

Informace pro paní ministryni

k možnostem vytvoření podmínek pro dřívější odchod do důchodu zaměstnanců vykonávajících náročná povolání

Vláda na svém jednání dne 31. srpna 2018 „pověřila ministryni práce a sociálních věcí Michaelu Marksovou a místopředsedu vlády a ministra financí Andreje Babiše navrhnout do konce září podobu důchodového zvýhodnění pro pracovníky náročných povolání“.

Z dosavadních pracovních jednání zástupců sociálních partnerů se zástupci Ministerstva práce a sociálních věcí na odborné úrovni vyplývá, že **ministerstvo očekává, že toto řešení bude hledáno výlučně v rámci tzv. III. důchodového pilíře**, tj. v rámci doplňkového penzijního spoření.

Vládu k tomuto pověření nepochybně motivovalo jak snížení věku pro odchod do důchodu pro některé zaměstnance v hornictví (se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech), které bude realizováno na základě schválené zákonné právní úpravy v rámci celospolečenské solidarity v průběžně financovaném důchodovém pojištění, *aniž by se na financování těchto nároků podílely soukromé důlní společnosti, které plně čerpaly zisky plynoucí z práce této skupiny zaměstnanců*, tak potřeba udržet dlouhodobě finanční stabilitu a sociální přiměřenost důchodů vyplácených s průběžného důchodového systému.

Požadavky na opatření podobné snížení důchodového věku horníků přicházejí i z jiných průmyslových odvětví, ve kterých historicky fungovaly tzv. preferované důchodové kategorie, zejména z ocelářství, stavebnictví, dřevozpracujícího průmyslu a chemie. Všude tam se nacházejí profese a pracovní činnosti, které nedávají předpoklady pro to, aby s ohledem na vynakládanou námahu či rizika spojená s výkonem práce neumožňovala setrvat v těchto profesích do odchodu do důchodu a zaměstnanci těchto odvětví vnímají pozitivní přístup vlády k horníkům jako prolomení čtvrt století trvajících vládního moratoria ve vztahu k problému „pracovních kategorií“ v důchodovém systému, a proto se domáhají analogické právní úpravy i pro své profese.

Ve vyspělých zemích existují v zásadě pouze dva přístupy, jak tuto situaci řešit. První souvisí s fungováním služeb zaměstnanosti (aktivní politikou zaměstnanosti), kdy úřady práce ve spolupráci se zaměstnavateli organizují speciální programy, které umožňují připravit uvedené zaměstnance na jiné, pro ně vhodné zaměstnání v předstihu před tím, než nastane stav jejich faktické opotřebovanosti vedoucí k jejich zdravotní nezpůsobilosti.

Předpokladem je dobrá úroveň podpor v nezaměstnanosti, která umožní uvedeným zaměstnancům v době rekvalifikace udržet si přijatelnou životní úroveň, místní dostupnost nové práce a také mzdová úroveň na místech, pro která jsou tito zaměstnanci rekvalifikováni, která se neliší dramaticky od mezd, které tito zaměstnanci pobírali před zařazením do rekvalifikačního programu.

Tyto programy jsou hrazeny z více zdrojů, u největších restrukturalizačních programů v Německu souvisejících s útlumem hornictví, či ocelářství, byly tyto programy financovány jak z federálních prostředků, tak z prostředků zemských vlád, komunit, a ve výrazné míře z prostředků zaměstnavatelů, kteří uvedené zaměstnance propouštěli.

Druhou možností je předčasný odchod do starobního důchodu, který je využíván v praxi poměrně hojně, bez ohledu na skutečnost, že Evropská unie ve svých požadavcích a

doporučeních vznášených ve vztahu k vládám členských zemí Evropskou Komisí předčasné důchody zahrnuje stereotypním odkazováním na zhoršující se demografickou situaci v členských zemích EU.

Předčasné odchody do důchodu jsou pak realizovány v praxi členských zemí Evropské unie buď v rámci průběžného veřejného důchodového systému (I. pilíř), nebo v rámci tradičního zaměstnavatelsko-zaměstnaneckého soukromého penzijního systému (II. pilíř). Česká republika propásla historicky dvakrát (v roce 1994 a v roce 2000) možnost zaměstnavatelsko-zaměstnanecký důchodový systém v zemi zavést, přes výslovný závazek vlády národního porozumění, že tento systém, jako kompenzace za zrušené pracovní kategorie bude zaveden.

V důsledku toho byli zbaveni zaměstnavatelé ve vztahu k důchodovým nárokům svých zaměstnanců povinnosti hradit jiné příspěvky, než pojistné na sociální zabezpečení, tj. určené na financování důchodů v průběžném důchodovém pojištění. Proto musí dnes zaplatit dřívější odchody do důchodu horníků státní rozpočet, nikoliv firma OKD, která je zbavila další pracovní perspektivy poté, když po dlouhé roky využívala jejich práci a výnosy z ní vyváděla do zahraničí, zejména v podobě dividend a tantiém...

Zaměstnanci i zaměstnavatelé proto logicky očekávají, že řešení, které zajistí možnost dřívějšího odchodu pro zaměstnance vykonávající namáhavé, popř. rizikové práce, bude hledáno (a nalezeno) především v I. pilíři, protože potřeba předčasných odchodů do starobního důchodu se týká zaměstnanců, kteří by měli odejít do důchodu již dnes a v dalších letech.

Soukromý důchodový systém založený na příspěvkově definovaných dávkách, jakým je český III. pilíř v jeho obou dále uvedených podobách umožňuje zajistit dřívější odchody do důchodu reálně pouze za předpokladu, že

- **dotčený zaměstnanec je již po řadu let jeho účastníkem (systém je dobrovolný),**
- **mu zaměstnavatel po řadu let poskytoval pro tyto účely příspěvek ve větší výši (i zde je vše dobrovolné pro zaměstnavatele),**
- **zaměstnanec nevybere všechny (převážně své) úspory jednorázově,**
- **zaměstnanec bude úspory z III. pilíře ochoten použít na financování tzv. předdůchodu, který byl zaveden v souvislosti s tzv. Drábkovou důchodovou reformou před několika lety, a jehož cílem je vyhnout se tvrdé pojistné matematické sankci (výraznému snížení výše důchodu) při předčasném odchodu do starobního důchodu z průběžného důchodového pojištění.**

Právě zde je nejožehavější bod řešení, pokud by předčasný odchod do starobního důchodu mělo být zabezpečen výlučně prostřednictvím třetího pilíře. Jeho **ústřední myšlenkou je, že si předčasný odchod do důchodu zaplatí dotyčný zaměstnanec převážně sám na úkor svého doplňkového důchodového příjmu,** který mu měl podle svého původního poslání zvýšit („nadlejšovat“) jeho starobní důchod z průběžného důchodového pojištění, jehož výše pro budoucí generace bude zvolna klesat.

Z diskuse probíhající v rámci Pracovního týmu č. 1 Odborné komise pro důchodovou reformu, který s po zrušení důchodového spoření (II. pilíř) zabývá náměty na rozvoj III. pilíře, který představují v současné době dvě součásti, a to v transformovaném fondu „zakonzervované“ penzijní připojištění se státním příspěvkem a nové doplňkové penzijní

spoření, a které berou do úvahy tyto předpoklady, vyplývá, že řešení požadované vládou bude nutno hledat v kombinaci opatření (změn) provedených jak v prvním, tak ve třetím pilíři.

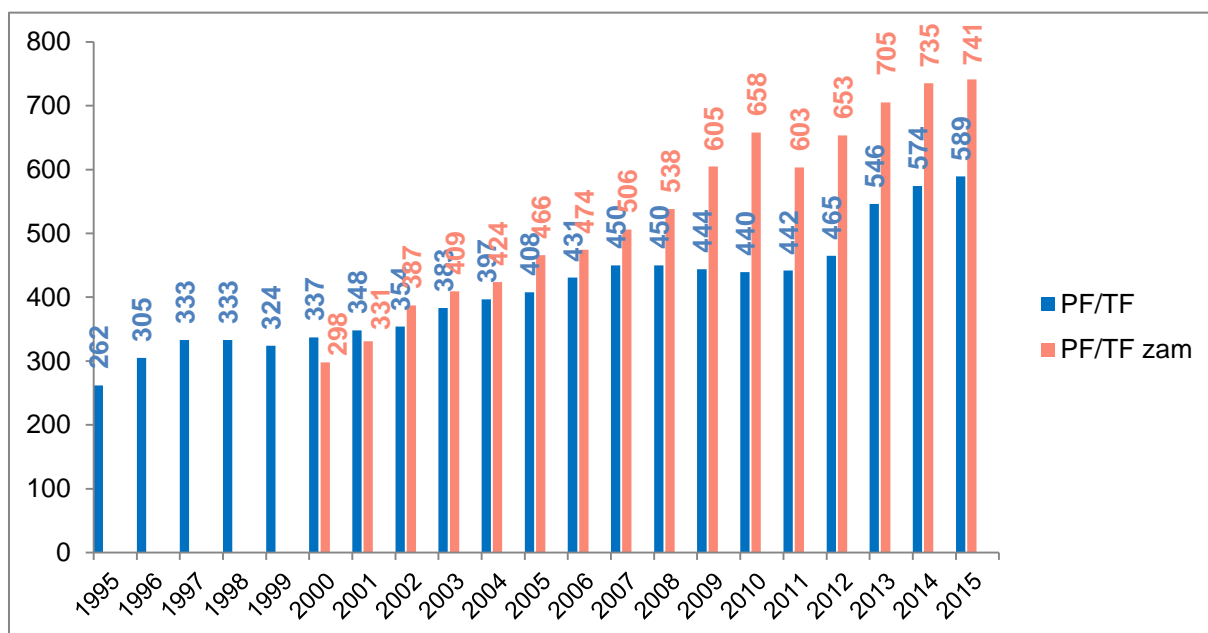
Hlavním důvodem pro tuto, v současné době velmi obtížně přijímanou politickou tezi, jejíž realizace vyžaduje pevnou koaliční shodu a politickou odvahu všech zúčastněných na politickém rozhodování o ní, je skutečnost, že jinak (pokud by mělo být toto řešení hledáno výlučně jen ve III. důchodovém pilíři, by bylo nezbytné realizovat v nejkratší době následující opatření.

1. **Zavést pro vymezený okruh zaměstnanců**, jichž by se měl předčasný odchod do důchodu týkat, **povinnou účast na doplňkovém penzijním spoření**; tato povinnost by se vztahovala i na zaměstnance, kteří jsou zapojeni v tzv. transformovaném fondu (v něm z důvodu existence nejrozumnějších „starých“ penzijních plánů garantujících podmínky, které by byly v rozporu se sledovaným účelem, nelze zajistit) – to ovšem zbaví tyto zaměstnance garance nezáporného výnosu v nejcitlivější závěrečné fázi jejich pracovního života. To by bylo velmi obtížné a politicky sotva průchodné.
2. **Zavést pro vymezený okruh zaměstnavatelů, jejichž zaměstnanců by se měl předčasný odchod do důchodu týkat, povinnost platit těmto zaměstnancům příspěvky na doplňkové penzijní spoření ve velmi vysoké výši**, kterou lze odvodit z analytického materiálu zpracovaného na žádost vedoucího Pracovního týmu Odborné komise pro důchodovou reformu experty Ministerstva práce a sociálních věcí ve vztahu k nákladu na odstranění pojistně matematické sankce uplatňované v prvním pilíři při předčasném odchodu do starobního důchodu). To by bylo nereálné a politicky zcela neprůchodné.
3. **Alternativně zavést jednorázový velmi vysoký státní příspěvek**, který by byl vyplacen státem na individuální účet účastníka III. pilíře v okamžiku, kdy by požádal o předdůchod, diferencovaný podle doby pobírání předdůchodu.
4. **Upravit podmínky předdůchodu tak**, aby umožnily reagovat pružně na postupné zvyšování důchodového věku v souladu s úpravou platnou pro průběžný důchodový systém.

Je na místě si připomenout, jakými „zdroji“ a předpoklady pro taková opatření, popř. obecně pro řešení předčasného odchodu do důchodu z III. pilíře disponuje dnešní doplňkový důchodový systém (III. pilíř):

- V důsledku transformace penzijních fondů došlo k uzavření penzijního připojištění se státním příspěvkem pro nové účastníky. To předznamenalo jistou stagnaci uzavírání nových smluv po zavedení doplňkového penzijního spoření a zrušení důchodového spoření.
- Oddělení majetku fondů od penzijní společnosti bylo opatřením k posílení bezpečnosti prostředků účastníků.
- Od roku 2013 vznikl ve III. pilíři nový typ produktu i fondů, doplňkové penzijní spoření (DPS) a účastnické fondy. Umožněna byla účastníkům volba investiční strategie, na druhé straně jim tato reforma přinesla ztrátu garance nezáporného zhodnocení.
- III. pilíř čelí byť zpomalujícímu se poklesu celkového počtu účastníků.
- Objem spravovaných prostředků naproti tomu stále.
- V závěru roku 2015 přijatá opatření k zatraktivnění III. pilíře pomáhají (viz např. vrácení fixního věku pro vznik nároku na dávku a další daňové zvýhodnění pro penze na dobu určitou i příspěvky účastníka a zaměstnavatele).

Problémem je velmi nízká úroveň celkových důchodových úspor, která limituje využívání předdůchodů ve III. pilíři (vývoj za období 1995 až 2016 v Kč) :



Z pohledu požadavků na financování předdůchodů vyplácených v budoucnosti zaměstnancům vykonávajícím namáhavé (rizikové) práce (s ohledem na jejich funkci by mělo jít až o pětiletou dobu výplaty předdůchodu ve výši, která by neměla být příliš odlišná od průměrné výše starobního důchodu) je nedostatečná i výše příspěvků hrazených zaměstnavateli dnes dobrovolně zaměstnancům na doplňkové penzijní spoření.

Výsledkem celkově nižší úrovně průběžně odváděných příspěvků českých zaměstnanců a jejich zaměstnavatelů do soukromého důchodového pilíře (doporučení renomovaných mezinárodních institucí (OECD, Mezinárodní organizace práce, Světová banka ad.) se pohybuje v rozmezí od 6 do 12 % mzdy zaměstnance v dlouhodobém důchodovém spoření či pojištění pro naplnění takového záměru.

Z následujícího grafu zpracovaného Asociací penzijních společností, který ukazuje výši příspěvků zaměstnanců odváděných do doplňkového penzijního spoření a výši příspěvků zaměstnavatelů do tohoto nově koncipovaného soukromého důchodového pilíře, **je zřejmé, že možnosti tohoto pilíře ufinancovat výše uvedené požadavky na úroveň předdůchodu jsou velmi omezené, a limitují využívání předdůchodů ve III. pilíři (vývoj za období 2013 až 2016 v Kč) ke shora uvedeným sociálním účelům:**



Konečně je z pohledu požadavků na financování předdůchodů nedostatečná i výše státního příspěvku, i když struktura a výše státního příspěvku byly upraveny s účinností od roku 2013. Výše státního příspěvku se odvíjí od výše příspěvku účastníka takto:

- 300 – 999 Kč = státní příspěvek činí 90 Kč + 20% z částky přesahující 300 Kč;
- 1 000 Kč a více = státní příspěvek činí 230 Kč

Úprava výše státního příspěvku v aktuální podobě sice přispěla ke zvýšení příspěvků účastníků a tím i celkového objemu úspor (průměrný měsíční příspěvek účastníka meziročně v letech 2012 – 2013 vzrostl ze 465 Kč na 568 Kč, tj. o 22% (celkový objem úspor ve stejném období vzrostl o 23,7mld. Kč, tj. 8,7%), avšak ani tyto pozitivní trendy nevedou kumulativně stále ještě k zajištění částek celkových úspor účastníků doplňkového penzijního spoření potřebných k naplnění sledovaných důchodových cílů. Tato výše příspěvků odváděných ze všech zdrojů na financování budoucích soukromých důchodů ze III. pilíře, včetně předdůchodu, se nachází na úrovni 20 až 30 % částek doporučených výše uvedených mezinárodních institucí.

Zapotřebí by byla přinejmenším pravidelná každoroční valorizace státního příspěvku, popř. jeho změna struktury tak, aby výrazně rostl se zvyšujícím se věkem účastníka ve vazbě na rostoucí příspěvky účastníka, popřípadě jeho zaměstnavatele (!) a motivoval tak zejména účastníka doplňkového penzijního spoření ke zvyšování jeho příspěvku v pozdějším období jeho pracovního života, kdy si již sám mnohem lépe uvědomuje potřebu svého zajištění ve stáří i prostřednictvím vlastních aktivit mimo rámec průběžného systému.

Nicméně klíčovou roli v zajištění předčasných odchodů do důchodu pro zaměstnance, kteří vykonávají namáhavé, popř. rizikové práce, hrají zpravidla v soukromých důchodových systémech příspěvky zaměstnavatele. **Jakou roli hrají příspěvky zaměstnavatele v českém doplňkovém důchodovém systému podle údajů Asociace penzijních společností k 30. dubnu 2016:**

Od zavedení v roce 2000 se výše příspěvku zaměstnavatele úspěšně vyvíjí (v roce 2000 průměrný měsíční příspěvek zaměstnavatele činil 307 Kč, v roce 2015 dosáhl 741 Kč), počet účastníků s příspěvkem zaměstnavatele ale dlouhodobě stagnuje na úrovni 20% z celkového počtu. Cca 70% zaměstnavatelů přispívá na penzijní připojištění svých

zaměstnanců, avšak ani v takovém případě zdaleka **ne všichni zaměstnanci této možnosti využívají** (uvedený benefit využívá v současné době jen cca třetina zaměstnanců).

S účinností od roku 2017 bude daňové zvýhodnění příspěvku zaměstnavatele pro zaměstnavatele i účastníky zvýšeno až do částky 50 000 Kč za rok (dosud činí 30 000 Kč). Je zjevné, že větší zapojení zaměstnavatelů založené na jejich povinnosti by bylo opatřením s velkým systémovým efektem (má podporu odborů, bohužel však jen velmi malou na straně zaměstnavatelů).

Prostor pro zavedení povinného příspěvku existuje právě pro zaměstnance v namáhavých, popř. rizikových povoláních (v hornictví, hutnictví, chemickém průmyslu apod.), kde je financování předdůchodů naléhavým úkolem.

Revoluční myšlenkou u této skupiny zaměstnanců by mohlo být opatření, které by nepodmiňovalo příspěvky zaměstnavatele vlastním příspěvkem zaměstnance (to by výrazně otevřelo doplňkové spoření zejména pro mladé zaměstnance zakládající rodiny, jejich příspěvková způsobilost pro tyto účely je velmi malá).

Rozvoj systému a předpoklady pro širší uplatnění předdůchodů závisí ve významné míře na rozsahu a formách daňové podpory. Ta je v současném systému doplňkového penzijního spoření poměrně vysoká a zdá se, že **výrazně přesahuje reálné možnosti účastníků III. pilíře si na své budoucí soukromé důchody spořit:**

- Příspěvek účastníka nad 1 000 Kč měsíčně hradí jen 14% účastníků penzijního připojištění (19% v doplňkovém penzijním spoření), daňový odpočet ze základu daně z příjmu fyzických osob až do výše 12 000 Kč za rok reálně využívá ještě menší procento účastníků.
- S účinností od roku 2017 bude možné uplatnit odpočet až do částky 24 000 Kč za rok pro účastníka a do částky 50 000 Kč za rok pro zaměstnavatele.

Je třeba změnit dlouhodobé trendy ve výplatě dávek ze III. pilíře. Podle údajů Asociace penzijních společností v současném vývoji (i dlouhodobě) jednoznačně **převládá jednorázová výplata** prostředků. Důvodem tohoto dlouhodobého stavu je především skutečnost, že naspořené prostředky jsou nízké (průměrný zůstatek na účastnickém účtu činí dnes cca 90 000 Kč) a na dostatečnou soukromou doplňkovou penzi relativně nestačí.

Pozitivní změnou, která představuje předpoklad pro nárůst počtu a kvality soukromých důchodů vyplácených ze III. pilíře, je, že vedle doživotní penze jsou nabízeny v doplňkovém penzijním spoření nově také penze na dobu určitou (s výplatou po dobu nejméně 10 let), a že tyto penze jsou daňově zvýhodněny.

Klíčovým institutem k naplnění vládního úkolu jsou předdůchody. K 30. 4. 2016 pobíralo předdůchod celkem 1 197 osob a průměrná výše vypláceného předdůchodu činila k tomuto datu 9 527 Kč. Důležité je, že nárok na předdůchod nyní splňuje v doplňkovém penzijním spoření 1 536 účastníků a v dožívajícím penzijním připojištění se státním příspěvkem 189 798 účastníků.

Podmínkou nároku na předdůchod, který byl dohodnut ČSSD v době její opozice vůči vládám Mirka Topolánka a Petra Nečase jako důležité opatření v rámci pravicové (Drábkovy) důchodové reformy, je věk nejvýše 5 let před důchodovým věkem, doba spoření ve III. pilíři alespoň 5 let a více, a naspoření částky minimálně ve výši 186 500 Kč. Jeho atraktivita pro využití k vládou sledovanému umožnění dřívějšího odchodu do důchodu pro zaměstnance vykonávající po dlouhou dobu namáhavé, popřípadě rizikové práce, spočívá v tom, že umožňuje zaměstnancům vyhnout se pojistně matematické sankci

(výraznému doživotnímu snížení výše důchodu) při přiznání starobního důchodu z průběžného důchodového pojištění (I. pilíř), a že za poživatele předdůchodu hradí pojistné na zdravotní pojištění po dobu čerpání této dávky stát.

Podoba důchodového zabezpečení zaměstnanců vykonávajících po dlouhou dobu namáhavé, popřípadě rizikové práce by při využití předdůchodu k vládou stanovenému účelu byla následující:

1. Po dobu až pěti let před vznikem nároku na starobní důchod z důchodového pojištění (průběžný I. pilíř) by byl uvedený zaměstnanec zabezpečen „dočasným“ předdůchodem, který by při nastavení optimálním způsobem představoval cca stejnou úroveň jako starobní důchod z I. pilíře,
2. Od splnění podmínek vzniku nároku na starobní důchod z důchodového pojištění by byl uvedený zaměstnanec zabezpečen doživotním důchodem z I. pilíře.

Pro takové řešení je zapotřebí zamyslet se nad opatřeními, která by motivovala účastníky III. pilíře k tomu, aby nevyužívali své právo požádat si o jednorázové vyrovnání. Způsob výplaty dávky doplňkového penzijního spoření i penzijního připojištění se státním příspěvkem vždy závisí na konkrétním účastníkovi, jeho vůli, potřebách a zdravotním stavu (např. pořízení bydlení může představovat dobře vynaložené prostředky k zabezpečení na stáří).

Výše uvedené úvahy a náměty odpovídají na relevantní otázky, které v souvislosti s úkolem vlády nastoluje Prof. Martin Potůček, vedoucí odborné komise pro důchodovou reformu, nastoluje při řešení problému "dřívější odchod do penze příslušníků náročná povolání":

- **Jak moc či málo lze sázet na 3. pilíř** v aktuální a v nejbližší perspektivě se možná ještě zhoršující kondici globálních finančních trhů?
- **Máme pro identifikaci "náročnosti" povolání k dispozici ještě něco jiného než klasifikaci podle pracovních kategorií?** (*nemáme, v současné době jsou reálně zařazeny jednotlivé práce pouze pro účely BOZP do čtyř kategorií rizika – to brání případným spekulacím – jiné „hotové“ třídění využitelné k vládnímu úkolu skutečně k dispozici není*).
- **1. pilíř bude třeba vzhledem k dlouhému "náběhu" řešení ve 3. pilíři aktivovat co nejdříve**, minimálně k překlenutí časové mezery v řádu cca 20 let. S tím souvisejí následující otázky:
 - **jak angažovat zaměstnavatele zaměstnávající pracovníky v náročných pracovních profesích k vyšším příspěvkům** do 1. pilíře a kam by měly být jejich zvýšené příspěvky deponovány? (*v rámci evidence a pravidel fungování doplňkového penzijního spoření je zapotřebí upravit samostatný režim zaměstnavatelských příspěvků v souladu s vládou sledovaným účelem*);
 - **z jakých zdrojů generovat prostředky na výplaty dřívějších penzí těm pojištěncům, příspěvky jejichž dřívějších zaměstnavatelů nebudou z těch či oněch důvodů vymahatelné.** Zda odčerpávat zdroje z důchodového účtu nebo vytvořit zvláštní fond? (*zvláštní fond není průchodný ani účelný – využívat ze strany státu je na místě standardní rozpočtové výdaje – viz úvahy o zvýšení státního příspěvku*).
 - **jakou formuli pro výpočet jejich důchodů navrhnout?** (*není zapotřebí zvláštní formule, způsob výpočtu předdůchodu je již legislativně upraven*).

Z diskusí expertů sociálních partnerů plyne, že je na místě v této souvislosti zodpovědět ještě některé **další důležité otázky** (odpovědi na ně jsou naznačeny výše v informaci, k jejich realizaci je zapotřebí přijetí zásadních politických rozhodnutí), zejména

1. **Jaké nástroje lze využít ve stávajícím I. a III. pilíři** českého důchodového systému pro zajištění reálné možnosti dřívějšího odchodu zaměstnanců vykonávajících náročná povolání (práce) do důchodu (při vědomí postupného zvyšování důchodového věku v ČR, nově vládou navrženého ukončení tohoto procesu ve věku 65 let s následným testováním demografického vývoje v ČR a jeho dopady na průběžný důchodový systém)?
2. **Je zapotřebí zavádět další finanční pobídky k realizaci vládního záměru?**
3. **Jaká opatření je nezbytné provést v I., popř. II. pilíři k naplnění účelu vládou sledovaného cíle**, resp. je připravena vláda
 - a. zvýšit pojistné na sociální zabezpečení zaměstnavatelů zaměstnanců vykonávajících náročná povolání?
 - b. zavést povinnost zaměstnavatelů zaměstnanců vykonávajících náročná povolání odvádět zvláštní příspěvek na „předdůchod“ ze II. pilíře? Jak budou tyto příspěvky vysoké a jak budou ochráněny před využitím k jiným účelům?
 - c. zavést povinnost zaměstnanců vykonávajících náročná povolání uzavřít smlouvu o doplňkovém penzijním spoření s některou z penzijních společností a přijmout opatření potřebná k vynucení této povinnosti?
 - d. převzít určité garance za ochranu těchto prostředků před znehodnocením?
 - e. umožnit k tomuto opatření transformovaný fond penzijního připojištění se státním příspěvkem či bude nutný převod prostředků do doplňkového penzijního spoření?

Úvahy a náměty uvedené v této informaci navazují na dosavadní úvahy vedené o této problematice a konkrétní návrhy, které byly diskutovány v uplynulých letech

- Pracovního týmu č. 1 Odborné komise pro důchodovou reformu,
- na půdě v rámci Sociální komise ČSSD
- v bilaterálních jednáních sociálních partnerů

Je na místě připomenout, že ČSSD v dosavadních koncepčních materiálech týkajících se důchodového systému a důchodové reformy dlouhodobě **zdůrazňuje svoji podporu rozvoji III. pilíře**, který dnes představuje doplňkové penzijní spoření, které nahradilo souběžně se zavedením důchodového spoření dřívější penzijní připojištění se státním příspěvkem „zakonzervované v podobě transformovaných fondů“, ve kterých má své důchodové úspory cca 4,5 mil. účastníků.

Důvodem je, že **doplňkové penzijní spoření má řadu výhod, na rozdíl od důchodového spoření**, zejména

- poskytuje výrazně vyšší příležitost ke zvýšení důchodových příjmů nad rámec průběžně financovaného I. pilíře (důchodové pojištění),
- uplatněním principu plné ekvivalence doplňkové penze vyvažuje (ale nesnižuje) solidaritu vysoko příjmových s nízkopříjmovými skupinami v rámci I. pilíře,
- nevyvádí prostředky z důchodového pojištění,
- nesnižuje důchody vyplácené z důchodového pojištění,
- poskytuje příležitost vytvářet důchodové úspory i v době, kdy účastník nemá pracovní příjem zakládající účast na důchodovém pojištění,

- poskytuje příležitost k placení příspěvků zaměstnavatelem ve prospěch účastníka,
- poskytuje příležitost k placení příspěvků manželem (partnerem), rodiči, prarodiči, popř. jinou třetí osobou ve prospěch účastníka,
- umožňuje vyplácení předdůchodů, které jsou pro účastníky výhodnější než předčasně vyplácené starobní důchody z důchodového pojištění,
- poskytuje příležitost k zajištění kompenzace za zrušené pracovní kategorie z prostředků zaměstnavatelů pro zaměstnance vykonávající po dlouhou dobu rizikové, popřípadě namáhavé práce,
- poskytuje příležitost k efektivní a sociálně přiměřené výplatě doživotních valorizovaných penzí (anuit),
- umožňuje garantovat zachování nominální výše naspořených prostředků; u transformovaných fondů ze zákona, u ostatních na základě smlouvy s penzijní společností,
- patří mezi nejlevnější produkty spoření na stáří v Evropské unii z pohledu účastníka s regulovanými, velmi nízkými provizemi a platbou za poskytované služby mezi účastníkem a penzijní společností atd.

Konkrétní kroky k realizaci této své vize již ČSSD učinila v minulém volebním období, když prosadila v jednáních s vládou zavedení předdůchodů ve III. pilíři, které poskytují příležitost k řešení problémů se zaměstnáváním osob ve věku blízkém důchodovému věku a s jejich zabezpečením v nezaměstnanosti před odchodem do důchodu.

V současné době předdůchody čerpají první stovky účastníků III. pilíře a ČSSD počítá v souladu s požadavky a postoji sociálních partnerů s úpravou podmínek pro fungování III. pilíře tak, aby bylo možné **pomocí tohoto nástroje systémově realizovat dřívější odchod do důchodu zaměstnanců vykonávající po dlouhou dobu rizikové, popřípadě namáhavé práce.** To současně umožní eliminovat narůstající tlak na obnovení zrušených preferovaných pracovních kategorií v I. pilíři (horníci, hutníci, jaderná energetika, těžká chemie ad.), kde se zdá, že neefektivnějším způsobem, jak tomuto tlaku čelit, by bylo zrušení pojistně matematické sankce při předčasném odchodu do starobního důchodu z I. pilíře.

Je třeba se proto zaměřit především na taková opatření, která zajistí

1. vyšší účast, zejména věkově mladších skupin zaměstnanců na doplňkovém penzijním spoření,
2. vyšší ochranu (garanci) důchodových úspor účastníků před znehodnocením v průběhu spořicí fáze,
3. doživotní indexované (valorizované) anuity, které budou pro účastníky cenově dostupné a atraktivní v porovnání s jednorázovým vyrovnáním,
4. **předdůchody pro zaměstnance vykonávající dlouhodobě rizikové, popř. namáhavé práce, které prokazatelně snižují věk dožití, financované z prostředků zaměstnavatelů,**
5. umožnit individuální důchodové spořicí účty spravované investičními společnostmi v daňovém režimu platném pro životní důchodové pojištění a doplňkové penzijní spoření.

Má-li se stát doplňkové penzijní spoření skutečnou a autentickou součástí českého důchodového spoření, je zapotřebí přijmout zásadní, politicky odvážné opatření spočívající v jeho změně na povinné doplňkové penzijní spoření

Ideologickým omezením (problémem) české praxe ve vztahu k soukromým důchodovým systémům je „dobrovolnost účasti“, založená na myšlence svobodného individuálního rozhodnutí jednotlivce o tom, zda se chce zabezpečovat na stáří touto formou, kdy do důchodového spořicího programu vstoupí a v jaké výši si bude na své budoucí důchodové nároky spořit, která byla vtělena do systému penzijního připojištění se státním příspěvkem v roce 1994 i do důchodového spoření a doplňkového penzijního spoření v roce 2011.

Tato idea je však v rozporu se základními ekonomickými principy fungování důchodových spořicíh programů, které jsou založeny především na dlouhodobosti spoření (nejlépe 40 roků a více), na poměrně vysoké výši odváděných příspěvků (OECD hovoří o 6 až 12 % ze mzdy) a spolehlivých investičních výnosech přesahujících inflaci (tj. reálné výnosy nejlépe 3 až 5 %).

Čím kratší je doba pojištění, tím vyšší musí být příspěvky a výnosy, má-li být výsledkem důchodového spoření penze, kterou lze poměřovat s důchodem vypláceným s průběžně financovaného důchodového pojištění.

V podmínkách České republiky nelze s ohledem na poměrně nízkou úroveň mezd a platů (v mezinárodním srovnání vyspělých zemí) příliš počítat s vysokými příspěvky účastníků, a s ohledem na vývoj finančních a kapitálových trhů ve světě ani s dlouhodobě dosahovanými vysokými investičními výnosy. **Je proto třeba se soustředit především na prodloužení spořicí fáze.** K tomu směřuje i jedno z dnes již realizovaných opatření, které umožňuje účast v doplňkovém penzijním spoření již od narození.

Dobrovolný vstup do systému je navíc spojen s vysokými transakčními náklady souvisejícími se získáváním účastníků, které jsou přenášeny buď na účastníka (tak tomu bylo v penzijním připojištění se státním příspěvkem do reformy provedené Miroslavem Kalouskem), nebo je **nese penzijní společnost** (důchodové spoření a penzijní připojištění se státním příspěvkem).

Pravice i levice se v České republice dnes shodují v tom, že je nutné zatraktivnit doplňkové penzijní spoření v zájmu zvýšení počtu mladých potenciálních zájemců o dlouhodobé spoření na stáří. Liší se v tom, jak. **Pravice uvažuje** (a to velmi opatrně) o jediné cestě – **o vyšších pobídkách** (daňové odpočty, vyšší státní příspěvek) **pro účastníka, levice by mohla (měla) přijít se záměrem dosáhnout tohoto cíle změnou, která by spočívala v zavedení povinné účasti na doplňkovém důchodovém spoření.**

Argument pro zavedení povinné účasti je zřejmý: Má-li být doplňkové penzijní spoření skutečnou a věrohodnou součástí českého důchodového systému, pak **musí pokrývat stejný okruh osob, jaké pokrývá průběžně financované důchodové pojištění**, a toho je možné dosáhnout pouze uplatněním stejného pravidla pro vznik účasti, jaké platí v I. pilíři, tj. zavedením povinného vstupu do doplňkového penzijního spoření. Podpůrně lze připomenout, že platba pojistného na zdravotní pojištění je rovněž povinná, a to i v řadě případů, kdy daná osoba nemá zdanitelný příjem.

Zdá se, že ekonomicky i politicky nejsnáze průchodné by bylo tento krok realizovat tak, že **od data účinnosti příslušné právní úpravy by se tato povinnost vztahovala na každou osobu, která by vstoupila do pracovního poměru** (uzavřela dohodu o pracovní činnosti), **popř. začala působit jako OSVČ, zakládající účast na důchodovém pojištění (I. pilíř).**

Výhodou takového postupu je, že by bylo možné upravit odpovídající povinnosti zaměstnavatelů a ČSSZ (ad. orgánů provádějících důchodové pojištění) související se vstupem zaměstnance (OSVČ) do doplňkového penzijního spoření, uzavřením smlouvy

s některou z penzijních společností, popřípadě odváděním příspěvků. Inspiraci lze hledat v zemích, které povinnou účast v soukromých důchodových systémech v praxi realizují (Švýcarsko, Švédsko).

Zákonná úprava by mohla obsahovat též stanovení nejvyššího věku pro povinný vstup do doplňkového penzijního spoření (např. 40 roků – pro starší osoby by tento systém zůstal nadále dobrovolný), popř. minimálního povinného příspěvku účastníka, který by měl být stanoven v takové výši, aby zakládal právo na státní příspěvek.

Využit by bylo možné při zavedení povinného doplňkového penzijního spoření v nemalé míře i infrastrukturu (a jako inspiraci i právní úpravu) vybudovanou pro potřeby rušeného II. pilíře spolu se stanovením povinnosti zaměstnavatele odvádět příspěvky zaměstnanci.

Variantně by bylo možné povinný vstup vázat jen na ročníky nově vstupující do zaměstnání (např. první zaměstnání po dosažení 18 let věku), ale zde již vzniká riziko zvýšení ceny práce mladých lidí při vstupu na trh práce, které by mohlo negativně ovlivnit přístup zaměstnavatelů k jejich zaměstnávání.

Ad. 2 Vyšší ochrana (garance) důchodových úspor účastníků před znehodnocením v průběhu spořicí fáze.

Účastníkům českého soukromého důchodového pilíře po reformě provedené vládou Petra Nečase negarantuje zákon, ani penzijní společnost, že se jim celoživotní úspory neznehodnotí, naopak penzijním společností zákon garantuje výši poplatků i pro případ, zda penzijní společnosti prostředky účastníků zhodnotí, či nikoliv (byť tuto garanci z hlediska výše penzijní společnosti považují za nedostatečnou).

Z probíhajících diskusí s představiteli penzijních společností v uplynulých letech, kteří odmítají garanci vtělenou dnes do transformovaného fondu („zakonzervované“ bývalé penzijní připojištění se státním příspěvkem garantuje každoroční zachování nominální hodnoty důchodových úspor) plyne, že penzijní společnosti by byly schopny nabízet svým klientům záruku, že **na konci spořicí fáze nebude nominální hodnota prostředků na jejich účtu nižší, než souhrn odvedených příspěvků a připsaných státních příspěvků.**

V rámci koncepčních změn, zejména v souvislosti se zavedením povinného doplňkového penzijního spoření, by měla být stanovena povinnost penzijním společností nabízet svým klientům mj. i fond s touto zárukou.

Ad. 3 Doživotní indexované (valorizované) anuity, cenově dostupné a atraktivní pro účastníky v porovnání s jednorázovým vyrovnáním.

Na konci spořicí fáze čeká účastníky, kteří by rádi získali z doplňkového penzijního spoření doživotní důchod, pouze možnost zakoupit si annuitu od některé z pojišťoven působících v České republice. Jinými slovy výše doplňkové penze je pro klienta předem neznámá. V souvislosti s reformami realizovanými vládou Petra Nečase byly uváděny velmi protichůdné propočty o výhodnosti či nevýhodnosti vstupu do důchodového spoření, aniž by např. byl potenciálním účastníkům podrobněji a pravdivě vysvětlen způsob tvorby ceny doživotní anuity, která je v soukromém pojištění obdobou starobního důchodu z průběžného systému.

Výše penzí z důchodového spoření a doplňkového penzijního spoření, které byly potenciálním účastníkům ve sdělovacích prostředcích předkládány, byly jen čistě pojistně matematické modelové propočty ukazující, jak by taková penze mohla být vysoká, kdyby soukromá pojišťovna, která ji bude vyplácet, nemusela brát do úvahy rizika spojená s výplatou doživotních anuit a své obchodní zájmy. V žádném případě nešlo o závazné

nabídky pojišťoven, které by v budoucnu měly tyto anuity účastníkům důchodového spoření vyplácet.

Zahraniční zkušenosti ukazují, že na zajištění vůči uvedeným rizikům a na náklady spojené s výplatou doživotních anuit padne 20 až 40 % celkových důchodových úspor poživatele této dávky. **Anuity jsou tak pro klienty drahé, zejména pokud jde o doživotní, indexované anuity.** To je důvodem, proč účastníci prakticky jakéhokoliv individuálního spořicího programu (včetně českých) preferují jednorázový výběr důchodových úspor před anuitami a proč země, které měly ve svých důchodových programech anuity stanoveny jako povinné, od této povinnosti odstupují (např. Velká Británie).

Aby mohly být anuity z důchodových úspor vyplácené účastníkům doplňkového penzijního spoření porovnatelné s důchody z průběžného důchodového pojištění, je zapotřebí je oprostit od obchodních (akvizičních ad.) nákladů a od vyššího pojistného rizika, které nese pojišťovna s ohledem na svůj omezený kmen poživatelů.

Řešením v České republice by mohlo být zavedení povinné výplaty doplňkové starobní penze účastníkům doplňkového penzijního spoření Českou správou sociálního zabezpečení (byl by to pro ČSSZ smysluplnější program než jaký představuje připravované převedení správy zákonného pojištění odpovědnosti za škodu z dvou pojišťoven) **za těchto podmínek** (stanovených zákonem):

1. Prostředky účastníka doplňkového penzijního spoření by po ukončení spořicí fáze (při odchodu do důchodu) byly (povinně) převedeny do státního rozpočtu.
2. Výše prostředků účastníka doplňkového penzijního spoření převedených do státního rozpočtu by se stala vyměřovacím základem pro doplňkovou doživotní starobní penzi vyměřenou podle pojistně matematických pravidel s použitím nejnovějších úmrtnostních tabulek vydaných Českým statistickým úřadem stanovených zákonem.
3. Doplňkovou doživotní starobní penzi by účastníkům doplňkového penzijního spoření vyměřovala a vyplácela Česká správa sociálního zabezpečení jako dávku důchodového pojištění (bylo by možné ji případně, např. na žádost účastníka, sloučit se starobním důchodem účastníka z průběžného systému).
4. Valorizace doživotní starobní penze účastníků doplňkového penzijního spoření by se prováděla podle pravidel valorizace starobních důchodů z důchodového pojištění; tato skutečnost by byla zohledněna při výpočtu doplňkové doživotní starobní penze.

Z pohledu státu uvedené řešení naplňuje smysl doplňkového penzijního spoření. Je současně poměrně jednoduché a spravedlivé jak z pohledu účastníků, tak státu. Příjmy státního rozpočtu by kryly náklady spojené s výplatou a valorizací doplňkových starobních penzí; ty by přitom byly vyšší než anuity vyplácené soukromými pojišťovnami s ohledem na skutečnost, že by odpadly obchodní náklady a pojistně matematické riziko vyplývající z úzkého kmene poživatelů anuit, a že by se používaly při jejich výpočtu „obecné“ úmrtnostní tabulky.

Z pohledu účastníků, by se zvýšila jejich právní jistota, protože by doplňkové penze byly předvídatelné v dlouhém časovém výhledu, obdobně jako je tomu u starobních důchodů z I. pilíře – konkrétní výpočet by stanovil zákon. Výhodná by byla pro účastníky i valorizace doplňkových starobních penzí prováděná podle pravidel stanovených pro starobní důchody z I. pilíře.

Z pohledu účastníků doplňkového penzijního spoření by bylo výhodou, že takto stanovenou anuitu by vnímali v podstatě jako záruku státu za podmínku doživotní výplaty.

Mohlo by přitom zůstat povoleno, s ohledem na respekt k soukromému sektoru v oblasti pojišťovnictví a ideologicky zabarvené postoje části pravicového spektra o „individuální volbě“ důchodového plnění, aby pojišťovny nabízely dále účastníkům doživotní indexované anuity, pokud by byly pro účastníka výhodnější (vyšší a lépe indexované).

Ad. 4 Předdůchody pro zaměstnance vykonávající dlouhodobě rizikové, popř. namáhavé práce.

Stále existují v České republice práce, které prokazatelně snižují věk dožití, a kdy je spravedlivé zajistit, aby zaměstnancům, které takové práce vykonávají po velmi dlouhou dobu, byl přiznáván starobní důchod dříve. S ohledem na skutečnost, že tyto práce jsou vykonávány převážně v soukromém sektoru, **měly by být financovány předčasné odchody do důchodu z prostředků zaměstnavatelů, kteří zaměstnance na takových pracích zaměstnávají a získávají z jejich práce zisk.**

Protože tomu tak není, narůstá (i pod vlivem nesplněného vládního slibu z doby, kdy byly zrušeny bývalé preferované pracovní kategorie) tlak ze strany zaměstnanců, odborů, ale i některých zaměstnavatelů po pozitivním přístupu současné koaliční vlády k řešení důchodů pro zaměstnance OKD (např. z ocelářských dřevozpracujících či chemických podniků), aby tyto náklady hradil stát tím, že by zavedl nižší důchodový věk pro tyto zaměstnance.

Problémem je, že akceptování takového požadavku pro jednu skupinu zaměstnanců umožňuje jen obtížně na straně sociálních partnerů bránit řetězové reakci ze strany zaměstnanců ostatních průmyslových odvětví, což by postupně neodvratně vedlo k výraznému zvýšení počtu takto důchodově preferovaných skupin zaměstnanců, které by ve svém důsledku vedlo (s ohledem na zvýšení míry solidarity a nákladů v průběžném důchodovém pojištění) ke snížení důchodů ostatních zaměstnanců, pokud by neměly dramaticky růst náklady na důchody nad rámec současných prognóz.

Vláda již nemá k dispozici systém posuzování požadavků na zařazení zaměstnání do preferovaných pracovních kategorií, který existoval do konce roku 1993 a byl založen na soustavě resortních expertních skupin posuzujících jednotlivé žádosti, řízených z úrovně federálního ministerstva práce a sociálních věcí, který umožňoval porovnávat zevrubně a srovnatelně pracovní podmínky a zdravotní dopady jednotlivých profesí. Nebylo by proto snadné získávat rychle relevantní odborné informace, které by umožňovaly jednotlivé požadavky vyhodnocovat v souvislostech, které by vyloučily zásadně chybné závěry.

Jak již bylo uvedeno, **v současném právním systému České republiky existuje pouze jediné právně zakotvené kritérium, které odráží působení faktorů, na jejichž základě byly v minulosti přiznávány i preferované pracovní kategorie. Tímto kritériem je zařazování prací do čtyř kategorií rizik pro účely bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.** Probíhající diskuse ukazují, že toto kritérium sledovanému cíli vyhovuje.

V nejrizikovějších kategoriích (3. a 4.) jsou zařazeni zaměstnanci, kteří skutečně vykonávají práce, u nichž lze předpokládat (relevantní studie pro všechny tyto práce neexistují) kratší věk dožití. Výhodou rovněž je, že toto zařazení jednotlivých prací již je u všech zaměstnavatelů provedeno, a že případná kontrolní činnost by se mohla zaměřit pouze na změny provedené po účinnosti zákonné úpravy, která by zavedla využití uvedeného kritéria pro důchodové účely.

Proto je logickým námětem využít kritérium zařazování prací do čtyř kategorií rizik pro účely bezpečnosti a ochrany zdraví při práci k určení okruhu zaměstnanců s dřívějším odchodem do důchodu zaměstnanců vykonávajících namáhavá a riziková zaměstnání. Výhodou je, že protože zařazení je povinen zaměstnavatel již dnes provést, bylo by tak již ke dni účinnosti příslušné právní úpravy zřejmé, na koho se tato úprava vztahuje.

Institut předdůchodu může při správném nastavení některých parametrů III. pilíře efektivně řešit problémy starších zaměstnanců vykonávajících po dlouhou dobu namáhavé a rizikové práce, kteří jsou propouštěni z práce několik let před odchodem do důchodu, aniž by se již mohli většinou na trhu práce uplatnit. Je třeba zdůraznit řešit efektivně mimo rámec průběžného důchodového systému bez přímého zvýšení rozpočtových výdajů v I. pilíři.

Je na místě připomenout, že v rámci diskusí v minulých letech bylo doporučováno **provedení několika dalších změn v doplňkovém penzijním spoření, které umožní tento existující systémový nástroj využít, tj. zejména učinit opatření, které zajistí finanční prostředky od zaměstnavatelů, z nichž by mohly být tyto předdůchody financovány.**

Jako schůdné bylo doporučováno následující řešení:

1. Povinná účast na doplňkovém penzijním spoření zaměstnanců zařazených v kategorii rizika č. 3 a 4.
2. Povinné příspěvky zaměstnavatele na doplňkové penzijní spoření zaměstnanců zařazených v kategorii rizika č. 3 a 4 ve výši stanovené zákonem (např. 4 % vyměřovacího základu pro účely důchodového pojištění u prací zařazených do 4. kategorie rizika a 2 % vyměřovacího základu pro účely důchodového pojištění), které by byly účelově vázány na předdůchod, a v případě, že by je zaměstnanec pro tento účel nevyčerpal, byly by využity podle obecné úpravy k pořízení anuity po dosažení zákonem stanoveného důchodového věku¹.
3. Povinná účast a hrazení příspěvku zaměstnance vykonávajícího práce zařazené v kategorii rizika č. 3 nebo 4 nejméně ve výši nejmenší částky zakládající nárok na státní příspěvek.
4. Povinný příspěvek zaměstnavatele ve výši 3 (10) % vyměřovacího základu na sociální zabezpečení na doplňkové penzijní spoření se státním příspěvkem tohoto zaměstnance;
5. Výši příspěvku zaměstnance i zaměstnavatele lze zvýšit kolektivní smlouvou.

Ve většině případů jde o zaměstnání, ve kterých jsou vypláceny vyšší než průměrné mzdy a stanovení uvedených povinných (které přirozeně zvýší náklady práce na straně zaměstnavatele) odvodů lze proto po uvedených, velmi často i velmi ziskových společnostech spravedlivě požadovat.

¹ Tj. na předdůchod by platil pouze zaměstnavatel a na doplňkovou starobní penzi zaměstnanec a stát formou státního příspěvku. Na obě penze by zaměstnanec i zaměstnavatel mohl čerpat daňové výhody.