

NÁVRH PENZIJNÍ REFORMY

(verze s NDC)

CESTA Centrum pro sociálně-tržní ekonomiku a otevřenou demokracii

Zpracovali: Jaroslav Vostatek, Peter Zborník, Tomáš Fiala

Redakce: Vít Klepárník

© CESTA Centrum pro sociálně-tržní ekonomiku a otevřenou demokracii

Říjen 2011

Úvod

V uplynulých desetiletích došlo k významným sociálním reformám ve vyspělých i postkomunistických zemích, přičemž důchodové reformy by v optimálním případě měly být součástí celkových sociálních reforem. *Výraznou tendencí, reagující i na zkvalitňování zdravotní péče a prodlužování lidského věku, je posilování zásluhovosti v systémech sociálního zabezpečení, při současném respektování univerzality (všeobecnosti) v poskytování zdravotní a sociální péče a respektování významu státní populační politiky.* Přitom v řadě zemí došlo či dochází ke snižování náhradového poměru u důchodů, ke zvyšování oficiálního důchodového věku, jakož i k dalším parametrickým změnám. *Česká republika patří k zemím s dlouhodobě udržitelnými veřejnými výdaji na důchody* a škrtnání těchto výdajů není nejen nutné, ale ani celospolečensky prospěšné.

České vládní pravicové strany usilují o jednostranné snižování výdajů na veřejné důchody a zvýšení podílu kapitálového typu zajištění v komerčním sektoru. Objevují se i návrhy na omezení systému na minimální rovný důchod. Pravicová vláda nemá tedy – kromě snižování veřejných výdajů na důchody – žádnou pozitivní koncepci rozvoje stávajícího veřejného penzijního pilíře, a v tomto smyslu se její politika liší od důchodových reforem např. v Maďarsku, Polsku či na Slovensku, které byly vždy paradigmatickou reformou veřejného pilíře spočívající v jeho zásadní transformaci podle zásluhovosti.

Základním problémem současné vládní penzijní politiky je její neodbornost a chaotičnost, která neodpovídá slibu odpovědných reforem. Tzv. malá důchodová reforma, která měla – návazně na nález Ústavního soudu – posílit zásluhovost veřejných penzí (to je v rozporu se snahou o rovné důchody), byla využita zejména k zvýšení důchodového věku v daleké budoucnosti a parametrickým změnám snižujícím veřejné výdaje na penze (zejména náhradový poměr – až o 10 % v následujících 15 letech). Vláda označuje tyto kroky za dlouhodobou stabilizaci veřejného penzijního systému vůči očekávanému demografickému vývoji, přesto ale vláda dále zneužívá demografický vývoj jako argument pro privatizaci důchodového systému.

Zájmem dnešních vládních stran není racionální reforma veřejného penzijního systému, ale jeho *rozsáhlá privatizace v zájmu několika finančních skupin.* Systém privátního „důchodového spoření“ odsouhlasený ve formě opt-outu, je pro většinu pojištěnců nevýhodný a pro všechny pojištěnce rizikový, neboť *podobné systémy nebyly zavedeny v žádné vyspělé tržní ekonomice a v žádné postkomunistické zemi se neosvědčily.*

Plná či částečná privatizace veřejného penzijního systému je vždy spojena s transformačními náklady, které mají negativní dopad na obyvatelstvo a stát. Sociální důchodové zabezpečení nelze ani částečně naplnit opt-outem do soukromých fondů, kde si pojištěnci mají volit mezi variantami, kterým prakticky nikdo z nich nemůže rozumět a který může mít podporu jen asi 10 % vysokopříjmových pojištěnců, kteří se bez takovýcho penzijních úspor se státní podporou obejdou.

Stimulem pro podporu privatizace veřejného penzijního systému jsou vysoké kapitálové výnosy, jichž bylo možné v předchozích obdobích dosáhnout vklady do investičních fondů. Ty však byly dosahovány v nejvyspělejších zemích světa za několik desetiletí a nelze se tudíž domnívat, že tyto individuální investice mohou být základem (druhým pilířem) sociálního důchodového zabezpečení základních vrstev obyvatelstva. Nevylučuje to, aby byly tímto způsobem zhodnocovány prostředky případného neziskového rezervního fondu systému sociálního důchodového pojištění, např. podle vzoru Švédska, USA či Velké Británie. *Jednotně organizovaný veřejný pojistný systém, poskytující jednotné starobní zabezpečení pro všechny výdělečně činné osoby, považujeme za výrazně efektivnější než (regulované) oligopolní trhy soukromých důchodových fondů. Poznatek ekonomické teorie o selhání anuitních a dalších trhů platí i dnes.*

Vedle možnosti úprav stávajícího systému důchodového zabezpečení se nabízí jeho rozčlenění na výhradně solidární pilíř a na pilíř sociálního starobního pojištění, postavený na zásadě ekvivalence a případně využívající i fondového (kapitálového) financování. Chybou penzijních systémů Maďarska, Polska a Slovenska je to, že nezahrnují solidární pilíř a stejně tak *neodpovídá zájmům většiny výdělečně činných obyvatel, aby stát poskytoval pouze solidární (rovné) důchody.*

Důchodové reformy ve světě směřují k rozčlenění veřejného penzijního pilíře do dvou funkčně odlišných pilířů: jednoho pojistného (zásluhového) a druhého solidárního. Hlavní opoziční straně tedy doporučujeme realizovat reformu veřejných důchodů podle tohoto osvědčeného vzoru, který dnes podporuje Světová banka: pojistný („první“) pilíř je přitom financován z pojistného, solidární („nultý“) pilíř nikoliv.

Autoři předloženého návrhu CESTY usilují o:

- zachování dosavadních důchodových nároků v plném rozsahu. Jejich valorizaci lze realizovat i připsáním odpovídající částky (pojistně-matematicky vypočtené) na osobní účet pojištěnce v pojistném veřejném penzijním pilíři; všechny prostředky na

osobním účtu budou valorizovány podle vývoje mezd a ze stavu účtu v den přiznání důchodu se důchod vypočte pojistně-matematickým způsobem,

- nesnížení budoucích důchodových nároků rodin a osob s podprůměrnými příjmy, čehož se dosáhne odpovídající výší základního (rovného) důchodu a důchodu za péči o dítě; cíle sledovaného důchodem za péči o dítě lze dosáhnout i připsáním odpovídajících částek na osobní účet pojištěnce v pojistném pilíři; tyto veřejné výdaje mohou i částečně být financovány ze státního rozpočtu (ne pojistným),
- obnovení systému sociálního pojištění v jeho moderní podobě a o jeho odpovídající propojení s daní z příjmů fyzických osob, které spočívá ve:
 - snížení pojistného důchodového pojištění na úroveň potřebnou k průběžnému financování pojistného starobního pilíře (například 16 %) a dalších důchodů (například 8 %). Snížení stropu pojistného sociálního důchodového pojištění na 125–200 % průměrné celostátní hrubé mzdy s tím, že stejný strop se použije i při výpočtu dávek důchodového pojištění (u starobních důchodů je to dáno již samotnou konstrukcí jejich výpočtu),
 - zvýšení sazby daně z příjmů fyzických osob tak, aby bylo možno realizovat odpočet zaplaceného pojistného na důchodové i další sociální pojištění od daňové povinnosti,

1. Vize důchodové reformy

Nultý a první pilíř

Vládní, tzv. malou důchodovou reformou došlo posunu stávajícího systému veřejných penzí směrem k posílení příspěvkové zásluhovosti, obvyklé v systému sociálního důchodového pojištění ve světě, takže se systém dostal na hranici plné ekvivalence z pohledu úhrnného odvodu za celou profesní kariéru a úhrnného obdržení důchodu díky odlišným dobám dožití osob s vyššími a nižšími příjmy. Také vzhledem k dalším zvláštnostem českého penzijního a spořicího systému, kterými jsou zejména *celosvětově nejvyšší dotace tří skupin soukromých finančních produktů*, je možno racionální důchodovou reformu koncipovat takto:

- *dosavadní důchodové nároky vyčíslit podle dosavadních pravidel a dále je samostatně valorizovat podle vývoje nominálních mezd až do zahájení výplaty důchodu,*
- *budoucí důchodové nároky strukturovat do dvou veřejných penzijních pilířů, s nastavením poměru pojistného a solidárního pilíře s mírnou převahou pojistného pilíře (např. 60 % pojistný pilíř a 40 % solidární).*

- *základní výměru starobního důchodu transformovat na samostatný základní důchod v základní výši stanovené procentem z průměrné hrubé mzdy (např. 15 %), tato základní výše by se snižovala v závislosti na nároku z 1. pilíře do stropu daného opět procentem z hrubé mzdy.*
- *náhradní dobu pojištění z titulu péče o děti řešit v pojistném pilíři nefinančním příspěvkem ve výši průměrného příspěvku posledních 12 měsíců před odchodem do mateřství,*
- *procentní výměru důchodu transformovat na pojistný starobní důchod, vypočítávaný ze mzdy do výše 150–200 % průměrné celostátní hrubé mzdy a financovaný pojistným se sazbou stanoveným procentem, například 16 % ze mzdy až do uvedeného stropu; v sazbě pojistného je již započteno standardní zdanění důchodu jako příjmu fyzických osob,*
- *stávající progresi zdanění příjmů včetně pojistného sociálního a zdravotního pojištění v zásadě neměnit, kromě odstranění dnešních nesrovnalostí vyvěrajících z koncepce zdaňování superhrubé mzdy a zastropení pojistného; za tímto účelem považovat pojistné za slevu na dani z příjmů fyzických osob.*
- *zavedení daně z mezd vyplácených zaměstnavateli, které přesahují strop pojistného sociálního důchodového pojištění, se sazbou ve výši sazby tohoto pojistného placeného zaměstnavateli.*

K provozu penzijního pojistného pilíře je zapotřebí zřídit Sociální důchodovou pojišťovnu, která může z pověření a na účet státu i poskytovat základní důchody a organizovat i zabezpečení důchodů za péči o dítě. Současně může poskytovat i dobrovolné sociální důchodové připojištění a povinné připojištění zaměstnanců ve vybraných rizikových profesích a provozech.

Rezervní fond

Rezervní fond bude vytvářen v prvním pilíři (NDC) jednak z příspěvků státu na důchod rodiče, který v daném roce pečuje o dítě ve věku do čtyř let a jednak z přebytku systému NDC. Tento rezervní fond pak bude čerpán v letech deficitu tohoto systému. Nepočítá se s existencí dalšího fondu budoucnosti.

2. Věk odchodu do důchodu

S rostoucí střední délkou života a let prožitých ve zdraví je nutno akceptovat potřebu postupného zvyšování věkové hranice nároku na starobní důchod. Jednou z možností je

navázat dobu odchodu do důchodu na střední délku života. Zároveň je ovšem třeba rozšiřovat prostor pro individuální rozhodnutí, kdy odejít do důchodu, a nechávat tento odchod jen jako jednorázovou záležitost, to jest náhlý přechod z plného zaměstnání do plného starobního důchodu. I vzhledem k tomu, že střední délka života se velmi podstatně liší v závislosti na socioekonomickém postavení člověka.

Zasadíme se o postupné zpružnění podmínek odchodu do důchodu s tím, že bude upřednostňovat takové systémové nástroje, které budou občany motivovat k prodlužování jejich pracovní aktivity, mimo jiné v podobě částečných pracovních úvazků. Doporučujeme, aby byla věnovaná velká pozornost způsobu výpočtu předčasných důchodů a přesluhování tak, aby zároveň umožňoval dřívější odchod do důchodu s přiměřeným dopadem na jeho výši a zároveň motivoval k pracovní aktivitě.

U rizikových profesí s prokazatelně kratší průměrnou dobou dožití navrhuje těmto profesím vyvedení části pojistného na soukromý důchodový účet sloužící k pokrytí doby před získáním nároku na státní důchod či na posílení příjmu při snížené výměře předčasného důchodu. Doporučujeme, aby na základě aktualizovaných populačních a ekonomických prognóz iniciovat byla přesněována hranice věku odchodu do důchodu.

Příklad možného nastavování důchodového věku:

Flexibilní důchodový věk, kdy si může občan sám zvolit dobu odchodu do důchodu, by mohl být nastavený tak, že *průměrná vyplácená částka v důchodu zůstane stejná*, tj. při dřívějším odchodu do důchodu se důchod sníží a při pozdějším odchodu do důchodu se důchod zvýší. Meze flexibilního důchodového věku může být stanoven jako rozmezí od základního důchodového věku, například plus minus 3 let. Při základním důchodovém věku 65 let by potom osoba se mohla rozhodnout jít do důchodu mezi 62 a 68 let (65-3 a 65+3). Flexibilním důchodovým věkem je podporovaná vyšší účast starších na pracovním trhu, což vede jak k vyšším příjmům státu tak k vyšším důchodům.

Základní důchodový věk: Základní důchodový může být nastaven tak, aby poměr mezi průměrného počtu let v důchodu a průměrného počtu let v produktivním věku byl konstantní. Průměrný počet let v důchodu je neznámý při odchodu do důchodu, ale lze odhadnout pomocí osvědčených demografických postupů.

3. Vztah mezi důchodovým systémem a rodinnou politikou

K tomu, aby NDC byl i při velkých demografických výkyvech provozuschopný, je nutné vytvářet náhradní kapitálové zdroje – rezervní fond a zároveň posílit rozpočtově rodinnou politiku. Doporučujeme proto zvýšit výdaje na rodinnou politiku o cca 0,5 %–0,65 % z HDP

na cca 2,95 % z HDP oproti stavu v roce 2007 z důvodu, aby byla zmírněna diskriminace rodičů a udržení dlouhodobé udržitelnosti státního rozpočtu.

Touto investicí by se Česká republika mohla přiblížit úhrnné plodnosti (možná až k 1,8), čímž by se zlepšila dlouhodobá udržitelnost veřejných financí, pokud jsou navýšené prostředky rozvázně alokovány. *Navrhujeme tedy navýšení státních výdajů na rodinné politiky o ušetřené peníze na rodinnou politiku z roku 2007 a tuto částku navýšit o cca 18–25 miliard Kč.*¹ Důvody vysvětluje demografická analýza v **Příloze 1** (analýza Tomáše Fialy) a další analýzy² poukazují na skutečnost, že v období mezi 2040 a 2070 dojde k zvýšení počtu důchodců ku počtu zaměstnaných, které nezabrání nárůst důchodového věku.

Vícegenerační udržitelnost důchodového systému

Děti sice obnášejí krátkodobé výdaje pro stát, ale dlouhodobě přivádějí příjmy. Přínos dětí do společnosti se ukazuje až při rozpočtovém horizontu dvou až tří generací, jelikož děti do pracovního věku pouze obnášejí výdaje pro stát a rodiče. Pokud se rozpočtový horizont posune na vicegenerační pohled změní se rozpočtová perspektiva na dětí z „nákladového“ pohledu a „přínosného“ pohledu. Dobrá rodinná politika, která má za výsledek vyšší porodnost a následnou větší pracovní sílu, má kladný vliv na dlouhodobou udržitelnost fiskální politiky a přináší nižší náklady na důchodový systém v % z HDP.

Dlouhodobá fiskální udržitelnost lze měřit indikátorem S2 měřená Evropskou unií. Tento indikátor určí výši rozpočtové korekci potřebnou pro dlouhodobého stabilizování veřejných financí v procentech z HDP. Tato potřebná korekce byla v roce 2009 7,4 % z HDP ze kterého dlouhodobých nákladů z udržení stárnoucí populaci činí 3,7 % z HDP. Hlavní část těchto výdajů se skládá ze zvýšených výdajů na důchody a na zdravotnictví (tyto výdaje představují polovina zvýšených výdajů na důchody).³

Ekonomická diskriminace rodičů v důchodovém systému:

Důchodové zabezpečení rodičů je horší než u bezdětných nebo osob s jedním dítětem. Kvůli výdajům na děti mají rodiče nižší úspory a kvůli časové investici v dětech mají rodiče nižší možnosti si přivydělat, více pracovat či udělat zisk lépe placené zaměstnání. Přímé výdaje pro jedno dítě pro průměrnou rodinu s dvěma dětmi do věku 24 let dítěti jsou odhadnuté na

1 Pro srovnání výdajů České Republiky na rodinnou politiku s zahraničními zeměmi, viz s. 94 [zde](#) a [zde](#).

2 Viz [zde](#).

3 Pro více informace, viz report EU [zde](#).

více než 2 miliony Kč.⁴ Domníváme se, že *podobně jak Ústava chrání právo občana na bezplatnou zdravotní péči, aby nemusel ekonomicky trpět ze zhoršení svého zdravotního stavu, podobně by člověk měl mít právo si založit rodinu s dvěma až třech dětech, aniž by nemusel ekonomicky výrazně trpět.*^{5 6}

Vysoké důchody a nízká státní podpora rodin ovlivňuje porodnost negativně.⁷ Pokud snížení důchodů nepřijde v úvahu měla by se z důvodu podpory dlouhodobé udržitelnosti důchodů zajistit adekvátní podpora rodin s dětmi. Z výše uvedených důvodů se navrhují následná opatření pro snížení ekonomické diskriminaci rodin a posílení jejich postavení v důchodovém systému a zároveň jako příprava pro snížených příjmů důchodového systému v období 2030–2070.

Doporučení k posílení rodinné politiky

Jesle a školky

V souladu s představami panujícími v Evropské unii je třeba posílit veřejné instituce zabezpečující péči o děti předškolního věku. Jesle a školky by měly mít možnost poskytnout místa pro děti podle barcelonských cílů: 90 % dětí od 3 let až do školního věku a 33 % dětí pod třech let.⁸ Další pozitivní rozpočtový efekt by se projevil tím, že se zvýší zaměstnanost matek a tím i příjmy do veřejných rozpočtů včetně důchodového systému. Je vhodné investovat do kvalitní předškolní péče, aby děti se dobře vyvíjeli z kognitivního a sociálního hlediska.

Kratší rodičovská dovolená s vyšším náhradovým poměrem

Rodičovská dovolená by měla zabezpečit náhradový poměr ve výši 100 % průměrného příjmu rodiče posledních 12 měsíců před odchodem na rodičovskou dovolenou, zastropovaný na 150 %–200 % průměrného hrubého příjmu, v období až 24 měsíců, s možností čerpání na poloviční, 1/4 a 1/8 rychlosti do 8 let dítěti.⁹ Peněžité pomoci v mateřství, porodné a rodičovský příspěvek by se měly sloučit do jedné dávky.

4 Viz [zde](#) a [zde](#). K této hodnotě se může přičítat hodnota neplacené práce pro výchovu dítěti ve výši 40 % výdajů na dítě. Pro hodnocení neplacené práce viz [zde](#) a [zde](#).

5 Rodiny nemají tolik dětí kolik by chtěli mít hlavně z ekonomických důvodů, viz Tabulka 14 [zde](#).

6 Pro studie, které argumentují, že kvalita života člověka se v průměru snižuje, čím více dětí člověk má, z důvodu zhoršené ekonomické situace a sociálního statusu, viz [zde](#) a [zde](#).

7 Viz [zde](#), [zde](#) a [zde](#).

8 Viz s. 12 (13) [zde](#).

9 Je možné se inspirovat švédským systémem rodičovských příspěvků; viz [zde](#).

Podpora flexibilních a částečných pracovních úvazků

Podpora flexibilních a částečných pracovních úvazků se stejnou mírou zabezpečení pracovního úvazku jako plné pracovní úvazky, například subvencemi ale hlavně legislativně. Aktivně podpořit začleňování matek na pracovním trhu po ukončení rodičovské dovolené. Investované částky do těchto opatření se vrací do státního rozpočtu díky vyššího začleňování matek na pracovním trhu. Česká republika je mezi státy EU s nejhorsí zaměstnaností matek s dětmi pod 6 let.

Dva měsíce rodičovské dovolené pro každého z rodičů

Zvážit zda nerezervovat 2 měsíce rodičovské dovolené pro každého z rodičů. Podíl otců na výchovu dítěti podporuje i začleňování matek na pracovním trhu, tím že se doba strávena matkou na péči o dítěti snižuje.¹⁰

Podmíněná podpora rodin:

Zvážit zda nepodmínit část podpory rodin buď prací, studiem či rekvalifikací rodičů od daného věku dítěti, případně aktivním hledání práce. Podmínkou je zavedení všech opatření uvedených výše.

Výše uvedená opatření nejen vedou k zajištění dlouhodobé stability důchodového systému tím, že rodiče mohou si ekonomicky dovolit si pořídit děti, ale vede taky k navýšení zaměstnanosti žen, což vede k zvýšení příjmů do státní pokladny včetně posílení důchodového systému.¹¹

První krok pro zjišťování dobré podpory rodin může být dotazovací šetření rodičům a osobám ve věku před založením rodiny (např. mezi 18 a 40 let), které zkoumá jak by rodiče sami si přáli, aby podpora rodin byla uspořádaná, a zkoumá jak ekonomika ovlivňuje rozhodnutí rodičů si pořídit další děti.

4. Druhý pilíř

Navrhujeme vyjednávat s pravicovými stranami o realizaci povinného soukromého starobního pojištění v jeho švédské podobě (tzv. prémiová penze), nikoliv však v podobě doporučené PES a NERV. Předpokladem je ochota vlády posunout datum vzniku takového pilíře na rok 2015 a

10 Větší podíl otců na chod domácnosti může taky mít za následek vyšší porodnost, viz [zde](#).

11 Pro více informací o doporučené politice, viz [zde](#).

realizace reformy veřejných penzí podle švédského (či norského) vzoru, tj. především ustavení pojistného starobního pilíře, ustavení rezervního fondu budoucnosti. Za tím účelem navrhuje ustavit pracovní skupinu z nezávislých odborníků, s případnou účastí expertů ze zahraničí.

Vládou prosazený zákon o důchodovém spoření bez podpory ústavní většinou poslanců, podle našeho názoru nepředstavuje zodpovědnou důchodovou reformu. Současná vláda ignoruje názory opozice na důchodovou reformu a prosazuje takové pojetí, které dokonce ani jedna z koaličních stran neměla ve svém programu, a z tohoto důvodu je taková reforma neobhájitelná. Podporujeme rozhodnutí hlavní opoziční strany takovou reformu po parlamentních volbách ukončit. Považujeme za nezbytné aby se postupovalo důsledně ústavní cestou, nikoliv cestou znárodnění penzijních fondů.

Autoři předkládaného návrhu nesouhlasí s oslabováním příjmů veřejného průběžného systému. V případě zavedení 2. pilíře pravicovou vládou přijme tato opatření. Poskytovatelé navrhovaného důchodového spoření (penzijní společnosti) musí ve svém podnikatelském záměru počítat s faktem, že produkt důchodového spoření se stane od roku 2015 plně dobrovolným a všichni pojištěnci a jejich zaměstnavatelé budou platit jednotné pojistné do 1. pilíře (NDC). Důchodové nároky těch, kteří využili opt-outu budou sníženy podle pravidel platného zákona o důchodovém spoření.

5. Třetí pilíř

Součástí tzv. třetího penzijního pilíře je dnes u nás penzijní připojištění se státním příspěvkem a soukromé životní pojištění. *Zákonem o doplňkovém penzijním spoření pravicová vláda zreformovala penzijní připojištění podle představ dnešních penzijních fondů, které mají být transformovány na penzijní společnosti. Mají tak být fakticky základem pro prosazení (pokračování) dnešní oligopolní struktury penzijních fondů, jež má navíc převzít i poskytování důchodového spoření ve zřizovaném druhém penzijním pilíři. Dosavadní penzijní fondy budou přeměněny na „transformované fondy“, provozované penzijními společnostmi, do nichž již nebude možno vstupovat. Podle koncepce třetího pilíře budou penzijní společnosti zřizovat povinný konzervativní fond a další „účastnické fondy“ podle vlastní úvahy. Pravicová vláda navrhuje zachovat v tomto pilíři státní příspěvek (s pozměněnou konstrukcí) i stávající daňové výhody penzí, což je celosvětově raritní a hlavně úroveň této státní podpory je nejvyšší na světě. S reformou penzijního připojištění na systém investičních účastnických fondů přitom padá poslední možný důvod pro zvýhodnění tohoto produktu oproti soukromému životnímu pojištění či běžným investičním fondům. Nově*

navrhované produkty (fondy) třetího penzijního pilíře, poskytované penzijními společnostmi, jsou běžně existujícími produkty, nabízenými již delší dobu životními pojišťovnami (bez státního příspěvku).

Navrhujeme nastolit rovné podmínky pro všechny poskytovatele spořicíh a penzijních produktů ve třetím pilíři. Navrhujeme zrušit daňové výhody a navrhujeme, aby skutečné penzijní produkty dostávaly státní příspěvek ve výši cca 8,5 % z příspěvku účastníka. Takto uspořené veřejné prostředky budou plně využity ke snížení deficitu veřejných financí, čímž *ztratí smysl vládou připravená reforma třetího pilíře.* Nejjednodušší rozumnou reformou dnešních penzijních fondů je jejich povinná transformace na životní pojišťovny. Stávající penzijní fondy i nově zřizované účastnické fondy penzijních společností stojí a padají s vysokými státními dotacemi jejich produktů. Zvýšení prostředků na veřejné důchody považujeme za podstatně efektivnější způsob využití těchto prostředků než podpora prodeje finančních produktů.

Převažujícím typem penzijních fondů ve světě jsou neziskové instituce a nadace, poskytující podnikové penze (occupational schemes). Tzv. Penzijní směrnice EU ukládá umožnit volný přístup podnikových penzijních institucí, fungujících na fondovém principu, na trhy členských zemí, a to v zájmu snižování nákladů těchto institucí, za nediskriminačních podmínek. Tyto přístupy plně podporujeme, na rozdíl od pravicové vlády, jejíž negativní přístup k Penzijní směrnici vedl k opakovanému uložení pokut ČR Evropským soudním dvorem.

6. Klíčové ukazatele a přístupy pro důchodovou reformu

Pro prosazování úspěšné a udržitelné důchodové reformy která zlepší poměry mezi občanům, je vhodné použít ukazatele dlouhodobého ekonomického vývoje a taky prosazovat alternativní ukazatele, které lépe než HDP vypovídá o kvalitě života skupin občanů jako jsou důchodce a rodiny s dětmi. *Je doporučeno, aby ukazatele níže každoročně aktualizoval ČSÚ.*

Schodek udržitelnosti (ukazatel fiskální udržitelnosti)

V kapitole o rodinné politice a fondu budoucnosti prezentovaný ukazatel fiskální udržitelnosti, který počítá s vlivem demografického rozvoje na dlouhodobé fiskální udržitelnosti. Doporučujeme zavést národní indikátor dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí například 60 let do budoucnosti. Tento indikátor ukazuje, že porodnost ovlivňuje

dlouhodobou udržitelnost veřejných rozpočtů včetně důchodového systému a poskytuje tím silný argument pro posílení rodinné politiky a odstranění ekonomické diskriminaci rodičů.¹²

Sledování veřejných výdajů podle skupin obyvatel

Česká republika dosud nepřijala sjednocenou metodiku výpočtu výdajů na rodiny s dětmi na národní úrovni, která umožňuje sledovat celkové výdaje státu na rodiny s dětmi, včetně daňových výhod. Evropská Unie nepřijala sjednocený pohled na veřejné výdaje spojené s rodinnou politikou. Je vhodné sjednocenou metodiku vypracovat pro Českou republiku za účelem měřit ekonomickou diskriminaci rodičů, důchodců i jiných skupin obyvatel.

Doplňování soustavy národních účtů o účtech „kvality života“

Měření subjektivních hodnot jako spokojenosti života kontroverzní téma, takže toto doporučení je vhodné přijmout se zdravou mírou opatrnosti.¹³ Měření kvality života může pomoci k zjištění rozdílů v kvality života mezi různých skupin obyvatel a příčin těchto rozdílů (například mezi rodičů a bezdětných nebo mezi důchodců a lidí v produktivním věku) a jejich vývoj v čase. Například mají rodiče z důvodu ekonomické diskriminaci horší kvalitu života než bezdětné. Měření kvality života může proto poskytnout podklady pro účinnější politické rozhodování o důchodové reformě a argument proč je vhodné v souvislosti s reformou zvýšit podporu rodičům.¹⁴

Zveřejňování všech podkladů pro důchodovou reformu:

Výpočty, které slouží jako základ důchodové reformy prosazovaná Bezděkovou komisí nebyly zveřejněné. Například nebyly zveřejněné výpočty demografických scénářů či vývoj výdajů na důchodového systému ku HDP. Tím byla zablokována možnost veřejné kontoly a oponentury těchto podkladů a výpočtů. *Z tohoto důvodu je zásadní, aby důchodová reforma byla tvořena průhledně a za úzké spolupráce s odbornou veřejností.*

12 Viz report EU zde a detailní popis generačního rozpočtování pro výpočet fiskální udržitelnosti [zde](#).

13 Měření kvality života podporují např. Joseph Stiglitz, Amartya Sen a Daniel Kahneman [zde](#) (s. 57) a [zde](#).

14 Pro přehled jak statistický úřad konkrétně může postupovat při měření kvality života, viz [zde](#).

Příloha 1: Demografický vývoj České republiky

Věkové složení obyvatelstva závisí především na vývoji počtu narozených dětí. Tento vývoj byl značně nerovnoměrný, období s vysokým počtem narozených dětí se střídala s obdobími nízké porodnosti. Proto je i věkové složení populace značně nepravidelné. Některé věkové skupiny jsou velmi početné (např. 30–39 letí – osoby narozené v 70. letech), v jiných věkových skupinách je počet obyvatel daleko menší (např. 10–14letí – osoby narozené na přelomu tisíciletí.)

Nepravidelná věková struktura bude mít mimo jiné za následek nepravidelný vývoj poměru počtu důchodců ku počtu osob v produktivním věku, což může v budoucnu způsobit nestabilitu důchodového systému. Demografický vývoj a jeho výkyvy lze však poměrně přesně a s dostatečným předstihem předpovědět a včas navrhnout potřebná opatření vedoucí ke snížení jeho dopadů na důchodový systém.

Předpoklady demografické projekce obyvatelstva ČR

Projekce byla vypočtena ve třech variantách: minimální, střední a maximální. Ve všech variantách se předpokládá stejný další růst délky života s postupným snižováním tempa tohoto růstu. Do roku 2050 by střední délka života mužů měla vzrůst na 83,4 roku, do roku 2100 na 88,4 roku. Předpokládané hodnoty střední délky života žen jsou 88,4 v roce 2050, resp. 93,4 v roce 2100.

Minimální varianta předpokládá pokles úhrnné plodnosti (počtu dětí na 1 ženu) na 1,4 a pokles ročního migračního přírůstku na 10 tisíc osob. Střední varianta uvažuje postupný nárůst úhrnné plodnosti na 1,7 a migrační přírůstek 25 tisíc osob ročně. Maximální varianta počítá s postupným nárůstem úhrnné plodnosti až na 2,0 a s nárůstem ročního migračního přírůstku na 40 tisíc osob ročně.

Hlavní výsledky demografické projekce obyvatelstva ČR

Podle minimální varianty by počet obyvatel poklesl do roku 2050 zhruba na 9,5 miliónu osob, do roku 2100 na 6,5 miliónu. Střední varianta by znamenala zachování počtu obyvatel zhruba na současné úrovni. Při obou variantách by byl počet narozených trvale nižší než počet zemřelých, přirozený úbytek obyvatelstva bude ve střední variantě kompenzován trvalou imigrací. Podle maximální varianty by počet obyvatel vzrostl na 12 miliónů do roku 2050 a na 14 miliónů do konce tohoto století.

Jako charakteristika zátěže průběžného důchodového systému se často udává počet osob v důchodovém věku na 100 osob v produktivním věku resp. obrácený poměr: počet osob v produktivním věku na 1 důchodce. Za osoby v produktivním věku považujeme všechny osoby od 20 let do důchodového věku. Přitom důchodový věk uvažujeme trvale rostoucí podle současné právní úpravy.

Ani trvalé zvyšování důchodového věku nezabrání určitému nárůstu počtu důchodců na 100 osob v produktivním věku po roce 2030, kdy budou do důchodu odcházet silné populační ročníky narozené v 70. letech. Tento nárůst však bude pouze dočasný.

Podle nejméně příznivé – minimální – varianty by sice kolem roku 2060 připadalo na 100 osob v produktivním věku 58 osob v důchodovém věku (namísto dnešních 38), do roku 2100 by však tento počet poklesl na 46. *Podle střední varianty* by počet osob v důchodovém věku na 100 osob v produktivním věku vzrostl jen na necelých 50 a do roku 2100 poklesl na 35, tedy na nižší hodnotu než v současné době. *Maximální varianta* předpokládá nárůst počtu důchodců na 100 produktivních jen na 44 a následný pokles na 29, tedy hluboko pod současnou úroveň.

Nevýhodou uvedeného ukazatele je skutečnost, že zatímco počet osob v důchodovém věku je poměrně dobrým odhadem počtu starobních důchodců, počet osob v produktivním věku není dobrým odhadem počtu osob, které jsou zaměstnány (a tedy odvádějí příspěvky do důchodového systému). Přesnějším ukazatelem míry ekonomické zátěže důchodového systému je proto porovnání počtu osob v důchodovém věku a počtu zaměstnaných osob.

Podle údajů ČSÚ bylo v roce 2010 zaměstnáno zhruba 45 % obyvatel ČR. Předpokládáme, že tento podíl zůstane zachován, jedná se o 70–80 % osob v produktivním věku. Trend vývoje počtu důchodců na 100 zaměstnaných osob je pochopitelně podobný jako trend vývoje počtu osob v důchodovém a v produktivním věku. Podle minimální varianty by počet důchodců na 100 zaměstnaných osob vzrostl ze současných 49 na 70 (kolem roku 2060), do konce století by však poklesl na 61. Střední varianta předpokládá nárůst pouze na 60 důchodců na 100 zaměstnaných a následný pokles na 47 (tedy méně než nyní). Při maximální variantě by počet důchodců na 100 zaměstnaných osob vzrostl pouze na 54 a následně poklesl na 39, což je opět výrazně méně než dnes.

I při nejméně příznivé – minimální – variantě by počet zaměstnaných na 1 důchodce neklesl pod 1,4. Katastrofické prognózy hovořící o 1 důchodci na 1 pracujícího se zdají být proto naprosto neopodstatněné.

charakteristika	varianta	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
úhrnná plodnost	min.	1,492	1,400	1,400	1,400	1,400	1,400	1,400	1,400	1,400	1,400
	stř.	1,492	1,600	1,650	1,700	1,700	1,700	1,700	1,700	1,700	1,700
	max.	1,492	1,700	1,800	1,900	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
střední délka života mužů	vše	74,40	76,90	79,40	81,40	83,40	84,40	85,40	86,40	87,40	88,40
střední délka života žen	vše	80,60	82,85	85,10	86,75	88,40	89,40	90,40	91,40	92,40	93,40
migrační přírůstek (v tisících osob ročně)	min.	15,6	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	stř.	15,6	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
	max.	15,6	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
počet osob v důchodovém věku na 100 osob v produktivním věku	min.	37,6	41,8	41,2	44,7	54,3	58,3	51,3	47,1	48,1	46,2
	stř.	37,6	41,1	39,7	41,7	48,2	49,6	42,5	37,6	36,5	34,9
	max.	37,6	40,6	38,4	39,4	44,2	44,3	37,6	32,6	30,7	28,9
počet osob v produktivním věku na 1 osobu v důchodovém věku	min.	2,66	2,39	2,43	2,24	1,84	1,72	1,95	2,12	2,08	2,16
	stř.	2,66	2,43	2,52	2,40	2,07	2,02	2,35	2,66	2,74	2,86
	max.	2,66	2,46	2,60	2,54	2,26	2,26	2,66	3,07	3,26	3,46
počet důchodců na 100 zaměstnaných	min.	48,7	52,5	53,4	58,1	66,1	69,7	64,9	61,0	62,0	60,8
	stř.	48,7	51,6	50,9	53,7	58,9	60,1	54,5	49,6	48,6	47,4
	max.	48,7	50,9	49,2	50,5	54,0	53,7	48,0	42,8	40,7	39,1
počet zaměstnaných na 1 důchodce	min.	2,06	1,90	1,87	1,72	1,51	1,43	1,54	1,64	1,61	1,64
	stř.	2,06	1,94	1,96	1,86	1,70	1,66	1,83	2,02	2,06	2,11
	max.	2,06	1,96	2,03	1,98	1,85	1,86	2,09	2,34	2,46	2,56

Tabulka 1: Hlavní předpoklady a výsledky projekce obyvatelstva ČR

Pozn.: min.– minimální varianta, stř. – střední varianta; max. – maximální varianta

Závěry

Ani navrhované trvalé zvyšování důchodového věku nezabrání zvýšení finanční zátěže důchodového systému po roce 2040, kdy budou do důchodu postupně odcházet silné populační ročníky narozené v 70. letech. Toto zvýšení zátěže však bude pouze dočasné. Při příznivém demografickém vývoji by mohl být na konci tohoto století počet důchodců na 100 zaměstnaných osob dokonce o něco nižší než v současné době.

Demografický vývoj tedy není důvodem k radikální reformě systému důchodového zabezpečení. Je však třeba včas najít způsob, jak zajistit stabilitu důchodového systému

v období, kdy budou v důchodu silné populační ročníky narozené v 70. letech. K zajištění stability důchodového systému by výrazně přispělo zvýšení imigrace a především zvýšení porodnosti nad současnou stále poměrně nízkou úroveň. Dosavadní vývoj v tomto roce však zatím svědčí spíše o snižování plodnosti žen v ČR.