

**JIHOČESKÁ UNIVERZITA  
V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH**

Ekonomická fakulta

Katedra ekonomiky

Studijní program: 6208V Ekonomika a management

Studijní obor: Ekonomika a řízení podniku

Téma:

**NOSITELÉ HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY  
NA REGIONÁLNÍ ÚROVNI, JEJICH ROLE  
A MOŽNOSTI V OPTIMÁLNÍM NASTAVENÍ  
DŮCHODOVÉHO ZABEZPEČENÍ**

Autor: Ing. Jan Bednář

Školitelka: doc. Ing. Ivana Faltová Leitmanová, CSc.

2015



## **Prohlášení**

Prohlašuji, že svoji disertační práci na téma „NOSITELÉ HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY NA REGIONÁLNÍ ÚROVNI, JEJICH ROLE A MOŽNOSTI V OPTIMÁLNÍM NASTAVENÍ DŮCHODOVÉHO ZABEZPEČENÍ“ jsem vypracoval samostatně pouze s použitím pramenů uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své disertační práce, a to v nezkrácené podobě elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách, a to při zachování mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz provozovanou Národním registrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem na odhalování plagiátů.

V Č. Budějovicích dne 28. 7. 2015

.....  
Ing. Jan Bednář



### **Poděkování**

Chtěl bych poděkovat především doc. Ing. Ivaně Faltové Leitmanové, CSc., za metodické vedení a řadu velmi cenných připomínek ke zpracovávanému tématu.



<b>Obsah</b>	<b>strana</b>
<b>1. Úvod</b>	<b>10</b>
<b>2. Hospodářská a regionální politika</b>	<b>12</b>
2.1 Hospodářská politika, vymezení pojmu nositelé hospodářské politiky	12
2.2 Vymezení pojmu region	13
2.3 Výhody a nevýhody centralizace a decentralizace	14
<b>3. Důchodové zabezpečení občanů jako součást sociálního zabezpečení</b>	<b>14</b>
3.1 Demografický vývoj v České republice a jeho vliv na důchodový systém	16
3.1.1 <i>Stručný popis demografického vývoje od roku 1950</i>	17
3.2 Stručný historický vývoj financování starobních důchodů v České republice	19
3.3 Financování, uspořádání a základní principy důchodového zabezpečení v EU	25
3.4 Současný náhled na možnosti členění důchodového systému	27
3.4.1 <i>Členění důchodového zabezpečení podle formy správy systému</i>	27
3.4.2 <i>Členění podle formy financování</i>	28
3.4.3 <i>Členění podle způsobu definování důchodových plánů</i>	30
3.4.4 <i>Členění podle způsobu přiznání důchodů (konstrukce dávky)</i>	32
3.5 Definování klíčových parametrů systému důchodového zabezpečení	33
3.6 Současné názory na nastavení důchodových systémů	35
3.6.1 <i>Srovnání obou systémů financování</i>	35
3.6.2 <i>Důchodové zabezpečení jako transfer zboží a služeb</i>	41
3.6.3 <i>Výnosnost a investování penzijních fondů</i>	45
3.6.4 <i>Samoregulační principy fungování PAYG</i>	50
3.6.5 <i>Shrnutí názorů na nastavení a financování důchodového systému</i>	51
<b>4. Úloha regionální politiky v nastavení systému sociálního zabezpečení</b>	<b>52</b>
4.1 Starobní důchody a jejich poskytování na regionální úrovni	53
4.2 Současný stav poznání regionálního důchodového zabezpečení	60
<b>5. Metodika</b>	<b>61</b>

<b>6. Obecné možnosti nastavení důchodových systémů</b>	<b>65</b>
6.1 Stabilizace systému PAYG	65
6.1.1 Samoregulační princip v nastavení PAYG	67
6.1.2 Nastavení systému PAYG pomocí vestavěného demografického stabilizátoru v závislosti na počtu dětí v rodině – příklad dopadu	71
6.2 Kapitálové zhodnocení vložených prostředků (CR)	75
<b>7. Možnosti regionálních institucí v podpoře občanů v důchodovém věku</b>	<b>78</b>
7.1 Regionální podpora rodiny	79
7.2 Přerozdělování a distribuce statků seniorům	81
7.3 Podpora aktivního života občanů v důchodovém věku	82
7.4 Možnost regionu v oblasti ústavní a mimoústavní péče	83
7.5 Možnosti působení regionu ve zlepšení dostupnosti zdravotní péče	85
<b>8. Vymezení a možnosti finančního řešení regionálního důchodového zabezpečení</b>	<b>86</b>
8.1 Vymezení pojmu regionální důchodové zabezpečení	87
8.2 Možnosti zřízení orgánu sociálního zabezpečení s regionální působností	88
8.2.1 Meze decentralizace	90
8.2.2 Jaké jsou důvody faktické neexistence regionálního poskytování starobních důchodů	91
8.3 V jakém pilíři důchodového zabezpečení by mohl systém regionálního penzijního zabezpečení nejlépe fungovat	94
8.4 Výběr provozovatele regionálního důchodového systému	97
8.5 Možnosti financování	99
8.5.1 Další možnosti financování na regionální úrovni, účast regionálních autorit	100
8.6 Analýza zájmových skupin regionu	101
8.6.1 Identifikace a požadavky, zájmové skupiny vnější	102
8.6.2 Identifikace a požadavky, zájmové skupiny vnitřní	103



8.6.3 Nejvýznamnější zájmové skupiny	104
<b>9. Návrh modelu regionálního důchodového zabezpečení</b>	<b>106</b>
9.1 Návrh parametrů nastavení modelu	107
9.2 Finanční vztahy fondu regionálního důchodového zabezpečení	119
9.3 Simulace finančních toků modelu	120
<b>10. Diskuse</b>	<b>126</b>
10.1 Diskuse k navrženému modelu nastavení regionálního důchodového zabezpečení	126
10.1.1 Výběr důchodového pilíře	127
10.1.2 Způsob financování	131
10.1.3 Problém demografického vývoje	133
10.1.4 Problém rozdílné výnosnosti srovnatelných (tedy plošných) důchodových systémů	135
10.1.5 Problém výše provozních nákladů	138
10.1.6 Problém účasti v regionálním důchodovém fondu	139
10.1.7 Zdroje financování, problematika součinnosti s prvním pilířem důchodového zabezpečení	142
10.2 Diskuse nad možnostmi a rolemi regionálních autorit ve vztahu k optimálnímu nastavení systému důchodového zabezpečení	146
<b>11. Závěr</b>	<b>151</b>
<b>12. Souhrn a klíčová slova a JEL klasifikace</b>	<b>155</b>
<b>13. Summary a keywords a JEL Classification</b>	<b>156</b>
<b>14. Seznam literatury</b>	<b>157</b>
<b>15. Seznam obrázků a tabulek</b>	<b>165</b>
<b>16. Seznam příloh 1–3</b>	<b>166</b>

Součástí práce jsou **přílohy 1–3** přiložené v elektronické podobě na CD (formát pdf).

## 1. Úvod

Téma disertační práce se zabývá jedním z nejpálčivějších problémů současné doby, a to řešením otázky zajištění občanů ve stáří. Je obecně přijímanou skutečností, že existující modely důchodového zabezpečení zaznamenávají v současné době problémy se zajištěním dlouhodobé finanční stability. Hlavní příčiny tohoto jevu jsou spatřovány v prodlužování středního věku dožití obyvatel a rovněž ve výrazném poklesu počtu narozených dětí. Nesoulad mezi počtem starobních důchodců na jedné straně a počtem dětí, žáků a studentů na straně druhé se projevuje postupným poklesem počtu obyvatel v produktivním věku. Současně růst počtu obyvatel v důchodovém věku vyvolává silné finanční tlaky na provozovatele důchodových systémů. Toto je příčinou široké diskuse o reformě stávajících systémů a hledání nových řešení, jak přispět ke stabilitě důchodového zabezpečení v budoucnosti.

Tato disertační práce nazvaná „*Nositelé hospodářské politiky na regionální úrovni, jejich role a možnosti v optimálním nastavení důchodového zabezpečení*“ má ambici nabídnout další alternativu řešení důchodového zabezpečení. Zabývá se mimo jiné především rolí regionu v současném důchodovém zabezpečení a důvody, proč regiony v rámci existujících státních celků doposud nesehrávají plnohodnotnou roli. Na rozdíl od všech existujících dílčích regionálních systémů je snahou autora analyzovat možnosti plného plošného důchodového zabezpečení všech obyvatel regionu. V rámci tohoto řešení využít zdroje, které se v tomto regionu nacházejí, a logicky provázat vzniklé důchodové zabezpečení s požadavky regionálního rozvoje spravovaného území. Vytvořit tedy systém, který bude buď alternativou, nebo dalším zdrojem příjmu starobních důchodců, a současně bude posilovat sounáležitost občanů se svým regionem a vytvářet kapitálové zdroje pro jeho rozvoj.

Z širšího pohledu zajištění občanů v důchodovém věku jsou nastíněny i některé další možnosti na zlepšení života občanů, které se především týkají nehmotné podpory zajišťované regionální vládou ve prospěch občanů v důchodovém věku.

V rámci obecné problematiky financování důchodových systémů bylo nezbytné pro rozhodování o možnostech řešení regionálního důchodového zabezpečení a úlohách regionálního centra v tomto procesu analyzovat i některé obecnější problémy spojené s financováním důchodových systémů. Z tohoto pohledu je v práci zpracováno možné řešení rovnovážného stavu PAYG, odolnost kapitálového způsobu fi-

nancování starobních důchodů proti demografickému riziku a problematika výnosnosti kapitálových fondů v podmínkách povinného plošného odvodu prostředků všech přispěvatelů.

Výsledkem této disertační práce je jednak vymezení možností působení regionálních autorit v oblasti důchodového zabezpečení a jednak konkrétní návrh systému regionálního důchodového zabezpečení.

**Cílem celé disertační práce je:**

1. Na základě analýzy Českého důchodového systému posoudit možnosti a úlohu regionálních nositelů hospodářské politiky v nastavení důchodového zabezpečení.
2. Navrhnout systém regionálního řešení problému zabezpečení a podpory obyvatel ve stáří.

Vzhledem k tomu, že důchodové systémy jsou specifické složité systémy, ovlivněné historickým vývojem, zvyklostmi, tradicemi a jiným právním prostředím, je poukazováno na to, že jsou jako celky nepřenositelné. Za základ zpracování jsou tedy použity výsledky, právní prostředí a zkušenosti české ekonomiky a jejího důchodového systému.

Výpočty a modelace jsou vnímány v kontextu reálného prostředí. Smyslem těchto analýz je prokázat, že uvedený způsob řešení je možný a realizovatelný, případně definovat tendenci nebo trend vývoje sledovaného ukazatele či jevu. Z těchto důvodů není ve výpočtech zohledňována inflace. Všechny hodnoty uváděné v simulacích a výpočtech jsou vyjadřovány v reálné hodnotě, úročeny průměrnou reálnou úrokovou mírou apod.

Disertační práce je členěna do literárního přehledu (kapitoly 2–4), přičemž kapitola 2 popisuje základní pojmy hospodářské a regionální politiky. Kapitola 3 přibližuje obecné možnosti nastavení, klasifikaci, financování a základní souvislosti fungování důchodových systémů. Kapitola 4 se věnuje současnému pojetí a roli, jakou hrají regiony v oblasti důchodového zabezpečení ve světě. Vzhledem k nepoměrně menšímu významu, který je v současnosti tomuto způsobu řešení ve světě přikládán, nemůže být tato kapitola při srovnání s centrálně řešenými systémy svým rozsahem srovnatelná s předchozí. Nicméně řada výstupů a poznatků prezentovaných v rámci

obecných principů uvedených v kapitole 3 musí mít a má reálný dopad i na organizaci obdobných systémů na menším teritoriu. Tedy poznatky získané v kapitole 3 musí adekvátně platit i při regionální organizaci důchodového zabezpečení.

V kapitole 5 je popisována obecná metodika řešení práce. Vlastní zpracování je obsaženo v kapitolách 6–9, přičemž v kapitole 6 jsou analyzována některá obecná východiska řešení důchodového systému, která mají ve vztahu k vlastnímu zpracování práce podpůrný charakter. Vlastní řešení cílů práce je obsaženo v kapitolách 7 až 9. Kapitola 10 rozebírá v diskusi výsledky práce, které jsou diskutovány především ve vztahu k tématu práce a současnému stavu teoretického poznání dané problematiky. Práci ukončuje závěr v kapitole 11.

## **2. Hospodářská a regionální politika**

### **2.1 Hospodářská politika, vymezení pojmu nositelé hospodářské politiky**

Lze říci, že zasahování státu do ekonomiky je spojeno především se snahou předcházet nebo tlumit vznikající tržní nerovnováhu. Významným cílem je rovněž působení na sociální smír ve společnosti, a to především působením na spravedlivější rozdělování důchodů. Stát také nemůže rezignovat na snahu podporovat ekonomický rozvoj společnosti a tím dosahovat vyššího společenského blahobytu. Neokeynesiánské vymezení hospodářské politiky spočívá v:

- působení na efektivnost tržního mechanismu,
- ovlivňování rozdělování důchodů,
- podpoře stabilního rozvoje ekonomiky.

Nositele hospodářské politiky lze definovat jako subjekty, které provádějí a koordinují praktickou hospodářskou politiku a na jejichž úsilí a schopnostech závisí, zda teoretické předpoklady naleznou realizaci v praktickém životě společnosti. Kasan a Žák (1992, s. 48) definují tyto nositele hospodářské politiky:

- všechny složky státu (zákonodárné i výkonné, tj. vláda, pověřené správy, soudy, prokuratury),
- centrální banka včetně soustavy obchodních bank, burzy,
- celá soustava samosprávy (obce, města, regiony).

Zdůrazňují stoupající roli nadnárodních nositelů hospodářské politiky, jako jsou například Evropská unie, Evropská banka, Mezinárodní měnový fond apod.

## 2.2 Vymezení pojmu region

Z geografického hlediska může být pojem region vymezen historickým územním principem, přírodními podmínkami, obyvatelstvem, tradicí apod. Z ekonomického hlediska jej lze vymežit mírou politické a hospodářské autonomie vzhledem k centru, se kterým sdílí pocit širší sounáležitosti.

Wokoun et al. (2008b, s. 62) definují region takto: „*Region je územně-prostorový útvar, ve kterém lze definovat základní socioekonomický systém a lze ho z prostoru pomocí jednoho či více znaků přesně vymežit.*“ Popisuje dva způsoby vymezení regionu:

- vymezení na základě funkčnosti,
- vymezení na základě homogenity.

Vymezení na základě funkčnosti spojuje území, které má vzájemné prostorové vazby – tzv. přirozený historický region. Vymezením na základě homogenity vznikají regiony sloučené podle definovaných znaků.

Dočkal (2004) uvádí, že existuje dvojí pojetí regionu:

- a) fyzickogeografické pojetí – vymezení geografickým reliéfem, klimatem, půdou, vodstvem apod.,
- b) sociálněgeografické pojetí – vymezení spádovostí, dojížděním, přirozeným střediskem, centrem a zázemím apod.

Dále charakterizuje region takto: „*Ekonomické definice regionu zohledňují, na rozdíl od zeměpisných, společně výrobní vzorce, tržní vazby, směr ekonomické závislosti či povahu trhu práce. Funkcionální definice pak kladou důraz na sociální vztahy a interakce.*“

### 2.3 Výhody a nevýhody centralizace a decentralizace

Vztah regionu a centra je především výsledkem toho, co je optimálnější řešit z pozice centra a jaké pravomoci a úkoly je výhodné zajišťovat z pozice regionu. Výhody decentralizace vidí Kasan a Žák (1992, s. 59) při prostorové decentralizaci především v možnosti lépe vyjádřit individuální preference jednotlivce. Regionální uspořádání umožňuje také soutěž mezi regiony. Občané hlasují obdobně jako na trhu tím, že stěhováním volí region, který jim dokáže vytvořit nejlepší podmínky (princip voting on foot). Podnětné je Kasanovo a Žákové vymezení obecných činností, které je vhodnější provádět z centra a naopak které z regionu. Uvádí, že decentralizace se především hodí k řešení alokačních problémů, centralizace je naopak výhodnější pro řešení problémů s rozdělováním a obecně se stabilizací společenských jevů.

## 3. Důchodové zabezpečení občanů jako součást sociálního zabezpečení

Sociální zabezpečení definují Krebs a kol. (2007 s. 162) „*jako součást sociální politiky a (...) prostředek k uskutečňování jejich úkolů a cílů... (které) můžeme chápat jako soubor institucí, zařízení a opatření, jejichž prostřednictvím a pomocí se uskutečňuje předcházení, zmírňování a odstraňování následků sociálních událostí občanů*“.

Základní struktura sociálního systému v České republice stojí na tzv. třech pilířích (Kahoun a kol., 2009, s. 88–90). Jsou jimi:

- sociální zabezpečení (důchodové a nemocenské systémy, politika zaměstnanosti),
- sociální podpora (státní sociální dávky),
- sociální pomoc (ústavní péče, sociální služby, dávky hmotné nouze).

Tyto systémy se od sebe liší ve třech hlavních aspektech podle toho, jakou sociální situaci řeší, jakým způsobem jsou dávky v jednotlivých systémech financovány a způsobem organizačního zabezpečení.

Rozsah této práce se zabývá především sociálním zabezpečením v tomto užším slova smyslu (tedy ve smyslu sociálního pojištění podle Krebse a kol. (2007), které v České republice zahrnuje:

- důchodové zabezpečení,
- nemocenské zabezpečení,
- zabezpečení v nezaměstnanosti.

Do systému sociálního zabezpečení je i v České republice po vzoru řady zemí EU zvažováno zařazení povinného úrazového pojištění; doposud se tak nestalo.

Důchodové zabezpečení patří mezi základní principy sociální ochrany občanů EU tedy i občanů České republiky. Požadovaným cílem EU v této oblasti, kterého je žádoucí dosáhnout, je především udržitelnost důchodových systémů, jejich bezpečné financování a přiměřenost důchodových dávek (COM EU 347). Z výše uvedeného vyplývá nutnost širšího zapojení sociální politiky na řešení předvídání a přípravy na dopady demografického stárnutí populace. Dále je požadováno, aby očekávané důchodové reformy byly koncipovány tak, aby stimulovaly práci občanů i po dosažení důchodového věku a odrazovaly je od předčasného odchodu do důchodu.

Doposud nejčastěji používaný systém průběžného financování je ve standardním modelu založený na mezigenerační solidaritě a má v současnosti značné potíže se stabilizací v podmínkách poklesu populace v aktivním věku a současném růstu populace v důchodovém věku. Proto je řešení tohoto problému jednou z hlavních výzev současnosti. Světová banka, jak uvádí zpráva z projektu (Monitoring změn v zahraničních důchodových systémech, 2014, s. 6), spatřuje důvody omezení růstu důchodových dávek ve stále narůstajícím počtu důchodců, zvýšení střední délky života, prudkém poklesu porodnosti a rostoucí migraci. Všechny tyto důvody ohrožují finanční únosnost mnoha důchodových systémů. Je tedy patrné, že poměrně zásadní vliv na financování a realizaci důchodových systémů bude mít demografický vývoj společnosti.

### 3.1 Demografický vývoj v České republice a jeho vliv na důchodový systém

Pro stabilitu důchodového systému hraje demografický vývoj zásadní roli. V důsledku propadu porodnosti v České republice (která pokračuje doposud) je od roku 1992 demografický vývoj klíčovým problémem pro stabilizaci průběžného systému financování důchodů. Wokoun et al. (2008a, s. 109) uvádějí, že v desetiletí od roku 1995 do roku 2005 klesl počet obyvatel v ČR o 96 667 osob, přičemž situaci velmi zlepšovala migrace, kde počet imigrantů výrazně převyšoval emigranty. Přirozený vývoj obyvatelstva vyjadřuje v tomto desetiletí pouze úbytky. K přirozenému přírůstku obyvatelstva došlo poprvé až v roce 2006, a to o pouhých 1 390 osob. Uvádí, že fertilita je stále jednou z nejnižších v Evropě. Růst počtu imigrantů vyvolává řadu problémů vznikajících s přistěhovalectvím.

Důsledkem výrazného poklesu porodnosti je procentní růst počtu příjemců starobního důchodu ve vztahu k počtu ekonomicky aktivních obyvatel. Krebs a kol. (2007, s. 109) uvádějí, že v roce 2007 dosahoval poměr starobních důchodců vůči ekonomicky aktivním 30 % jejich počtu, současně uvádí, že tato hodnota se do roku 2020 zvýší na 50 %. Absolutně klesá počet ekonomicky aktivních, to vše za situace, kdy dochází k prodlužování průměrného věku dožití obyvatel. Absolutní počet příjemců důchodových dávek tedy naopak roste.

Výše uvedené změny porodnosti a prodlužování průměrného věku dožití obyvatel jak u mužů, tak i u žen dokládají Krebs a kol. (2007, s. 368) srovnáním stavu biologických generací v letech 1991 a 2005. Generace vymezují ve vztahu k počátku poklesu porodnosti takto: I. generace věk 1–15 let, II. generace věk 16–49 let a III. generace jako věk 50+. V uvedených obdobích došlo k takovéto změně složení populace:

- I. věková skupina – pokles populace o 6,08 procentního bodu (z podílu na populaci ve výši 21,01 na 14,93 %),
- II. věková skupina – pokles populace o 0,79 procentního bodu (z podílu 51,03 na 50,24 %),
- III. věková skupina – nárůst populace o 6,86 procentního bodu (z podílu 27,97 na 34,83 %).

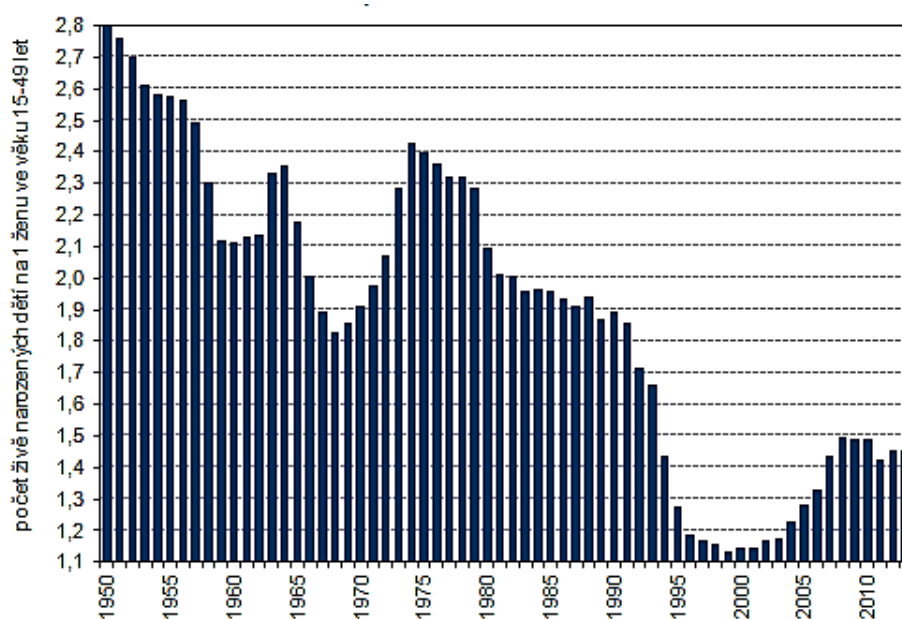


Pokles obyvatelstva snižovala imigrace. Přesto uvádějí Krebs a kol. (2007), že od roku 1994 do roku 2003 ztrácela ČR přibližně 10 000 obyvatel za rok. Imigrace + růst počtu narozených způsobil růst počtu obyvatel v roce 2006 o 1,5 tisíce. Závěrem k této problematice uvádí, že vážný problém je skryt ve struktuře budoucích rodiček, kdy velmi slabé populační ročníky z devadesátých let přivedou v horizontu 25 let (tedy cca do roku 2033) na svět nízký počet dětí a populační stárnutí se rapidně urychlí.

### **3.1.1 Stručný popis demografického vývoje od roku 1950**

Populační vývoj podle Krebse a kol. (2007) se za poslední desetiletí (cca od roku 1997) blížil západoevropským zemím. Toto přizpůsobování má mimo jiné odraz „ve snižování počtu narozených dětí a přechodu k modelu rodiny s jedním dítětem... (a) prodlužování střední délky života“. Konstatují, že od roku 1945 (s výjimkou sedmdesátých let) úhrnná míra plodnosti klesá. Zvýšení populace u početných ročníků ze sedmdesátých let považují za nárůst populace přibližně na hranici prosté reprodukce. Popisují návrat trendu poklesu míry plodnosti od počátku 80. let 20. století. Uvádějí ale, že ještě v roce 1990 byla míra úhrnné plodnosti ve výši 1,87 dítěte na jednu ženu. Pokles dosáhl minima v roce 1999, kdy ukazatel fertility dosahoval hodnoty 1,13 dítěte na ženu. Vyjadřují obavu, že dlouhodobé odkládání narození dětí povede u řady žen k dobrovolné bezdětnosti.

**Graf 1: Úhrnná plodnost v letech 1950–2013**



Zdroj: ČSÚ, 2014a

Z údajů ČSÚ (graf 1) vyplývá, že od roku 1950 skutečně míra úhrnné plodnosti klesá, nicméně v letech 1950–1958, 1963–1964 a 1973–1979 docházelo k míře plodnosti zajišťující růst populace. Všechny uvedené roky úhrnná plodnost překračovala nebo se rovnala 2,3 dítěte na jednu ženu v plodném věku. Na hranici prosté reprodukce fertilita stagnovala v letech 1959–1962 a také v letech 1972 a 1980. Zbylé roky jsou pod hranicí prosté reprodukce, když pokles v šedesátých letech ve svém minimu dosáhl hodnotu mírně převyšující 1,8 dítěte na jednu ženu v plodném věku (v roce 1968) a trval pouhých 6 let (1966–1971). Naproti tomu v devadesátých letech došlo k dlouhodobému propadu trvajícím již téměř celou generaci, kdy výše úhrnné plodnosti po většinu doby nepřesáhla ani 1,5 dítěte na jednu ženu a trvá stále. Nelze předpovídat zda a kdy skončí.

Podle prognózy ČSÚ z roku 2009, interpretované např. Šťastnou (2009, s. 21), k navrácení do hodnot zabezpečujících prostou reprodukci v dohledné době nedojde. Doba míry úhrnné plodnosti pod úrovní prosté reprodukce trvá od roku 1981 doposud, přičemž do roku 1991 byl vývoj tohoto ukazatele pozvolný a klesal postupně od 2,0 v letech 1981 a 1982 po minimum v roce 1991 ve výši 1,86. V letech 1992–2009 trvá fatální pokles tohoto ukazatele (Šťastná, 2009, s. 21).

Šťastná (2009, s. 21) prezentuje hlavní výsledky ČSÚ v projekci obyvatelstva. Podle této projekce dosáhl počet živě narozených dětí svého vrcholu v roce 2008, kdy se narodilo 119 600 dětí. Prognóza byla vypracovaná ve třech variantách a ve všech bude počet narozených dětí klesat. V roce 2023 má opět klesnout pod hranici 100 tisíc nově narozených dětí v populačním ročníku, přičemž minimum počtu narozených dětí se očekává v roce 2030, kdy ve střední variantě má počet narozených dětí klesnout na 88,8 tisíc. Šťastná (2009) dále uvádí, že v projekci z roku 2003 byly parametry plodnosti podhodnocené, což se ukázalo při zpětném porovnávání s realitou. Mírně podhodnocen byl ve výsledku také vývoj intenzity úmrtnosti, neboť v roce 2008 dosahovala reálná naděje dožití mužů i žen vyšších hodnot, než bylo pro tento rok původně odhadováno. Výsledky obou prognóz vypracovaných v rozsahu pěti let se výrazně liší nejen v oblasti fertility, ale i v očekávaném počtu obyvatel.

Údaje za roky 2010–2013 (ČSÚ) potvrzují uvedené prognózy (Šťastná, 2009). Počet narozených dětí v roce 2008 byl populačním vrcholem, a to od výše specifikovaného propadu porodnosti v devadesátých letech dvacátého století. V letech 2009–2010 byl pokles porodnosti velmi pozvolný (řádově o několik stovek dětí ročně). Ke skokovému zlomu došlo v následujícím roce 2011 (pokles téměř o 9 000 dětí na 108 683 živě narozených osob). Je možné, že tento pokles je v příčinné souvislosti s výrazným omezením porodného v tomto roce. Počet narozených dětí v roce 2013 zůstal oproti předchozímu roku konstantní.

Výše uvedené výsledky v oblasti demografického vývoje naší společnosti jsou určitým mementem pro celkové prognózy vývoje v oblasti projekce důchodového zabezpečení, kde vedle demografických otazníků je ještě mnoho dalších proměnných.

### **3.2 Stručný historický vývoj financování starobních důchodů v České republice**

Vývoj organizovaného zabezpečení ve stáří je institutem poměrně nedávným a je spojený teprve s rozvojem kapitalismu na přelomu 19. a 20. století. Za první významné řešení této otázky se považuje sociální (zdravotní, důchodové a nemocenské pojištění) reforma německého kancléře Otty von Bismarcka z osmdesátých let 19. století. Kahoun a kol. (2009, s. 83) uvádějí, že systém byl zaveden v Německu v roce 1883. Byl povinný a zajišťovaly jej veřejnoprávní korporace. Sociální pojiště-

ní bylo odděleno od státního rozpočtu. Model byl založen na principu zásluhovosti a sociální solidarity.

Mezinárodní konference v Berlíně v roce 1890 „O ochraně práce“ byla impulzem rozšíření tohoto způsobu sociálního zabezpečení i do dalších zemích. Před první světovou válkou se tato sociální opatření rozvíjela především v Německu a Rakousku-Uhersku.

Systém sociálního pojištění vzniklý za Rakouska-Uherska byl v základní koncepci převzat do právního systému Československé republiky po roce 1918. Nicméně za první Československé republiky nedošlo ke komplexnímu důchodovému pokrytí všech obyvatel. Krebs a kol. (2007, s. 171) uvádějí, že sociální zabezpečení bylo značně roztržité a zahrnovalo pouze část obyvatelstva. Zabezpečení bylo členěno podle profesí, rizik a sociálních skupin.

Přelomem ve vývoji sociálního zabezpečení v Československu byla sociální a důchodová reforma, která vedla ke vzniku **Ústřední národní pojišťovny**. Tato ucelená koncepce (zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění) byla na svou dobu velmi moderní a v mnoha ohledech ovlivnila i budoucí vývoj sociálního a důchodového zabezpečení ve světě. Výše pojistného bylo stanoveno ve výši 10 % vyměřovacího základu (hrubé mzdy) a rovným dílem jej hradil zaměstnanec i zaměstnavatel. Reforma zahrnovala i osoby samostatně výdělečně činné. Součástí sociálního pojištění bylo obdobně jako dnes i nemocenské pojištění se systémem dávek. Z hlediska právního postavení se jednalo o veřejnoprávní sociální pojišťovnu, nezávislou na státním rozpočtu. Stát definovaným způsobem rovněž přispíval.

Postupně docházelo ke změnám a zásadní, která změnila přístup k financování důchodů, proběhla ve druhé polovině 50. let (zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení), kdy bylo nahrazeno veřejnoprávní sociální pojištění přímým financováním ze státního rozpočtu. Sociální pojištění bylo zrušeno, příspěvky byly začleněny do daně ze mzdy. Opět vznikl diferenciováný přístup k příspěvkatelům zřízením tzv. důchodových kategorií. V roce 1964 (zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení) bylo přistoupeno k plošnější nivelizaci důchodů; důsledkem byl pokles zásluhovosti. Za nejproblematictější změnu aplikace tohoto zákona je považováno zavedení progresivního zdanění důchodů.

K částečnému pozitivnímu obratu došlo až v roce 1975 (zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení), kdy bylo zdanění starobních důchodů odstraněno a i některá další opatření vedla k prohloubení principu zásluhovosti. Tato úprava fakticky platila až do roku 1992, protože úpravy systému v roce 1988 nepředstavovaly významnější změnu.

V roce 1993 došlo k zásadní změně ve způsobu financování důchodového systému, která v obecné podobě platí doposud. Bylo zavedeno sociální pojištění, kdy výnosy z tohoto pojištění v rozhodující míře slouží k financování starobních důchodů (zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti). Převratnou změnou bylo rovněž implementování modelu dvousložkové konstrukce důchodů, který je pro českou veřejnost zcela nový a netradiční (zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).

V prvních letech aplikace tohoto systému byla rychleji valorizována pevná složka, toto vedlo poněkud překvapivě ke zvýšení nivelizace důchodů. Vostatek (2012a) například uvádí, že v období přechodu ekonomiky ke kapitalismu došlo k podstatnému poklesu reálné hodnoty veřejných penzí a rovněž hovoří o jejich výrazné nivelizaci.

Systém důchodového pojištění byl připravován na vznik veřejnoprávní sociální pojišťovny a sazby příspěvků byly stanoveny tak, že byl mírně přebytkový. Tyto přebytky měly sloužit jako základní vklad do rezervních fondů nově vzniklé veřejnoprávní instituce. Ačkoliv vzniklo samostatné sociální pojištění, zůstávalo součástí státního rozpočtu. Tehdejší česká vláda však existující přebytek použila k vykrytí rozpočtového schodku. Krebs a kol. (2007) v této souvislosti uvádějí: *„Plánovitě utvářená rezerva, která měla sloužit k financování transformace na veřejnoprávní systém, byla odčerpána ve prospěch státního rozpočtu. (...) Z politicky motivovaných důvodů byly do systému zavedeny nesystémové změny, které ho zbytečně prodražily“* (druhá polovina devadesátých let).

Příčinou tohoto jednání tehdejší vládní garnitury bylo opuštění koncepce veřejné pojišťovny a příprava na převod systému na financování pomocí soukromých penzijních fondů. Programové prohlášení vlády po volbách do poslanecké sněmovny v roce 1996 deklaruje důchodovou reformu ve smyslu oddělení systému důchodového pojištění od státního rozpočtu a jeho změnu na privátní fondový systém.

Výrazem této snahy bylo snížení sazby pojistného na důchodové zabezpečení a schválení kompromisního návrhu důchodového připojištění z druhého pilíře (podle západoevropského modelu třetího pilíře), který byl založen na principu dobrovolnosti a konzervativního investování na kapitálových trzích (od roku 1996).

Na důchodové pojištění zaměstnanců byly stanoveny v roce 1992 sazby v úhrnné výši 27,2 % vyměřovacího základu za zaměstnance i zaměstnavatele (zákon č. 589/1992 Sb. § 7 odstavec 1). Vyměřovacím základem v případě zaměstnanců byla hrubá mzda, způsob stanovení vyměřovacího základu u této rozhodující skupiny pojištěnců doznal do dnešní doby jen kosmetické změny a fakticky platí stále. Na konci roku 1995 byla přijata změna zákona o sociálním pojištění v tom smyslu, že byla snížena sazba na důchodové pojištění o 1,2 % na 26 % vyměřovacího základu (zákon č. 149/1995 Sb., kterým se mění zákon ČNR o pojistném na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti). V následných obdobích pak systém důchodového zabezpečení upadal do schodku, který se prohluboval. Tehdejší vládní garnitura prosazovala převedení průběžného systému financování starobních penzí do systému kapitálově financovaných penzijních fondů.

Koncepce úplné transformace systému průběžného financování do privátních penzijních fondů se však nepromítla do uceleného návrhu a seriózně nebyla zpracována – především pro existenci enormních transformačních nákladů, které by musel nést po několik desetiletí stát.

V roce 1995 začalo i postupné prodlužování odchodu do důchodu. U mužů byl cílový stav 62 let věku a 57–61 let u žen v závislosti na počtu vychovaných dětí (zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, § 32 odstavec 2–4).

Velmi důležitý pro vývoj prvního pilíře důchodového zabezpečení mohl být rok 2001. Tehdejší vláda připravila materiál, který navrhoval vznik veřejnoprávní sociální pojišťovny, předložené zákony měly zavést do našeho sociálního systému i doprovodné zákony o důchodovém připojištění a zavést tak obdobný systém jako ve většině vyspělých evropských zemí. Tyto zákony nebyly přijaty.

V roce 2004 byla upravena příjmová část důchodového systému na úhrnných 28 % vyměřovacího základu. Tímto zákonem (zákon č. 425/2003 Sb.) bylo pokračováno i v parametrických změnách prvního pilíře důchodového zabezpečení, především došlo k dalšímu prodloužení odchodu do důchodu na 63 let u mužů a 59–62

u žen (zákon č. 425/2003 Sb., část 1, článek 1 § 10 odstavec 14). Změny se také týkaly zápočtu náhradních dob, předčasných odchodů do důchodu apod. Velmi významná změna nastala u OSVČ, kdy došlo k postupnému zvyšování vyměřovacího základu (až na 50 % příjmu z podnikání sníženého o náklady na zajištění, udržení a dosažení tohoto příjmu) a zejména k zavedení účasti na důchodovém pojištění ve vztahu k charakteru vykonávaného podnikání. Pokud OSVČ měl výkon podnikání jako hlavní výdělečnou činnost, vznikla mu povinnost hradit pojistné, v případě, že podnikání nebylo hlavním zdrojem příjmu, byla jeho účast posouzena jako „vedlejší“ a eventuální účast v systému důchodového pojištění závisela na výši dosahovaného příjmu, případně splnění dalších podmínek. Podnikatelé (OSVČ) z hlavní činnosti měli nadále povinnost hradit pojistné v minimálním základě i pokud jejich příjem byl nižší než minimální vyměřovací základ. Došlo tak ke snížení spekulací s vyměřovacími základy. Tento stav trvá dodnes.

Významná změna proběhla v letech 2007–2008 s tím, že řada ustanovení této tzv. 1. fáze důchodové reformy vešla v platnost až po 1. lednu 2010 – Přehled nejvýznamnějších změn... (2009). Jednalo se především o změny v parametrickém nastavení PAYG systému. Toto nastavení nemělo však ambici dlouhodoběji stabilizovat tento systém a v zásadě mělo pouze extenzivní charakter. Žádné opatření se netýkalo příjmové části. Nedošlo k posílení propopulačního působení systému.

Hlavní změny podle Nečase (2008):

- Postupné zvyšování odchodu do důchodu u mužů na 65 let, u žen na 63–65 let podle počtu vychovaných dětí.
- Postupné prodloužení doby pojištění z 25 let na 35 let včetně náhradních dob (30 let bez náhradních dob).
- Zavedení třístupňové invalidity.
- Modifikace zvyšování procentní výměry starobního důchodu za dobu výdělečné činnosti po uplynutí nároku na přiznání starobního důchodu schváleno ve dvou variantách. První varianta: důchodce pobírá celý důchod, ale stále pracuje = zvýšení o 0,4 % výpočtového základu za každých 360 dní. Druhá varianta: 1,5 % téhož základu za každých 180 dní, pokud bude důchodce pracovat a čerpat pouze polovinu výše stanoveného důchodu.

- Postupné prodloužení období pro předčasný odchod do důchodu ze 3 na 5 let. (Je zde uplatněn princip možnosti odchodu do důchodu již v 60 letech věku – viz zdravotní a jiné problémy.)
- Zrušení doby studia získané v období po 31. 12. 2009 jako náhradní doby pojištění.
- Zrušení podmínky uzavření pracovního poměru na dobu určitou pro výplatu starobního důchodu.

V roce 2010 shledal Ústavní soud České republiky svým rozhodnutím ÚS 8/07 publikovaným v částce 135/2010 Sb. algoritmus stanovení výpočtu vyměřovacího základu pro výpočet procentní sazby důchodů (systém zápočtu prostřednictvím tzv. redukčních hranic) protiústavním. Toto mělo vliv na změny v důchodovém zabezpečení zavedené od roku 2011. Mezi nejdůležitější změny patřilo stanovení výše redukčních hranic v závislosti na výši průměrné mzdy, rovněž tak nové stanovení výše procentní sazby výpočtu osobního vyměřovacího základu v rámci nově stanovených redukčních hranic. Základní výměra důchodu byla stanovena procentní sazbou v závislosti na výši průměrné mzdy. Tato opatření měla za následek posílení principu zásluhovosti při přiznávání důchodů. Rozhodné období (podmínka určitého počtu let minimální doby trvání pojištění pro vznik nároku na důchod) se bude nadále postupně prodlužovat na celoživotní (doposud bylo stanoveno postupné prodlužování na 30 let doby trvání pojistného). Z parametrických změn je nejdůležitější zrychlení přibližování důchodového věku mužů a žen a rozhodnutí o dalším pokračování prodlužování důchodového věku i po dosažení 65 let věku, u mladších ročníků až na dožití 67 let věku (zákon č. 220/2011 Sb.).

V roce 2011 rovněž došlo k velmi zásadnímu zásahu do koncepce důchodového zabezpečení, a to přijetím zákona č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření. Klíčová změna spočívala ve zřízení nového druhého pilíře. Jeho základním principem bylo vyvedení (OPT-OUT) ve výši 3 % vyměřovacího základu z prvního státního pilíře – sociálního pojištění ve prospěch privátních penzijních společností. Tyto prostředky spolu s dalšími dvěma procenty, o které odvody navýší přispěvatelé, jsou penzijními společnostmi zhodnocovány kapitálovým způsobem. Účinnost toho zákona nastala 1. ledna 2013.



Využívání druhého pilíře občany zdaleka nenaplnilo očekávání. V roce 2014 bylo rozhodnuto o zrušení druhého pilíře důchodového zabezpečení v této podobě.

### **3.3 Financování, uspořádání a základní principy důchodového zabezpečení v EU**

Důchodové zabezpečení v zemích Evropské unie odráží jejich historický vývoj, tradice, zkušenosti, ekonomické možnosti a mnoho dalších faktorů, které jsou neopakovatelné. V zásadě tedy v EU neexistuje jednotný model provádění důchodového zabezpečení. Krebs a kol. (2007, s. 197) v této souvislosti uvádějí: *„Přístup každé země je svým způsobem unikátní a klade různě velký důraz na odlišné parametry systému podle tradic a ekonomických možností.“*

Základní strukturou uspořádání v důchodovém zabezpečení zemí EU je podle Krebse a kol. (2007) při obecném pohledu nějaká varianta třípilířového uspořádání. Variantu tří pilířů převzala po roce 1993 i Česká republika. Doporučený systém zajištění starobních důchodů v EU tvoří tyto pilíře:

- první pilíř tvoří státem garantovaná penze,
- druhý pilíř představují zaměstnanecké penzijní fondy,
- třetí pilíř individuální investování nebo spoření.

Rovněž Krebs a kol. definují základní charakteristiky důchodového systému a způsob jejich řešení:

1. Státní garance systému – garance buď je, nebo není zavedena.
2. Rozsah systému – zabezpečení se týká všech výdělečně činných osob nebo všech osob s trvalým pobytem na území státu, případně jen určitých úžeji vymezených skupin.
3. Účast osob v systému – dobrovolná nebo povinná; kolektivní účast nebo individuálně dobrovolná.
4. Financování – systém průběžného financování nebo kapitálově rezervní, případně smíšené.
5. Vztah příspěvků a dávek – dávkově definované systémy nebo příspěvkově definované systémy.

6. Uplatnění solidarity – solidarita mezi generacemi, v rámci jedné generace mezi nízkopříjmovými a vysokopříjmovými skupinami nebo mezi aktivními členy populace a neaktivními.
7. Uplatnění zdanění – zdaňování nebo daňově úlevy pro příspěvky; zdaňování výnosů z kapitálového spoření nebo zdaňování vyplácených dávek.
8. Správa systému – státní, veřejná nebo soukromá.

V nových státech EU se do druhého pilíře zahrnuje především princip fondového kapitálového důchodového pojištění, který je zajišťován komerčním pojištěním (respektive spořením), provozovaným privátními finančními ústavami, respektive jimi vlastněnými penzijními fondy (ve „starých“ členských státech EU se fakticky jedná o třetí pilíř). Tento systém ve „starých státech EU“ není typický.

Volba důchodového systému patří mezi komunitární politiku EU. Jednotlivé členské státy samy určují, co je pro ně nejlepší. Stárnutím populace a problémem důchodových systémů se zabývá intenzivně od roku 2000 i EU. Pro harmonizaci důchodových systémů zvolila EU tzv. otevřené metody koordinace (OMC). V rámci této iniciativy byly podle Krebse a kol. (2007, s. 199–201) přijaty tyto společné cíle států EU:

- cíle, které působí na přiměřenost důchodů,
- cíle k zabezpečení finanční udržitelnosti penzijních systémů,
- cíle spočívající v modernizaci penzijních systémů.

Cíle, které působí na přiměřenost důchodů, spočívají ve snaze zajistit všem obyvatelům země dostupnost penzijního systému. Výsledný důchod by měl po odchodu do starobního důchodu zabezpečit jejich přiměřenou životní úroveň.

Cíle k zabezpečení finanční udržitelnosti penzijních systémů – zajistit finančně zdravé a do budoucna stabilní finanční systémy. Umožnit starším obyvatelům pracovat bez sankcí i po dosažení penzijního věku, zavést systém postupného odchodu do důchodu. Odpovědnou fiskální politikou dosahovat udržitelnost penzijních fondů, doporučuje se rovněž zakládání penzijních rezervních fondů. Státy musí zabezpečit, aby byly zachovány přiměřené proporce mezi aktivně pracujícími a občany v důchodovém věku. Považuje se za nepřijatelné, aby jedna skupina nesla nepřiměřenou zátěž financování důchodového zabezpečení nebo aby druhá měla nepřiměřeně nízké důchody.

Cíle spočívající v modernizaci penzijních systémů ve vztahu ke společenskému vývoji – penzijní systémy by neměly bránit mobilitě pracovní síly uvnitř EU a neměly by odrazovat od samostatné výdělečné činnosti, muži i ženy musí mít stejné zacházení, penzijní systémy musí být schopny pružného přizpůsobení podmínkám.

### **3.4 Současný náhled na možnosti členění důchodového systému**

Existuje mnoho názorů na to, jakým způsobem můžeme nahlížet na konstrukci a členění důchodových systémů. Nejčastěji se uvádějí tato níže uvedená kritéria členění, která mají mít rozhodující vliv na charakter důchodového zabezpečení:

- způsob financování systému,
- způsob definování důchodových plánů,
- způsob stanovení důchodové dávky.

Níže je uváděn podrobnější náhled na toto členění. Uvedená klasifikace vychází především z pohledu Krebse a kol. (2007, 2010), které je doplněno údaji uváděnými Vostatkem (1995), Bezděkem (2000) a Kahounem a kol. (2009).

#### **3.4.1 Členění důchodového zabezpečení podle formy správy systému**

- **Státní financování důchodů** prostřednictvím státního rozpočtu, kdy zdrojem financí jsou zpravidla daně. Z hlediska financování je nutné obvykle předpokládat přísné nakládání s prostředky, které zcela závisí na rozpočtových pravidlech státu. Rovněž valorizace důchodů je obvykle politickým rozhodnutím. Stát plně garantuje výplatu a výši důchodové dávky. Neexistuje kapitalizace přebytků. Krebs a kol. (2007, s. 182) uvádějí, že v rámci tohoto systému je uplatněna největší solidarita.
- **Soukromý poskytovatel důchodového zabezpečení**, fungující na principu maximalizace zisku, poskytuje finanční služby klientům. Zdrojem financí je pojištění nebo pravidelný vklad nasmlouvaných prostředků (spořicí princip). Výhodou je kapitalizace přebytků (případně vkladů) na kapitálových trzích a tím zhodnocování prostředků. Rizikem je značná míra nejistoty vzhledem k době přispívání do firmy (až 45 let) a nutnost po celou dobu dosahovat vysokého průměrného výnosu, který eliminuje a přesahuje inflaci. Jako soukromý podnik

se může finanční ústav kdykoliv dostat do insolvence nebo utrpět značnou ztrátu na kapitálových trzích. Za vložené prostředky ručí sám přispěvatel (potenciální důchodce). V případě, že stát nařídí povinné ukládání peněžních prostředků k takovému podnikateli, ponese spoluodpovědnost. Valorizace dávky při jejím vyplácení je možná úročením zůstatku na kontě.

- **Veřejnoprávní poskytovatel** jako subjekt stojící mezi občanem a státem. Financování prostřednictvím pojistného na neziskovém principu. Přebytky z doby konjunktury lze kapitalizovat obvykle konzervativnějším investováním v rezervních fondech. O výši valorizace zpravidla rozhodují pojistně matematické principy. Je obdobou státního financování, nicméně má některé výhody soukromé firmy – viz kapitálové zhodnocení. V případě poklesu ekonomiky financuje případné rozdíly z rezervních fondů. Schodky může řešit komerční půjčkou nebo je uhradí stát ze státního rozpočtu jako zřizovatel. V těchto případech stát obvykle garantuje přiznání starobního důchodu. Tento model byl rozpracován do vládního návrhu řešení reformy důchodového zabezpečení na přelomu tohoto století (Hofman, 2003).

Z hlediska správy systému není zanedbatelné, kolik správců dané formy důchodového zabezpečení působí vedle sebe ve stejném čase a zda tyto správci vystupují vůči sobě v konkurenčním vztahu, či nikoliv. Při právním vymezení správců systému je tedy nutné rozhodnout, zda systém bude provozovat jeden subjekt nebo více subjektů. Pokud stát nevymezí míru působnosti každého z více subjektů působících v ekonomice, vystaví je vzájemné konkurenci. V případě existence více subjektů v rámci daného důchodového systému by pak muselo být uvažováno i o nákladech konkurence – viz náklady spojené se získáváním nových přispěvatelů (tzv. provize), respektive i ostatní náklady necenové konkurence.

### **3.4.2 Členění podle formy financování**

V zásadě rozlišujeme dva způsoby financování. Jedná se o průběžný systém financování důchodů a kapitálový systém financování důchodů. Ostatní způsoby jsou jejich kombinací. Někdy je používán termín pojistný nebo spořicí princip. Například Bezděk (2000, s. 11) rozeznává 5 systémů členění podle financování; PAYG, PAYG

s nárazníkovým fondem, plně fondový systém, částečně fondový systém, systém, který nazývá „notional funding“.

- **Průběžný systém financování důchodů PAYG (Pay as you go).** Je založen na mezigenerační solidaritě, dochází k průběžnému přesunu peněz mezi aktivní generací a generací v postproduktivním věku. Role poskytovatele fakticky spočívá pouze v úloze prostředníka. V reálném okamžiku dochází k odvodu důchodového pojištění, které se neprodleně stává zdrojem výplaty starobního důchodu. Výhodou systému je možnost parametrického nastavení principů systému, změna parametrů může stabilizovat finanční rovnováhu i ve velmi obtížných situacích. Další výhodou je automatická valorizace příjmů odvíjející se od aktuální úrovně reálných mezd. Jako současnou zásadní nevýhodu vnímáme okamžitou závislost systému na demografickém vývoji, o čemž panuje široký konsenzus. Charakteristickým znakem parametrického nastavení systému je míra solidarity a zásluhovosti při tvorbě zdrojů a výplatě dávek. Míra solidarity je obvykle vysoká a míra zásluhovosti je zpravidla nižší. Příspěvky jsou obvykle založeny na pravidelných měsíčních odvodech, kdy se výše vyměřovacího základu odvíjí od příjmu účastníka (nejčastěji hrubé mzdy).
- **Fondové financování (systém Capital reserve).** Je založeno na akumulaci vkladů přispěvatelů, tedy na spořicí principu s možným připojištěním rizik (invalidní, vdovský důchod apod.), případně kombinace pojistného a spořicího principu. Každý občan nese plnou odpovědnost za kvalitu svého života ve stáří. Pravidelná výše jeho vkladů je zhodnocována prostřednictvím investic na kapitálovém trhu, což je považováno za výhodné. Systém je vysoce zásluhový. Solidarita je obvykle velmi potlačena. Z toho vyplývá nevýhodnost tohoto systému pro nízkopříjmové sociální skupiny, které nejsou schopny během aktivního života vytvořit dostatečné zdroje (Turner, 2009). Problémem je i valorizace příjmové části systému, která není při spořicí způsobu akumulace automaticky zajištěna. Nejvýznamnějším rizikem je však značná míra nejistoty ve vztahu k míře inflace a dosaženého zisku po dobu velmi dlouhého období (až 45 let).

### 3.4.3 Členění podle způsobu definování důchodových plánů

Za nejčastěji uváděné členění podle způsobu definování důchodových plánů je považováno třídění na dávkově definované systémy, příspěvkově definované systémy a hypotetické příspěvkově definované systémy. Posledně jmenovaný způsob řešení představuje kombinaci obou již prezentovaných pohledů na členění; tedy formy výběru a výplaty pojistného a způsobu definování důchodového plánu.

- **Dávkově definované systémy** (DB-defined benefit) jsou charakterizovány tak, že je garantovaná stanovená výše penzijních dávek. Výše dávky obvykle závisí na parametrickém nastavení – viz např. doba pojištění, dosažení rozhodného věku apod. Krebs a kol. (2007 s. 198) uvádějí, že již v okamžiku přístupu příspěvatele do systému je definována určitá výše dávky, která je účastníkovi vyplácena při splnění stanovených podmínek v době vzniku nároku na plnění. Slavík a Rutarová (2005, s. 355) dodávají, že dávkově definované systémy se vyznačují větší implicitní redistribucí uvnitř dané generace. Zpráva z projektu (Monitoring změn v zahraničních důchodových systémech, 2014, s. 13) popisuje dávkově definované programy jako plány, kde je nárok na dávku definován „nějakým způsobem ve vazbě na výdělky člena, jeho odsloužené roky, indexovanou nebo pevnou částku. Takže člen programu ví předem, jaká bude jeho penze“. Healey et al. (2012, s. 6–7) definují dvě podoby DB plánů (*DB jsou v tomto případě financovány kapitálovým způsobem*). První podoba představuje systém, kdy dávky jsou stanoveny tak, že výše dávek je produkována skutečnými investičními výnosy a skutečným objemem příspěvků. Druhá podoba DB je charakterizována tak, že dávky jsou stanoveny nějakým výpočtovým vzorcem a příspěvky jsou pak stanoveny tak, aby zajistily financování slíbených dávek. Dále uvádějí, že v dávkově definovaných penzijních plánech zaměstnavatel (*provozovatel*) nese riziko, že plánované příspěvky a výnosy z investic nebudou postačovat na pokrytí definovaných dávek.
- **Příspěvkově definované systémy** (DC-defined contribution). Jak už z názvu vyplývá, jsou tyto systémy charakterizovány výší příspěvku do systému. Výše budoucí sazby pak závisí na výši vkladu a na zhodnocení prostředků, které subjekt do systému vložil. Zpráva z projektu (Monitoring změn v zahraničních důchodových systémech, 2014, s. 14) vysvětluje příspěvkově definované systémy jako programy, „kde je příspěvek pevně stanoven dohodou, ale o dávkách se

*rozhoduje podle hodnoty příspěvků zaplacených v rámci programu a nejsou předem stanovené. Takže člen neví, jakou výši penze bude dostávat“.* Vostatek (2012b, s. 18) definuje FDC jako soukromé investiční důchodové pojištění, kde úspory klientů jsou investovány podle jejich volby. Klienti pak nesou celé investiční riziko. Zpráva Bezděkovy komise (Závěrečná zpráva – výkonný tým, 2005, s. 59–60) uvádí, že příspěvkově definované systémy přinášejí s rostoucím věkem přispěvatele větší jistotu do systému, neboť větší část celoživotního odvedeného pojistného je již známa. Komisi je vyzdvihována zásluhovost systému, příspěvkově definované systémy nejsou vhodné pro nízkopříjmové přispěvatele. Healey et al. (2012, s. 7) uvádějí, že příjemci dávek nesou v DC plánech riziko, že jejich příspěvky a výnosy z investic nebudou stačit na poskytnutí dostatečných dávek. U DC důchodového plánu dále uvádějí, že typicky jsou DC dávkové plány strukturovány jako účty na shromažďování příspěvků. Toto konto je investováno do finančních nástrojů (hlavně obligací a akcií). Skutečná návratnost těchto zdrojů pak určuje hodnotu dávky.

**Hypotetické příspěvkově definované systémy** (NDC-notional defined contribution) představují příspěvkově definovaný systém, který je však financován průběžným způsobem. Dávka je potom odvozena od hypotetického zhodnocení vkladů účastníka. Systém byl prvně použit ve Švédsku. I zde je však upozorňováno na problém výše důchodů vyplácených prostřednictvím systému NDC pro nízkopříjmové přispěvatele, jak uvádějí např. Krebs a kol. (2007 s. 185–186). Tento systém (NDC) definuje Vostatek (2012b) jako „*nefinanční příspěvkově definovaný systém*“, kdy uvádí, že výše důchodu plně závisí na zaplaceném pojistném a na věku pojištěnce, při kterém mu bude vyplácen starobní důchod. „*Jde o převážně průběžně financovaný systém, spravovaný odděleně od státního rozpočtu.*“ Slavík a Rutarová (2005, s. 355) definují NDC systém jako pokus o překonání nivelizace penzijních dávek v systému DB, smysl spatřují ve snížení redistribuce v rámci jedné generace. Holzmann et al. (2012) definují NDC důchodové pojištění jako variantu PAYG penzijního plánu s vyšším transferem vlastního kapitálu, než je tomu u standardního PAYG důchodového systému. Návratnost vložených prostředků je pak závislá na růstu mezd v dané ekonomice.

### 3.4.4 Členění podle způsobu přiznávání důchodů (konstrukce dávky)

Vostatek (1995) uvádí, že existují dva základní systémy přiznávání důchodů a několik systémů přechodných nebo odvozených. První model je Bismarckův klasický pojistný systém a druhý je model jednotného důchodu. Z kombinovaných typů je v současnosti nejčastěji používaný pojistný systém s minimální výší dávky a tzv. dvousložkový důchod, kdy jedna část důchodu je stanovena v jednotné výši a druhá část závisí na výši odvedeného pojistného.

- **Princip Bismarckova pojistného systému** je takový, že konečný důchod přímo závisí na výši uhrazeného pojistného. Hlavními determinantami jsou doba pojištění a průměrný výdělek. Obvykle je pak důchod stanoven jako určité předem stanovené procento z průměrného výdělku. Nastavení systému bývá každoročně upravováno (valorizování dávky), aby nedocházelo k disproporcím ve vztahu k průměrné mzdě.
- **Princip jednotného důchodu** charakterizovaný např. Beveridgeovým systémem (flat-rate). Výše důchodu je odvozena buď od dosažení stanoveného věku dožití, nebo trvalého bydliště. Výše důchodů je nivelizována a diferenciací důchodů je dosahována v paralelních systémech důchodového připojištění (často princip zaměstnaneckých penzijních fondů) nebo je výše důchodů stanovena na základě doby pojištění, kde však vyšší diferenciaci dosahují příjemci dávky rovněž v systémech připojištění.
- **Principem dvousložkové konstrukce** je model, kdy část důchodu je stanovena pevnou částkou (nivelizační část důchodů, posílením této části důchodu se zvyšuje princip solidarity). Druhá část konstrukce důchodu je stanovena jako určitá procentní sazba z dosažené průměrné mzdy za stanovené období (posilováním této druhé části konstrukce důchodu na úkor části první zvyšujeme princip zásluhovosti). Rovněž zde je nutná pravidelná valorizace důchodu za účelem zachování rovnováhy systému a úrovně důchodů.
- **Principem pojistného systému se stanoveným minimem** je garance minimální výše důchodu. Jedná se o modifikovaný bismarckovský systém, kdy rozhodující podmínkou je doba účasti na pojištění, respektive stanovení její minimální doby. Jinak v podstatě systém funguje obdobně jako klasický Bismarckův model. Tento systém se velmi podobal systémům důchodového zabezpečení.



ní, který v různých modifikacích byl tradiční na teritoriu současné České republiky až do roku 1992 (Krebs a kol., 2007).

### 3.5 Definování klíčových parametrů systému důchodového zabezpečení

- **Účast osob v systému.** Účast na penzijním pojištění může být dobrovolná nebo povinná, případně povinná s dobrovolným vstupem. Účast v penzijním systému nebo alespoň některá její část by měla být povinná. Teoretická dobrovolnost podle Slavíka a Rutarové (2005) povede k tomu, že neodpovědná část, která zůstane ve vysokém věku bez prostředků, se pokusí nátlakem na vládu tyto prostředky získat (např. jako sociální dávku). Autoři uvádějí, že tento postup by v konečném důsledku poškozoval ty, kteří si odpovědně spořili na vlastní důchod. Na druhou stranu povinnost spořit v penzijních fondech a zvýhodnění této formy spoření povede k distorzi ve struktuře úspor.
- **Možnosti uplatnění zdanění.** Bezděk (2000, s. 15) uvádí dva základní přístupy ke zdanění penzijních systémů:
  - **Systém EET.** V tomto systému jsou jak odváděné příspěvky, tak i případné investiční výnosy, osvobozeny od daně, ale vyplácené důchody podléhají dani z příjmu.
  - **Systém TEE.** Příspěvky nejsou daňově odečitatelné, platí se ze mzdy po zdanění. Investiční výnosy a starobní důchody zdaňovány nejsou.

Bezděk (1998) uvádí, že TEE způsob převažuje u povinných penzijních systémů a EET u dobrovolných penzijních plánů.
- **Náhradový poměr** je relace výše důchodového příjmu ve vztahu k čisté nebo hrubé mzdě. Náhradový poměr je výrazem aktuálního nastavení důchodového systému. Zpráva Bezděkovy komise nedoporučuje používat náhradový poměr jako měřítko hodnocení důchodového systému. Náhradový poměr definuje takto. „*Celkový náhradový poměr (=). Poměr průměrného vypláceného starobního důchodu k průměrné hrubé mzdě v ekonomice*“ (Závěrečná zpráva – výkonný tým, 2005, s. 80).
- **Uplatnění solidarity a zásluhovosti.** Solidarita a zásluhovost jsou výrazem míry přerozdělení v rámci důchodového systému. Nulová solidarita = 100 %

zásluhovosti a naopak. **Míra solidarity** je podle Krebsa a kol. (2007, s. 220) dána těmito faktory:

- příjmovou redistribucí,
  - poskytováním výhod pro určitou skupinu příjemců dávek – jako příklad Krebs a kol. (2007) uvádějí uznávání náhradních dob pojištění nebo systém stanovení pojistného u OSVČ v rámci českého systému důchodového zabezpečení.
- **Definování doby trvání přispívání do systému.** Je další důležitou charakteristikou nastavení důchodového zabezpečení. V dávkově definovaných systémech má obvykle charakter stanovení rozhodného věku pro odchod do starobního důchodu. Dobu trvání účasti v systému může také omezit možnost variabilního odchodu do důchodu. Dosažení důchodového věku není obvykle zásadní podmínkou pro přiznání důchodové dávky, obvykle je možný odchod do důchodu dříve nebo i později. Možnost variabilního odchodu do důchodu je nutná z důvodu poněkud problematického prodlužování rozhodného věku odchodu do důchodu. Není jisté, zda s prodlužováním lidského věku je spojené i dosahování vyšší kvality života ve smyslu prodloužení fyzické a psychické výkonnosti obyvatelstva po 60., respektive 65. roce věku. Krebs a kol. (2007) uvádějí prudký nárůst odchodů do předčasného důchodu a dávají jej do souvislosti s předpokládanou výhodností tohoto kroku. Uvádějí, že možnosti předčasného odchodu do důchodu byly omezeny s platností od 1. 7. 2001 a dále od 1. 1. 2004. Jako příklad růstu odchodů do předčasného důchodu i přes trvalé krácení důchodů uvádějí rok 2002, kdy ze všech přiznaných starobních důchodů činily předčasné důchody 58 %, zatímco v roce 1996 tento podíl představoval pouze 18 %. V této souvislosti neberou v úvahu možnou souvislost s postupným prodlužováním důchodového věku, kterého je nutné dosáhnout k řádnému odchodu do důchodu. To, že předčasný odchod do důchodu může mít příčinu ve zvyšování věku nároku na starobní důchod, dokládá i výrazný nárůst počtu odchodů do invalidního a částečně invalidního důchodu (Bednář, 2010). U příspěvkově definovaných systémů má doba přispívání obvykle smluvní charakter a je stanovena dobou, na kterou je sjednán pojistný plán. Obvykle je stanovena pouze dolní hranice trvání smlouvy, při které vznikne nárok na čerpání dávky.

- **Způsob valorizace důchodů.** Je poslední zde uvedenou charakteristikou důchodového systému. V zásadě je možné provádět ji dvěma způsoby, a to valorizací podle úrovně růstu cenové hladiny a valorizací podle růstu průměrné mzdy. Existují i kombinace těchto dvou možností. Pojistněmatematická zpráva analyzuje 4 způsoby valorizace a jejich dopad především na výši celkového náhradového poměru: (Pojistněmatematická zpráva o sociálním pojištění, 2008, s. 68).
  - Valorizace podle vývoje CPI (index spotřebitelských cen).
  - Podle růstu cen a 1/3 růstu reálné mzdy (minimální valorizace dle platného zákona).
  - Podle tzv. „švýcarské“ valorizace 1/2 růstu cen a 1/2 růstu mezd.
  - Valorizace podle průměrné mzdy.

Z analýzy vyplývá, že nejméně nákladný způsob představuje valorizace podle vývoje cen. Přesto i tento způsob vede v případě České republiky při v projekci předpokládaném nastavení systému (tedy při existenci mnoha parametrů) k růstu kumulovaného dluhu systému v roce 2100 ve výši 130 % HDP (Závěrečná zpráva – výkonný tým, 2005).

### **3.6 Současné názory na nastavení důchodových systémů**

Níže je prezentována rozsáhlejší diskuse probíhající v odborných kruzích na téma optimálního nastavení důchodových systémů a názory na způsob financování. V této části jsou prezentována často protichůdná stanoviska řady autorů, která dokládají složitost tohoto problému.

#### **3.6.1 Srovnání obou systémů financování**

Krebs a kol. (2007, s. 184) uvádějí jako výhody průběžného systému důchodového zabezpečení finanční stabilitu systému, nižší náklady na zřízení, možnost uplatnění redistribuce, nižší režii. Nevýhodu spatřují především v demografickém riziku (stárnutí populace), vyšší možnosti ovlivňování politickými vlivy, nadměrné redistribuci, případně vytlačování soukromých investic a v negativních dopadech na trh prá-

ce. Za jakých podmínek nastávají zejména poslední dvě uvedené definované nevýhody, neuvádějí.

Vostatek (2012a) definuje celostátní důchodové systémy sociálního pojištění jako výrazně nízkonákladové. Považuje za nezpochybnitelné, že pro klienty jsou podstatně výhodnější než „sebelepší“ soukromé penzijní fondy.

Eatwel (1999, s. 60) uvádí tyto hlavní výhody systému průběžného financování: jednoduchost a transparentnost, nízké administrativní náklady, progresivní přerozdělení, široké pokrytí populace, systém nebrání mobilitě pracovních sil, existuje nízké riziko pro účastníka důchodového zabezpečení. Jako nevýhody tohoto systému uvádí rozpočtovou zátěž u státního financování a nemožnost výběru jiné varianty. Eatwel neuvádí na rozdíl od většiny autorů nevýhodu demografickou. Tento názor vychází z jeho přesvědčení, že demografický pokles postihuje oba systémy obdobně.

Zpráva Bezděkovy komise (Závěrečná zpráva – výkonný tým, 2005, s. 58) naopak zdůrazňuje demografickou závislost systému PAYG. Za další nevýhody označuje závislost na domácím vývoji ekonomiky, riziko mezigenerační nespravedlnosti, riziko politického zneužití.

Jako velkou výhodu PAYG systémů komise označuje odolnost proti ekonomickým výkyvům, když uvádí, že rovněž není 100% (Závěrečná zpráva – výkonný tým, 2005, s. 58). Tomuto tvrzení odpovídají výsledky celosvětové krize, která začala v roce 2008 a která PAYG systémy zasáhla jen nevýrazně. Analýza ISSA ze závěru roku 2008 uvádí, že rezervní fondy, které pomáhají stabilizovat PAYG systémy, utrpěly ztrátu od -7,5 % (Kanada) do -17,3 % (Irsko). Výjimkou bylo Dánsko, které dosáhlo růstu 1,4 % (Social security in a time of financial crisis, 2008, s. 1–2). V souvislosti s problémy systémů PAYG hovoří zpráva nikoliv o propadu a problémech těchto systémů, ale o propadu rezervních fondů, které některé systémy PAYG mají zřízeny za účelem stabilizace nebo přilepšení svých penzijních plánů.

Bezděk (2000) dodává, že nevýhodou PAYG je především závislost na demografickém vývoji. V důsledku poklesu produktivní populace dochází ke snížení implicitní míry výnosnosti systému PAYG, uvádí, že starší generace mají čistý profit z PAYG, mladší čistou ztrátu. Současně tvrdí, že „*implicitní reálná míra výnosu PAYG penzijních plánů je již delší dobu výrazně nižší než u fondových a příspěvkově definovaných schémat*“.

Problémy spatřuje Bezděk (2000) rovněž v preferenci odchodů do předčasných starobních důchodů. Tento problém je markantní u lidí s nízkými příjmy a s nízkým vzděláním. Vlády takto na úkor PAYG řeší problém nezaměstnanosti. Obdobnou alternativou je zneužívání odchodů do invalidních důchodů. Další problém související s předčasným odchodem do důchodu je spojen s tím, že předčasný odchod do důchodu není přiměřeně krácen podle principů pojistné matematiky a důchodci získávají čistý zisk z čerpání důchodu, toto je dále motivuje k využívání tohoto institutu (Bezděk, 2000, s. 38).

Schneider (2011) uvádí, že z pohledu mladší generace je nutné rozhodovat mezi dvěma zly: skrytým penzijním dluhem a značným mezigeneračním přerozdělením. Skrytý penzijní dluh považuje Schneider v případě ČR za nízký a uvádí, že v podmínkách České republiky zaplatí populace narozená v roce 2008 v případě mužů trojnásobek částky, než mohou v důchodovém věku sami očekávat (297 %), a v případě žen dvojnásobek (203 %) takovéto částky. Toto považuje za velmi značnou mezigenerační solidaritu. V metodice výpočtu Schneider neuvažuje o růstu mezd a cen.

Vostatek (2012b, s. 3–5) polemizuje s názory na velikost mezigeneračního přerozdělování, když uvádí stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí ČR (MPSV), kdy podle výpočtu MPSV bylo použité vnitřní výnosové procento, kterým je popisována relace mezi zaplaceným pojistným a starobními důchody, ve všech modelech vyšší než uvažovaná inflace. Toto považuje za „naprostý“ rozpor s tvrzením Schneidera (2011) o velikosti starobních důchodů ve výši 1/3 respektive 1/2 ve vztahu k příslušnému pohlaví. Rovněž připouští, že z logiky věci „*by mohlo vyplývat*“, že klienti obdrží méně, než do systému vložili, ale v žádném případě nemůže být rozdíl řádový (v násobcích).

U kapitálově financovaného fondového systému Krebs a kol. (2007, s. 184) uvádějí tyto výhody tohoto systému: menší citlivost na demografický vývoj ve společnosti, pozitivní vliv na trh práce, dopady na kapitálové trhy. Nevýhody spatřují v první řadě v problematice zabezpečení nízkopříjmových skupin, kterým nízké příjmy neumožňují naspořit dostatečné prostředky na důchod (viz také například zkušenosti s tzv. chilským modelem, které uvádí Turner, 2009, s. 3–4). Za značné riziko považuje bezpečnost soukromých penzijních fondů, riziko neodhadnutelné výše znehodnocení výnosů mírou inflace, reálnou hodnotu penzí, kterou pokládá za nepředví-

datelnou. Za problém považuje i vysoké náklady na provoz fondů, které pokládá ve srovnání s veřejnými systémy za mnohem větší.

Zpráva Bezděkovy komise (Závěrečná zpráva – výkonný tým, 2005, s. 59) uvádí jako výhodu fondového financování důchodů malou závislost systému na demografickém vývoji a možnost mezinárodní diverzifikace financování důchodových závazků. Lze tak snížit závislost financování důchodových závazků na domácí ekonomice; tato závislost je typická pro systém financovaný PAYG. Nicméně události posledních let toto tvrzení obecně zpochybňují – viz problémy Irska a Islandu, jejichž privátní fondové systémy byly značně globalizovány. Také Turner (2009, s. 3–4) toto investování v případě menších ekonomik dokonce považuje za riziko. Bezděkova komise rovněž nebere v úvahu, že s výraznějším investováním do zahraničních akcií by docházelo k významnému poklesu domácích investic a tím k negativnímu vlivu na domácí ekonomický růst. Za další výhody systému fondového financování (dále jen FF) označuje mezigenerační spravedlnost.

Demografický problém se týká pouze prodlužování věku, kdy podle názoru komise pokles porodnosti nemá na výkonnost systému vliv. Uvádí: „*Občas bývá mylně uváděno, že fondově financovaný systém (FF) je na rozdíl od PAYG systému odolný vůči veškerému demografickému riziku... Ovšem ani FF systém nemůže být imunní vůči faktoru rostoucí naděje dožití... U FF systému, má-li charakter příspěvkově definovaného schématu, dochází při rostoucí naději dožití (a stagnaci skutečného věku odchodu do důchodu) k automatickému poklesu výše nově přiznaných důchodů*“ (Závěrečná zpráva – výkonný tým, 2005, s. 59).

Nevýhody systému fondového financování komise definuje takto: „*Fondové financování podléhá riziku turbulencí na kapitálových trzích. Pohyby cen akcií a jiných instrumentů či změny úrokových sazeb mohou v krátkém období výrazně změnit (snížit či zvýšit) finanční stav*“ (Závěrečná zpráva – výkonný tým, 2005, s. 59).

Dále uvádí jako nevýhodu vysoké administrativní náklady, citlivost na dobu dožití a závislost na kvalitě institucionálního prostředí, kterou však současně prezentuje jako výhodu systému.

Turner (2009, s. 8–9) uvádí, že na kapitálový systém financování mohou mít negativní dopad také politické vlivy, které ovlivňují tvorbu portfolia a investování. Jedná se například o tyto vlivy:

- Neumožnění investic do jednotlivých akcií.
- Neumožnění investic do podílových fondů s úzkým zaměřením na trhu.
- Neumožnění získání důchodu ze všech možných investic, například má být investováno do vysoce rizikových investic (uvádí příklad Chile a politiky nepřímé stimulace nízkopříjmových investorů).

Slavík a Rutarová (2005, s. 357–358) uvádějí jako další nevýhody fondového hospodaření: neznalost reálné míry výnosnosti v době čerpání, faktickou nemožnost přesunout spořené prostředky z fondu do momentálně pro danou chvíli výhodnějšího zhodnocení kumulovaných prostředků a neznalost povinnosti zdanění výnosů fondu v době výplaty dávky. Zpochybňují odolnost fondů proti negativním demografickým změnám, kdy z dlouhodobého hlediska považují důsledky za obdobné. Dále uvádějí, že penzijní systém může být definován jak dávkově, tak i příspěvkově. Uvádějí, že investování penzijních fondů do státních aktiv představuje skrytý průběžný systém: *„Pokud by penzijní fond investoval velkou část svých aktiv do státních pokladničních pohledávek a státních dluhopisů, šlo by v podstatě o skrytý systém průběžný, avšak s neefektivně vysokými transakčními náklady“* (Slavík, Rutarová, 2005, s. 356).

Eatwel (1999, s. 60) uvádí jako výhody FF: vyšší návratnost z profesionální kapitálové investice, pojištěný má svobodnou volbu výběru, zvyšování (domácích) úspor a vliv na ekonomický růst, podpora rozvoje kapitálových trhů, automatická úprava úrovně důchodů, aby byla zajištěna stabilita systému. Za nevýhody považuje: regresivní dopad na rozdělování příjmů, vysoké administrativní náklady, omezené pokrytí, riziko nejisté návratnosti, potřeba bezpečné sociální sítě, kterou systém pro svá rizika nesplňuje, omezení mobility pracovních sil (u zaměstnaneckých penzijních fondů).

Barr (2002, s. 3) uvádí, že vliv demografických změn má dopad na oba systémy – tedy i na fondový. Zpochybňuje výrazný vliv úspor fondů na ekonomický růst:

Zpráva Bezděkovy komise dále upozorňuje na míru regulace státem, hovoří o „významu institucionálního prostředí“ ve vztahu k fondovým systémům a jejich regulaci. Uvádí: *„Bezpečnost FF systému dosažená na úkor dlouhodobé efektivity systému je pro životní úroveň budoucích důchodců podobně problematická jako výnosný fondový systém s nízkou úrovní bezpečnosti“* (Závěrečná zpráva – výkonný tým, 2005, s. 62–63).

Barr (2002, s. 5–17) ve své publikaci uvádí celkem 10 mýtů spojovaných především s fondovými systémy financování. Mezi nejdůležitější mýty, které Barr vyvrací, patří níže uvedené teze:

1. Teze, že fondový princip vyřeší nepříznivý demografický vývoj. Princip spočívá v tom, že pokud je početná generace „A“ vystřídána méně početnou generací „B“, projeví se demografická nerovnováha jak na trhu výrobků a služeb, tak i na trhu aktiv (kapitálu).

2. Teze, že existuje přímý vztah mezi fondovými systémy a ekonomickým růstem. Toto tvrzení není podle Barra tak jednoznačné, jak se předpokládalo. Uvádí, že povinné spoření ve fondech je často doprovázeno omezením nebo změnami jiných forem spoření. Ve světě neexistuje empirické vyhodnocení tohoto vztahu. Evidenční údaje zemí nejsou úplné, jediná evidence je dostupná po dostatečně dlouhou dobu v USA a Barr ji uvádí jako kontroverzní. Příčinu této kontroverznosti neuvádí. Uvedený vztah úspor v penzijních fondech a ekonomického růstu závisí podle něj na tom, jak budou vkladatelé reagovat v ostatních formách úspor a také na tom, jak produktivně budou finanční zdroje alokovány.

Toto tvrzení podporuje i Bezděk (2000, s. 49), kdy uvádí: „*Neexistuje dostatek empirických dat potvrzujících jednoznačně existenci vazby mezi penzijními reformami (ve smyslu privatizace PAYG) a ekonomickým růstem.*“

3. Teze, že existence fondového systému redukuje vládní penzijní výdaje, včetně teze, že financování se zlepšuje, když jsou reálné výnosy vyšší než růst reálné mzdy. Předně autor tvrdí, že privatizace není žádným řešením penzijního problému. Sice v dlouhém období po stabilizaci systému může dojít ke snížení veřejných výdajů na penze, avšak v krátkém období vytváří vysoké tlaky na státní rozpočet. Obecně autor souhlasí s tvrzením, že za předpokladu vyššího růstu výnosů než růst reálných mezd dosahuje FF lepších výsledků. Na druhou stranu dodává, že v okamžiku započítání transformačních nákladů na přechod od PAYG k fondovému systému tato tvrzení platit nebudou.

Slavík a Rutarová (2005) k tomuto poznamenávají, že Barrovu studii lze vnímat jako „*snahu postavit se účelovému marketingovému snažení správců fondových penzijních úspor a vnést do debaty o penzijním problému a reformách alternativní ekonomický pohled*“. Přičemž snahu penzijních fondů propagovat svůj finanční produkt



lze považovat za legitimní. Aktivitu státní správy v obhajobě systému průběžného financování považují za slabší a neodpovídající této marketingové kampani, tímto může vznikat jednostranný pohled na celý problém.

Bezděk (2000, s. 46) se také vyjadřuje i k otázce nákladů na transformaci PAYG do fondových systémů. Uvádí: *„Privatizace státního penzijního systému nemá sama o sobě žádný vliv na národní úspory. Zvýšení soukromých úspor (úspory v povinných penzijních fondech) je plně vytlačeno poklesem veřejných úspor (tranzitivní náklady v podobě deficitů starého státního penzijního programu). To, co je skutečně důležité, spočívá ve způsobu financování tranzitivních nákladů. Jsou-li financovány zvýšením vládního dluhu, nemá privatizace žádný dopad na národní úspory. Jsou-li však alespoň částečně financovány vládní finanční konsolidací, mohou národní úspory významně vzrůst.“* Jako možnosti fiskální konsolidace uvádí zvýšení daní, snížení výdajů státu nebo kombinaci těchto metod. Podle něj je možné tohoto dosáhnout také prodloužením odchodu do důchodu, penalizací předčasných důchodů apod. *(některá z jeho doporučení nejsou kompatibilní s uznanými principy EU v oblasti důchodového zabezpečení, např. penalizace předčasných důchodů).*

Je na místě připomenout, že PAYG je popisován za současné demografické krize. Pro srovnání, není korektní prezentovat vývoj fondově financovaných penzijních fondů v optice nedávné finanční krize.

### **3.6.2 Důchodové zabezpečení jako transfer zboží a služeb**

Další příspěvek do diskuse přinesla práce Michala Slavíka a Radky Rutarové (2005), kteří ve svém článku „Příspěvek do diskuse o reformě penzijního systému“ aplikovali především poznatky Eatwela (1999) a Barra (2002) do českého prostředí. Autoři se v první části práce zastavují nad tím, co je podstatou důchodového systému a optikou tohoto zjištění pak posuzují oba nejčastější způsoby financování. Tvrdí, že životní úroveň jedince je dána tokem zboží a služeb, které spotřebovává. Zdroje na nákup tohoto zboží a služeb získává jedinec svým podílem na výrobě tohoto zboží a služeb. V okamžiku odchodu do důchodu o tento příjem přichází. Autoři udávají tyto možnosti, jak si může jedinec zajistit přístup ke spotřebě zboží i služeb v postproduktivním věku:

1. Odkládání zboží do zásoby – způsob dlouhodobě neudržitelný, v některých případech i nemožný.
2. Akumulace pohledávek v produktivním věku, které jedinec uplatňuje ve věku postproduktivním:
  - a) pohledávky mají charakter explicitní = finanční smlouvou zajišťující určitý tok peněžních prostředků po stanovení podmínek a dosažení věku – viz kapitálové peněžní fondy,
  - b) implicitní pohledávka je zajištěna společenskou smlouvou na principu mezigenerační solidarity. V minulosti především v rámci rodiny, v současnosti roli rodiny přebírá stát prostřednictvím systémů PAYG (Slavík, Rutarová, 2005, s. 349–350).

Princip výplaty transferů spočívá v tom, že to, co zaplatí současná generace generaci rodičů, získá posléze od generace svých dětí. Tato rovnováha je zajištěna při přibližně rovnoměrném demografickém vývoji. V situaci demografických změn, především stárnutí populace a úbytku aktivní generace, nastává situace čistých transferů. Autoři odmítají tendenci, aby problém s nerovnováhou důchodového systému vyvolanou demografickými změnami byl spojován pouze se systémem průběžného financování. V této souvislosti tvrdí, že mezigenerační transfer má pokaždé charakter transferu toků a služeb mezi generací v produktivním věku a generací v poproduktivním věku. Fakticky se jedná o toky výrobků a služeb, který se generace v produktivním věku vzdá. Peněžní podoba transferu plní pouze podobu prostředníka (Slavík, Rutarová, 2005, s. 349–350).

Podstatu fungování penzijních systémů vysvětluje na jednoduchém modelu Eatwel (1999, s. 58). Jeho model funguje na těchto zobecňujících předpokladech: důchodci jsou jedinou závislou skupinou ve společnosti; daně a pojištění slouží pouze k zajištění zboží a služeb pro důchodce; důchodci nevytvářejí žádné další zdroje příjmu (nespoří). V takto zjednodušeném systému platí níže uvedený vzorec pro výpočet celospolečenského mezigeneračního transferu zboží a služeb:

$$P \times N = (S+T) \times Y \times W \quad (1)$$

P = průměrná výše důchodu důchodce a rok

N = počet důchodců

(Levá strana rovnice vyjadřuje výši výdajů systému za rok)

S = průměrná míra úspor

T = průměrná daňová sazba (včetně příspěvků na důchody)

Y = průměrná hodnota produktu  
W = objem zboží a služeb produkovaný generací v produktivním věku  
(Y × W) představuje celkovou finanční hodnotu toku zboží a služeb  
(Pravá strana rovnice představuje hodnotu, které se musejí aktivní generace vzdát)

Pokud položíme  $S+T = R$  a R bude představovat míru toho, čeho se musí stávající generace vzdát ve prospěch stávajících důchodců, můžeme se pokusit vyjádřit poměr důchodců vůči nespotřebované hodnotě aktivních generací. Rovnice bude mít po úpravě tvar:

$$N/W = RY/P \quad (2)$$

Vyjadřuje tak vztah k produktu ( $R \times Y$ ) vůči důchodu. V zásadě tedy musí platit, že poměr počtu důchodců/vytvořené nespotřebované výrobky a služby (určené pro důchodce) se musí rovnat poměru hodnoty produktu  $R \times Y$  vůči průměrné výši důchodu P.

Eatwel ve svém článku dále rozvíjí výše uvedené úvahy do modelu za použití míry růstu jednotlivých veličin.

$$n - w = r + y - p \quad (3)$$

n = míra růstu počtu penzistů  
w = míra růstu osob v produktivním věku  
r = vážená míra růstu daní (včetně sociálních příspěvků)  
y = míra růstu produktivity  
p = míra růstu reálného průměrného důchodu

Hodnotu vážené míry růstu daní formuloval Eatwel takto:

$$r = s \times a + t \times (1 - a) \quad (4)$$

Uvádí: „Zdroj penzijní krize je v tom, že ‚n‘ je větší než ‚w‘, populace důchodců roste rychleji než produktivní síly. Potom levá strana (vzorce 3) je kladná a pravá strana musí být také kladná. Toho může být dosaženo zvýšením hodnoty ‚r‘, zvýšením spoření nebo daní, zvýšením sazby produktivity růstu ‚y‘ nebo snížením hodnoty (dokonce záporné hodnoty) pro ‚p‘, které je snížením růstové sazby reálné hodnoty průměrného důchodu“ (Eatwel, 1999, s. 58).

Dále uvádí, že ke zvýšení „r“ může dojít (podle rovnice č.4) dvěma cestami. Buď zvýšením míry úspor, anebo zvýšením zdanění.

Slavík a Rutarová (2005, s. 352) dále uvádějí: „... pomocí Eatwelova modelu lze ilustrovat skutečnost, že stávající penzijní problém primárně nesouvisí se systémem financování penzijního systému, ale jde spíše o záležitost redistributivního charakte-

*ru vyvolanou demografickými faktory.*“ Autoři uvádějí, že je často nepochopena podstata problému penzijního systému, tedy uvedený transfer a redistribuce výrobků a služeb. Penzijní problém není podle nich primárně záležitostí finančního charakteru. Problém nedostatku peněz v systému vidí v tom, že stávající generace produktivních pracovníků nevytváří dostatečné úspory, které by odpovídaly požadavkům obyvatel v poproduktivním věku. Transformací na fondové financování se tento problém nevyřeší. Podle autorů je možné řešení těmito třemi způsoby:

1. Redukcí faktické spotřeby produktivní generace (zvýšením odvodů).
2. Redukcí spotřeby důchodců (snížením penzí).
3. Zvýšením toho, co je produktivní generace schopna vyprodukovat (reálné zvýšení národního produktu).

Z výše uvedených důvodů uvádějí, že do potíží vyvolaných stárnutím populace se obdobně může dostat i penzijní systém financovaný fondově. Z hlediska Eatwelova modelu vyznívají podle těchto autorů názory, že fondový systém může řešit problém důchodového systému nepřesvědčivě. Jelikož je důchodový systém v podstatě způsob zajištění redistribuce vyprodukovaného zboží a služeb poproduktivní generaci tak, aby nedošlo k výraznému poklesu jejich životní úrovně, nejedná se tedy o tvorbu finančních aktiv. Důležitá tedy není výše celkových finančních aktiv, kterou zdůrazňují penzijní fondy, ale kupní síla důchodu, tedy množství redistribuovaných výrobků a služeb, které si důchodci budou moci v budoucnu za přiznaný důchod koupit.

Důchodce má zájem na stálém reálném přísunu prostředků, které mu umožní přinejmenším udržet nastavenou míru spotřeby výrobků a služeb (zabezpečí danou životní úroveň). Pokud tedy v daném roce aktivní generace vytvoří určitý produkt (objem výrobků a služeb), tak na jeho spotřebě se podílí jak produktivní generace, tak poproduktivní generace. Výše úspor, které se aktivní generace vzdá (ve formě daní a příspěvků na sociální zabezpečení), se musí rovnat prostředkům vydaným na spotřebu produktivní generací. V případě větší pohledávky důchodců po výrobcích a službách, než odpovídá aktuální výši odvodů a daní produktivních obyvatel, trh reaguje inflací, která znehodnotí jak prostředky důchodců, tak ale i výnosy penzijních fondů (Slavík, Rutarová, 2005, s. 353).

### 3.6.3 Výnosnost a investování penzijních fondů

Vostatek (2012a, s. 14) uvádí, že míra výnosů je v různých státech rozdílná: „V jednotlivých zemích se využívají i velmi odlišné systémy a produkty, s velmi odlišnými dopady na čisté výnosy (včetně hrubých výnosů) i za jinak stejných podmínek...“

Slavík a Rutarová (2005) se v kontextu výše uvedených souvislostí „Eatwelových rovnic“ vyjadřují i k míře reálného růstu penzijních fondů. Problém vidí v tom, že reálné výnosy v budoucnu nikdo nezná. Lze tedy použít úrokovou míru „bez přívlastku“ nebo stanovit relativně vysokou míru reálného zhodnocení např. ve výši 6–12 %. Uvádějí, že z makroekonomického hlediska na světě neexistuje stát, který by dlouhodobě (tedy například v kontextu 30–40 let) dosahoval průměrného reálného ekonomického růstu ve výši 6–8 %. V případě důchodového systému do ekonomických vztahů vstupuje celá populace dané země, otázkou pak je, zda za těchto podmínek můžeme všem důchodcům zajistit dlouhodobě reálné zhodnocení důchodů přesahující o několik reálných procentních bodů reálný ekonomický růst dané země (Slavík, Rutarová, 2005, s. 353). Skutečnou průměrnou reálnou míru úročení výnosů z penzijních fondů zjistíme podle Slavíka a Rutarové až ex post, tedy v okamžiku čerpání úspor.

Barr (2002, s. 14) uvádí 2,6procentní návratnost ze systémů (PAYG) ve srovnání z hrubým reálným výnosem kapitálu nebankovních podniků v průměru ve výši 9,3 % za stejné (blíže neurčené) období. Barr prezentuje názor, že za této situace nutit jednotlivce používat nefondové systémy dramaticky zvyšuje jejich náklady na nákup důchodu.

Deklarované vysoké výnosnosti amerických důchodových fondů tolik neodpovídá zjištění Healey et al. (2012, s. 26), když uvádějí, že za 13 let v průběhu let 1998–2010 vzrostl reálný HDP USA o 27,4 % (tj. v průměru o 2,1 %). Hodnota důchodů za stejné období stoupla u státních zaměstnanců a zaměstnanců veřejných regionálních fondů o 18,49 %, (tj. průměrně za rok o 1,42 %), nicméně u zaměstnanců soukromých penzijních fondů jen o 13,36 % (tj. průměrně o 1,02 %). Autoři formulují teorii, že toto je pravděpodobný důsledek politického rizika. Nicméně ve vztahu k hodnotám Barra (2002), který hovoří o reálném růstu podniků ve výši 9,3 % (viz výše), a např. Gokhalea (2012), který uvádí u 77 % fondů míru návratnosti investic

ve výši 8 %, se při tomto srovnání reálného růstu ekonomiky USA za uvedené období s mírou zjištěného reálného zhodnocení privátních penzijních plánů jedná o překvapující zjištění.

Storms a Nation (2012, s.17) uvádějí, že jimi analyzované kalifornské veřejné penzijní fondy dosahují míru návratnosti 5 % (při konzervativním investování s převahou dluhopisů v portfoliu), tuto sazbu považují v americkém prostředí za „bezrizikovou“, přičemž jako nejčastěji užívanou sazbu návratnosti investic pro krytí závazků penzijních fondů uvádějí sazbu 7,75 %. V americkém prostředí za dlouhodobě udržitelnou realistickou sazbu návratnosti investic však autoři považují sazbu 6,2 % (kombinace dluhopisů a akcií). Z práce není zcela zřejmé, zda se jedná o reálné, či nominální hodnoty zhodnocení. Druhé možnosti by odpovídalo to, že výnos 5 % srovnávají s výnosem amerických veřejných dluhopisů. Přičemž uvádějí, že stávající vykrývání schodku penzijních fondů zřizovatelem (regionální autoritou) již v současnosti dosahuje hodnoty 10,1 % všech komunálních výdajů (srovnáváno 24 regionů státu Kalifornie). Při očekávané míře návratnosti 6,2 % uvádějí očekávaný nárůst výdajů z obecných rozpočtů na 17,4 % hodnoty těchto výdajů, aby pokryly schodek veřejných penzijních fondů.

Vostatek (2012b, s. 19) uvádí, že podle studií OECD v případě tzv. balancovaného portfolia byl dosahován průměrný roční investiční výnos pro soukromé společnosti ve výši 7,3 %. Whitehouse et al. (2009) rovněž uvádějí, že u správních nákladů soukromých penzijních fondů (OECD uvádí tyto náklady při 10% odvodu pojistného z vyměřovacího základu ve výši 2,3 % z aktiv ročně) nejde jen o správu aktiv a poplatky v době „spoření“, ale je nutné vzít v úvahu i budoucí náklady na výplatu starobních důchodů. Tyto náklady OECD odhaduje na 1,25–2 % ročně (podle stavu G7 + Švédsko). Vedle takto popisovaných nákladů existují i další náklady, které snižují výnosnost penzijních fondů. Jako příklad uvádí náklady spojené např. s teorií zastoupení. Z výše uvedených důvodů považuje za nerealistické uvažovat při simulaci výnosů penzijních fondů s vyšším reálným zhodnocením vložených prostředků, než činí 3,5 %. Při simulaci výnosů soukromého FDC je nutné zahrnovat všechny náklady (systémové, transakční apod.).

Gokhale (2012), který analyzoval všechny veřejné důchodové systémy USA financované fondovým způsobem a poskytované státním zaměstnancům a zaměstnancům ve veřejné správě, vidí problém především ve způsobu definování plánů, kde

dávkově definované plány činí 84 % státních a regionálních důchodových systémů, na rozdíl od soukromého sektoru, kde takovéto plány jsou jen u 20 % systémů. Příčinu podfinancovanosti severoamerických veřejných penzijních fondů vidí rovněž v platných účetních standardech Spojených států pro veřejné důchodové systémy (GASB), které umožňují vzhledem k očekávaným příštím penzijním závazkům snižovat míru návratnosti aktiv. Toto opatření považuje za nelogické. Nicméně jako důvod celkového vzrůstajícího schodku penzijních fondů považuje zčásti to, že příspěvky zaměstnavatelů neodpovídají tzv. nákladům ARC (fakticky diskont budoucích závazků, který zahrnuje i veškeré náklady na výplatu dávek v budoucnu), větší část spatřuje v poklesu hodnoty aktiv v letech 2001–2009 způsobené finančními krizemi. V rámci provedené analýzy zjišťuje Gokhale (2012, s. 26), že státy s největšími výkyvy výnosů směřují ke konzervativnější skladbě portfolia s vyšším obsahem obligací a naopak.

Börsch-Supan a Reil-Held (1997) uvádějí, že s poklesem pracovníků na celkové populaci může docházet k tomu, že přebytek kapitálu může způsobit pokles míry jeho výnosnosti. Udávají, že v případě Německa může dojít k poklesu ze současné úrovně (stav v roce 1997) 5,5 % na 4,5 % v roce 2030.

Bezděk (2000, s. 31) se rovněž zabývá vnitřní výnosností systémů PAYG a fondového systému. Za příklad vývoje uvádí studii Heminga (1998), který na skupině zemí G7, Nizozemska, Dánska a Švýcarska dokládá, že v období let 1971 až 1990 průměrné tempo růstu mezd bylo cca 2 % ročně, přičemž výnos vybraného portfolia (50 % státních obligací a 50 % podnikových akcií) dosahoval ve stejném období průměrně 4 % výnosu.

V případě diskuse o výši průměrné výnosnosti růstu mezd nebo průměrného růstu výnosu z investovaného kapitálu se Bezděk odvolává na Thompsona (1997), který provedl dlouhodobé srovnání reálné úrokové míry a reálného tempa růstu mezd pro Japonsko, Německo, USA a Velkou Británii. Z uvedeného srovnání odvozuje, že v prvních dvou sledovaných dekádách mzdy rostly rychleji (a to ve všech čtyřech zemích) než úrokové sazby ve druhých dvou dekádách (70. a 80. léta 20. století), kdy tomu bylo opačně.

Vostatek (2012b) prezentuje studii OECD (týká se států G7 + Švédsko). Podle této studie tyto státy dosahují za posledních 25 let (do roku 2007) reálný medián výno-

su z portfolia složeného z 50 % akcií a 50 % obligací ve výši 7,8 % z rozptylem od 5,5 % v 1. decilu, do 9 % v 10. decilu. Tyto hodnoty však nezahrnují náklady penzijních fondů na výběr příspěvků, provozní náklady, náklady na zprostředkování, náklady na výplatu dávek v budoucnosti apod. Z těchto důvodů je tento průměrný výnos odhadován OECD na 5 % reálně. Vostatek je toho názoru, že v podmínkách méně výkonné české ekonomiky by ukazatel reálné návratnosti investic mohl být v rozmezí 2–4 %.

*(Slabinu podobných studií lze spatřovat v tom, že se vždy jedná o „vybrané portfolio akcií“, přičemž při plošné kapitalizaci úspor povinně vytvářených kapitálových fondů, potřeba kapitalizace všech vkladů celé populace bude vyžadovat zapojení celého kapitálového trhu a nikoliv pouze jen jeho vybrané části.)*

Turner (2009, s. 2) uvádí, že ve vztahu k individuálním účtům při fondovém zhodnocování vkladů je teoreticky očekávaná vazba mezi výší příspěvků a dávkami a z toho vyplývající motivace přispěvatele (budoucího důchodce). Nicméně se ukazuje, že i v povinných systémech individuálních účtů, které jsou provozovány fondovým způsobem privátními společnostmi v některých jihoamerických a středoamerických zemích, není pokrytí obyvatelstva zdaleka 100%. Uvádí, že pro většinu těchto zemí není pokrytí ani z 50 %. Konstatuje však, že tomuto problému se nevěnuje pozornost, kterou by si zasloužil.

Gillion et al. (2000) uvádějí jako možnou příčinu tohoto problému fakt, že přímá souvislost mezi příspěvkem a dávkami je mnohem slabší, než bylo původně myšleno. Turner (2009, s. 2) dodává: *„Stejná úroveň příspěvků může produkovat hodně rozdílnou úroveň dávek v závislosti na načasování a výkyvech na kapitálovém trhu. Tyto rozdíly jsou rozdíly v úrokových sazbách, které mohou mít velký vliv na hodnotu ročního zhodnocení dávek. Proto z těchto důvodů je propojení mezi příspěvkem a dávkami v systému individuálních účtů slabé.“*

Podle Turnera (2009) se ukazuje, že problémem se stává nedostatečná (respektive žádná) redistribuce, která je spojována se systémy individuálního fondového financování důchodů. Především toto se ukazuje jako problém plošné udržitelnosti systému. To vede k renesanci státních systémů a obnově PAYG systémů, kam směřují především nízkopříjmoví přispěvatelé. Mezním příkladem je Argentina, která v roce



2008 zrušila fondový systém individuálních účtů (existoval v zemi 18 let) a přešla zpět do systému PAYG (Turner, 2009, s. 2).

K dalším problémům patří výše nákladů fondů. Turner (2009, s. 4) k tomuto uvádí: „Vysoké poplatky účtované účastníkům jsou problémem v mnoha zemích, což vede ke snížení dávky pro pracovníky a vysokým ziskům pro finanční instituce. Zpočátku toto bylo myšleno tak, že konkurence mezi poskytovateli služeb by měla vytvářet tlak na nízké poplatky. Nicméně konkurence probíhala necenovou formou.“ Ještě jeden problém spatřuje Turner u současných privátních penzijních fondů. Jedná se o nedostatečnou diverzifikaci portfolia. Uvádí, že zpočátku docházelo k upřednostňování především státních obligací a s tím spojený výnos nebyl uspokojivý. Zapojením rizikovějšího akciového trhu však stoupají i rizika ztrát. Z tohoto hlediska považuje problém diverzifikace za klíčový. Definuje tyto tři základní okruhy chyb investora:

- nedostatečná diverzifikace,
- nevhodná úroveň rizika podniků vybraných do diverzifikovaného portfolia,
- nevhodné úpravy portfolia.

V souvislosti s finanční krizí jsou v současnosti zřetelnější některá rizika fondového systému způsobená především nepředvídatelným vývojem kapitálových toků a míry zhodnocení. Analýza Smithova institutu „Local authority pension funds: investing for growth“ (2012), která se zabývá možnostmi investování britských fondů, vidí snížení rizika v možnosti investic do infrastruktury. Za hlavní příležitosti této rostoucí třídy aktiv považují investice do zdrojů energie, řízení odpadů, za málo výnosné považují investice do sociálního bydlení, nicméně různé „zelené“ investice se jim zdají být rostoucí a vhodné. Tuto možnost diverzifikace portfolia by zatraktivnila opatření centrálních a místních vlád, především vytvářením podmínek pro tyto investice.

Kanadské veřejné fondy LAPP uvádějí, že koncem devadesátých let minulého století bylo složení investičního portfolia: 35 % dluhopisy, 60 % akcie a 5 % alternativní investice, především investice do nemovitostí. Dále uvádějí, že po roce 2000 se dramaticky změnila investiční politika těchto fondů, kdy fondy ustupují od tržně orientované investiční politiky na alternativní investice (například nemovitosti, in-

frastrukturu, lesy a půdu). V roce 2011 bylo portfolio investic složeno takto: 30 % dluhopisy, 38 % akcie a 32 % alternativní investice.

Problém finanční udržitelnosti dávkově definovaných penzijních fondů je spatřován v nutnosti pojistně matematického přístupu jak ke konstrukci dávek, tak k jejich valorizaci. Na toto upozorňuje Storms a Nation (2012), kdy za nejdůležitější považují správné nastavení diskontní úrokové sazby a ukazatele návratnosti investic. Diskontní sazbou rozumí sazbu, pomocí které se diskontují budoucí závazky a tím se určuje jejich současná hodnota. Mírou návratnosti rozumí sazbu, která udává průměrné zhodnocení aktiv fondu každý rok. Uvádějí, že diskontní sazba vstupuje do výpočtu výše hodnoty příspěvků do systému, má tedy především hodnoticí charakter ve vztahu k míře návratnosti.

Nutnost pojistně matematického přístupu lze podle mého názoru přijmout obecně k fungování jakéhokoli důchodového systému.

#### **3.6.4 Samoregulační principy fungování PAYG**

Z důvodů dopadu celosvětové finanční krize z let 2008–2010 na kapitálové fondy se v posledních letech znovu vrací opomíjená myšlenka transformace systému PAYG. Výsledkem této iniciativy je snaha definovat samoregulační mechanismy řešící finanční stabilitu důchodového systému. Takovýto systém má za cíl postavit PAYG na zdravé základy narušené demografickou krizí. V současné době je této problematice věnována zvýšená pozornost například v pracích Turnera (2008) a Andrewse (2009).

V případě samoregulačních mechanismů PAYG se autoři často zabývají především popisem skutečných současných změn v systémech PAYG ve světě. Na rozdíl od nich se Andrews pokusil definovat podmínky fungování samoregulačních mechanismů. Ve své práci uvádí: „*Systém důchodového zabezpečení musí být schopen doručit své finanční závazky a musí sdílet zátěž doručování spravedlivým způsobem mezi účastníky.*“ Andrews (2009, s. 2) uznává jenom takové samoregulační mechanismy, které udržují finanční rovnováhu a přitom jsou spravedlivé. Jako příklad samoregulačního mechanismu, který není udržitelný do budoucna, uvádí systém USA, kdy penzijní fondy, když nejsou schopné platit plnou částku slíbené dávky, tak sníží částku vyplácených dávek, aby vyrovnaly finanční nerovnováhu.

Definuje 5 charakteristik, které by měly být minimálně splněny (výčet nepovažuje za vyčerpávající), aby penzijní systém mohl být postaven na zdravé finanční základy. První tři níže uvedené charakteristiky považuje za základní.

Pro efektivní fungování vyrovnávacího mechanismu by měly platit tyto následující charakteristiky (Andrews, 2009, s. 11):

1. **Postupné vyrovnávání** – rovnováha nastane v další periodě, nikoliv náhle.
2. **Spravedlivé vyrovnávání** – pro všechny skupiny účastníků.
3. **Finančně udržitelné vyrovnání** – má rozdělit finanční tlak do rozumně časové periody; minimum 75 let.
4. **Automatické vyrovnávání** systému pomocí nastavených parametrů systému.
5. **Průhledné vyrovnávání** by mělo být otevřené a srozumitelné pro všechny skupiny.

Andrews (2009 s. 11) v závěru shrnuje: „... *sociální systém bude udržitelný, je to nutná, ale ne dostačující podmínka, když PAYG dosáhne finanční rovnováhy. Jako sociální systém musí být systém průběžného financování spravedlivý na dlouhodobém základě. Není všeobecný souhlas, jak dosáhnout této spravedlnosti.*“ Podle názoru autora žádný systém automatického vyrovnávání používaný ve světě není udržitelný (podrobně byl analyzován systém čtyř států, kde podle výběru autora samoregulační mechanismy byly nejvýraznější, jednalo se o Kanadu, Německo, Japonsko a Švédsko). Pojem spravedlnosti se může (jak uvádí) lišit v pojetí práva historických zkušeností a podmínek různých zemí.

### **3.6.5 Shrnutí názorů na nastavení a financování důchodového systému**

Zpráva Bezděkovy komise shrnuje diskusi mezi PAYG a FF takto: „*S ohledem na diskusi a srovnání PAYG a FF systému, resp. DC a DB důchodových schémat je evidentní, že neexistuje takový důchodový systém, který by byl vždy za všech okolností a ve všech ohledech lepší než jiný důchodový systém*“ (Závěrečná zpráva – výkonný tým, 2005, s. 63). Komise uvádí, že ačkoliv tento systém neexistuje, je vhodnou kombinací PAYG a FF možné dosáhnout stabilního vývoje systému.

Z výše uvedené diskuse lze shrnout tyto hlavní myšlenky. Ve světle Eatwellovy (1999) a Barrovy (2002) teorie (viz také pojednání Slavíka a Rutarové, 2005) a z poznatků o vývoji plně fondových systémů především Jižní Ameriky (např. Bertranou et al., 2009; Turner, 2009) se zdá, že plně fondový systém nemůže působit plošně na všechny obyvatele státu, respektive, že jim všem nemůže zajistit udržitelně vyšší výnos, než by jim byl s to zajistit systém PAYG. Na druhé straně vzhledem k neexistující redistribuci dosahuje téměř vždy vyššího výnosu pro vysokopříjmové a částečně středněpříjmové přispěvatele (v závislosti na definování těchto kategorií).

Rovněž lze předpokládat, že v důsledku dlouhodobě velmi dobré investiční strategie penzijního fondu může u omezené části populace docházet k tak vysokým výnosům, které eliminují vysoké náklady fondu. Pokud se však fond příliš otevře přílivu dalších přispěvatelů, bude nucen investovat i do méně atraktivních cenných papírů, což bude ve výsledku snižovat jeho výnos a začnou se projevovat všechny důsledky popsané u plně fondově řešených důchodových systémů latinskoamerických zemí. Systém privátního fondového financování důchodů lze tedy pravděpodobně aplikovat jako doplňkový na dobrovolném základě. Povinná účast vyvolá nutnost zahrnout i nízkopříjmové skupiny, kde zhodnocení nemůže nahradit případné ztráty z PAYG (viz také Krebs a kol., 2007).

#### **4. Úloha regionální politiky v nastavení systému sociálního zabezpečení**

Regionální hospodářská politika v oblasti nastavení sociálního zabezpečení může hrát roli především v možnosti podpory, případně i vytváření nebo dokonce správy zdrojů, které se v rámci sociálního zabezpečení vyplácejí v podobě části sekundárních důchodů. (*Sekundárními důchody rozumíme ve smyslu ekonomické teorie důchody vzniklé přerozdělením prvotních důchodů plynoucích z příjmů za služby výrobních faktorů. V tomto pojetí se jedná o důchody vzniklé redistribucí výše uvedených prvotních důchodů např. prostřednictvím daní.*) Může rovněž vytvářet případně i stimulovat podmínky pro udržení alespoň části obyvatel v postproduktivním věku v pracovním procesu. Jakékoliv zapojení těchto obyvatel regionu bude v každém

ohledu velmi prospěšné. Takto lze čelit pocitům sociálního vyloučení, ale také lze tímto způsobem zvýšit počet přispěvatelů do důchodového systému.

Se vzrůstajícím počtem starších obyvatel poroste jejich role ve vytváření regionální poptávky, která bude relativně konstantní a bude tedy podporovat regionální růst. Zájem regionu bude udržet tuto část populace aktivní co nejdéle. Vzhledem ke stárnutí populace v celé Evropě lze očekávat, že příští regionální politika bude věnovat této problematice zaslouženě větší pozornost.

Základním programovým dokumentem EU v politice zaměstnanosti a sociálních věcí byl pro období let 2007–2013 souhrn návrhů přijatých Evropskou komisí s názvem „Obnovená sociální agenda“. König a kol. (2009, s. 128) uvádějí, že Evropská komise se začala věnovat i problematice dopadu stárnutí na udržitelnost veřejných financí, připravovaný program s rozpočtem 600 milionů eur měl sloužit k podpoře domů asistovaného bydlení a na výzkum využití informačních a komunikačních technologií pro zlepšení života starších obyvatel. Přes pokračující problémy se stárnutím obyvatelstva bylo i nadále těžiště evropské sociální politiky směřováno na podporu zaměstnanosti, respektive podporu začlenění nebo omezení diskriminace.

#### **4.1 Starobní důchody a jejich poskytování na regionální úrovni**

Aktivní úloha regionu v oblasti tvorby zdrojů a výplaty dávek v důchodovém systému není komplexně v literatuře prezentována. Je možné uvažovat o roli regionu jako:

- dalšího finančního zdroje ve vícezdrojovém financování důchodového zabezpečení,
- zdroje vyplácené regionální důchodové renty na stabilizaci obyvatelstva v oblasti,
- prostředníka pro koncentraci kapitálu jako účelového finančního zdroje pro rozvoj spravované oblasti.

Složitost vztahu centra a regionu v oblasti důchodového zabezpečení obyvatel (zabezpečení příjmu ve stáří) prezentuje i současný stav řešení této problematiky v rámci důchodového zabezpečení migrujících obyvatel v rámci EU. Současná řešení jsou velmi komplikovaná, časově náročná a relativně nákladná. Evropskou unií (dále

EU) doporučený třípilířový systém důchodového zabezpečení (Eurostat, Working Group Social Protection, 2003) není pro členské státy mandatorní.

V zásadě jsou stanovena pravidla pro poskytování důchodových dávek občanů žijících a pracujících během svého aktivního života v různých zemích Evropské unie. Tato pravidla umožňují výplatu důchodu do jiného státu unie, přičemž každý stát EU, kde občan unie pracoval, provádí vlastní samostatné šetření, výpočty a výplatu dávek ve smyslu koordinačních pravidel EU (Nařízení Rady EEC č. 1408/71) v oblasti provádění sociálního zabezpečení. Každý stát pak vyplácí důchod v poměrné výši za předpokladu, že subjektu nevznikl nárok na národní důchod, který zahrnuje příjmy získané v jiných státech. Koordinační pravidla se týkají prostředků prvního povinného pilíře, který je provozován nositeli důchodového zabezpečení členských států EU a je státem garantován. Problém s výplatou dávek v primárním pilíři mezi členskými státy EU je dobrým příkladem problémů mezi centrem a regionem, případně mezi regiony navzájem, pokud by spravovaly regionálně vzájemně kompatibilní důchodové systémy. Výhodou regionálních převodů důchodových práv v rámci prvního pilíře by nesporně oproti praxi EU bylo totožné právní prostředí, což zatím EU nemůže zajistit.

Přenositelnost dávek podle Pollnerové et al. (2008, s. 180) je v druhém pilíři založeném na korporátním (kolektivním) principu omezena. Zaměstnanec změnou zaměstnavatele může ztratit některá práva, která dříve měl. Příčinu spatřuje v charakteru doplňkového důchodového systému, způsobu financování a ve smluvní povaze penzijních schémat. Řada navzájem nekonkurenčních důchodových schémat je i uvnitř státu značně rozdílná, což komplikuje vzájemnou převoditelnost aktiv. Druhý pilíř není založen na teritoriálním principu. Základní charakteristikou je odvětvová nebo zaměstnavatelská struktura penzijních plánů.

Třetí individuální pilíř má individuální charakter a je založen na komerčním principu. Přenositelnost těchto prostředků je omezena smlouvou a statutem fondu. Penzijní plány jsou vesměs definovány příspěvkovým způsobem. Aktivita regionálních nositelů hospodářské politiky je pak omezena především na roli zprostředkovatele. Možná subvence veřejných prostředků do soukromých komerčních fondů je z mnoha důvodů problematická a může vést ke snaze omezit svobodu poskytovatele pojištění ve smyslu svobodné volby způsobu zhodnocování získaných prostředků (Kahoun a kol., 2009, s. 269).

Pollnerová et al. (2008, s. 187) uvádějí, že v rámci provádění šetření mezi vybranými členskými státy EU (12 států) bylo zjištěno, že všechny oslovené země tvrdí, že převod důchodových práv mezi jednotlivými pilíři uvnitř daných zemí není možný. Jako jedinou výjimku uvádí systém Portugalska, který umožňuje přenos těchto práv mezi druhým a třetím důchodovým pilířem.

Nabízená řešení důchodového systému se možnostmi regionálních přístupů nezaobývají. Těžiště důchodových reforem leží v rozvoji nikoliv kolektivních forem zabezpečení, ale v oblasti rozvoje individuálních forem zajištění založených na příspěvkově definovaných systémech.

V některých státech EU jsou v rámci prvního garantovaného pilíře využívány rovněž regionální struktury. Využití regionu při stanovení a výplatě důchodové dávky se omezuje na pasivní roli, obvykle pouze na sběr dat a jejich distribuci do centra. Určitou výjimku z tohoto pohledu představuje důchodový systém Dánska.

Dánský první pilíř je podle Pollnerové et al. (2008, s. 48) tvořen ze dvou důchodových schémat:

1. Státní dávka („*Folkenpension*“) je vyplácena z daní po dosažení 65 let. Má rovněž dvě části: základní část a doplněk. Závisí na výši dalších příjmů důchodce, jeho rodinném stavu apod.
2. Povinný (zaměstnanecký) fond (ATP schéma) má charakter veřejnoprávní instituce, do které přispívají jak zaměstnavatelé, tak i jejich zaměstnanci. Tento fond spravuje databáze, vybírá příspěvky a vyplácí dávky (fakticky se jedná o neziskovou sociální pojišťovnu).

Z pohledu zapojení regionu je významná první část tohoto pilíře „*Folkenpension*“. Systém je spravován orgány místní samosprávy. Rovněž důchodovou dávku vyplácí přímo orgány samosprávy. Tento důchodový systém je ojedinělým příkladem zcela decentralizovaného důchodového plánu, ve kterém hlavní roli hrají samosprávné regiony. Působnost místní samosprávy definují Pollnerová et al. (2008, s. 52) takto: „*Místní úřady nemají na výši první dávky vliv, ta je určována na národní úrovni, pouze testují, zda nemá příjemce jiný příjem, či žije v manželství, na základě těchto skutečností pak případně dávku snižují. Pokud jde o pohyblivou část dávky, místní úřady provádějí testování s ohledem na podmínky pojištění.*“ Dále uvádí, že stát

místním samosprávám proplácí celou částku vyplacenou na základě základní výměry důchodové dávky a 35 % dodatku. Zbytek jde ze zdrojů samosprávy.

Rovněž v britském důchodovém systému lze spatřovat vyšší míru úlohy lokálních institucí na důchodový systém. Tento model není však obecný, týká se pouze právně vymezené části zaměstnanců působící v národního hospodářství Velké Británie. Konkrétně se jedná o zaměstnance státního a veřejného sektoru.

Pro tyto zaměstnance je zřízen Místní samosprávný důchodový systém „Local Government Pension Scheme“ (dále jen LGPS). Systém je spravován lokálně (regionálně) prostřednictvím 99 regionálních penzijních fondů. Hospodaření fondů je stanoveno na základě zákonné úpravy, kdy tyto právní normy jsou vydány po konzultaci v rámci tripartity. Způsob stanovení penzijního plánu je definován jako dávkově definovaný systém, který není závislý na investiční výkonnosti fondů. Do fondů LGPS přispívají jak zaměstnavatelé, tak zaměstnanci, přičemž příspěvky zaměstnanců jsou stanoveny pevně a příspěvky zaměstnavatele jsou variabilní. Výše příspěvku zaměstnavatele závisí na ekonomickém vývoji fondů, kdy jim fondy podle principů pojistné matematiky každé tři roky stanovují nové příspěvkové sazby nutné k zajištění stability systému a k zajištění příslušné výplaty dávek. Regionální fondy LGPS sdružují 4,6 mil. účastníků a patří k největším ve Velké Británii.

Řešení výplaty prostředků fondu odráží problémy lokální výplaty dávky v prostředí státu s centrální výplatou dávek a v prostředí, kde vedle sebe existuje několik produktů s často různým režimem, jež zajišťují příjem občana ve stáří. V zásadě záleží na tom, zda fyzická osoba – přispěvatel splní podmínky pro přiznání doživotní dávky, či nikoliv. Pokud přispěvatel splní podmínky pro přiznání dávky, systém umožňuje vyplatit je buď jednorázovou formou, nebo jako doživotní rentu.

Složitější situace nastává v případě, kdy nárok na výplatu dávky nevznikne. Přispěvatel má v zásadě několik možností, jak s prostředky v regionálních fondech naložit:

- převést stav konta na nového poskytovatele důchodového zabezpečení,
- nechat si vyplatit jednorázově nashromážděnou částku,
- takzvaně odložit doživotní dávky.

Platí zásada, že z LGPS lze vyplatit při vystoupení z fondu pouze úhrn příjmu za zaměstnance (příspěvek za zaměstnavatele nikoliv). Tato částka bude dále ještě sní-



žena o daň ve výši 20 %. V případě, že půjde o transfer do jiného typu penzijního zajištění, je převod zatížen administrativními a zprostředkovatelskými poplatky ve výši 20–30 % z částky, která se převádí.

Vyplacení odbytného (náhrady ve výši příspěvku zaměstnance) má za následek, že jakýkoliv opakovaný vstup do systému LGPS bude považován za nový a předchozí účast nebude pro budoucí výši dávky zohledněna. Odložení náhrady je prezentováno jako ponechání všech prostředků v LGPS ve fondu a neukončování členství do doby, než se pojištěnec rozhodne o dalším postupu. Pokud je důchodový plán v LGPS v podobě odložení náhrady a pojištěnec se znovu stane zaměstnancem veřejného sektoru, budou veškeré jeho předchozí nároky zachovány.

Těmito obecnými pravidly je sice změna poskytovatele důchodového zabezpečení v zásadě možná, nicméně problémy nákladů redistribuce při změně zaměstnavatele fakticky neřeší.

Také americký systém důchodového zabezpečení má zavedený obdobný systém jako výše uvedený britský LGPS (2010). Za příklad lze uvést veřejné regionální důchodové fondy státu Kalifornie. Tyto systémy působí vedle veřejných státních penzijních systémů. Obdobně jako u britského modelu se rovněž jedná pouze o zaměstnance veřejného sektoru.

Storms a Nation (2012) uvádějí, že důchodový systém zahrnuje dva typy zabezpečení, které jsou vzájemně nezávislé a nekompatibilní. Systém veřejných fondů pro policii a hasiče a systém důchodového zabezpečení pro ostatní pracovníky ve veřejném sektoru. Systémy se mohou lišit i uvnitř volbou příslušného penzijního plánu, který má posléze vliv na konstrukci dávky. Z hlediska definování důchodového systému se jedná o dávkově definované penzijní fondy, financované fondovým způsobem. Zdroje příjmu jsou příjmy od zaměstnanců a zaměstnavatelů a výnosy z aktiv fondu. Dávky je možné přiznat při minimální době trvání účasti v systému po dobu alespoň 5 let. Výše dávky je stanovena jako „x“ % z posledního průměrného platu „y“. Poslední plat se určuje zpravidla za období 1–3 roky.

Gokhale (2012, s. 27) uvádí, že výsledky jeho analýzy amerických státních a regionálních veřejných penzijních fondů naznačují, že důchodové úřady menších útvarů (menší státy, regiony) vykazují větší fiskální odpovědnost při správě svěřených prostředků.

Rovněž v Kanadě existuje obdobný systém regionálního penzijního fondu, který je velmi podobný britskému LGPS a výše uvedeným americkým veřejným fondům.

Obdobně také slouží k zajištění důchodového zabezpečení zaměstnanců veřejného sektoru. Fondy jsou financované na základě příspěvků od zaměstnanců a zaměstnavatelů. Příspěvky jsou investovány do akcií, dluhopisů a dalších investičních nástrojů. Konkrétním příkladem takového fondu je penzijní fond LAPP (Local Authorities Pension Plan) pro zaměstnance veřejného sektoru v kanadské Albertě. Jedná se o dávkově definovaný penzijní plán, který je financován fondovým způsobem. Výše dávky je pak založena na délce trvání zaměstnání ve veřejném sektoru, a průměrném největším pětiletém příjmu během tohoto zaměstnání. Minimální doba trvání účasti ve fondu jsou dva roky, maximální doba je 35 let (LAPP, 2013).

Healey et al. (2012) popisují problémy amerických veřejných penzijních fondů spravovaných regionálními vládami a hledají příčiny jejich problémů. Tyto fondy zabezpečují zaměstnance veřejného sektoru, jsou financovány kapitálovým způsobem. Důchodové plány jsou stanoveny převážně dávkovým způsobem. Uvádějí, že penzijní plány sponzorované místními regionálními vládami jsou nebezpečně podfinancované. Majetek fondů není schopen vytvořit a splnit budoucí závazky (dávky). Uvádějí, že celková velikost takovýchto veřejných nekrytých závazků je odhadována v rozmezí od 730 miliard dolarů až do výše 4,4 bilionu dolarů. Spíše je předpokládána částka, která se blíží vyšší hranici. Uvádějí i srovnání, kdy uvedené 4,4 biliony dolarů představují 33 % HDP USA v roce 2011 a že problém veřejných nekrytých závazků roste. Pokud v roce 2001 tržní hodnota všech aktiv takovýchto penzijních fondů činila 95 % všech regionálních důchodových závazků, v roce 2011 již hodnota aktiv představovala pouze 74 % (minimum v roce 2009 s 64 %).

Podnětné je hodnocení příčin podfinancování veřejných regionálních penzijních fondů. Popisují těchto 7 příčin jejich podfinancování:

1. Trvalý konzistentní politický tlak regionálních vlád na růst důchodových dávek. Konstatují, že tlak roste především v obdobích ekonomické konjunktury, kdy stoupá snaha volených úředníků po zvyšování dávky v podmínkách plných pokladen. Jako příklad tohoto tlaku uvádějí navýšení veřejných dávek ve vztahu k obdobnému chování privátních penzijních fondů. Uvádějí, že v letech 1998–2010 bylo zvyšování u veřejných fondů o 79 % vyšší než u privátních.
2. Ztráta tržní hodnoty aktiv. Je autory považována za významný faktor podfinancování. Podle prezentovaných studií (Standard & Poor – S & P 500

a Wilshire Consulting) je prezentována silná korelace mezi výnosností akciového trhu a finanční sazbou veřejného penzijního plánu. Přičemž se ukazuje, že vliv ztráty tržní hodnoty aktiv je větší, než by se předpokládalo z poměru, který akcie zaujímají v portfoliu investice fondů. Toto je vysvětlováno tím, že regionální vlády, které chtějí v době ekonomického útlumu vyplatit dávky v požadované výši, získávají finanční prostředky prodejem nejlepších akcií. Toto pak zdůvodňuje hromadění horších akcií v portfoliu fondu.

3. Valorizace dávek podle růstu životních nákladů. V USA je způsob valorizace důchodů jako způsob pokrytí inflace zajišťován výročním navýšením nárůstu životních nákladů (COLA). Tato sazba je stanovena jako paušální (obvykle nárůst okolo 3 % ročně). Úrokovou míru COLA stanovuje regionální autorita. Příkladem nadměrné valorizace, kterou autoři uvádějí, je systém navýšení realizovaný státem Colorado. Ten má paušální sazbu COLA stanovenou na 3,5 %. Healey et al. (2012) uvádějí, že od roku 1991 do roku 2010 překročila inflace hranici 3,5 % pouze jednou, a to v roce 2008. Pokud valorizovali počáteční průměrný roční důchod z roku 1991 (činil 40 000 dolarů) podle skutečné inflace, činila by částka průměrného důchodu v roce 2010 69 206 dolarů. Podle zhodnocení sazby COLA pak důchod činil 79 592 dolarů. Rozdíl 10 386 dolarů může zvyšovat insolvenční systém.
4. Penzijní „vycpávky“. Tímto termínem je označen způsob navýšení přiznaného důchodu, který vychází z toho, že veřejné penzijní fondy zpravidla stanovují jako rozhodné období pro stanovení příjmu pro výpočet důchodové dávky několik posledních let před dosažením maximální doby pojištění. Ke zvýšení příjmu v těchto letech se často navyšuje přesčasová práce. Uváděný příklad se týká státu New York, kde byl zjištěn nárůst přesčasové práce u takovýchto zaměstnanců o 50 % oproti předchozímu stavu, kdy příjem nemohl být započítáván.
5. Špatně postavené plány. Plány obsahují závazky výplaty důchodových dávek, které nejsou realisticky dosažitelné. Obvykle se jedná o důsledky předchozího politického rozhodnutí.
6. Demografické změny. Za velmi vážný problém považují autoři mezigenerační spravedlnost, která se prohlubuje s průměrným stárnutím populace. Větší břemeno nákladů v podobě definovaných dávek se přesunuje k menší populaci státních zaměstnanců a daňových poplatníků, z toho vyplývají rostoucí ná-

klady plátců. Uváděné hodnoty přesvědčivě dokládají demografické stárnutí v USA. V roce 1980 bylo Američanů ve věku do 45 let 69 %. Podle sčítání obyvatelstva v roce 2009 to již bylo pouze 61 % populace. Podle prezentovaných odhadů k roku 2050 bude tento ukazatel dosahovat pouze 57,4 obyvatelstva.

7. Transparentnost amerických veřejných důchodových fondů. Autoři považují tuto transparentnost za nedostatečnou.

#### **4.2 Současný stav poznání regionálního důchodové zabezpečení**

Jak vyplývá z podkapitoly 4.1, je pro současný stav charakteristické, že v zásadě nikde ve světě neexistuje plnohodnotný důchodový systém, který je zřízen regionální autoritou a který na regionální úrovni zabezpečuje všechny složky obyvatelstva a působí plošně na celém území regionu. Systém lokálních (regionálních) fondů zabezpečuje ve většině zemí, kde byl identifikován (USA, Kanada, Velká Británie), omezenou skupinu státních zaměstnanců. Jejich důchodové zabezpečení je organizováno na územním principu. Výjimku představuje dánský model, který se týká veškerého obyvatelstva regionu, nicméně se nejedná o samostatný regionální systém důchodového zabezpečení, ale relativně samostatnou součást celostátního důchodového schématu. Skutečné regionální dopady tohoto systému jsou malé. Nicméně zapojení regionu v dánském modelu důchodového zabezpečení jako aktivního hodnotícího prvku alespoň části důchodové dávky je v kontinentálním evropském kontextu ojedinělé.

Výše uvedené „anglosaské modely“ v zásadě reprezentují myšlenku zaměstnaneckých penzijních fondů, kdy veřejný zaměstnavatel (případně spojení veřejní zaměstnavatelé) vytváří systém důchodového zabezpečení pro „své“ zaměstnance. Obdobně jako v západní Evropě existují spojené penzijní fondy pro podnikatele určitého rezortu, tak se tito veřejní zaměstnavatelé sdružují do lokálních uskupení, které jsou z ekonomického hlediska stabilnější a výhodnější. Z vnějšího pohledu se pak mohou jevit vzniklé penzijní systémy totožné s regiony, organizované veřejnou správou. Myšlenka jejich vzniku se zakladatelskou rolí regionu většinou přímo nemusí souviset.

Storms a Nation (2012) analyzují ve své práci 24 kalifornských regionálních penzijních fondů, kdy charakterizují povahu těchto fondů jako krajské, městské a fondy speciálních okresů. To by dobře odpovídalo výše uvedenému tvrzení. Rozdílná míra koncentrace může záviset na množství obyvatel, ekonomické a politické síle regionálních vlád, zastupitelstev apod.

Plošný plnohodnotný regionální důchodový systém podle výše uvedeného shrnutí, který by fungoval na teritoriálním principu a vedle důchodového zabezpečení by v rámci definovaných možností pomáhal řešit i některé stabilizační a rozvojové zájmy regionu, tedy v praxi neexistuje.

## **5. Metodika**

Typ výzkumu disertační práce lze charakterizovat jako kvalitativní výzkum založený na obsahové analýze dat, při které byly využity logické metody založené na dedukci, generalizaci, srovnání a abstrakci jevu. V rámci zpracování byly použity i základní statistické metody, jakými jsou prostý a vážený aritmetický průměr, střední hodnoty (modus a medián), indexy.

### **Základní cíle práce:**

1. Na základě analýzy Českého důchodového systému posoudit možnosti a úlohu regionálních nositelů hospodářské politiky v nastavení důchodového zabezpečení.
2. Navrhnout systém regionálního řešení problému zabezpečení a podpory obyvatel ve stáří.

Vlastní řešení regionálního důchodového zabezpečení spočívá v aplikaci poznatků shromážděných v rámci teoretického přehledu a poznatků získaných analýzou současného stavu důchodového zabezpečení v České republice.

Pro vyřešení možností a úlohy regionálních institucí v nastavení důchodového zabezpečení byly definovány tyto výzkumné otázky:

1. Je obecně plošné regionální řešení starobních důchodů možné?
2. Jaké problémy zatím brání většímu faktickému rozšíření regionálního důchodového systému?
3. V jakém pilíři (podle definice EU) by měl regionální důchodový systém fungovat?
4. Jakým způsobem je optimální regionální důchodové zabezpečení ustanovit, provozovat a financovat?

Zvolené metody pro získání požadovaných výstupů práce představují analýzy současného stavu a matematické modelování, kdy na základě stanovených předpokladů je pomocí výpočtů usuzováno na budoucí vývoj sledovaného výstupu, případně jevu. Z důvodu zjednodušení situace jde o modely, kde jsou veškeré změny dat prezentovány v reálných hodnotách. Pokud hrozí zkreslení tohoto principu (např. nepřesný nebo převzatý překlad), je na toto v textu upozorňováno.

**Analýza zájmových skupin.** Zájmová skupina je podle Rolínka a kol. (2003), každá fyzická nebo právnická osoba, jejíž činnost může ovlivnit podnik nebo naopak je podnikem ovlivňována. Cílem analýzy zájmových skupin je:

- Identifikovat relevantní zájmové skupiny.
- Identifikovat a otestovat předpoklady o zájmových skupinách.

Způsob identifikace a testování předpokladů o zájmových skupinách popisuje Rolínek a kol. (2003) ve třech krocích:

- Formulace předpokladů.
- Ohodnocení předpokladů z pozice významu a jistoty.
- Analýza čistého efektu z působení předpokladů podporujících daný zájem (strategii) nebo omezujících tento zájem.

Strategii vůči jednotlivým zájmovým skupinám reprezentuje matice zájmových skupin, a to ve vztahu k průmětu dané zájmové skupiny do příslušného kvadrantu (obr. 1):

**Obr. 1: Matice zájmových skupin**

Znalost předpokladů	Jistá	Ovlivnit	Akceptovat,
	Nejistá	Ignorovat	Vzdělávat
		Zanedbatelný	Významný

**Vliv zájmové skupiny**

### **Matematické modelování**

Matematický model popisuje systém pomocí množiny vstupních a výstupních proměnných, parametrů a rovnic. Takto jsou určeny stavy systému a vztahy mezi proměnnými a parametry. Proměnné představují určité vlastnosti systému.

**Zásady matematického modelování obecně vycházejí podle Hřebíčka et al. (2010) z těchto kroků:**

1. **Identifikace systému** – tedy rozhodnutí, zda se jedná o systém standardní nebo nově vytvářený a rozhodnutí, zda systém bude deskriptivní či normativní, statický, dynamický nebo dynamizovaný. Rozhodnutí, zda se v systému vyskytují náhodné veličiny či nikoliv.
2. **Definování** – prvků systému, definování vazeb (příčiny a následky, spojení mezi prvky, informační vazby, matematicky formulované vazby).
3. **Výpočet řešení modelu** – výběr algoritmu řešení, případně výběr variant řešení.
4. **Výběr vhodných řešení** – výběr vhodných řešení je prováděn v rámci algoritmu zvoleného řešení, u složitých systémů je vhodné výběr řešení provádět specialistou v dané odborné problematice, kterou systém popisuje, případně i skupinou expertů.

## 5. Experimentování s vybraným řešením – testování matematického modelu.

Metody testování:

- Analýza „What-if“ (co se stane když) se používá při numerické simulaci při testování modelu na odhad zvolených vstupních parametrů.
- Analýza „Goal seeking“ (cílovým hledáním) souvisí v praxi s často používaným modelováním postupných kroků, které vedou k vytčenému cíli.
- Analýza scénářů (tj. volba nastavení parametrů modelu a jejich dopad na možná řešení – scénáře), z nichž je pak vybráno řešení nejlepší.

## 6. Výběr optimálního řešení – na základě stanovených kritérií vyberete nejoptimálnější řešení systému.

## 7. Implementace systému – důležité především při nasazení prostředků výpočetní techniky. Klíčovou rolí implementace je ověření modelu prostřednictvím experimentálních dat. Provádí se analýza výstupních dat rovněž ve vztahu ke zvoleným parametrům modelu a zvolenému scénáři. Výsledkem implementace může být rovněž zpětná korekce modelu.

Zdrojem dat jsou především výroční zprávy České správy sociálního zabezpečení, zprávy o činnosti ČSSZ, statistické ročenky ČSSZ, data Českého statistického úřadu a databáze Asociace penzijních fondů v České republice.

Faktografické údaje (vstupní data analýz) velmi poznamenal vývoj legislativy, kdy například řada výsledků ČSSZ z 90. let není zcela kompatibilní s daty získanými po roce 2003 (například rozdílné sazby pojistného, režim zapojení OSVČ apod.). Z tohoto důvodu jsou právě u ČSSZ pro lepší vypovídací schopnost nejčastěji používány do časových řad údaje za posledních 10–12 let. V případech, na který nemá legislativa takový vliv, jako je například výběr pojistného, byly i zde používány časové řady delší.



## 6. Obecné možnosti nastavení důchodových systémů

Před vlastním řešením regionálního důchodového zabezpečení byly v rámci práce rovněž rozpracovány některé obecné náležitosti nastavení důchodového systému. Jedná se o:

- pohled na možnost stabilizace systému PAYG v podmínkách demografické krize,
- makroekonomický pohled na výnosnost kapitálových fondů ve snaze demonstrovat problematiku plošného zapojení celé populace do spořicíh příspěvkově definovaných a kapitálově financovaných systémů.

Závěry této kapitoly jsou pak využity u definování možností nastavení regionálního systému důchodového zabezpečení a u návrhu modelu tohoto zabezpečení.

### 6.1 Stabilizace systému PAYG

System financování důchodů založený na průběžném financování (PAYG) je historicky osvědčený model financování důchodů, který se v průběhu let v různých modifikacích vyprofiloval především v euroatlantské civilizaci a je zde široce používaný. Jeho nespornou výhodou je automatická valorizace založená na procentním vyjádření odvodů z dosaženého příjmu respondenta.

Za zásadní nevýhodu je považována závislost na stabilním demografickém vývoji, která se na rozdíl od systému kapitálově financovaného projevuje ihned, tedy v krátkodobém horizontu (v kapitálovém až ve dlouhém období, viz níže).

Svým způsobem se může jevit závažný fakt, že po roce 1989 žádná vláda této země v zásadě neřešila příčiny selhávání PAYG, ale především hledala cestu v soukromém pojištění a jeho modifikacích, což sice řeší problém zásluhovosti u vyšších příjmových skupin populace, ale absolutně neřeší problém nízkopříjmových obyvatel, kteří by po dosažení důchodového věku byli uvrženi do chudoby.

Lze tedy definovat tři hlavní příčiny, které způsobují selhávání nebo nestabilitu systému průběžného financování (PAYG):

- Demografický vývoj společnosti (graf 1, str. 18), kdy míra fertility je dlouhodobě nízká ( $f < 2,1$ ).

- Dochází k prodlužování věku dožití populace.
- Vznik nároku na dávku před dosažením důchodového věku (invalidita, předčasný odchod).

Nejzávažnější je první příčina, kde řešení pozitivního demografického vývoje leží jednak v subjektivních pocitech budoucích rodičů, zda chtějí mít dítě a kolik jich chtějí mít, a jednak v možnostech, které jim dává společnost, aby tyto uvažované děti mohli mít. Lze vysledovat příčinnou souvislost mezi počtem poskytovaných míst v mateřských školkách v 90. letech a poklesem porodnosti (pokles počtu mateřských školek předcházela poklesu porodnosti) a rovněž tak lze vysledovat relativně významný pokles porodnosti v roce 2011 po značném omezení porodného. Často uváděné důvody poklesu – emancipace, budování kariéry, možnost cestování, moderní styl života žen, jejich seberealizace atd. – nemusí být z tohoto pohledu hlavní příčinou zejména náhlého fatálního poklesu v 90. letech. Takto náhlý pokles porodnosti musel mít především důvody ekonomické.

Stabilitu důchodového systému založeného na průběžném způsobu financování (PAYG) ovlivňují především vnější faktory stojící mimo systém důchodového zabezpečení. Podstatnou úlohu hraje rovněž parametrické nastavení samotného důchodového systému. Uvážlivý a propracovaný systém parametrů systému na straně příjmů i výdajů může zabezpečit dlouhodobou stabilitu systému v podstatě v jakékoli době a může významně omezit i dopad pro rozvoj klíčových charakteristik v podobě řešení negativního demografického vývoje a prodlužování průměrného věku dožití populace. Základní charakteristikou úspěšného nastavení parametrů je volba takového nastavení, které bude svým ekonomickým dopadem stimulovat členy společnosti k požadovanému chování. Je skutečností, že tyto klíčové faktory nelze v krátkém období významně ovlivnit. Nastavení parametrů důchodového systému, pozitivní vývoj ekonomiky a optimální hospodářská politika státu mohou však v dlouhodobém horizontu výrazně změnit situaci.

Doposud schválené parametrické změny systému starobních důchodů mění systém pouze na straně výdajů a snaží se především eliminovat dopady prodlužujícího se věku poživatelů důchodu. Nepodporují změnu demografického vývoje v oblasti aktivních generací a vůbec neřeší příjmovou oblast systému (s výjimkou 2% navýšení v souvislosti s realizací OPT-OUT).

Ačkoliv v současnosti působí všechny tři výše uvedené faktory, jsou parametrické změny jedinými změnami systému průběžného financování, které doposud nabyly účinnosti. Mají extenzivní charakter a bude je tedy nutné v předem těžko definovaných intervalech opakovat. Stát tímto bezprostředně reaguje především na prodloužení průměrného věku dožití populace.

Zásadní problém, který lze v současném pojetí důchodové reformy identifikovat, je naprostá absence snahy podpořit změnu v oblasti populačního vývoje české společnosti. Přitom systém průběžného financování (a obecně jakýkoliv důchodový systém) je velmi citlivý na demografický vývoj.

### **6.1.1 Samoregulační princip v nastavení PAYG**

V souvislosti s finanční krizí jsou v současnosti zřetelnější některá rizika fondového systému způsobená především nepředvídatelným vývojem kapitálových toků a míry zhodnocení. Z těchto důvodů se v posledních letech znovu vrací myšlenka transformace systému PAYG. Výsledkem této iniciativy je snaha definovat samoregulační mechanismy, které pomohou řešit finanční stabilitu důchodového systému. Takovýto mechanismus má za cíl postavit PAYG na zdravé základy narušené demografickou krizí. V poslední době se touto problematikou zabývali Turner (2008) a Andrews (2009).

Z hlediska řešení negativního demografického vývoje se dosavadní studie především zabývají samoregulačními principy založenými na počtu dětí ve vztahu k výdajové oblasti. Zde se ukazuje motivační princip málo účinný a nepřínosný. Holub (2010) ve své kritické analýze, která odmítá spojování počtu dětí s výší starobního důchodu jednotlivce, hovoří také o pracích založených na takzvaném CPAYG (*children pay as you go*). Uvádí, že zajištění příjmu ve stáří je individuální věc sociálního pojištění a počet vychovaných dětí na toto nemá vliv. Rovněž uvádí, že se vždy jedná pouze o teoretické návrhy bez ekonomické kalkulace či alespoň kvalifikovaných odhadů. Jako příklad řešení tohoto konceptu v Německu je uvedeno stanovit základní úroveň důchodu pro rodinu se třemi dětmi ve výši 50 % současného příjmu a tuto úroveň pak snižovat v závislosti na počtu vychovaných dětí o 6 % za každé dítě, o které rodina vychovává méně než zmíněné 3 děti. Za slabinu tohoto a všech

obdobných návrhů považuje Holub (2010) chybějící ekonomické kalkulace, chybějící algoritmy stanovení výstupů apod. Koncepce považuje za ničím nepodložené.

Navrhované řešení (Bednář, 2010) je založeno na provedení takových parametrických změn důchodového zabezpečení, které budou v příjmové oblasti fungovat jako vestavěný stabilizátor:

- procentní výši odvodů na důchodové pojištění stanovit v závislosti na počtu dětí v rodině,
- dobu odchodu do důchodu, stanovit v závislosti na průměrném věku dožití.

Zvýšení procentní sazby by se netýkalo zaměstnavatele. Základní sazba by pak odpovídala odvodu rodiče se dvěma dětmi.

### **Stanovení doby odchodu do důchodu**

Principem tohoto opatření je stanovit dobu odchodu do důchodu nikoliv ve vztahu k dosaženému věku přispěvatele do systému, ale ve vztahu k dosahovanému průměrnému věku dožití obyvatel. Tomuto stanovení musí předcházet výzkum, který odpoví na otázku, zda prodlužování průměrného věku dožití obyvatel je současně doprovázeno i prodlužováním schopnosti pracovat. Jinak řečeno, zda lidé ve vyšším věku budou fyzicky schopni pracovat po celou dobu trvání pracovní doby bez toho, aniž by došlo ke zhoršování jejich zdravotního stavu, nepřiměřenému poklesu jejich výkonnosti nebo zhoršení jejich úsudku při rozhodování. Výzkum musí být reprezentativní.

Výše uvedené definování problematiky stanovení doby odchodu do důchodu pro účely stabilizace systému PAYG lze považovat za dostatečné, neboť je zřejmé, jak by mělo fungovat a co je jeho smyslem. Je třeba říci, že zdaleka není tak důležité jako opatření druhé, kterému je dán z tohoto důvodu větší prostor.

### **Stanovení odvodů pohyblivou procentní sazbou příjmu v závislosti na počtu vychovávaných dětí**

Průběžný systém financování důchodů je založen na mezigenerační solidaritě, dochází k průběžnému přesunu peněz mezi aktivní generací a generací v postproduk-

tivním věku. Role poskytovatele fakticky spočívá pouze v úloze prostředníka. V reálném okamžiku dochází k odvodu důchodového pojištění, které se neprodleně stává zdrojem výplaty starobního důchodu.

Vymezení podmínek pro rovnovážnou bilanci systému PAYG uvádí Pojistněmatematická zpráva pro rok 2008 (s. 2) takto:

$$PP \times M \times (V/M) \times PS \times \acute{U}V \times (1-PV) = PD \times D \quad (5)$$

Kde:

PP = počet pojištěnců

M = průměrná mzda

V = průměrný vyměřovací základ pro výběr pojistného

PS = příspěvková sazba

ÚV = úspěšnost výběru pojistného

PV = provozní výdaje vyjádřené jako podíl na celkových příjmech

PD = počet důchodců

D = průměrná výše důchodu

Pokud se úspěšnost výběru pojistného blíží 100 % (a toto je v posledním desetiletí v ČR pravdou) a současně správně výdaje zanedbáme (v ČR tvoří pouze 1,79 % včetně investic – příloha 1), lze výše uvedenou rovnici rovnováhy PAYG napsat ve tvaru:

$$PP \times M \times (V/M) \times PS = PD \times D \quad (6)$$

Nahradíme-li  $M \times (V/M) = VV$  a tato hodnota by představovala průměrnou výši vyměřovacího základu ve vztahu k aktuální průměrné mzdě, pak dostaneme zjednodušený tvar předchozích rovnic v podobě:

$$PP \times VV \times PS = PD \times D \quad (7)$$

V průběžně financovaném systému musí zjednodušeně platit, že objem příjmů stanovených počtem aktivních přispěvatelů, vyměřovacím základem a pojistnou sazbou z tohoto základu se musí rovnat počtu starobních důchodců a velikosti jejich průměrného důchodu.

V této rovnici, jak bude objasněno dále, hraje hodnota PS roli vestavěného stabilizátoru, který se mění v závislosti na počtu dětí v rodině. Vestavěný stabilizátor řeší příjmovou stránku rovnice. Pravou, výdajovou stranu rovnice, tedy počet důchodců, reguluje dostatečně druhý vestavěný stabilizátor, který stanovuje počet důchodců a věk odchodu do důchodu v závislosti na průměrném věku dožití a skutečnost, že

valorizace důchodových dávek musí striktně vycházet z růstu důchodů domácností, nikoliv z růstu cen.

Dynamická změna „PS“ je potom řešením celého problému PAYG. Pokud tak nečiníme (viz stávající statický model v ČR) a sazbu zafixujeme, může pak při nepříznivém populačním vývoji rovnováha nastat jen tehdy, když dojde ke snížení starobních důchodů „D“. V praxi dochází rovněž k opakovanému prodlužování věku vzniku nároku na řádný starobní důchod, kterým lze docílit obdobného efektu. Tento extenzivní způsob řešení má však své limity.

Při pohledu na vývoj důchodového zabezpečení v České republice za posledních cca 15 let lze pozorovat změnu fakticky všech veličin. Zvolna klesá počet PP, roste počet PD, klesá náhradový poměr, z toho vyplývá, že klesá průměrný důchod vůči průměrné mzdě (viz analýzy ČSSZ v příloze 1). Relativně nejstabilnější je sazba odvodu pojistného „PS“: z 27,2 % v roce 1993 došlo k jeho zvýšení pouze o 0,8 % na současných 28 % vyměřovacího základu.

Je tedy zapotřebí stanovit takové opatření, které bude mít přímý, okamžitý dopad na pravou stranu rovnice a nepřímý na levou stranu. Právě navrhované svázání sazby odvodu pojistného s počtem vychovávaných dětí má ambici působit ve velmi krátkém období na hodnotu levé strany rovnice ( $PP \times VV \times PS$ ), kdy selektivně mění sazbu (PS) a současně vytváří ekonomický tlak na zvýšení počtu dětí v rodině (jen tak může významně klesnout sazba pojistného). Z dlouhodobého hlediska je sekundárně vytvářen tlak na zvyšování „PP“. Hodnoty obou těchto veličin jsou tak přímo svázány a garantují nám v dlouhém období stabilní průměrný příjem. Ve velmi dlouhém období pak roste počet aktivních přispěvatelů „PP“. V případě nízkého počtu dětí průměrná výše sazby sociálního pojištění roste, v případě rostoucího počtu dětí je tomu naopak. Jedná se o nově koncipovaný princip selektivní sazby pojistného.

Stabilizace levé strany rovnice umožní zachovat stabilní náhradový poměr v podobě reálné výše starobního důchodu. Problém prodlužování věku důchodců by měl řešit předchozí navržený stabilizátor vázaný na průměrnou dobu dožití. Oba tyto stabilizátory jsou pak schopny vrátit z dlouhodobého pohledu systém do rovnováhy. V krátkodobém pohledu řeší na rozdíl od veškerých v ČR přijatých nebo schválených koncepcí růst okamžitých prostředků na vyplácení důchodů a nevytváří tlak na

zvyšování výdajů státního rozpočtu, přičemž dopad na populaci přispěvatelů a důchodců je spravedlivý. Největší zátěž nese ten, který tuto situaci zavinil.

### **6.1.2 Nastavení systému PAYG pomocí vestavěného demografického stabilizátoru v závislosti na počtu dětí v rodině – příklad dopadu**

Podstatou problému nestability systému průběžného financování je pokles porodnosti pod hranici prosté reprodukce obyvatelstva. Jako řešení se nabízí zesílení výše uvedené demografické vazby důchodového systému, musí jít svým způsobem o určitou aplikaci principu rodinné politiky. Demografický růst není pro systém problémem, naopak vytváří přebytek prostředků, který je možné kapitalizovat v rezervních fondech.

Stabilizace PAYG je tedy definována pomocí principu vestavěného stabilizátoru (pohyblivé sazby pojištění), kdy rozhodujícím kritériem je počet dětí v rodině. Maximální sazbu pojistného pak má rodina bezdětná nebo jednotlivec. Pokud v rodině bude 3 a více dětí, bude sazba pojistného minimální.

Základní procentní sazba odvodu pojistného je stanovena pro rodinu s dvěma dětmi. U rodin s menším počtem dětí bude docházet ke zvyšování sazby pojistného, rodiny s třemi a více dětmi budou moci mít nižší sazbu pojistného. Modelový příklad simuluje vliv změny procentní sazby na definovanou strukturu populace. Výsledné finanční vyjádření změny dopadu do příjmů PAYG bylo pak stanoveno takto:

$$PP_r \times VV_r \times PS_r = R_r \quad (8)$$

Kde:

$PP_r$  = počet pojištěnců v daném typu rodiny  
 $VV_r$  = průměrná výše vyměřovacího základu  
 $PS_r$  = příspěvková sazba jako % vyměřovacího základu v daném typu rodiny  
 $R_r$  = příjmy daného typu rodiny

$$\text{Přičemž } VV_r = (\Sigma VV) / PP_r \quad (9)$$

$VV$  = individuální vyměřovací základ rodiny

Daným typem rodiny je myšlen model rodiny (bezdětný, s 1 dítětem apod.). Vzor číslo 9 je pouze teoretický a v simulaci není použit, neboť je počítáno s průměrným vyměřovacím základem uváděným ČSSZ na jednoho pojištěnce. To

znamená, že hodnota  $VV_r$  bude v dané simulaci u všech typů rodin stejná. Výsledek za celou populaci je pak dán součtem výsledků všech definovaných typů rodin.

### Nastavení parametrů

Základní sazba příspěvku platí pro rodiče se dvěma dětmi, nižší sazba platí pro rodiče s třemi a více dětmi. Naopak pro jedno nebo žádné dítě jsou navrženy sazby vyšší. Zásadní otázkou je, jak velká má být přírážka % sazby u bezdětného přispěvatele do systému.

Stabilizátor by fungoval tak, že by automaticky zvyšoval příspěvky domácnostem bezdětným nebo s jedním dítětem a v době demografické krize by zvyšoval jejich odvody do systému. Naopak při demografickém boomu, by při narození třetího dítěte docházelo ke snižování příspěvků. Zohledňoval by tak i náklady, které mají domácnosti s pořízením a výchovou dítěte.

Modelový příklad: Při konstantní porodnosti 120 tisíc dětí za rok a předpokládané doby dožití podle úmrtnostních tabulek z roku 2009 (úmrtnostní tabulky budeme považovat za konstantní) rozdělíme žijící generace takto:

- 19–21 let (děti a mladí lidé do 21 let – část populace pokračuje na VŠ),
- 22–64 (občané v produktivním věku, zjednodušeno všichni mají nárok na odchod do důchodu až v 64 letech),
- generace 65+.

Za takto definovaných podmínek bude existovat takovéto ideální složení obyvatelstva (tab. 1):

**Tab. 1: Ideální rozložení obyvatelstva podle modelu**

Legenda	Jednotky	Věkové rozpětí			
Věkové skupiny	Věk	0–15	0–21	22–64	65+
Počet obyvatel	Miliony osob	1,427	2,494	4,917	1,642

Zdroj: vlastní výpočet

Z tohoto modelu vyplývá, že rovnovážný stav nastává při daném věku dožití a úmrtnostních tabulkách při poměru 2,99 pracujících na jednoho důchodce (4,917/1,642). Na jednoho občana v důchodovém věku by tedy připadali 3 aktivní.



Z modelu můžeme usuzovat, že za rovnovážného stavu má průměrný příspěvek jednoho občana – pojištěnce v aktivním věku dosáhnout výše 1/3 průměrné výše uvažovaného starobního důchodu.

**Nastavení selektivního procenta výběru pojistného** musí být takové, aby došlo v případě potřeby k okamžitému růstu příjmů a současně, aby viníci negativních tendencí pocíťovali zjevnou úlevu při požadovaném chování. Na druhé straně velmi vysoké odvody by tak snížily čistou mzdu (pojistné, které hradí zaměstnanec, snižuje dosažitelnou čistou mzdu, navrhované zvýšení se týká pouze odvodů za zaměstnance), bylo by to společensky neúnosné a hrozila by emigrace části mladé generace.

Jaký nárůst pojistného můžeme při zavedení stabilizátoru očekávat? V roce 2008 (poslední rok před propuknutím krize) představovalo 1 % výběru pojistného částku ve výši 12,06 miliard Kč/rok. Např. při objemu 25 % populace aktivních bezdětných by došlo k nárůstu ve výběru pojistného ve výši 3 miliardy Kč/rok ( $12,06 \times 0,25$ ), při růstu pojistného o každé 1 %.

Tabulka 2 modeluje dopad změny sazby výběru pojistného na průměrného občana ČR, který dosahuje průměrné mzdy (stav roku 2009 podle ČSSZ 23 542 Kč). Čistá mzda je stanovena tak, že vedle sociálního pojištění je zahrnut odpočet ještě zdravotního pojištění ve výši 4,5 % vyměřovacího základu, tj. hrubé mzdy. Daň je vypočítána ze superhrubé mzdy, kdy vyměřovací základ je snížen pouze o hodnotu snížení na poplatníka ve výši jedné dvanáctiny z částky 24 840 Kč a z jedné dvanáctiny částky 10 680 Kč na každé dítě. Jiné slevy na dani nebyly použity. Na výpočet daňového zatížení byla použita jednotná sazba ve výši 15 %, která byla rovněž odečtena od hrubé mzdy.

Je možné uvažovat, že pokud přijmeme sazbu 6,5 % za zaměstnance jako základní, tedy pro rodiče se dvěma dětmi, bylo by pak pro bezdětné možné uvažovat o sazbě dvojnásobné (tj. 13 %), u jednoho dítěte o 1 a půl krát větší (tj. 9,5 %) a u rodičů se třemi a více dětmi o poloviční (tj. 3 %). Tuto variantu lze považovat právě pro sociálně-politický rozměr za maximální.

**Tab. 2: Vliv změny pojistného na měsíční odvody a mzdu**

Název proměnné	Návrh procentní sazby	Částka soc. poj. v Kč	Nárůst pojistného v Kč	Čistá mzda bezdětní	Čistá mzda 1 dítě
průměrná mzda	<b>23 542</b>				
stávající stav	6,5	1 530	0	16 919	17 052
zvýšení o 1 %	7,5	1 766	235	16 718	16 852
zvýšení o 2 %	8,5	2 001	471	16 519	16 652
zvýšení o 3 %	9,5	2 236	706	16 319	16 452
zvýšení o 4 %	10,5	2 472	942	16 118	16 252
zvýšení o 5 %	11,5	2 707	1 177	15 918	16 052
zvýšení o 6,5 %	13	3 060	1 530	15 618	15 752
snížení o 1,5 %	5	1 177	-353		17 620
Snížení o 3 %	3,5	824	-706		17 973

Zdroj: vlastní výpočet

### Nastavení parametrů modelu

V současnosti za reálnější modelové řešení demografického problému bylo navrženo řešení uvedené níže v tabulce 3. V kolonce nárůst v miliardách Kč je vyčísleno, kolik prostředků by bylo vloženo do systému v případě, že by byl poměr mezi jednotlivými poplatníky následující:

- Rodiny s dvěma dětmi = 40 % populace
- Rodiny s jedním dítětem = 25 % populace
- Rodiny bezdětné = 25 % populace
- Rodiny s třemi dětmi a více = 10 % populace

Pokud by byla zavedena dynamická sazba sociálního pojištění – vestavěný stabilizátor, za výše uvedených podmínek by vznikl přebytek na pojistném ve výši 24 miliard 263 milionů Kč, který by mohl být kapitalizován pro „horší časy“, pokud by to náš systém umožňoval, nebo by po celý rok mohl být každý měsíc vyplácen dalším 202 192 důchodcům starobní důchod v průměrné výši 10 000 Kč.

**Tab. 3: Sazby pojistného v závislosti na počtu dětí v rodině**

Legenda	Organizace %	Zaměst. %	Celkem sazba	Odvod 23 542 Kč	Nárůst v mld. Kč za rok
Muži i ženy se 2 dětmi	21,5	6,5	28,0	6 591,8	0,0
Muži i ženy s 1 dítětem	21,5	9,0	30,5	7 180,3	8,79
Muži i ženy bezdětní	21,5	11,5	33,0	7 768,9	17,58
Muži i ženy s 3 a více dětmi	21,5	5,0	26,5	6 238,6	-2,11

\* Rok 2008 = průměrná mzda 23 542 Kč, počet plátců 4 978 920

Zdroj: ČSSZ, 2010; vlastní výpočet

V tabulce 3 v sloupci „Organizace“ je uváděna konstantní výše pojistného hrazeného zaměstnavatelem podle právních předpisů platných v České republice. V sloupci „Zaměst.“ je uváděna navrhovaná výše procentní sazby pojistného za zaměstnance (vestavěný stabilizátor). Sloupec „Celkem sazba“ je součtem obou sazeb pojistného za zaměstnance i zaměstnavatele (organizaci). Ve sloupci „Odvod 23 542 Kč“ je uvedena částka odvodu pojistného vyplývající z dané průměrné mzdy 23 542 Kč a úhrnné sazby pojistného. Výsledný sloupec „Nárůst v mld. Kč za rok“ zobrazuje roční nárůst vybraného pojistného způsobený nárůstem pojistné sazby ve vztahu k základní sazbě stanovené pro rodinu s dvěma dětmi (současný stav).

Průběžné financování důchodů je podle mého názoru životaschopné a nic nebrání tomu, aby bylo použito i u regionálního penzijního systému. Je však nutné zabezpečit takový tok příjmu, který bude záviset na zdrojích, jež podléhají „automatickému“ zhodnocení např. mzdy, HDP apod.

## 6.2 Kapitálové zhodnocování vložených prostředků (CR)

V této části jsou analyzována některá problémová místa při řešení financování důchodového systému kapitálovým způsobem – formou zhodnocování vložených prostředků.

## Problém kapitalizace vkladů

Úvodem je prezentována teorie, aby byla úspěšnost kapitalizace úspor domácností dlouhodobě přínosná, nesmí být dělána plošně. Nemůže tedy zahrnovat podstatnou část úspor domácností. Při plošném investování značné části úspor prostřednictvím penzijních fondů se musí průměrná reálná míra návratnosti investic těchto fondů blížit k hodnotě reálného ekonomického růstu celé ekonomiky v daném období. Čím větší část obyvatelstva bude spořit v penzijních fondech, tím větší procento celkového domácího kapitálu bude investováno prostřednictvím penzijních fondů.

Pokud v ekonomice bude realizována většina investic prostřednictvím penzijních fondů, pak budou penzijní fondy největším obchodníkem na trhu cenných papírů. Pokud tedy budou chtít kapitalizovat zdroje svých klientů, nebudou moci nakupovat jen kvalitní akcie a obligace, ale budou muset své zdroje umísťovat i do méně výnosných nebo rizikovějších produktů. Rozšiřování portfolia investice na méně výnosné a rizikové cenné papíry by mělo za následek snižování průměrného výnosu. K investování za každou cenu motivuje penzijní fondy nutnost zhodnocení vkladů.

Níže je uváděno jednoduché odvození uvedené teorie s tím, že pro zjednodušení je předpokládáno, že příjmy domácností tvoří pouze příjmy za základní výrobní faktory: práci, půdu a kapitál a že všechny úspory domácností jsou investovány.

Z ekonomické teorie podle Mertlíka et al. (1991) vyplývá, že:

v čase  $t_0$ :

$$\mathbf{HNI = HNP} \quad \mathbf{(9)}$$

Pokud v čase  $t_1$  dojde k reálnému ekonomickému růstu HNP, lze vyjádřit tento ekonomický růst:

$$\mathbf{HNP_1/HNP_0 \times 100} \quad \mathbf{(10)}$$

Vyjádříme-li procentní hodnotu ekonomického růstu ( $HNP_1/HNP_0 \times 100$ ) koeficientem „k“, musí v roce  $t_1$  platit, že:

$$\mathbf{HNI_0/100 \times k = HNP_0/100 \times k} \quad \mathbf{(11)}$$

Kde:

HNP = hrubý národní produkt

HNI = hrubý národní důchod

k = koeficient viz vzorec č. 10

Z odvození a substituce nastíněných výpočtových vzorců je pak usuzováno na závislost úspor domácností vázaných na důchodový systém a míře výnosu plynoucí z investování těchto úspor penzijními fondy. Pokud tedy příjmy domácností nemohou být vyšší než národní produkt, pak i přírůstek národního důchodu nemůže být vyšší než přírůstek národního produktu. Jak je možné výše uvedené předpoklady a zjištění promítnout do výnosu penzijních kapitálových fondů?

Obecně platí (např. Mertlík et al., 1991, s. 117), že:

$$YK = v \times I \quad (12)$$

Kde „v“ = průměrný výnos z kapitálu, „I“ = objem peněžních investic (Mertlík et al. používají namísto „I“ proměnnou „K“, kterou nazývá „objem kapitálu ve vlastnictví domácností“). Veličina „YK“ = důchody plynoucí z vlastního kapitálu.

Po úpravě můžeme uvést:

$$v = YK/I \quad (13)$$

Jelikož platí že  $I = S$ , kde S je objem úspor domácností (Mertlík et al., 1991, s. 112), lze výše uvedený vztah napsat ve formátu:

$$v = YK/S \quad (14)$$

Co se týká úspor domácností, je důležitý způsob, jakým se dostávají do koloběhu kapitálu, tedy prostřednictvím jakého zprostředkovatele se stávají úspory domácností kapitálovými statky – jak jsou investovány. V ekonomice je nejobvyklejší způsob cesta prostřednictvím bank. Tedy cesta; úspory domácností – komerční banka – úvěr – firma. Při masivním spoření občanů dané země na starobní důchod (případně při povinném spoření do penzijních fondů) nabývá na významu jiná cesta. Jedná se o tok finančních prostředků: úspory domácností – penzijní fondy – kapitálové trhy – firma. Dochází k vytěsňování úspor domácností ve prospěch spoření na důchod.

Z hlediska toho, jakým způsobem se úspory mění na investice, pak můžeme úspory rozdělit na úspory penzijních fondů  $S_f$  a úspory uložené v bankách a obdobných peněžních ústavech  $S_b$ . Můžeme pak napsat, že celkové úspory se rovnají

$$S = S_f + S_b \quad (15)$$

Pokud se tedy jedná o penzijní fond, který na principu dobrovolnosti shromažďuje finanční prostředky movitějších členů společnosti a investuje je na kapitálovém trhu

s cílem eliminovat nízký výnos ze systémů PAYG, je  $S_f < S_b$ , a to obvykle výrazně. Pokud má penzijní fond za těchto podmínek schopné makléře, může umístit značnou část svých volných prostředků do velmi výnosných produktů a pomocí spekulací na burze může v dané ekonomice dosahovat výnosů i násobně přesahujících průměrný ekonomický růst a je schopen tento růst i udržet.

Naopak v situaci, kdy podíl  $S_f > S_b$  musí, jak již bylo řečeno výše, podnikatelé investovat do širšího portfolia akcií a obligací, stoupá riziko a průměrný výnos klesá. Čistě teoreticky v okamžiku, kdy by se  $S_f = S$ , pak by výnos z fondů důchodového spoření nemohl být reálně vyšší, než kolik činí průměrný ekonomický růst v dané ekonomice.

Dalším problémem kapitalizace je způsob vyjadřování aktuální hodnoty zhodnocení vložených prostředků. Závisí jednak na instrumentech kapitálového trhu, které penzijní fond ke zhodnocení vkladů využívá, jednak na způsobu ocenění aktiv a konečně na vývoji poptávky a nabídky na trhu kapitálu.

## **7. Možnosti regionálních institucí v podpoře občanů v důchodovém věku**

V této kapitole jsou stručně rozebrány možnosti regionu působit na obyvatele v důchodovém věku, na společenské struktury v regionu, s cílem zvýšit životní úroveň starobních důchodců, respektive zabránit významnému poklesu této úrovně. Z hlediska příjmu důchodce mají tato opatření především charakter naturálních příjmů nebo finančních výhod.

Ve sdělovacích prostředcích, ale i ve vědeckých a akademických kruzích se při řešení problematiky zajištění kvality života v důchodovém věku toto téma často zužuje na diskusi o způsobu finančního zabezpečení jednotlivce ve stáří. Kvalita života v důchodovém věku je pak primárně prezentována jako odraz finanční částky, kterou je jednotlivec schopen se vzdát v průběhu svého aktivního života, a sekundárně závisí na nastavení finančního systému, který zprostředkovává výplatu odložených prostředků v důchodovém věku.

Nicméně kvalita života v důchodovém věku není pouze problémem finančním. Na toto například poukazují Slavík a Rutarová (2005), když upozorňují na to, že podstatou důchodového zabezpečení občanů nejsou finanční toky, ale toky výrobků a služeb. Tedy v zásadě objem výrobků a služeb, kterého se současná aktivní generace vzdá ve prospěch současných důchodců. Je tedy zapotřebí se zabývat i otázkou, co může udělat společnost (regionální vláda) pro podporu svých občanů v důchodovém věku.

Při posouzení možností společenské podpory občanů v důchodovém věku můžeme v kontextu výše uvedeného obecně definovat tyto možnosti regionální vlády:

- přerozdělit fiskální výdaje tak, aby se zvýšila podpora širší rodiny jako přirozeného zázemí občana v důchodovém věku,
- smíšené (tržně nedistribované) statky, případně statky poskytované regionálními institucemi, či podniky veřejných služeb poskytovat zdarma nebo se slevou,
- podporovat aktivní život občanů v důchodovém věku, např. stimulací nabídky vhodných pracovních míst, zvýšením dostupnosti služeb apod.,
- podpora preventivních programů, zdravotní péče, zlepšení dostupnosti lékaře,
- podpora sociálního bydlení, domy s pečovatelskou službou, penzióny, rozvoj ústavní a mimoústavní péče pro občany v důchodovém věku,
- působit na centrální orgány státu a jeho legislativní roli ve zlepšení postavení důchodců ve státě.

Smyslem těchto zásahů regionální vlády by mělo být maximální zachování kulturní, sociální a hmotné úrovně občanů v důchodovém věku ve vztahu ke kvalitě života, kterou dosahovali v průběhu svého produktivního věku.

Ačkoliv takto široce pojatá role regionálního nositele poněkud překračuje rozsah tématu této práce, nelze ji pro úplnost zcela pominout.

## **7.1 Regionální podpora rodiny**

Realizace rodinné politiky na regionální úrovni působí na jedince v důchodovém věku nepřímou. Smyslem podpory je vytvoření podmínek pro fungování klasického

modelu širší rodiny, kdy dospělé děti podporují své rodiče, a to finančně, naturálně nebo oběma způsoby, a tímto zvyšují jejich životní úroveň.

Nejdůležitější rolí, kterou v této oblasti regionální vláda může činit, je vybudování plošného pokrytí předškolních zařízení pro výchovu a zabezpečení dětí do 6 let věku. Plošný systém mateřských školek umožní vyšší zaměstnanost žen, zvýší příjmy rodiny a bude mít propopulační význam. Takováto podpora regionu umožní rodině zvýšit její podporu vůči svým seniorům.

V této souvislosti nutno zmínit pokles počtu školek v ČR. Oproti školnímu roku 1990/1991 došlo k poklesu počtu mateřských školek ze 7 335 v roce 1990 na 4 696 v roce 2007, přičemž rušení školek na začátku 90. let bylo spojeno s prudkým nárůstem nevyřízených žádostí. Za období let 1991–1994 došlo ke zrušení 734 mateřských školek, tj. 10 % výchozího stavu, a současně došlo k nárůstu nevyřízených žádostí s maximem v roce 1994 o 19 000 žádostí, tj. nárůst o 755 % výchozího stavu (ČSÚ, 2008).

Účast žen na trhu práce je jedním ze základních rysů posledních 20 let. Krebs a kol. (2007) uvádějí, že počet žen budujících si kariéru v plodném věku výrazně stoupá a stojí téměř za celým nárůstem pracovních sil v EU.

Aktivní účast žen na trhu práce významně zvyšuje příjmy rodiny. Tímto jsou zvýšeny možnosti rodiny pomoci svým seniorům (jak finančně, tak naturálně). Vyšší příjmy také umožňují části populace i řešení vícegeneračního bydlení, které výrazně zkvalitňuje život seniorů a má blahodárny dopad na všechny generace v rodině.

Dostatečný počet mateřských školek umožní umístování dětí i v případech, kdy matka nebude zaměstnaná a bude pečovat o své seniory. Lze předpokládat, že řada domácností tuto možnost využije a poklesne tlak na umístování těchto obyvatel do zařízení ústavní péče (domovů důchodců apod.).

Další synergický efekt lze spatřovat v tom, že dostupnost umístování dětí v mateřských školách umožní mít děti i velice zaměstnaným ženám. Důsledky růstu počtu dětí v rodinách a snižování počtu bezdětných rodin se může projevit především v těchto změnách:

- Stabilizace populačního vývoje a z toho vyplývající stabilizace jakéhokoli důchodového systému.
- Snižování výstavby domů s pečovatelskou službou pro občany, kteří děti nemají a jejichž zabezpečení přebírá v rozhodujícím měřítku společnost.



V situaci, kdy není dostatek školek na umístění dětí, je možné usuzovat, že významná část populace, především s příjmy pod hranicí průměrné mzdy, si dlouhodobě nemůže dovolit pokles mzdy tím, že zůstane s dítětem doma, případně, že se bude starat o své přestárlé rodiče. Pokud přesto mladá rodina za této situace děti má, obvykle volí budoucnost, tedy péči o své děti. Rodiče pak svěří do péče společnosti. Toto pragmatické rozhodnutí má negativní dopad na psychiku všech zúčastněných a pochopitelně vytváří značný tlak na umístění těchto obyvatel do ústavní sociální péče.

Z výše uvedených důvodů by regionální vlády měly působit v rámci svých možností (školství, osvěta apod.) na podporu a propagaci institutu manželství jako právního rámce pro vytvoření základní společenské a sociální jednotky, kterou rodina bezesporu je.

## **7.2 Přerozdělování a distribuce statků seniorům**

V zásadě slevy seniorům na některé druhy zboží známe z každodenního života. U komerčních společností jsou často výrazem jejich cenové politiky, která je vedena snahou neztratit zákazníka (například ceny leteckých zájezdů na letní dovolené pro seniory). Ovšem tyto slevy jsou vždy konstruovány na principu maximalizace zisku.

Zcela jiný charakter má řešení, kdy statek je distribuován institucí, jejímž provozatelem nebo zřizovatelem či majoritním akcionářem je region (případně velké město apod.). Tento statek je poskytován jako statek smíšený, který je distribuován jako veřejná služba. Například: Dopravní podnik města České Budějovice umožňuje používání MHD v Č. Budějovicích u seniorů starších 70 let zdarma. Jedná se o klasický případ, kdy region může přispět v podobě naturální dávky (slevy) k zachování životní úrovně důchodce.

Možnosti regionu ovlivnit životní úroveň důchodců netržní distribucí statků a služeb spočívá v možnosti:

- Zvýhodněná distribuce statků a veřejných služeb poskytovaných firmami, které regionální autorita zřídila nebo kde má rozhodující vliv.
- Smluvně zajištěná distribuce statků a služeb poskytovaných komerčními firmami, které obdrží finanční či jinou podporu regionu.

Statky a služby je efektivní poskytovat pouze tam, kde je nezpochybnitelný osobní přínos pro starobního důchodce, není efektivní takto poskytovat veřejné služby (např. dodávky vody, elektrická energie apod.), jež vedle důchodce mohou čerpat i další členové, kteří s ním sdílejí domácnost.

Vzhledem k poklesu příjmu, který pro starobního důchodce nastane s jeho odchodem do starobního důchodu, by bylo poskytování slev a výhod starobním důchodcům ze společenského hlediska žádoucí. Region by zde mohl sehrát klíčovou roli, neboť ovlivňuje řadu institucí a firem ve své působnosti.

Ideální podpora starobních důchodců by mohla představovat takové slevy z úhrady veřejně poskytovaných statků a služeb, které jsou součinem částky (ceny) účtované běžné populaci a náhradového poměru důchodu jako funkce průměrné čisté mzdy vyjádřené v procentech. Potom by starobní důchodci za veřejné statky a služby hradili částky, které by dobře odpovídaly úrovni jejich příjmu a úhrada těchto částek by neměla vliv na pokles jejich životní úrovně. Takováto podpora by pak byla spravedlivým výrazem regionální společenské podpory občanům v důchodovém věku, kteří žijí na území regionu.

### **7.3 Podpora aktivního života občanů v důchodovém věku**

Podporou aktivního života občanů je především myšlen takový regionální rozvoj, který k němu více přiblíží potřebné objekty občanské vybavenosti, možnosti kulturního vyžití apod. Určité omezení této role spočívá v tom, že není myslitelné, aby regionální vláda tato zařízení financovala nebo provozovala. Je však myslitelná podpora místních samospráv např. formou odborných konzultací, předávání potřebných know-how pro vytváření center občanské vybavenosti ve spádových obcích, koordinace kulturních programů apod. Na základě předběžné analýzy může regionální vláda nechat vytipovat služby, které domácnosti seniorů nejvíce vyžadují, a poté instalaci těchto služeb doporučovat a podporovat. Region tedy může vytvářet podmínky pro to, aby struktury občanské vybavenosti byly situovány alespoň do spádových obcí v regionu. Pro občany v důchodovém věku, jejichž mobilita může být omezená, je přiblížení těchto služeb blíže k nim velmi důležité.

Nedílnou součástí této podpory by měla být snaha regionu o vytipování takových pracovních míst, která starobní důchodci dobře zvládnou, kde využijí své zkušenosti

a dlouholetou praxí, která nejsou fyzicky příliš náročná a kde se dobře zhodnotí určitý nadhled seniorů získaný během aktivního života. Identifikovaná pracovní místa by jim potom mohla být přednostně nabízena. Tyto většinou částečné pracovní úvazky zvýší příjem domácností starobních důchodců a umožní jim kvalitnější trávení volného času.

Možností, jak zvýšit kulturní vyžití důchodců, je podporovat ve vybraných spádových obcích kluby pro seniory. Tyto kluby mohou rovněž rozvíjet zájmovou a vzdělávací činnost, mohou provozovat jídelny pro důchodce za režijní ceny. Při dostatečné síti těchto klubů je pak možné realizovat i náročnější projekty, jako jsou přednášková činnost odborníků na vybraná témata, putovní divadelní programy, výstavy apod. Alespoň částečná finanční podpora naznačených kulturních a vzdělávacích programů z regionálních prostředků pak zvýší jejich dostupnost a zajistí jejich kontinuitu.

#### **7.4 Možnosti regionu v oblasti ústavní a mimoústavní péče**

Současná krize rodiny, nestabilita alternativních vztahů, růst počtu „single“ domácností, vysoká rozvodovost (při zachování intenzit rozvodovosti podle délky trvání manželství v roce 2013 by rozvodem skončilo 47,8 % všech uzavřených manželství... (ČSÚ, 2014b) – to vše významně zhoršuje podmínky pro poskytování péče seniorům v rámci širší rodiny. Vzhledem k dlouhodobé nízké fertilitě dochází ke zvyšování procentního zastoupení občanů v důchodovém věku ve společnosti. Tento trend je dále posílen prodlužováním průměrného věku dožití obyvatel.

V blízké budoucnosti lze očekávat další zhoršování této situace. Podle Krebse (2007) byl po roce 1990 českou veřejností přijat model rodiny s jedním dítětem, kdy do 80. let 20. století převažoval standard dvě děti v jedné rodině.

Všechny výše uvedené skutečnosti ve svém důsledku kladou vysoké nároky na zajištění ústavní a mimoústavní péče, neboť stále více neúplných rodin není schopno zabezpečit své seniory nebo senioři žádnou rodinu nemají.

Zákon o sociálních službách (č. 108/2006 Sb.) sice zvýšil možnost pluralitního způsobu financování ústavní a mimoústavní péče a teoreticky umožnil seniorům výběr z poskytovatelů, nicméně prakticky je tato možnost omezená na služby mimoús-

tavní péče (různé rozsahy pečovatelské služby apod.). V případě úplné závislosti seniorů na pomoci okolí jsou měsíční příjmy důchodců (včetně „příspěvku na péči“) a náklady domovů pro seniory přibližně shodné (u náhodně vybraných třech domů důchodců pro seniory se pohyboval průměrný náklad na jednoho seniora a měsíc v intervalu 18 632 – 22 197 Kč). Tabulka 4 udává maximální částku, kterou může průměrný senior disponovat v případě úplné závislosti na svém okolí.

**Tab. 4: Příjmy důchodce včetně příspěvku na péči**

Legenda	Průměrný starobní důchod	Příspěvek úplná závislost	Zvýšení příspěvku při nízkém příjmu	Celkem disponibilní částka
Částky v Kč	10 970,-	12 000,-	2 000,-	24 970,-

Pramen: ČSSZ, 2014a; zákon č. 108/206 Sb. v platném znění

Starobní důchodce, který využije možnosti svého ubytování v domově důchodců, nemůže však počítat se zvýšením příspěvku. Maximální částka je tedy 22 970 Kč. Z výše uvedeného vyplývá, že využití ústavní péče (domovy pro seniory) pro důchodce s nižším stupněm závislosti je bez podpory rodiny nebo značných úspor důchodce nemyslitelná. Pro první stupeň závislosti je částka příspěvku přiznávána ve výši pouhých 800 Kč a pro druhý stupeň závislosti 4 000 Kč. Třetí stupeň závislosti je spojen s částkou 8 000 Kč a ani senioři vstupující do domova pro seniory s tímto stupněm závislosti nebudou mít pro pobyt ve většině těchto domovů prostředky. Vzhledem k posouzení všech duševních a fyzických schopností nutných k rozhodování o stupni závislosti je toto rozhodování značně složité a plošně ne zcela kompatibilní (subjektivní složky rozhodování posuzovatele).

Rovněž je zřejmé, že náklady na jedno lůžko neumožňují v současnosti jiný než neziskový princip financování (pro rozhodující část populace). Z výše uvedených zjištění tedy vyplývá, že přesto, že zákon o veřejných službách umožnil rozložení tíhy nákladů na péči o seniory na větší část společnosti, než tomu bylo v minulosti, tak v případě seniorů s různým stupněm závislosti je nezbytné ústavní péči zabezpečit veřejným poskytovatelem.

Úloha regionu a obcí s rozšířenou působností (podle dikce zákona č. 108/2006 Sb.) spočívá především v jeho zřizovací roli. Příspěvkové organizace – právnické osoby, které tyto subjekty založí, jsou pak přímými poskytovateli těchto služeb.

Klíčová role regionu spočívá v akumulaci investičních prostředků nutných pro prvotní vybudování ústavu sociální péče. Tyto investiční náklady jsou značné. Zdrojem těchto investic může být rozpočet regionu, příspěvek státu, příspěvek Evropské unie, sponzorské dary, případně sdružení investic od dalších subjektů. Region pak zajišťuje veřejnou garanci efektivnosti využití sdružených prostředků.

V ostatních segmentech ústavní a mimoústavní péče je možnost ostatních poskytovatelů sociálních služeb vyšší. Možnosti regionálního poskytovatele jsou opět v jeho zřizovací roli v oblastech, kde krajská vláda má zájem a potřebu působit. Přednostně by měla zakládat regionem řízené provozovatele – příspěvkové organizace do takových oblastí ústavní a mimoústavní péče, kde ostatní poskytovatelé nejsou schopni vybudovat potřebnou infrastrukturu poskytovaných služeb.

Region může podporovat vznik požadované sociální infrastruktury vypisováním grantů, případně poskytováním subvencí. Potom musí ale vystupovat v roli dlouhodobé kontroly udržitelnosti zvoleného cílového záměru.

Region musí rovněž sehrávat úlohu společenské kontroly dodržování standardů sociálních služeb na spravovaném území. V případě nekvalitního poskytování služeb působí na provozovatele a jeho zřizovatele tak, aby došlo k nápravě; k tomuto využívá všechny zákonem dostupné možnosti.

## **7.5 Možnosti působení regionu ve zlepšení dostupnosti zdravotní péče**

V oblasti dostupnosti zdravotní péče pro seniory může sehrát region významnou roli. V podmínkách České republiky jsou regiony provozovatelem nebo zřizovatelem nemocnic a jsou oprávněny rozhodovat o existenci nestátních zdravotnických zařízení na svém území. Jejich možnosti v ovlivnění dostupnosti zdravotní péče pro seniory jsou tedy značné.

Klíčovým problémem je dostupnost ambulantní zdravotní péče v odlehlých částech regionu. Ideálním řešením by bylo takové řešení, které by umožnilo lehce imobilním seniorům zlepšit místní dostupnost ošetřujícího lékaře. Ambicí by tedy bylo

vytvořit takové lékařské obvody přinejmenším ve spádových obcích, které přiblíží lékaře svým pacientům. Přičemž provoz takovýchto ambulancí by bylo ideální zajistit kontinuálně.

Reálným problémem je kapitační způsob úhrady obvodních lékařů, který fakticky neumožňuje prostřednictvím úhrad ze zdravotního pojištění malé obvody hradit. Jediná reálná možnost, která za této situace přichází v úvahu, je zvýšení příjmu lékaře paušální platbou nebo úhrada nákladů ambulance, případně kombinace obojího. Zdrojem financí na pokrytí těchto nákladů může být rozpočet regionu, případně v kombinaci s příspěvkem od místních samospráv.

Dalším problémem je investiční náročnost zřízení samotné lékařské ambulance. Zde se rovněž bez výrazné investiční podpory regionu nebo státu nemůžeme obejít.

Zajištění lepší dostupnosti lékařské péče pro starobní důchodce v regionu je tedy složitý problém, který region může řešit jen při vynaložení značných nákladů. Je otázkou, zda bude schopen potřebné prostředky vynaložit.

Vzhledem ke stárnutí populace a růstu počtu starobních důchodců však bude nutné v blízké budoucnosti nějaké řešení přijmout. Horší dostupnost lékařské péče v odlehlých regionech bude stimulovat starobní důchodce ke stěhování do blízkosti měst a dojde tak k dalšímu vyliďňování venkova.

## **8. Vymezení a možnosti finančního řešení regionálního důchodového zabezpečení**

Úvodem je na místě připomenout, že o možnosti komplexního řešení důchodového zabezpečení na regionální úrovni není v literatuře příliš diskutováno. Pokud existují (především v anglosaském prostředí) diskuse na toto téma, jedná se především o polemiku, proč jsou existující veřejné fondově financované regionální systémy dlouhodobě podfinancované (Kalifornské veřejné regionální penzijní fondy, Regionální penzijní fondy kanadské Alerty – LAPP apod.). Existující regionální systémy důchodového zabezpečení jsou určeny pouze pro vymezenou část populace (veřejný sektor). Takto jsou popsány lokální důchodové systémy ve Velké Británii, USA

a Kanadě. V zásadě neexistuje plnohodnotný regionální důchodový systém, který by byl univerzální pro celou populaci a současně by byl provozován jako rozhodující součást sociálního zabezpečení (v pojetí EU první pilíř). Úloha regionu je obvykle chápána jako prostředník mezi v zásadě celoplošnými centrálními systémy poskytování důchodového zabezpečení a občanem. Určitou odlišnost od tohoto schématu představuje dánský model, který přesouvá větší část role, především ve fázi definování dávky, na regionální úroveň. Nicméně i v tomto případě se jedná o centrální způsob financování. Region však může ze svých zdrojů stanovený důchod zvýšit. Dánský model důchodového zabezpečení ze všech v literatuře popisovaných důchodových systémů regiony aktivně nejvíce využívá.

### **8.1 Vymezení pojmu regionální důchodové zabezpečení**

Co očekáváme od regionálního poskytovatele důchodového zabezpečení? Měli bychom chtít, aby místo, kde se rozhoduje o výši důchodové dávky, bylo blíže k občanovi, což by určitě zlepšilo možnost vzájemné komunikace. Regionální centra jsou rozhodně bližší, a to jak geograficky, tak i psychologicky (občan je více zná, může zde mít i osobní kontakty apod.).

V praxi by bylo ideální, aby došlo k decentralizaci výplaty důchodových dávek z prvního pilíře na regionální úroveň s vyčleněním celých relativně samostatných důchodových systémů. Faktem je, že cenou za toto přenesení, při jakkoli dobré vnitřní organizaci, je růst společenských nákladů. Otázkou je, zda pozitiva z takového přenosu dokážou tyto náklady vyvážit.

Co bychom však rozhodně měli chtít po regionálním systému, je regionální rozměr řešení správy a výplaty důchodů. Spočívá jednak v oblasti kapitalizace rezerv či zdrojů, která by směřovala pokud možno do regionálních projektů a podniků, a jednak do podpory těch účastníků v systému, kteří se většinu života pohybovali (ve smyslu pracovali a bydleli) v rámci regionu, tvořili příjmy tohoto regionálního důchodového systému a tráví zde i svá důchodová léta.

Regionální smysl by podpořilo i samotné teritoriální umístění správní instituce, které by nemuselo být v samotném centru regionu, ale i v jiné jeho části, kde by podpořilo zaměstnanost nebo přilákalo vzdělanější část obyvatelstva.

**Vymezení pojmu regionální důchodové zabezpečení.** Pro účely této práce rozumíme pod pojmem regionální důchodové zabezpečení takový systém zabezpečení, jehož působnost je vymezena hranicemi regionu. Občané žijící a pracující v regionu odvádějí příspěvky do tohoto systému, přičemž celá správa, výpočet důchodů a jejich výplata se provádí v tomto regionu. Výplata důchodu za hranice regionu není žádoucí, ale musí být možná. Abychom mohli systém nazvat regionálním, musí v rámci jednoho ekonomického prostoru vymezeného jednotným právním řádem existovat více míst, kde se paralelně vyskytují výpočetní centra starobních důchodů, která zajišťují jejich lokální výplatu.

## **8.2 Možnost zřízení orgánu sociálního zabezpečení s regionální působností**

Podle v současnosti platných právních předpisů České republiky není přenesení odpovědnosti (v rámci prvního pilíře) z centra na regionální úroveň možné. Podle zákona č. 114/1988 Sb. je jakákoliv působnost regionálních (v současnosti obce s rozšířenou působností nebo kraje) a obecních úřadů v oblasti sociálního zabezpečení zrušena. Rovněž tak zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v platném znění, neumožňuje výkon sociálního zabezpečení, neboť v § 3 jsou taxativně vymezeny pouze orgány státní správy, které jsou oprávněny vykonávat důchodové pojištění (ve smyslu prvního pilíře). Tyto právní normy přímo definují Českou správu sociálního zabezpečení (§ 5) jako subjekt, který rozhoduje o dávkách důchodového zabezpečení (tedy rozhoduje o výplatě dávky). Z tohoto vyplývá centralizované postavení důchodového zabezpečení v České republice. Z hlediska správy systému je zásadní úlohou ČSSZ spravovat a aktualizovat tzv. „Registr pojištěnců“, kde jsou shromažďovány veškeré údaje o pojištěnci relevantní pro výpočet dávky.

To, že právní předpisy České republiky v současnosti neumožňují přenesení důchodového pojištění na regionální úroveň, neznamena, že by toto nemohlo být možné například v rámci důchodové reformy v budoucnosti.

Jiná situace nastává s účastí regionálně řízeného penzijního fondu v rámci druhého pilíře. Zde se v § 25 zákona č. 426/2011 Sb. vysloveně uvádí, že provozování penzijního spoření může provádět pouze penzijní společnost, která získala oprávnění



k této činnosti podle zákona o doplňkovém důchodovém spoření. Základní kapitál musí být ve výši nejméně 300 milionů Kč a musí být splatný v penězích. Tomuto vymezení sice regionální autorita nevyhovuje, ale podstatné pro posouzení možné role regionu jako zřizovatele je právní úprava o doplňkovém důchodovém spoření.

V rámci druhého pilíře mohou tedy působit pouze provozovatelé, kteří mají v názvu návěští penzijní společnost, musí být založené podle zákona o doplňkovém důchodovém spoření (č. 427/2011 Sb.). Pokud tedy bude možné (například krajem jako samosprávným subjektem) založit penzijní společnost podle tohoto zákona, bude pak možné provozovat již nyní penzijní pojištění v rámci platných předpisů upravující činnost druhého a třetího pilíře i na regionální úrovni. Přičemž regionální charakter by se netýkal charakteru produktu, ale pouze sídla a převážného teritoriálního záběru skladby pojištěnců.

Rozhodnutí, zda lze již nyní zřídit penzijní fond se sídlem např. v Č. Budějovicích a víceméně pokrývající v rámci druhého a třetího pilíře oblast jižních Čech, je právním problémem, nicméně se domnívám, že zákon o doplňkovém spoření v § 29 říká, že penzijní společnost je akciová společnost se sídlem v České republice. Povaha akcionáře není předmětem zákona. Problém je, zda by takovéto specifické penzijní společnosti udělila ČNB licenci na provozování této činnosti, neboť bez tohoto oprávnění není činnost možná. To, že tento způsob účasti kraje v akciových společnostech je možný, lze dokumentovat na situaci ve zdravotnictví, kde krajské úřady vlastní akciové společnosti, které byly transformovány z bývalých příspěvkových organizací kraje, kterými tyto nemocnice původně byly.

Připusťme tedy, že za platné právní úpravy účinné od 1. 1. 2013 by bylo se značnou pravděpodobností možné uvažovat o možnosti zřízení regionálně řízené organizace víceméně spravující a zabezpečující doplňkové důchodové spoření a penzijní spoření podle druhého a třetího důchodového pilíře.

Výše uvedené pojednání je stručným shrnutím současných možností, odvozených od platných předpisů České republiky.

### **8.2.1 Meze decentralizace**

Základní faktor, který brzdí decentralizaci celostátních důchodových systémů, představuje výše společenských nákladů na výběr pojistného a výplatu důchodů. Čím blíže k občanovi se dostane kontaktní místo, které rozhoduje o přiznání důchodové dávky, tím vyšší jsou společenské náklady na zajištění této služby. Růst nákladů je zapříčiněn nutností držet v každém regionálním centru relativně mohutný správní aparát k zajištění procesů shromažďování, analyzování a rozhodování o důchodové dávce. S decentralizací tedy stoupá potřeba drahých odborníků v centrech regionů. Jejich znalosti jsou natolik unikátní, že na trhu práce lze jen velmi obtížně za propuštěné odborníky zajistit adekvátní náhradu. Z tohoto důvodu je nutné držení tohoto aparátu i v méně příznivých obdobích. Produktivita práce oproti hodnotám v centru klesá.

Dalším problémem je zvýšení pracnosti rozhodování, která přímo souvisí s počtem regionálních center. V rámci prostoru, který je vymezen platností shodných právních norem, musí logicky platit, za podmínky svobodné možnosti stěhování a získávání pracovních příležitostí, že čím více bude takovýchto regionálních center, tím více budou stoupat náklady na vyloučení duplicity, náklady na výměnu informací a náklady na distribuci. Tyto náklady souvisí s nutností vyloučit možnost souběžného pobírání důchodů z různých regionálních center, případně s nutností ověřovat dobu pojištění v těchto centrech. Jakékoliv šetření ohledně přiznání důchodu by vyžadovalo kontaktovat všechna regionální centra poskytování sociálního zabezpečení a požadovat potvrzení o existenci a době pojištění. S rostoucím počtem obyvatel je růst této administrativy velmi značný.

Meze decentralizace lze jen velmi obtížně vymežit, neboť je nutné zvážit dva momenty:

- Provozní náklady na zajištění především výplaty důchodů.
- Velikost státu (prostoru i počtu obyvatel).

„Malý stát“ co do rozlohy i počtu obyvatel (dejme tomu do 1 mil. obyvatel) by pravděpodobně neuvažoval o možnosti regionální výplaty důchodových dávek. Pokud by se však k této možnosti přiklonil, umožňovala by malá rozloha a nízký počet obyvatel regionální řešení problematiky výplaty důchodů v regionech o velikosti

průměrného okresu v ČR. Provoz takto velkých center by byl ekonomicky asi velmi nákladný.

Pokud bychom však chtěli podobné měřítko přijmout pro stát střední velikosti (co do počtu obyvatel), např. Českou republiku, pak by takových center bylo nejméně 80 a to je, jak bude zřejmé z další analýzy, příliš.

České republice by pro tyto účely vyhovovaly regiony s velikostí okolo 1 milionu obyvatel, ovšem pro stát jako Spolková republika Německo by i tyto regiony byly příliš malé, neboť by jich muselo být okolo jedné stovky. Za těchto podmínek by totiž distribuční náklady apod. ze společenského hlediska velmi stoupaly. Z výše uvedeného je zřejmé, že odpověď na otázku, jaké jsou meze decentralizace, je velmi složitá. Částečně ji může objasnit níže uvedená kapitola věnovaná příčinám faktické neexistence regionálně poskytovaných starobních důchodů ve světě.

### **8.2.2 Jaké jsou důvody faktické neexistence regionálního poskytování starobních důchodů**

Důvody tohoto stavu mají kořeny v zajištění ekonomiky provozu regionálního poskytovatele sociálního zabezpečení. Jádrem problému spočívá v optimalizaci struktury, která je závislá na teritoriálním vymezení poskytovatele, přenesených kompetencích, četnosti výběru, vymáhání příspěvků apod. Výplata dávek bývá obvykle soustředěna do republikového centra. Platí to jak pro veřejný sektor, tedy ČSSZ, tak pro privátní pojišťovny a penzijní fondy, např. skupiny Allianz.

Jednou z příčin neexistence regionálního poskytování důchodů je skutečnost, že konstrukce důchodových a pojistných systémů, která je obvykle velmi složitá, podléhá relativně častým změnám v čase. V důsledku existence dlouhodobosti shromažďování příspěvků, případně dlouhodobosti přispívání, mohou vytvářet měnící se podmínky právního prostředí velmi složité kombinace nároku různých druhů důchodů, např. souběhy tuzemských a zahraničních důchodů, složité kombinace variant účasti na pojištění. Toto všechno predikuje relativně značné procento případů velmi složitých podmínek pro zápočet dob pojištění, pro správný výpočet vzniku nároku na důchod a i výpočet samotné výše dávky. Složitost výpočtu je rovněž dána dlouhodobostí celého procesu, kdy v průběhu lidského věku dochází několikrát k velmi vý-

znamným až zásadním změnám, které ovlivňují nároky občanů na starobní nebo jiný důchod. Toto vše má výše uvedený personální dopad.

Obecně lze tedy říci, že standardní rutinní úkony, které jsou prováděny ve velkém množství, pravidelně a v daném okamžiku bez nutnosti složitého výkladu, jsou realizovány v regionech (např. činnost OSSZ v podmínkách České republiky), a naopak úkony složité, náročné na individuální řešení, jsou obvykle realizovány v centrech. Rovněž lze říci, že všude tam, kde hrozí nízké využití odborníků, je efektivnější agendu spravovat z centra. Důvodem jsou úspory mzdových prostředků a zvýšení produktivity práce pracoviště. Typickým příkladem takového procesu známého z praxe jakéhokoliv podniku jsou např. mzdové účtárny, správy majetku apod.

Druhý problém je dobře známý z oblasti koordinačních pravidel Evropské unie v oblasti sociálního zabezpečení. Je jím odlišné místo výkonu práce a bydliště příspěvatele do systému. V EU je tento problém navíc významně komplikován rozdílnými právními úpravami uvnitř členských států. Jsou to právě koordinační pravidla, která umožňují vyřešit problém transferu dávek a fakticky umožňují volný pohyb pracovních sil po celém území všech členských států. Je to však vykoupeno značnými administrativními náklady. Z pozice Evropské unie mají důchodové systémy členských států fakticky charakter regionálních důchodových systémů. Splňují definici uvedenou v záhlaví této kapitoly. Jedná se o faktický důkaz toho, že regionální řešení důchodů by bylo možné. Jsou to právě zvýšené administrativní náklady na vyřešení vzájemné prostupnosti systémů, které jsou cenou za realizaci volného pohybu pracovních sil, a členské státy jsou nuceny je platit.

Situace na národním trhu České republiky by však byla v jednom ohledu značně odlišná od stavu v EU. Existuje zde totiž jednotné právní prostředí pro celé území státu. Z tohoto pohledu by byla v případě České republiky obdoba koordinačních pravidel v řadě ohledů nadbytečná. Nicméně zásadní problém rozporu mezi místem zaměstnání a bydlištěm by zde také pochopitelně existoval.

Nejjednodušší podobu tohoto problému lze vyjádřit tak, že konkrétní fyzická osoba celý život pracuje v jednom regionu, přičemž bydlí v regionu sousedním; tento stav je velice častý u přirozených hranic regionů, kde často dochází k takovéto prostupnosti. V případě nároku na důchod je žádost o důchod podána podle místa bydliště (případně i podle místa zaměstnání – závisí to na platné právní úpravě). Nositel

penzijního zabezpečení, kam byly příspěvky po celý aktivní život přispěvatele poukazovány, vyplácí důchod do sousedního regionu.

Problém regionálního řešení však ještě spočívá ve vyloučení duplicity a postihnutí všech případných nároků občana na starobní důchod. Oslovený subjekt důchodového zabezpečení by měl vyřešit skutečnost, že občan mohl mít výkon práce i v kterémkoliv jiném regionu v rámci dané země. Podmínky této ohlašovací povinnosti by bylo nutné upravit zákonem. Koordinační pravidla EU například řeší, od jaké doby se důchod vyplácí z jiné členské země přímo dotyčné fyzické osobě a do jaké doby trvání pracovního poměru v cizině vystaví nositel důchodového pojištění potvrzení o existenci pracovního poměru. Uvedená doba se pak počítá v zemi, kde občan žádá o důchod, jako započitatelná doba do doby trvání pojištění. Tuto povinnost nelze přenést na občana, neboť obvykle je příspěvek poukazován od zaměstnavatele formou srážky mzdy povinného odvodu apod. (například podle českého právního řádu za určitých okolností se u velkých zaměstnavatelů neřídil odvod pojistného podle sídla firmy, ale podle umístění mzdové účtárny) a občan by pak nemusel vědět, v jaké regionální důchodové instituci jeho příspěvky skončily.

Z předchozího odstavce ovšem ještě vyplývá další administrativní zátěž pro celkové pojetí důchodového systému ve státě. Jedná se o souběh nároku na starobní důchod. Je myslitelné, že občan po dobu cca 40 let v aktivním věku může splnit podmínky přiznání důchodové dávky v několika regionech. V důsledku předpokládané migrace obyvatel apod. nemůže být podmínka doby pojištění striktně dána na celou dobu 40 let u jednoho regionálního subjektu, to by podmínky splnil asi málokdo. Stanovení výrazně kratší doby (5–10 let) umožní pak splnit podmínku vzniku nároku na důchod za podmínky, že se občan dožije důchodového věku, a u několika regionálních důchodových institucí mu vznikne nárok na plnění důchodové dávky. Výsledný důchod je pak rozhodován, počítán, řešen a vyplácen z několika míst a je součtem poměrných důchodů každého regionálního pracoviště. Jinou variantou je zápočet dob pojištění a výplata v jednom zvoleném regionu, pokud v něm splní podmínky přiznání dávky (například koordinační pravidla EU). Přičemž náklady na výpočet dávky jsou v zásadě stejné, jedná-li se o celý důchod nebo jeho část, dále je nutno uvažovat o distribuci částek z několika míst. Všechny tyto náklady zdražují celospolečensky systém důchodového zabezpečení.

Některé náklady lze částečně snížit. Za příklad může sloužit vznik online přístupného centrálního registru plátců, který by značně zjednodušil a zrychlil řízení v okamžiku, kdy žadatel o důchod nemá příspěvky umístěny jinde, případně by umožnil rychlejší cílenou komunikaci apod.

Při rozhodování o faktické podobě realizace důchodového systému vlády zatím vždy upřednostňovaly politiku minimalizace správních výdajů před možností ovlivnit prostřednictvím nastavení důchodového systému také regionální politiku, regionální zaměstnanost. Nechtěly zaplatit cenu v podobě poněkud vyšších provozních nákladů.

### **8.3 V jakém pilíři důchodového zabezpečení by mohl systém regionálního penzijního zabezpečení nejlépe fungovat**

Při odpovědi na tuto otázku bude nejlépe začít tak, že se opětovně podíváme na vymezení regionálního penzijního systému a definujeme ambice, které by měly být pro instituci, která jej realizuje, charakteristické:

- Penzijní systém by měl mít působnost v rámci daného regionu a neměl by mít motivaci k rozšiřování své působnosti za jeho hranice.
- Neměl by zvyšovat náklady celého penzijního systému v daném státě.
- Měl by vytvářet další zdroj prostředků pro starobní důchodce.
- Měl by obsahovat zvýhodnění čerpání pro obyvatele regionu.
- Měl by mít správné a výkonné ústředí v rámci regionu.
- Umožnil by vyplácet důchody i mimo hranice regionu.

V jakém prostředí by regionální důchodový systém fungovat nemohl nebo neměl? Obecně řečeno by neměl fungovat v takovém pilíři, pro který by zákonné omezení vyplývající z výše uvedených charakteristik pro regionální penzijní systém znamenalo hrubé porušení jiných právních norem, jež jsou ze společenského hlediska zásadní. Z tohoto důvodu lze velmi těžko předpokládat, že obstojí vymezení působení takového regionálního důchodového systému pouze pro území daného regionu v případě účasti v pilíři, který bude založen pouze na tržním principu. Jsem toho názoru, že takovéto omezení soukromého podnikání by velmi brzy vedlo k ústavní stíž-

nosti, která by byla s největší pravděpodobností rozhodnuta ve prospěch poskytovatele důchodového zabezpečení. Soukromí poskytovatelé by pak rozšířili postupně svou působnost v rámci celého státu, přičemž potom již bychom nemohli hovořit o regionálním důchodovém systému. Přínosem pro region by však zůstalo, pokud by se posléze fond nepřemístil do jiné pro něj vhodnější lokality, umístění centra fondu v rámci svého regionu. Toto by mělo jistě pozitivní dopad na zaměstnanost a finanční toky.

V českém právním prostředí je třetí pilíř důchodového zabezpečení spravovaný soukromými penzijními fondy, které jsou provozovány na ziskovém principu. Z tohoto vyplývá, že třetí pilíř není v podmínkách České republiky vhodným řešením pro realizaci regionální penzijní instituce. Jaké jsou možnosti zapojení zbylých dvou pilířů – prvního státního pilíře a druhého kolektivního pilíře?

Státem spravovaný první pilíř je charakterizován povinnou účastí. Podle analýzy ČSSZ uvedené v příloze 1 se důchodového pojištění v České republice účastní většina populace. Tím, že je účast pro vymezenou značnou část populace povinná, je fakticky zajištěn příliv účastníků penzijního systému a tím i příliv nových finančních prostředků. Toto umožňuje státně řízenému důchodovému systému, pokud se vedení státu chová racionálně, zaujmout nejvýhodnější možnou strukturu co se týče počtů výpočetních center a kontaktních míst.

V případě, že by první pilíř provozovaly soukromé systémy, nemohly by být monopolem (takovéto řešení není z hlediska teorie konkurence žádoucí a nepřineslo by žádný ani teoretický přínos jako variantu k veřejnému, státnímu provozování důchodového systému). Privátně řízený první pilíř, který by byl monopolem, by totiž za podmínky povinného přispívání do systému mohl zaujmout obdobnou strukturu, jako když stát zajišťuje správu důchodového systému sám, realizoval by však veřejnou službu za společensky mnohem vyšších nákladů. Vydání licence několika soukromým penzijním fondům by vedlo k tomu, že fondy pod tlakem konkurenčního boje a ve snaze o získání a udržení přispěvatelů by byly nuceny vytvářet složitější struktury především na vstupní úrovni výběru příspěvků (další síť poboček, a to i v menších městech a rovněž jemnější síť zprostředkovatelů – viz zkušenosti s penzijními fondy důchodového připojištění – příloha 3). Toto je ostatně pravděpodobně jeden z hlavních důvodů, proč jsou až na výjimky ve světě první pilíře důchodového zabezpečení ve veřejném sektoru.

Řešení prvního pilíře formou regionálních důchodových penzijních systémů by bylo teoreticky možné. Přineslo by však vyšší společenské náklady, které jsou podrobněji popsány v předchozí kapitole.

Jaké jsou možnosti druhého pilíře? V západní Evropě, kde je hojně rozšířen ve své typické podobě zaměstnaneckých penzijních fondů, se obvykle jedná o neziskovou organizaci založenou mateřským podnikem, případně skupinou podniků (odvětví). Kvalitní penzijní fond je i vizitkou firmy na trhu práce a její konkurenční výhodou. Takovéto pojetí druhého pilíře se zdá být velmi vhodné pro instalaci penzijní instituce s regionální působností. Na rozdíl od OPT-OUT systému, který na základě provedené analýzy (viz příloha 2) nemůže významně pomoci řešit nastupující demografickou krizi, by mohl takovýto pilíř, jak bude uvedeno dále, přispět ke zvýšení příjmů v systému, neboť by zásadně neoslboval první pilíř a přinášel by do systému další prostředky. Navíc by mohl mít významný regionální dopad.

Regionální penzijní fond založený na principech kolektivního penzijního fondu by splňoval základní principy vymezené pro regionální fond. Neziskový charakter by nevytvářel tendence působit mimo vymezené území. Zásadní výhodou je, že kolektivní fond je v zásadě nezávislý na konstrukci a výstupech jak z prvního, tak ze třetího pilíře. Není tedy potřeba řešit žádné problémy s duplicitou, nevznikají další distribuční náklady. Účast v druhém pilíři může být založena na dobrovolnosti vstupu. Jelikož se jedná o vědomou činnost, musel by potencionální důchodce o důchod žádat. Rovněž nebude problém do konstrukce výpočtu důchodové dávky zakomponovat regionální rozměr, ani výplata mimo region nebude tvořit nepřekonatelnou překážku.

Lze tedy říci, že společensky nejvhodnější způsob realizace českého regionálního penzijního zabezpečení nabízí druhý pilíř ve smyslu výše uvedeného rozboru možností zapojení druhého pilíře v kontextu modifikace systému západoevropských zaměstnaneckých fondů. Není náhodou, že například britské LGPS jsou zaměstnaneckým penzijním fondem pracovníků ve veřejném sektoru provozovaném v rámci právního vymezení druhého pilíře důchodového zabezpečení.



## 8.4 Výběr provozovatele regionálního důchodového systému

Provozovatelem je takový subjekt, kterého zřizovatel penzijního fondu pověří správou tohoto fondu, tedy výběrem akumulací a výplatou dávek ve prospěch příspěvateľů. Provozovatelem může být v tomto případě:

- sám zřizovatel, tedy regionální subjekt, který má právo vykonávat samosprávnou činnost na vymezeném území (regionu),
- veřejnoprávní instituce, tedy nezisková instituce v tomto případě zřízená samosprávným orgánem, za účelem správy důchodového zabezpečení, nezávislá na rozpočtu regionu, odpovědná společenské kontrole,
- soukromý penzijní fond, zcela nezávislý na orgánech spravujících region,
- případně smysluplná kombinace výše uvedených provozovateľů, která spočívá například ve vymezení sféry zájmu, subdodávkách apod.

Pokud bude správcem regionálního fondu důchodového zabezpečení přímo zřizovatel, tedy regionální samosprávná autorita, musíme předpokládat obdobné problémy se správou systému, jaké jsou definovány v případě řízení centrálního důchodového zabezpečení přímo státem (viz analýza vnějších faktorů ČSSZ – příloha 1). Pro zvýšení průhlednosti finančních toků by v takovémto případě bylo nutné důsledně oddělit finance regionu od financí takového penzijního fondu. Bylo by obtížnější než v případě jiných provozovateľů zamezit čerpání prostředků na jiné účely než na ty, pro které byl penzijní fond vytvořen. Pokud by byl fond přímo napojen na regionální rozpočet, stal by se faktickou součástí veřejných financí (musel by se jako např. ČSSZ v současném prvním pilíři řídit rovněž předpisy o nakládání s veřejnými prostředky v oblasti veřejné správy a samosprávy). Například by pravděpodobně nebyla možná kapitalizace volných prostředků v eventuální fázi akumulace, což by za určitých podmínek tvorby prostředků velmi zásadně ovlivnilo velikost výstupů. Nesporný vliv by měla nutnost striktního dodržování rozpočtových pravidel apod.

Pokud by zřizovatelem byla veřejnoprávní instituce, jednalo by se o neziskovou organizaci spravující veřejné finance – příspěvky a zdroje na důchodové zabezpečení obyvatel regionu. Musela by být zřízena zvláštním zákonem, který by upravoval regionální důchodové zabezpečení. V rámci tohoto zákona by bylo nutné upravit zřízení rezervních fondů a vymezení pravidel zhodnocování volných prostředků fondů na

kapitálovém trhu. Určitou nevýhodou by pravděpodobně byla omezující pravidla pro investování, která by chránila vklady před investováním do rizikových aktiv.

Naopak neoddiskutovatelnou výhodou by byl jednoznačný statut fondu, který by byl dán zákonem a který by jednoznačně bez konfliktu s existující právní úpravou podnikání definoval působnost takovéto finanční instituce.

Problematikou soukromého provozovatele fondu regionálního důchodového zabezpečení jsem se v základních důsledcích již zabýval v předchozích kapitolách. Je zapotřebí vzít v úvahu, že fakticky bude soukromý provozovatel spravovat veřejné prostředky, které budou vstupovat do systému z více zdrojů a že jeho primárním úkolem bude jejich zhodnocení. Je rovněž nezbytné, aby způsob takovéto správy byl upraven zvláštním zákonem (obdobně jako je nyní například vymezen třetí pilíř důchodového zabezpečení formou doplňkového důchodového spoření), zde musí být upraveny rovněž podmínky zhodnocování prostředků a pravidla na výpočet dávek s ohledem na regionální rozměr. Problematické je podle mého názoru omezení podnikání. Jedná se o teritoriální omezení působnosti fondu a rovněž tak o potřebu definovat poměr zpětných investic do regionu (akcie podniků, které mají v regionu sídlo, apod.).

Hlavním rizikem, které však tohoto provozovatele doprovází, je reálná možnost krachu soukromé společnosti, jež je hlavním nebo významným akcionářem takového provozovatele, a důsledky, které by toto mělo na výplatu dávek z tohoto systému. Není zanedbatelné ani riziko preference maximalizace okamžitého zisku před maximalizací dlouhodobého výnosu.

Co se týká možnosti, že by regionální penzijní fond spravovalo několik správců najednou, je možné uvažovat o jakékoliv kombinaci výše uvedených tří základních typů správců. Nicméně vždy musí být stanoven jeden, který nese celou odpovědnost vůči regionální autoritě. Paralelní kombinace několika správců je nevýhodná, neboť zavádí konkurenční prostředí a zvyšuje náklady. Z životaschopných kombinací bych chtěl zmínit spolupráci veřejnoprávní a privátní instituce. Regionální charakter by měl pouze veřejnoprávní fond, zhodnocení prostředků by mohlo být formou zadání služby privátnímu penzijnímu fondu. Statut tohoto fondu by mohl být libovolný. Variantou tohoto řešení, které podle mého názoru minimalizuje riziko krachu nebo selhání privátního fondu, je rozdělení částky pro kapitalizaci do několika privátních

fondů (čím více jich bude, tím bude riziko nižší). Náklady takovéto operace jsou pro veřejnoprávní instituci téměř nulové (převádí pouze úhrnnou sumu dohodnutých finančních prostředků, faktické náklady nese soukromý fond). Výnosy mohou být buď skutečné, nebo smluvně garantované – paušální navýšení. Při dostatečné náročnosti z hlediska veřejnoprávního fondu jsou obě tyto možnosti možné a každá má své výhody a nevýhody. Obdobně by se chovala i kombinace instituce řízená přímo regionální autoritou v kombinaci s privátními penzijními fondy za stejných podmínek jako výše uvedená varianta.

## 8.5 Možnosti financování

Už z diskuse nad způsobem financování v teoretické části této práce lze odvodit výhody vícezdrojového financování. Abychom podtrhli regionální charakter fondu, tak většina zdrojů by byla vytvořena uvnitř regionu. Z uvažované povahy fondu lze vymezit obecně dva typy příjmů:

- pravidelně se opakující příjmy,
- příležitostné nepravidelné příjmy.

Pravidelné příjmy musí být založeny na vymezení okruhu subjektů, které budou mít povinnost dlouhodobě do systému přispívat, rovněž tak definovat algoritmus výpočtu výše takového příspěvku. Pro stabilitu systému je výše pravidelných příjmů klíčová. Tvořily by rozhodující část prostředků fondu. Příkladem takovýchto pravidelných příjmů jsou odvody fyzických osob – přispěvatelů (potencionálních příjemců dávky) stanovené jako procentní sazba z hrubé mzdy, případně odvod stanovený paušální částkou nebo definované procento z hrubého zisku podnikatelů, kteří mají zaměstnance. Opakovaným příjmem může být i výnos z investování do nemovitého majetku, do cenných papírů, podíl na zisku u přímých investic apod.

Nepravidelné příjmy jsou zdrojem doplňkovým. Typickým příjmem jsou dary od právnických a fyzických osob, odkazy majetku apod. Může se jednat o výnos z některých činností zřizovatele, např. výnos z uložených pokut, výnosy ze zdanění loterií, hazardu a obdobných neproduktivních činností.

Co se týká způsobu financování fondu, tak se nabízí (jak vyplývá z teoretické části práce) pouze několik málo možností, jak toto prakticky zajišťovat:

- průběžným způsobem (PAYG),
- fondově kapitálovým způsobem (CR),
- kombinovanými systémy.

Nevýhodnost spravovat regionální penzijní systém čistě průběžným způsobem je zřejmá z vymezení PAYG v teoretické části této práce. Především čistě průběžný systém neumožňuje zhodnocení a kapitalizaci vkladů. Dále při vzniku regionálního penzijního zabezpečení bude po jistou dobu od jeho zřízení výrazně převyšovat počet přispěvatelů nad počty eventuálních důchodců, průběžný systém by tyto prostředky nedokázal využít. Skutečnost, že po standardní době akumulace fondu bude pravděpodobně průběžný charakter fondu převažovat, není pro financování prostřednictvím PAYG tak silným argumentem.

Fondový způsob financování by byl výhodou ve fázi akumulace. Ve fázi běžného provozu, kde kapitalizační složka výrazně poklesne, by byl dražší než systém PAYG, vázal by část výnosů na zajištění dostatečného zisku pro majitele správce fondu.

Z výše uvedeného vyplývá, že optimální bude kombinace, koexistence obou základních způsobů financování starobních důchodů, tedy jak systému PAYG, tak i CR. Tato kombinace umožní uspokojivě vyřešit specifika takového systému důchodového zabezpečení – tedy nutnosti, jak průběžně vyplácet značnou část získaných prostředků, tak současně kapitalizovat a zhodnocovat nemalé prostředky jako zdroj dalšího zvyšování dávek v budoucnosti.

### **8.5.1 Další možnosti financování na regionální úrovni, účast regionálních autorit**

Globální finanční krize z let 2008–2010, její důsledky na finanční trhy (např. článek „*Social security in a time of financial crisis*“, 2008) posílily snahy lépe diverzifikovat finanční portfolia penzijních fondů. Toto se projevilo snahou hledat alternativní zdroje pro zajištění stability důchodových systémů. Například analýza britských penzijních fondů („*Local Authority Pension Funds – Investing for Growth*“, 2012) doporučuje investice do infrastruktury. Za rostoucí třídu aktiv byly uznány i tzv. zelené investice. Jako nejvýznamnější jsou označeny investice do nemovitostí (vysoká návratnost je především u kancelářských nemovitostí), řízení odpadů, zdroje energií,

místních služeb. Za významné je považována velikost fondů, možnost sdružování investic a podpora centrálních (federálních vlád) především v oblasti legislativních změn.

Obdobnou zkušenost definují i kanadské „*Local Authorities Pension Plan*“ (LAPP, 2013), které již od počátku tohoto století výrazně diverzifikují portfolio svých investic ve prospěch alternativních investic. Za alternativní investice označují investice do nemovitostí, infrastruktury, půdy a lesů. Jako příklad uvádějí, že struktura portfolia v roce 2000 měla složení 35 % dluhopisů, 5 % alternativních investic a zbylých 60 % tvořily podnikové akcie. Podle údajů z roku 2011 tvoří skladbu portfolia 30 % dluhopisů, 32 % alternativních investic a 38 % akcií. Význam alternativních investic roste v době krizí. Například LAPP uvádí, že v době globální hospodářské krize (2008–2010) tvořil podíl alternativních investic až 40 % veškerých investic (akcie podniků pouze 28 %).

## 8.6 Analýza zájmových skupin regionu

V této kapitole byly definovány zájmové skupiny, které se vytvářejí ve vztahu k možné existenci regionálního důchodového systému a při poukazování na odlišnosti oproti zájmovým skupinám definovaným na celostátní úrovni – viz příloha 1, Analýza zájmových skupin.

Regionální důchodové zabezpečení (především instituce, která by toto zabezpečení zajišťovala) by nutně bylo v hledáčku zájmu řady zájmových skupin regionu. Můžeme říci, že skladba těchto zájmových skupin se nemůže od obdobného působení na centrální úrovni mnoho lišit, avšak co může být rozdílné, je vliv těchto skupin, který na regionální úrovni může být významně odlišný než na úrovni centrální.

Níže byly identifikovány tyto zájmové skupiny:

### **Zájmové skupiny vnější**

1. Podnikatelé nadnárodní
2. Podnikatelé se sídlem v regionu
3. Centrální vláda
4. Regionální vláda
5. Soukromé finanční instituce (banky, pojišťovny)
7. Důchodci (příjemci dávek)

### **Zájmové skupiny vnitřní**

1. Vlastní zaměstnanci
2. Management provozovatele
3. Správní rada provozovatele

8. Pojištěnci, veřejnost
9. Dodavatelé technologií a služeb
10. ČSSZ

### 8.6.1 Identifikace a požadavky, zájmové skupiny vnější

Zájmové skupiny vnější představují takové zájmové skupiny, které leží mimo systém a strukturu regionálního důchodového zabezpečení. Jejich zájem ovlivnit dění v systému spočívá především z pozice mocenské a zřizovací (např. stát, regionální autorita), ale také z pozice finanční.

Ve finanční oblasti je hlavní motivací zájmových skupin podílet se na výnosech dosahovaných v systému důchodového zabezpečení buď přímo, nebo nepřímo, dále snaha působit na provozovatele systému ve snaze získat nějakou výhodu plynoucí z potřeby zhodnocování prostředků v systému, nebo naopak ve snaze vyhnout se nebo omezit výši či včasnost odvodů do systému (tab. 5).

**Tab. 5: Zájmové skupiny vnější**

Zájmová skupina	Vliv na regionální důchodový systém
Podnikatelé se sídlem v regionu	Lze předpokládat tlak na provozovatele, např. posečkání s platbami, princip minimalizace odvodů do systému, získání výhody při investování zdrojů fondu, snaha získat podíl na výnosech fondu apod. Postavení nadnárodních firem velmi silné.
Podnikatelé ostatní	Těžiště zájmu podnikatelů obvykle na národní úrovni. Snaha po ovlivnění nízká, nejsou postiženi existencí systému. Mohou mít zájem podílet se na investicích ze systému.
Centrální vláda	Nízký vliv na systém, významnější vliv vlády na legislativní změny, které mají vliv na parametry systému.
Regionální vláda	Zájem ovlivňovat finanční toky v systému, důležitost legislativního vymezení role – riziko vyvádění prostředků, zájem ovlivňovat směřování investic plynoucích ze systému.
Soukromé finanční instituce	Zájem těchto institucí bude s velkou jistotou směřovat k participaci na finančních zdrojích, a to jak na zhodnocování prostředků, tak na vedení provozních účtů apod. V případě kapitálově financovaných systémů význam těchto institucí roste.
Důchodci, pojištěnci, veřejnost	Význam zájmové skupiny závisí na způsobu nastavení příspěvku a způsobu výplaty dávek. Při zákonném stanovení realizace těchto

	veličin bude význam malý. V případě možnosti smluvních vzájemných úprav může zájmová skupina vytvářet nátlak prostřednictvím kolektivního vyjednávání.
Dodavatelé technologií a služeb	V případě vzniku monopolního vztahu důsledky v růstu fixních nákladů systému, zájem prosadit svůj produkt, zisk realizovat v budoucnosti. Příklad plošné použití konkrétního softwarového systému. V případě konkurenčního prostředí význam malý.
Česká správa sociálního zabezpečení	Role v regionálním důchodovém zabezpečení značně závisí na právním vymezení tohoto zabezpečení ve státě. Primárně se nejedná o konkurenční vztah, význam bude nejspíš malý.

Pramen: Vlastní analýza

### 8.6.2 Identifikace a požadavky zájmové skupiny vnitřní

Zájmové skupiny vnitřní jsou takové skupiny osob, které působí uvnitř organizace a vytvářejí tlak na činnost organizace zevnitř systému. Základní povaha působení zájmových skupin je směřována jednak k výši nákladů systému (např. tlak na zvyšování mezd), jednak se může jednat o tlak vytvářený neformálními vazbami, které mohou mít fakticky i velmi závažný dopad na celý systém (tab. 6).

**Tab. 6: Zájmové skupiny vnitřní**

Zájmová skupina	Vliv na regionální důchodový systém
Zaměstnanci	Slabší postavení než v centrálních důchodových systémech. Vytváření tlaku na zvyšování mezd. Nastavení mzdových předpisů a pracovních předpisů ovlivní sílu působení zájmové skupiny.
Management	Není výrazná zájmová skupina u neziskových systémů, teoreticky může mít zájem na zvyšování příjmů do systému. Je předmětem zájmu ostatních zájmových skupin.
Správní rada	Velmi významný vliv. Řídí směřování instituce, rozhoduje o klíčových záležitostech. Reprezentuje stanoviska zájmových skupin, které do ní vyslaly své zástupce. Zájmy skupin mohou být protichůdné. Význam správní rady závisí rovněž na vnitřním statutu a legislativní úpravě systému.

Pramen: Vlastní analýza

### Správní rada provozovatele

Z výše uvedených důvodů je přínosné považovat paritní zastoupení klíčových zájmových skupin za nejlepší řešení jejich vzájemné eliminace a nastolení společensky

nutného konsenzu. V modelu regionálního důchodového zabezpečení je v tomto smyslu definována tříložkovou správní rada složená z paritního zastoupení zřizovatele – regionální vlády, odborových organizací jako zástupců pojištěnců a zástupců zaměstnaneckých svazů, jako reprezentanta podnikatelů.

I správní rada může mít vlastní zájmy reflektující širší souvislosti kulturní, regionální či ekonomické, které se pak odrážejí v charakteru rozhodování této instituce.

### **8.6.3 Nejvýznamnější zájmové skupiny**

Výsledkem analýzy zájmových skupin ve vztahu k existenci regionálního důchodového zabezpečení je vybrat z identifikovaných zájmových vlivů ty, které mají nejvyšší dopad.

Pro popsání významu zájmové skupiny byla zvolena metoda hodnocení, která spočívá ve vzájemném porovnání jednotlivých zájmových skupin ve dvou ohledech. První hledisko zohledňuje vliv zájmové skupiny na regionální důchodové zabezpečení. Druhé hledisko popisuje míru jistoty, že se tento vliv projeví.

Zájmové skupiny byly seskupeny do seznamu a vzájemným porovnáním bylo určeno jejich pořadí v seznamu ve vztahu k míře jistoty, respektive k míře významu. Jednotlivé zájmové skupiny byly pak seříděny podle kritéria (např. významu) od nejdůležitější k nejméně důležité. Nejdůležitější zájmová skupina podle tohoto kritéria obdržela maximum bodů, nejméně významná skupina byla klasifikována minimem. Oba seznamy (jistoty a významu) pak byly sloučeny do tabulky 7.

Zájmové skupiny byly konfrontovány s očekávanou mírou jistoty, že zájem skupiny nastane. Maximální jistota, že bude zájem skupiny realizován, je vyčíslena hodnotou 6. Pokud není jisté, že zájem vůbec nastane, byla skupina klasifikována hodnotou 1. Pokud nebylo možné rozhodnout, který vliv u bezprostředně sousedících zájmových skupin je větší, byl přiznán stejný počet bodů pro obě zájmové skupiny. Takto stanovené kritérium jistoty bylo konfrontováno se stejně klasifikovaným významem vlivu, který zájmová skupina vyvolává ve vztahu k uvažované existenci regionálního penzijního zabezpečení. U bodového hodnocení bylo postupováno obdobným způsobem jako u míry jistoty škálou od 6 do 1, kdy hodnota 6 byla přiřazena z výše uvedeného pohledu k nejvýznamnějším nejvýše umístěným zájmovým



skupinám. Výsledné hodnoty (z tabulky 7) byly uspořádány do matice zájmových skupin (obr. 2). Z tohoto pohledu jsou nejdůležitější zájmové skupiny umístěné v pravém horním kvadrantu, jejichž vliv se téměř jistě projeví, a současně jejich dopad do systému je identifikován jako významný. Vliv těchto zájmových skupin je nutné akceptovat. Model regionálního důchodového zabezpečení je navržen tak, aby se rizikový vliv těchto zájmových skupin legislativní cestou snížil a pozitivní vlivy podpořil.

**Tab. 7: Klasifikace zájmových skupin**

Zájmová skupina	Míra jistoty	Zájmová skupina	Míra vlivu
Správní rada	6	Správní rada	6
Regionální vláda	6	Management správce systému	6
Centrální vláda	6	Regionální vláda	5
Soukromé finanční instituce	6	Soukromé finanční instituce	5
Podnikatelé se sídlem v regionu	5	Podnikatelé se sídlem v regionu	4
Dodavatelé technol. a služeb	4	Vlastní zaměstnanci	4
Podnikatelé ostatní	3	Důchodci (příjemci dávek)	3
Důchodci (příjemci dávek)	3	Dodavatelé technol. a služeb	3
Vlastní zaměstnanci	3	Centrální vláda	3
Pojištěnci, veřejnost	3	Pojištěnci, veřejnost	2
Management správce systému	3	ČSSZ	1
ČSSZ	2	Podnikatelé ostatní	1

Zdroj: Vlastní výpočet

Hodnoty uvedené v matici zájmových skupin jsou součinem míry jistoty a míry vlivu a určují nám význam zájmové skupiny v rámci příslušného kvadrantu.

Zájmové skupiny umístěné v pravém dolním kvadrantu mají velký vliv, ale menší význam. S těmito zájmovými skupinami je nutné soustavně pracovat (vzdělávat je) a sledovat jejich vývoj (kontrolovat je). Klíčovou roli zde musí sehrát zřizovatel – regionální vláda a management.

Zájmové skupiny, které se nacházejí v levém horním rohu, disponují velkou jistotou, že jejich zájem se projeví a bude ovlivňovat systém regionálního důchodového zabezpečení, nicméně jejich vliv není tak velký. Tyto zájmové skupiny je nutné rovněž

sledovat a ovlivňovat ve snaze omezit jejich dopad. Klíčovou roli zde musí sehrát Management regionálního důchodového fondu a ve vztahu k centrální vládě i regionální vláda.

**Obr. 2: Matice analýzy zájmových skupin**

<b>Míra jistoty</b>	Centrální vláda 18 Dodavatelé techn. 12	Správní rada 36 Regionální vláda 30 Soukromé finanční instituce 30 Podnikatelé se sídlem v region 20
	Důchodci 9 Pojištěnci, veřejnost 6 Podnikatelé ostatní 3 ČSSZ 2	Management správce systému 18 Vlastní zaměstnanci 12
	<b>míra vlivu</b>	

Zdroj: Vlastní výpočet

Zájemové skupiny, které se nacházejí v levém dolním kvadrantu, mají nízkou míru jistoty, že se jejich vliv projeví, a rovněž míra jejich vlivu je očekávána nízká. Tyto zájemové skupiny můžeme ignorovat.

## 9. Návrh modelu regionálního důchodového zabezpečení

Výstupem vymezení regionálního důchodového zabezpečení z předchozí kapitoly je dále rozpracovaný možný model tohoto řešení. Návrh rovněž zohledňuje poznatky získané při analýze systému důchodového zabezpečení v České republice v přílohách této práce.

Pokud dojde k obecnému přijetí Eatwelových závěrů – a já osobně se domnívám, že v globálním světě jsou jeho závěry správné –, pak jakékoli zvýšení úspor starobních důchodců, které bude mít plošný charakter (rozumějme bude zasahovat většinu populace) nutně nepovede k výraznějšímu zvýšení reálných důchodů, ale povede k relativně rychlému nastavení rovnováhy mezi hodnotou produktu, kterého se chtějí aktivní generace vzdát, a odpovídající hodnotou velikosti důchodu. Z těchto důvodů

jsem toho názoru, že navrhovaný model musí být financován nikoliv čistě fondovým způsobem, který by výše uvedený problém prohluboval, ale kombinací obou základních způsobů financování, přičemž z dlouhodobého hlediska musí převažovat režim průběžného financování.

#### **Návrh modelu regionálního penzijního systému – základní vymezení principů:**

- princip regionální působnosti,
- princip zásluhovosti ve vztahu k privátně vloženým prostředkům účastníků,
- princip solidarity ve vztahu ke kolektivně vloženým prostředkům,
- vícezdrojové financování,
- samoregulační princip,
- z krátkodobého hlediska důraz na kapitálové zhodnocení prostředků, z dlouhodobého hlediska převažuje průběžné financování.

#### **Základní charakteristiky systému**

1. Vymezení působnosti regionálního důchodového zabezpečení a jeho charakter, struktura, kontrolní mechanismy.
2. Vymezení základních podmínek účasti v důchodovém systému.
3. Základní vymezení fondu, dílčí struktury.
4. Vymezení zdrojů financování, jejich výběr, součinnost s ostatními pilíři.
5. Základní filozofie nakládání s finančními zdroji v průběhu aktivních vkladů, definování.
6. Definování dávek vyplácených ze systému.
7. Zásady uplatnění regionálního principu včetně výplat za hranice regionu.
8. Základní principy zhodnocení prostředků, možnosti.

### **9.1 Návrh parametrů nastavení modelu**

Při formulaci návrhu principu a fungování modelu regionálního důchodového zabezpečení se nemůže jednat o přesné, nenapadnutelné vymezení vztahů mezi všemi subjekty. Toto musí být předmětem legislativní úpravy uvedených principů do právní

normy vydané ve Sbírce zákonů České republiky. Model popisuje základní kontury možných vztahů mezi všemi účastníky především ve vztahu k vymezení finančních toků a základních práv a povinností zúčastněných stran tak, aby bylo zřejmé, jak by takto navržený systém měl a mohl fungovat. Při členění modelu do logických částí jsem vycházel z členění tak, jak je uvedeno výše při definování charakteristik systému.

### **1a) Vymezení působnosti**

- Účelem regionálního důchodového zabezpečení je shromažďování, zhodnocování a výplata dávek účastníkům důchodového zabezpečení.
- Regionální důchodové zabezpečení je provozováno v rámci druhého důchodového pilíře.
- Krajský úřad zřizuje veřejnoprávní regionální penzijní fond, jehož působnost je vymezena v rámci definovaných hranic kraje.

### **1b) Definice penzijního fondu**

- Penzijní fond je veřejnoprávní institucí, je provozován neziskovým způsobem.
- Fond rozhoduje na základě pravidel svého fungování (statutu) samostatně o vzniku a zániku účasti ve fondu a o nárocích vzniklých fyzické osobě, která je účastníkem důchodového regionálního zabezpečení v rámci druhého pilíře.
- Z hlediska účetnictví je regionální penzijní fond samostatnou účetní jednotkou nezávislou na účetnictví zřizovatele, je samostatnou organizací s vlastním IČ.
- Veškeré výnosy fondů jsou osvobozeny od daně z příjmu.

### **1c) Řízení, struktura fondu**

- Fond je řízen ze svého ústředí, které vykonává všechny ekonomické (správní i výkonné), řídicí a manažerské funkce fondu. Ústředí fondu musí mít sídlo na území regionu.
- V ústředí fondu je veden regionální rejstřík účastníků fondu, kde jsou vedeny veškeré údaje o účastnících, o výši jejich vkladů, doby spoření.

- V územní působnosti okresních soudů zřizuje fond svá kontaktní místa (jedna kancelář ve spádovém středisku okresu, zpravidla sídlo okresního soudu). Působnost kontaktního místa spočívá ve sběru prvotních dat a v jejich distribuci do ústředí, vyřizování námětů a stížností.
- Statutární orgán fondu je navrhován správní radou a jmenován ministrem práce a sociálních věcí České republiky.

#### **1d) Kontrolní mechanismy fondu**

- Kontrolním orgánem fondu je dozorčí rada fondu, v zastoupení odpovídajícím složení správní rady.
- Řídicím orgánem fondu je správní rada, které je odpovědný management fondu.
- Správní rada je tvořena zástupci zřizovatele, krajské odborové rady, krajské komory podnikatelů.
- Poměr členů správní rady je stanoven takto: 40 % členů deleguje zřizovatel, 30 % tvoří zástupci odborů a 30 % zástupci podnikatelské komory.
- Pravomoci správní rady je nutno vymezit obvyklým způsobem.

#### **2a) Účast v důchodovém systému**

- Účastníkem fondu se může stát jakákoliv fyzická osoba, která splní alespoň jednu z níže uvedených podmínek:
  - první podmínka: fyzická osoba má trvalé bydliště na území regionu,
  - druhá podmínka: fyzická osoba na území regionu pracuje.
- Pokud fyzická osoba nesplní ani z jednu z výše uvedených podmínek, nemůže se stát účastníkem fondu.
- Účast ve fondu vzniká přihlášením fyzické osoby a podpisem smlouvy. Účast je dobrovolná.
- Minimální doba účasti pro účely vzniku nároku na dávku činí 10 let.
- Účast v regionálním důchodovém fondu může být skončena výpovědí, pozastavením nebo smrtí účastníka.

- Výpovědí může být skončena účast fyzické osoby pouze tehdy, pokud doba účasti ve fondu je kratší než 10 let. Pokud je delší, vzniká automaticky nárok na dávku.
- V případě vzniku nároku na starobní důchod je vypočítána dávka a přiznán starobní důchod ke dni, kdy účastník fondu požádal o starobní důchod z prvního pilíře. O důchod z druhého pilíře musí žádat současně s žádostí o důchod z prvního pilíře.
- Pokud účastník pozastaví účast ve fondu za podmínek, že doba jeho účasti ve fondu je vyšší než 10 let a nesplní podmínku dosažení důchodového věku a nepožádá o důchod z prvního pilíře, zůstanou jeho prostředky ve fondu až do doby, než vznikne nárok na výplatu dávky. Po celou tuto dobu dochází ke zhodnocování vložených prostředků.
- Pozastavením účast ve fondu fakticky nezaniká; od data, kdy fyzická osoba pozastavila svou účast v regionálním penzijním fondu, nedochází ke srážení prostředků prostřednictvím prvního pilíře.
- V době pozastavení účasti (například z titulu toho, že občan nesplňuje podmínky pro účast v takovémto fondu, tj. již nemá bydliště nebo pracoviště v regionu) může vzniknout účast v jiném regionálním penzijním fondu, kde tyto podmínky splňuje.

### **3a) Základní vymezení fondu**

- Fond regionálního důchodového zabezpečení vytváří tyto dílčí fondy: občanský fond, regionální fond, provozní fond a rezervní fond.
- Volné prostředky fondy zhodnocují na kapitálovém trhu.

### **3b) Občanský fond**

- Shromažďuje prostředky vložené přímo účastníky fondu, jedná se o pravidelné příjmy do systému vkládané měsíčně na základě vstupní smlouvy.
- Prostředky jsou vkládány na individuální účty každého účastníka.
- Základní charakteristika nakládání s fondem je založena na principu průměrného výnosu ze zhodnocených prostředků ve vztahu k výši akumulovaných

prostředků na individuálním účtu a principu zásluhovosti (vyšší individuální vklad generuje vyšší budoucí dávku), v tomto fondu je solidarita vyloučena.

### **3c) Regionální fond**

- Shromažďuje prostředky vložené do fondu bez přímé vazby na účastníka fondu, a to jak příjmy pravidelné, tak nepravidelné (např. dary, odkazy majetku apod.).
- Veškeré prostředky jsou vedeny na jednom účtu, kde jsou rovněž kumulovány veškeré výnosy z investovaných prostředků.
- V době akumulace je fond financován čistě kapitálovým způsobem a prostředky jsou průběžně zhodnocovány. V době standardního provozu je financován průběžným způsobem.
- Uvolňování prostředků z tohoto fondu je založeno na principu solidarity a regionální příslušnosti.

### **3d) Provozní fond**

- Provozní fond slouží ke kumulaci prostředků na zajištění provozu řízení a správy fondu.
- Příjem fondu tvoří 1,5 % všech prvotních příjmů, nikoliv z příjmů z kapitalizace prostředků, které přitekly do fondu za kalendářní rok.

### **3e) Rezervní fond**

- Rezervní fond kapitalizuje a akumuluje přebytky z regionálního fondu ve fázi standardního režimu.
- V době standardního provozu jsou do rezervního fondu postupně převáděny volné prostředky z regionálního fondu.

### **4a) Zdroje financování fondu**

- Zdroje financování fondu členíme na pravidelné a nepravidelné příjmy. Pravidelné příjmy je nutno vymezit zákonnou úpravou. Z hlediska racionality a společenské minimalizace nákladů by bylo vhodné tyto pravidelné příjmy kumulovat s již existujícími odvody.

#### **4b) Pravidelné příjmy**

V rámci modelu navrhuji tyto pravidelné příjmy:

- U zaměstnanců 2 % z hrubé mzdy, u OSVČ odvod nejméně ve výši 2 % z průměrné mzdy, jedná se o hlavní a v zásadě jediný příjem občanského fondu. Výběr těchto prostředků by se zajišťoval prostřednictvím prvního pilíře důchodového zabezpečení v ČR.
- V rámci prvního pilíře navrhuji zvýšit penále při nehrazení pojistného ze současných 18 na 27 %, přičemž celé zvýšení tohoto penále dosažené u neplatičů v rámci všech zaměstnavatelů v regionu by bylo připsáno na konto regionálního fondu. Rovněž tyto prostředky by byly poukazovány přímo z prvního pilíře a byly by směřovány do regionálního fondu.
- U podnikatelských subjektů, které prezentují v daném roce zisk a mají sídlo v daném regionu, navrhuji odvod ve výši 1 % z hrubého zisku (tj. daň z příjmu právnických osob, daň z příjmu fyzických osob podle charakteru plátce). Tyto příjmy by byly směřovány do regionálního fondu.
- Výnosy z pronájmu vlastního majetku (regionální fond).
- Je možné uvažovat i o přímé investici do firem např. v oblasti energetiky, vody, tepla apod. – viz alternativní investování. Příjem je směřován do regionálního fondu.

#### **4c) Nepravidelné příjmy**

Veškeré nepravidelné příjmy jsou poukazovány ve prospěch regionálního fondu:

- Výnosy z lokálních poplatků (pokut) přesměřované na fond zřizovatelem.
- Dary od fyzických nebo právnických osob.
- Ostatní nahodilé příjmy.

#### **4d) Rezervní fond**

- Má prostředky uloženy na krátkodobých kapitálových produktech. Význam dostatečné likvidity aktiv z hlediska charakteru užití tohoto fondu.



### **5a ) Strategie chování regionálního penzijního fondu**

- Fond by měl mít odlišnou strategii v době akumulace vkladů a v době standardního režimu.

### **5b) Strategie v době akumulace**

- V době akumulace jsou zdroje ve všech fondech zhodnocovány investováním za účelem dosažení výnosu. Nosným způsobem financování je kapitalizace vkladů.
- Vzhledem k povinné době pojištění je doba akumulace nejméně 10 let.
- Fond může zhodnocovat vložené prostředky ve vlastní režii, což bude zvyšovat mzdové náklady fondu. Výhodou je inkasování celého výnosu.
- Fond garantuje účastníkovi důchodového spoření návratnost vložené jistiny.
- Fond rovněž může využít komerční fondy na zhodnocení vkladu svých příspěvatelů, bude však pak nucen zaplatit provizi za zhodnocení.
- Považoval bych za nutné omezit zhodnocování pomocí soukromých kapitálových fondů tak, že jeden privátní fond může zprostředkovat investování maximálně 10 % vložených prostředků do penzijního fondu.
- Optimální by byla kombinace investování ve vlastní režii s investováním pomocí komerčních fondů.
- Investování povolit v krátkodobém a střednědobém horizontu maximálně na 10 let, zachovat možnost sjednání paušálního výnosu průměrnou sazbou, kterou bude privátní fond garantovat, přičemž vyšší výnos je jeho mimořádný zisk (provizi má zajištěnou), a naopak nižší výnos bude muset doplatit ze svých zdrojů.

### **5c) Strategie fondu ve standardním režimu**

- Standardním režimem rozumíme současné čerpání dávek účastníky fondu, kterým vznikl nárok na starobní důchod z prvního pilíře a kteří požádali o čerpání důchodové dávky z regionálního penzijního fondu (tedy z druhého pilíře) při současném přílivu prostředků od aktivní části populace.

- Občanský fond nadále funguje na obdobných principech jako v období akumulace. Jedná se o neziskový kapitálově zhodnocovaný fond založený na principu zásluhovosti.
- Regionální fond ve standardním režimu funguje na principu solidarity. Z hlediska financování se jedná o kombinaci kapitálového a průběžného financování.

#### **6a) Charakteristika dávek**

Mezi vyplácené dávky patří starobní důchod a odbytné.

- *Starobní důchod* je dvousložkový, je vyplácen po dobu 20 let od data přiznání starobního důchodu vyplaceného z prvního pilíře. Starobní důchod je složený z výnosu z občanského fondu vytvořeného ke dni přiznání důchodu a poměrem z prostředků na regionálním fondu v závislosti na době účasti ve fondu. Důchodcům, kteří žijí v době pobírání důchodové dávky v regionu, je vyplácena i druhá složka důchodu z regionálního fondu.
- *Odbytné* je vypláceno účastníkovi fondu regionálního důchodového zabezpečení, pokud vypoví smlouvu a jeho účast ve fondu nepřesáhne 10 let. Odbytné je vypláceno pouze z občanského fondu. Fond si při výplatě srazí jednorázový poplatek za zhodnocení vkladů. Částka odbytného je vyplácena z občanského fondu.

#### **6b) Konstrukce starobního důchodu**

- První složka důchodu představují kapitálovým způsobem zhodnocené prostředky účastníka fondu shromážděné po dobu jeho účasti ve fondu a jejich zhodnocení po dobu jeho pozastavení. Tyto skutečně akumulované prostředky účastníka tvoří základ pro výplatu dávky z občanského fondu. Výše dávky z občanského fondu v prvním roce pobírání důchodu je dána podílem akumulovaných prostředků a čísla 240 (počet měsíců výplaty dávky). Tato částka určí výši důchodové renty z občanského fondu na prvních 12 měsících. Ke každému 1. lednu bude dávka valorizována o průměrnou výši inflace vyhlášenou ČSÚ. Zbytek aktuálně nevyplacených prostředků bude dále kapitalizován. Po uplynutí 240 měsíců bude zbytek částky vyplácen buď jednorázově, nebo bude výplata pokračovat dále stejným způsobem až do úplného vyčer-

pání akumulovaných prostředků. V případě úmrtí před vyčerpáním prostředků se stává zůstatek konta účastníka součástí dědictví.

- Druhá složka starobního důchodu představuje částku důchodu vyplácenou na účastníka z regionálního fondu, kterému doposud není takovýto důchod vyplácen. Pro stanovení částky důchodové dávky je nejdříve nutné stanovit velikost podílu připadající na jeden měsíc trvání účasti. Výpočet vychází z poslední známé výše ročního příjmu do regionálního fondu (bez výnosu zhodnocení v rezervním fondu). Takto zjištěná částka je na počátku (při prvním zjišťování výše podílu přispěvatelů) existence fondu upravena o čas trvání fondu, maximálně však dobou trvání účasti ve fondu, při které dojde k vyrovnání příjmů a výdajů fondu (vzhledem k maximální době vyplácení dávky = 20 letům). Ve standardním režimu provozu fondu musí být takto stanovená částka potencionálního příjmu snížena o objem prostředků odpovídající sumě všech přiznaných dávek a času, kdy budou tyto dávky vypláceny. Z takto stanovené částky je pak vypočten průměrný podíl na 1 měsíc trvání účasti. Do počtu účastníků se zahrnuje počet účastníků ve vztahu k jejich účasti v občanském fondu. Počet měsíců trvání účasti ve fondu je součtem počtu měsíců trvání účasti všech účastníků takových, kteří nepobírají žádnou dávku. Účastníci, kteří pozastavili svou účast, jsou započítáni pouze po dobu měsíců, kdy skutečně přispívali do občanského fondu. Výše prostředků účastníka z regionálního fondu ( $P_t$ ) je stanovena počtem měsíců jeho skutečné aktivní účasti v občanském fondu a průměrnou výší podílu na jednoho účastníka ( $P$ ).

$$P_t = P \times M, \text{ kde } M \text{ je počet měsíců účasti v obč. fondu (16)}$$

Zdroj: vlastní konstrukce

Hodnota měsíční dávky z regionálního fondu ( $B$ ) pro první rok vyplácení je dána vztahem:

$$B = P_t / 240 \quad (17)$$

Zdroj: vlastní konstrukce

Důchodová dávka z regionálního fondu je vyplácena po dobu 20 let. Výše již přiznané dávky je k 1. 1. následujícího roku valorizována ve výši prů-

měrné roční inflace vyhlášené ČSÚ. V případě smrti důchodce před uplynutím 20 let výplata starobního důchodu z regionálního fondu končí.

Matematické obecné vyjádření stanovení měsíčního podílu:

$$P = (Y_r \times t) - (B_a \times P_b \times M_b) / (P_a \times M_a) + (P_z \times M_z) \quad (18)$$

Zdroj: vlastní konstrukce

Kde:

P = stanovený podíl

$Y_r$  = poslední známý roční příjem regionálního fondu

t = časový parametr v rocích {1 – 20}

$B_a$  = prům. výše přiznané měsíční dávky z regionálního fondu

$P_b$  = počet příspěvůatelů pobírající dávku z regionálního fondu

$M_b$  = průměrný počet měsíců dalšího vyplácení dávky

$P_a$  = počet aktivních příspěvůatelů

$M_a$  = průměrný počet měsíců účasti v občanském fondu

$P_z$  = počet příspěvůatelů s pozastavenou účastí

$M_z$  = průměrný počet měsíců účasti v občanském fondu

- V době přechodu z fáze akumulace do fáze standardního režimu určuje podíl mezi výdaji/příjmy do regionálního fondu poměr aktuálního převodu prostředků z fondu regionálního do fondu rezervního. V případě rovnováhy mezi příjmy a výdaji v regionálním fondu tento plně funguje na principu PAYG. Ke zhodnocování prostředků kapitalizací zdrojů dále dochází v rezervním fondu.
- Celková výše starobního důchodu je za splnění všech podmínek přiznání dávky (viz podmínky regionální příslušnosti) tvořena součtem dávky plynoucí z občanského i regionálního fondu.
- Z výnosů rezervního fondu se může vyplácet 13. důchod účastníkovi, který má nárok na důchod z regionálního fondu. Maximální disponibilní částka je určena jako rozdíl stavu rezervního fondu v roce (X+1)-X, kdy X je hodnota fondu v období bezprostředně předcházejícím období, za které se částka zjišťuje. Částka 13. důchodu, která plyne účastníkovi regionálního fondu, nesmí být vyšší než aktuální měsíční výše součtu důchodů, plynoucí z občanského a regionálního fondu. Pokud částka výnosů z rezervního fondu je nižší než

částka měsíčních starobních důchodů, je výše 13. důchodu každého účastníka stanovena poměrem mezi výší výnosu na rezervním fondu a výší nároků na starobní dávky. Tímto poměrem je stanovena i cílová částka 13. důchodu pro konkrétního účastníka.

#### **7a) Uplatnění regionálních principů**

- Uplatnění regionálních principů má za cíl podpořit ty účastníky regionálního fondu, kteří se rozhodli žít v regionu po skončení produktivního věku. V rámci této části jsem se vypořádal i s problematikou nutnosti zachování převodu, výplaty prostředků za hranice regionu.

#### **7b) Uplatnění regionálních principů v občanském fondu**

- Uplatnění regionálních principů se občanského fondu v zásadě netýká. Prostředky z tohoto fondu náleží účastníkovi fondu vždy při splnění podmínky minimální doby účasti ve fondu.
- Pokud požádá účastník o výplatu důchodu z regionálního penzijního fondu do jiného kraje, než má trvalé bydliště, je mu vyplácena částka důchodu z občanského fondu podle standardních principů stanovení důchodové dávky uvedené výše. Dávka je zasílána na adresu jeho trvalého bydliště nebo na jím stanovený účet.
- Účastník fondu může požádat o převedení prostředků z občanského fondu do regionálního penzijního fondu jiného kraje nebo fondu penzijního spoření v rámci třetího pilíře, přičemž v tomto případě je převedená částka snížena o 10 % jako odměna za zhodnocení prostředků.

#### **7c) Uplatnění regionálního principu u regionálního fondu**

- Základní princip spočívá ve výplatě důchodu účastníkovi fondu, který požádal o přiznání starobního důchodu z prvního pilíře a který má bydliště na území regionu k datu prvního přiznání starobního důchodu z prvního pilíře.
- Pokud žadatel nemá trvalé bydliště na území regionu, důchod z regionálního fondu se nevyplácí a žadatel obdrží pouze důchodovou dávku z občanského fondu.

#### **7d) Principy výplaty prostředků z rezervního fondu**

- Z rezervního fondu se především hradí 13. důchod, přičemž tento důchod náleží pouze účastníkům, kteří současně mají nárok na důchod z regionálního fondu.
- Z rezervního fondu se rovněž vyplácí vyrovnávací částka v případě dočasné nerovnováhy v regionálním fondu, která je způsobena dočasným výpadkem příjmů v době standardního vývoje regionálního fondu.

#### **8a) Zhodnocování prostředků**

- Zhodnocování prostředků může fond provádět prostřednictvím druhé strany formou zajištění služby nebo na vlastní náklady pomocí vlastních odborných pracovníků.
- Při investování volných prostředků na vlastní náklady podíl akcií v portfoliu investic ve fondu nesmí překročit 30 %. Lze investovat pouze do akcií kotovaných na burzách zemí EU (případně zemí OECD).
- Realizovat výrazné zastoupení investic mimo trhy cenných papírů, přímé podíly ve vlastnictví podniků zabezpečujících infrastrukturu, např. energetika, vodárenství, případně vybraných klíčových regionálních podniků.
- Investování prostřednictvím soukromých investičních fondů, případně jiných finančních institucí zabývajících se zhodnocováním prostředků. Umožnit v maximální výši do 50 % vybraných prostředků.

#### **8b) Zhodnocování prostředků pomocí soukromých finančních institucí**

- Maximální doba sjednání smlouvy o zhodnocování prostředků mezi fondem regionálního důchodového zabezpečení a soukromou finanční institucí je na dobu 10 let.
- Z důvodu snížení rizika nejméně 50 % investovaných prostředků do sféry privátního sektoru vázat na zaručený reálný výnos. Zaručený reálný výnos by zajišťoval smluvně stanovenou reálnou návratnost vložených prostředků + stanovenou reálnou průměrnou míru úrokového výnosu.

- Maximální výše investic prostřednictvím jedné finanční instituce nesmí překročit 10 % objemu prostředků investovaných do všech privátních finančních institucí.
- Bylo by vhodné nabízet soukromým finančním fondům balíček zahrnující ve vyváženém stavu jak garantovaný výnos, tak tržní výnos.
- Investování prostřednictvím všech interních fondů systému regionálního důchodového zabezpečení musí být rovnoměrně rozloženo do investic externích finančních institucí.

## 9.2 Finanční vztahy fondu regionálního důchodového zabezpečení

Finanční vztahy mezi jednotlivými subjekty a fondem regionálního důchodového zabezpečení jsou graficky znázorněny v níže uvedeném schématu 1.

Pojištěnci prvního důchodového pilíře, kteří budou současně účastníky regionálního penzijního fondu, platí měsíční zákonné pojištění do prvního pilíře včetně 2 % následného odvodu ve prospěch občanského fondu. Současně všechny firmy a OSVČ se sídlem nebo bydlištěm na území regionu platí do prvního pilíře penále při zpožděné úhradě předepsaného pojistného. Penále je zvýšené o 9 % oproti v současnosti platné právní úpravě. Celý výnos z tohoto navýšení je měsíčně poukazován jako příjem regionálního fondu.

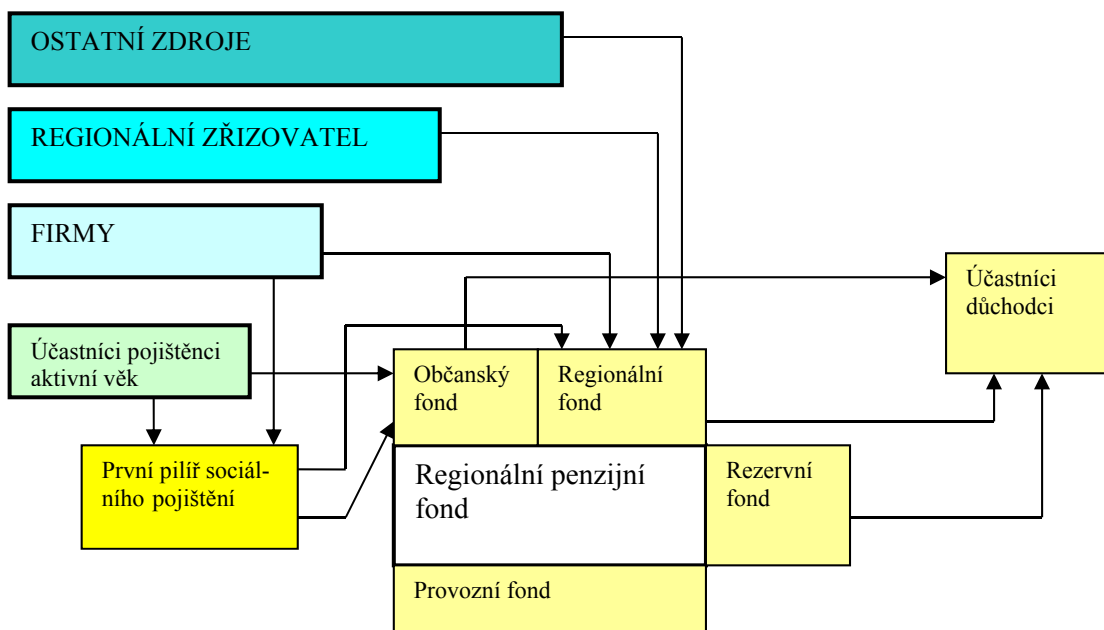
Regionální zřizovatel (v podmínkách ČR krajský úřad) pravidelně poukazuje ve prospěch fondu příjmy přeměřované na financování tohoto fondu. Jedná se o příjmy opakované, např. výnosy z uložených pokut, případně jiné nahodile přiznané příjmy.

Ostatní pravidelné a nepravidelné příjmy, např. příjmy ze spoluvlastněných podniků, dary apod., jsou vesměs příjmy regionálního fondu. Výši těchto příjmů nelze empiricky dopředu generovat. Všechny tyto příjmy jsou sníženy o 1,5 %. Tato částka je příjmem provozního fondu.

Celková dávka je složena ze dvou částí, která plyne (za splnění všech podmínek pro její přiznání) z obou stěžejních dílčích fondů systému regionálního důchodového zabezpečení, a to z fondu občanského, založeného na principu zásluhovosti, a fondu regionálního, který je založen na principu solidarity. V případě, že přechodně ve fondu regionálním poklesnou příjmy na vstupu, jsou chybějící prostředky na výplatu

přiznané výše důchodu z regionálního fondu dorovnány prostřednictvím rezervního fondu. Z kladného výnosu z rezervního fondu lze za definovaných podmínek vyplácet i 13. důchod účastníkům fondu.

**Schéma 1: Finanční toky ve fondu**



Zdroj: Vlastní návrh

### 9.3 Simulace finančních toků modelu

Vzhledem k vymezení modelu regionálního důchodového zabezpečení v předchozí kapitole je simulace finančního vývoje jednotlivých fondů velmi obtížná. Vývoj navrženého systému regionálního důchodového zabezpečení ovlivňuje velké množství proměnných a determinant. Pro zjednodušení výpočtu byly dále stanoveny předpoklady a omezení, které umožní provést simulaci vývoje dílčích fondů důchodového systému během celé fáze akumulace až do počátku standardního režimu fondu. Toto období přesto zahrnuje simulaci v délce 40 let. Není provedena simulace vývoje rezervního fondu především proto, že zdrojem financování tohoto fondu jsou nepravidelné příjmy a přebytky systému v době standardního režimu. Odhad výše nepravidelných příjmů by byl značně spekulativní.



## Základní předpoklady simulačního modelu

Počet obyvatel regionu je stanoven ve výši 1 milionu osob. Tento počet lze považovat v podmínkách České republiky za optimální. Struktura a počty osob vyplývají z tabulky 1 (str. 72), která je projekcí populace s konstantním počtem nárůstu populace, upravené pouze o dobu dožití a určuje poměr jednotlivých věkových skupin. Výsledek aplikace poměru těchto věkových skupin je uveden v tabulce 8. V řádce „ideální region“ jsou počty jednotlivých věkových skupin v ideální populaci 1 milionu obyvatel.

**Tab. 8: Struktura obyvatel regionu**

Věk. rozpětí	Jednotky	0–21	22–64	65 a více	Celkem
ideální populace	mil. osob	2,494	4,917	1,642	9,053
index 1 milion		0,27548879	0,543135	0,181376	1
<b>ideální region</b>	<b>osoby</b>	<b>275 489</b>	<b>543 135</b>	<b>181 376</b>	<b>1 000 000</b>

Zdroj: vlastní výpočet

### 1. Obecné předpoklady a nastavení simulace

- Předpokládané pokrytí populace regionálním důchodovým zabezpečením je nastaveno ve výši 60 % aktivní populace (věková skupina 22–64 let).
- V prvním roce simulace je předpokládán vstup 10 % aktivní generace regionu.
- Od druhého roku simulace až do dosažení 60% pokrytí populace se každoročně zvyšuje počet účastníků o 3 % aktivní generace.
- Po dosažení hranice 60% pokrytí populace vstupuje každý další rok do systému již jen 1/42 aktivní populace.
- Odchod do důchodu je v souladu s modelem možný nejdříve po uplynutí 10 let účasti ve fondu.
- Z hlediska simulace je uvažováno o odchodu do důchodu vždy po pěti letech (z hlediska přehlednosti výpočtu není v simulaci umožněn odchod do důchodu v každém roce po dosažení 10 let účasti).
- Časová řada simulace je rozčleněna do intervalů, 1/7 účastníků intervalu (při splnění podmínek přiznání důchodu) odchází do důchodu v každém z dalších 5letých cyklů.

- Maximální doba pobírání důchodu je v modelu stanovena na 20 let.
- Po uplynutí každých 5 let pobírání důchodových dávek je stav důchodců každé skupiny příslušného intervalu snižen o ¼ počátečního počtu.
- Pro účely stanovení celkového počtu aktivních účastníků fondu je v intervalu každých 5 let simulace vypočítán průměrný počet účastníků daného pětiletého intervalu. Do výsledné hodnoty jsou zahrnuty roční nárůsty nových účastníků systému a odpočítány jednorázové odchody do důchodu v každém 5. roce simulace.
- Je přiznáván pouze starobní důchod.
- Provozní fond je tvořen 1,5% odvodem z výnosu příjmu do regionálního fondu.

## 2. Občanský fond

- Průměrný vyměřovací základ pro účely stanovení odvodu prostředků do občanského fondu je stanoven na 25 000 Kč. Tento základ je konstantní po celou dobu simulace.
- Z výše uvedeného vyměřovacího základu vyplývá průměrná výše odvodu do občanského fondu (2 %) ve výši 500 Kč měsíčně. Všichni jednotlivci platí odvod v jednotné výši.
- Zhodnocování prostředků ve fondu je prováděno měsíčně jednotnou sazbou 3 % p. a., podle vzorce (19).

Příjem počítáme podle vzorce: 
$$\frac{(1+i)^n - 1}{i} \times A \quad (19)$$

Kde:

n = počet vkladů

A = výše měsíčního vkladu

i = měsíční úroková sazba

- Výše důchodu po uplynutí příslušné simulační doby je stanovena jako podíl příslušné hodnoty výnosu fondu pro dané období a čísla 240 (počet měsíců konstantní doby výplaty důchodu).

### 3. Regionální fond

- Výnos regionálního fondu se skládá ze tří částí: výnos daně z příjmu právnických osob, výnos z penále a odhad minimální výše nadace od zřizovatele.
- O jiných výnosech není uvažováno.
- Příjmy regionálního fondu jsou úročeny 3 % p. a. podle vzorce (19) na rozdíl od občanského fondu jen jednou za rok.
- Celkový počet měsíců účasti všech aktivních účastníků pro potřeby stanovení velikosti podílu účastníka je snížen o počet aktivních, kteří odešli do starobního důchodu.
- Velikost podílu na jednoho aktivního účastníka je stanovena podle vzorce (18).
- Dávky plynoucí z regionálního fondu jsou stanoveny jako součin doby účasti v občanském fondu jednoho účastníka a velikosti podílu.
- Celková výše dávky z regionálního fondu v každém 5. roce simulace je pak dána součinem výše dávky na jednoho aktivního odcházejícího v tomto roce do důchodu a počtu všech aktivních odcházejících v tomto roce do důchodu.
- Výše konstantní částky ročních odvodů do regionálního fondu je odvozena ze skutečného výnosu daně příjmu právnických osob v České republice v roce 2012, odvození je v tabulce 9, kdy výsledná hodnota je rovna 1 % výnosu DPPO (daně z příjmu právnických osob) přepočtem na 1 mil. obyvatel – průsečík řádku „výše odvodu (1%)“ a sloupce „Region“.

**Tab. 9: Výše odvodu ze zisku právnických osob**

	Jednotky	Česká rep.	Region
výše DPPO 2012 (19 %)	tis. Kč.	133 600 000	12 723 809
Počet obyvatel ČR	tis. osob	10 500	1 000
Výše odvodu (1 %)	tis Kč	7 031 578	669 674

Zdroj: Daňová statistika, 2005–2013; vlastní výpočet

- Výše pravidelné roční nadace regionálního fondu od zřizovatele byla odhadnuta na 5 mil. Kč ročně.

- Výše částky plynoucí z vyčísleného penále je stanovena podle tabulky 13 „Potencionální možnosti výběru penále“ v průměrné sazbě 2% nevýběru pojistného a doby trvání úhrady 1 měsíc ve výši 2 543 tis. Kč. Výše částky byla přepočtena na 1 mil. obyvatel odpovídající simulaci. Hodnota pak činila 3 855 tis. Kč.

**Tab. 10: Celkové výsledky simulace**

roky účasti	jednotky	1	5	10	15	20	25	30	35	40
počet účastníků	osoby	54 314	119 490	208 719	297 560	358 857	401 144	419 212	429 936	431 460
z toho v důchod	osoby			7 759	22 889	45 391	77 591	97 210	117 467	134 066
provozní fond	tis. Kč	10 397	11 906	14 105	16 642	19 619	22 600	25 540	28 229	30 261
občanský fond	tis. Kč	332 126	3 922 671	9 180 326	18 890 959	31 165 157	43 494 839	54 064 196	61 568 993	64 590 603
regionální fond	tis. Kč	693 113	3 669 107	8 003 908	13 004 365	18 874 874	24 750 259	30 547 140	35 849 186	39 853 662

Zdroj: Vlastní výpočet

Tabulka 10 zobrazuje sumární výsledné hodnoty celé simulace. V záhlaví tabulky je uveden počet let simulace v rocích, kdy zobrazené hodnoty jsou prezentovány vždy po 5 letech. Počet účastníků fondu zahrnuje počet všech účastníků v systému, tedy počet aktivních účastníků fondu + počet účastníků, kteří pobírají starobní důchod.

V souladu s nastavením modelu je starobní důchod poprvé přiznáván až po 10 letech účasti. Počet důchodců, kteří k příslušnému roku simulace již pobírají starobní důchod, je vyčíslen v následujícím řádku „z toho v důchodu“. Počet aktivních příspěvatelů není v tabulce uveden (je však rozdílem řádku „počet účastníků“ – „z toho v důchodu“).

Poslední tři řádky tabulky uvádějí finanční stav jednotlivých fondů k záhlaví uvedeným rokům simulace.

**Tab. 11: Počty účastníků odcházejících do důchodu**

Počet let Simulace	Počet let účasti v systému při nároku na důchod						
	10	15	20	25	30	35	40
	osoby	osoby	osoby	osoby	osoby	osoby	osoby
10 let	7 759						
15 let	9 311	7 759					
20 let	11 639	9 311	7 759				
25 let	11 639	11 639	9 311	7 759			
30 let	7 981	11 639	11 639	9 311	7 759		
35 let	5 542	7 981	11 639	11 639	9 311	7 759	
40 let	5 542	5 542	7 981	11 639	11 639	9 311	7 759

Zdroj: Vlastní výpočet

Počty účastníků fondu, kteří odcházejí do důchodu (tab. 11), byly pro zjednodušení výpočtu uvedeny v pětiletém intervalu. Záhloví řádků uvádějí počet let simulace a definují roky, kdy v rámci této simulace odchází účastníci do důchodu. Nejdříve je možný odchod do důchodu po uplynutí 10 let účasti v systému. Záhloví sloupců označuje počet let účasti v občanském fondu. Hodnota uvedená v průsečíku řádky a sloupce udává počet důchodců, kteří podle stanovených předpokladů simulace v uvedeném období odcházejí do důchodu. Například v řádku „počet let simulace“ 15 let odchází do důchodu po 10 letech trvání účasti v občanském fondu 9 311 osob, po 15 letech trvání účasti dalších 7 759 osob.

Tabulka 12 nám poskytuje finální představu, jaké výše důchodových dávek lze z obou fondů za výše uvedených předpokladů dosáhnout. V simulaci je předpokládáno, že všichni účastníci občanského fondu jsou současně i příjemci dávky z regionálního fondu. Tato tabulka tedy představuje za daných předpokladů nejnižší možný důchod. Pokud například dojde k tomu, že 1/4 účastníků občanského fondu nesplní podmínku místa bydliště v regionu, dojde ke zvýšení důchodu z regionálního fondu.

Řádky jsou koncipovány tak, že obdobně jako v předchozí tabulce popisují stav pro příslušný rok simulace. Každý výpočtový rok je rozčleněn do třech dílčích řádků. Do každého dílčího řádku je uvedena výše důchodu, která by za daných podmínek plynula z občanského a regionálního fondu. Současně je pro ilustraci vždy uveden součet pro příslušný rok simulace.

**Tab. 12: Přehled výše starobních důchodů v příslušném roce simulace v Kč**

Název fondu	Počet let simulace	Počet let účasti v systému při nároku na důchod						
		10	15	20	25	30	35	40
Občanský	10	300						
Regionální		261						
<b>Celkem</b>		<b>561</b>						
Občanský	15	300	494					
Regionální		220	330					
<b>Celkem</b>		<b>520</b>	<b>823</b>					
Občanský	20	300	494	725				
Regionální		218	327	437				
<b>Celkem</b>		<b>518</b>	<b>821</b>	<b>1162</b>				
Občanský	25	300	494	725	1000			
Regionální		218	327	436	545			
<b>Celkem</b>		<b>518</b>	<b>821</b>	<b>1161</b>	<b>1545</b>			
Občanský	30	300	494	725	1000	1328		
Regionální		228	341	455	569	683		
<b>Celkem</b>		<b>528</b>	<b>835</b>	<b>1 180</b>	<b>1 569</b>	<b>2 011</b>		
Občanský	35	300	494	725	1 000	1 328	1 718	
Regionální		244	366	488	610	788	853	
<b>Celkem</b>		<b>544</b>	<b>860</b>	<b>1 213</b>	<b>1 610</b>	<b>2 116</b>	<b>2 571</b>	
Občanský	40	300	494	725	1 000	1 328	1 718	2 183
Regionální		263	394	525	657	788	919	1 051
<b>Celkem</b>		<b>563</b>	<b>888</b>	<b>1 250</b>	<b>1 657</b>	<b>2 116</b>	<b>2 637</b>	<b>3 233</b>

Zdroj: Vlastní výpočet

## 10. Diskuse

### 10.1 Diskuse k navrženému modelu a nastavení regionálního důchodového zabezpečení

Navržený model řešení regionálního důchodového zabezpečení v reálné podobě shrnuje možnosti a roli regionálních vlád (v České republice krajských úřadů) při optimalizaci nastavení důchodových systémů.

### **10.1.1 Výběr důchodového pilíře**

Jedním ze zásadních charakteristik systému regionálního důchodového zabezpečení je jejich zakotvení do příslušného pilíře podle metodiky EU (Eurostat, Working Group Social Protection (2003)). Je zcela legitimní a reálné uvažovat o realizaci důchodového regionálního zabezpečení prostřednictvím jakéhokoliv z těchto tří pilířů. Krebs a kol. (2007) hovoří v této souvislosti o pilíři veřejném, kolektivním a soukromém. Reálnost poskytování penzí z prvního pilíře prostřednictvím regionálních struktur je fakticky potvrzena popisovaným dánským modelem (Pollnerová et al., 2008). Toto řešení je však diskvalifikováno skutečností, že regionální struktury působí fakticky v roli koncového arbitra. Vzniklou částku státního důchodu plynoucího z daní („*Folkenpension*“), která je fakticky předem definovaná, došetřují v závislosti na definovaných parametrech Pollnerová et al. (2008, s. 52). Ve vztahu k naplnění těchto parametrů může samospráva dávku snížit. Ačkoliv tuto dávku z větší části regionu refunduje stát, existuje tu možnost (v rámci takzvaného „doplňku“) důchodovou dávku zvýšit z regionálních zdrojů. Fakticky se v tomto případě nejedná o klasické regionální důchodové zabezpečení, regiony pouze mohou státní důchodovou dávku zvýšit z vlastních zdrojů, nebo snížit ve vztahu k výsledkům svého šetření.

Charakteru vymezeného regionálního důchodového systému lépe vyhovuje popisovaný regionální model „Local Government Pension Scheme“, provozovaný ve Velké Británii, který je vázaný teritoriálně na lokálním principu. Akumulace prostředků je prováděna autonomně bez závislosti na centrálních schématech. Obdobný charakter mají i veřejné regionální penzijní fondy kanadské Alerty nebo kalifornské penzijní fondy „California Public Employees Retirement System“ (CalPERS) a „California State Teachers Retirement System“ (CalSTRS).

Jejich společnou nevýhodou je omezení jen na určitý okruh zaměstnanců (zaměstnanci státní správy a veřejných služeb, jak ostatně vyplývá i z názvu amerických fondů). Obvykle tyto fondy nejsou součástí prvního pilíře, ale fakticky pilíře druhého.

Nejblíže k modelu správy centra a regionu v oblasti důchodového zabezpečení občanů a řešení problémů s migrací jsou zkušenosti s uplatněním koordinačních pravidel EU pro aplikaci soustav sociálního zabezpečení občanů, pohybujících se

v rámci Evropské unie (Nařízení Rady EEC č. 1408/71). Na rozdíl od decentralizace důchodového zabezpečení v rámci jedné ekonomiky vymezené jednotným právním prostředím je řešení přijaté v EU zatížené komplikací rozdílného právního prostředí v členských státech. Tato závažná komplikace sice v jednotném právním prostředí uvnitř jednoho státu nehraje žádnou roli, avšak základní problémy s paralelně existujícími důchodovými systémy a zápočtem dob pojištění zůstávají zachovány. Navíc musí koordinační pravidla řešit existující nároky z několika paralelně existujících odlišných systémů. Základním problémem je však vždy prokazování doby účasti v systému a s tímto spojená administrativa. V zásadě z hlediska vztahu regionu (v tomto případě členského státu) a centra existují tři definované principy. Všechny vycházejí z definované doby minimálního trvání účasti pro vznik nároku na dávku (starobní důchod) v kombinaci s místem trvalého bydliště.

První možnost vycházející z dikce článku 27 Nařízení Rady EU č. 1408/71 popisuje situaci, kdy vznikne nárok na dávku v několika státech včetně státu, kde občan EU trvale žije. Tento způsob se používá především v případě věcných dávek. Při výpočtu se uplatňuje princip sčítání dob pojištění v rámci všech členských států (i těch, kde nevznikl nárok na dávku) a dávku vyplácí na své náklady instituce státu, kde má občan trvalé bydliště a kde rovněž vznikl nárok na dávku. Důchod je vyměřen dle podmínek platných v tomto státě a započítá se doba celkové doby pojištění ve všech členských státech EU.

Tento model by pro hledaný systém regionálního důchodového zabezpečení uvnitř státu nebyl optimální. Proti především mluví skutečnost, že náklady na celou výplatu dávky (tj. za celou produkční dobu) by nesl region, kde občan bydlí v době podání žádosti o důchod, pokud by i zde splnil podmínky vzniku jeho nároku.

Druhá možnost řeší problém neexistence vzniku nároku na dávku v zemi trvalého bydliště. Podle článku 28 Nařízení Rady EU č. 1408/71 platí pro případ, že žadatel o dávku na ni nezíská nárok (při zápočtu všech dob pojištění – článek 18 Nařízení Rady č. 1408/71) v zemi, kde trvale žije v době své žádosti o důchod, bude důchod vyplácet na své náklady stát, kde je evidovaná doba jeho pojištění a kde podle zákonů tohoto členského státu nárok na dávku vznikl. Pokud vznikl paralelně v několika členských státech, platí, že dávku vyplácí stát, kde byl občan pojištění nejdéle, pokud je doba pojištění shodná pro dva členské státy, vyplácí dávku podle svých předpisů



po zápočtu všech dob pojištění ve všech státech Evropské unie stát, kde byl občan pojištěn později ve vztahu k datu žádosti o důchod.

I tento princip není optimální pro instalaci regionálního důchodového systému, a to ze stejných důvodů jako předchozí možnost. Především při nutném šetření, kde byl občan účasten pojištění nejdéle, „vítězná“ strana ponese veškeré náklady na výplatu celého starobního důchodu ze všech částí státu, kde byl účasten ve stejném pilíři důchodového zabezpečení.

Třetí možnost rovněž vychází z principu součtu dob pojištění. Celková doba pojištění získaná součtem doby pojištění ze všech států EU, kde žadatel o dávku pracoval, musí být alespoň rovna minimální době pojištění, která je nutná pro přiznání starobního důchodu v zemi, kde je o dávku žádáno. Principiálně lze konstatovat, že ve státech, kde žadatel splnil podmínky pro přiznání dávky (obvykle minimální dobu pojištění a rozhodný věk odchodu do důchodu), mu bude příslušet dávka spočítaná podle předpisů příslušného státu EU. Velikost vyplácené dávky v daném konkrétním členském státě je pak závislá na době pojištění v tomto státě a poměru této odpracované doby ke zjištěnému souhrnu dob pojištění získaných ve všech státech EU, kde žadatel pracoval. Obecně platí, že státy nemusí dávku vyplácet tehdy, když minimální doba, po kterou byl žadatel v jejich státě pojištěn, je kratší než 1 rok. Výsledný starobní důchod je pak součtem parciálních důchodů z jednotlivých členských států EU.

Pro regionální důchodový systém je tento způsob výplaty dávek akceptovatelný především proto, že regionální důchodové systémy fungující uvnitř státu mají na rozdíl od členských států EU všechny stejné právní prostředí. Oproti centrálnímu systému výplaty dávek by však došlo k významnému růstu nákladů, neboť pro jednoho důchodce by muselo být paralelně vedeno několik řízení o přiznání dávky.

Výše uvedené zkušenosti především se zapojením dánského systému a analyzované řešení stávajícího prvního pilíře v České republice (příloha 1) vede k přesvědčení, že regionální možnosti řešení přiznávání dávek z prvního veřejného pilíře je ze společenského hlediska neracionální. Veřejné monopolní neziskové systémy sociálního zabezpečení zaujímají obvykle (viz například model organizace ČSSZ – příloha 1) nejracionálnější strukturu umožňující za daných podmínek výro-

ních sil dospět k nejnižším možným nákladům na výběr zdrojů a výplatu sociálních dávek.

Nutnost řešení nákladů na distribuci dávky, možné přerozdělování prostředků jako důsledek vyrovnávání nerovnováhy vzniklé mezi místem pobírání důchodu a převažujícím odlišným místem výkonu práce a další důvody popisované v kapitole 8.2, která se zabývá rozбором možností vymezení a nastavení regionálního důchodového zabezpečení, komplikují významnější využití regionálních struktur v rámci prvního důchodového pilíře.

Vznik regionálního řešení důchodového zabezpečení v členském státě EU v prvním pilíři by navíc značně komplikoval vztah k ostatním členským státům ve vztahu k výše definovaným koordinačním pravidlům. Členský stát EU musí určit jednoho národního koordinátora, který bude ve vztahu k ostatním členským zemím kompetentním orgánem pro vydávání zápočtu dob účasti (pojištění) v důchodových systémech členských zemí. Tento koordinátor by byl nucen zřídit další úřad na sledování, zjišťování a ověřování dob pojištění. Nejlevnějším řešením by byla povinnost vést centrální evidenci všech pojištěnců a jejich nároků, přičemž zákon by musel uložit regionálním fondům penzijního zabezpečení poskytovat tomuto úřadu povinně veškeré údaje. Vznikala by tak duplicitní evidence.

Řešení prostřednictvím účasti ve třetím pilíři, jak je uvedeno v rozboru k této tematické, je v rozporu s podnikatelskými principy a zájmu subjektu dosáhnout maximalizace zisku subjektů, který fond provozují – tudíž nevyhovují regionálnímu vymezení navrhovaného řešení.

Zásadní pro pochopení, proč **uvádím druhý pilíř jako optimální řešení pro regionální důchodové zabezpečení**, je samotné vymezení tohoto pojmu (kapitola 8.3). Regionální penzijní fond nemůže být jen distribučním místem pro dávku – tomuto řešení fakticky vyhovuje dánský model důchodového zabezpečení z prvního pilíře (Pollnerová et al., 2008, s. 52), měl by nést i finanční rozměr tohoto řešení, být provozovatelem a odpovědným subjektem za nakládání s vybranými prostředky (jako je např. britský Local Government Pension Scheme“), ale měl by mít také regionální rozměr a měl by sloužit pro regionální podporu subjektů jak domácností, tak firem. Prostředky, které by se při takovémto nastavení důchodového zabezpečení v regionu vybraly, v něm také z větší části zůstanou. Toto při centrálních projektech nelze za-

jistit. Tomuto řešení však žádný existující systém podle dostupných pramenů nevyhovuje.

Pro srovnání český důchodový systém v prvním pilíři zatím regionální struktury využívá toliko jako regionální výběrné místo a řeší regionální centra z pozice efektivnosti výběru a vymáhání pojistného. Jakékoliv dávkové a jiné finanční principy jsou potlačeny (viz analýza ČSSZ, příloha 1).

Jaké jsou základní výhody zvoleného řešení:

- Fond je založen z rozhodnutí regionální autority a podléhá veřejné kontrole.
- Správa finančních zdrojů je plně v kompetenci managementu fondu.
- Fond působí v hranicích vymezených rozlohou regionu, přičemž umožňuje výplatu za jeho hranice při respektování principu zásluhovosti.
- Umožňuje a fakticky provádí investování do regionálních korporací.
- Umožňuje zvýhodnění a zvýšení dávek občanům žijícím v regionu, kterým vznikl nárok na dávku.
- Výplata dávky je nezávislá na koordinačních pravidlech EU a v zásadě je možné vyplácet dávku i mimo území ČR.

Jedinou nevýhodou je možnost vyplácení dávek jednomu subjektu z dvou až třech regionálních fondů, což bude mít vliv na výši nákladů na administrativu fondu. Nicméně toto řešení je lepší, než to, aby jeden fond převzal povinnosti ostatních a prostředky vyplácel sám (viz například koordinační pravidla EU).

### **10.1.2 Způsob financování**

Model je koncipován tak, aby respektoval závěry Slavíka a Rutarové, (2005, s. 352), kteří vycházejí z Eatwelova modelu (Eatwel, 1999, s. 58) základem jejich tvrzení jsou teze, že penzijní systém není problém primárně finanční, ale jedná se o záležitost aktuální míry redistribuce mezi aktivními generacemi a generacemi důchodců. Z tohoto důvodu převažuje z dlouhodobého hlediska u většiny příjmů regionálního fondu způsob financování s převažujícími prvky průběžného způsobu financování s rezervním fondem. Výnosy z rezervního fondu slouží ke zvýšení výplat z důchodového fondu a v zásadě pokrývají roční míru inflace, byť realizované jednorázovou platbou 13. důchodu. Tímto způsobem je zajištěna valorizace průběžně vy-

plácených důchodů a příliš se nezvyšuje reálná kupní síla důchodců. Rozdělování těchto prostředků je na principu solidarity.

Problematika stabilizace systému PAYG byla řešena v kapitole 6.1, kde je navrhován způsob řešení jediného závažného problému průběžného financování z hlediska nastolení finanční rovnováhy, a to nerovnoměrného demografického vývoje. Stabilitu systému PAYG by bylo možné docílit v dlouhém období zavedením principu vestavěného stabilizátoru. Toto řešení je především přínosné z pozice prvního pilíře sociálního pojištění. Toto považuji za možný důkaz toho, že systém průběžného financování je životaschopný. Financování PAYG použité v rámci přerozdělovacích principů regionálního fondu předloženého modelu není přímo závislé na demografickém vlivu, ale spíše na ekonomickém růstu, neboť hlavní pravidelný příjem je závislý na zisku firem. Funkci vestavěného stabilizátoru zde hraje ukazatel počtu měsíců účasti všech aktivních účastníků systému.

Klíčová otázka pro řešení financování regionálního důchodového zabezpečení spočívá v řešení způsobu akumulace prostředků, míry redistribuce, způsobu zohlednění regionálního rozměru a konečně míry zásluhovosti finančního systému. Teoretická diskuse prezentovaná v teoretické části této práce jasně demonstruje složitost celého problému. Určitá nevyváženost pohledu na průběžný systém u nás vyplývá jednak z historických souvislostí (je prezentován jako dědictví totalitní minulosti) a jednak z ekonomické síly peněžních ústavů, které ve valné většině vlastní penzijní fondy a které v rozšíření jejich působnosti vidí především nárůst svých zisků. Slavík a Rutarová (2005, s. 364) v této souvislosti přímo hovoří o dominantním postavení zastánců fondového zhodnocování úspor a jejich hodnocení vývoje je nekriticky přijímáno ve společnosti a podle jejich názoru zčásti i v odborných kruzích.

Nicméně tamtéž je formulována zásadní myšlenka ve vztahu ke způsobu financování důchodového zabezpečení. Oba konkurenční systémy, tedy systém kapitálového zhodnocení úspor a průběžný systém, jsou považovány za mezní protipóly řešení důchodového zabezpečení a lze vyjádřit názor, že jejich vzájemnou kombinací lze dospět ke společensky nejvýhodnějšímu řešení.

Navržený systém financování regionálního penzijního zabezpečení má ambici stát se takovýmto řešením. Systém financování respektuje výhody a nevýhody obou mezních finančních schémat, vychází rovněž z analýz českého prostředí a klíčových

současných struktur (ČSSZ, fondy penzijního připojištění, příloha 1 a 3). Jako zásadní pro stabilizaci jakéhokoliv důchodového systému vidím řešení problematiky demografické krize.

Níže jsou definovány některé základní problémy, které se dotýkají obou systémů a které jsou podle mého názoru nejčastěji předmětem diskusí a jejichž popsání a analýza mají zásadní dopad na formulování jakéhokoliv návrhu důchodového systému:

- Problém dopadu demografického vývoje především na systém kapitálových fondů.
- Problém rozdílné výnosnosti srovnatelných (tedy plošných) důchodových systémů.
- Problém výše provozních nákladů.
- Problém dlouhodobé stability systémů – princip samoregulace.

Pokus řešit případně vzájemně oslabit negativní působení především těchto vlivů se promítá do návrhu na řešení finanční podoby modelu.

### **10.1.3 Problém demografického vývoje**

Jak vyplývá z teoretické části, je obecně přijímáno, že demografický problém je vlastní především systému PAYG. O závislosti na tomto fenoménu hovoří obdobně jak Krebs a kol. (2007), tak Bezděk (2000), ale i Barr (2002), Börsch-Supan a Reil-Held (1997), rovněž tak „Závěrečná zpráva – výkonný tým“ (2005). Již zcela rozdílný je však pohled na demografický vliv na systém kapitálových fondů. Krebs (2007) pouze hovoří o menší citlivosti fondového financování na demografický vývoj. Podle závěrů „Závěrečné zprávy – výkonný tým“ (2005) se demografický vývoj týká pouze prodlužování věku dožití, kdy podle názoru komise pokles porodnosti nemá na výkonnost systému vliv. Slavík a Rutarová (2005) považují demografické riziko z dlouhodobého hlediska pro oba způsoby financování za obdobné.

Na skutečném demografickém vývoji v České republice je zřejmé, že PAYG systémy jsou náchylné na negativní demografický vývoj ihned a tato krize je zjevná. Demografický vliv musí působit na kapitálově financované fondy nejen tím, že stoupá doba dožití populace (jak je uvedeno v Závěrečné zprávě – výkonný tým, 2005), ale rovněž tím, že absolutně klesá počet nových přispěvatelů do fondu. Toto má do-

pad na portfolio fondu, který musí snížit zastoupení dlouhodobých (výnosnějších) investic ve prospěch investic krátkodobých. Fond musí být schopen vyplácet důchody většímu počtu důchodců, než činí počet nově příchozích. Toto se projevuje v potřebě uvolnit kapitálové zdroje. Potřeba zvýšit likviditu zdrojů, větší nabídka cenných papírů na trhu způsobí pokles výnosu fondu. Kapitálové systémy potom mohou v rámci postupného rozpouštění rezerv, případně postupného snižování výnosů, v relativně dlouhém období odolávat důsledkům krize a účastník důchodového spoření v prostředí kolísání výnosů nemusí tendenci pozvolného poklesu průměrného výnosu registrovat.

Börsch-Supan a Reil-Held (1997) a v České republice např. Bezděk (2000) vidí důsledky tohoto jevu v tom, že v případě poklesu počtu obyvatel se stane kapitál relativně nadbytečným a toto bude mít za následek pokles výnosnosti kapitálu. Börsch-Supan a Reil-Held (1997) odhadují tento pokles výnosnosti kapitálu v Německu z výše 5,5 % (z úrovně roku 1997) na 4,5 % okolo roku 2030. Při dlouhodobé hluboké demografické krizi (v ČR tato krize trvá více než 20 let) by podle mého názoru tento pokles byl mnohem vyšší a plošně kapitalizovaným penzijním fondům by způsobil velké problémy se zajištěním vnitřní rovnováhy. Tvzení o obdobném dopadu demografického vlivu na oba základní způsoby financování důchodového zabezpečení je plně v souladu s tezemi Barra (2002).

Model financování regionálního penzijního zabezpečení se tedy opírá o oba systémy tak, aby co nejvýhodněji využil výhody obou systémů. V době kapitalizace, tj. v prvních deseti letech existence fondu, se vytvářejí zdroje, které budou sloužit k výplatě prvních příjemců dávky po 10 letech. Skutečnost, že po celou dobu fáze akumulace byly shromažďovány příjmy a nebyly vypláceny dávky, umožní vznik dostatečné příjmové základny, která poskytne zdroje dále zhodnocovat a vytvářet tak základnu pro výplatu relevantních dávek ve fázi běžného (stabilního) provozu.

Ve fázi akumulace a v několika prvních letech jsou určujícím kritériem rovnováhy příjmy. Fáze akumulace končí až tehdy, když dojde k vyrovnání toků příjmů a výdajů. Tedy dojde ke standardnímu počtu důchodců odpovídajícímu velikosti celé populace. Období akumulace fondu může v závislosti na individuální strategii většiny účastníků fondu trvat ještě mnoho let po vzniku nároku na důchod prvních důchodců. V období standardního provozu roste v regionálním fondu úloha výše výdajů.

V okamžiku stabilního provozu dojde k postupnému převodu volných prostředků z regionálního fondu do fondu rezervního. Z dlouhodobého hlediska převažuje u regionálního fondu průběžný systém financování založený na principu solidarity a regionální příslušnosti.

U občanského fondu je striktně zachován princip zásluhovosti a je důsledně financován kapitálovým způsobem. Při splnění minimální doby účasti ve fondu jsou tyto prostředky vždy vypláceny účastníkům. Fond garantuje výplatu vkladu v případě utrpěné ztráty na kapitálových trzích. Provozovatel systému uhradí rozdíl mezi výší zůstatku na kontě účastníka a úhrnu všech jeho vkladů z rezervního fondu. Možnost takovýchto výsledků zhodnocení je minimalizována zvolenou finanční strategií celého důchodového regionálního fondu. Výplata těchto prostředků bude v podmínkách ekonomického růstu zvyšovat inflační tendence v regionu a národní ekonomice. Nicméně jsem toho názoru, že z důvodu přitažlivosti pro střední a vyšší příjmové skupiny obyvatelstva je nutné takovéto řešení přijmout.

#### **10.1.4 Problém rozdílné výnosnosti srovnatelných (tedy plošných) důchodových systémů**

Tento problém není v literatuře tak diskutován jako problém předchozí. Výrazněji na tuto problematiku upozorňují Slavík a Rutarová (2005), kdy poznamenávají, že se „*lze setkat s řadou prací renomovaných autorů či institucí, v jejichž modelech se vyskytují reálné úrokové míry převyšující 5–6 % p. a. Je základní otázkou, zda lze zaručit, aby se reálné průměrné dlouhodobé zhodnocení aktiv v penzijních fondech těmto mírám blížilo. Řada vyspělých ekonomik vykazuje v posledních letech hospodářský růst blízky nule, tedy stagnaci...“*.

Kubíček (2004) ve své práci Fondový systém v konvergující ekonomice rozebírá mimo jiné i problematiku výnosnosti kapitálových trhů. Cituje několik autorů. Jako model vhodný pro zmenšení rizika a stabilizaci průměrného výnosu uvádí investiční portfolia používaná a doporučovaná autory ve složení 50 % obligací a 50 % podnikových akcií.

Stanovisko autora, které již bylo v práci prezentováno, upozorňuje na výběrový charakter těchto portfolií. V plošném důchodovém systému, kde by do systému při-

tékalo značné množství prostředků (příjmy na důchodové pojištění v České republice za rok 2013 – 323,6 miliardy Kč (ČSSZ, 2014b), klade takové nároky na umístění investic těchto prostředků, že nelze uvažovat pouze o vybraných akciích a obligacích. Je třeba rovněž uvést, že období akumulace u standardního fondově financovaného důchodového systému trvá nejméně 30 let, ale spíše déle. Za těchto podmínek potom musíme uvažovat o investici téměř třikrát překračující současný HDP České republiky.

Kotlikoff (1995) pracuje s mírou výnosu 9,1 % ročně, což odpovídá meznímu produktu kapitálu USA ve sledovaném období. Tomuto odpovídá i zjištění Blommesteina et al. (1997), který uvádí, že v letech 1947–1990 činil průměrný výnos akcií v USA 9,0 % ročně, u obligací za stejné období 3 % ročně. Kanadské penzijní fondy LAPP uvádějí průměrnou sazbu návratnosti za 18 let od roku 1993 do roku 2011 ve výši 7,1 % ročně, přičemž uvádějí, že čistý roční výnos v letech 2001–2011 byl ve výši 7,8 %. Zlepšení výnosnosti (v tomto období probíhala světová globální finanční krize) přičítají diverzifikaci portfolia spočívající v posílení vlivu alternativních investic. Vostatek (2012a, s. 19) uvádí, že podle studií OECD v případě tzv. balancovaného portfolia byl dosahován investiční výnos pro soukromé společnosti ve výši 7,3 %. Opačný stav, tedy velmi nízký výnos ve výši pouhých 1,5 % uvádí Bezděk (2000) na příkladu výnosu švýcarských fondů, který byl dosahován v průběhu 70–80 let dvacátého století. Kubiček (2004) uvádí jako nejčastěji využívanou míru výnosu (považovanou za obvyklou) pro simulace vývoje kapitálových systémů výnosovou sazbu ve výši 4–6 % ročně. Uvádí, že v rozmezí těchto sazeb se pohybují i autoři modelací dopadů Českých koncepcí fondového důchodového zabezpečení – např. Kreidl (1998), Bezděk (2000), Ježek (2003) a rovněž Schneider (2011).

Na základě provedené analýzy vývoje českých penzijních fondů je průměrný výnos z jejího portfolia velmi nízký (méně než 1 % reálného zhodnocení, příloha 3). Rovněž zkušenosti z posledních let, kdy svět zasáhla globální hospodářská krize, nutí k opatrnosti. Uváděné velmi vysoké hodnoty reálného výnosu pro USA je podle mého názoru nutné vnímat z pozice ekonomického leadera světa. Nabízí se rovněž otázka, zda se skutečně ve všech případech jedná o reálné hodnoty, nebo zda nejde jen o tzv. čisté hodnoty (například očištěné o uhrazenou daň z výnosu). Storms a Nation (2012) uvádějí výnosnost státních kalifornských dluhopisů ve výši 5 % průměrné roční sazby a současně průměrnou roční sazbu návratnosti penzijních fondů ve výši



7,75 %. Nelze v této souvislosti očekávat, že 5% výnos státního dluhopisu představuje reálnou sazbu návratnosti. Vysokých výnosů lze podle mého názoru dosáhnout pouze u menších fondů, které mají lepší možnost umístit většinu svých volných prostředků do výnosnějších produktů.

Tomuto přesně odpovídá výnosnost českých fondů penzijního připojištění. Jak vyplývá z analýzy uvedené v příloze 3, jsou malé fondy ve zhodnocování prostředků mnohem úspěšnější než ty největší. Fondy, které mají miliony přispěvatelů, mají výrazně nižší průměrný výnos. Pro srovnání uvádím: největší český fond penzijního připojištění, Penzijní fond České pojišťovny, realizuje druhý nejnižší výnos ze všech fondů v české ekonomice a dosahuje průměrného reálného výnosu za období let 1996–2010 ve výši 0,44 %, při podílu na trhu 27,02 % (stav 2008) a při počtu účastníků ve fondu ve výši 1,117 milionu. Naproti tomu nejmenší český fond penzijního připojištění, Penzijní fond Generali, dosahuje nejlepšího výnosu ze všech českých penzijních fondů vůbec a jako jediný přesahuje reálný výnos 1 % (1,09 %), při podílu na trhu pouhých 0,78 %.

Výsledky českých fondů penzijního připojištění z let 1996–2010 plně dokazují teorii, která je prezentovaná výše, o souvislosti míry výnosu a velikosti fondu, tedy velikosti investovaných prostředků.

Názory některých autorů – u nás Bezděk (2000) nebo Závěrečná zpráva výkonného týmu (2005), kteří považují za výhodné a stabilizující investování značného objemu prostředků z penzijních fondů do zahraničních aktiv (hlavně akcií a obligací), neprošly podle mého názoru historickou zkouškou, když státy, které měly největší investice v zahraničních cenných papírech, na tuto strategii doplatily nejvíce – viz například Island a Irsko. Podrobněji o tom pojednává zpráva ISSA (Social security in a time of financial crisis, 2008) a obdobně také Turner (2009, s. 3–4), který takovéto investování v případě menších ekonomik považuje dokonce za riziko.

Výše načrtnutá diskuse k problematice zhodnocení kapitálových fondů se projevila v části věnované způsobu zapojení kapitálového zhodnocování prostředků v navrženém modelu (kapitola 9.1).

Váha akcií v portfoliu investic regionálního penzijního fondu nesmí překročit 30 %. Nerespektoval jsem doporučení uváděné v literatuře, kdy je doporučován podíl 50 na 50 akcie – obligace (viz výše). Zlepšení průměrných výnosů kanadských fondů

LAPP v posledních letech je doprovázeno omezeními investování na burze cenných papírů, kdy ještě v roce 2001 byla skladba portfolia 35 % dluhopisů, 60 % akcií a 5 % alternativních investic. V roce 2011 to bylo 30 % dluhopisů, 32 % alternativních investic a 38 % akcií.

Rovněž ve vývoji evropských penzijních fondů a jejich skladbě (viz schéma 1) portfolio investic penzijních fondů v roce 2009 (příloha 3), překračuje 30 % investování do akcií pouze Finsko. Ostatní významné evropské penzijní fondy mají poměr akcií v portfoliu 30 % a nižší.

Z hlediska opatrnosti umožňují v modelu investovat pomocí privátních penzijních fondů maximálně 50 % hodnoty portfolia regionálního penzijního fondu jako celku. Omezení rizika ztráty investic navrhuji dvěma způsoby:

1. omezením doby investice na maximálně 10 let,
2. smluvním investováním se zaručenou fixní reálnou sazbou návratnosti.

Vzhledem k tomu, že např. Kubíček (2004) definuje standardní návratnost vložené investice ve výši 4–6 %, je reálné požadovat od zprostředkovatele (kapitálového zhodnocení) zaručený reálný průměrný roční výnos ve výši cca 3 %. Rozložení rizika se týká rovněž soukromých finančních institucí, které kapitalizují prostředky fondu. V modelu je uváděno, že jeden zprostředkovatel nesmí překročit 10 % celkového objemu privátně kapitalizovaných prostředků. Fakticky to znamená, že jedna finanční instituce nemůže disponovat s větší částí fondu než s 5 % hodnoty kapitalizovaného majetku. Toto omezení je považováno za účelnější než stávající omezení investování (viz například konzervativní investování fondů penzijního připojištění v České republice).

### **10.1.5 Problém výše provozních nákladů**

Problém provozních nákladů se promítá částečně do zvoleného způsobu financování (ve smyslu ziskový a neziskový sektor) a především do vlastních provozních nákladů provozovatele systému. Podle mého názoru pouze nezisková, regionálně vymezená organizace bude moci důsledně naplnit požadované regionální principy fondu.

Eatwel (1999, s. 59) uvádí: „*Hlavní veřejné PAYG systémy mají typicky provozní náklady mezi 3 až 4 %, zatímco soukromě řízené fondové systémy mají typicky provozní náklady okolo 20 %.*“ Z tohoto pohledu zjištěné průměrné provozní náklady ČSSZ jako veřejného nositele sociálního pojištění jsou velmi nízké (1,79 % včetně investic – viz příloha 1).

Při konstrukci průměrné výše odvodu do provozního fondu byla vzata inspirace především z úrovně výběru pojistného u ČSSZ, kdy aritmetický průměr u provozních výdajů bez zápočtu investic za období od roku 2003–2010 dosahoval hodnoty 1,58 % (příloha 1). Návrh dotace provozního fondu ve výši 1,5 % z každého primárního příjmu vychází z předpokladu, že základní investice se budou provádět v období akumulace (podle návrhu modelu nejméně 10 let, ale pravděpodobně déle, s postupným najížděním do rutinního provozu), kdy nebude zapotřebí aparát nutný k výplatě a výpočtu dávek. Vzhledem k předpokládanému vyššímu tlaku na racionalitu nákladů u neziskové veřejnoprávní organizace, než jak by činil stát, lze očekávat ještě lepší výsledek, než jaký dosahuje ČSSZ.

Z dalších důležitých atributů modelu je zapotřebí rozebrat ještě tato řešení:

- Problematiku účasti v regionálním důchodovém fondu.
- Zdroje financování, problematiku součinnosti s prvním pilířem důchodového zabezpečení.

#### **10.1.6 Problematika účasti v regionálním důchodovém fondu**

Mezi nejfrekventovanější součást této problematiky bezesporu patří odpověď na klíčovou otázku, zda systém provozovat na principu povinném – ze zákona, smluvním s dobrovolným vstupem nebo smluvním dobrovolném apod. Rozdíl mezi posledními dvěma možnostmi vidím v tom, zda po dobrovolném rozhodnutí o vstupu do systému může občan ze systému svobodně vystoupit, či nikoliv, zda se potom jedná o rozhodnutí doživotní, či nikoliv.

Bezděk (2000, s. 15) připouští dobrovolné i povinné systémy, přičemž uvádí, že ve vyspělých zemích jsou státní systémy většinou povinné a soukromé systémy dobrovolné. Uvádí, že v posledních desetiletích se role povinných systémů zvyšuje, role povinných soukromých penzijních systémů je podle něj v tranzitivních ekonomikách výraznější. Krebs a kol. (2007, s. 197) uvádějí, že privátně financovaný fondový sys-

tém, pokud vyžaduje povinnou účast, je považován za součást druhého pilíře. Obširněji se problematice povinnosti, respektive dobrovolnosti věnují Slavík a Rutarová (2005, s. 359). Tvrdí, že účast alespoň v nějaké části důchodového systému musí být povinná, zdůvodňují to určitou částí populace, která by si jinak na důchod nespořila. Tato nezodpovědná část by se v okamžiku dosažení důchodového věku pokusila vytvořené úspory zodpovědných, kteří přispívají do systému, přerozdělit (například formou daní a následných sociálních dávek apod.). Úplná dobrovolnost podle jejich názoru nemá z výše uvedených důvodů v systému místo. Na druhou stranu tvrdí, že povinnost plně nebo částečně spořit povede k distorzi ve struktuře úspor.

Pokud nedojde k dalšímu oslabování prvního pilíře důchodového zabezpečení v České republice a český stát bude mít zájem průběžný systém opravdu stabilizovat, jsem toho názoru, že povinná účast v prvním pilíři je postačující. Měla by zabezpečit takovou výši důchodů, která umožní důchodci přinejmenším zabezpečení jeho základních životních potřeb.

Zavedením OPT-OUT systému financování druhého pilíře od roku 2013 došlo bezesporu ke snížení příjmů v prvním pilíři. Jakékoliv vláda České republiky bude muset dříve či později přijmout skutečná opatření ke stabilizaci PAYG, neboť tento systém bude v naší zemi nejméně po dobu dalších 30 let jediným významným plátcem starobního důchodu. Ve druhém pilíři, vzniklém od 1. 1. 2013, budou privátní fondy prostředky pouze akumulovat a do řešení demografické krize nijak nezasáhnou. Prostředky akumulované ve třetím pilíři jsou na řešení demografické krize nedostatečné (viz analýza fondů penzijních připojištění (příloha 3)). Neřešení situace PAYG důchodového zabezpečení v ČR by proto mělo vzhledem ke vzrůstajícímu počtu občanů v důchodovém věku pravděpodobně fatální politické a sociální důsledky.

Současný vývoj (jaro 2015) je charakterizován rozhodnutím o zrušení druhého pilíře ve stávající podobě OPT-OUTu, přičemž není prozatím nabídnuta žádná alternativa řešení schodku sociálního pojištění ani nové řešení druhého pilíře.

Výsledkem výše uvedené úvahy je skutečnost, že vstup do navrhovaného modelu regionálního důchodového zabezpečení je koncipován jako dobrovolný. Vzhledem k charakteru fondu (jedná se o neziskový, regionální fond) bylo nutné umožnit účastníkovi i svobodný odchod z fondu.

Pro řešení zadání práce je určující regionální charakter výstupu. Z tohoto důvodu byla zvolena metoda dvousložkového důchodu. První složka plyne z příjmů akumulovaných v občanském fondu a determinuje účast v celém systému. Tento dílčí fond funguje na principu zásluhovosti a je financován po celou dobu účasti občana ve fondu regionálního důchodového zabezpečení na principu kapitálového spoření. Druhá složka důchodu plyne z dílčího regionálního fondu – v tomto fondu jsou nejprve kapitalizovány příjmy plynoucí do něj v období akumulace fondu. Jeho příjmy tvoří prostředky plynoucí od institucí, podnikatelů a zřizovatele – jinými slovy prostředky vložené do fondu jiným subjektem než účastníkem.

Nárok na dávku z regionálního fondu má pouze účastník, který v regionu žije, respektive dávka z tohoto fondu je vyplácena pouze na adresáta v tomtéž regionu. Tím, že účastník tráví svá důchodová léta v jiném regionu, než kde žil a pracoval po dobu své pracovní aktivity, nepřijde o dávku z občanského fondu. Ta se vyplácí vždy, když doba účasti trvá alespoň 10 let a účastník dosáhl důchodového věku a požádal o důchod z prvního pilíře.

Lhůta 10 let byla zvolena z titulu nutného zachování mobility pracovníků. Inspirační byla získána z nově schváleného zákona o důchodovém spoření, který stanovuje lhůtu ve stejném rozsahu. Pro stanovený účel se zdá být lhůta dostatečně dlouhá. Po uplynutí 10 let již účastník nemůže dát z fondu výpověď a automaticky mu vzniká nárok na důchodovou dávku. Vložené prostředky se dále zhodnocují až do doby, kdy požádá o starobní důchod z prvního pilíře (případně do smrti, pokud zemře předčasně). Nabízí se námitka týkající se možné výpovědi před naplněným 10. rokem trvání smlouvy a vybráním odbytného. Toto riziko navrhovaného řešení je nutné podstoupit. Odbytné v tomto případě není důchodovou dávkou a z tohoto důvodu musí jmenovaný platit daň z příjmu fyzických osob a navíc ještě poplatek za zhodnocení vkladu (stávající zákonná úprava pro druhý a třetí pilíř hovoří o poplatcích např. ve výši 10 % z výše zhodnocení) před zdaněním. U účastníků, kteří budou v regionu trvale žít nebo budou o životě v tomto regionu uvažovat v důchodovém věku, bude motivací výplata druhé složky důchodu vyplácená z regionálního fondu. Ta se vyplácí pouze za předpokladu, že je z téhož fondu regionálního důchodového zabezpečení vyplácena i dávka z občanského fondu.

Z dikce návrhu vyplývá, že není možné být současně účastníkem ve dvou a více regionálních důchodových fondech. Je to ale možné postupně. Maximálně tedy lze za

dobu aktivního věku být účasten cca ve čtyřech regionálních důchodových fondech s tím, že v každém vznikne účastníkovi nárok na dávku z občanského fondu, a v jednom regionálním důchodovém fondu, který je situován v regionu, kde bude občan trvale žít v důchodu, vznikne nárok na dávku z regionálního fondu (druhá složka důchodu).

### **10.1.7 Zdroje financování, problematika součinnosti s prvním pilířem důchodového zabezpečení**

Myšlenka propojení regionálního penzijního systému s prvním pilířem sociálního pojištění byla inspirována zákonem o důchodovém spoření (č. 426/2011 Sb.), z kterého vyplývá, že stát vybírá prostřednictvím inkasního místa na své náklady pojistné nejen v dosavadní výši, ale zvýšené o další dvě procenta, a to vše spolu s vyváděnými prostředky posílá na účet depozitáře důchodové společnosti. Pokud toto umožňuje současná právní úprava, neměl by být problém tutéž úpravu aplikovat na systém regionálního důchodového zabezpečení. Obdobně by neměl být problém zvednout předpis penále ze současných 18 na 27 % a poté 1/3 z každé stokoruny vybrané na penále v příslušném regionu převádět na příslušný regionální penzijní fond.

Námítka, že penalizace je neúměrná, neobstojí. Česká správa ze zákona nepoužívá složité úrokování. Penále z penále se tedy neplatí. Splácí se pouze jistina a po zaplacení dlužného pojistného penále již neroste. Výše uvedená 27% sazba je ve skutečnosti mnohem nižší, než jakou používají komerční banky při úročení kreditních karet. Tento zdroj však negarantuje konstantní výši příjmu, neboť vybrané penále je odlišné od penále, které je v daném roce předepsané, například z důvodu kumulace dluhů z minulosti, a proto jeho výše v čase kolísá.

Co se týká odvodu do občanského fondu, tedy prostřednictvím výběru pojistného v prvním pilíři, jedná se o identický postup, který zvolil stát v případě stávajícího druhého pilíře při odvodu prostředků pro penzijní společnost. Není pravděpodobné, že z hlediska transparentnosti by stát neposkytl stejné výhody jinému subjektu působícímu ve druhém pilíři za obdobných podmínek.

V roce 2010 byl předpis pojistného na sociální zabezpečení v Jihočeském kraji 16 907 870 tis. Kč. V tomto roce působilo v kraji 14 504 firem a 61 015 OSVČ. Na

OSSZ v kraji bylo evidováno celkem 222 398 zaměstnanců těchto firem (ČSSZ, 2014b).

Z tabulky 12 vyplývá, že například při průměrném 4% nevýběru pojistného za rok by se příjem regionálního fondu pohyboval v intervalu od 5,86 mil. Kč do 45,85 mil. Kč za rok, v závislosti na průměrné době, která uplynula od vzniku dluhu po jeho uhrazení (v tabulce je uvedena maximální doba neplacení pojistného 9 měsíců). V případě 1% nevýběru se jedná o interval od 1,3 milionu po 5,7 mil. Kč ročně v závislosti na době splácení dluhu.

**Tab. 13: Potencionální možnosti výběru penále**

Nevýběr v %	Nedoplatek roční	Penále sazba 9 %	Penále sazba 9 %	Penále sazba 9 %	Penále sazba 9 %
16 907 870	tis Kč.	1 měsíc	3 měsíce	6 měsíců	9 měsíců
4 %	676 314,8	5 086,3	15 342,2	30 517,5	4 5859,7
3 %	507 236,1	3 814,7	11 506,6	22 888,2	34 394,78
2 %	338 157,4	2 543,1	7 671,1	15 258,8	22 929,85
1 %	169 078,7	1 271,6	3 835,5	7 629,4	11 464,93
0,50 %	84 539,4	635,8	1 917,8	3 814,7	5 732,463

Zdroj: Zpráva o činnosti ČSSZ 2010 (ČSSZ, 2014b); vlastní výpočet

Vybrané penále odvedené ve prospěch regionálního fondu z prvního pilíře bude kolísat v čase v závislosti na vývoji platební morálky plátců sociálního pojištění. Nejedná se tedy o příjem, který by byl předvídatelný. Eatwell (1999) hovoří o 4% nevýběru zdrojů v povinných systémech, z tohoto důvodu jsem zvolil tuto hranici pro demonstraci dopadu. V české ekonomice byla doposud úspěšnost výběru výrazně lepší. Česká správa sociálního zabezpečení však vyjadřuje výběr pojistného ve vzta-  
hu:

#### **Předpis pojistného celkem / výběr pojistného + výběr penále**

Podle přílohy 1 z analýzy PAYG a ČSSZ v ČR byl výběr pojistného po roce 2000 v rozmezí 98,37 (2001) do 101,05 v roce 2007. Je evidentní, že díky této metodice používané ČSSZ je pak možné v některých letech i výrazněji překročit 100% hranici. Toto překročení umožňuje především vybrání dlužného penále za pozdní platby.

U odvodů ze zisku podnikatelů se jedná o 1 % ze zisku u podnikatelů (právnických a fyzických osob), kteří nejsou současně OSVČ. Podmínka, že fyzická osoba

OSVČ nesmí platit jako podnikatel odvod ze zisku, je zavedena z důvodu možného duplicitního odvodu z jednoho a téhož zisku. Jednou by OSVČ platila jako fyzická osoba do občanského fondu a podruhé jako zaměstnavatel (např. jednoho zaměstnance) z téhož zisku ještě jednou do fondu regionálního. V praxi to znamená, že odvody ze zisku budou v zásadě odvádět pouze právnické osoby. Jelikož sazba daně z příjmu právnických osob v posledních letech vytrvale klesá (z 26 % v roce 2005 na 19 % v roce 2010 a následujících letech), uvedl jsem pro představu o výši příjmu vybrané prostředky za roky 2009–2011. V tabulce 14 jsou uváděny možné roční odvody do regionálního fondu od podnikatelů v Jihočeském kraji (pro rok 2009 platí sazba daně 20 %, v ostatních případech se jedná o 19 %).

**Tab. 14: Roční odvod ze zisku a výše měsíčního ekvivalentu**

Jihočeský kraj	Jednotky	2009	2010	2011	2012	2013
Odvod DPPO	Miliony Kč	2 518	2 691	3 283	3 127	1 892
1 %	Miliony Kč	125,9	141,6	172,8	164,6	99,6

Zdroj: Finanční správa, 2014; vlastní výpočet

V „odvodu DPPO“ jsou uvedeny skutečné odvody z daně příjmů právnických osob odvedených v Jihočeském kraji v příslušných letech v milionech Kč. V řádku označeném „1 %“ je uvedena výše jednoho procenta zisku podle příslušně platné právní úpravy rovněž v mil. Kč. Tato výše 1 procenta je totožná s částkou, která by v příslušných letech plynula do regionálního fondu, kdyby tento fond v těchto letech existoval.

Možné odvody do občanského fondu reprezentuje níže uvedená tabulka 15, která uvádí průměrné mzdy dosažené v Jihočeském kraji ve stejném období, jak bylo zjišťováno výše u daně z příjmu právnických osob.

**Tab. 15: Průměrná mzda v Jihočeském kraji**

Jihočeský kraj	Jednotky	2009	2010	2011	2012	2013
Průměrná mzda	Kč	20 905	21 467	21 758	22 302	22 443
Průměrný odvod	Kč	418,1	429,3	435,2	446,0	448,9

Zdroj: ČSÚ; vlastní výpočet



Průměrný odvod reprezentuje 2 % z průměrné mzdy, tedy výši odvodu do občanského fondu, pokud by v příslušných letech takovýto model existoval. Výše odvodu závisí na počtu účastníků v regionálním fondu. Podle údajů ze Statistické ročenky z oblasti důchodového zabezpečení za rok 2011 činil například poměr obyvatel Jihočeského kraje 6,06 % celkové populace ČR – absolutně 636 138 obyvatel. Celá Česká republika měla podle stejného pramene v tomto roce 10 505 445 osob, z toho bylo 5 294 436 důchodově pojištěných. Pokud by tento poměr zůstal zachován i pro počet aktivních účastníků na důchodovém zabezpečení v Jihočeském kraji, tak by maximální počet důchodově pojištěných obyvatel v prvním pilíři v tomto kraji činil 320 595 pojištěnců. Za těchto podmínek by např. v roce 2011 výše odvodu do občanského fondu činila 1 692 mil. Kč.

Nad současnou úrovní těchto příjmů je zapotřebí se zamyslet i z pozice srovnání obou výnosů, tedy výnosů plynoucích ve stejné chvíli z průměrných mezd a z průměrných zisků. Jestliže obecně platí, že v rovnovážném stavu ekonomiky se mezní náklady práce rovnají mezním nákladům kapitálu a mezním nákladům půdy, jsou prezentované výsledky výnosů z podnikání z let 2009 až 2011 velmi nízké. Lze spekulovat o probíhající hospodářské krizi, špatném výběru daní v ČR apod. Nicméně pokud připustíme, že daň z příjmu právnických osob postihuje firmy, které vlastní půdu, na které jejich výrobní zdroje stojí, pak by se výnos z daně příjmu právnických osob ve výši 1 % měl blížit ceně práce = průměrné mzdě ve výši 2 %.

Z výše uvedených čísel lze odvozovat, že česká ekonomika byla v roce 2013 v hlubokém útlumu. Teze Bezděka (2000) a Ježka (2003) o 6% průměrném dlouhodobém reálném růstu jsou z tohoto pohledu velmi problematické.

Za třetí nejvýznamnější zdroj, který by mohl být pravidelným zdrojem regionálního fondu, považují přímou investici do významných regionálních podnikatelských struktur a infrastruktury, především v oblasti energetiky, vodního hospodářství a jiných klíčových podniků v regionu. Zisky a podíly na zisku plynoucí z přímého vlastnictví podniku by účastí na konsorciích PPP projektů takto vylepšovaly stabilitu a příjmy regionálního fondu. Tento závěr je plně v souladu s existujícími veřejnými penzijními fondy kanadské Alaberty (LAPP), kdy průměrné výnosy tohoto fondu doznaly za 10 let (do roku 2011) nárůst výnosnosti o 0,7 % za celé toto období oproti předchozímu desetiletí. Jediné, co se na investičním portfoliu těchto fondů změnilo, porovnáme-li roky 2001 a 2011, je objem alternativních investic, který se zvedl

z 5 % v roce 2001 na 32 % v roce 2011 (přičemž v době vrcholící krize dosahoval téměř 40 %), změny v portfoliu investic tohoto fondu šly převážně na úkor investování do podnikových akcií.

## **10.2 Diskuse nad možnostmi a rolemi regionálních autorit ve vztahu k optimálnímu nastavení systému důchodového zabezpečení**

V této části práce bych se chtěl pokusit shrnout zjištěné poznatky uvedené v předchozích rozborech a navrženém modelu. Tedy chceme znát odpověď na otázky:

- Jakou roli může plnit regionální autorita (v našem případě krajský úřad, krajské zastupitelství) ve vztahu k optimálnímu nastavení důchodového zabezpečení na regionální úrovni?
- Jaké má možnosti k naplnění této role?

Stát jako instituce vyššího řádu musí plnit roli zákonodárnou (pokud kompetence mezi centrem a regionem tuto pravomoc částečně nepřenesou i na regionální úroveň).

Nejdříve se podívejme na význam role regionální autority, přičemž pomineme klíčový bod definované problematiky – princip optimalizace role. K tomuto bodu se vrátíme v dalším textu.

Ve světle dílčích analýz provedených v této práci a jejích přílohách, návrhu modelu regionálního důchodového zabezpečení a diskusi nad touto problematikou lze definovat tyto role regionální vlády (úřadu, autority):

- zřizovací a garanční role,
- správní a odvolací role,
- kontrolní role,
- nadační role,
- organizační a zprostředkovatelská role,
- regionální role.

Jaké jsou možnosti uplatnění těchto rolí regionální autority a která rozhodnutí a opatření lze považovat za optimální nastavení?

**Zřizovací a garanční role** je nesporně zásadní rolí, kterou region musí sehrát, abychom mohli hovořit o regionálním rozměru důchodového zabezpečení. Možnosti uplatnění této role jsou velmi široké. Přímá zřizovací role regionální autority nastává v okamžiku, kdy sama regionální instituce řídí a provozuje systém regionálního důchodového zabezpečení. V této chvíli vystupuje i jako garant tohoto zabezpečení vůči široké veřejnosti. Ovšem řešení, které tímto způsobem vzniká, není považováno za optimální. Odborné kruhy jsou v tomto zajedno. Například Eatwel (1999), Závěrečná zpráva – výkonný tým (2005) a Krebs a kol. (2007) shodně uvádějí politická rizika, která vyplývají z možnosti ovlivňovat peněžní toky takto organizovaných institucí.

Jako optimální lze na základě této práce (v případě vzniku regionálního systému důchodového zabezpečení) považovat jeho provozování jako veřejnoprávní neziskovou instituci, při jejímž založení a vymezení hraje dominantní úlohu zřizovatele právě regionální autorita. Nenesse však již garanci za závazky této společnosti.

Určitou garanční roli hraje regionální úřad v okamžiku PPP projektů, které – v případě provozování v této práci popsaným způsobem – fakticky garantuje a všem zúčastněným dává jistotu smluvně zajištěného výnosu.

V rámci zřizovací role řeší regionální autorita i takové klíčové problémy, jaké představuje nastavení fungování systému důchodového zabezpečení. Řeší tedy nastavení parametrů. Tato role je z hlediska podoby budoucí důchodové instituce snad nejzásadnější. Z parametrických hodnot se jedná například o nastavení minimální doby pojištění, podmínek vzniku nároku na dávku, charakter příspěvku, interval úhrad příspěvků, míru dobrovolnosti účasti v systému, míru solidarity a zásluhovosti a další.

Z klíčových parametrů nastavení se jedná o volbu mezi průběžným a kapitálovým způsobem zhodnocení prostředků. Za optimální považuji i na základě diskusí a analýz provedených v této práci kombinaci obou systémů financování, přičemž považuji za prokázané, že kapitálový systém zhodnocení není vhodné nasazovat plošně (snižuje průměrný výnos), na druhé straně PAYG nedokáže účelně zhodnotit a využít přebytky na důchodových účtech vznikající v době ekonomického růstu. Proto v návrhu modelu regionálního penzijního systému navrhuji v zásadě kombinaci dvou dílčích fondů, kdy finančně významnější z nich – regionální fond bude z dlouhodobého hle-

diska financován jako PAYG a občanský fond bude po celou dobu veden jako kapitálový.

Rovněž citlivost na krize je u kapitálových zhodnocení prostředků velmi výrazná. Proto jsem se pokusil maximálně diverzifikovat portfolio investic fondu, a to jak co do pestrosti použitých nástrojů zhodnocení, tak v případě cenných papírů i diverzifikací mezi externí zhodnotitele vložených prostředků.

Na závěr diskuse nad úlohou zřizovatele při nastavení důchodového zabezpečení, kterou se na tomto místě chci zabývat, je volba důchodového plánu. Jak uvádějí Halley et al. (2012), základní charakteristika definování důchodových plánů z hlediska financování spočívá v tom, kdo nese riziko toho, že za dané výše příspěvků bude dávka nedostatečná. Uvádějí, že u dávkově definovaných plánů toto riziko nese správce systému (instituce), naopak u příspěvkově definovaných systémů nese celé toto riziko přispěvatel.

Pokud tedy připustíme existenci privátní důchodové instituce zhodnocované kapitálovým způsobem, která poskytuje důchodové plány, jež jsou definovány příspěvkově, jedná se fakticky o bezrizikové podnikání, neboť podnikatelské riziko nese přispěvatel. Faktický stav soukromých penzijních fondů v České republice a většiny takovýchto fondů v USA je tohoto důkazem. Gokhale (2012) hovoří o tom, že za posledních 30 let došlo v USA k transformaci převážně dávkově definovaných soukromých penzijních fondů na příspěvkově definované privátní důchodové plány, které v současnosti převažují; toto svědčí o síle bankovní lobby v těchto státech.

Z výše uvedených důvodů se jeví jako optimálnější dávkově definovaný důchodový plán, neboť motivuje k dosažení maximálního průměrného výnosu, ale současně klade důraz na bezpečnost investic. Příspěvkově definované systémy mají zpravidla sklon k rizikovějším investicím (záleží také na jejich nastavení od zákonodárce), neboť pokrytí nákladů mají zajištěné a okamžitý vysoký zisk může převýšit nad průměrným výnosem za celé období, ten především přispěvatele do systému zajímá (Turner, 2009).

V navrženém modelu však převažují motivy příspěvkové definice důchodových plánů především v případě občanského fondu, výše dávky v regionálním fondu je pak vázána na vestavěný stabilizátor PAYG, který má v tomto případě podobu počtu měsíců účasti v systému.

**Správní a odvolací role.** Přímé uplatnění správní role vyžaduje přímé řízení regionální důchodové instituce regionálním úřadem. Možná rizika tohoto uspořádání byla již diskutována výše. Z hlediska optimalizace správní role lze jako vhodnější řešení přijmout nepřímou správu penzijní instituce např. v podobě účasti ve správní radě navrhovaného modelu regionálního důchodového zabezpečení, kdy zřizovatel – regionální autorita obsazuje 40 % správní rady fondu, přičemž oba další partneři v tripartitním zastoupení, tedy odborové svazy a komory podnikatelů, obsazují každá po 30 % křesel v této radě.

Jako optimalizační řešení dopadu této role může být vnímána i možnost účastníků regionálního penzijního zabezpečení odvolat se k orgánu vyšší instance – volenému orgánu regionální moci a správy. Toto uplatnění odvolací role může v rámci správního řízení relativně rychle napravit omyly a chyby penzijního regionálního fondu, bez nutnosti případného zdlouhavého řešení soudní cestou.

**Kontrolní role** regionální autority. Rozsah možností uplatnění kontrolní role zřizovatele jednoznačně vyplývá ze zvoleného způsobu provozování regionálního důchodového zabezpečení. Největší možnosti uplatnění této role poskytuje přímé provozování penzijního zabezpečení regionální autoritou. U veřejnoprávní instituce je vyjádřením této role právě jmenování zástupců dosazených regionální autoritou do správní rady takto organizovaného penzijního fondu. V případě veřejnoprávní instituce lze rovněž rozsah kontrolní činnosti upravit statutem zřizovatele, kde mohou být zakotveny i další kontrolní mechanismy, v rámci kterých regionální autorita zajišťuje společenskou kontrolu. Kvalitu této kontroly podle mého názoru výrazně podporuje významná účast zástupců odborových svazů a zaměstnavatelských komor ve správní radě fondu.

V případě provozování důchodového zabezpečení privátní institucí bude tato role regionální instituce výrazně omezena. Lze předpokládat, že kontrolní roli veřejné instituce by v tomto případě spíše plnila České národní banka.

**Nadační role** regionální autority má smysl pouze v případě veřejnoprávní a soukromé organizace regionálního důchodového zabezpečení. Nadační role spočívá v možnosti převést na subjekt zabezpečující správu, zhodnocení a posléze distribuci dávek, movitý či nemovitý majetek, případně převést na takovouto organizaci nějaké právo nebo ji osvobodil od nějaké povinnosti. V rámci diskutovaného modelu regio-

nálního důchodového zabezpečení byly možnosti aplikace této role v praxi popisovány zejména při možnostech využití alternativních investic a možností, který penzijní fond z tohoto pohledu má.

Jako optimálnější lze i zde definovat podporu veřejnoprávní instituce, neboť v případě privátní ziskové instituce musí regionální autorita čelit nařčení, že pokrívuje hospodářskou soutěž, když zvýhodňuje určitý směr soukromého podnikání.

**Organizační a zprostředkovatelská role** regionální instituce spočívá v poskytované podpoře regionální důchodové instituce především v oblasti informovanosti o projektech připravovaných v oblasti rozvoje území a vytváření možností pro investování: příprava územních plánů, organizování a propagace investičních záměrů, investorské přípravy výstavby např. nákupních center, podnikových zón a především organizace a řešení dopravní infrastruktury a struktury místních služeb.

Opět zdůrazňuji roli, kterou sehraává regionální autorita v případě organizace, a participaci na PPP projektech apod. Z hlediska optimalizace jsou z pohledu dopadu této role v zásadě všechna řešení správy fondu rovnocenná.

**Regionální role** regionální autority jednoznačně vyplývá ze smyslu instituce, která zabezpečuje výkonnou a správní moc na svěřeném území. Její motivací je především rozvoj spravovaného regionu. Regionální role se projevuje především v podpoře regionálních podniků a institucí, regionálních projektů. V oblasti sociálního zabezpečení se regionální role projevuje ve snaze o zlepšení dostupnosti sociálních dávek, v celoregionálním pokrytí sociálního zabezpečení a v podpoře všech projektů, které mají za cíl zvýšit příjmy občanů regionu v postproduktivním věku, rovněž tak, které přispějí ke zlepšení jejich života. Regionální autorita však nemá zájem podporovat z omezených zdrojů regionu občany žijící v jiných částech státu.

Na základě výše uvedeného je proto výhodnější takové uspořádání regionálního zabezpečení, kdy primární zájmy instituce regionálního důchodového zabezpečení se shodují s výše uvedenou definicí regionální role. Tomuto neodpovídají zájmy soukromě organizované instituce sociálního zabezpečení, kdy hlavní cíl instituce, tedy dosažení maximálního zisku, naráží na výše definovaná regionální omezení.

## 11. Závěr

Ve své práci jsem po nezbytném teoretickém úvodu vymezil role a popsal možnosti regionálních autorit ve vztahu k nastavení a provozování důchodového zabezpečení na regionální úrovni. Jak vyplývá i z názvu této práce, tak v zásadě nešlo o řešení problému centra a regionu, ač i s touto problematikou bylo pracováno, ale především o definování zájmů, možností a role regionu jako celku ve vztahu k organizaci a zajištění důchodového zabezpečení na spravovaném území. Tedy v rámci existujících lokálních systémů, literatury a dílčích analýz byly definovány podmínky, za kterých by mohl plošně fungovat regionálně spravovaný systém důchodového zabezpečení.

Na základě uvedených rozborů a analýz je považováno za optimální působení takto vymezeného regionálního penzijního systému v rámci druhého důchodového pilíře. Dále je předpokládáno plošné využití systému – teoreticky pro všechny občany regionu. Jako nejvýhodnějšího provozovatele, nejlépe využívajícího všechny možnosti a role, které regionální autorita jako nositel státních zásahů na regionální úrovni nabízí, je označena veřejnoprávní instituce. Ze shrnutí diskuse v předešlé kapitole lze odvodit, že tento provozovatel dokáže nejlépe využít všechny role, které regionální autorita nabízí. Z hlediska financování lze doporučit kombinovaný systém, přičemž lze považovat za rozumné, aby z mnoha důvodů byl nosným způsobem financování průběžný systém. Kapitálové zhodnocování příspěvků je vhodné jako doplňkový způsob akumulace peněžních prostředků. Jsem přesvědčen, že nosným zdrojem důchodového zabezpečení v rámci České republiky budou příjmy z prvního pilíře sociálního pojištění. Příjmy z takto definovaného druhého pilíře důchodového zabezpečení mohou být platným doplňkem domácností důchodců. Při optimálním využití všech nabízených možností mohou být příjmy z takto koncipovaného pilíře velmi významné.

Teoretický přínos práce vidím v několika rovinách. Za prvé: v rámci dílčích analýz jsem definoval princip vestavěného stabilizátoru systému financování PAYG, který při správném nastavení minimalizuje závislost PAYG na demografickém riziku a dále má v dlouhém období výrazný samoregulační dopad.

Za druhé: v rámci analýzy kapitálového způsobu financování jsem poukázal na problematiku plošného zapojení celé populace do povinných kapitálově zhodnocovaných systémů. Lze považovat za prokázané, že kapitálový fond, který zhodnocuje příjmy téměř od všech aktivních obyvatel státu, dosahuje výnosů, jež se blíží růstu HDP celé ekonomiky.

Třetí teoretický přínos této práce spatřuji v tom, že se jedná o jedinou práci, přinejmenším v českém prostředí, která se pokusila popsat a propojit důchodové zabezpečení s regionálním rozvojem. Přičemž definování úlohy regionální role velmi výrazně zasahuje do koncepce celého systému navrženého důchodového zabezpečení. Rovněž nelze opomenout, že se jedná o práci, která uvažuje o plošném zapojení obyvatel do regionální sociální instituce, nikoliv výhradním či rezortně omezeném, jako to mají již existující americké, kanadské a britské veřejné lokální penzijní systémy.

Praktický přínos práce lze spatřovat ve formulovaném modelu fondu regionálního důchodového zabezpečení. Tento návrh konkretizuje popsané role a možnosti regionálního nastavení důchodového zabezpečení a optimalizuje je do konkrétního návrhu. Reálnost tohoto modelu je ve vztahu k definovaným předpokladům prezentována i praktickým případem vývoje základních finančních ukazatelů regionálního důchodového systému.

V příloze práce je poměrně rozsáhle analyzován systém důchodového zabezpečení v České republice za účelem popsání dosavadních zkušeností a tendencí, které reprezentují vývoj prvního a třetího pilíře (podle metodiky EU) v této republice. Cílem těchto analýz bylo zjištění charakteru prostředí (právní, ekonomické, politické, zájmové apod.), které determinuje podmínky zřízení důchodového zabezpečení na regionální úrovni. Ambicí bylo analyzovat kritická místa českého důchodového systému ve vztahu k existujícím řešením, kde známe již historii jejich vývoje (státní pilíř a důchodové připojištění se státním příspěvkem), a i ve vztahu k řešením již schváleným, ale v okamžiku kompletace této práce teprve začínajícím systémem řešení druhého důchodového pilíře (OPT-OUT). V tomto kontextu bylo navrženo i řešení těchto problémů.

Pro systém PAYG může být řešení v navrženém systému vestavěných stabilizátorů, pro kapitálový systém upuštění od plošného investování a orientaci na vyšší příjmové skupiny, pro něž i menší reálný růst je velice významný ve vztahu k výši od-



vodů a dávkách na principu zásluhovosti, které jim plynou z prvního pilíře. Nižší počet solventních přispěvatelů bude generovat dostatečné příjmy pro udržení nutné ekonomiky fondů a současně dovolí fondům selektivní investování, které umožní růst reálného výnosu.

Analýza OPT-OUT systému je příspěvkem k řešení druhého pilíře důchodového zabezpečení. Tento pilíř byl v České republice zaveden od 1. 1. 2013 jako aktuální řešení problematiky očekávaného příchodu důchodové nerovnováhy. Vzhledem k tomu, že navržený model systému regionálního důchodového zabezpečení uvažují realizovat rovněž ve druhém pilíři, dává nám tato analýza možnost bezprostředního srovnání obou systémů, zařazovaných do tohoto pilíře. Z rozboru, který jsem provedl, vyplývá, že toto řešení má v současnosti mnoho úskalí a že by nemohl pomoci přispět ke stabilizaci systému v nejbližších cca 25 letech. O reálnosti této úvahy se kvůli rozhodnutí o ukončení tohoto projektu již nebudeme moci přesvědčit.

Klíčovou částí celé práce je analýza možností existence regionálního důchodového zabezpečení, která vyvrcholila navržením reálného důchodového modelu, kde výrazná role byla vymezena způsobu jeho financování a popsání základních peněžních toků. V práci jsou popisovány možnosti všech významných subjektů ve vztahu k realizaci regionálního důchodového zabezpečení, přičemž jako nejvýhodnější a nejlépe reprezentující zájmy obyvatel regionu ve vztahu k jeho rozvoji, koncepci a zabezpečení obyvatel se jeví úloha regionálního zastupitelstva (regionální autority), která dokáže zaštitit a prosadit očekávaný regionální zájem, tak jak jsem jej v práci pro tyto účely definoval.

Navržený model na rozdíl od schváleného druhého pilíře se snaží přinést do systému další zdroje, minimalizuje společenské náklady a snaží se respektovat touhu občanů po spravedlnosti (princip zásluhovosti v individuální složce fondu) a řeší i sociální aspekt (princip solidarity v kolektivní složce fondu).

Za významnou charakteristiku považují jeho regionální dimenzi, která nemá zatím podle dostupných údajů nikde obdobu. Realizací takového systému by mohlo dojít ke stabilizaci peněžních toků v regionu, což by mohlo mít pro některé zaostalejší regiony velmi pozitivní účinek.

Tato práce může být také vnímána jako příspěvek k řešení nerovnováhy systémů sociálního důchodového zabezpečení vyvolané hlubokou demografickou krizí a jsem

přesvědčen, že navrhovaný model druhého pilíře založeného na regionálním důchodovém zabezpečení by spolu se zavedením navržených vestavěných stabilizátorů do prvního pilíře a v zásadě správnou koncepcí třetího pilíře dokázal čelit přicházející krizi důchodového zabezpečení v České republice.

## 12. Souhrn a klíčová slova a JEL klasifikace

Předložená disertační práce nazvaná „Nositelé hospodářské politiky na regionální úrovni, jejich role a možnosti v optimálním nastavení důchodového zabezpečení“ se zabývá možnostmi plošného řešení důchodového zabezpečení v rámci regionu.

Vzhledem k obtížné přenositelnosti důchodových systémů jako celku jsou možnosti regionálního důchodového zabezpečení popisovány a analyzovány v rámci reálných podmínek České republiky.

Na základě provedených rozborů a analýz byly definovány možné role a možnosti regionu při řešení problematiky zajištění občanů ve staří. Konkrétním výsledkem je pak definování podmínek fungování veřejného fondu regionálního důchodového zabezpečení, přičemž jako optimální se jeví jeho působení v rámci druhého pilíře důchodového zabezpečení.

Konkrétní řešení rovněž obsahuje matematický model fungování regionálního důchodového fondu, kdy za definovaných podmínek lze usuzovat o možném vývoji fondu a výši důchodových dávek, které by účastník tohoto důchodového zabezpečení získal při splnění definovaných podmínek vzniku nároku na starobní důchod.

### **Klíčová slova:**

Regionální hospodářská politika, sociální zabezpečení, důchodové zabezpečení, region, starobní důchod, systém regionálního důchodového zabezpečení

### **JEL klasifikace:**

H75: Stát a regionální vláda: Zdraví • Vzdělání • Blahobyt • Veřejné důchody

### **13. Summary a keywords a JEL Clasiffication**

Ph.D. thesis called “Holders of economical politics on the regional level, their role and possibilities in the optimal adjustment of old age pensions scheme” deals with the possibilities of a general solution for pension insurance in the scope of the region.

The possibilities of the regional pension insurance system in the real conditions of the Czech Republic are described and analyzed, as it is difficult to transfer pension insurance systems from one country to another as a whole.

Possible roles and possibilities of the region when dealing with the problem of old age pension insurance were defined on the basis of performed analyses. A specific outcome of this project represents the definition of conditions which must be satisfied if the public fund of Regional old age pension system should function. Its operation in the framework of second pillar of pension system seems like the optimal solution.

The specific solution contains also the mathematical model of functioning of the regional pension scheme under defined conditions, which simulates possible development of the fund and the amount of old age pension received by the contributor provided he satisfies the defined requirements for entitlement to old age pension.

#### **Keywords:**

Regional economic policy, social security, old age pension scheme, region, old age pension, regional pension scheme

#### **JEL Clasiffication**

**H75:** State and Local Government: Health • Education • Welfare • Public Pensions

## 14. Seznam literatury

1. Andrews, D. (2009). *How can we maintain pension level in pay-as-you-go schemes? Some guiding principles for the development of self-adjusting mechanisms for sustainable retirement system*. Paris: ISSA, s. 1–12.
2. Barr, N. A. (2002). *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*, Washington. [online] [cit 2010-12-05]. Dostupné z: [http://eprints.lse.ac.uk/286/1/Barr\\_2002\\_ISSR020108.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/286/1/Barr_2002_ISSR020108.pdf)
3. Bednář, J. (2010). Změny v parametrickém nastavení důchodového systému ČR, *Auspicia*, ročník VII, č. 1, s. 101–105. ISSN 1214-4967.
4. Bezděk, V. (2000). *Penzijní systémy obecně i v kontextu české ekonomiky (současný stav a potřeba reform)*. Praha: Česká národní banka, 62 s. [online] [cit 2010-12-05]. Dostupné z: [http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/research/research\\_publications/mp\\_wp/download/vp2500.pdf](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/research/research_publications/mp_wp/download/vp2500.pdf)
5. Blommestein, H. J., Hicks, P., Vanstont, N. (1997). *Retirement-income reforms in the context of OECD work on aging*. OECD Paris. [online] [cit. 2010-12-05]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/els/pdfs/SocialPolicy/ENG10.PDF>
6. Börsch-Supan, A., Reil-Held, A. (1997). *Retirement income: level, risk and substitution among income components*. Paris: OECD, s. 1–26.
7. Bertranou, F., Calvo, E., Bertranou, E. (2009). *Is Latin America Retreating from Individual Retirement Accounts?* Issue in Brief 9–14, Center for Retirement Research at Boston College.
8. Česká správa sociálního zabezpečení (2010). *Výroční zpráva 2009*. [online] [cit. 2014-12-27]. Dostupné z: <http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/informace/informacni-materialy/vyrocní-zpravy.htm>
9. Česká správa sociálního zabezpečení (2014a). *Výroční zpráva 2013*. [online] [cit. 2014-12-27]. Dostupné z: <http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/informace/informacni-materialy/vyrocní-zpravy.htm>

10. Česká správa sociálního zabezpečení (2014b). *Zprávy o činnosti ČSSZ*. [online] [cit. 2014-10-11]. Dostupné z: <http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/informace/informacni-materialy/zpravy-o-cinnosti.htm>
11. Český statistický úřad (2008). *Statistika vývoje mateřských škol v letech 1990–2007*. [online] [cit. 2010-12-05]. Dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/F30049D941/\\$File/331008a01.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/F30049D941/$File/331008a01.pdf)
12. Český statistický úřad (2014a). *Úhrnná plodnost v letech 1950–2013*. [online] [cit. 2014-12-27]. Dostupné z: [http://csugeo.i-server.cz/csu/redakce.nsf/i/uhrnna\\_plodnost\\_v letech\\_1950\\_2013](http://csugeo.i-server.cz/csu/redakce.nsf/i/uhrnna_plodnost_v letech_1950_2013)
13. Český statistický úřad (2014b). *Statistika rozvodovosti*. [online] [cit. 2014-12-27]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/rozvodovost>
14. Daňová statistika (2005–2013). Finanční úřad. [online] [cit. 2014-12-27]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/analyzy-a-statistiky/danova-statistika>
15. Dočkal, V. (2004). *Ústřední pojmy regionální politiky EU*. Central european political studies review, 9. [online] [cit. 2010-12-05]. Dostupné z: [http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=192\\_cs.htm](http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=192_cs.htm)
16. Eatwell, J. (1999). *The Anatomy of the Pensions „Crisis“*. In: Economic Survey of Europe, No. 3. [online] [cit. 2010-12-05]. Dostupné z: [http://www.unece.org/ead/pub/993/993\\_2.pdf](http://www.unece.org/ead/pub/993/993_2.pdf)
17. Eurostat, Working Group Social Protection (2003). *Pension Schemes and Pillars*, Luxemburg. [online] [cit. 2010-12-05]. Dostupné z <http://www.imf.org/external/np/sta/ueps/2003/021703.pdf>
18. Finanční správa, Daňová statistika (2014). [online] [cit. 2014-12-30]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/analyzy-a-statistiky/danova-statistika>
19. Gillion, C., Turner, J., Bailey, C., Latulippe, D. (2000). *Social Security Pensions. Development and reform*. ILO, Geneva.
20. Gokhale J. (2012). *State and Local Pension Plans: Funding Status, Asset Management, and a Look Ahead*. Cato institute, Washington, s. 30. [online]

- [cit. 2013-03-05]. Dostupné z: <http://www.cato.org/publications/white-paper/state-local-pension-plans-funding-status-asset-management-look-ahea>
21. Healey, T. J., Hess, C., Nicholson, K. (2012). *Underfunded Public Pensions in the United States: The Size of the Problem, the Obstacles to reform and the Path Forward*. Harvard Kennedy School M-RCBG Faculty Working paper, No 08, s. 63. [online] [cit. 2013-03-05]. Dostupné z: [http://www.hks.harvard.edu/var/ezp\\_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/mrcbg/publications/fwp/MRCBG\\_FWP\\_2012\\_08-Healey\\_Underfunded.pdf](http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/mrcbg/publications/fwp/MRCBG_FWP_2012_08-Healey_Underfunded.pdf)
  22. Heming, R. (1998). *Should public pension be funded?* IMF Working Paper WP/98/35.
  23. Hofman, J. (2003). *Sociální pojišťovna a transformace České správy sociálního zabezpečení*. In: Sociální pojištění 1/2003. [online] [cit. 2010-12-05]. Dostupné z: <http://www.cssz.cz/cz/casopis-narodni-pojisteni/archiv-vydanych-cisel/clanky/casopis-narodni-pojisteni-c-1-2003-clanek-3.htm>
  24. Holub, M. (2010). Mají české důchody záviset na počtu vychovaných dětí? *Demografie*. ISSN 1801-2914. [online] [cit 2010-12-05]. Dostupné z: <http://praha.vupsv.cz/cgi-webisnt/ref.wis>
  25. Holzmann, R., Palmer, E., Robalino, D. (eds.). (2012). *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*. Washington, The World Bank, 319 s. [online] [cit. 2013-03-05]. Dostupné z: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9378/705940PUB0EPI0067902B09780821388488.pdf?sequence=1>
  26. Hřebíček, J., Pospíšil, Z., Urbánek, J. (2010). *Úvod do matematického modelování s využitím Maple*. Brno: IBA. ISBN 978-80-7204-691-1.
  27. Ježek, M. (2003): A Microanalysis of Pension Reform: to Switch or Not to Switch in the Czech Republic? *Finance a úvěr*, vol. 53, no. 10–12, s. 510–538.
  28. Kahoun, V. a kol. (2009). *Sociální zabezpečení, vybrané kapitoly*. Praha: Triton. ISBN 978-80-7387-346-2.

29. Kasan, J., Žák, M. (1992). *Hospodářská politika*. Praha: Vysoká škola ekonomická. ISBN 80-7079-902-1.
30. Kotlikoff, L. J. (1995). *Privatization of Social Security: How It Works And Why It Matters*. Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research, Working Paper, no. 5330.
31. König, P. a kol. (2009). *Rozpočet a politiky Evropské unie, příležitost pro změnu*. Praha: C. H. BECK. ISBN 978-80-7400-011-9.
32. Krebs, V. a kol. (2007). *Sociální politika*. Praha: ASPI, 4. přepracované a aktualizované vydání, s. 503. ISBN 978-80-7357-276-1.
33. Krebs, V. a kol. (2010). *Sociální politika*. Praha: Wolters Kluwer, 5. přepracované a aktualizované vydání, s. 544. ISBN 978-80-7357-585-4.
34. Kreidl, V. (1998). Penzijní reforma v ČR. *Finance a úvěr*. Roč. 48, č. 1, s. 36–54.
35. Kubiček, J. (2004). *Fondový penzijní systém v konvergující ekonomice*. Praha, VŠE, Working Paper, No 1.
36. LAPP – Local Authorities Pension Plan website. [online] [cit. 2013-03-05]. Dostupné z: <http://www.lapp.ca/>
37. LGPS Local Government Employers website. [online] [cit. 2010-12-05]. Dostupné z: <http://www.lgps.org.uk/lge/core/page.do?pageId=97977>
38. Local Authority Pension Funds: Investing for Growth (2012). Smith institute, London, s. 38. [online] [cit. 2013-04-05]. Dostupné z: [http://www.lapfforum.org/Publications/latest-research/files/Investing\\_for\\_Growth\\_Oct\\_2012.pdf/view](http://www.lapfforum.org/Publications/latest-research/files/Investing_for_Growth_Oct_2012.pdf/view)
39. Mertlík, P., Rasmichová, L., Soukup, J. a kol. (1991). *Úvod do obecné ekonomie*. Praha: Aleko. ISBN 80-85341-03-4.
40. Nařízení Rady EEC č. 1408/71 *Uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství*. [online] [cit. 2014-12-28]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/clanek.php?lg=1&id=549>



41. Nečas, P. (2008). *Dva roky sociálních reforem 2007–2008*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. [online] [cit. 2010-12-05]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/5947/MPSV\\_2008.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/5947/MPSV_2008.pdf)
42. *Pojistněmatematická zpráva o sociálním pojištění* (2008). MPSV, odbor sociálního pojištění: Praha. [online] [cit. 2010-12-05]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/5886/zprava\\_2008\\_cz.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/5886/zprava_2008_cz.pdf)
43. Pollnerová, Š., Šlapák, M., Holub, M., Suchomelová, M., Mikušková, M. (2008). *Charakter nositelů důchodového pojištění*. Praha: VÚPSV. ISBN 978-80-7416-022-6.
44. *Přehled nejvýznamnějších změn v důchodovém pojištění od 1. 1. 2010* (2009). Praha: MPSV ČR, 30. 12. 2009. [online] [cit. 2010-12-05]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/8129/30122009a.pdf>
45. Rolínek, L. a kol. (2003). *Teorie a praxe managementu (vybrané kapitoly)*. České Budějovice: ZF JU České Budějovice, 95 s. ISBN 80-7040-613-5.
46. Schneider, O. (2011). *Penzijní dluh: Břímě mladých*. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR. [online] [cit. 2014-07-01]. Dostupné z: [http://idea.cerge-ei.cz/documents/Studie\\_2011\\_02\\_Penze.pdf](http://idea.cerge-ei.cz/documents/Studie_2011_02_Penze.pdf)
47. Slavík, J., Rutarová, R. (2005). *Příspěvek do diskuse o reformě penzijního systému*. In: Politická ekonomie č. 3, s. 349–367.
48. *Social security in a time of financial crisis* (2008). Analysis ISSA, 28. 12. 2008. [online] [cit. 2010-12-05]. Dostupné z: <http://www.issa.int/aiss/layout/set/print/layout/set/print/content/view/full/49088>
49. Storms, E., Nation, J. (2012). *More pension math*. *Stanford Institute for Economic Policy Research*, s. 58. [online] [cit. 2013-04-05]. Dostupné z: [http://siepr.stanford.edu/system/files/shared/pubs/papers/pdf/Nation\\_More\\_Pension.pdf](http://siepr.stanford.edu/system/files/shared/pubs/papers/pdf/Nation_More_Pension.pdf)
50. Šťastná, A. (2009). *Zhodnocení výsledků nové demografické projekce obyvatelstva ČR s ohledem na vývoj dětské složky populace*. In: Fórum sociální politiky 6/2009.
51. Thompson, L. H. (1997). *Predictability of individual pensions*. Paris: OECD.

52. Turner, J. (2008). *Self-Adjusting Mechanisms for Sustainable Retirement Systems*. Third Pensions, Benefits and Social Security Colloquium, Boston May 4–7.
53. Turner, J. (2009). *What lessons can we learn from systematic reform, in particular in countries that have funded systems?*. Paris: ISSA.
54. Vostatek, J. (1995). *Sociální pojištění*. Praha: VŠE.
55. Vostatek J. (2012a). *Česká důchodová reforma: co dál*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, Praha. [online] [cit. 2013-04-05]. Dostupné z: [http://www.vsfs.cz/prilohy/konference/vostatek\\_duchodova\\_reforma\\_2012.pdf](http://www.vsfs.cz/prilohy/konference/vostatek_duchodova_reforma_2012.pdf)
56. Vostatek, J. (2012b). *Důchodová reforma: břímě mladých?* Praha: CESTA, s. 32.
57. Výroční zpráva o činnosti a hospodaření, Domov důchodců Dubí za rok 2010. [online] [cit. 2014-12-27]. Dostupné z: [https://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CEIQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.pdss.cz%2Fvyrocni\\_zpravy%2FVZ\\_D\\_2010.pdf&ei=GocFVc-9B6T9yPEgYGwDA&usg=AFQjCNFsDILzYDNvL851TyOzMKARdsFWWg&sig2=6rjBdNN4pMyHwvhMT5Xy0w](https://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CEIQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.pdss.cz%2Fvyrocni_zpravy%2FVZ_D_2010.pdf&ei=GocFVc-9B6T9yPEgYGwDA&usg=AFQjCNFsDILzYDNvL851TyOzMKARdsFWWg&sig2=6rjBdNN4pMyHwvhMT5Xy0w)
58. Výroční zpráva Městský domov důchodců Kolín za rok 2011. [online] [cit. 2014-12-27]. Dostupné z: <http://mukolin.idum.cz/cms/domov-duchodcu-vyrocka>
59. Výroční zpráva Domov důchodců Proseč-Obořiště za rok 2012. [online] [cit. 2014-12-27]. Dostupné z: <http://www.ddprosec-oboriste.cz/aktuality-poradane-akce/98.pdf>
60. Výroční zprávy České správy sociálního zabezpečení z let 2000–2013. [online] [cit. 2014-12-27]. Dostupné z: <http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/informace/informacni-materialy/vyrocni-zpravy.htm>
61. Whitehouse, E., d'Addio, A., Reilly, A. (2009). *Investment Risk and Pensions: Impact on Individual Retirement Incomes and Government Budgets*. OECD Social Employment and Migration Working Papers, No 87, Paris: OECD Publishing. [online] [cit. 2013-04-05]. Dostupné z: <http://www.oecd->

library.org/docserver/download/fulltext/5ksgq0xtx1vc.pdf?expires=  
1344894197&id=id&accname=guest&checksum=028D2329B0D66A4817E3  
8F128FBE2345

62. Wokoun, R. et al. (2008a). *Ekonomika v prostoru – svět, střední Evropa, EU, OECD, ČR*. Praha: Linde, 189 s. ISBN 978-80-7201-698-3.
63. Wokoun, R. et al. (2008b). *Regionální rozvoj (východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování)*. Praha: Linde, 475 s. ISBN 978-80-7201-699-0.
64. Zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění, publikovaný v částce 41 Sbírký zákonů ČSR ze dne 15. 5. 1948.
65. Zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, publikovaný v částce 30 Sbírký zákonů ČSR ze dne 18. 12. 1956.
66. Zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, publikovaný v částce 44 Sbírký zákonů ČSSR ze dne 15. 6. 1964.
67. Zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, publikovaný v částce 28 Sbírký zákonů ČSSR ze dne 14. 12. 1975.
68. Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČSSR v sociálním zabezpečení, publikovaný v částce 24/1988 Sbírký zákonů ČSSR ze dne 27. 6. 1988.
69. Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, publikovaný v částce 111 Sbírký zákonů ČSFR ze dne 31. 12. 1991.
70. Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, publikovaný v částce 118 Sbírký zákonů ČSFR ze dne 17. 12. 1992.
71. Zákon č. 149/1995 Sb., kterým se mění a doplňují zákony č. 586/1992 Sb., 589/1992 Sb. a 185/1991 Sb., publikované v částce 39 Sbírký zákonů ČR ze dne 31. 7. 1995.
72. Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, publikovaný v částce 41 Sbírký zákonů ČR ze dne 4. 8. 1995.

73. Zákon č. 425/2003 Sb., kterým se mění zákony č. 155/1992 Sb., 582/1991 Sb., 589/1992 Sb., 48/1997 Sb., publikovaný v částce 139 ze dne 12. 12. 2003.
74. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.
75. Zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření.
76. Zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém důchodovém spoření.
77. Zákon č. 220/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.
78. *Závěrečná zpráva – výkonný tým*. Praha: MPSV ČR (2005). [online] [cit. 2010-12-05]. Dostupné z: [www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna\\_zprava.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf)
79. *Změny důchodových systémů ve vybraných zemích světa* (2014). Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha, s. 39. [online] [cit. 2013-03-05]. Dostupné z: [http://www.vupsv.cz/sites/File/prispevky/duchod\\_reformy-2014-03.pdf](http://www.vupsv.cz/sites/File/prispevky/duchod_reformy-2014-03.pdf)

## 15. Seznam obrázků a tabulek

### Obrázky:

Obr. 1:	Matice zájmových skupin	63
Obr. 2:	Matice analýzy zájmových skupin	106

### Schémata:

Schéma 1:	Finanční toky ve fondu	120
-----------	------------------------	-----

### Grafy:

Graf 1:	Úhrnná plodnost v letech 1950–2013	18
---------	------------------------------------	----

### Tabulky:

Tab. 1:	Ideální rozložení obyvatelstva podle modelu	72
Tab. 2:	Vliv změny pojistného na měsíční odvody a mzdu	74
Tab. 3:	Sazby pojistného v závislosti na počtu dětí v rodině	75
Tab. 4:	Příjmy důchodce včetně příspěvku na péči	84
Tab. 5:	Zájmové skupiny vnější	102
Tab. 6:	Zájmové skupiny vnitřní	103
Tab. 7:	Klasifikace zájmových skupin	105
Tab. 8:	Struktura obyvatel regionu	121
Tab. 9:	Výše odvodu ze zisku právnických osob	123
Tab. 10:	Celkové výsledky simulace	124
Tab. 11:	Počty účastníků odcházejících do důchodu	125
Tab. 12:	Přehled výše starobních důchodů v příslušném roce simulace v Kč	126
Tab. 13:	Potencionální možnosti výběru penále	143
Tab. 14:	Roční odvod ze zisku a výše měsíčního ekvivalentu	144
Tab. 15:	Průměrná mzda v Jihočeském kraji	144

## **16. Seznam příloh 1–3**

1. První důchodový pilíř – analýza ČSSZ
2. OPT-OUT analýza systému v podmínkách ČR
3. Soukromé penzijní systémy

Přílohy 1–3 jsou přiložené v elektronické podobě na CD (formát pdf).