

Podklad pro jednání Odborné komise pro důchodovou reformu dne 11. 12. 2014

Úvodem

Podle Mandátu naší komise vedeme otevřenou a konstruktivní debatu o optimálním směřování důchodového systému, která má vyústit v návrh jeho budoucí podoby. Mandát předpokládá, že finální výstupy a doporučení budou představeny ve formě Závěrečných zpráv, obsahujících návrhy konkrétních změn, doplněné o popis zkoumaných oblastí spolu s analýzou dopadů, které budou sloužit obhajobě návrhů. Návrhy mají být přijímány na základě konsensu, ve výjimečných případech na základě většinové shody stálých členů.

Připravované návrhy, vázané na vymezení cíle OK, byly diskutovány ve třech pracovních týmech (viz tabulka).

Tabulka: Přehled pracovních týmů OK realizujících stanovené cíle Mandátu OK.

Zkr.	Název pracovního týmu	Realizace cílů Mandátu OK	Vedoucí týmu
PT1	Ukončení II. pilíře a nastavení parametrů III. pilíře	č. 3 - Ukončení tzv. II. pilíře č. 5 – Podoba doplňkových důchodových systémů	Vít Samek
PT2	Důchodový věk a valorizace důchodů	č. 1 - Nastavení důchodového věku č. 2 – Mechanismus valorizace důchodů	Tomáš Kučera
PT3	Komplexní systémové analýzy, zásluhovost a transfery	Obecný cíl: Komplexní systémové analýzy č. 4 – Posílení principu zásluhovosti č. 6 - „Narovnání transferů mezi občany, rodinou a státem č. 5 - (částečně) Podoba doplňkových důchodových systémů	Otakar Hampl

Prvním výstupem, který připravil PT1, byl schválen OK a ta jej předložila prostřednictvím MPSV vládě již 31. 7. 2014, byl materiál „Návrh způsobu ukončení systému důchodového spoření“. Po pracovní konferenci konané dne 13. 11. 2014 došlo k rozčlenění výstupů, které se promítnou do znění Závěrečné zprávy za rok 2014, do tří oblastí:

1. Konkrétní návrhy určené k předání vládě koncem tohoto roku.
2. Témata konkretizující činnost OK v oblasti důchodového systému v roce 2015.
3. Témata a doporučení pro relevantní kontext důchodového systému.

Hlavním bodem jednání OK dne 11. 12. bude posouzení konkrétních návrhů spadajících do oblastí č. 1. Následuje jejich stručná charakteristika s tím, že předseda OK a vedoucí pracovních týmů jsou připraveni je v diskusi charakterizovat podrobněji. **Předmětem diskuse se posléze stanou i témata sub. 2. a 3.**

Ad 1. Konkrétní návrhy určené k předání vládě koncem tohoto roku.

1.1. Návrh revizního systému nastavení hranice důchodového věku

Výchozí situace: Současné nastavení posunu hranice důchodového věku (HDV) bez uvedení konkrétní limitní hodnoty HDV vychází nejen z předpokladu trvalého dynamického růstu naděje dožití, ale také celé řady dalších implicitních předpokladů (dynamický růst naděje dožití v dobrém zdravotním stavu, uplatnění osob ve vyšším věku na trhu práce, apod.). Jedná se vesměs o předpoklady, pro jejichž přijetí ve velmi vzdálených časových horizontech neexistují dostatečně spolehlivé podklady. Současné nastavení navíc nepřipouští potenciální možnost jakýchkoliv negativních změn aktuálních tendencí. Lze proto konstatovat, že není v dostatečné míře založeno na praxi a výzkumu (evidence based).

Charakteristika řešení: Zavést revizní systém nastavení HDV, který by odstranil nedostatky aktuálního nastavení a umožnil reagovat na změny vnějších podmínek reprezentovaných v počáteční fázi fungování tohoto systému očekávaným vývojem naděje dožití při dosažení HDV v jednotlivých generacích. Otevřený systém, který by bylo možné s postupujícím poznáním a schopností vytvářet další dostatečně spolehlivé prognózy, např. prognózy vývoje naděje dožití v dobrém zdravotním stavu, postupně zdokonalovat. Současně by se revize nastavení HDV mělo vždy týkat pouze omezeného okruhu generací, pro které je informace o HDV aktuální. Neměla by se týkat generací současných dětí a adolescentů, stejně tak, jako generací v předdůchodovém věku, u nichž by revize dříve stanovené HDV již neměla být ze zákona přípustná.

Popis řešení:

1. Revizní systém nastavení HDV by ve své výchozí podobě byl založen na jediném v současnosti objektivně a do jisté míry i spolehlivě odhadnutelném parametru – naději dožití mužů a žen z příslušné generace při dosažení HDV.
2. Spouštěcím mechanismem povinného projednání otázky revize by bylo očekávané (prognózované) překročení kritické hodnoty odchylky kontrolního parametru od stanovené hodnoty u jedné nebo více generací odpovídajících referenční věkové kategorii.
3. Jako referenční věkovou kategorii navrhuje zavést věkovou skupinu 25-55 let, které na konci roku sestavení prognózy odpovídají jednotlivé generace osob narozených před 24 až 54 lety. U generací dříve narozených by se již dříve stanovená HDV neměnila.
4. Jako kontrolní parametr navrhuje zavést **procentuální podíl očekávané doby prožité nad HDV z očekávané průměrné délky života osob, které se dožily HDV** počítaný jako prostý aritmetický průměr z těchto průměrných délek pro muže a ženy se dvěma dětmi, a to **na úrovni 25,0 % neboli jedné čtvrtiny průměrné délky jejich života.**
5. Pokud by hodnota kontrolního parametru vystoupila z pásma daného hodnotami 24,0-26,0 %, vláda by na základě zákonného pověření do určité doby uplynulé od publikace očekávaného překročení kritické hodnoty odchylky projednala a Poslanecké sněmovně (PS) PČR předložila návrh novely zákona o důchodovém pojištění upravující hranice DV pro všechny dotčené generace k dalšímu projednání.
6. Procentuální podíl očekávané doby prožité nad HDV z očekávané průměrné délky života osob, které se dožily HDV v jednotlivých generacích, spolu s další relevantní informací charakterizující demografické vývoj a perspektivy ČR stejně jako aktuální vývoj a výhledy národního hospodářství, veřejných financí a důchodového systému by byly publikovány ve **Zprávě o očekávaném populačním vývoji ČR v širších souvislostech**

vývoje důchodového systému (dále Zpráva), která by byla vydávána pravidelně, s periodicitou 5 let.

7. S ohledem na standardní načasování publikace dat ze sčítání a z běžné evidence navrhujeme zpracovávat všechny potřebné prognózy v průběhu druhého pololetí kalendářních roků končících na číslici 3 a 8. Výsledná Zpráva by pak byla prezentována na začátku roků končících na číslici 4 a 9.
8. Za účelem zajištění co nejspolehlivějších prognostických odhadů vývoje navrhujeme zavést a dále zdokonalovat **systém tvorby alternativních populačních prognóz** (dále Prognóz) a odvozených prognóz pro potřeby důchodové reformy.
9. Prognózy by zpracovávala pracoviště, zabývající se dlouhodobě tvorbou populačních prognóz na úrovni ČR, což aktuálně jsou ČSÚ, VŠE a PřF UK. Prognózy by na těchto pracovištích vznikaly ve stejnou dobu a při použití stejných základních dat o minulém populačním vývoji. Vzniklé Prognózy by jako doposud zůstaly ve vzájemném konkurenčním (kompetitivním) vztahu. Jejich výsledky by však byly před zveřejněním porovnány a zjištěné rozdíly diskutovány na širším odborném fóru. Teprve po úpravách, jejichž provedení by bylo ponecháno na autonomním zvážení zpracovatelů konkrétní Prognózy, by se přistoupilo k oddělené publikaci výsledků jednotlivých Prognóz. Dohodnutá základní forma a obsah prezentace by zajistily možnost výsledky Prognóz snadno porovnat. Tímto postupem by byla zajištěna jak vyšší kvalita (spolehlivost) prognostických výstupů, tak také jejich časová a věcná komparabilita.
10. Zpráva vyznačující se standardizovaným obsahem i formátem by byla v uvedených letech zpracovávána vybraným autorským kolektivem na základě výsledků oficiální prognózy, jejímž zpracovatelem je ze zákona ČSÚ.
11. Prognózy a Zprávy navrhujeme sestavovat na základě zákonného ustanovení nebo výzvy (zadání) a za finanční podpory Vlády ČR.
12. Věcným garantem, zadavatelem a koordinátorem zpracování Prognóz a Zprávy by bylo MPSV.
13. Zpráva by se předkládala Vládě ČR prostřednictvím MPSV jako jejího věcného garanta k mandatornímu projednání bez ohledu na to, zda kritické hodnoty uvedené pod bodem 5 byly překročeny nebo ne.
14. Při překročení jedné z kritických hodnot uvedených pod bodem 5 by vláda na základě projednané zprávy předložila PS PČR návrh novely zákona o důchodovém pojištění upravující HDV pro všechny dotčené generace.
15. V případě, že by posun hranice důchodového věku měl mezi dvěma sousedními generacemi přesáhnout 4 měsíce, navrhujeme přistoupit k rozdělení takové hodnoty posunu v rámci jedné generace. To by znamenalo, že jedné části by vznikl nárok na plný starobní důchod v poněkud odlišném věku, než části druhé, případně částem dalším.
16. Posun HDV u žen s jiným počtem dětí než dvě by probíhal proporcionálně, tj. v poměru temp zvyšování HDV u žen se dvěma a jiným počtem dětí dle aktuální zákonné úpravy posunu HDV, a to až do vyrovnání s HDV u mužů.
17. PS PČR by na základě zákonného pověření do určité doby uplynulé od předložení návrhu novely zákona o důchodovém pojištění upravující změnu HDV tento návrh projednala a rozhodla, zda k navržené nebo jiné úpravě hranice DV přistoupí.
18. Celý tento proces navrhujeme ukotvit v zákoně č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění.

Zdůvodnění: Doba pobírání důchodu je významným parametrem každého důchodového systému, neboť má výrazný vliv na jeho saldo. Pro zajištění dlouhodobé stability systému musí být případné prodloužení doby pobírání důchodu kompenzováno nižšími náhradovými poměry, vyššími odvody, menší zásluhovostí nebo vyšší mírou příjmové chudoby mezi důchodci. V budoucnosti se s ohledem na růst naděje dožití při dosažení

HDV i výrazný růst počtu osob v důchodovém věku neobejdeme bez dalšího posunu HDV. Na druhé straně by však tento posun měl mít určitý racionální základ a být vůči jednotlivým generacím v maximální možné míře spravedlivý.

Připoutat růst hranice důchodového věku k určité očekávané konstantní době prožité nad hranicí důchodového věku není mezigeneračně spravedlivé, neboť je velmi pravděpodobné, že od generace ke generaci poroste podíl doby prožité ve špatném zdravotním stavu k celkové době prožité nad HDV. Jako spravedlivější se jeví zaručit těm, kteří dosáhnou HDV, že jejich relativní průměrná doba prožitá nad touto hranicí bude stejná jako u předcházejících či následujících generací, přičemž se nebude výrazně měnit ani relativní průměrná doba prožitá v důchodu v dobrém zdravotním stavu.

Podle současných odhadů a hrubých propočtů by se mělo zachovat současné tempo prodlužování DHV pro všechny generace narozených před rokem 1978, přičemž právě u generace 1977 by mělo dojít k úplnému vyrovnání věku odchodu do mužů a žen bez ohledu na počet dětí. Po té by se posun HDV patrně zpomalil a u generace dětí narozených v roce 2010 by HDV neměla přesáhnout 69 let místo 72,5 roku podle současné právní úpravy a aktuálních prognostických odhadů.

1.2. Sdílení vyměřovacích základů manželů

Cílem je zajistit spravedlivý důchod pro oba manžele prostřednictvím společného sdílení vyměřovacího základu pro výpočet důchodu.

Způsob řešení:

- Zavést sdílení vyměřovacích základů mezi manželi, tj. rozdělit sloučený vyměřovací základ na půl mezi oba partnery.
- Zajištění administrace prostřednictvím každoročního záznamu nároků na společný důchod prostřednictvím evidenčních listů důchodového pojištění každého z manželů včetně uplatnění vyloučených dob, což umožní stabilní a přehledné řešení i v podmínkách současného nestabilního rodinného prostředí. K ukončení sdílení vyměřovacích základů by došlo například rozvodem nebo odchodem jednoho z manželů do důchodu. K započítání takto evidovaných společných vyměřovacích základů by došlo až v okamžiku podání žádosti o důchod při výpočtu výše důchodu.
- V rámci manželství by společné sociální pojištění vzniklo automaticky povinně tedy podobně jako společné jmění manželů. Analogicky s tímto institutem by mohlo být i právním úkonem alternativně zrušeno.

Pracovní tým zatím navrhuje uplatnit toto opatření pouze pro osoby žijící v manželství a registrované partnerství.

1.3. Narovnání pojistných odvodů parametrizací sazeb s ohledem na zásluhy rodin s dětmi

Způsob řešení:

- Zvýšení základní sazby v rámci pojistných odvodů.
- Procentické snížení pojistných odvodů na straně zaměstnance za dítě vyživované ve společné domácnosti se uplatní pro oba rodiče – to je důležité s ohledem na podporu návratu do práce pro rodičovské dovolené. Vyměřovací základ pro důchod při tom zůstává v plné výši.

Doporučená varianta – rozpočtově vyrovnaná

Tato varianta je založena na úpravě sazeb pojistného podle počtu dětí v domácnosti:

- Žádné dítě - 8,5 %
- Jedno dítě - beze změny, tj. 6,5 %
- Dvě děti - 4,5 %
- Tři děti - 2,5 %
- Čtyři a více dětí - 0,5 %

Změna sazeb placených zaměstnavatelem se nepředpokládá.

Návrhy na změny v doplňkovém penzijním spoření (III. pilíři) realizované společně se zrušením důchodového spoření (II. pilíře)

Návrhy ve prospěch účastníků doplňkového penzijního spoření

1.4. Rozšířit v zájmu vyšší motivace účastníků k volbě dlouhodobé výplaty místo jednorázového výběru prostředků naspořených ve III. pilíři **osvobození od daně z příjmů i na výplaty penzí** na určenou dobu za podmínky, že její výplata bude prováděna **nejméně po dobu 10 let**.

1.5. Zrušit minimální věk pro účast - umožnit stát se účastníkem doplňkového penzijního spoření bez omezení věkem (dětem tak budou moci spoření sjednat jejich rodiče či prarodiče; dojde tak i k odstranění diskriminace mezi finančními produkty, zvýší se podpora dlouhodobého spoření v zájmu dosažení výrazně vyšších penzijních úspor i edukace ve společnosti ve vztahu k doplňkovému penzijnímu spoření).

Návrhy ve prospěch penzijních společností

1.6. Zvýšit limit pro investování do standardních fondů kolektivního investování ze 35 % na 40% (dnes) hodnoty majetku v účastnickém fondu a limit pro investování do speciálních fondů kolektivního investování z 5 % na 10% hodnoty majetku v účastnickém fondu.

1.7. Kapitálový požadavek týkající se doplňkového kapitálu na krytí peněžních prostředků, které nejsou přiřazeny do účastnických fondů, ale jsou placeny nebo vypláceny ve prospěch účastníků nebo při vracení státního příspěvku **nahradit povinností penzijní společnosti držet tyto prostředky před jejich přidělením příslušným účastnickým fondům na běžném účtu odděleně od ostatních prostředků určených k jinému účelu**. Dále upravit, že tyto prostředky **nebudou spadat do majetkové podstaty v případě úpadku penzijní společnosti** a upravit nakládání v případě převodu účastnických fondů.

1.8. Zvýšit stanovený zákonný limit na provize zprostředkovatelům ze současných 3,5 % průměrné mzdy na 7 %, v zájmu posílení konkurenceschopnosti z pohledu distribuce doplňkového penzijního spoření na finančním trhu. Zachovat přitom současné limity odvodů klientů penzijní společnosti.

1.9. Stanovení povinnosti ČNB odejmout povolení z důvodu neplnění stávajících zákonných požadavků změnit **na možnost uvážení dohledového orgánu při posouzení individuální situace účastnického fondu** (nebude mít vliv na situaci účastnických fondů, které nebudou nyní ke konci roku splňovat zákonné požadavky).

1.10. Přiznat právo penzijní společnosti na úhradu prokazatelně vynaložených nákladů při provádění exekucí na majetek účastníků doplňkového penzijního spoření.

Ad 2. Témata konkretizující činnost OK v oblasti důchodového systému v roce 2015.

PT2:

2.1. Diskutovat a zaujmout stanovisko k otázce předčasných důchodů, včetně možnosti jejich rozšíření na základě testovaného zdravotního stavu, snížené HDV pro vybrané kategorie povolání a případně výsluh za odpracovanou dobu.

2.2. Diskutovat a zaujmout stanovisko k alternativám současného mechanismu valorizace důchodů, případně navrhnout nový mechanismus valorizace.

PT3:

2.3. Detailní analýza a návrh řešení vdovských a vdoveckých důchodů v souvislosti se sdílením vyměřovacích základů manželů.

2.4. Vyšší zapojení OSVČ do veřejného průběžného systému a jejich ochrana před pádem do chudoby při odchodu do důchodu – potřeba řešit v úzké koordinaci s MF.

2.5. Podpora rychlejšího návratu matek do práce pomocí snížené sazby pojistného na straně zaměstnavatele ve spojení s částečnými úvazky a dalšími opatřeními v oblasti rodinné politiky.

2.6. Narovnání pojistných odvodů parametrizací sazeb s ohledem na vybrané skupiny ohrožené chudobou – zejména mladé absolventy a pracovníky v předdůchodovém věku (50+)

2.7. Zavedení evidence odvodů sociálního pojištění za státní pojištěnce.

2.8. Zohlednění nákladů spojených s péčí o děti do výše důchodu – opatření nějakým způsobem podporuje většina politických stran - není však dosud základní shoda v odborné diskusi, zda toto opatření řešit přímou asignací od dětí k rodičům v důchodu nebo obdobným opatřením s vysokou korelací zásluhy prostřednictvím navýšení zásluhové procentní části důchodu za vychované děti

2.9. Zohlednění zásluh týkajících se péče o staré nebo zdravotně postižené rodinné příslušníky v uplatnění důchodových nároků.

PT1:

2.10. Snížit hranici nároku na státní příspěvek pro účastníky doplňkového penzijního spoření ve věku od narození do 26 let ze tří set korun na sto korun podle následující tabulky:

Výše příspěvku účastníka v Kč	Výše státního příspěvku v Kč
100 až 999	50 + 20 % z částky nad 100
1000 a více	230

Zdůvodnění: Cílem navrhovaných úprav doplňkového penzijního spoření má být zvýšení jeho atraktivity pro co nejširší okruh obyvatel. Pro méně majetné skupiny obyvatel je však minimální výše úložky zajišťující státní podporu 300 Kč prohibitivní, zvláště, pokud pečují o nezaopatřené děti. Návrh předložený vládě předpokládá otevření počátku spoření všem občanům už od narození. Je ovšem zřejmé, že pokud se tak stane, začnou svým potomkům spořit především majetnější rodiče, zatímco pro ty méně majetné může být minimální hranice 300 Kč za každého pojištěného s nárokem na státní podporu už neúnosná. Státní podpora úložek pro děti a mládež už od 100 Kč tak učiní penzijní spoření pro děti dostupnější i pro méně majetné vrstvy.

Návrhy na úpravu státní podpory v oblasti daňových zvýhodnění namísto úpravy STP:

2.11. Sjednotit limit pro daňovou úlevu pro příspěvek zaměstnavatele (30 tis. ročně) a příspěvek účastníka (12 tis. ročně), ideálně navýšit tento společný limit na 50 tis. Kč

(dvojnásobek průměrné mzdy). V praxi by to znamenalo, že zaměstnavatel může přispět až do výše 50 tis. Kč ročně. Účastník (zaměstnanec, OSVČ) může odečíst od základu daně částku jím zaplaceného příspěvku (redukovanou podle následujícího bodu) sníženou o příspěvek zaměstnavatele.

2.12. Upravit výpočet příspěvku účastníka pro odpočet od základu daně. Nyní to je účastníkem zaplacený příspěvek snížený o 12 tis. Kč, nově by to byl účastníkem zaplacený příspěvek snížený o příspěvky účastníka, ke kterým byl nárokován státní příspěvek (plus redukce o příspěvek zaměstnavatele v případě sjednocení limitu podle předchozího bodu). Stávající pravidla, kdy se vždy od zaplaceného příspěvku účastníka odčítá suma 12 tis. ročně, znevýhodňuje účastníky, kteří platí v průběhu roku příspěvek nižší než 1000 Kč (a nečerpají tak plný státní příspěvek), ale pro daňovou úlevu se předpokládá jako by jej čerpali. Např. klient s měsíčním příspěvkem 500 Kč měsíčně získá ročně státní příspěvek 1560 Kč, ale pokud by vložil v prosinci mimořádný příspěvek 6000 Kč (celkový příspěvek na prosinec by byl 6.500 Kč), nezískal by na část svého příspěvku ve výši 5.500 Kč ani státní příspěvek ani daňovou podporu.

Poznámka: Autor obou návrhů Vladimír Bezděk odhaduje, že navržené změny by mohly zvýšit příspěvek do třetího pilíře o 5-10 mld. Kč ročně, většina tohoto zvýšení by byla ve formě příspěvku účastníka, což odpovídá státní podpoře ve výši 0,75-1,5 mld. Kč (daňová úspora účastníka při odpočtu od základu daně).

Ad 3. Témata a doporučení pro relevantní kontext důchodového systému.

PT2:

3.1. Provázání úspor důchodového systému v důsledku zvyšování HDV, případně změny dalších parametrů (např. minimální odpracované doby) s výdaji ostatních složek sociálního a zdravotního systému.

3.2. Uplatnění osob v předdůchodovém věku na trhu práce a odraz posunu HDV ve vývoji zaměstnanosti starších lidí.

3.3. Odhad reálného prostoru pro zvyšování podílu vyplácených důchodů na HDP v kontextu budoucích valorizací.

PT3:

3.4. Důchodové pojištění je spjato s mnoha dalšími součástmi sociálního systému, například s politikou zaměstnanosti, s politikou bytovou či vzdělávací, nicméně nejvíce s politikou populační a rodinnou. Nejlepší důchodovou politikou je tedy zároveň také systémově pojatá robustní a stabilní rodinná politika. **Opatření v rámci důchodového systému jsou zaměřena především na odstranění či zmírnění hlavních nespravedlností a systémových chyb motivujících k bezdětnosti v rámci důchodového systému s cílem stabilizovat tento systém a zajistit jeho dlouhodobou udržitelnost. Celkové řešení narovnání transferů a spravedlivého postavení rodiny a dětí ve společnosti, systémové řešení situace různých ohrožených skupin domácností a populační úloha by měly být součástí systémového řešení rodinné politiky.**

*Zpracoval Martin Potůček na základě podkladů vedoucích pracovní týmů OK
8. 12. 2014, technická korekce chyb 12. 12. 2014.*