

DŮCHODOVÁ REFORMA V ČESKÉ REPUBLICE¹

Vojtěch KREBS

Abstrakt

Český penzijní systém stojí před potřebou závažných změn. Nelze systematicky a dlouhodobě zvyšovat princip ekvivalence (tzn. snižovat nadměrnou solidaritu v systému) a současně nezvyšovat míru zdanění nebo nesnižovat výši důchodů. Systém je doposud téměř plně jednopilířový (ze systému penzijního připojištění se zatím nevyplácejí prakticky žádné doživotní penze), vytvoření významného plně funkčního druhého pilíře důchodového pojištění je proto zásadní úkol. Podstata problému však není jen v technice řešení důchodové reformy, ale především v politicky nejasném sociálním cíli, k jehož dosažení má důchodová soustava v České republice směřovat. Nezbytnou podmínku pro jakoukoliv důchodovou reformu je nalezení konsenzu mezi nejširším spektrem politické reprezentace.

Klíčová slova: penzijní systém, důchodová reforma, penzijní připojištění, ekvivalence a solidarita

JEL Code: J 11, J 26

Úvod

Celkově je možno konstatovat, že, i když od r. 1990 došlo v České republice k řadě závažných úprav v oblasti důchodového pojištění, nebyly dosud učiněny zásadní reformní kroky.

Téměř ve všech zemích západní Evropy v současné době probíhá nějakým způsobem důchodová reforma. Samozřejmě, že pod heslem „důchodová reforma“ se skrývá velmi pestrá škála změn či korekcí s různou intenzitou, rozdílnou hloubkou změn, zaměřením lišící se stát od státu. Velice často se jedná o proces dlouhodobějšího charakteru, který nemá vždy za cíl radikální či revoluční změny v důchodových systémech, ale spíše korekci současného stavu.

Hlavními faktory jsou prudké demografické změny (zejména pokles fertility, mortality apod.). Zaměření reformy je rovněž ovlivněno sociálními hodnotami (reakcí na nadměrnou

¹ Příspěvek je jedním z výstupů grantového projektu IGA VŠE F5/9/2010

roli státu a důrazem na vyšší míru individuální odpovědnosti), ale i úvahami o nákladech systému - nadějí, že fondové financování umožní vyšší penze nebo nižší příspěvky. Cílem reformem je současné splnění dvou základních kritérií

- poskytnout adekvátní sociální ochranu občanů ve stáří
- stimulace nebo alespoň nebránění ekonomickému růstu.

Při obecném pohledu představují všechny používané systémy důchodového zabezpečení v EU i ostatních ekonomicky rozvinutých zemích určitou speciální variantu tzv. třípilířového systému.

Zatímco důchodové reformy ve starých zemích EU probíhají velice obezřetně, mimo České republiky a Slovinska prosadily všechny bývalé socialistické země závažné důchodové reformy, které spočívaly v převedení části pojistného do kapitálových fondů. Dosavadní výsledky jsou však velmi neuspokojivé a vedou mnohde (viz např. Maďarsko) ke snaze vrátit prostředky zpět do průběžného systému. Vývoj v těchto zemích může být pro Českou republiku velkým poučením.

1 Současný stav důchodového systému v ČR

1.1 Deficit důchodového účtu

Jedním ze závažných problémů důchodového pojištění v ČR je jeho deficit. Zatímco ještě v r. 2008 byl na důchodovém účtu přebytek 6 mld. (příjmy z nemocenského pojištění převyšovaly výdaje dokonce o 14,8 mld. Kč), v r. 2009 dosáhl deficit – 30,5 mld. Kč a v roce 2010 – 29,3 mld. (příjmy z pojistného činily 308,5 mld. Kč a výdaje 337,8 mld.). Rovněž vývoj za 1. pololetí 2011 je značně neuspokojivý a podle některých odhadů by za letošní rok mohl dosáhnout deficit až 40 mld. Kč. Tyto deficity je možno přičíst následujícím skutečnostem:

- a) neuvážené zásahy vlády do pojistných systémů – zastropování pojistného na úrovni 4násobku průměrné mzdy, snížení pojistného, placeného zaměstnavateli i zaměstnanci, extrémní rozšíření paušálních odpočtů atd., vedly k poklesu příjmů, které se odhadují na cca 20 mld. ročně.
- b) důsledky ekonomické krize – zejména zvýšení nezaměstnanosti a nárůst předčasných důchodů vedly k dalším výpadkům pojištění
- c) nízké platby OSVČ

- d) neúměrný rozsah náhradních dob – náhradní doby (za které nikdo pojištění neplatí) činí cca 30 % doby, započítané pro účely důchodového pojištění .

1.2 Nedostatečné výsledky penzijních fondů

České penzijní fondy vydělávají nejméně ve střední a východní Evropě (viz Analýza Institutu pro demokracii a ekonomickou analýzu při Národohospodářském výboru Akademie věd ČR). Celkové reálné výnosy z penzijního připojištění jsou za celé období blízke nule. Účastníci ukončují smluvní vztah většinou jednorázovým vyrovnáním, počet vyměřených penzí je minimální. Penzijní připojištění proto v ČR dosud hraje roli jakéhosi spoření se státním příspěvkem.

Pro rozvoj penzijního připojištění by bylo v nejbližší době zapotřebí:¹

- a) motivovat účastníky k vyšším příspěvkům (zvýšením limitů daňových zvýhodnění, změnou konstrukce státního příspěvku),
- b) motivovat zaměstnavatele k většímu zapojení do systému (zvýšením limitů pro daňovou podporu, zkvalitněním a prohloubením osvětové činnosti, zvážením možnosti vytváření uzavřených penzijních plánů),
- c) zvyšovat bezpečnost (maximální informační otevřeností systému, změnou způsobu oceňování majetku penzijních fondů, dokonalejší zábranou konfliktu zájmů, oddělením majetku akcionářů od majetku účastníků při současném snížení garancí ze strany akcionářů, vzděláváním účastníků),
- d) zvýšit výnosnost (nabídkou výběru z více penzijních plánů, zrušením meziroční garance zůstatku na individuálním účtu účastníka, snižováním provozních nákladů penzijních fondů, stanovit limity na výši odměn za zprostředkování smluv a pravidla přípustné reklamy, zakázat vyplácet odměnu za zprostředkování smluv při převodu od jednoho fondu k druhému, zvýšit minimální příspěvek účastníka, změnit způsob tvorby rezervního fondu)
- e) posílit dlouhodobost systému (zvýšením sankcí v oblasti daní a pojistného, které by účinněji bránily předčasným výběrům vložených prostředků, změnou podmínek nároku na státní příspěvek),
- f) vyřešit potenciální riziko vložených garancí na výpočet penzí (vytvořením speciálních úmrtnostních tabulek),

¹ Viz Závěry pracovní skupiny pro reformu soukromého důchodového připojištění, MF ČR 2004

- g) základním plněním určit doživotní penzi a jen při nízkém zůstatku na účtu jiné formy,
- h) omezit státní podporu „konkurenčních“ systémů,
- i) zvážit možnost dobrovolného vyvázání placení části pojistného z veřejného důchodového systému na soukromé důchody při současném omezení nároků z tohoto systému.

Výše uvedené náměty vyžadují připravit nový zákon, který by oddělil majetek penzijních fondů a klientů a umožnil každému vybrat portfolio podle svých preferencí (klienti by si mohli vybrat produkty s vyšším investičním rizikem).

Reforma soukromých důchodů je součástí komplexní důchodové reformy a změny ve veřejném i v soukromém pilíři musí být koordinovány. Nicméně s ohledem na nutnost akumulace dostatku prostředků ve fondově financovaném systému na individuálních účtech účastníků jsou změny v soukromém systému směrem k atraktivnějšímu a bezpečnému systému ještě naléhavější než změny ve veřejném systému. Pokud se podaří dosáhnout odborný i politický konsensus na takovýchto změnách, měly by být realizovány bez odkladu.

1.3 Uplatňování principů ekvivalence a solidarity

U ekonomického hlediska se sociální pojištění v průběžném systému v ČR opírá o dvě základní zásady: zásadu ekvivalence a zásadu solidarity. Zásadou ekvivalence se rozumí uplatnění kalkulačních postupů, obvyklých v soukromém pojištění.

Míra solidarity v důchodovém systému je dána zejména příjmovou redistribucí a poskytováním výhodnějších pravidel pro některé skupiny pojištěnců (např. uznávání náhradních dob pojištění nebo zvýhodnění možnosti stanovení výše pojistného u OSVČ).

To znamená, že v důsledku redistribuce systém vykazuje výrazné prvky příjmové solidarity. Osoby s vyššími příjmy mají relativně nižší důchody, protože poměr důchodu k dosahované mzdě klesá s rostoucí mzdou. Pro nově přiznané důchody činí tato relace při 40 letech pojištění a při mzdě rovnající se 0,5 násobku průměrné mzdy v národním hospodářství 85 % a při mzdě odpovídající čtyřnásobku průměrné mzdy již jen 17 %. To je způsobeno výraznou redukcí osobního vyměřovacího základu. Systém je pak příliš štedrý pro důchody z podprůměrných příjmů a naopak poskytuje nedostatečnou náhradu pro důchody z nadprůměrných příjmů.

Tento velmi solidární systém má sice přinejmenším dva efekty – nízkou míru chudoby a mezigenerační sociální smír, ale jeho kritika neustále sílí.

Problematikou vysoké příjmové redistribuce českého důchodového systému se zabýval Ústav soud České republiky, který v dubnu roku 2010 prohlásil § 15 Zákona o důchodovém pojištění, jenž vymezuje výši redukčních hranic, za protiústavní a k 30. září

2011 toto ustanovení zrušil. Ve svém výroku poukázal zejména na fakt, že současná konstrukce důchodů vede ke vzniku neodůvodněných nerovností mezi různými skupinami pojištěnců a negarantuje dostatečným způsobem právo na přiměřené hmotné zabezpečení podle Listiny základních práv a svobod.

Zrušení klíčového prvku pro výpočet důchodové dávky znamenalo nutnost změny Zákona č. 155/1995 Sb., která by vedla ke zmírnění příjmové solidarity a posílení principu ekvivalence. Vláda proto předložila do Parlamentu návrh¹ (viz kap. 2), který se snaží závěrům Ústavního soudu vyhovět.

Mimo příjmovou solidaritu je dalším závažným problémem českého důchodového systému i solidarita zaměstnanců s OSVČ.

1.3.1 Solidarita zaměstnanců s OSVČ

Deficit důchodového účtu je také způsobován odlišnou úpravou výměry pojistného na sociální zabezpečení pro zaměstnance a osoby samostatně výdělečně činné. OSVČ jsou v tomto systému zvýhodněny, možnost volby relativně nízkého vyměřovacího základu (většina OSVČ – až 85 % využívá minimální vyměřovací základ) a skutečnost, že se při jeho stanovení vychází z rozdílu mezi příjmy a výdaji, vede k tomu, že se OSVČ v ČR podílejí na úhradě výdajů na důchod oproti zaměstnancům v menší míře. OSVČ tak odvádějí v průměru pojistné z vyměřovacího základu ve výši cca 45 % vyměřovacího základu zaměstnance, ačkoliv průměrný čistý příjem OSVČ je vyšší než zaměstnanců. Tuto disproporci je třeba omezit, neboť princip solidarity je takto výrazně deformován (tento problém je však velmi zpolitizován).

2 „Malá“ důchodová reforma

2.1 Změna výpočtu nově přiznaných důchodů

Při přípravě novely zákona o důchodovém pojištění se vycházelo z toho, že do důchodového systému nebude přidáno více peněz. Vyřešilo se to tedy tak, že u 10% lidí s nejnižšími příjmy (zhruba do 11 tis. Kč měsíčně) se nově vypočítaný důchod nezmění, u 80 % lidí se středními příjmy (mezi 11 tis. Kč a 35 tis. Kč) se důchod sníží a u 10 % lidí s vyššími příjmy (nad 35 tis. Kč) se nově vypočítaný důchod zvýší. Nový výpočet vychází ze

¹ Pro tento návrh se vžil název „Malá důchodová reforma“

změny redukčních hranic¹, které jsou rozloženy do 5 let. Vyměřované penze se totiž budou postupně snižovat (u středně příjmové skupiny až o cca 600 Kč) resp. zvyšovat (u vysokopříjmové skupiny až o několik tisíc korun). Tímto způsobem tak nedojde ke skokovému snížení nebo naopak zvýšení důchodů. Z této změny tak vycházejí nejhůře středněpříjmoví občané. Zatímco lidé s minimální mzdou (8000 Kč) dnes ze systému vyberou dvakrát tolik, než do něj vloží, lidé s platem kolem 30 tisíc Kč si naopak vyberou o polovinu méně, než do něj vložili. S novou úpravou se jejich situace ještě o něco zhorší.

Malá důchodová reforma také snižuje stropy pro placení sociálního pojištění ze šestinásobku průměrné mzdy na čtyřnásobek.

Vládní koalice spojila časově nezbytná opatření, reagující na rozhodnutí Ústavního soudu, s dalšími rozsáhlými parametrickými změnami.

2.2 Zvyšování věku odchodu do důchodu

Novela zákona o důchodovém pojištění přináší i další zvyšování důchodového věku a přitom postupně sjednocuje věk odchodu do důchodu mužů i žen. Ke sjednocení důchodového věku mužů a žen má dojít už v roce 2041, bez ohledu na to, zda ženy vychovávaly děti či nikoli. Muži a ženy narození v roce 1977 tak odejdou do důchodu ve stejném věku, v tomto případě v jednotných 67 letech.

Klíčovou otázkou je, jestli je vůbec nutné tak rychlým způsobem vyrovnávat důchodový věk mužů a žen. Je sice pravda, že předpisy Unie považují dosavadní rozdílné věkové hranice mužů a žen pro nárok na starobní důchod za dočasnou výjimku z principu rovného zacházení v sociálním zabezpečení, ale na druhé straně nejsou stanoveny ze strany EU žádné časové limity, dokdy se to musí udělat.

Lidem mladších ročníků bez ohledu na pohlaví se však i nadále bude důchodový věk zvyšovat a není stanoven horní limit. U lidí narozených po roce 1977 se důchodový věk vypočítá tak, že se k věku 67 let přičte takový počet měsíců, který odpovídá dvojnásobku rozdílu mezi rokem narození pojištěnce a rokem 1977.

Dále je nutno vidět, že zákon dále prodlužuje věk pro odchod do důchodu z 67 let na fakticky ničím neomezenou hranici, např. lidé narození v roce 2011 tak půjdou do důchodu až v 73 letech. Takové mechanické prodloužení věku pro odchod do důchodu může vyvolat

¹ Navrhuje se stanovit pravidla pro určení výše redukčních hranic prostřednictvím násobku průměrné mzdy. První redukční hranice má činit 44 % průměrné mzdy (částka by se započítala plně) u druhé redukční hranice se navrhuje postupný posun na 4násobek průměrné mzdy (což je uvažovaný strop pro placení pojistného), kde bude zápočet 26 %. Rovněž u základní výměry je navrhováno její stanovení ve výši 9 % průměrné mzdy.

vážné sociální a etické problémy, není totiž vůbec jisté, že se střední délka života bude prodlužovat i nadále takovým tempem, jaké jsme zažívali v uplynulých dvaceti letech. Demografické dějiny Československa znají období stagnace střední délky život v 70 a počátkem 80. let.

Vláda nebere také v úvahu skutečnost, že výkon řady profesí je tak namáhavý, že vede k zásadnímu fyzického opotřebování zaměstnanců řadu let před tím, než tito lidé získají možnost odejít do starobního či předčasného starobního důchodu.

Moderní demografické údaje ukazují, že ve 25 letech má člověk s vysokoškolským vzděláním střední délku života o více než o deset let delší než člověk vyučený.

Stabilizovat průběžný systém nelze tím, že budeme donekonečna prodlužovat věk odchodu do důchodu (až se ho nakonec většina lidí nedožije), je nutno posílit příjmovou stránku důchodového účtu. Věk odchodu do důchodu musí odpovídat skutečné střední délce života tak, aby jednotlivé generace důchodců pobíraly státní důchod po zhruba stejné období.

2.3 Změna pravidel valorizace

Novela mění i pravidla valorizace. Ta se má napříště dít po splnění podmínek automaticky a vláda nebude moci ovlivňovat její parametry. Zvýšení důchodů bude možné, pokud růst cen, tedy inflace a třetina růstu reálných mezd za rok dosáhnou v součtu alespoň dvou procent. Pak se bude valorizovat o 100 procent růstu cen a jednu třetinu růstu reálných mezd.

Pokud by vláda chtěla z vážných důvodů valorizovat důchody ve větším rozsahu, muselo by dojít k přijetí speciálního zákona.

2.4 Zpřísnění předčasných důchodů

Novela také zpřísnuje podmínky pro předčasné penze. Nyní se postupuje tak, že pokud někomu chybí do řádné starobní penze méně než dva roky, krátí se mu procentní výměra důchodu o 0,9 % za každých započatých 90 kalendářních dnů, které chybějí do starobního důchodu. Pokud chybějí do starobního důchodu tři roky, krátí se procentní výměra za třetí rok před starobním důchodem o 1,5 % za každých započatých chybějících 90 kalendářních dnů.

Nově má platit, že pokud člověk odejde do důchodu předčasně o více než rok a méně než dva roky, bude se mu v tomto období důchod krátit o 1,2 procenta za každých 90 dnů. Ostatní parametry zůstávají platné.

Změny penzijního systému jsou celkově nastaveny tak, že předčasný odchod do penze se těm, který mají důchody proti současnosti klesnout, nevyplatí.

Vzhledem k výpočtu nových důchodů od 1.10.2011 však v poslední době vzrůstá počet žádostí o předčasné důchody. Zatímco za první čtyři měsíce roku 2009 bylo podáno 14 526 žádostí, v letošním roce to bylo již 20 304. Je však zřejmé, že nárůst je způsoben i situací na trhu práce.

2.5 Změna podmínek pro pozůstalostní důchody

Reforma mění rovněž podmínky pro pozůstalostní, tedy vdovské a vdovecké důchody. Předně se navrhuje zrušit výplatu jednorázové částky u pozůstalostního důchodu, který se poskytuje při zániku nároku na tento důchod z důvodu uzavření nového manželství. Toto opatření mělo motivovat k uzavření nových manželství.

Dále se má zkrátit z pěti let na dva roky lhůta pro možnost opětovného vzniku nároku na pozůstalostní důchod, pokud v minulosti nárok zanikl, ale dojde znovu ke splnění zákonem stanovených podmínek.

Právě tyto parametrické změny, které vláda s opozicí neprojednala, jsou nejvíce kritizovány. Novela zákona je předkládána do Senátu, který ji patrně, vzhledem k převaze hlasů levice, neschválí.

3 „Velká“ důchodová reforma

Tato reforma, která by měla platit od 1.1.2013 již přináší hluboké systémové změny v důchodovém systému.

3.1 Základní záměry vládního návrhu

1. pilíř

- dosavadní průběžný povinný pilíř zůstane zachován, budou však změněny některé jeho parametry. Tyto změny budou prováděny na základě Novely zákona o důchodovém pojištění.

2. pilíř

Vznikne nově a bude to dobrovolný kapitálový pilíř

- bude moci vstoupit každý zájemce, ale lidé starší 35 let jen do 31. prosince 2012;
- kdo jednou vstoupí do druhého pilíře, nebude moci z něho vystoupit;

RELIK 2011; Praha, 5. a 6. 12. 2011

- účastníkovi se bude převádět do 2. pilíře – na úkor průběžného pilíře – 3 procenta sociálního pojistného a sám povinně připlatí částku ve výši 2 procent pojistného (celkově se mu tedy strhne každý měsíc 5 procent ze mzdy);¹
- účastníkovi bude – vzhledem ke snížení jeho odvodů do průměrného systému – krácena procentní výměna důchodu z prvního pilíře za dobu placení do druhého pilíře;
- s prostředky budou hospodařit penzijní společnosti, na které se mohou přeměnit stávající penzijní fondy, nebo je založí noví zájemci;
- každá penzijní společnost bude spravovat čtyři fondy s různou mírou rizika – fond českých státních dluhopisů, konzervativní fond, vyvážený a dynamický;
- ve druhém pilíři budou možné tři druhy penzí:
 1. doživotní penze,
 2. doživotní penze s pozůstalostní penzí na tři roky (pozůstalostní penze bude 3 roky vyplácena osobě, kterou účastník uvede ve smlouvě, a ve stejné výši, jako byla starobní penze pro účastníka před jeho smrtí);
 3. vyplácení formou renty po dobu minimálně 20 let (když účastník pobírající rentu zemře, výplata bude pokračovat po zbytek doby formou pozůstalostní penze ve stejné výši, vždy se vyplatí veškeré prostředky z účtu včetně zhodnocení).
- jednorázové vyplacení naspořených peněz po dosažení důchodového věku nebude možné;
- pokud účastník zemře v průběhu spořicí fáze, tedy než začne peníze ze systému čerpat, stanou se naspořené prostředky součástí dědického řízení.

3. pilíř

- stávající dobrovolný systém penzijního připojištění se státním příspěvkem a daňovými výhodami zůstane zachován;
- penzijní společnosti budou také zde moci vytvářet nové fondy s různým investičním zaměřením;
- dnešní účastníci a ti, kteří do třetího pilíře vstoupí do 31.12.2012, však budou účastníky tzv. transformovaného fondu. Jejich smlouvy a nároky z nich se nezmění a budou mít i nadále garantováno, že jejich roční výnos bude nezáporný. Mohou ale přestoupit do některého nového fondu, který jim svým investičním zaměřením umožní vyšší výnos. V něm však již nebudou mít garantován nezáporný výnos.

¹ Původně bylo součástí návrhu i možnost, aby děti mohly jedno procento pojistného směřovat přímo k posílení důchodu svých rodičů

- ti, kteří vstoupí do třetího pilíře od 1. ledna 2013, se mohou stát účastníky jen nových fondů, v nichž nebude garantován nezáporný výnos.

3.2 Zdroje pro důchodovou reformu

Základním zdrojem pro nahrazení výpadku prostředků v průběžném pilíři se má stát DPH. Původně skokové zvýšení spodní sazby z 10 % na 20 % (s výjimkou základních životních potřeb) mělo být provedeno již k 1.10.2011. Nová dohoda vládní koalice z 10. března 2011 však předpokládá sjednocení DPH na úrovni 17,5 % u všeho zboží a služeb bez výjimky. Toto sjednocení se uskuteční ve dvou krocích a to od 1. ledna 2012 se snížená sazba zvýší z 10 % na 14 %, základní sazba zůstane na úrovni 20 %. Od 1. ledna 2013 se snížená sazba zvýší ze 14 % na 17,5 % a základní sazba poklesne z 20 % na 17,5 %. Česká republika tak bude mít pouze jednu sazbu DPH.

3.3 Stanovení poplatků

Stanovení poplatků je klíčovým faktorem, který ovlivní výnosy fondů pro jednotlivé pojištěnce. Penzijní lobby uspělo zpočátku při nastavení poplatků, kdy původní návrh Ministerstva financí byl pro ně velmi výhodný (u fondu, investujícího do státních dluhopisů, měl činit limit 0,9 % z objemu aktiv, u konzervativních fondů 1,1 %, vyvážených fondů 1,3 % a u dynamického fondu 1,5 %). Je zřejmé, že musí dojít ke snížení těchto limitů (zatím byl nastaven limit u fondu do státních dluhopisů na 0,3 %).¹

3.4 Slabá místa reformy

Předpokládaná reforma důchodového systému je od počátku podrobována kritice, zejména ze strany opozice. Ta zejména zdůrazňuje tlak finančních lobbyistů (není náhodou, že v „nezávislých“ komisích, které navrhovaly důchodovou reformu (NERV) zasedali převážně zástupci penzijních fondů, kteří mají na vytvoření kapitálového pilíře eminentní zájem). Za situace dominance prvního pilíře, který by poskytoval smysluplně vysoké starobní penze by nebyla po jejich službách a produktech žádná poptávka.

Kritika směřuje zejména do následující oblasti:²

- zkušenosti z posledních deseti let ze zemí, kde přikročili k obdobnému opt-outu, jaký se navrhuje, ukazují, že v důsledku nastavených smluv s dealery byl nábor lidí do systému 2-3 vyšší než se předpokládalo. Do systému vstoupili i lidé (starší či nízkopříjmoví), pro které to bylo nevýhodné. Tím došlo k většímu výpadku příjmů v prvním průběžném pilíři;

¹ Podrobněji např. Prouza T.: Levnější fondy – úspěch reformy, Hospodářské noviny 9.5.2011.

² Viz např. Šulc J.: Drábkova penzijní reforma – drahý omyl, Pohledy č. 1/2011

- vzhledem k tomu, že účastníci, kteří by v ČR vstoupili do 2. pilíře, musí přidat další 2 % ze svých příjmů, je nyní krajně obtížné udělat relevantní odhad počtu a struktury účastníků druhého pilíře;
- spojovat penzijní reformu s růstem DPH je neprozíravé. Z prvních odhadů vyplývá, že až 2/3 výnosů ze zvýšení DPH z 10 % na 17,5 % bude nutně vyčlenit na valorizaci důchodů, podporu rodin s dětmi a na krytí zvýšených nákladů zejména v odvětvích zdravotnictví. Je zřejmé, že bude nutno zvýšit podíl soukromých zdrojů do zdravotnictví;
- snížení sazby z 20 % na 17,5 % nepřinese snížení cen;
- opt-out bude znamenat destabilizaci prvního pilíře, kde bude narůstat schodek;
- na trh bude uveden fakticky identický produkt, nabízený identickými operátory;
- navrhovaná reforma je v zájmu akcionářů penzijních fondů, pojištěnci nesou investiční riziko, v nabízených produktech se neorientují.

3.5 Jiné možnosti důchodové reformy

Vedle korekcí současného průběžného dávkově definovaného systému lze na stále se zhoršující demografické poměry a ekonomické možnosti v důchodovém pojištění reagovat i v ČR přechodem k průběžnému příspěvkově definovanému systému (NDC- National defined contributions).¹

Přechod od současného systému k systému NDC vyžaduje dořešení některých problémů, zejména:

- Významným způsobem zdokonalit systém osobních záznamů pojištěnců. Každému pojištěnci bude založen osobní záznam, na který mu bude zaznamenáváno zaplacené pojistné na důchodové pojištění. Při odchodu do starobního důchodu se z prostředků na individuálním účtu pojištěnce vypočte doživotní důchod.
- Zápočet některých náhradních dob: lze řešit tak, že na osobní záznam budou připisovány též prostředky odpovídající náhradním dobám pojištění, jejichž rozsah však bude nutné přehodnotit.
- Zabránit zneužívání systému příliš časným odchodem do důchodu: to lze stanovením nejnižšího důchodového věku (např. 55 let pro muže i ženy), kdy může pojištěnec požádat o přiznání starobního důchodu, pokud na jeho

¹ Tento přechod se uskutečnil již v řadě evropských zemí. Viz např. program reformy důchodového zabezpečení ve Švédsku.

individuálním účtu bude dostatek prostředků k vyměření zákonem stanoveného minimálního důchodu.

- Nárok na minimální důchod by vznikal až při dosažení vyššího věku, např. 65 let a za podmínky zaplacení pojistného za 15 let.
- Jedním ze základních problémů modelu NDC je zajištění nízkopříjmových skupin. Pokud by se zavedla absolutní ekvivalence, vznikne skupina, která by se úrovní důchodů dostala pod životní minimum. To je ale politický a sociální problém, který se musí řešit. Buď jim sociální úřady vyměří nějakou dávku sociální pomoci, nebo se s ohledem na ně přizpůsobí systém. Je zde možnost stanovit jakýsi koeficient indexace „osobního záznamu“, který by hrál významnou roli při určení konečné výše dávky. Tento faktor může být významnější než skutečná výše zaplaceného pojistného. Pokud by se tak příliš zvýšila míra solidarity, nic by se nezměnilo oproti současnému stavu.
- NDC se vztahuje pouze na starobní důchody. Na zbývající dvě sociální situace invaliditu a úmrtí nelze systém NDC aplikovat. Výdaje na zajištění těchto rizik je proto nutné zajistit na dosavadním dávkově definovaném principu.

Závěr

Nezbytnost důchodové reformy v ČR dnes již nikdo nezpochybnuje. Názory odborníků a politických stran (neboť důchodová reforma je vysoce politická záležitost) na její provedení jsou však diametrálně odlišné.

Podstata problému však není v technice řešení důchodové reformy (role základního a doplňkového systému, role průběžného a fondového systému, omezení náhradních dob, zpřísnění poskytování předčasných důchodů apod.), ale především v politicky nejasném sociálním cíli, k jehož dosažení má důchodová soustava v České republice směřovat, a ve vymezení metod a prostředků, které je společnost schopna a ochotna na penzijní systém vyčlenit. Není totiž problémem navrhnout jakékoliv technicky proveditelné řešení, ale musí jít o řešení, které společnost (občané) přijme a nebude vyvolávat vážné poruchy jak v sociální sféře, tak v ekonomice.

Nezbytnou podmínkou pro jakoukoliv důchodovou reformu je nalezení konsensu mezi nejširším spektrem politické reprezentace. Bez této shody nelze prakticky podstatné změny prosadit.

Použitá literatura

BEDNÁŘ J.: Srovnání čistého průběžného systému financování starobních důchodů s kombinací tohoto systému s vyvedením části zdrojů na skutečných datech 1990 – 2009. In FÓRUM sociální politiky 2011 roč. 5 č. 1, ISSN 1802-5854

FASSMANN, M at al. 2011. Stagnace ekonomiky a pseudoreformy, 2011 Praha SAP 119 s. ISBN 978-80-86846-41-5

HOLUB, M. Rozhodnutí Ústavního soudu nemusí nutně znamenat dramatický zásah do důchodového systému. In FÓRUM sociální politiky 2010, roč. 4 č. 4, s. 16-20. ISSN 1802-5854

KREBS, V. at al. 2010. Sociální politika, Praha Wolters Kluwer s. 542. ISBN 978-80-7357-585-4

KREBS, V. at al. 2009. Solidarita a ekvivalence v sociálních systémech. Praha, VÚPSV 178 s. ISBN 978-807416-044-8

LOUŽEK, M. Pension System Reform in Central and Eastern Europe, Post-Communist Economies 20/2008

Nález Ústavního soudu ČR . Pl. ÚS 8/07

Návrh Zákona, kterým se mění Zákon č. 153/1995 Sb. o důchodovém pojištění

Kontaktní údaje:

prof. Ing. Vojtěch KREBS, CSc.

Vysoká škola ekonomická v Praze

W.Churchilla 4, 130 67 Praha 3

Česká republika

e-mail: vojtech.krebs@vse.cz