

# Závěrečná zpráva PES

## Exekutivní shrnutí

Poradní expertní sbor (PES) byl založen v lednu 2010 ministry financí a práce a sociálních věcí s cílem (i) aktualizovat projekci státního důchodového systému a (ii) doporučit změny v důchodovém systému, které by jej učinily středně a dlouhodobě odolnějším vůči různým rizikům.

(1)

Nová projekce státního důchodového pilíře (PAYG) potvrdila trendy zjištěné již v předchozích letech. PAYG je v dnešní podobě a parametrech dlouhodobě neudržitelný a vede k deficitům kolem 4% HDP ročně. PAYG beze změn zůstane pravděpodobně již trvale deficitní. Pozitivní efekt parametrických úprav z roku 2008 a mírně lepší demografická data jsou převážena zhoršenou makroekonomickou perspektivou.

Lze také konstatovat, že dnešní důchodový systém v ČR je velmi nediverzifikovaný a extrémně solidární, což jej činí dlouhodobě riskantním v konečném důsledku jak pro stát, tak i z pohledu jednotlivce.

Je nutné celospolečensky akceptovat, že pro zajištění finanční rovnováhy PAYG, a tudíž pro plné krytí jeho budoucích závazků zdroji, je nezbytné pokračovat v postupných parametrických úpravách. Je nutné tyto úpravy s dostatečným předstihem občanům nastítnit, aby lidé měli čas se vhodným způsobem na novou situaci připravit a přizpůsobit. Toto poselství musí obdržet zejména generace dnešních třicátníků a mladší, kteří budou výrazně postiženi důsledky procesu stárnutí populace v ČR. Nedílnou součástí této zprávy mladším generacím musí být také fakt, že kdo si nebude dobrovolně spořit i nad rámec povinného reformovaného důchodového systému, bude riskovat značný pokles životní úrovně po odchodu do penze.

(2)

Na základě kalkulací, zpracovaných materiálů a studia množství podkladů PES dospěl na svých jednáních k jednoznačnému závěru, že český důchodový systém potřebuje reformu, která povede k jeho

- (i) vyšší diverzifikaci,
- (ii) fiskální udržitelnosti,
- (iii) spravedlivějšímu rozložení mezigeneračního břemene v čase, a
- (iv) určitému zvýšení ekvivalence.

PES považuje také za důležité zdůraznit, že klíčovým předpokladem pro úspěšnou důchodovou reformu je nalezení výrazné společensko-politické shody nad její podobou a následně stabilita zvoleného řešení a jeho parametrů v čase. Toto je zásadní úkol představitelů politické scény, nikoliv ekonomů či expertů. Současně je nutné vzít v úvahu, že nevhodnější doba pro důchodovou reformu v ČR již minula a času pro rozhodnutí tedy není nazbyt.

(3)

V oblasti úprav PAYG navrhuje PES jednomyslně řadu konkrétních kroků, které jsou uvedeny v kapitole 5. PES ve svých úvahách o důchodovém systému, jeho konsekvencích a neoddělitelném propojení s dalšími oblastmi ekonomiky překročil hranice „pouze“ důchodového systému a navrhuje také některé kroky s potenciálním dopadem do struktury daňového systému.

V oblasti vytvoření spořicího pilíře pro penze se PES shodl na potřebě takový pilíř vytvořit a reformovat oblast penzijního připojištění. Nepodařilo se nicméně dosáhnout úplného konsensu nad konkrétním způsobem vytvoření spořicího druhého pilíře důchodového systému.

Většina členů PES doporučuje vyčlenit 3 procentní body z povinné příspěvkové sazby do PAYG povinně pro všechny občany mladší 40 let v době startu reformy a tyto prostředky použít k jejich individuálnímu spoření na vlastní důchod.

Menšinová varianta předpokládá výrazné zvýšení státní podpory ze státního rozpočtu (reformovanému) penzijnímu připojištění s tím, že podmínkou nároku na tuto podporu (3 procentní body) od státu by bylo spoření minimálně stejné částky (3 p.b. mzdy) jednotlivcem. Rozhodnutí spořit/nespořit by ovšem zůstalo plně dobrovolné.

Součástí doporučení PES jsou i principy corporate governance, podle kterých by II. pilíř měl fungovat, včetně definice jasného rozhraní mezi případným prostorem pro soukromý sektor a veřejnou doménou. S využitím již existujících studií lze vhodným způsobem nastavit i výplatní, tzv. anuitní fázi spořicího pilíře.

(4)

PES je přesvědčen, že aplikace výše uvedených doporučení povede k dosažení vytyčených cílů jak v oblasti důchodového systému, tak v rovině fiskální a v neposlední řadě může napomoci i v dimenzi mezinárodní konkurenceschopnosti české ekonomiky. PES věří, že tato doporučení budou předmětem seriózní diskuze a odrazí se v konkrétních úpravách důchodově-ekonomických politik.

V Praze, červen 2010.

## Úvod

Poradní expertní sbor (dále jen "PES") byl založen na žádost ministra financí a ministra práce a sociálních věcí v lednu 2010 v následujícím složení (v abecedním pořadí): V.Bezděk, J.Fialka, M.Frankl, M.Gellová, K.Hájková, J.Hoidekr<sup>1</sup>, P.Kohout, J.Král, J.Rusnok, V.Samek.

Po dohodě PES s ministry práce a sociálních věcí a financí byl řízením PES pověřen Vladimír Bezděk a byl vymezen i časový rámec činnosti PES tak, aby výsledky jeho práce, vyjádřené zejména v Závěrečné zprávě, byly zveřejněny počátkem června 2010.

Cílem práce PES bylo

- (i) aktualizovat projekci státního důchodového pilíře;
- (ii) formulovat doporučení úprav českého důchodového systému.

PES se ve své expertní činnosti opíral o podporu odborného aparátu MPSV a MF. Bez této spolupráce by činnost PES nebyla možná; za tuto podporu členové PES oběma ministrům a jejich spolupracovníkům touto cestou děkují.

V zájmu transparentnosti činnosti PES byly od počátku průběžně zveřejňovány všechny podkladové materiály, průběžné výpočty i zápisy z jednání PES na internetu. Odborná metodika práce PES byla v zásadě shodná s metodikou činnosti první tzv. Bezděkové komise z let 2004 – 2005.

Výstupy práce PES včetně této zprávy, podkladové materiály i klíčové vstupní předpoklady (zejména aktualizovaná demografická prognóza a aktualizovaný makroekonomický scénář) jsou veřejnosti k dispozici na adrese [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf\\_duchod\\_ref\\_pes.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_duchod_ref_pes.html).

PES se ve své činnosti opíral také o řadu odborných podkladů a studií a námětů a doporučení v nich obsažených. Cílem této závěrečné zprávy není podat podrobnou a detailní studii k důchodovému systému v ČR, nýbrž nastínit hlavní principy, kroky a důvody, které by měla obsahovat důchodová reforma v ČR.

---

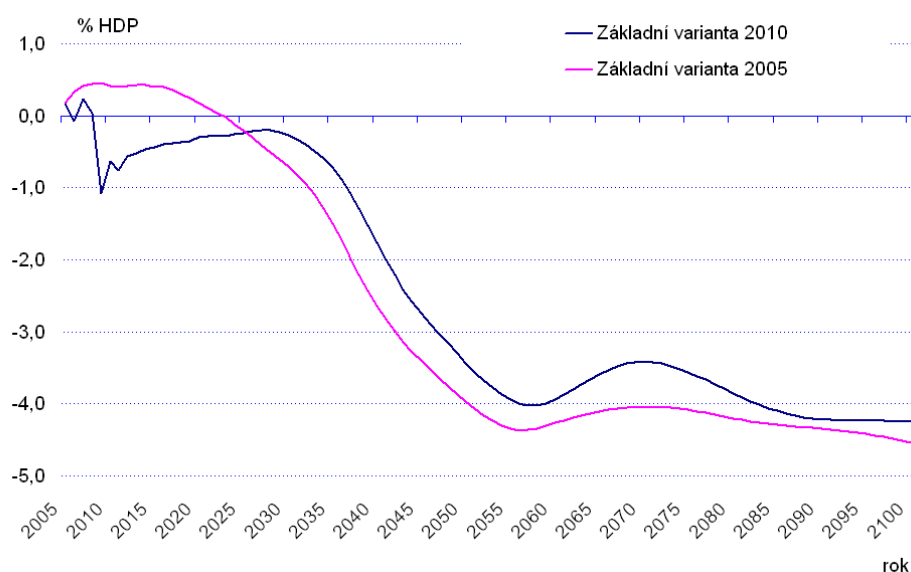
<sup>1</sup> J.Hoidekr v závěru měsíce dubna rezignoval na své členství v PES.

## Kapitola I: Současný stav důchodového systému

Český důchodový systém je složen ze dvou pilířů. První tvoří povinné, státem organizované a spravované, průběžně financované důchodové pojištění (dále jen „PAYG“). Druhý pilíř naplňuje dobrovolné soukromé penzijní připojištění se státním příspěvkem (dále jen „PPSP“). Zdrojem doplňkových důchodových příjmů jsou i vybrané produkty soukromého životního pojištění.

V současné době připadá na jednoho důchodce 1,8 plátců pojistného na sociální pojištění a tento poměr se nadále zhoršuje – v roce 2050 bude tento ukazatel cca 1,2, nedojde-li ke změnám parametrů systému. Při zachování úrovně náhradového poměru vytváří tato skutečnost tlak na dlouhodobou finanční udržitelnost základního důchodového pojištění.

Graf 1: Základní varianta<sup>2</sup> 2005 a 2010, saldo % HDP ročně



Základní varianta<sup>3</sup> projekce důchodového systému vychází z těchto předpokladů:

- legislativní podoba PAYG zůstane zafixována ve stavu platném k 1.1.2010
- důchodový věk se bude zvyšovat dle novely zákona z roku 2008, tzn. s cílem dosáhnout u mužů a žen (s max. 1 dítětem) 65 let kolem roku 2030 (věková hranice u žen dále klesá s počtem vychovaných dětí až na 62 let v případě 5 a více dětí)
- valorizace důchodů pouze na úrovni zákonného minima (inlace + 1/3 růstu průměrné reálné mzdy)

<sup>2</sup> Základní varianta roku 2010 v grafu pracuje s existencí znění §15 zákona 155/1995 Sb. před Nálezem Ústavního soudu z dubna 2010. Z informací MPSV o přípravě úprav reagujících na tento nálezh vyplývá, že tyto úpravy neovlivní saldo důchodového pojištění ve střednědobém horizontu. PES si uvědomuje, že řešení nálezu Ústavního soudu musí - vzhledem k tomu, že nová právní úprava musí nabýt účinnosti do září 2011 - předcházet realizaci doporučení PES. PES předpokládá, že by toto řešení mělo být v souladu s doporučeními uvedenými v této zprávě.

Dalším soudním rozhodnutím, které může ovlivnit podobu českého důchodového systému, je rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-343/08 žaloby Evropské komise vůči České republice z ledna 2010 ohledně namítané neúplné transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003, o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi. Z rozsudku plyne pro Českou republiku povinnost transponovat články 8, 9, 13, 15 až 18 a čl. 20 odst. 2 až 4 této směrnice, které se týkají převážně požadavků na domovské instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění. Česká republika, vzhledem k neexistenci úpravy zaměstnaneckého penzijního pojištění, transponovala směrnici pouze částečně.

<sup>3</sup> Podrobnější výpočty základní varianty viz Příloha 1: Základní varianta vývoje PAYG.

- indexace parametrů důchodového vzorce (redukční hranice, základní výměra) dle vývoje průměrné mzdy.

Základní poselství vyplývající z analýz se od roku 2005 nezměnilo: PAYG je v dnešních parametrech dlouhodobě finančně neudržitelný; sliby budoucím generacím důchodců nejsou z části kryty zdroji ani příjmy.

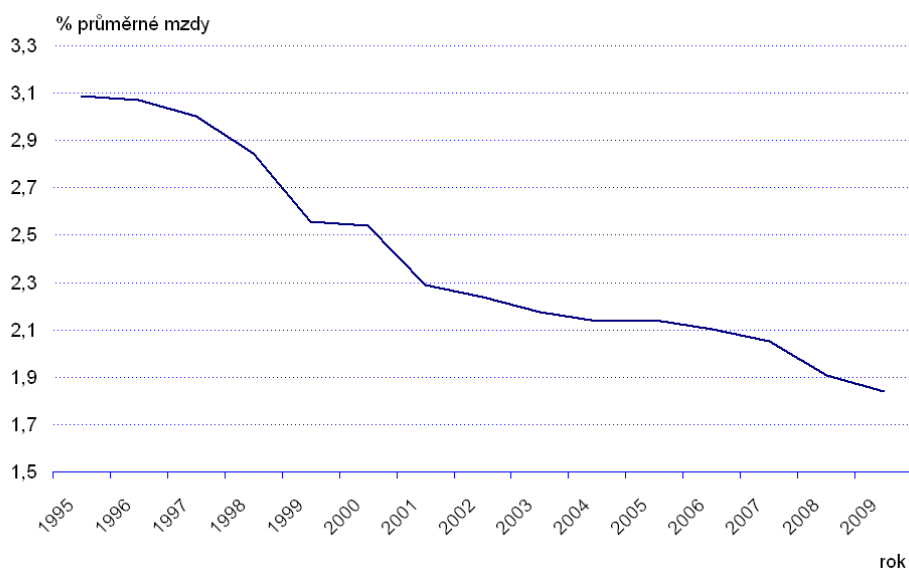
V období od roku 2005 došlo k těmto významným změnám, které ovlivňují saldo důchodového systému:

- ekonomická recese od konce roku 2008 (negativní dopad),
- parametrické změny PAYG (pozitivní dopad),
- aktualizovaná demografická prognóza (pozitivní dopad).

Parametrické úpravy přijaté v roce 2008 stabilizovaly saldo důchodového systému na cca 20 let, avšak namísto „kladné nuly“ se v důsledku hospodářské recese bilance PAYG propadla do červených čísel již v roce 2009. Krize ovlivnila negativně i parametry makroekonomického scénáře, který PES použil k provedení modelových výpočtů. Z nich vyplynulo, že PAYG se bez dalších změn po roce 2035 propadne z ročních deficitů na úrovni cca 1% na 4 % po roce 2050. Jedna třetina výdajů na důchody tak nebude v této době kryta pojistným. Celkový kumulovaný dluh PAYG po roce 2050 přesáhne 50 % HDP a v roce 2065 přesáhne 100 % HDP.

Doplňkový důchodový systém, PPSP, v současné době nepředstavuje významný zdroj důchodových příjmů v České republice. Je v něm zapojeno cca 70 % ekonomicky aktivních osob (včetně účastníků v postproduktivním věku celkem 4,5 mil. osob). Penzijní fondy spravují přes 200 mld Kč úspor; průměrná výše úspor připadajících na jednoho účastníka odpovídá necelým 5 měsíčním splátkám průměrného důchodu z PAYG. Naspořené prostředky jsou v 99 % případů vypláceny formou jednorázového vyrovnání. V systému dlouhodobě klesá průměrná měsíční úložka účastníka ve vztahu k průměrné mzdě.

Graf 2: průměrný příspěvek účastníka ve vztahu k průměrné mzdě



## Kapitola II: Hodnocení PAYG a PPSP

### II.1 Silné a slabé stránky PAYG:

#### a) Slabé stránky:

1. Sliby budoucím důchodcům nejsou dostatečně kryty zdroji, což přináší velikou nejistotu a rizika jak občanům, tak státu. Proto musí dojít buď
  - a. ke snížení hodnoty penzijních slibů (= státní systém nebude budoucím generacím poskytovat tak vysokou náhradu mzdy jako dnešním důchodcům) nebo
  - b. k poskytování penze až v pozdějším věku nebo
  - c. ke zvýšení příjmů a tedy i míry zdanění ekonomicky aktivních generací.
2. Nízké povědomí občanů o nedostatečném dlouhodobém krytí závazků systému.
3. Deficitní financování PAYG prohlubuje mezigenerační nespravedlnost.
4. Příjmová (tzv. intragenerační) solidarita (redistribuce) dosahuje v PAYG pilíři při dnešním nastavení velmi vysokých hodnot.
5. Rozdílné postavení OSVČ a zaměstnanců při placení pojistného vyplývající především z nastavení daňového systému.
6. Vysoká pojistná sazba motivující k vyhýbání se placení pojistného.
7. Neprůhledná solidarita (např. způsob zápočtu náhradních dob pojištění, délka rozhodného období).
8. Neomezený souběh všech druhů důchodů a mzdy.

#### b) Silné stránky:

1. Významné omezení rizika chudoby u důchodců.
2. Vysoké pokrytí (univerzálnost).
3. Jednotnost systému.
4. Tradice a důvěra veřejnosti.
5. Parametrické úpravy umožňují zajistit dlouhodobou udržitelnost.

### II.2 Silné a slabé stránky PPSP:

#### a) Slabé stránky:

1. Nízké příspěvky účastníků (chybějící vazba na mzdy).
2. Neefektivní státní podpora.
3. Institucionální zastaralost (např. neoddělený majetek).
4. Extrémně konzervativní investiční strategie plynoucí z požadavku zaručeného nezáporného meziročního výnosu.
5. Neprovázanost na penzi (používání spíše jednorázového vyrovnání namísto doživotní anuity).

#### b) Silné stránky

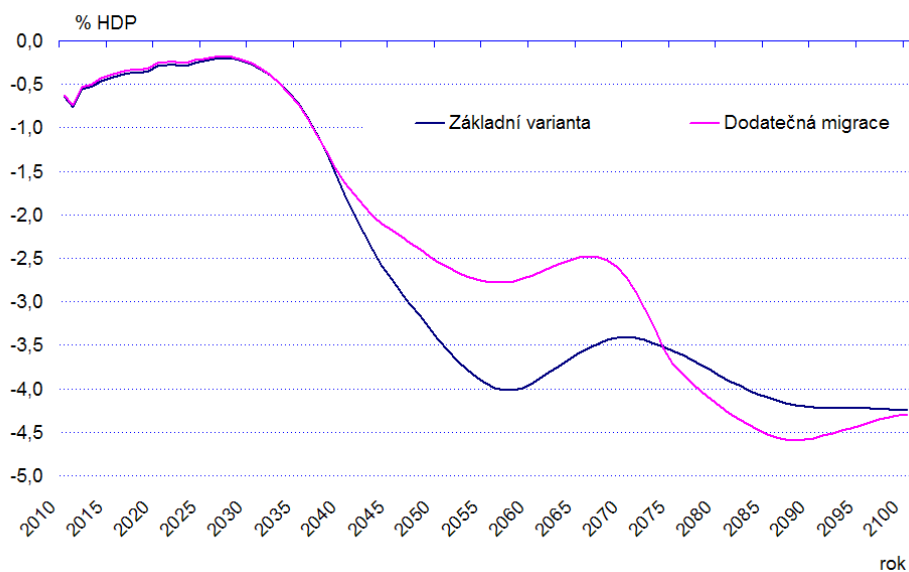
1. Vysoká účast obyvatelstva.
2. Bezpečnost prostředků.
3. Účast zaměstnavatelů.
4. Funkční infrastruktura systému individuálních účtů včetně agendy přímé státní podpory.

### Kapitola III: Vybrané souvislosti důchodové reformy

#### 1. Migrace nemůže vyřešit problém stárnutí

Citlivostní scénáře<sup>4</sup> prokázaly, že (vyšší) migrace nemůže vyřešit dlouhodobou neudržitelnost PAYG systému v dnešním nastavení parametrů, a to ani za použití mimořádně optimistických předpokladů. Dříve či později přijde doba, kdy zvýšená migrace bude mít dokonce na saldo důchodového systému kontraproduktivní vliv.

Graf 3: Vývoj salda PAYG při základní variantě a za předpokladu dodatečné migrace<sup>5</sup> v % HDP



#### 2. Cílem důchodové reformy je dlouhodobě finančně udržitelný PAYG

Důchodová reforma může zajistit dlouhodobou finanční udržitelnost PAYG a přispět tak k vyšší stabilitě veřejných rozpočtů. Zabrání dlouhodobým deficitům, které by nastaly v případě rezignace na úpravy v důchodovém systému, nepovede však k vytvoření dlouhodobých a významných přebytků.

#### 3. Důchodová reforma ve stárnoucí společnosti nezajistí vyšší důchody z PAYG

Důchodová reforma musí zajistit, aby budoucí náhradový poměr byl založen na reálných předpokladech a byl plně kryt zdroji, na rozdíl od dnešní perspektivy. Na druhou stranu je třeba se připravit na to, že budoucí generace důchodců, zejména dnešní čtyřicátníci a mladší generace, nebudou od státu dostávat – ve vztahu k průměrné mzdě – z PAYG tak vysoký důchod (náhradový poměr), jako generace dnešních důchodců.

#### 4. Důchodová reforma neohrozí nabytá práva

Důchodová reforma nesmí ohrozit nároky současných důchodců ani osob ve věku blízkém důchodovému věku; může však změnit v zájmu vyrovnanější finanční bilance PAYG pravidla pro

<sup>4</sup> Viz Příloha 2: Citlivostní scénář PAYG na vyšší migraci

<sup>5</sup> Při migraci v zásadě zachovávající stabilní velikost pracovní síly

valorizaci vyplácených důchodů tak, aby byla vždy zachována alespoň reálná hodnota vyplácených důchodů.

*5. Důchodovou reformu nelze odkládat*

Odkládání důchodové reformy směřující k zajištění dlouhodobé finanční udržitelnosti vysílá obyvatelstvu falešnou informaci o jeho budoucím důchodovém zabezpečení a zvyšuje celkové celospolečenské náklady řešení této otázky. V konečném důsledku tak zatěžuje budoucí generace více než je nezbytně nutné a prohlubuje tak mezigenerační nespravedlnost v důchodovém systému.



## Kapitola IV: Cíle, principy a teze důchodové reformy

Cílem důchodové reformy je dosáhnout sociálně přiměřených a dlouhodobě finančně udržitelných důchodů prostřednictvím respektování principů

1. Diverzifikace důchodového systému.
2. Fiskální udržitelnosti důchodového systému.
3. Rozložení mezigeneračního břemene.
4. Zvýšení ekvivalence důchodového systému.

Předpokladem úspěšné důchodové reformy je

1. sladění zájmů všech zainteresovaných subjektů (pojištěnec, stát, provozovatelé důchodového systému, zaměstnavatelé) a
2. dosažení výrazné společenské shody o
  - o výsledné podobě důchodového systému,
  - o druzích a výši finančních zdrojů zabezpečujících jeho dlouhodobou finanční udržitelnost.

Základní teze důchodové reformy:

### 1. *Diverzifikace*

PES dospěl k závěru, že uvedené cíle lze v České republice dosáhnout nejlépe prostřednictvím vícepilířové důchodové soustavy spojující přednosti a vyvažující rizika průběžně a fondově financovaných důchodových pilířů<sup>6</sup> a umožňujících zajistit účelnou kombinaci solidárních a ekvivalentních prvků. Situace, kdy 94% (rok 2008) příjmů dnešních důchodců pochází od státu, není v zájmu ani občanů, ani státu samotného.<sup>7</sup> Prioritním cílem spořicího důchodového pilíře je zvýšit zásluhovost důchodového systému a přispět k jeho diverzifikaci.

Význam diverzifikace je ilustrován v níže uvedené tabulce, srovnávající PAYG a FF financování a DB a DC charakter penzijních systémů.

---

<sup>6</sup> Podrobněji viz Závěrečná zpráva z roku 2005 ([http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna\\_zprava.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf)), str. 57-64.

<sup>7</sup> Data z ČSÚ ([http://czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/t/5800201908/\\$File/3012091a.xls](http://czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/t/5800201908/$File/3012091a.xls)) na jednoho člena domácnosti důchodců (bez pracujících osob). Rozklad tohoto čísla dle příjmových kvintilů (96,3% u nejnižšího kvintilu; 98,7%; 97,8%; 97,2% a 83,3% u nejvyššího kvintilu) - [http://czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/t/5800201916/\\$File/3012094a.xls](http://czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/t/5800201916/$File/3012094a.xls)

Tabulka 1: Srovnání PAYG vs FF a DB vs DC penzijních systémů

	Výhody	Nevýhody
PAYG	Odolnost vůči cyklickému vývoji ekonomiky	Citlivost na demografický vývoj (porodnost a migrace) Citlivost na rostoucí dobu dožití Závislost na vývoji domácí ekonomiky Riziko mezigenerační nespravedlnosti (PAYG DB) - riziko politického zneužití
FF	Odolnost vůči demografii (porodnost a migrace) Možnost mezinárodní diverzifikace Mezigenerační spravedlnost (FDC) Závislost na kvalitě institucion. prostředí (1)	Citlivost na vývoj na finančních trzích Vysoké administrativní náklady Citlivost na rostoucí dobu dožití Závislost na kvalitě institucion. prostředí (1)
DB	Umožňuje solidaritu uvnitř generace Vyšší jistota ohledně výše dávky, pokud je systém udržitelný a imunní vůči politickým rizikům Možnost motivace k pozdějšímu odchodu do důchodu	Riziko demotivace setrvání na trhu práce Nejistá výše dávky v případě dlouhodobé neudržitelnosti systému a politických intervencí. Riziko neklesá s růstem věku jedince Nedokáže automaticky reagovat na růst doby dožití
DC	Netrestá delší setrvání na trhu práce Ve vyšším věku nejistota ohledně výše dávky významně klesá Automatická reakce na růst doby dožití	Riziko chudoby pro ohrožené skupiny Méně jistá výše dávky na počátku pracovní kariéry

Poznámka: (1) Muže být výhodou i nevýhodou pro FF systém. Institucionálním prostředím se rozumí regulace a dohled, politické intervence a efektivita fondu (administrativní náklady).

Zdroj: Závěrečná zpráva Výkonného týmu, červen 2005

## 2. Efektivní spolupráce soukromého a veřejného sektoru

Podmínkou efektivní spolupráce veřejného a soukromého sektoru v oblasti důchodového systému je dlouhodobě stabilní nastavení klíčových pravidel a parametrů. V opačném případě, jak ukazují příklady některých střeoevropských zemí, může dojít k ohrožení naplnění základních cílů důchodové reformy.

## 3. PAYG bude i nadále základní stavební částí systému

Základ důchodového systému by měl i do budoucna tvořit současný solidární PAYG, jehož prioritní úlohou je zajistit ochranu pojištěnců před chudobou a přiměřenou úroveň důchodů především pro pojištěnce s nízkými a středními příjmy.

## 4. Nutnost pokračování v úpravách parametrů PAYG

Dlouhodobá finanční udržitelnost důchodového systému bude zajištěna pokračováním parametrických úprav PAYG. Ke vzniku a rozvoji fondového pilíře je nezbytné alespoň částečně vyčlenit další zdroje veřejných financí.

## 5. Bez spoření nepůjde udržet životní úroveň ve stáří

PES se zabýval schopností domácností tvořit úspory. Z analýzy rodinných účtů 2005, 2007 a 2008 (viz Příloha 3) vyplývá, že u domácností ve věku 20-34 let zhruba 15-20% domácností nespoří vůbec (resp. dosahují záporných úspor), cca 20-25% domácností tvoří úspory menší než 3% jejich příjmů a cca 25-30% domácností spoří méně než 5% svých příjmů.

Důvodem nízkých úspor české společnosti v mezinárodním srovnání<sup>8</sup> je zejména přerušení tradice akumulace kapitálu, nízká úroveň příjmů části domácností, preference krátkodobé spotřeby,

<sup>8</sup> Podrobněji viz příloha 4: Úspory obyvatelstva v ČR a Evropě

silný pocit jistoty státního zabezpečení a nedostatečné vědomí o nutnosti vytváření důchodových úspor.

PES je přesvědčen, že kdo si nebude spořit dobrovolně nad rámec druhého pilíře, bude se muset smířit se snížením své životní úrovně ve stáří.

#### *6. Při diverzifikaci se opřít o existující infrastrukturu*

PES je názoru, že při důchodové reformě v České republice je účelné využít pro FF pilíř již vybudovanou institucionální infrastrukturu v soukromém sektoru (reformované penzijní fondy, pojišťovny, investiční společnosti spravující podílové fondy, případně další asset manažeři).

Tyto subjekty podléhají standardnímu dohledu nad finančními institucemi. Od konce 90. let se kvalita regulace a dohledu v ČR výrazně zvýšila. O tom svědčí vysoká stabilita českého finančního sektoru v období globální finanční krize. Stát má možnost nastavit takovou míru regulace, která zajistí vysokou míru bezpečnosti důchodových úspor a spolehlivé výnosy při využití různých investičních strategií podle zájmů účastníků.

#### *7. Kvalitní řešení anuitní (výplatní) fáze*

Správci penzijních úspor by se měli zaměřit pouze na investování důchodových úspor účastníků podle stanovených pravidel. Důchodové úspory budou na konci spořicí fáze ve FF pilíři povinně konvertovány do doživotních anuit. Doživotní, jednoduché a maximálně standardizované anuity by měly poskytovat pouze životní pojišťovny<sup>9</sup>. Je třeba zajistit snadno dostupné a srovnatelné informace o anuitních produktech, které umožní občanovi srovnání a správnou volbu. Klíčovým principem je jednoduchý standardní produkt.

#### *8. Opt-out varianta nedostatečně plnila princip diverzifikace důchodového systému*

PES se nepřiklonil k variantě opt-out důchodové reformy<sup>10</sup> zejména z důvodu, že významná část obyvatelstva by pravděpodobně nevstoupila do druhého pilíře. To by oslabilo naplnění cílů spočívajících ve větší diversifikaci a zásluhovosti důchodového systému.

#### *9. Garance, regulace a dohled v penzijním systému musí být vzájemně vyvážené*

V českém PAYG garantuje hodnotu závazků stanovených zákonem stát, nicméně zákon není v čase neměnný. Ve spořicím, tj. fondovém pilíři takto explicitní záruka státu obvykle nebývá. Stát však stanovením regulace a dohledem může významně minimalizovat riziko zneužití důchodových úspor; investiční riziko však nese účastník.<sup>11</sup> V rámci posílení důvěry veřejnosti lze uvažovat i o modelu, že v případě explicitně formulovaného přání účastníka lze prostředky druhého pilíře investovat výhradně do českých státních dluhopisů. Tím by, v ekonomickém smyslu slova, za investiční riziko ručil účastníkovi svou úvěrovou kredibilitou přímo český stát.

---

<sup>9</sup> Podrobněji viz Příloha 5, str. 55-67.

<sup>10</sup> Vyvedení části pojistného (3 p.b.) z PAYG na základě dobrovolného rozhodnutí občana do individuálního spořicího pilíře podmíněné dodatečnými příspěvky občana do téhož pilíře (3 p.b.)

<sup>11</sup> Podrobněji viz Příloha 6.

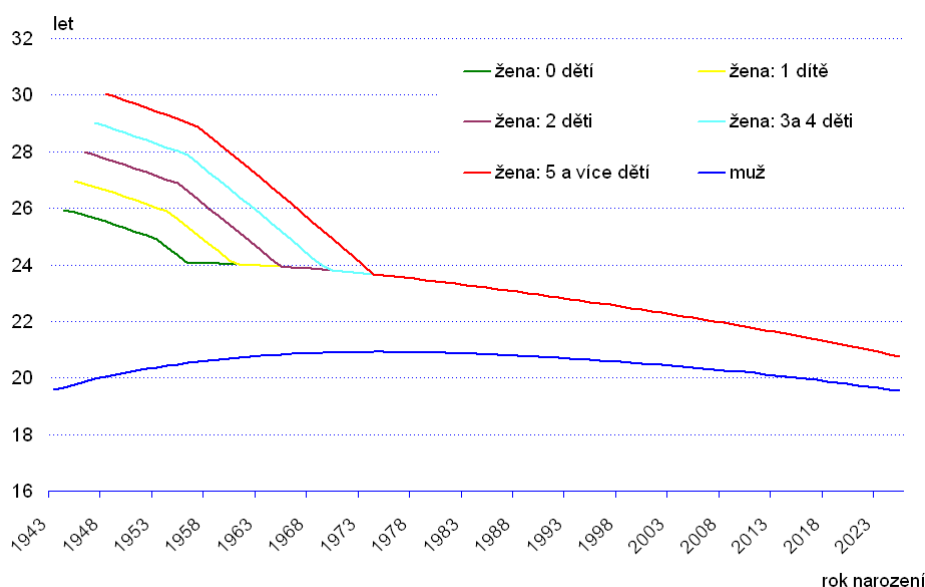
## Kapitola 5: Doporučení důchodové reformy PES

### A. PAYG

V zájmu dlouhodobé udržitelnosti a stability PAYG je naprosto nezbytné nadále pokračovat v provádění parametrických úprav. Konkrétně PES doporučuje následující opatření:

1. Pokračování v postupném zvyšování důchodového věku stávajícím tempem (u žen dočasné urychlení tempa růstu věkové hranice na 6 měsíců za rok do doby, než jejich věková hranice dosáhne shodné úrovně s muži) za předpokladu, že bude nadále docházet ke zvyšování naděje dožití. To znamená, že se postupně sjednotí do roku 2035 věková hranice mužů a žen. Doba strávená v důchodu různými generacemi nebude při uplatnění tohoto přístupu – ve srovnání s dnešními generacemi důchodců – klesat, s výjimkou odstraňování neodůvodněného věkového zvýhodnění u žen. Avšak i po sjednocení věkové hranice budou ženy – z titulu vyšší naděje dožití – v důchodu v průměru o něco delší dobu, než jejichž mužští vrstevníci.

Graf 4: Střední délka života při dosažení důchodového věku



2. V návaznosti na ad 1. lze uvažovat o zavedení možnosti zaměstnavatelských penzijních plánů (resp. pojištění) pro riziková (zvláště namáhavá) zaměstnání v doplňkových důchodových systémech hrazených z prostředků zaměstnavatelů, event. pojištěnců.
3. Odstranění možnosti vlády stanovovat vyšší procento valorizace a postupný přechod na cenovou valorizaci vyplácených důchodů nejpozději do roku 2025.
4. Po startu reformy (uvažován rok 2015) zrušení doživotní výplaty vdovských a vdoveckých důchodů (§ 49 písm. e) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění). Původní koncept tohoto nároku se přežil, nenaplnuje žádný opodstatněný účel a je fiskálně značně nákladný. Toto opatření se nedotkne důchodů přiznaných do té doby.
5. Zavedení mechanismu sdílení vyměřovacích základů mezi manželi, který zajistí rozdělení příjmu obou manželů pro účely stanovení jejich důchodových nároků.
6. Zavedení konceptu fiktivního příjmu ve výši 40 až 80 % průměrné mzdy pro hodnocení náhradních dob pojištění (podrobněji viz Příloha 7). Pojistné za tyto doby bude hrazeno z DPH (viz bod 7).

7. Snížení pojistné sazby (28%) o 5 p.b. (na 23%) kompenzované fiskálně sjednocením sazeb DPH na úrovni 19%.<sup>12</sup> Z těchto daňových zdrojů (cca 50 mld. Kč) bude hrazeno pojistné na financování náhradních dob pojištění. Tento krok bude mít pozitivní dopad na trh práce a na ekonomický růst. Současně sníží hrozící mezigenerační nespravedlnost i rozdíly v postavení OSVČ a zaměstnanců při placení pojistného a omezí motivace k vyhýbání se placení pojistného. PES považuje tuto změnu za optimální z hlediska nastavení parametrů důchodového systému a jeho vazby na ostatní složky veřejných financí. Pokud k prosazení této zásadní parametrické změny nebude politická vůle, bude nezbytné řešit výše uvedené slabiny PAYG separátně, složitěji a pravděpodobně méně efektivně (např. v oblasti vyměřovacích základů pojistného, administrativní regulací OSVČ a zaměstnanců atd.).
8. PES doporučuje snížit strop pojistného na úroveň trojnásobku průměrné mzdy.
9. PES výraznou většinou podporuje plán na sjednocení výběru pojistného a daní (JIM).<sup>13</sup>
10. Pokračovat v postupném prodlužování rozhodného období v PAYG až k hodnocení celoživotního příjmu pojištěnce.
11. V současném nastavení systému hrozí souběžně se zvyšováním věkových hranic nárůst počtu neodůvodněných invalidních důchodů. Proto PES doporučuje v souvislosti se zvyšováním věkových hranic a s pokrokem lékařské vědy a změnami na trhu práce pravidelně provádět aktualizaci definice invalidity, před přiznáním invalidního důchodu vždy posoudit možnost efektivní rehabilitace a zlepšit kvalitu lékařské posudkové služby. PES doporučuje vyplácení invalidního důchodu pouze do věkové hranice pro získání starobního důchodu, po jejímž dosažení přejít na výplatu starobního důchodu. PES doporučuje dále nepřiznávat invalidní důchod v době, kdy již vznikl nárok na předčasný starobní důchod.
12. PES doporučuje řešit otázku neomezeného souběhu důchodu a pracovního příjmu nepřímo prostřednictvím daňové soustavy než-li drahými a neefektivními administrativními zásahy (např. krácení důchodu dle výše příjmu). Využit lze vhodné nastavení systému DPFO pro oblast důchodů (bez dopadů na ty důchodce, pro něž je důchod jediným příjmem).
13. PES doporučuje zvýšit celkovou podporu státu rodinám s dětmi v oblastí daní a dostupnosti s rodinou spojených služeb.

## **B. Individuální fondové pilíře**

PES se jednomyslně shodl na závěru, že vytvoření fondového pilíře je nezbytné pro dosažení větší diverzifikace a pro zvýšení ekvivalence důchodového systému jako celku. V oblasti konkrétního naplnění tohoto záměru, resp. vytvoření spořicího pilíře, nebylo na půdě PES - na rozdíl od návrhu úprav v PAYG - dosaženo konsensu. Předloženy jsou proto dvě varianty, z nichž varianta 1 je většinová a varianta 2 menšinová. Na níže připojených grafech je uvedeno základní vyznění klíčových veličin pro obě varianty, včetně srovnání se základní variantou.<sup>14</sup>

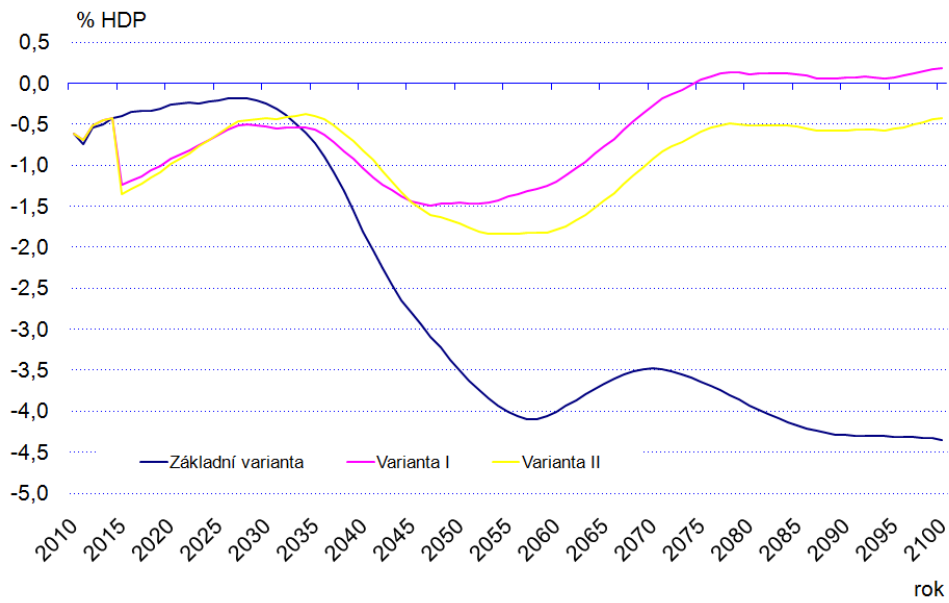
---

<sup>12</sup> Snížení pojistné sazby je konsensuálním návrhem PES. Vyrovnání fiskálního výpadku sjednocením sazeb DPH na úrovni 19% je většinovým doporučením PES. Tři členové (M.Frankl, J.Fialka, V.Samek) preferovali, aby nebyl výslovně určen konkrétní daňový zdroj financování snížené sazby pojistného.

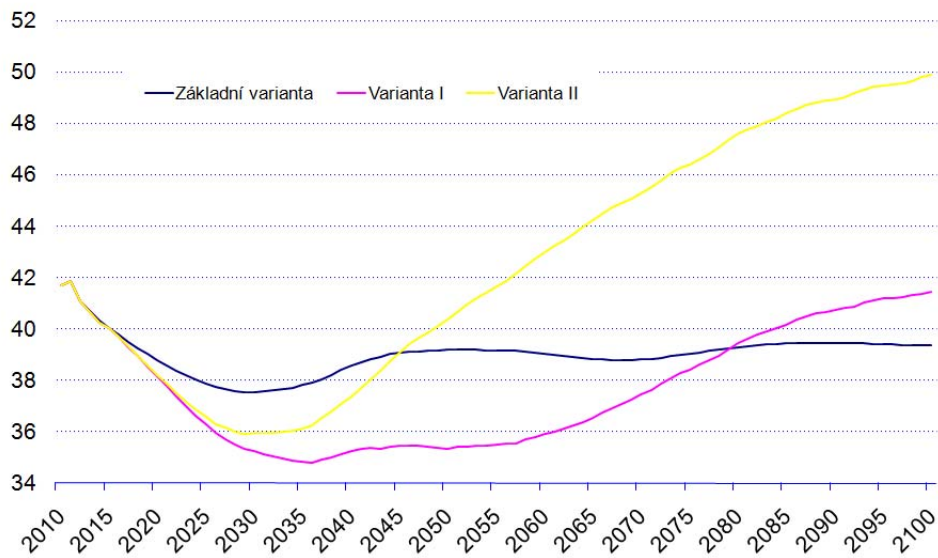
<sup>13</sup> Odlišné stanovisko vyjádřil V.Samek.

<sup>14</sup> Podrobné výsledky variant 1 a 2 lze najít v Přílohách 9 a 10.

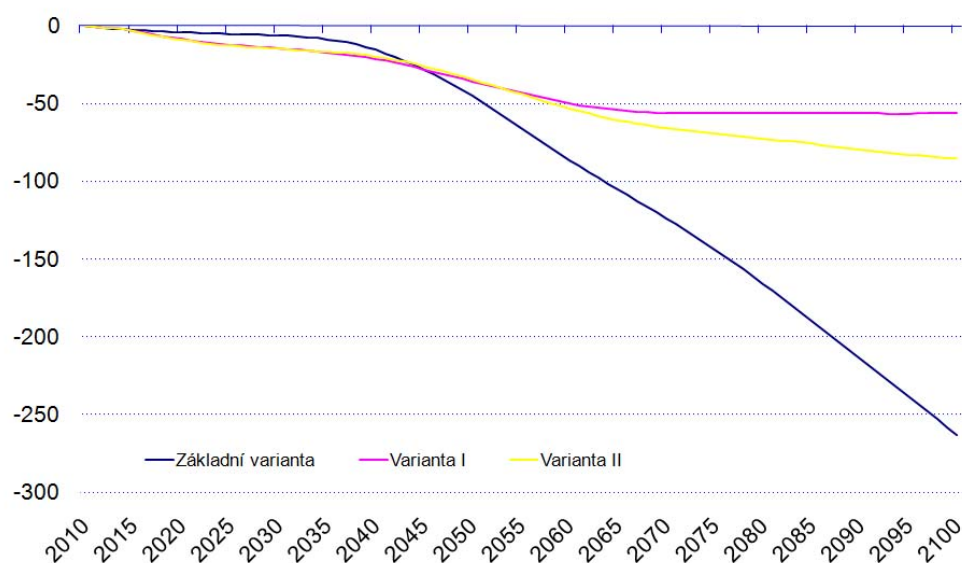
Graf 5: Saldo PAYG(základní varianta, Varianta 1, Varianta 2) v % HDP



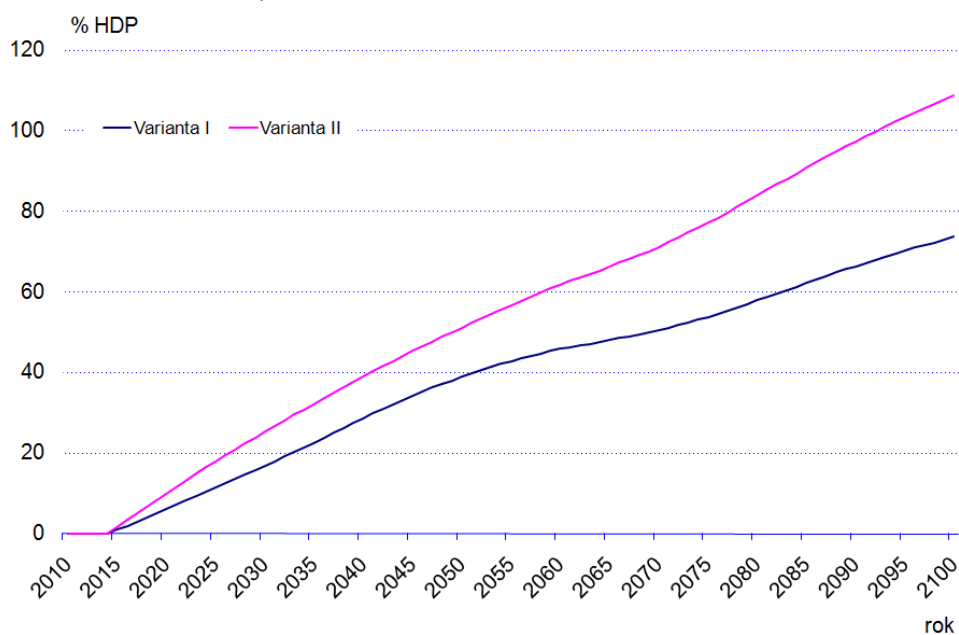
Graf 6: Celkový náhradový poměr důchodového systému (základní varianta, Varianta 1, Varianta 2) v % průměrné mzdy



Graf 7: Kumulované saldo PAYG (základní varianta, Varianta 1, Varianta 2) v % HDP



Graf 8: Aktiva fondového pilíře (Varianta 1, Varianta 2) v % HDP

**Varianta I (většinová)<sup>15</sup>**

PAYG se postupně rozdělí na dva samostatné důchodové pilíře s tím, že

- **I. pilíř** bude tvořit současný PAYG, do kterého poplyne 20 p.b. z 23% sazby pojistného a bude upraven dle výše uvedených návrhů
- **II. pilíř** bude tvořit nový fondový pilíř financovaný ze 3 p.b. z 23% sazby pojistného.

Účast v obou reformovaných pilířích bude povinná pro všechny osoby mladší 40 let (v roce startu reformy) s tím, že důchod z I. pilíře se těmto osobám úměrně krátí.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Tato varianta je podporována následujícími členy PES: V. Bezděk, J. Fialka, M. Frankl, M. Gellová, K. Hájková, P. Kohout, J. Král, J. Rusnok.

Osoby starší 40 let v okamžiku startu reformy zůstávají plně v PAYG.

Výběr pojistného a provozní správu II. pilíře bude provádět ČSSZ. Investiční správu důchodových úspor v rámci II. pilíře budou provádět reformované penzijní fondy, investiční společnosti nebo jiní asset manažeři, dle výběru účastníka. V případě explicitně formulovaného přání účastníka lze prostředky druhého pilíře investovat výhradně do českých státních dluhopisů, čímž – z ekonomického hlediska – dojde k ručení za investiční bezpečnost prostředků úvěrovou kredibilitou českého státu.

Naspořené prostředky v II. pilíři budou povinně vypláceny pouze formou doživotní anuity, v případě úmrtí pojištěnce před vznikem nároku na anuitu budou převedeny na penzijní účet oprávněné osoby.<sup>17</sup>

**III. pilíř** bude tvořit, vedle životního pojištění, reformované dobrovolné PPSP opírající se o vládní návrh zákona o penzijním spoření předložený v roce 2009 do Poslanecké sněmovny (podrobněji viz Příloha 8). PES se většinou domnívá, že by reformovanému PPSP měla být zachována i přímá podpora státu.<sup>18</sup>

#### **Varianta II (menšinová)<sup>19</sup>**

- **I. pilíř** bude tvořit současný PAYG upravovaný parametricky dle výše uvedených návrhů. Pojistná sazba (23%) se nijak měnit nebude.

- **II. pilíř** budou provozovat reformované penzijní fondy; přímá podpora státu bude dosahovat 3 p.b. pojistného za předpokladu, že účastník bude spořit minimálně stejnou částku. Na tuto státní podporu se aplikuje stejný strop jako v PAYG pilíři, tzn. do výše trojnásobku průměrné mzdy. Vstup do II. pilíře bude dobrovolný, poté bude však účast a odvádění pojistného povinné.

Investiční správu důchodových úspor v rámci II. pilíře budou provádět reformované penzijní fondy, které budou nabízet účastníkům více penzijních plánů s rozdílnou investiční strategií, včetně zaměstnaneckých plánů pro zaměstnance pracující v rizikových a fyzicky namáhavých profesích.

Účast v novém systému bude možná jen, pokud příspěvek účastníka bude dosahovat alespoň shora uvedené 3 p.b.

Stávající penzijní fondy povedou penzijní plány pro ty účastníky penzijního připojištění, kteří se nestanou účastníky II. pilíře, a to za současných podmínek.

Naspořené prostředky II. pilíře budou povinně vypláceny pouze formou doživotní anuity, s výjimkou zaměstnaneckých plánů zaměstnanců pracujících v rizikových a fyzicky namáhavých profesích, u nichž bude možné vyplácet též důchody na dobu určitou.

V případě úmrtí pojištěnce II. pilíře před vznikem nároku na anuitu, budou jeho prostředky převedeny na penzijní účet oprávněné osoby, popř. budou předmětem dědického řízení.

---

<sup>16</sup> Krácení PAYG je provedeno jako by nedošlo ke snížení pojistné sazby z 28 na 23%.

<sup>17</sup> K.Hájková vyjádřila stanovisko, že by mělo být umožněno také dobrovolné přispívání nad rámec povinné 3% sazby na účet ve II.pilíři a to jak zaměstnavatelem, tak zaměstnancem.

<sup>18</sup> Někteří členové (K.Hájková, M.Frankl) preferovali, aby stát podporoval III.pilíř pouze daňovými nástroji.

<sup>19</sup> Tato varianta je podporována následujícími členy PES: V.Samek.



### Seznam použitých zkratk

- ČSSZ: Česká správa sociálního zabezpečení
- DB: defined benefit = dávkově definovaný důchodový systém
- DC: defined contribution = příspěvkově definovaný důchodový systém
- DPH: Daň z přidané hodnoty
- DPFO: Daň z příjmu fyzických osob
- FF: fully funded = kapitálové financování důchodového systému
- HDP: Hrubý domácí produkt
- JIM: Jednotné inkasní místo
- MF: Ministerstvo financí
- MPSV: Ministerstvo práce a sociálních věcí
- OSVČ: Osoby samostatně výdělečně činné
- PAYG: Pay-As-You-Go = průběžně financovaný důchodový systém
- PES: Poradní expertní sbor ministra financí a ministra práce a sociálních věcí
- PPSP: Penzijní připojištění se státním příspěvkem

## Seznam příloh

Příloha 1: Základní varianta vývoje PAYG, MPSV, květen 2010;

[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf\\_duchod\\_ref\\_pes.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_duchod_ref_pes.html)

Příloha 2: Citlivostní scénář PAYG na vyšší migraci, MPSV, květen 2010;

[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf\\_duchod\\_ref\\_pes.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_duchod_ref_pes.html)

Příloha 3: Úspory domácností a hrubý pracovní příjem, MFČR, duben 2010;

[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf\\_duchod\\_ref\\_pes.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_duchod_ref_pes.html)

Příloha 4: Úspory obyvatelstva v ČR a Evropě, P.Kohout, květen 2010;

[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf\\_duchod\\_ref\\_pes.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_duchod_ref_pes.html)

Příloha 5: Zpracování návrhu zásad právní úpravy možnosti opt out ze základního důchodového systému, materiál Deloitte připravený pro MPSV v květnu 2009;

[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf\\_duchod\\_ref\\_pes.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_duchod_ref_pes.html)

Příloha 6: Garance v penzijním připojištění se státním příspěvkem, MFČR, květen 2010;

[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf\\_duchod\\_ref\\_pes.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_duchod_ref_pes.html)

Příloha 7: Zápočet náhradních dob, MPSV;

[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf\\_duchod\\_ref\\_pes.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_duchod_ref_pes.html)

Příloha 8: Doplnkové systémy – penzijní připojištění se státním příspěvkem, MFČR a PES, květen 2010; [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf\\_duchod\\_ref\\_pes.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_duchod_ref_pes.html)

Příloha 9: Varianta 1 (většinová), MPSV, květen 2010;

[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf\\_duchod\\_ref\\_pes.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_duchod_ref_pes.html)

Příloha 10: Varianta 2 (menšinová), MPSV, květen 2010;

[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf\\_duchod\\_ref\\_pes.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_duchod_ref_pes.html)