

Vyjádření k materiálu autora Vladimíra Bezděka: „Poznámky k problematice zrušení důchodového spoření“

Považuji za nutné se ve stručnosti vyjádřit k některým argumentům uvedeným v materiálu „Poznámky k problematice zrušení důchodového spoření“.

Nejprve k některým nepřesnostem a zjednodušením v popisu systému. V úvodu je konstatováno, že *důchodový systém je financován 28% příspěvkovou sazbou, avšak vybrané příjmy o cca 50 mld. Kč (15 %) nepostačují ke krytí výdajů. Systém by tedy byl ve finanční rovnováze při příspěvkové sazbě cca 32,3 %*. V této souvislosti je dále zmíněno, jakou část výdajů představují starobní důchody (80,7 %). Není vůbec nijak reagováno na skutečnost, že výdaje na (všechny) důchody v sobě zahrnují i krytí tzv. náhradních dob pojištění, za které není hrazeno žádné pojistné, avšak díky svému zhodnocení do nároků se promítají ve výdajích – při takto postaveném systému lze logicky předpokládat určitou „dotaci“ výdajů na důchodovém pojištění z obecných prostředků ze státního rozpočtu.

Dále je uvedeno, že 2. pilíř přinesl do státního rozpočtu miliardy korun v podobě zvýšení snížené sazby DPH, jejíž zavedení bylo opravňováno očekávaným výpadkem příjmů z titulu 2. pilíře. Tyto prostředky však nebyly účelově vázány a efekt tohoto zvýšení DPH se tak „rozpuštěl“ na nejrůznější účely, s důchodovým systémem nijak nesouvisející.

Obdobně je dále v bodě 2. vzpomenu rozhodnutí Ústavního soudu ve věci nedostatečné ekvivalence 1. pilíře v době, kdy 2. pilíř neexistoval, a autor se ptá, zda po zrušení 2. pilíře nebude povinný důchodový systém z tohoto hlediska opět v ohrožení. Ústavní soud však ve svém odůvodnění nespojoval dostatečnost ekvivalence s možnostmi jejího posílení jinými pilíři (v době rozhodování již existoval 3. pilíř – tehdy penzijní připojištění), ale s problematikou tzv. „stropu na pojistném“, tedy maximálního vyměřovacího základu, který byl posléze do systému důchodového a nemocenského pojištění zaveden a koriguje jej právě z pohledu zvýšení ekvivalence odvedených příspěvků a získaných dávek.

K poznámce pod čarou č. 9 nutno upřesnit, že slevy na pojistném (a mimořádná sleva na pojistném) byly do právní úpravy zavedeny s účinností od 1. 8. 2009 zákonem č. 221/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. Slevy na pojistném nebyly zavedeny pro zaměstnavatele, kteří vytvořili pracovní místo pro nezaměstnané, jak je v poznámce pod čarou uvedeno. Slevu na pojistném mohl uplatnit zaměstnavatel, a to za každého zaměstnance uvedeného v ustanovení § 3 odst. 3 písm. a) zákona č. 589/1992 Sb. ve znění platném od 1. 8. 2009 do 31. 12. 2009, který splňoval stanovené podmínky (např.: jehož zaměstnání trvalo po celý kalendářní měsíc, jehož vyměřovací základ byl nižší než 1,15 násobek průměrné mzdy zaokrouhlený na celé stokoruny směrem nahoru ad.). Zároveň bylo stanoveno, kdy slevy na pojistném nenáleží. Zavedením slev na pojistném v rámci politiky zaměstnanosti měla být poskytnuta podpora zaměstnavatelům na přechodnou dobu k překlenutí

hospodářské krize, přičemž se původně navrhovalo omezit poskytování slev do konce roku 2011 s ohledem na očekávané přechodné období hospodářské krize. Slevy na pojistném však byly zrušeny již zákonem č. 362/2009 Sb., který nabyl účinnosti 1. 1. 2010. Slevy na pojistném tedy nenáležely zaměstnavateli za vytvoření místa pro nezaměstnané, ale spíše měly podporovat zaměstnavatele a motivovat je k tomu, aby zaměstnance v období hospodářské krize nepropouštěli.

Necítím se být kompetentní k argumentaci o samotné ekonomické podstatě 2. pilíře, jehož náklady jsou jednoznačně definovány (výpadek na výběru pojistného), avšak jeho výnosy (úspora výdajů na důchody v I. pilíři) v horizontu 20 či 40 let jasně definovat nelze a v materiálu uvedené odhady ani nelze žádným způsobem verifikovat.

Dále je však třeba konstatovat, že ve vztahu k ČSSZ jsou některé argumenty v uvedeném materiálu pojaty velmi diskutabilně až konfrontačně, a to bez zjevného důvodu.

Nelze kupříkladu dost dobře poměřovat provozní nákladovost správního orgánu, jakým je ČSSZ, s nákladovostí penzijní společnosti. Zcela iracionální je v tomto kontextu vyjádření provozních nákladů procentem z vybraného pojistného. Činnost ČSSZ jako správního orgánu je definována legislativou, kromě samotného výběru pojistného provádí výplaty dávek (důchodového i nemocenského pojištění), posuzování zdravotního stavu a všechny správní činnosti s tím související, a to v rozsahu zcela nesrovnatelném s jakoukoliv penzijní společností. Pro tuto činnost je financována ze státního rozpočtu v rozsahu, jaký je nutný a potřebný pro zajištění provozu všech uvedených agend. Je přinejmenším sporné, zda v tomto kontextu lze vůbec uplatnit logiku „úspor z rozsahu“, jak je též v materiálu uvedeno; zabezpečení důchodových nároků obyvatel v širí, jak ji poskytuje ČSSZ (obhospodařuje agendu zhruba 8,5 milionu klientů, z toho více než 2,9 milionu důchodců, a vyplácí přes 3,5 milionu důchodů) je natolik rozsáhlé, že nelze bez dalšího srovnávat fungování instituce typu ČSSZ v jedné konkrétní agendě s penzijními společnostmi, u kterých se jedná o (několika) řádový rozdíl v počtech klientů. Autor rozvíjí tuto myšlenku dále tak, že zatímco ČSSZ z vybraného pojistného pouze „ukrajuje“, penzijní společnosti naopak svou vlastní činností vybrané prostředky zhodnocují a vytvářejí „skutečnou přidanou hodnotu“. K tomu lze podotknout, že protívahou každého zhodnocování na finančních trzích je vždy i jistá míra rizika spočívajícího v nemožnosti zcela předpovídat chování trhu. V uvažovaném horizontu 20 (40) let se pak zdá takové riziko být neopominutelným. Je nesporné, že ČSSZ jako správní orgán z podstaty věci vždy musí být oproti penzijním společnostem pouze „správcem“ systému, resp. vybraných prostředků, nikoliv aktivním hráčem na finančních trzích, který nutně vždy kromě vytváření přidané hodnoty nese i riziko neúspěchu. Autor taktéž zcela opomíjí fakt, že náklady na vlastní „provoz“ důchodové agendy zůstávají nadále zcela na ČSSZ, včetně zpracování celé agendy důchodového spoření do systému důchodového pojištění. Též je opomenuto, že provozní náklady penzijních společností mohly dosud reálně vznikat pouze z tzv. spořicí, nikoliv z tzv. výplatní fáze – penzijní společnosti dosud plnění z penzijního spoření reálně nezačaly poskytovat.

Provozní nákladovost uvedená ve výkaze „Rychlé hlášení o stavu financování“, který je předáváný na MPSV, byla v roce 2009 ve výši 2,3 % a v roce 2010 ve výši 2,23 %, nikoli jak uvádí autor 2,4 %. V současnosti je to 1,5 %.

Negativní srovnání ČSSZ vůči penzijním pojišťovnám z důvodu, že ČSSZ nezhodnocuje peníze klientů je velmi zavádějící, protože ČSSZ nemá oprávnění volně nakládat s vybraným pojistným (investovat, úročit atd.) jako penzijní pojišťovny, ale naopak vybrané pojistné je příjmem státního rozpočtu (§ 6 zákona č. 218/2000 Sb.).

Výdaje ČSSZ NEJSOU financovány z vybraného pojistného, ČSSZ jako organizační složka státu je napojena na státní rozpočet formou výdajů, stejně jako výplata sociálního systému (§ 7 zákona č. 218/2000 Sb.). ČSSZ v poměrně omezených finančních podmínkách ze zdrojů státního rozpočtu investuje do rozvoje proklientského přístupu a komfortnosti, zejména v oblasti informačních technologií.

ČSSZ je sice ve svém oboru monopol, který však zajišťuje stabilitu, jistotu vložených prostředků pojištěnců. Zcela nepravdivé je tvrzení, že „ČSSZ nemusí dodržovat finanční a účetní nároky, které musí dodržovat penzijní společnosti“ a dále že „ČSSZ není předmětem specifického státního dohledu“, právě naopak. ČSSZ musí dodržovat finanční a účetní nároky dle platných právních předpisů, které jsou odlišné od právních předpisů, které upravují oblast penzijních fondů. ČSSZ je podrobována ve své činnosti kontrolám a státním dohledem NKÚ, MF, MPSV, zpracovává finanční hlášení a zprávy pro nadřízené orgány.

Vyjádření „Penzijní společnosti, na rozdíl od ČSSZ, musí nést vůči svým klientům mnohem náročnější informační povinnost, navíc každoročně se opakující. Penzijní společnosti musí poskytovat klientům ve srovnání s ČSSZ mnohem rychlejší a uživatelsky srozumitelné odezvy na jejich požadavky, změny na smlouvách, dotazy apod. Zkuste si požádat ČSSZ o informativní výpis z evidence důchodového pojištění a srovnajte délku časové odezvy a srozumitelnost („user-friendliness“) poskytnutých informací s informacemi, které získáte např. při vyžádání mimořádného výpisu z účtu u své penzijní společnosti. Nemluvě o možnosti on-line portálů u penzijních společností apod.“ je opět tendenční a ne zcela pravdivé, zejména v poznámce pod čarou.

Domnívám se, že informativní výpis z evidence důchodového pojištění je srozumitelný, je přitom nesrovnatelný s výpisem z účtu penzijní společnosti, navíc informace podávají i OSSZ. Rovněž polemizovat můžeme o srozumitelnosti a rychlosti informací podávaných klientům, které jsou v materiálu uváděny v neprospěch ČSSZ, neboť ČSSZ poskytuje klientům informace, dle požadavků klienta, v zákoně stanové lhůtě.

Dále uvedené srovnání časové odezvy je velmi diskutabilní, protože ČSSZ zpracovává několikanásobně větší objem dat než penzijní pojišťovny. Penzijní pojišťovny mají několik tisíc, maximálně desítky tisíc klientů, ale ČSSZ má povinnost shromažďovat a zpracovávat údaje téměř celé populace ČR, má 8,5 miliónu klientů.

Podobně stěžejí srovnatelný je autorem zmíněný proces získávání klientů – autor vyzdvihuje výhodu ČSSZ spočívající v „získávání“ klientů ze zákona oproti nutnosti penzijních společností hledání klientů na trhu. Zde se ovšem opět srovnává nesrovnatelné – klienty ČSSZ jsou nejen všechny osoby účastné důchodového (a nemocenského) pojištění, avšak činnost ČSSZ spočívá i v rozhodovací a posuzovací agendě týkající se klientů, kteří nejsou důchodového pojištění účastny vůbec, případně v menším než

zákonem kvalifikovaném rozsahu. Činnost ČSSZ, jejímž adresátem jsou „zákonem získaní“ klienti, je tak nesrovnatelně diverzifikovanější než činnost penzijních společností, které získávají klienty právě a jen pro produkt penzijního spoření.

Za zcela konfrontační až populistický považují způsob, jakým autor vyzdvihuje roli penzijních společností v kvalitě přístupu k informační povinnosti vůči klientům „na rozdíl od ČSSZ“. Tato teze není podložena jediným argumentem, z praxe má ČSSZ navíc zkušenosti naprosto rozdílné. Není zdaleka zanedbatelný počet dotazů směřovaných na ČSSZ právě z oblasti II. i III. pilíře, přičemž v dotazech klientů se často objevuje rozčarování nad neschopností a nekompetentností, s jakou jim jsou poskytovány informace o důchodové reformě od penzijních společností. Jako zcela účelové už se pak jeví tvrzení autora, že penzijní společnosti musí poskytovat (opět „ve srovnání s ČSSZ“) mnohem rychlejší a uživatelsky srozumitelné odezvy. ČSSZ si dovoluje tvrdit, že se naopak cítí být jako orgán státní správy obhospodařující sociálně velmi citlivou oblast pod tak koncentrovaným dohledem veřejnosti, médií i dalších institucí (Veřejný ochránce práv), že její proklientský přístup je zaručen na kvalitativně naprosto odlišné úrovni, než v případě penzijních společností, které nejsou součástí veřejné správy. Za zmínku stojí i fakt, že od prosince 2013 spustila ČSSZ svůj on-line portál a klienti si „z pohodlí domova“ mohou o zmiňovaný „výpis z evidence důchodového pojištění“ (informativní osobní list důchodového pojištění) požádat, je mu zaslán i v náhledu zobrazen. Negativní srovnání s komfortem poskytovaných služeb penzijními společnostmi tak pokulhává i v tomto ohledu.

ČSSZ nemůže být kompetentní k formulaci závěrů, které jsou v zásadě z podstaty věci závěry politickými. Na relativní neúspěšnosti druhého pilíře se jistě, jak autor uvádí, podílelo i politické a mediální prostředí, které se ještě před uvedením důchodové reformy v život stavělo k takto konstruovaným třem pilířům důchodového systému odmítavě. ČSSZ však považuje za velmi nešťastné, aby poté, co jí bylo zákonem uloženo provádět agendu související se zaváděním druhého pilíře (od výkladu právních předpisů a vytváření interních předpisů přes úpravu rozhodnutí a aplikační podpory až po zanedbatelnou informační službu veřejnosti), byla v argumentaci o efektivitě penzijních společností využívána jako negativní příklad.

Závěrem uvádím několik obecných postřehů.

Materiál je ve své podstatě obhajobou 2. pilíře (což lze chápat s ohledem na podíl autora na jeho účast při jeho vzniku). Ve vztahu k nynějším diskusím o jeho zrušení je však jeho hodnota v podstatě nulová, neboť žádné možnosti do budoucna nenabízí ani nerozebírá. Materiál obhajuje neobhajitelné, důchodové spoření je v současné podobě neživotné. Po tomto neúspěchu si lze sotva představit, že nějaký další nový systém důchodového spoření ve 2. pilíři získá potřebnou důvěru veřejnosti. Už je tak v podstatě i jedno, zda použitá argumentace je či není pravdivá, i kdyby byla, je z tohoto pohledu nedostatečná.

Důchodové spoření je jako na základním předpokladu postaveno na tom, že peníze „vydělávají“, investice jsou zhodnocovány (podobně jako průběžný systém je postaven na předpokladu určitého vyváženého poměru aktivních a neaktivních osob). Současně je postaven na vysoké míře důvěry veřejnosti ve finanční trhy, stabilitu finančních institucí, finanční stabilitu státních financí z pohledu schopnosti hradit státní dluhy (investice do státních dluhopisů...) a jistoty, že ke „svým“ prostředkům

může jejich „majitel“ v případě potřeby dostat i za cenu jejich určitého snížení. Ani jeden z těchto předpokladů při zavedení 2. pilíře splněn nebyl. Nelze se pak divit, že se nepodařilo lépe zvládnout komunikační stránku věci.

Jako „technickou“ poznámku uvádím, že při hledání způsobu vypořádání se s dosud naspořenými prostředky je potřeba řešit zároveň i způsob hodnocení doby kryté účastí na důchodovém spoření v 1. pilíři. Jako určité možné riziko lze uvést i skutečnost, že bude-li rozhodnuto o vrácení všech prostředků bývalým účastníkům důchodového spoření (včetně „vyvedených“ 3 %), může se to jevit veřejnosti jako krátkodobě výhodné a po zveřejnění tohoto způsobu ukončení 2. pilíře by se mohli i přihlásit noví účastníci, aby ještě v posledních chvílích takto na systému „vydělalí“.

Lze jistě souhlasit s myšlenkou, že v důchodovém systému je potřebná diverzifikace zdrojů a rizik. V celém materiálu však není uveden žádný argument, proč mít v systému hned dva pilíře postavené na obdobných základech a proč by výhody (ať už skutečné nebo domnělé) spořicího systému spočívajícího na fondovém financování, nemohly být pokryty a využity ve 3. pilíři, nyní doplňkovém penzijním spoření. Tento 3. pilíř se na rozdíl od 2. pilíře těší od počátku značné popularitě, má vysoký počet účastníků a v zásadě je spravován stejnými společnostmi, jaké získaly licence i pro 2. pilíř. Lze se tak domnívat, že pokud bude v budoucnu zaměřeno úsilí na zvýšení objemu vkladů do 3. pilíře, může tak být zabezpečena ona kýžená diverzifikace rizik, uváděná autorem jako hlavní důvod konstituování systému důchodového spoření.

Praha 3.6.2014

Vilém Kahoun,

ÚŘ ČSSZ