

# **Mechanismus určování důchodového věku podklad**

*Materiál Ministerstva práce a sociálních věcí ČR*

## **Anotace**

Zajištění stability důchodového systému, resp. jeho dlouhodobé udržitelnosti, je jednou z velkých výzev pro veřejnou správu. Stárnoucí populace vytváří tlak, kterému bude důchodový systém muset dlouhodobě čelit.

Z hlediska podoby a nastavení celého důchodového systému lze tvrdit, že neexistuje, jak z pohledu teoretického, tak i z pohledu prováděné praxe, nějaké ideální řešení. Z tohoto důvodu nelze vysledovat jednoznačný trend ve vývoji důchodových systémů ve světě. Podoba důchodových systémů a reforem je velmi pestrá, přičemž jejich faktická realizace je výsledkem především politické dohody, ekonomických možností a historického vývoje.

Za určitou výjimku z výše uvedené diverzity je možné považovat parametr důchodového věku. Zejména v poslední době je pozorovatelná obecnější shoda na tom, že důchodový věk by měl být stanoven tak, aby udržoval průměrnou dobu strávenou v důchodu konstantní, resp. aby absorboval změny v očekávané střední délce života. Tato skutečnost je odražena např. v závěrech různých formací Rady (Rada EU, Rada ECOFIN) nebo v doporučeních, které Evropská unie předložila ČR v roce 2013.

Doporučení stanovit důchodový věk „objektivně“ je podpořeno tím, že jeho svázání se změnami ve střední délce života podporuje mezigenerační vyvažování důchodových systémů a současně posiluje předvídatelnost důchodového systému z pohledu občanů.

Význam a jedinečnost parametru důchodového věku v rámci obecné diskuse o důchodové reformě je důvodem, proč byl připraven tento materiál navrhuující základní kostru procedury, která by do budoucna řídila proces změny tempa zvyšování důchodového věku tak, aby byla průměrná doba strávená v důchodu stabilizována na přiměřené úrovni.

ČR má se zvyšováním důchodového věku určité, relativně dlouhodobé, zkušenosti a v minulosti se dařilo v zásadě udržovat přibližně stálou průměrnou dobu výplaty starobního důchodu. Popisu opatření upravujících důchodový věk je věnována druhá kapitola. Je ovšem zřejmé, že žádné nastavení tempa zvyšování nemůže být natolik přesné, aby nedocházelo ke změnám doby strávené v důchodu. Toto tvrzení je možné doložit analýzou nepřesnosti demografických prognóz, která je stručně popsána ve třetí kapitole. Následně je ve čtvrté kapitole probrána možnost inspirace při vytváření procesního nastavení z obdobných uspořádání v jiných zemích.

Hlavní částí tohoto materiálu jsou pátá a šestá kapitola, které jsou zaměřeny na návrh praktického věcného a procesního nastavení pravidelné revize důchodového

věku. Nejprve jsou identifikovány a stručně analyzovány oblasti, které je třeba vyřešit v rámci přípravy procedury hodnocení nastavení důchodového věku. Zásadní je obecné nastavení systému, pro vytvoření předpokladů pro kvalitní budoucí diskuze jsou uvedeny i detaily a nastavení konkrétních (např. číselných) parametrů, přestože lze očekávat jejich konečné nastavení teprve v závěrečných fázích přípravy a projednávání. Následuje popis konkrétních možností řešení v těchto oblastech, včetně jednoduchého popisu výhod a souvisejících rizik, včetně stanovení doporučených variant.

Proceduru hodnocení důchodového věku a nastaveného tempa jeho zvyšování je možné shrnout do následujících bodů:

- (1) Vytvoření Zprávy o očekávaném demografickém vývoji v ČR. Zpráva musí obsahovat indikátor, podle jehož vývoje se bude odvíjet další postup.
- (2) Projednání Zprávy.
- (3) Předložení Zprávy Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.
- (4) Změna tempa zvyšování důchodového věku novelou zákona o důchodovém pojištění.

Oblastmi, které je třeba vyřešit, jsou:

- (1) Určení instituce, která Zprávu vytvoří a předloží, což může být:
  - a. nová instituce
    - i. stálý úřad
    - ii. dočasná komise
  - b. existující instituce
    - i. Český statistický úřad
    - ii. některá Vysoká škola zabývající se demografií
    - iii. Národní rozpočtová rada, NERV ad.
- (2) Rozsah Zprávy, který je
  - a. minimální – pouze prognóza vývoje sledovaného indikátoru
  - b. úzký – prognóza vývoje indikátoru a analýza faktorů, které jej ovlivňují
  - c. s úplnou demografickou prognózou
- (3) Stanovení indikátoru, který bude řídit další postup, což může být:
  - a. střední délka života při dosažení důchodového věku
  - b. index závislosti
- (4) Nastavení spouštěcího mechanismu, což může být:
  - a. odchýlení od požadované hodnoty indikátoru
  - b. opuštění pásma, ve kterém se indikátor má pohybovat
- (5) Způsob projednání Zprávy v Poslanecké sněmovně Parlamentu, kde lze
  - a. Zprávu předložit k informaci
  - b. Zprávu předložit ke schválení
- (6) Určit míru povinnosti vlády reagovat na obsah Zprávy, která může být:
  - a. volná

- b. povinná s předložením buď novely zákona, nebo odůvodnění nečinnosti
- c. s povinným předložením novely zákona

(7) Stanovit frekvenci vytváření Zprávy, což lze:

- a. vícekrát za volební období
- b. jednou za volební období
- c. bez vazby na volební období

# **Analýza zavedení možné standardizované procedury revize statutárního důchodového věku**

## **Obsah:**

I.	Úvod.....	5
II.	Důchodový věk v České republice .....	5
III.	Demografický vývoj .....	8
IV.	Mezinárodní srovnání.....	10
V.	Možná nastavení procesu úpravy důchodového věku .....	11
VI.	Rozhodnutí o věcném procesním a institucionálním rámci .....	17
VII.	Doporučené řešení.....	21
VIII.	Shrnutí.....	22

## I. Úvod

Zvyšování důchodového věku je tématem, které se diskutuje velmi často, a to jak na domácí půdě, tak na mezinárodních fórech. ČR je momentálně v poměrně specifické situaci, kdy je Evropskou komisí opakovaně kritizována za to, že má aktuálně v rámci Evropy jeden z nejnižších zákonných důchodových věků, ale na druhé straně má zakotveno jeho zvyšování bez omezení, což je zcela unikátní stav.

Tato situace může na jedné straně paradoxně vyvolávat tlak na zrychlení tempa či naopak na úplné zastavení růstu důchodového věku. Na druhou stranu trvale nastavené tempo růstu důchodového věku v zákoně odstraňuje „automatickou“ potřebu problematiku růstu důchodového věku otevírat, a to ani v situaci, kdy by to mohlo být v budoucnu z důvodu demografických změn potřebné.

Podle současného poznání a předpokladů o demografickém vývoji není momentálně k žádné změně tempa zvyšování důchodového věku důvod. Lze ovšem očekávat, že budoucí vývoj nebude předpoklady demografických prognóz zcela přesně naplňovat.

Vzhledem k potřebě reagovat na tlaky na změnu tempa zvyšování důchodového věku a ve vazbě na Doporučení Rady EU z letošního roku je předkládán tento materiál, který poskytuje informace o situaci, ve které se ČR nachází, a navrhuje vytvoření stabilního procesu, který by do budoucna tempo zvyšování věku sledoval a kontroloval a usnadňoval případné nutné změny.

Smyslem navržené změny, která je popsána v následujícím textu, je vytvoření standardizované procedury, která v pravidelných intervalech zahájí a bude řídit proces zhodnocení stávajícího tempa zvyšování důchodového věku, jeho porovnání se změnami v trendech vývoje a při změně demografických podmínek také zahájí legislativní proces, kterým bude tempo zvyšování důchodového věku případně změněno. Cílem rozhodně není zakotvit přímo do zákona pevný a nepřekročitelný mechanismus resp. vzorec, který by důchodový věk určoval.

## II. Důchodový věk v České republice

Po roce 1990 bylo přistoupeno k realizaci reformy v celé sociální oblasti a její součástí byla i komplexní důchodová reforma, která vyvrcholila v roce 1995. V rámci reformy byly upraveny rovněž podmínky nároku na důchod v oblasti důchodového věku. Již tehdy byl tento zásah obhajován nikoliv „pouze“ rostoucí nadějí dožití, ale především stabilizací doby pobírání důchodu. Prosazení této změny bylo poměrně

složitě, debata nad vládním návrhem byla poznamenána velkým množstvím pozměňovacích návrhů a v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (dále jen „PSP“) byl nakonec zákon přijat nikoliv vládní koalicí, ale jednorázově vyjednanou podporou. Návrh byl nakonec schválen (zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění) s tím, že důchodový věk mužů se začal postupně zvyšovat za každý rok o dva měsíce z původních 60 let (narození do roku 1935) na 62 let (narození v roce 1936-1947); u žen se jednalo o stejný mechanismus, nicméně tempo zvyšování bylo vzhledem k nižšímu věku (53-57 let) nastaveno na čtyři měsíce na cílových 57-61 let v závislosti na počtu vychovaných dětí.

V roce 2003 bylo rozhodnuto (zákon č. 425/2003 Sb.) pokračovat v tomto zvyšování stejným tempem až na 63 let (narození v roce 1948–1953) u mužů a u žen na cílových 59-63 let. Před přijetím tohoto návrhu probíhala v letech 2001-2002 v PSP debata v rámci „Dočasné komise pro důchodovou reformu“. Závěrečný materiál<sup>1</sup> nedeklaroval shodu politických stran, nicméně se v něm objevuje konstatování, že *„...zvyšování věkové hranice je velmi účinné, protože má dvojitý efekt: zvyšuje počet plátců pojistného a snižuje počet důchodců.“*. Obdobně je argumentováno i v důvodové zprávě k zákonu.

Na základě politické dohody z jara 2004 vznikl Tým expertů (tzv. Bezděkova komise), kde měly své zástupce všechny politické strany zastoupené v PSP ČR. V rámci práce Týmu expertů byly na přelomu let 2004 a 2005 provedeny analýzy jak současného základního důchodového pojištění a jeho možných parametrických úprav, tak také návrhů na reformu tohoto systému předložených jednotlivými politickými stranami. Výsledkem této činnosti byla Závěrečná zpráva<sup>2</sup>, která kromě shrnutí analýz obsahovala i určité závěry a doporučení směrem k dalšímu pokračování důchodové reformy v ČR. Závěrečná zpráva uváděla, že proces stárnutí populace je v ČR velmi výrazný a že *„...jediná dlouhodobě účinná obrana důchodového systému před neudržitelným deficitem nebo výrazným poklesem náhradového poměru spočívá v permanentním přizpůsobování věku pro odchod do důchodu měnící se naději dožití.“*

---

<sup>1</sup> POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Závěrečná zpráva Dočasné komise PSP pro důchodovou reformu*. Praha, 2002.

<sup>2</sup> ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. *Závěrečná zpráva: Důchodová reforma: možnosti a výhledy*. 2005. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna\\_zprava.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf)

V roce 2008 (zákon č. 306/2008 Sb.) bylo schváleno další pokračování ve zvyšování důchodového věku, a to u mužů až k věkové hranici 65 let (narození 1954-1965 a mladší) a u žen se směřovalo cílově k věku 62-65 let. Důchodový věk 65 let stejný pro muže a bezdětné ženy narozené v roce 1965 měl být dosažen v roce 2030. V důvodové zprávě k návrhu zákona se jasně konstatovalo, že přizpůsobování důchodového věku naději dožití je účinnou obranou základního důchodového pojištění před deficitem či poklesem náhradového poměru, a bylo zdůrazněno, že navržený růst se nedotkne osob starších 50 let. Přitom bylo avizováno, že „...jde opět o řešení na určitou dobu, které bude nutno v budoucnosti zase přehodnotit v závislosti na demografickém vývoji.“. Zatím poslední rozhodnutí o zvyšování důchodového věku je datováno rokem 2011 (zákon č. 220/2011 Sb.). Tento návrh byl přijat v rámci vypořádání se s nálezem Ústavního soudu (č. 135/2010 Sb.), jednalo se o úpravu, která však nesouvisela přímo s nálezem. Specifikem tohoto opatření je, že došlo k prodloužení procesu zvyšování důchodového věku bez stanovení pevné cílové hranice. Důchodový věk mužů se i nadále zvyšuje o dva měsíce za každý rok. U žen bylo přistoupeno nejen k prostému prodloužení procesu zvyšování důchodového věku o 4 měsíce ročně bez „zastropování“, ale dočasně bylo zvýšeno tempo (od ročníku narození 1956) zvyšování důchodového věku o 6 měsíců za jeden rok. K definitivnímu sjednocení důchodového věku mužů a žen (bez ohledu na počet vychovaných dětí) tak dojde v roce 2041 pro ročník narození 1975 - důchodový věk 66 let a 8 měsíců. Po sjednocení důchodového věku bude tempo zvyšování důchodového věku opět o dva měsíce za rok pro muže i ženy.

Lze tedy konstatovat, že postupné zvyšování důchodového věku se dotýká několika generací. Poslední generace, která nebyla ovlivněna tímto procesem, byla narozena v roce 1935. U mužů narozených v roce 1936 se zvýšil důchodový věk o dva měsíce. Generace mužů narozená o dvacet let později, v padesátých letech odchází do důchodu řádově o 3 roky později (konkrétně ročník narození 1953 přesně v 63 letech). Pro další generaci mužů ze sedmdesátých let se důchodový věk zvyšuje opět o 3 roky (ročník narození 1971 přesně 66 let). Důchodový věk osoby narozené v roce 1995 je 70 let v roce 2065. Rozhodnutí o dalším zvyšování důchodového věku bylo postupně realizováno s delším časovým předstihem. Zatímco rozhodnutí z roku 1995 mělo dopad bezprostředně na osoby odcházející do důchodu již v roce 1996, tak rozhodnutí z roku 2008 mělo dopad až na generaci osob okolo věku 40 let - tedy v zásadě dvacet let před předpokládaným odchodem do důchodu. Postupně tak

s každou další úpravou docházelo k prodlužování předvídatelnosti důchodového věku v budoucnu.

Poslední nastavení tempa zvyšování důchodového věku vychází z demografické prognózy Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy z roku 2010 a v zásadě plně odpovídá očekávanému prodlužování střední délky života při dosažení důchodového věku podle této prognózy. Není však oprávněné se domnívat, že se tato prognóza naplní naprosto přesně a budoucí vývoj bude bez odchylky kopírovat její předpovědi. Naopak lze předpokládat, že s rostoucím časovým odstupem od data jejího publikování se bude i pozorovaný vývoj stále více odchylovat od prognózovaného.

### **III. Demografický vývoj, hodnocení prognóz**

Pro dlouhodobou udržitelnost důchodového systému je stěžejní jeho vyváženost s demografickým vývojem. Český důchodový systém byl v minulosti upravován v zásadě v souladu s tímto vývojem, nicméně nepravidelně. Proto existuje prostor pro posílení vazby mezi demografickým vývojem a parametry důchodového systému, zejména zákonným důchodovým věkem, který má největší potenciál být nástrojem, prostřednictvím kterého bude důchodový systém dopady demografických změn průběžně absorbovat. Požadavek na užší vazbu důchodového věku a demografie je obsažen i v posledních Doporučeních Rady EU pro ČR z roku 2013<sup>3</sup>.

Prostor pro pevnější spojení důchodového věku a pravidelného hodnocení demografického vývoje, reprezentovaného zejména očekávanou střední délkou života, vyplývá z omezení, které s sebou přináší demografie, stejně jako ostatní vědecké obory, které se zabývají odhady budoucího, a tedy logicky neznámého, vývoje. Jako každá prognóza budoucnosti je i demografická prognóza nutně nepřesná.

Od roku 1950 bylo na území České republiky publikováno více než 15 demografických prognóz. V případě jedenácti již uběhla dostatečně dlouhá doba, více než 20 let, kdy je možné posoudit jejich přesnost v porovnání se skutečným vývojem. Vědecké práce zabývající se tématikou přesnosti demografických

---

<sup>3</sup> RADA EVROPSKÉ UNIE. *Council recommendation on the Czech Republic's 2013 national reform programme*. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st10/st10626-re01.en13.pdf>



prognóz<sup>4,5</sup> prokázaly pomocí statistických metod, že demografické prognózy se vždy odchyľují od skutečného vývoje. Z těchto prací je možné také vysledovat dva závěry důležité pro důchodový systém. Za první, že s rostoucím horizontem prognózy se zvětšuje i nepřesnost odhadu, a za druhé, že největší odchylky je možné pozorovat u predikce vývoje demografických charakteristik nejstarších osob.

Zatímco v krátkém horizontu předpovědi do 10 let a pro věkové skupiny do 50 let, jsou odchylky prognóz od skutečnosti v řádu jednotek procent, u horizontu 20 let a starších osob, se prognózy systematicky odchyľují o více než 10 procent.

Dalším důležitým aspektem, který lze z vědeckých prací vyvodit, je skutečnost, že demografické prognózy se neodchyľují od skutečnosti pouze jedním směrem (tedy podhodnocují, ale i nadhodnocují vývoj). Starší prognózy měly tendenci předpovídat nižší míru úmrtnosti a tím vyšší počty osob v důchodovém věku, než byl skutečný vývoj. Novější prognózy ze 70. a 80. let pak předpovídají vyšší míru úmrtnosti a nižší počty důchodců, než kolik se jich skutečně důchodového věku dožilo.

V rámci jednotlivých prognóz nedochází k oscilacím. Prognóza tedy úmrtnost celkově podhodnocuje nebo nadhodnocuje, nestává se ovšem, že by pro některé kohorty byla úmrtnost nižší a pro jiné vyšší než očekávaná. Tyto skutečnosti mají zásadní dopady i pro současnou situaci v ČR.

Sami demografové tato fakta uznávají, a proto není demografická prognóza pouze souborem čísel, která by předpovídala budoucí vývoj, ale pracuje i s variantami vývoje (obvyklé označení je nízká – pesimistická, střední a vysoká – optimistická varianta). Teprve skutečný vývoj ukáže, která z variant je nejvíce realistická. Například u poslední porovnávané prognózy (1987) je z pohledu úmrtnostních charakteristik nejpřesnější vysoká varianta, předpokládající nejnižší úmrtnosti. I tato varianta však byla oproti skutečnému vývoji počtu osob v důchodovém věku podhodnocená.

---

<sup>4</sup> SVOBODOVÁ, Kamila. *Hodnocení přesnosti souboru oficiálních populačních prognóz Československa*. Praha, 2003. Magisterská práce. Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy v Praze Katedra demografie a geodemografie. Vedoucí práce RNDr. Tomáš Kučera, CSc.

<sup>5</sup> KUČERA, Tomáš. *Regionální populační prognózy: teorie a praxe prognózování vývoje lidských zdrojů v území*. Praha, 1998. Dizertační práce. Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy v Praze Katedra demografie a geodemografie.

#### **IV. Mezinárodní srovnání, implementace hodnocení demografického vývoje do legislativy**

Ve vazbě na očekávaný demografický vývoj (zejména pak růst střední délky života) a jeho negativní dopady do výdajů důchodových systémů došlo v poslední době na úrovni různých vrcholných formací EU ke shodě na potřebě propojit legislativně stanovený věk odchodu do důchodu nebo výši důchodů se změnami ve střední délce života, což vyvrcholilo vydáním Doporučení členskými státy v roce 2013, kde je tento požadavek explicitně formulován u řady států.

Drtivá většina států reaguje v důchodových systémech na demografický vývoj a úprava/zvyšování důchodového věku patří mezi základní stabilizační opatření. Nicméně v zákonných úpravách důchodového věku se nepracuje explicitně s vazbou na demografický vývoj a matematicky „exaktně“ determinovaným tempem a mírou zvyšování pomocí např. definovaného koeficientu či vzorce zapracovaného a aktualizovaného v zákoně. Spíše jde o variace právní úpravy známé z ČR, kdy se jedná o zvyšování důchodového věku pro osoby narozené v určitém roce (období) o stanovený počet měsíců (let). Tyto úpravy tedy reagují na demografický vývoj a přibližně kopírují současnou i očekávanou zvyšující se naději dožití, nicméně impulsem iniciujícím změnu je spíše negativní vývoj bilance důchodového systému než demografické ukazatele.

V některých zemích lze vysledovat snahu demotivovat k dřívějším odchodům do důchodu prostřednictvím restrikce výše dávek ve vazbě na změny v naději dožití, a to např. prostřednictvím příspěvkově definovaných schémat jako je NDC (Švédsko, Polsko) a vyskytuje se také v podobě demografických koeficientů u států s dávkově definovanými schématy (Německo, Finsko). Tento přístup ovšem skýtá jisté nemalé riziko ve chvíli, kdy (de)motivační faktory nezafungují a jedinci i přesto preferují odchod do důchodu v nižším věku, se správně redukovanou, ale ve svém důsledku nízkou dávkou. Takový stav by mohl vést nejen k nenaplnění cíle zvýšení efektivního věku odchodu do důchodu, ale ohrozil by další významný cíl spočívající ve snižování rizika ohrožení chudobou. Proto se v praxi i u těchto schémat nastavuje minimální hranice důchodového věku a tím zůstává stanovení určité věkové hranice aktuální i v důchodových systémech, které teoreticky řešení této otázky nevyžadují.

Z dostupných informací vyplývá, že země v zásadě splňující kritérium zavedení explicitního automatického či poloautomatického mechanismu zvyšování důchodového věku v závislosti na naději dožití jsou Dánsko, Slovensko, Itálie, Řecko,

Španělsko a Nizozemsko<sup>6</sup>. Nicméně ani tyto země nemají ještě dlouhodobé praktické zkušenosti s fungováním a realizací mechanismu tohoto typu v praxi. Prozatím se v zásadě jedná o modelové výpočty a odhady.

## V. Možná nastavení procesu revize důchodového věku

Předchozí text dokládá, že stanovení jasnějších pravidel revize a případné úpravy tempa zvyšování důchodového věku je v zájmu ČR. Takto je možné vykládat i Doporučení Rady EU, jehož obsahem je i požadavek: „Zvýšit efektivní věk odchodu do důchodu provázáním důchodového věku nebo dávek důchodů se změnami v očekávané době dožití...“<sup>7</sup>. Z dřívější analýzy, kterou MPSV provedlo, vyplývá, že jak ponechání úplné volnosti, tak stanovení vzorce stanovujícího vztah důchodového věku a očekávané doby dožití přímo v zákoně přináší řadu nejrůznějších rizik<sup>8</sup>. Vhodnějším řešením je stanovení přesnějších, detailních a závazných pravidel, kterými se budoucí revize a předkládání návrhů na změnu důchodového věku parlamentu budou řídit.

Případné řešení si vyžádá změnu zákona o důchodovém pojištění a dalších zákonů nebo vydání zákona nového. Nejedná se pouze o kosmetickou úpravu procesů v zákoně zakotvených. Je nutné rozhodnout o celé řadě závažných otázek a vytvořit základní procesní a institucionální rámec, kterým se revize důchodového věku budou v budoucnu řídit.

Vzhledem k řadě podobných aspektů navrhované procedury, především potřebě řídit systém podle neznámého budoucího vývoje, je navržené procesní uspořádání inspirováno postupem, který využívá Česká národní banka při uplatňování procesu cílování inflace. Princip je velmi podobný a spočívá ve sledování (pomocí pravidelných zpráv) určitého indikátoru, přičemž při jeho vychýlení z požadovaného koridoru dochází k reakci, kdy změnou jednoho parametru je vývoj navrácen na požadovanou trajektorii.

Uvažovanou proceduru je možné shrnout do následujících bodů:

---

<sup>6</sup> Tyto země byly identifikovány VÚPSV při práci na projektu zaměřeném na mezinárodní zkušenosti se zavedením mechanismů svazujících důchodový věk a očekávanou střední délku dožití. Studie VÚPSV zatím nebyla dokončena a vydána.

<sup>7</sup> RADA EVROPSKÉ UNIE. *Council recommendation on the Czech Republic's 2013 national reform programme*. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st10/st10626-re01.en13.pdf>

<sup>8</sup> MPSV. *Možné mechanismy pro stanovení důchodového věku*, interní materiál pro potřeby MPSV, který je obsahem přílohy č. 3.

(1) Vytvoření Zprávy o očekávaném demografickém vývoji v ČR (dále jen „Zpráva“). Hlavním sledovaným ukazatelem (dále jen „Základní ukazatel“) je očekávaná střední délka života pro zvolenou generaci (resp. očekávaný vývoj úmrtnostních charakteristik) nebo index závislosti.

(2) Projednání Zprávy Vládou ČR a Radou hospodářské a sociální dohody (dále jen „RHSD“).

(3) Předložení Zprávy, výsledku projednání v RHSD a navrženého dalšího postupu Vlády v reakci na závěry Zprávy, včetně zdůvodnění tohoto postupu k informaci Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Další bodem, v případě, že by si to vývoj Základního ukazatele vyžádal, je:

(4) Příprava a předložení novely zákona o důchodovém pojištění, která změnou tempa zvyšování důchodového věku zajistí stabilizaci Základního ukazatele.

Z procesního návrhu vyplývají oblasti, které je třeba vyřešit, aby mohlo dojít k realizaci v praxi.

#### **a) Vytvoření Zprávy o demografickém vývoji v ČR – institucionální rámec**

Chronologicky, v logice navržené procedury, je nejprve potřeba určit instituci, která bude dostatečně nezávislá a odborně schopná zajistit vytvoření Zprávy.

V současnosti existuje několik institucí, které se demografickými prognózami pro ČR, pravidelně zabývají. Jde o Český statistický úřad (ČSÚ), a dále vysokoškolská pracoviště – např. Katedru demografie Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy a Katedru demografie Fakulty informatiky a statistiky na Vysoké škole ekonomické v Praze. Výběr každé z konkrétních institucí z výše uvedených do procedury evaluace důchodového věku má své výhody i nevýhody.

ČSÚ je nezávislým státním úřadem zodpovědným za statistiku. Disponuje stabilně potřebnými kapacitami, které by byly vhodné pro pravidelné hodnocení vývoje demografických charakteristik populace na území ČR, sleduje a publikuje údaje o obyvatelstvu, a také demografické prognózy. ČSÚ rovněž úzce spolupracuje s EUROSTATem a participuje na jeho pracovní skupině, která zpracovává demografické projekce, sloužící Evropské Komisi při tvorbě CSR.

Demografické katedry vysokých škol se věnují výlučně vědecké práci v oblasti demografie a analýza nových faktorů je jejich hlavní pracovní náplní. Na druhou stranu jejich pověření přípravou zpráv o demografickém vývoji je problematické

z pohledu legislativního zakotvení této povinnosti. Existuje riziko, že vysokoškolské pracoviště by při přípravě Zprávy využilo jediného zdroje informací – vlastního výzkumu a vlastní prognózy populačního vývoje. Současně by musela být zákonem některé vysoké školy určena povinnost tuto zprávu vypracovat, což nemusí být schůdné.

Vzhledem k tomu, že je předběžně navrhováno, aby revize vývoje a vypracování pravidelných Zpráv byl dlouhodobý (resp. trvalý) proces, je třeba, aby pověřená instituce dávala dostatečnou záruku kontinuity. Důležitým faktorem je i faktická neutralita zpracovatele Zprávy. Zpráva bude vždy (a zejména pokud by její výsledky vedly ke změně tempa zvyšování důchodového věku) podrobena oponentuře a vyvolá silnou veřejnou reakci. Je proto naprosto nezbytné, aby byla věcně i formálně a profesionálně dokonale vypracovaná. V případě vypracování Zprávy některým z vysokoškolských pracovišť bez použití materiálů pocházející z jiných zdrojů by pravděpodobně docházelo ke sporům, zda jsou použité informace a vědecké poznatky těmi správnými a jedinými použitelnými. Obdobná kritika je však možná vždy, tedy i v případě ČSÚ.

Je jasné, že otázka dostatečné nezávislosti a objektivity bude diskutována vždy a proto je nutné, aby Zprávu vypracoval subjekt, který lze považovat za co nejvíce nezávislý a který svou odbornost dlouhodobě prokazuje přípravou pravidelných a kvalitních výstupů. V rámci legislativních změn je proto nejvhodnějším postupem pověřit vypracováním zprávy ČSÚ. Ten by po vypracování podkladového dokumentu mohl, např. formou kolokvia, konzultovat své analýzy s širší demografickou obcí.

### **b) Vytvoření Zprávy o demografickém vývoji v ČR – obsah a věcná náplň**

Nutnost koncentrace na studium demografie vyplývá ze závažnosti a především z očekávaného obsahu Zprávy. Obsah je možné fakticky rozdělit na dvě části podle významu. Naprosto nutnou součástí je popis vývoje úmrtnostních charakteristik, jehož nejvýznamnějším výstupem bude určení hodnoty ukazatele, podle kterého se bude vyvíjet důchodový věk. Druhou částí, která může tento popis doplnit, je část popisující vývoj dalších demografických charakteristik, plodnosti a migrace.

Zcela zásadním výstupem Zprávy bude prognóza vývoje základního sledovaného ukazatele. Podle vývoje hodnoty tohoto ukazatele se budou spouštět další kroky – legislativní reakce měnící tempo zvyšování důchodového věku. Základní sledovaný ukazatel proto musí brát zřetel na účel, ke kterému je procedura

pravidelné revize důchodového věku vytvářena. Tento účel vyplývá z doporučení Rady Evropské unie, které vyžaduje užší vazbu důchodového věku a očekávané doby dožití. Proto se navrhuje základním ukazatelem stanovit očekávanou střední délku života při dosažení důchodového věku pro určitou generaci. Alternativně je možné, aby základním ukazatelem byl index závislosti.<sup>9</sup>

Ukazatel umožňuje jistou volnost při přípravě nastavení procedury pravidelné revize v otázce, která generace má být sledována. Vzhledem k tomu, že není vhodné měnit důchodový věk osobám, které jsou již v předdůchodovém věku, a pro mladší generace narůstá riziko, že budoucí vývoj se může od předpokládaného odchylovat, není tato volnost neomezená. Předběžně, ale zároveň realisticky, lze odhadnout, že sledována by měla být generace, které zbývá alespoň 20 až 25 let do dosažení důchodového věku. Cílem standardizované procedury revize důchodového věku je fixovat očekávanou střední délku života při dosažení důchodového věku na relativně stabilních hodnotách v rámci definovaného intervalu. V současné době se očekávaná střední délka života při dosažení důchodového věku pohybuje (u mužů) v zásadě v pásmu 20 – 21 let, což lze pracovním způsobem stanovit jako východisko pro první revize důchodového věku. Navržená procedura revize důchodového věku ovšem ponechává možnost tento interval posouvat, pokud by existovaly závažné oprávněné (např. fiskální, ekonomické, sociální) požadavky, směřující ke kratší nebo delší době strávené v důchodu.

Předpokladem účinného fungování standardizované procedury je udržování základního kritéria v určitém rozmezí. Bude stanoveno, že je v zájmu stability důchodového systému, aby důchodci v budoucnu pobírali starobní důchod v průměru po určitou stanovenou dobu. Pokud by se tato očekávaná doba odchýlila od stanovené hodnoty (vyjádřené základním ukazatelem) o více než stanovený počet měsíců (např. jeden rok), Zpráva by tuto odchylku jasně konstatovala.

Součástí Zprávy by měla být také minimálně analýza vývoje historické a očekávané úmrtnosti, tedy rozbor vlivů, které hodnotu základního ukazatele ovlivňují. Tato analýza by měla být dostatečně detailní, aby bylo na jejím základě možné posoudit, zda lze změnu základního ukazatele považovat za trvalejší trend (a vyžaduje reakci důchodového věku) nebo se jedná o pouze dočasný či jednorázový jev s efektem, který v relativně blízké budoucnosti může odeznít. Analýza by také

---

<sup>9</sup> Index závislosti je definován jako poměr osob v důchodovém věku a počtu osob v ekonomicky aktivním věku.

měla obsahovat identifikaci možných mimořádných vlivů, které mohou v období do další revize významně ovlivnit úmrtnost, a také odhad pravděpodobnosti jejich výskytu.

V širší variantě může Zpráva obsahovat také analýzu dalších demografických charakteristik obyvatelstva na území ČR. Ačkoli zde již není přímý vztah k účelu, ke kterému je procedura pravidelné revize důchodového věku zaváděna, je možné, že by mohla pomoci při adekvátním a efektivním rozhodování o rozsahu navrhované změny důchodového věku. Na druhou stranu, rozšíření analýzy o rozbor dalších faktorů zákonitě učiní rozhodovací proces složitějším a méně přehledným.

Pouze v případě, že by se základní ukazatel odchýlil od dříve předpokládaného vývoje mimo vymezené pásmo a bylo by nutné reagovat změnou tempa zvyšování důchodového věku, navrhuje se učinit povinnou součástí i kompletní demografickou prognózu. Bez tohoto dokumentu by bylo na úrovni vlády nemožné posoudit situaci a připravit odpovídající reakci v podobě novely zákona o důchodovém pojištění včetně kompletní analýzy dopadů do důchodového systému jako celku.

Doporučuje se jasně vymezit, že Zpráva bude zaměřena na analýzu demografického vývoje. Zpráva by rozhodně neměla být široce zaměřena na celkovou analýzu důchodového systému a jeho udržitelnosti. Důvodem je vznik rizika, že by docházelo k odchylování od cíle (a požadavku Doporučení Rady EU), kterého má být zavedením procedury dosaženo, kterým je nastavení procesů, vedoucích k zachování průměrné doby pobírání důchodu na konstantní úrovni, již v samotném prvním návrhu předloženém vládou PSP.

### **c) Projednávání Zprávy, návrh vlády v reakci na zjištění**

Způsob projednávání Zprávy se bude odvíjet v závislosti na vývoji základního ukazatele. První procesní kroky budou v zásadě totožné, ať se hodnota základního ukazatele významně změní (čímž by došlo ke změně průměrné doby strávené v důchodu) nebo nezmění. V obou případech bude Zpráva po svém zveřejnění předána vládě ČR, která projedná její obsah a rozhodne o dalším vývoji. Současně bude obsah Zprávy projednán RHSD, případně na dalších odborných fórech a následně vláda předloží Zprávu PSP k informaci nebo ke schválení.

Zcela zásadní je správné nastavení procedury v případě, kdy z vývoje hodnoty základního ukazatele vyplyne, že dochází k odchylce očekávaného vývoje úmrtnosti od dřívějších očekávání a významně se mění průměrná doba dožití při dosažení důchodového věku. Vláda bude mít v tomto případě, jako další krok, povinnost

(např. pověřením ministra práce a sociálních věcí) připravit reakci na nový vývoj v podobě novely zákona o důchodovém pojištění. Tato novela by měla tempo růstu důchodového věku tak, aby se hodnota základního ukazatele ve sledovaném časovém horizontu vrátila na hodnoty ve vymezeném pásmu.

Vláda při odchylce povinně připraví novelu, která projde standardním legislativním procesem, a poté bude předložena a projednána v PSP. PSP může, jakožto legislativní suverén, navrhovanou změnu po rozpravách odmítnout. Zásadní změnou oproti stávajícímu stavu ale je, že otevření debaty o zvyšování důchodového věku a předložení odpovídající novely zákona o důchodovém pojištění při odchylce v očekávané střední délce života bude standardní pravidelnou činností.

#### **d) Termíny, harmonogram a frekvence revizí**

Aby popsaná procedura odpovídala a směřovala k určenému cíli a aby mimo jiné odpovídala požadavku Doporučení Rady Evropské unie, je nutné, aby k analýze demografického vývoje a revizím důchodového věku docházelo pravidelně a s nepřilíš velkými časovými rozestupy. Pro stanovení frekvence revizí není možné jednoznačně a objektivně stanovit optimální délku periody.

Vzhledem k relativně pomalejšímu vývoji demografických charakteristik není vhodné provádět revize důchodového věku příliš často. Na druhé straně stanovení časových rozestupů mezi jednotlivými revizemi např. na 10 let by mohlo ohrozit plnění stanoveného cíle a současně být vnímáno jako nedostatečné naplnění Doporučení. Historická zkušenost ukazuje, že změny důchodového věku je třeba provádět relativně často – od roku 1995 bylo o změnách rozhodnuto již čtyřikrát (1995, 2003, 2008 a 2011), což je v průměru jednou za 5-6 let.

Dále je možné uvažovat o stanovení závazných lhůt pro jednotlivé kroky popsané procedury, aby nedocházelo k zdržením, případně k nenaplnění některých kroků. Mimo jiné je možné stanovit lhůtu pro přípravu novely zákona o důchodovém pojištění, tak aby byl ponechán prostor pro standardní legislativní proces, ale nedocházelo k nedůvodným odkladům, nebo pro projednání PSP. Stanovení lhůt není v této fázi rozhodovacího procesu nutné, s ohledem na zvolené řešení je však třeba zvážit případné přínosy nebo rizika, které stanovení lhůt a termínů může přinášet. Svazování vlády a nařizování striktních lhůt pro přípravu novely se nezdá být nutným a optimálním řešením.



## VI. Rozhodnutí o věcném procesním a institucionálním rámci

Z návrhu standardizované procedury revize důchodového věku vyplývá, že je několik oblastí, v nichž je nutné rozhodnout o konkrétním řešení. Tyto oblasti lze seřadit v logice předcházející kapitoly.

### a) Vytvoření Zprávy o demografickém vývoji v ČR – instituce

V současné době neexistuje instituce, která by se systematicky, dlouhodobě dostatečně nezávisle a zároveň se v maximálním rozsahu zabývala demografickým vývojem v ČR a současně měla dostatečný mandát k vytvoření Zprávy, na jejímž základě by byl spuštěn proces legislativní změny. Takovouto instituci je třeba připravit, přičemž je možné volit ze dvou základních cest: (1) vytvořit zcela novou instituci nebo (2) přidělit tento úkol a odpovídající pravomoci existující instituci.

V případě první varianty (1) je pak možnost vytvořit tento subjekt (a) trvale v podobě stabilního úřadu nebo (b) v podobě komise, která by sdružovala odborníky z oblasti demografie a která by fakticky zasedala pouze vždy v době před vydáním Zprávy. Variantu (1a) nepovažujeme za reálnou.

Pokud bude Zpráva vytvářena existujícím tělesem (2), pak je třeba stanovit, o který subjekt se bude jednat: (a) Český statistický úřad, (b) Vysoká škola nebo (c) jiná instituce např. Národní rozpočtová rada, Národní ekonomická rada vlády (NERV).

S ohledem na popsané problematické body (kontinuita, odbornost, kompetence) a na rozdílné potencionální náklady (zejména administrativního charakteru) těchto variant se nejvhodnějším řešením jeví přidělení povinnosti a odpovídajících pravomocí existujícímu tělesu, konkrétně pak Národní rozpočtové radě, pokud vznikne v podobě, jak je v současnosti navržena<sup>10</sup> – (2c).

V tomto okamžiku ovšem není vznik Národní rozpočtové rady schválen a existuje proto značná nejistota v tom, zda Národní rozpočtová rada vznikne a jaká bude její přesná podoba a kompetence. Možným scénářem budoucího vývoje je, že bude muset být určen jiný orgán, který by Zprávu věcně a personálně zaštil. Je proto třeba uvažovat i o alternativních řešeních, které lze považovat za optimální.

S ohledem na popsané problematické body (kontinuita, odbornost, kompetence) a na rozdílné potencionální náklady (zejména administrativního

---

<sup>10</sup> Vládní návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti. *Sněmovní tisk 821*. 10-10-2012. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=821&O=6>

charakteru) těchto variant se nejvhodnějším řešením jeví přidělení povinnosti a odpovídajících pravomocí existujícímu tělesu, konkrétně pak Českému statistickému úřadu – (2a) – nebo aby měl např. Úřad vlády pravomoc ustavit demografickou komisi, ať už trvale existující nebo na ad-hoc bázi, jejíž náplní činnosti by byla příprava Zprávy – (1b). V případě varianty ČSÚ by bylo nutné novelizovat Zákon č. 89/1995 Sb. o státní statistické službě, zejména § 4, který stanovuje povinnosti ČSÚ.

#### **b) Vytvoření Zprávy o demografickém vývoji v ČR – věcná náplň**

V první fázi je nutné rozhodnout o podobě Základního ukazatele. Musí jít o ukazatel, který do jisté míry fixuje vliv demografického vývoje na důchodový systém. V praxi je možné uplatnit dva přístupy: (1) ukazatel očekávané střední délky života při dosažení důchodového věku určité generace, který by fixoval průměrnou dobu strávenou v důchodu (a tím nejlépe aproximuje mezigenerační rovnost) nebo (2) index závislosti (podíl populace v důchodovém věku k populaci v ekonomicky aktivním věku), který aproximuje z demografického pohledu fixaci poměru plátců pojistného na jednoho důchodce (a tím nejlépe kritérium udržitelnosti).

Cíl, kterého má být zavedením standardizované procedury dosaženo, je jednoznačně lépe splněn při použití prvního ukazatele, je rovněž pro občany nejsrozumitelnější. Oproti tomu vazba indexu závislosti na bilanci důchodového systému není přímočará, ale je oslabena dalšími demografickými faktory a např. také vývojem na trhu práce, což jde zcela nad rámec demografické analýzy, a proto je tento ukazatel méně vhodný pro stanovení tempa zvyšování důchodového věku. Předběžně lze proto doporučit použít ukazatel očekávané střední délky života při dosažení důchodového věku – (1).

Konkrétní podoba Základního ukazatele musí odrážet reálná omezení, která jsou na parametry důchodového systému kladena. Na jedné straně musí být odhad, kterým bude hodnota Základního ukazatele stanovena, dostatečně přesný. S ohledem na nepřesnosti demografických prognóz by tedy horizont, pro který je střední délka dožití při dosažení důchodového věku odhadována, měl být co nejkratší.

Na druhé straně je nutné, aby občané – účastníci důchodového pojištění – měli informaci o svém důchodovém věku k dispozici s dostatečným předstihem. Jelikož reakcí vlády na vychýlení Základního ukazatele bude novela zákona o důchodovém pojištění, která hodnoty Základního ukazatele vrátí do požadovaných hodnot, je

nutné, aby tento byl sledován u generace, která ještě není příliš blízko dosažení důchodového věku.

Kompromisem mezi těmito protichůdnými požadavky je, že Základní ukazatel bude sledován pro generaci, která dosáhne důchodového věku za 20 nebo 25 let. Alternativně je možné stanovit, že Základní ukazatel bude sledován u generace, která v daném kalendářním roce dosáhne např. 45 nebo 50 let. Tato varianta by ovšem při dlouhodobém fungování procedury prodlužovala horizont predikce, což by postupně snižovalo přesnost.

Ve vazbě na zvolený Základní ukazatel je třeba stanovit i rozsah Zprávy. Minimalistická varianta (1) by pracovala pouze s hodnotou Základního ukazatele. Úzká varianta (2) by navíc do Zprávy zahrnula analýzu úmrtnostních charakteristik, které mají na hodnotu Základního ukazatele vliv. Ve variantě plné demografické prognózy (3) by obsahem byla kompletní demografická prognóza, obsahující i vlivy změn plodnosti a migrace. Maximální rozsah (4) by mohl navíc obsahovat i rozbor dalších faktorů, které mohou ovlivňovat bilanci důchodového systému, jako např. vývoj na trhu práce nebo změny chování ročníků vstupujících na trh práce.

Volba optimálního rozsahu je závislá i na volbě Základního ukazatele. Pokud bude sledována očekávaná střední délka života při dosažení důchodového věku, pak lze za optimální rozsah považovat úzkou variantu – (2) v běžných případech a variantu plné demografické prognózy – (3), pokud by vývoj Základního ukazatele vyžadoval zpracování návrhu na změnu tempa zvyšování důchodového věku pro PSP. V případě, že by Základním ukazatelem byl index závislosti, pak by Zpráva měla být zpracována v maximálním možném rozsahu – (4).

Ve všech variantách je součástí zprávy hodnota Základního ukazatele. Její změna spouští případnou automatickou reakci ze strany vlády. Nastavení spouštěcího mechanismu procedury je možné v zásadě dvěma způsoby, a to buď (1) odchýlením od stanovené požadované hodnoty nebo (2) opuštěním stanoveného pásma, ve kterém se má hodnota pohybovat.

První varianta je v praxi obtížně realizovatelná. Vzhledem k popsáním nepřesnostem demografických odhadů, ale i přirozenému vývoji, by i při malé odchylce každá pravidelná revize tento spouštěč aktivovala. Vhodnějším řešením je určení pásma, ve kterém se má Základní ukazatel pohybovat – (2).

Aktuálně je průměrná očekávaná střední délka života při dosažení důchodového věku pro generaci dnešních 45 letých přibližně 20 let<sup>11</sup>. Pásmo, ve kterém by se měla hodnota Základního ukazatele pohybovat, je vhodné nastavit v šíři dvou let (19 – 21 let). Teprve pokud by byla hranice pásma překročena, byl by spuštěn další postup.

### **c) Proces projednávání Zprávy**

Zpráva bude za všech okolností nejprve projednána vládou ČR a PSP. Vláda před předložením Zprávu schválí. V případě PSP je otázkou, zda by měla Zprávu pouze (1) vzít na vědomí nebo (2) schválit.

Toto nastavení je primárně závislé na způsobu, jak bude se Zprávou nakládat vláda. Pokud by vládě byla ponechána volnost v otázce, zda v reakci na Zprávu, která bude indikovat nutnost změny tempa zvyšování důchodového věku, předloží novelu zákona o důchodovém pojištění, je vhodnějším řešením schválení Zprávy PSP. Pokud bude vláda mít povinnost případnou novelu připravit a předložit, pak postačí, když bude Zpráva s informací o dalším postupu předložena PSP k informaci. Vzhledem k tomu, že doporučenou variantou je povinná příprava novely, pak v tomto případě postačí varianta – (1) vzetí na vědomí.

Proces projednávání zprávy je vhodné doplnit o projednávání na dalších fórech, zejména RHSD a případně Senátu, nejde však o zásadní podmínku fungování procedury.

V případě, kdy hodnota Základního ukazatele spustí proceduru změny tempa zvyšování důchodového věku, může být proces odlišný. V nulové variantě (1) by změna Základního ukazatele nevyvolala žádnou povinnou reakci. Ve volné variantě (2) vznikne vládě povinnost předložit do PSP novelu zákona o důchodovém pojištění, která bude měnit tempo zvyšování důchodového věku nebo Zprávu o demografickém vývoji v ČR doplnit přílohou, která odůvodní nečinnost vlády. Povinná varianta (3) pak předpokládá, že vláda předloží novelu, která mění tempo zvyšování důchodového věku povinně. Zpráva se v případě č. 2 a 3 automaticky stane součástí důvodové zprávy k předložené novele.

Za nulovou variantu je možno považovat ponechání stávajícího stavu. Avšak z pohledu plnění stanoveného cíle a plnění Doporučení Rady EU, ji lze označit za

---

<sup>11</sup> Existuje rozdíl mezi muži a ženami, jehož řešení je nad rámec tohoto materiálu, navíc pravidla diskriminace nedovolují odlišný přístup.

nevyhovující. Volná varianta, která ponechá vládě jistou volnost rozhodování, ale případná nečinnost bude muset být obhájena na půdě PSP, případně na dalších fórech, rovněž není optimální z pohledu naplnění požadovaných cílů. Doporučenou variantou je povinná varianta – (3), která ponechává manévrovací prostor pro rozhodování pouze v otázce rozsahu a nastavení novely zákona, ale nikoli v otázce předložení. Rozhodnutí o tom, zda je změna nutná a politicky akceptovatelná bude ponechána pouze v rukou PSP.

#### **d) Termíny, harmonogram a frekvence revizí**

K revizím důchodového věku musí docházet v pravidelných intervalech. Představitelná je celá škála možností od revizí každoročních až po období přesahující deset let.

Zpráva by měla reagovat na nové informace, jimiž jsou v tomto případě nově zpracované demografické prognózy. Ty jsou obvykle zpracovávány s frekvencí cca 5 let – vždy s návazností na Sčítání lidu a zhruba v polovině období mezi jednotlivými censy. V mezidobí nelze očekávat jakékoli zlepšení úrovně poznání. Revize, která by probíhala častěji (tedy každoročně nebo jednou za dva roky), by postrádala věcný smysl, protože pravděpodobnost, že bude takto často docházet ke změnám demografických charakteristik, je velmi nízká. Při řídké frekvenci naopak narůstá riziko, že změna demografického vývoje bude zachycena pozdě. Doporučeným řešením je tedy varianta jedné revize za 5 let, která vyvažuje rizika a náklady provádění.

Dále je možné určit lhůty pro projednávání v jednotlivých krocích, aby procedura probíhala plynule. Nicméně podrobnější rozpracování není prozatím v tomto stadiu diskuse nutné specifikovat.

## **VII. Doporučené řešení**

Pokud by bylo zvoleno výsledné řešení složené z doporučení v jednotlivých oblastech, bylo by možné celý proces pro situaci opuštění vymezeného pásma shrnout následujícím způsobem: Národní rozpočtová rada, případně ČSÚ, vytvoří Zprávu čtyři roky po vypracování poslední předchozí Zprávy. Obsahem Zprávy bude popis skutečného a předpokládaného vývoj úmrtnostní charakteristik obyvatel ČR, z něhož bude vyplývat (a bude jasně uvedena) hodnota očekávané střední délky života při dosažení důchodového věku – základního ukazatele – generace, které zbývá 20 let do důchodového věku. Pokud se hodnota Základního ukazatele vychýlí

z požadovaného pásma 19-21 let strávených v důchodu a bude zřejmé, že vládě vznikne povinnost připravit novelu zákona o důchodovém pojištění a změnit tempo zvyšování důchodového věku, bude přílohou Zprávy i plná demografická prognóza.

Zpráva bude předána vládě, která Zprávu projedná a předloží ji k projednání RHSD. Po projednání vládou bude Zpráva předložena PSP společně s informací, zda vláda na základě Zprávy připraví novelu zákona o důchodovém pojištění. Poté vláda v případě potřeby zahájí práce a připraví zmíněnou novelu nebo bude proces ukončen.

Novela zákona bude připravena tak, aby se střední délka života při dosažení důchodového věku dané generace vrátila do stanoveného pásma. Novela projde standardním legislativním procesem a v závislosti na výsledku projednávání v parlamentu bude nebo nebude přijata, případně přijata v podobě, do které ji upraví parlament.

## **VIII. Shrnutí**

Tento materiál byl primárně vytvořen proto, aby umožnil zahájení diskuze mimo rámec MPSV o zavedení stabilní procedury, který by procesně upravoval pravidelné revize důchodového věku. Vytvoření takovéto standardizované procedury přispěje, byť nepřímo, k udržitelnosti důchodového systému a rovněž vyhoví požadavkům Evropské komise, formulovaným v Doporučeních Rady Evropské unie.

Z úvodní kapitoly vyplývá, že v ČR byl v minulosti demografický vývoj brán vážně a důchodový věk byl upravován tak, aby tento vývoj reflektoval. Nicméně zákonné úpravy důchodového věku byly vyvolány především ne zcela uspokojivým vývojem veřejných financí, ne primárně změnou demografického vývoje. Proto existuje prostor pro zlepšení a zavedení pevnějších pravidel revizí, čímž budou omezena rizika, že tato praxe nebude v budoucnu narušena.

Ačkoli podle současných poznatků je důchodový věk zvyšován v souladu s vývojem očekávané doby dožití, je detailnější nastavení procedury pravidelné revize a případné povinné přípravy návrhu změny důchodového věku nutné, protože je pravděpodobné, že budoucí vývoj se odchýlí od demografických prognóz. K takovému vývoji ostatně docházelo i v případě minulých demografických prognóz.

Na druhou stranu tento materiál konstatuje, že není nutné a ani vhodné pevně provázat změny důchodového věku se změnami naděje dožití. Zahraniční zkušenost

se spojováním parametrů důchodového systému, zejména dávek, s demografickým vývojem ukazuje rizika a potenciální nestabilitu tohoto uspořádání. Navíc v oblasti přímé vazby mezi důchodovým věkem a očekávanou dobou dožití není dostupná žádná dlouhodobá ověřená zahraniční zkušenost. Proto je vhodné, minimálně v tomto okamžiku, volit volnější vazbu povinné revize s rozhodováním o úpravě důchodového věku PSP.

Závěrečné kapitoly shrnují popis klíčových oblastí, o kterých je třeba v souvislosti se zavedením této procedury rozhodnout. Součástí je i stručný popis jednotlivých možných řešení, jejich silných a slabých stránek, a doporučené varianty řešení.

## **Přílohy:**

### **1) Vývoj důchodového věku na území ČR (do roku 1990)**

#### **Období před rokem 1918**

O cílenější sociální, respektive důchodové, politice je možné z institucionálního hlediska na území ČR hovořit patrně od dob Marie Terezie. Za její vlády jsou prováděny aktivity směřující k sociálnímu zabezpečení státních úředníků a vojáků. Jde o důchody za výsluhu a doživotní renty pro císařské důstojníky. V roce 1771 a 1781 jsou vydány penzijní normály pro vdovy a sirotky pozůstalé po těch, kteří věrně sloužili. Postupně se počet osob v systému rozšiřoval (důstojníci, soudci, zaměstnanci veřejnoprávních svazků, horníci, železničáři, učitelé...), nicméně i tak se jednalo o relativně úzký okruh účastníků. Významným bylo císařské nařízení z roku 1866, které zavedlo princip určující výši důchodu po určité minimální době (např. 10 let) kvótou z platu, která se zvyšovala po pěti letech „věrné služby“. Pokud jde o zavádění sociálně-pojistných systémů, tak v letech 1888-1889 bylo zavedeno nemocenské a úrazové pojištění zaměstnanců.

Na základě tlaku zájmových organizací rakouských státních úředníků byl na přelomu let 1906-1907 přijat zákon o penzijním (úřednickém) pojištění. Návrh zákona byl inspirován institutem penzijního pojištění zaváděným v některých podnicích. Zákonem byl stanoven věk starobního důchodu pro obě pohlaví na 60 let a délka pojištění pro muže 40 let a pro ženy 35 let. V té době se střední délka života při narození pohybovala okolo 45 let.

#### **Období od roku 1918**

Systém sociálního pojištění byl převzat z Rakousko-Uherska. Až v říjnu 1924 bylo uzákoněno starobní a invalidní pojištění dělnictva (s platností od roku 1926). Nemocenské a úrazové pojištění dělníků tak bylo doplněno o další formy důchodů (včetně sirotčího a vdovského). Pojištění samostatně výdělečně činných osob (rolníci, živnostníci a osoby ze sféry svobodných povolání) se prosadit nepovedlo. Důchod byl vyplácen až v 65. roce života po ukončení zaměstnání. Po odpracovaných 20 letech vznikal dělníkům nárok na důchod ve výši 150-200 Kč měsíčně. Vdovy pobíraly poloviční důchod, sirotci pětínový, oboustranní sirotci dvou pětínový.



Zákon č. 221/1924 Sb., § 112:

Pojištěnci přísluší beze zřetele na invaliditu starobní důchod ve výši invalidního důchodu, dokonal-li šedesátýpátý rok věku, splnil-li čekací dobu podle § 107, odst. 4 a nepožívá-li invalidního důchodu.

**Období po roce 1948**

V předúnorovém období byl připravován komplexní koncept národního pojištění, který by zahrnoval celou společnost včetně rodinných příslušníků jak pracovníků, tak samostatně hospodařící občany a vykonavatele svobodných povolání. Měly být odstraněny rozdíly mezi dělníky a státními a veřejnými zaměstnanci. Povinné národní pojištění bylo zavedeno zákonem č. 99 z dubna 1948. Nárok na starobní důchod vznikl v 60 letech věku po minimálně dvaceti letech pojištění, případně v 65 letech věku po minimálně čtyřech letech pojištění. Pokud osoby nad 65 let věku nesplňovaly podmínky pro žádný druh důchodové dávky, mohl jim být přiznán sociální důchod.

Zákon č. 99/1948 Sb., § 62:

(1) Nárok na starobní důchod má pojištěnec, který dosáhl věku alespoň 65 let, nepožívá invalidního důchodu (§ 63) a nevydělává více než polovinu průměrného ročního výdělku podle § 71, odst. 5.

(2) Nárok na starobní důchod má dále pojištěnec, který dosáhl věku alespoň 60 let, nepožívá invalidního důchodu a nevydělává více než polovinu průměrného ročního výdělku podle § 71, odst. 5, byl-li pojištěn alespoň dvacet let podle § 2, odst. 1; doba dobrovolného pokračování v pojištění podle § 148 se do těchto dvaceti let započítává nejvýše ve výměře pěti let.

Rozdíly mezi důchody státních a veřejných zaměstnanců a dělníků se po úpravách výrazně snížily. Zákon č. 55/1956 Sb. o důchodovém zabezpečení snížil věkovou hranici pro odchod do důchodu u mužů z 65 na 60 let věku a u žen z 60 na 55 let. V roce 1957 byli zaměstnanci rozděleni do tří skupin podle zátěže na zdraví, kterou způsobovalo jejich povolání. Pracovníci v první pracovní kategorii mohli odcházet do důchodu již v 55 letech věku.

Zákon č. 55/1956 Sb., § 9:

(1) Starobní důchod náleží zaměstnanci, který byl zaměstnán (§ 6) nejméně 20 roků, jestliže v době trvání zaměstnání nebo nejpozději do dvou roků po výstupu z něho dosáhl věku aspoň 60 let, zaměstnanec I. pracovní kategorie nebo žena věku aspoň 55 let.

(2) Zaměstnanci, který byl zaměstnán (§ 6) po dobu kratší než 20 let, avšak nejméně 5 let, náleží starobní důchod, jestliže v době trvání zaměstnání nebo nejpozději do dvou roků po výstupu z něho dosáhl věku aspoň 65 let.

V roce 1964 byla zavedena diference odchodu do důchodu u žen podle počtu vychovaných dětí na 53 až 57 let a požadovaná doba pojištění pro dosažení plného starobního důchodu se prodloužila z 20 na 25 let.

Zákon č. 101/1964 Sb., § 11:

(1) Na plný starobní důchod má nárok pracovník, který byl zaměstnán nejméně 25 roků a v době trvání zaměstnání dosáhl věku aspoň 60 let.

(2) Na plný starobní důchod má nárok též pracovník, který byl zaměstnán nejméně 25 roků a dosáhl věku aspoň

a) 55 let, jestliže konal nejméně 20 roků zaměstnání uvedené v § 5 odst. 1 č. 1 písm. a) až e) a toto zaměstnání trvalo při dosažení uvedeného věku;

b) 58 let, jestliže konal nejméně 20 roků zaměstnání uvedené v § 5 odst. 1 č. 1 písm. f) a toto zaměstnání trvalo při dosažení uvedeného věku.

(3) Žena má nárok na plný starobní důchod, jestliže byla zaměstnána nejméně 25 roků a v době trvání zaměstnání dosáhla věku aspoň

a) 53 let a vychovala pět nebo více dětí,

b) 54 let a vychovala tři nebo čtyři děti,

c) 55 let a vychovala dvě děti,

d) 56 let a vychovala jedno dítě,

e) 57 let a nevychovala žádné dítě,

pokud pro ni není výhodnější ustanovení předchozího odstavce.

## **2) Automatické mechanismy v Nizozemí, Dánsku a Slovensku, zvyšování důchodového věku v ostatních státech, postoj EU a OECD**

### **Nizozemí**

V Nizozemí byl jako „standardní“ důchodový věk pro nárok na starobní důchod dlouho platný věk 65 let zavedený základním zákonem (tzv. AOV) a platný přes padesát let. Nicméně přibližně v roce 2010 se začalo diskutovat o případném zvýšení důchodového věku a následně byla diskuse přenesena i na tripartitní půdu, která je v Nizozemí velmi důležitým spolutvůrcem veřejné debaty. Původní pozice vlády směřovala k postupnému růstu na 66 let do roku 2018 a na 67 let od roku 2021. Nicméně po vyjednávání bylo dohodnuto o posunu dat na roky 2020 a 2025. Nicméně konečný návrh (nové) vlády stanovoval věk 66 let na rok 2019 a 67 let na rok 2023. Tento návrh vyvolal nesouhlasnou reakci a byl interpretován jako porušení dohod - následně došlo k vyjednání dílčích kompromisů spočívajících v umožnění odchodu do důchodu po přechodnou dobu určitému okruhu pojištěnců dle zvláštních pravidel. Nicméně podstata návrhu již zůstala zachována.

Teprve až od roku 2023 bude přistoupeno k aplikaci automatického mechanismu, který bude spočívat v porovnávání dvou pětiletých období a posunu střední délky života.

### **Dánsko**

Státem, který legislativně upravil proces, kterým se bude důchodový věk měnit, je Dánsko. Nicméně ani v Dánsku se nejedná o plně automatický mechanismus. Dánsko přijalo v roce 2006 opatření zvyšující důchodový věk z 65 na 67 let v letech 2024-2027. Od roku 2030 bude zvyšování důchodového věku navázáno na růst naděje dožití osob ve věku 60 let. K prvnímu posouzení dánským parlamentem, zda bude od roku 2030 přistoupeno k zvyšování důchodového věku, by mělo dojít v roce 2015 a potom následně pravidelně v pětiletých intervalech. Jestliže v roce 2015 bude průměrná naděje dožití osob ve věku 60 let překračovat hodnotu 81,4 (což je hodnota pro roky 2004-2005) tak dojde k dalšímu zvýšení důchodového věku. Podle předběžných kalkulací a demografických prognóz lze očekávat v roce 2015 zvýšení důchodového věku od roku 2030 na 68 let, v roce 2020 zvýšení od roku 2035 na 69 let, v roce 2025 zvýšení od roku 2040 na 70 let. Teoreticky je časová řada uvedena

až do roku 2090, kdy by mělo být rozhodnuto o zvýšení důchodového věku od roku 2105 na 76 let. Analogicky by se měla posouvat i hranice pro nárok na předčasný starobní důchod, která je o pět let nižší. Toto opatření by mělo přibližně od roku 2025 v zásadě dlouhodobě stabilizovat celkový počet starobních důchodců v populaci a tím i posílit finanční udržitelnost důchodového systému. Jistým potenciálním problémem může být skutečnost, že proces změny důchodového věku není zaměřen čistě do budoucnosti a zpětné posouzení vývoje a následný případný posun důchodového věku dopadá na jinou generaci, než u které ke změně došlo.

### Plánované zvyšování věkové hranice pro starobní důchod v Dánsku

Referenční rok(y) pro kalkulaci průměrné naděje dožití v 60 letech	Předpokládaný rok přezkumu naděje dožití	Rok kdy může dojít ke změně	Předpokládaná změna věkové hranice pro starobní důchod	Předpokládaná změna věkové hranice pro předčasný starobní důchod
2004-2005	2015	2030	68	63
2009-2010	2020	2035	69	64
2014-2015	2025	2040	70	65
2019-2020	2030	2045	70,5	65,5
2024-2025	2035	2050	71	66
2029-2030	2040	2055	71,5	66,5
2034-2035	2045	2060	72	67
2039-2040	2050	2065	72,5	67,5
2044-2045	2055	2070	73	68
2049-2050	2060	2075	73,5	68,5
2054-2055	2065	2080	74	69
2059-2060	2070	2085	74,5	69,5
2064-2065	2075	2090	75	70
2074-2075	2085	2100	75,5	70,5
2079-2080	2090	2105	76	71

Zdro dat:

- a) Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States - MISSOC 2011, situation on July 2010 ([www.missoc.org](http://www.missoc.org))
- b) National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010 – Denmark
- c) IPE – Investment and Pensions in Europe (10.6.2011 – Dutch government, social partners agree new pension deal)
- d) Konference „Sustainability and Adequacy of Funded Pension Schemes“, Riga, 25.5.2011

### Slovensko

K postupnému prodloužení a sjednocení dochází na Slovensku od roku 2004 na cílových 62 let. Důchodový věk u mužů se posunul z 60 let relativně rychle - přechodné období platilo pro ročníky 1944 a 1945. Od ročníku narození 1946 je důchodovým věkem 62 let. U žen je situace komplikovanější vlivem diferencovaného věku žen dle počtu vychovaných dětí. Zvyšování se týká generace 1947-1961. Nejzazší možným termínem je příklad ženy narozené v roce 1961 s pěti a více dětmi

s původním nárokem 53 let dle zákona z roku 1988 (zákon č. 100/1988 Sb.) nebude odcházet do důchodu v roce 2014, ale až v roce 2022/2023 ve věku 62 let.

V roce 2012 byl přijat zákon, který od roku 2017 zavádí mechanismus automatické úpravy důchodového věku. A protože se očekává růst naděje dožití, tak se bude zvyšovat i věková hranice 62 let. Textace právní úpravy je poměrně složitá, nicméně základem je srovnání dvou pětiletých, bezprostředně po sobě jdoucích klouzavých průměrů střední délky života (typově např. 2020-2025 a 2021-2026) a vypočítání reálného posunu naděje dožití v počtu dnů. Základním parametrem je střední délka života vykázaná statistickým úřadem společná pro muže a ženy. Předběžné kalkulace a odhady ukazují růst důchodového věku každoročně o přibližně 50 dnů, konzervativnější očekávají růst okolo 35 dnů. Důchodový věk tak není určen, ale je každoročně (vždy k 31. říjnu) oznámen posun důchodového věku o příslušný vypočtený počet dnů. Orientačně tak lze odhadnout, že důchodový věk pro člověka narozeného v roce 1970 bude 62 let plus 800 dnů, což je 64 let a cca 2 měsíce (první zvýšení o 50 dnů pro ročník narození 1955, za 16 let odhadované prodloužení  $16 \times 50 = 800$ ).

Vzhledem k tomu, že především pro ženy s více dětmi bylo současné zvyšování důchodového věku termínově plánováno až do roku 2023, bylo nutné vyřešit skutečnost, že mezi lety 2017 až 2023 by nedosáhly na věk 62 let. Proto bylo nutné přistoupit k zvýšení tempa. Například žena se čtyřmi dětmi narozená v roce 1957 mohla dříve odejít do důchodu ve věku 54 let (rok 2011), reforma z roku 2004 ji prodloužila věk o 6 let ( $9 \times 8 = 72$  měsíců) a stanovila důchodový věk na 60 let (rok 2017), nicméně poslední úprava ji odhadem posune věk o zhruba dalších pět měsíců.

Slovenský mechanismus, uvedený do praxe, bude znamenat každoroční oznámení skutečné výše důchodového věku na poslední chvíli. Obecně lze zaznamenat kritiku, která upozorňuje, že mohou být problémy s ústavností opatření, protože se předpokládá přesné, srozumitelné a předvídatelné vymezení práv a povinností.

### Statutární věková hranice pro nárok na starobní důchod (nejen) ve státech EU

stát	věková hranice		popis vývoje zvyšování důchodového věku
	muži	ženy	
<b>Belgie</b>	<b>65</b>	<b>65</b>	postupné zvýšení u žen z 62 let probíhalo od roku 1997 do roku 2009
<b>Dánsko</b>	<b>65</b> (67)	<b>65</b> (67)	v roce 2004 byl věk snížen v rámci širších opatření pro zvýšení participace starších osob na trhu práce, nyní zaveden automatický mechanismus, předpoklad pro rok 2030 zvýšení věku na 68 let
<b>Estonsko</b>	<b>63</b> (65)	<b>63</b> (65)	původní věkové hranice (60/55 let) z roku 1994 postupně upravovány do roku 2016, další pokračování na 65 let od roku 2026
<b>Řecko</b>	<b>65</b>	<b>60 (65)</b>	nová věková hranice platí pro pojištěnce vstoupivší do systému od roku 1993, jinak platí pro ženy 60 let
<b>Itálie</b>	<b>65</b> (68)	<b>60</b> (63)	od roku 2015 postupný růst u mužů na 68 a 4 měsíce let a u žen na 63 let a 5 měsíců do roku 2050, složitá pravidla, provázanost s dobou pojištění
<b>Lotyšsko</b>	<b>62</b> (65)	<b>62</b> (65)	od roku 1996 sjednocování (z původních 60/57 let) do roku 2008/9, v roce 2012 rozhodnuto pokračovat ve zvyšování tempem 3 měsíce za rok od roku 2014 do roku 2025 k hranici 65 let
<b>Litva</b>	<b>62,5</b> (65)	<b>60</b> (65)	cílového stavu z původních 60/55 let dosaženo v roce 2006, v roce 2011/2012 rozhodnuto o pokračování růstu na 65 let do roku 2026
<b>Maďarsko</b>	<b>62</b> (65)	<b>62</b> (65)	od roku 1997 postupné sjednocování z původních 60/55 let do roku 2002 respektive 2009, další prodloužení na 65 let do roku 2022
<b>Rakousko</b>	<b>65</b>	<b>60 (65)</b>	k růstu věkové hranice 60 let u žen by mělo dojít mezi lety 2024 až 2033 na cílových 65 let
<b>Slovinsko</b>	<b>58,63,65</b>	<b>58,61,63</b>	odvozeno od doby pojištění, delší doba účasti=nižší věk, původní hranice u žen 53/58/60, zvyšování do 2009/23
<b>Slovensko</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	od roku 2004 do roku 2007/14 sjednocení a prodloužení z původních 60 (muži) a 53-57 (ženy) let, zaveden automatický mechanismus a odhad pro ročník 1970 důchodový věk přes 64 let
<b>Británie</b>	<b>65</b> (68)	<b>60 (65)</b> (68)	růst věkové hranice u žen mezi lety 2010 a 2020 z 60 na 65 let a následně růst na 68 let, např. pro ženy narozené v roce 1978 - rok 2046
<b>Německo</b>	<b>65</b> (67)	<b>65</b> (67)	zvyšování věkové hranice na 67 let v období 2012-2029 pro osoby narozené po roce 1946
<b>Irsko</b>	<b>65/66</b> (67, 68)	<b>65/66</b> (67, 68)	pro tzv. contributory pension platí 66 let a tento věk se stane od roku 2014 standardním, následně by mělo dojít k zvyšování na 67 let - od roku 2021 a 68 let od roku 2028
<b>Polsko</b>	<b>65</b> (67)	<b>60</b> (67)	rozhodnuto a zvýšení a sjednocení důchodového věku na 67 let pro muže (2013-2020) a ženy (2013-2040)
<b>Francie</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	pro doplňková schémata 65 let, nutnost 40 let pojištění, v roce 2010 jisté "změkčení" podmínek a s tím související nutnost zvýšení pojistné sazby
<b>Kypr</b>	<b>65</b>	<b>65</b>	možnost čerpat dávku od 63 let za specifických podmínek
<b>Finsko</b>	<b>65</b>	<b>65</b>	v souvislosti s růstem naděje dožití avizována debata o postupném růstu věku o dva až tři roky do roku 2050
<b>Španělsko</b>	<b>65</b>	<b>65</b>	
<b>Švédsko</b>	<b>61-67</b>	<b>61-67</b>	pružný věk v důsledku NDC systému, garance minimálního důchodu od 65 let
<b>Nizozemí</b>	<b>65</b> (66, 67)	<b>65</b> (66, 67)	zaveden automatický mechanismus zvyšování věku od roku 2023, do té doby růst na 66 (v roce 2019) a 67 let (v roce 2023)



důchodů. Zvyšování věku odchodu do důchodu doplnit o opatření podporující zaměstnatelnost starších pracovníků a omezit možnosti předčasného odchodu do důchodu. Zejména zrušit veřejnou dotaci pro režim předčasného odchodu do důchodu. Přijmout opatření, která by výrazně zlepšila nákladovou efektivnost výdajů na zdravotní péči, zejména na péči v nemocnicích.

### **OECD Pension Outlook 2012: Zvyšování důchodového věku a rozšiřování soukromého penzijního pojištění je zásadní**

Podle zprávy OECD Pensions Outlook 2012 budou muset vlády postupně zvyšovat věk odchodu do důchodu, aby se vyrovnaly s rostoucí délkou života a zajistily tak, by jejich národní důchodové systémy byly finančně udržitelné a adekvátní. V době zvýšené globální ekonomické nejistoty mohou takové reformy také hrát klíčovou roli v reakcích vlád na krizi a přispět k fiskální konsolidaci. Během příštích 50 let se ve vyspělých zemích očekává, že se očekávaná délka života při narození zvýší o více než 7 let. V dlouhodobém horizontu bude důchodový věk v polovině zemí OECD 65 let, ve 14 zemích bude mezi 67 až 69 lety. Pensions Outlook 2012 uvádí, že zvyšování věku odchodu do důchodu probíhá nebo je plánováno v 28 z 34 zemí OECD. Očekává se však, že toto zvyšování věkové hranice bude držet krok s prodlužující se očekávanou délkou života pouze v 6 zemích pro muže a v 10 zemích pro ženy. Vlády by proto měly rozhodně zvažovat formální propojení věku odchodu do důchodu s očekávanou délkou života a vyvinout větší úsilí na podporu soukromých penzí. *"Takový razantní zásah je nutný. Je nezbytné zajistit prolomení bariér, které brání starším lidem, aby pracovali po dosažení tradičního důchodového věku, aby se naše děti a vnuci mohli těšit na přiměřený důchod na konci své pracovní kariéry,"* řekl generální tajemník OECD Angel Gurría. *"I když tyto reformy mohou být někdy nepopulární a bolestivé v této době napjatých veřejných financí a omezeného prostoru pro fiskální a měnovou politiku, mohou tyto reformy také sloužit k pozvednutí tolik potřebného růstu ve stárnoucích ekonomikách."* Reformy realizované v uplynulém desetiletí snížily budoucí veřejné důchodové dávky obvykle o 20 až 25 %. V průměru mohou v zemích OECD lidé, kteří v současnosti začínají pracovat, očekávat čistý veřejný důchod ve výši zhruba poloviny svých čistých výdělků v případě, že budou odcházet do důchodu při dosažení oficiálního důchodového věku po plné pracovní kariéře. Ale téměř ve všech 13 zemích, které mají povinné soukromé penze (např. Austrálie, Chile), nebo



kvazi-povinné systémy založené na celonárodních nebo odvětvových kolektivních smlouvách (např. Dánsko, Nizozemsko), mohou důchodci očekávat dávky ve výši přibližně 60 % výdělků. V některých zemích, kde jsou veřejné důchody relativně nízké a soukromé penze dobrovolné, jako je Německo, Irsko, Korea, Japonsko a Spojené státy, může velká část populace očekávat po odchodu do důchodu výrazné propady v příjmech. To by mohlo způsobit významné zvýšení chudoby důchodců. Pozdější odchod do důchodu a větší přístup k soukromým penzím budou mít pro snižování rozdílu mezi předdůchodovými a důchodovými příjmy naprosto zásadní význam.