



**VYSOKÁ ŠKOLA  
FINANČNÍ  
A SPRÁVNÍ**

# **Návrh důchodové reformy ANO**

## **Český penzijní systém a návrhy na jeho reformu**

**prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc.**

**Centrum pro ekonomické studie a analýzy (CESTA)**

**Working Paper 3/15**

**červenec 2015**

# Předmluva

Working Paper CESTA 3/15 obsahuje

- **Návrh důchodové reformy ANO**, s přílohami
- **Rozvedení návrhu důchodové reformy a**
- **Český penzijní systém a návrhy na jeho reformu,**

jak byly vypracovány po předchozí dohodě s ministrem financí A. Babišem a doručeny 25. února 2015. Technickou změnou je přečíslování stránek studie Český penzijní systém a návrhy na jeho reformu (od str. 5).

prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc.  
vedoucí CESTA VŠFS

1. 7. 2015

## Návrh důchodové reformy ANO

Dnešní český penzijní systém je netransparentní, nesrozumitelný pro klienty a málo efektivní. Proto budeme usilovat o získání ústavní většiny pro zásadní důchodovou reformu, postavenou na těchto zásadách:

- Dnešní veřejné starobní penze se rozdělí na dva penzijní pilíře:
  - rovný důchod pro všechny rezidenty ve výši 30 % průměrného celostátního výdělku a
  - pojistný důchod, který se bude odvozovat od zaplaceného pojistného a očekávané střední délky života seniora; účastníci budou motivováni k další výdělečné činnosti.
- Stát bude přispívat na péči o děti ve věku do 4 let do pojistného pilíře dosavadním procentem z předchozí mzdy matky (otce), nově však minimálně z celostátního průměrného výdělku v uplynulém roce.
- Pojistný důchod bude vyčleněn ze státního rozpočtu do samostatného fondu (pojišťovny) a bude financován pojistným.
- Rovný důchod bude přímo a plně financován ze státního rozpočtu.
- Příspěvek na bydlení seniorů se úměrně sníží v důsledku zavedení rovného důchodu.
- Státní podpora dnešního doplňkového penzijního spoření a soukromého životního pojištění bude zrušena a o snížené výdaje státního rozpočtu se sníží daňové zatížení výdělků (o 1-2 % z mezd). Alternativní moderní systém jednotné státní podpory bude vypracován s využitím zahraničních zkušeností.
- Faktický zákaz zaměstnaneckého penzijního pojištění bude zrušen.

Jaroslav Vostatek, 25. 2. 2015

# Rozvedení návrhu důchodové reformy

1. Rovný starobní důchod bude pro všechny seniory, kteří jsou daňovými rezidenty po dobu minimálně 40 let po dosažení věku 20 let, ve výši 30 % průměrného celostátního výdělku v předchozím kalendářním roce; k indexaci bude docházet vždy od 1. července. Statutární důchodový věk bude odpovídat důchodovému věku mužů podle platného zákona, který se postupně bude zvyšovat až na hranici 67 let v roce 2044; předčasné či odložené odchody v pilíři rovného důchodu nebudou možné.
2. Všechny dosavadní důchodové nároky zůstanou zachovány, již vyplácené starobní důchody budou technicky upraveny k datu reformy takto: dosavadní základní výměra důchodu se nahradí rovným důchodem a procentní výměra důchodu se sníží o rozdíl mezi výší rovného důchodu a základní výměrou důchodu.
3. Zbývající část dnešních nároků ekonomicky aktivních osob na starobní důchod, po odpočtu (aliquótní části) rovného důchodu, bude vložena do pilíře univerzálního sociálního starobního pojištění (NDC), na osobní účty jednotlivých pojištěnců, kde bude – spolu s nově placeným pojistným na toto důchodové pojištění – valorizována podle vývoje objemu mezd pojištěnců jako celku. Minimální doba pojištění bude podstatně zkrácena na 5 let (z dnešních až 35 let), resp. nahrazena srovnatelnou technickou podmínkou získání nároku na minimální výši měsíční penze. Statutární důchodový věk v tomto pilíři bude 60 let; předčasné odchody do důchodu nebudou možné. Tento statutární důchodový věk bude postupně zvyšován až na hranici 63 let v roce 2044. Důchod z tohoto pojistného pilíře bude stanoven pojistně-matematicky, v závislosti na stavu osobního účtu pojištěnce a podle střední očekávané délky života pojištěnců daného věku v daném kalendářním roce. Po zahájení výplaty tohoto pojistného důchodu se přestane platit pojistné na důchodové pojištění. Pilíř NDC bude vyčleněn mimo státní rozpočet, do samostatného fondu, spravovaného státní penzijní institucí.
4. Pojistné na starobní a pozůstalostní důchodové pojištění, plynoucí do pilíře NDC, bude (výrazně) sníženo na potřebnou výši. Zbývající část dnešního pojistného (na starobní a pozůstalostní pojištění) bude postupně transformována na jiné (daňové) příjmy státního rozpočtu. Rovný důchod bude i nadále financován z daní, ze státního rozpočtu. Invalidní pojištění bude spravováno spolu s nemocenským pojištěním, v samostatném fondu mimo státní rozpočet.
5. Náhradní doba pojištění při péči o děti do 4 let věku bude nahrazena příspěvkem státu na účet matky (popř. otce) v pojištění NDC, prostředky budou převáděny do rezervního fondu tohoto pojištění. Minimální výše příspěvku státu bude určována procentem (pojistného) z průměrné celostátní mzdy (PM).
6. Dnešní příspěvek na bydlení bude u seniorů upraven (snížen) s ohledem na zavedení rovného starobního důchodu.
7. Systém penzijního připojištění, soukromého životního pojištění a doplňkového penzijního spoření je natolik bezdůvodně roztržštěný a málo efektivní pro klienty i stát, že nejjednodušší, optimální reformou tohoto penzijního pilíře je zrušení státních příspěvků, daňových odpočtů a osvobození od placení pojistného na sociální a zdravotní pojištění se současným snížením daňové zátěže o 1-2 % z příjmů ze závislé činnosti.
8. V zájmu účinné reformy soukromého penzijního pilíře jsme ochotni vyjednávat i o nové, jednotné koncepci tohoto pilíře se státní podporou, která by nahradila dnešní roztržštěný, hypertrofický „systém“, jakož i o jeho integraci se stavebním spořením, podle některého ze zahraničních vzorů. Takový alternativní systém by mohl zahrnovat automatické začlenění zaměstnance do systému, s časově omezenou možností tento vstup odmítnout (auto-enrolment), minimální příspěvek za-

městnance 3-4 % ze mzdy, státní příspěvek 1 % ze mzdy k příspěvku účastníka, později i minimální příspěvek zaměstnavatele k příspěvku účastníka 1-4 % ze mzdy (v koordinaci s postupným snižováním daňového zatížení práce podle bodu 4).

9. Zákaz zaměstnaneckého penzijního pojištění bude zrušen a umožní se tak vznik podnikových penzí např. v hornictví, podle dohody zaměstnanců a zaměstnavatelů, na základě kolektivního vyjednávání. Odmítáme návrhy na faktické obnovení pracovních kategorií, protože jsou v rozporu s univerzálním veřejným penzijním systémem jakéhokoliv druhu. Podobnou nesystémovou komplikací penzijního systému jsou i tzv. předdůchody.

Jaroslav Vostatek, 25. 2. 2015

# Český penzijní systém a návrhy na jeho reformu

Jaroslav Vostatek

## Obsah

1	Úvod .....	5
2	Penzijní sociální modely .....	6
3	České veřejné penze a příspěvek na bydlení: možnosti racionalizace .....	9
4	České soukromé penzijní spoření a možnosti jeho racionalizace .....	13
5	Vybrané reformní návrhy .....	15
5.1	Programy koaličních stran, program koaliční vlády .....	15
5.2	„NDC v českých podmínkách nevychází“ .....	17
5.3	„Narovnání transferů mezi rodinou a společností“ .....	19
5.4	Sdílení vyměřovacích základů manželů .....	21
5.5	Ukončení systému důchodového spoření .....	25
5.6	Doplňkové důchodové systémy .....	26
5.7	Důchodový věk .....	28
5.8	Posílení principu zásluhovosti .....	30
6	Závěry .....	31
7	Odvolávky .....	31

## 1 Úvod

Z pohledu obecné teorie by bylo nejjednodušší, kdyby se každý jednotlivec pro případ svého stáří či sešlosti věkem zabezpečil sám. Leč takto to nefunguje a v teorii jen vysvětlujeme, že je to dáno „krátkozrakostí“ v jednání lidí, a objektivně vzato i nepředvídatelností toho, jak dlouho budeme na světě (riziko dlouhověkosti). Ochota koupit si doživotní starobní důchod za „běžných tržních podmínek“ je velmi malá, přispívá k tomu i všeobecně uznávané „selhání“ tohoto trhu. V moderní společnosti v zásadě nefunguje ani starobní zabezpečení v rámci rodiny a řešením není ani projekt „dětské penze“, podle něhož by plné veřejné penze měly být poskytovány pouze rodičům třech a více dětí; alikvótní penze pak i rodičům jednoho a dvou dětí (Sinn, 2004). Moderní penzijní politika je primárně o důchodovém zabezpečení jednotlivců, popř. dvojic. V obecné rovině můžeme konstatovat, že (Barr a Diamond, 2008):

- Primárním cílem penze je ekonomické zabezpečení ve stáří, dosahované vyhlazováním spotřeby v životním cyklu, pojištěním, odstraňováním chudoby a rozdělováním;
- Primárním cílem penzijního designu je optimalizovat starobní zabezpečení, včetně nákladů na jeho poskytování.

Cílem této studie je analýza českého penzijního systému a stávajících reformních návrhů. Studie se snaží reagovat na jisté odborné vakuum v tomto ohledu, poté co evidentně selhala penzijní politika předchozí vlády. Vychází ze sumarizace základních penzijních politik ve světě, aplikuje teorii sociálních modelů (welfare regimes) Espinga-Andersena (1990) na problematiku penzí. Škálu penzijních modelů rozšiřujeme ze tří na čtyři s využitím typologie Bovenberga a Ewijka (2012), ponecháváme terminologii

Esping-Andersena, s přidáním neoliberálního modelu, který se rozvinul od 90. let (Vostatek, 2014a). Vycházíme z toho, že výběr sociálního modelu je výsledkem veřejné volby ve smyslu moderní veřejné politiky. Ideálně by každý systém měl vycházet z jednoho ze zmíněných sociálních modelů. To je zvláště významné pro Česko, kde penzijní systém prošel od roku 1990 mnoha transformacemi, bez pokusu zavést jakýkoliv ucelený sociální model, byť třeba jen v základním penzijním pilíři. Přestože máme již třetí komisi pro důchodovou reformu.

## 2 Penzijní sociální modely

Klasický liberální sociální model nezahrnuje veřejné penze, nepodporuje podnikové penze a nemotivuje obyvatelstvo ke sjednávání osobních penzí. **Moderní liberální model zahrnuje univerzální (rovný) nebo testovaný důchod, bezpříspěvkový a financovaný z daní.** Vzorem testovaného důchodu je „věková penze“ v Austrálii, která poskytuje – spolu s testovanými příplatky a příspěvkem na nájemné – příjem přesahující hranici rizika chudoby, používanou v EU (60 % příjmového mediánu) i u nejchudších seniorů. Vzorovým rovným důchodem je „Superannuation“ na Novém Zélandu, financovaný z daní a poskytující příjem přesahující hranici chudoby podle OECD (50 % příjmového mediánu). Literatura zmiňuje častěji Beveridgeův model – základní státní penzi ve Velké Británii, která je daleko více komplikovaná (včetně placení příspěvků na národní pojištění) a také významně nižší, v podstatě na úrovni existenčního minima, podle tamní poválečné koncepce. Britská „základní státní penze“ bude relativně zvýšena v roce 2016, na úroveň asi 25 % průměrné celostátní mzdy, v rámci penzijní reformy, která má zjednodušit existující státní penze a příplatky k nim. Rovné důchody existovaly a existují i v řadě dalších zemí. Jsou základní variantou dnešních solidárních penzijních pilířů, v kombinaci např. s příspěvkem na bydlení. **V praxi liberálních zemí vznikly další penzijní pilíře,** které již nelze považovat za součást moderního liberálního modelu. V těchto dalších pilířích se využívá celá škála produktů a koncepcí, patřících do různých sociálních modelů: veřejné pojistné penze, podnikové penze (dobrovolné, povinné i kvazipovinné) a také penze osobní či vázané na pracovní místo (workplace pensions), povinné či „měkce“ povinné (hard/soft compulsion).

**Konzervativní penzijní modely představují mix různých koncepcí důchodového zabezpečení** – pro různé sociální skupiny, úměrně k jejich specifickému postavení a potřebám. Patří sem jak zabezpečení státních úředníků „odpočivným platem“ na úrovni platu před odchodem do výslužby, tak i původně nízké dělnické a vyšší úřednické starobní důchody ze systémů sociálního pojištění, jakož i původně výhradně dobrovolné podnikové penze. I když v příslušných zemích došlo k významné integraci především paralelně existujících systémů sociálního pojištění, stále přetrvávají významné stavovské rozdíly. Některé sociální skupiny (např. svobodná povolání či OSVČ) ani dnes v některých zemích nemají povinný systém sociálního důchodového zabezpečení. Ke konzervativnímu modelu patří i existence různých systémů podnikových penzí, představujících druhý penzijní pilíř. Třetím pilířem jsou osobní penze, státem podpořené např. využitím jednoho ze směrů daňové teorie, podle něhož se příspěvky na penzijní spoření mají odečítat od základu daně z příjmů a plnění z tohoto spoření mají být zdaněna plně. Jde o systém „odložené“ daně z příjmů, resp. EET (příspěvek osvobozen od daně /E/, výnosy nezdaněny /E/, výplata plně zdaněna /T/).

**Sociálně-demokratické penzijní modely se vyvinuly z původně liberálních systémů (na bázi rovného důchodu) – připojením pilíře univerzálního sociálního pojištění,** postaveného na bázi ekvivalence mezi zaplaceným pojistným a vyměřenými starobními penzemi. Při této koncepci (ideologii) musí být solidární státní penzijní pilíř koncipován tak, aby přiměřeně zabezpečil nízkopříjmové staré občany (nejen zaměstnance), dlouhodobě žijící v dané zemi a nevyžadující dlouhodobou péči. Vhodným benchmarkem zde je hranice míry chudoby používaná v EU. Moderní sociálně-demokratický model se orientuje na zabezpečení penze závislé na výdělku pro středně příjmové zaměstnance. Solidární penzijní pilíř na tento pojistný pilíř úzce navazuje, např. ve Švédsku se výše tamní „garantované penze“ stanoví s přihlédnutím k výši pojistné penze typu NDC. Významným doplňkem solidární penze bývá seniorský příspěvek na bydlení – jde o složku solidárního penzijního pilíře, důležitou pro eliminaci chudoby starých osob. V zemích s politikou tohoto typu hrají významnou úlohu i kvazipovinné systémy podnikových

penzí, zahrnující více než 90 % zaměstnanců, na bázi kolektivních smluv, ať již sjednávaných celostátně či odvětvově. Sociálně-demokratický model nepředpokládá státní podporu třetího penzijního pilíře. (Ve Švédsku bylo aktuálně rozhodnuto o ukončení státní podpory tohoto pilíře od roku 2016.)

**Neoliberální penzijní modely kladou důraz na povinné soukromé penzijní spoření,** silně regulované státem. Ekonomika tohoto penzijního spoření je postavena na předpokladu vysokých investičních výnosů, které pokryjí i vysoké marže soukromých poskytovatelů penzijního spoření či pojištění. Výnosy pro klienta mohou v průměru činit např. 5 % ročně (po odpočtu inflace) a hodnota střadatele po 40 letech spoření s tímto úrokem pak činí více než 3. Klient tak dostane trojnásobek toho, co do systému vloží. Neoliberální koncept se tak jeví jako zásadní řešení penzijního problému, spojeného se stárnutím populace. K podpoře privatizace systémů sociálního starobního pojištění bylo využito i tzv. Aaronovo pravidlo, které aritmeticky porovnává zúročení soukromých úspor ve fondovém systému s růstem celkových mezd v průběžně financovaném státním pojistném pilíři v dané zemi. Přestože Aaron (1997) nedoporučil privatizaci veřejných penzí, může se za daných podmínek v dané zemi – při použití Aaronova pravidla – jevit jako výhodnější buď fondový systém, nebo naopak průběžně financovaný systém (viz též obrázek 1).

V dobách intenzivní globalizace bylo zhodnocení úspor dosti vysoké – a penzijní fondy byly z tohoto důvodu ve velké výhodě. S pojistným např. 17 % ze mzdy tak bylo možno „vytvořit“ penze řádu 70 % ze mzdy, při celoživotním zaměstnání. Naproti tomu v průběžně financovaném pojistném systému může totéž pojistné vést k penzím řádu 30-35 % ze mzdy. Průkopníkem privatizace segmentovaných systémů sociálního důchodového pojištění bylo Chile, kde soukromé penzijní společnosti slibovaly důchod 70 % ze mzdy za příspěvek 10 % ze mzdy; pro přestup do nového systému mohlo být v praxi důležitější to, že zaměstnanci po opt-outu měli vyšší čistou mzdu v průměru o 11 % – díky podstatně nižšímu pojistnému v novém systému. Možnosti využití fondového systému je vždy třeba detailně analyzovat i v konkrétních ekonomických podmínkách daného období. To neoliberální penzijní teorie ovšem nepřipouští – podle ní má soukromý sektor při poskytování starobních penzí absolutní přednost před sociálním pojištěním i před neziskovými podnikovými fondy.

Jistým přínosem neoliberální penzijní teorie Světové banky (James a kol., 1994) je **důsledné oddělení solidárního a pojistného pilíře**, což ostatně v té době již odpovídalo praxi v naprosté většině vyspělých zemí. Jediným provozovatelem solidárního pilíře totiž mohl a může být pouze stát. Soukromý sektor se může uplatnit jen ve fondovém systému.

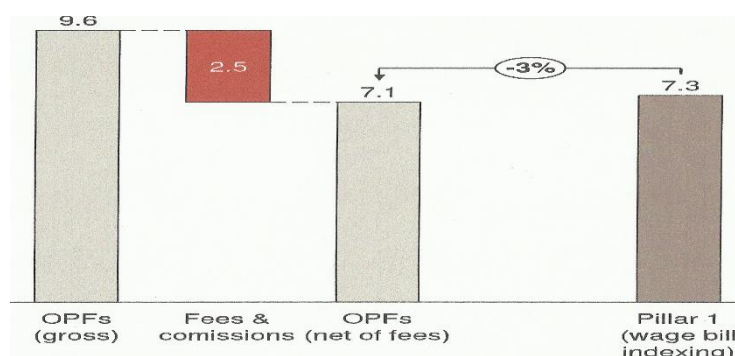
„Druhý“ (významově první) penzijní pilíř byl Světovou bankou pojat jako povinné soukromé penzijní spoření. Důvod uváděný Světovou bankou nebyl ideologický, ale faktický – s odkazem na vysoké záporné investiční výnosy veřejných penzijních fondů v 80. letech minulého století v Peru, Turecku, Zambii apod., fakticky využívaných státem i k jiným veřejným účelům. Protipólem bylo Chile s typickými soukromými penzijními společnostmi, které v průměru dosáhly hrubých investičních výnosů 12,3 %, z toho klientům bylo klientům připsáno 9,2 % z aktiv ročně (James a kol., 1994). To je veškerá odborná argumentace – se závěrem, že soukromé fondy hladce porázejí veřejné fondy. Seriózní odborné analýzy se takto ale nedělají. Investiční výnosy jsou jistě podstatným argumentem, musejí se však sledovat dlouhodobě a především ve směrodatných zemích a podmínkách. Nicméně v období 25 let, končícím v roce 2007, reálné průměrné investiční výnosy pro vyvážená portfolia v zemích G7 a ve Švédsku dosáhly 7,3 % z aktiv – pro penzijní instituce; reálný čistý výnos pro klienty přitom činil 5 % z aktiv. Rozdíl (2,3 % z aktiv ročně) představuje celkovou marži penzijních fondů, včetně marže poskytovatelů doživotních anuit (Whitehouse a kol., 2009).

**Režijní náklady jsou zásadním problémem soukromých penzijních systémů.** Vysoké marže typických soukromých penzijních institucí jsou dány již povahou věci – jde o konkurenční systémy, vyžadující prodejní síť; musí také respektovat nejrůznější pravidla solventnosti a opatrnosti, což se promítá i ve výši poskytovaných starobních penzí. V neposlední řadě je součástí režie soukromých penzijních společností i investiční výnos pro akcionáře. Jen samotná režie „výplatní fáze“ (vyplácení důchodů) přitom představuje 0,5-1 % z aktiv, v přepočtu na celé období spoření a výplaty důchodů – z výše uvedených

celkových 2,3 % z aktiv ročně. Srovnatelné náklady neziskových podnikových penzijních fondů v Nizozemsku činí v průměru 0,15 % z aktiv. Režie obřích penzijních institucí tohoto druhu je ještě nižší, federální Thrift Savings Plan v USA vykazuje režii pod 0,025 % z aktiv, tento údaj ovšem nezahrnuje marži ve vyplácených důchodech, které TSP nakupuje ve vybrané soukromé životní pojišťovně (MetLife).

Problém vysokých marží můžeme ilustrovat na druhém penzijním pilíři v Polsku v období 1999-2010: poplatky polských soukromých penzijních společností činily 2,5 % z aktiv ročně, jedná se přitom pouze o „spořicí“ fázi – viz obrázek 1. Výnosy pro klienty penzijních fondů byly dokonce nižší než valorizace účtů klientů v prvním pilíři (NDC); „nevychází“ tedy ani Aaronovo pravidlo. Lze samozřejmě namítnout, že jde jen o prvních 12 let existence druhého pilíře, na druhé straně byl nábor klientů velmi úspěšný, příspěvky do druhého pilíře činily 7,3 % ze mzdy a polské výsledky jsou v relaci k jiným postkomunistickým zemím výrazně pozitivní; Polsko se v zásadě ani nedotkla krize. Kaczmarczyk (2014) uvádí za období 2000-2012 valorizaci účtů klientů v NDC 6,8 % a ve druhém pilíři 6,6 %. Přímé srovnání valorizací účtů v soukromém a veřejném systému je možné jen pokud oba systémy jsou typu DC (příspěvkově definované) a navíc pokud jde veřejný systém NDC dlouhodobě udržitelný.

**Obrázek 1: Nominální výnosová procenta 1. pilíře (7,3 %) a 2. pilíře (OPFs: brutto 9,6 % a po odpočtu poplatků 7,1 %) v Polsku 1999-2010**



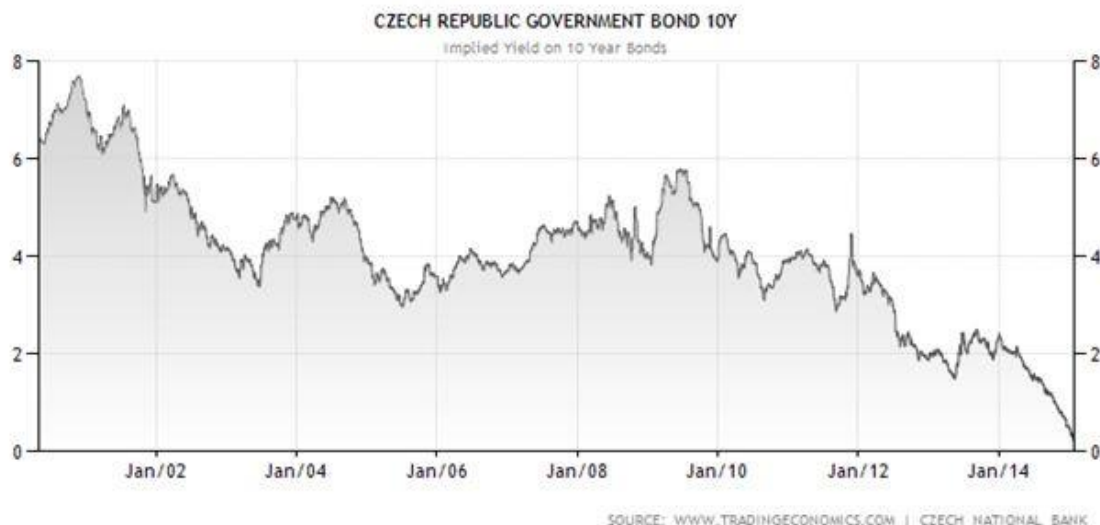
Pramen: Bielecki (2011)

Chceme-li srovnávat režii soukromých penzijních systémů a celostátních veřejných penzijních systémů financovaných průběžně, jiných než NDC, tak musíme využít jiných ukazatelů – relací režie k výdajům či režii v přepočtu na účastníka. Nemáme-li informace tohoto typu, můžeme orientačně převést režii penzijních fondů, vyjádřenou procentem z aktiv, na procenta z naspořených prostředků či vyplácených penzí koeficientem 20: 1 % z aktiv je tak rámcově ekvivalentní sazbě 20 % z výdajů. Režie státních penzijních systémů je podstatně nižší než režie soukromých penzijních systémů, za benchmark lze považovat režii německé důchodové pojišťovny Deutsche Rentenversicherung, která v roce 2013 činila 1,61 % z výdajů. Režie České správy sociálního zabezpečení, která provozuje i další odvětví sociálního zabezpečení (která jsou režijně relativně nákladnější než důchody), byla v roce 2014 1,26 % z celkových výdajů. Z toho je zřejmé, že **benchmark pro soukromý penzijní systém, který by měl plně či částečně nahradit veřejné peníze, je marže na úrovni cca 0,05 % z aktiv ročně.** (Švédský systém NDC, který spravuje i obsáhlé rezervní fondy, měl v roce 2013 režii 1,11 % z celkových výdajů a poplatků za vedení účtu činil 0,03 % z aktiv ročně.) To je pro něj nedosažitelná hodnota, ani při zcela zásadní státní regulaci. Proto je také neoliberální koncept „druhého“ penzijního pilíře ekonomicky neúnosný, bez zřetele na další vyvolané náklady – konkrétně náklady přechodu od průběžně financovaného systému na systém fondový.

V posledních letech je stále více zřejmé, že **vysoké investiční výnosy z doby rychlé globalizace jsou pryč.** Úroky z vládních dluhopisů klesají již dlouhodobě (Česko: viz obrázek 2) a střednědobým výhledem je záporný reálný výnos. Investice do akcií směřují k výnosům řádu 3 % ročně, po zohlednění inflace. To zhruba odpovídá podmínkám v padesátých a šedesátých letech minulého století, kdy došlo k ekonomicky racionální transformaci fondových systémů sociálního pojištění na průběžně financování.



Obrázek 2: Desetileté státní dluhopisy ČR: Vývoj nominálního výnosu do splatnosti



Pramen: Traxler (2015)

**Výběr penzijního sociálního modelu je i nadále především otázkou veřejné volby.** Klíčovou roli v této volbě mívá ideologie, resp. obecná politika. Penzijní teorie a politika v posledních desetiletích významně ovlivnila vývoj penzijních systémů v řadě zemí. Jedním z jejích závěrů je urgentní potřeba zřetelné profilace jednotlivých penzijních pilířů. Součástí každého penzijního systému takto musí být solidární pilíř – a je jen otázkou, jak má být konstruován a jaký má mít význam v celém systému. **V moderním liberálním penzijním systému dominuje rovný důchod jako nástroj odstranění chudoby ve stáří, doplněný příspěvkem na bydlení či jiným testovaným důchodem.** V konzervativních a sociálně-demokratických systémech dnes dominuje sociální důchodové pojištění a významnou úlohu většinou hrají i podnikové penze. Neoliberální politika vsadila na soukromé spoření, které je však podstatně nákladnější než srovnatelně veřejné penze a z tohoto důvodu se v příslušných zemích klade stále větší důraz na zcela zásadní státní regulaci. Současně došlo i k poklesu hrubých investičních výnosů, takže neoliberální penzijní politika již může argumentovat v zásadě pouze ideologicky, snahou o využívání soukromého sektoru i za cenu vyšších nákladů s tím spojených.

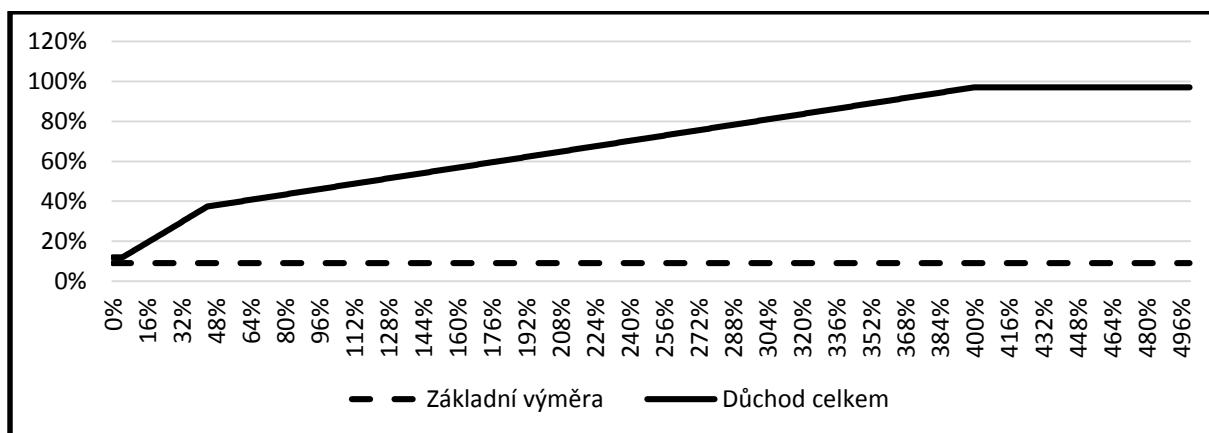
### 3 České veřejné penze a příspěvek na bydlení: možnosti racionalizace

Původní dělnické systémy sociálního důchodového pojištění měly dvě složky, z nichž jedna byla závislá na výdělku a druhá byla naopak solidární. Bylo to dáno celkově nízkými náhradovými poměry. Po nárůstu zejména těchto důchodů v západních zemích po druhé světové válce (a po fúzi základních dělnických a úřednických systémů sociálního důchodového pojištění) tento dvousložkový systém ztratil smysl. Solidární pilíř se začal v „konzervativních“ zemích v samostatné podobě vytvářet jako doplněk segmentovaných systémů sociálního pojištění, popř. i dalších systémů, zapadajících do konzervativního penzijního modelu. U nás se vývoj po roce 1992 ubíral jiným směrem: v univerzálním systému důchodového zabezpečení došlo cíleně k posílení solidarity výrazným posunem redukčních hranic směrem dolů (na úroveň srovnatelnou se základním penzijním systémem v USA) a k tomu byla ještě přidána nová „základní výměra“ důchodu. Lze to dát do souvislosti s tehdy prosazovanými liberálními tendencemi, které mohly vyústit až v přeměnu „důchodového pojištění“ na rovný důchod. S tím korespondoval i systém indexací vyplácených důchodů, který vládám umožňoval i jednostranné posilování úlohy základní výměry důchodu. V roce 2010 pak **Ústavní soud ČR dospěl k výstižnému závěru, že „celá složitá konstrukce důchodového systému je natolik netransparentní, že je pro své adresáty de facto zcela nesrozumitelná; pro většinu pojištěnců se tak vypočítaná výše důchodové dávky stává neverifikovatelnou“** (Ústavní soud, 2010).

Nález českého ústavního soudu by měl být zásadním poučením pro českou penzijní politiku. Podnětem k němu byla stížnost jednoho invalidního důchodce na nízký náhradový poměr, konkrétně 19 % z jeho osobního vyměřovacího základu – což podle jeho názoru není přiměřené hmotné zabezpečení, které je jako právo deklarováno v Listině základních práv a svobod. Stěžovatel to považoval za naprostou nerovnost – za stavu, kdy průměrný náhradový poměr za všechny starobní a invalidní důchody činil 44 %. Ústavní soud dal stěžovateli za pravdu, přitom vycházel z toho, že od roku 1996 u nás máme – v této oblasti – systém „veřejného sociálního pojištění“. Soud tedy odvodil podstatu systému z názvu zákona – o „důchodovém pojištění“. V podstatě mu asi nic jiného nezbývalo, protože nikde v zákoně, ani jinde (např. v ústavě) není uvedena definice „důchodového pojištění“. Možno dodat, že v názvu zákona by mělo být navíc jedno přídavné jméno, které by zákonné „důchodové pojištění“ odlišilo od soukromého důchodového pojištění. Termín veřejné důchodové pojištění či sociální důchodové pojištění není u nás právně zakotven, nemluvě již o výše uvedeném sousloví „veřejné sociální pojištění“. Soud přitom neodmítl intragenerační redistribuci, spojenou s existencí redukčních hranic a koeficientů, ač by tak mohl učinit s ohledem na vývoj systémů sociálního důchodového pojištění v Evropě po druhé světové válce. V tomto smyslu ústavní soud mohl odmítnout i existenci základní výměry důchodu, popř. ji „připustit“, ale zcela odmítnout redukce u procentní výměry důchodu. Na takto dalekosáhlou „revoluci“ v českém „důchodovém pojištění“ si soud zjevně netroufl. Ústavní soud „jen“ zrušil § 15 zákona o důchodovém pojištění, obsahující platné redukční hranice, používané ke stanovení redukovaného osobního vyměřovacího základu pro účely výpočtu procentní výměry důchodu, a donutil vládu a parlament rychle jednat. Obecným poučením z této kauzy je to, že název a obsah zákona by měly být vždy v souladu. Pokud chceme mít sociální důchodové pojištění, tak by důchody měly být převážně či (ještě lépe) výhradně závislé na zaplaceném pojistném (popř. na výdělcích, z nichž bylo placeno pojistné).

Nečasova vláda reagovala na nález ústavního soudu „malou“ důchodovou reformou, při níž v několika časových krocích pozměnila parametry, zejména redukční hranice a redukční sazby. První redukční hranice je od roku 2015 parametrizována na 44 % všeobecného výpočtového základu, v zásadě průměrné celostátní mzdy (PM); druhá redukční hranice byla podstatně zvýšena: na 400 % PM. Výdělky nad 44 % PM se při výpočtu důchodu krátí na 26 %, nad 400 % PM na nulu. Základní výměra byla parametrizována na 9 % PM. Malou důchodovou reformou se tak vytvořila již do jisté míry srozumitelná závislost důchodu na předchozích výdělcích – od první redukční hranice směrem nahoru – viz obrázek 3. Náhradový poměr by dnes měl stěžovatel vyšší, nicméně základní problém odstraněn nebyl: **v pilíři „důchodového pojištění“ stále převažuje solidarita nad pojistným principem.** Tento zásadní problém lze vyřešit pouze zásadní důchodovou reformou, nikoliv větší či menší změnou parametrů typu redukční hranice.

**Obrázek 3: Závislost důchodu na hrubé mzdě 2015 (43 let pojištění), obojí v % PM**



Pramen: autor

**První redukční hranice**, používaná při výpočtu procentní výměry důchodu, hraje výraznou roli v konstrukci důchodů. Ač jejím „účelem“ je nivelizovat důchody osob s výdělky nad 44 % PM, jejím

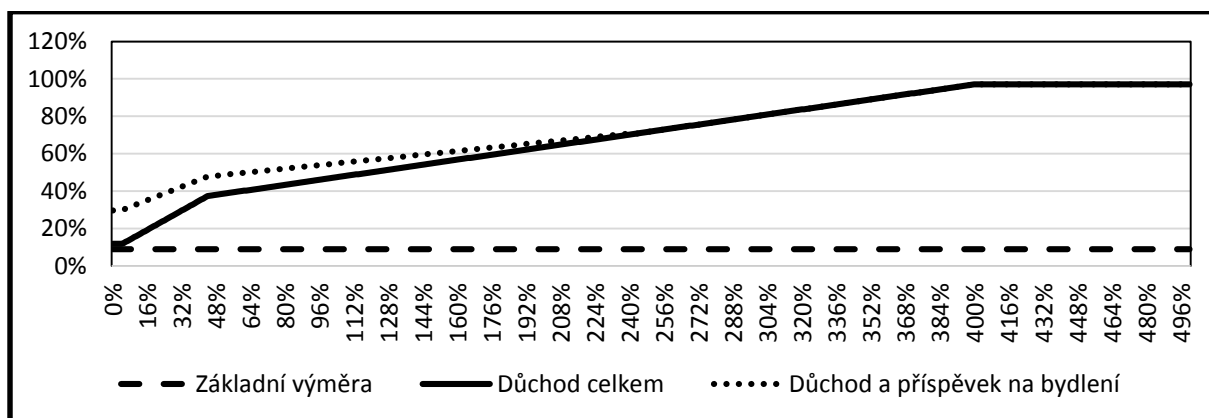
**faktickým efektem**, zřejmým z obrázku, je **absolutně nízká úroveň důchodů do této hranice**. Minimální starobní důchod dosahuje výše 3 170 Kč (základní výměra 2 400 Kč + zákonem stanovená minimální výše procentní výměry 770 Kč). Otázkou tedy je, z čeho žijí staré osoby, které mají jen minimální starobní důchod, popř. vůbec nezískají nárok na starobní důchod. Významnou roli zde v těchto případech v řadě zemí hrají příspěvky na bydlení.

**Příspěvek na bydlení**, upravený u nás zákonem o státní sociální podpoře z roku 1995, doznal podstatných změn za dobu platnosti tohoto zákona. Výše dávky se dnes odvozuje od skutečných (maximálně však normativních) nákladů na bydlení v nájemních a vlastních či družstevních bytech, od nichž se odpočítává 30 % (v Praze 35 %) příjmů domácnosti (minimálně však ze životního minima). Normativní náklady na bydlení v nájemních bytech jsou diferencovány podle pěti velikostních skupin obcí. Normativní náklady na bydlení domácnosti jednotlivce se v roce 2015 pohybují od 4 409 Kč do 7 623 Kč měsíčně. Pro analýzu významnosti příspěvku na bydlení jsem zvolil nájemní bydlení jednotlivce v „mediánové“ obci s 50 000 až 99 999 obyvateli; normativní náklady na bydlení (NNB) zde činí 5 767 Kč měsíčně. Tato částka představuje 21,67 % PM, za PM přitom dosazujeme hodnotu všeobecného vyměřovacího základu pro rok 2015 ve výši 26 611 Kč měsíčně. Příspěvek na bydlení PB se vypočte jako rozdíl:

$$PB = NNB - 0,3 * P = 0,2467 * PM - 0,3 * P = 5\,767 \text{ Kč} - 0,3 * P \quad (1)$$

kde P = příjem jednotlivce, minimálně však jeho životní minimum (3 410 Kč).

**Obrázek 4: Závislost důchodu a příspěvku na bydlení na hrubé mzdě 2015 (43 let pojištění), vše v % PM (osamělý důchodce, nájemní bydlení v obci s 50 000 až 99 999 obyvateli)**



Pramen: autor

Vypočtené hodnoty pro poživatele starobního důchodu jsem zanesl do obrázku 4 jako zvýšení důchodu. Je zřejmé, že modelově je příspěvek na bydlení významným přídavkem k důchodu. Minimální důchod z důchodového pojištění se příspěvkem na bydlení 4 744 Kč zvýší na celkových 7 914 Kč, což je 29,74 % PM. **Příspěvek na bydlení lze považovat za solidární penzijní pilíř** – jednoznačně ve vztahu k důchodcům, kteří žijí samostatně, popř. ve dvojici. Ostatně téměř stejný vzorec se používá např. v chilském solidárním penzijním pilíři.

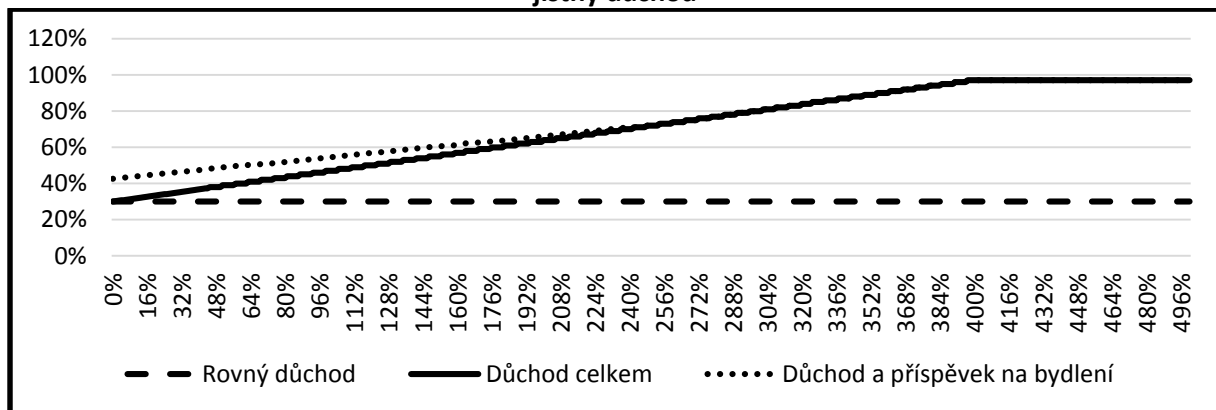
Pokud senior nemá nárok na starobní důchod a nemá ani jiné příjmy, tak má nárok – za jinak stejných podmínek – na příspěvek na bydlení ve stejné výši a k tomu ještě má nárok na příspěvek na životní ve výši životního minima 3 410 Kč, celkem tedy dostane 8 154 Kč, tj. 30,64 % PM.

Ze systémového hlediska je výše základní výměry důchodu nahodilá, stejně jako první redukční hranice u procentní výměry důchodu a také konstrukce příspěvku na bydlení. Při daných parametrech se však nabízí – již na základě pohledu na obrázek – **dvě odstupňované varianty racionalizace starobního důchodu**:

- Zvýšení základní výměry důchodu z 9 % na cca 30 % PM, s eliminací redukční hranice 44 % PM tak, že za každý rok pojištění se bude přiznávat procentní výměra důchodu se sazbou  $1,5 \% \cdot 0,26 = 0,39 \%$ .
- Transformace základní výměry důchodu na rovný důchod pro všechny rezidenty ve výši cca 30 % PM s tím, že „zbytkové“ univerzální sociální starobní pojištění bude poskytovat důchod ve výši 0,39 % za každý rok pojištění.

**Transformace základní výměry důchodu na rovný důchod cca 30 % PM pro všechny rezidenty je významnou důchodovou reformou, která přitom nemění míru solidarity v dosavadním základním penzijním pilíři, v jeho kombinaci s příspěvkem na bydlení a příspěvkem na živobytí.** Reforma by se automaticky promítla do dílčí redukce nároků na příspěvek na bydlení – viz obrázek 5. Vystává otázka, zda při této reformě nesnížit příspěvek na bydlení tak, aby celkový minimální příjem z titulu rovného důchodu a příspěvku na bydlení (na obrázku 5: přes 11 330 Kč) nepřesahoval hranici příjmové chudoby jednotlivce (9 674 Kč měsíčně v roce 2013).

**Obrázek 5: Závislost důchodu a příspěvku na bydlení na hrubé mzdě (43 let pojištění), vše v % PM (osamělý důchodce, nájemní bydlení v obci s 50 000 až 99 999 obyvateli): přechod na rovný + pojistný důchod**



Pramen: autor

Uvedené varianty racionalizace starobního důchodu jsou především výrazem snahy o transparentní systém výpočtu důchodu. Širší smysl mají pouze, pokud bude tato reforma dotažena do všech systémových důsledků, pokud bude odpovídajícím způsobem reformováno financování veřejných penzí u nás.

**Dnešní české „důchodové pojištění“ je „jen“ veřejným výdajovým programem, financovaným ze státního rozpočtu.** Jedním z příjmů státního rozpočtu je i pojistné na důchodové pojištění. Mezi těmito výdaji a příjmy neexistuje žádná významná explicitní vazba. **Žádný funkční „důchodový účet“, jehož příjmy a výdaji by bylo pojistné a výdaje na důchody, neexistuje.** Od roku 2012 se k příjmům z pojistného má připočítávat 7,2 % výnosu daně z přidané hodnoty, připadajícího na státní rozpočet; jedná se o částku 15,8 mld. Kč (2013), která nepokrývá údajný „deficit“ důchodového účtu. Podstatné ovšem je, že z deficitu „důchodového účtu“ nemají být a ani nejsou vyvozovány žádné důsledky. Je nepodstatné i to, že zákon o rozpočtových pravidlech stanoví, že „přebytky“ pojistného nad výdaji mají být převáděny na Zvláštní účet rezervy pro důchodovou reformu – přebytky totiž od roku 2009 žádné nejsou a navíc ani není jasně řečeno, co se příslušnou reformou rozumí. Na Zvláštním účtu rezervy pro důchodovou reformu bylo koncem roku 2013 22,6 mld. Kč (NKÚ, 2014).

**Rovný důchod je v příslušných zemích veřejným výdajovým programem, který je pravidelně vyhodnocován z hlediska plnění jeho úlohy základního důchodového zabezpečení starých osob v daném státě.** Stejně tak je pravidelně vyhodnocována udržitelnost tohoto pilíře, a to v širším kontextu udržitelnosti veřejných financí. To se promítá i v případných úpravách parametrů rovného důchodu.

**Pilíř sociálního důchodového (či jen starobního) pojištění je ve standardním případě samostatnou složkou veřejných financí; není součástí státního rozpočtu.** Moderní verze sociálního starobního pojištění je systém NDC. Produkt a systém **NDC** je již dostatečně ověřen v praxi řady zemí, mj. Švédska, Polska a Itálie (Holzmann a kol., 2012). Jeho výhodou je i v podstatě automatické promítání stárnutí populace do výše penzí – metodami pojistné matematiky, plynulým upravováním důchodových úmrtnostních tabulek – a tím i konverzních sazeb, používaných k přepočtu aktiva na osobním účtu na doživotní penzi. Automatický stabilizační mechanismus zajišťuje i stabilitu systému NDC v měnících se ekonomických podmínkách. Statutární důchodový věk v systému NDC je modelově nižší než v systému rovného důchodu; předčasné odchody do důchodu nejsou součástí těchto systémů.

Součástí navrhované racionalizace českých veřejných penzí je i snížení pojistného na (sociální) důchodové pojištění; **nový pojistný systém si vystačí s pojistným nižším o cca 11 % ze mzdy**, což je shodou okolností dnešní celková sazba pojistného na důchodové a zdravotní pojištění, placeného zaměstnanci. Je tak možná ještě širší racionalizace pojistného – „výměna“ pojistného na zdravotní pojištění 4,5 % ze mzdy za pojistné na důchodové pojištění 4,5 % ze mzdy mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem a následná náhrada pojistného 11 % ze mzdy, placeného zaměstnancem, daní z příjmů ze závislé činnosti se sazbou 11 % ze mzdy, se současným přechodem ze zdanění superhrubé mzdy (15 %) na zdanění hrubé mzdy (ekvivalentní sazba 20,1 %) – takže celková sazba daně z příjmů ze závislé činnosti by nově činila 31,1 % ze mzdy. Výsledkem je placení pojistného výhradně zaměstnavatelem, ve výši jako dosud.

Racionalizace dnešních českých veřejných penzí je relativně snadná – v tom smyslu, že jejím základním manévrem je rozčlenění na dva pilíře: na rovný důchod a na pojistný důchod. Součástí nastíněné koncepce této reformy není změna rozsahu redistribuce v dnešním „důchodovém pojištění“. Cílem je „pouze“ přechod k transparentnímu systému. To však povede k mnoha dalším dílčím změnám, protože každý z obou nových penzijních pilířů má své vlastní konstrukční prvky a mechanismy. Racionalizace veřejných penzí umožní i nastartování racionalizace daňového zatížení práce, vedoucí i k jejímu potřebnému snížení, ve smyslu doporučení EU.

#### **4 České soukromé penzijní spoření a možnosti jeho racionalizace**

Zavedení penzijního připojištění se státním příspěvkem v roce 1994 bylo relativně pozitivním krokem k rozvoji finančních služeb nejen na úseku penzijního spoření. Státní příspěvek sehrál důležitou úlohu v nastartování třetího penzijního pilíře. S rychlým rozvojem penzijního připojištění se vytvořila i silná penzijní lobby, což vedlo k dalšímu posílení fiskální stimulace tohoto sektoru. Částečně se prosadila i lobby pojišťoven. Výsledkem byl **vznik segmentovaného systému třetího penzijního pilíře, který nemá ve světě obdobu**. Počet smluv penzijního připojištění koncem roku 2012 přesáhl 5 miliónů. A vedle toho ještě bylo 3,5 mil. smluv „soukromého životního pojištění“, z nichž podle ministerstva financí jen 1,5 mil. smluv čerpá nárok na odpočet od základu daně z příjmů. Velká důchodová reforma zvýšila transparentnost penzijního připojištění a zavedla limity nákladů penzijních společností, vůbec se však nedotkla soukromého životního pojištění, daňových odpočtů a neplacení pojistného na sociální a zdravotní pojištění v případě, že na penzijní připojištění či soukromé životní pojištění přispívá zaměstnavatel. Celá státní regulace státem podporovaného třetího penzijního pilíře by přitom měla být – ze samotné povahy věci – jednotná.

**Zcela nedostatečná státní regulace soukromého životního pojištění** ve spojení s extrémní státní podporou přispívání zaměstnavatele vedla nejméně jednu obchodní síť k tomu, že prodej tohoto pojištění postavila na tom, že část mzdy bylo možno vyplácet přes životní pojistku, zaměstnanec dostal navíc drobné rizikové pojištění a zaměstnavatel ušetřil na pojistném na sociální a zdravotní pojištění (Prouza, 2013). Tento jeden křiklavý problém byl odstraněn drobnou novelou definice soukromého životního pojištění v zákoně o daních z příjmů od roku 2015.

**Paralelní existence několika systémů štědré fiskální podpory** (státní příspěvek, daňové odpočty, osvobození příspěvků zaměstnavatele od placení pojistného na sociální a zdravotní pojištění), dokonce

i u jednoho produktu (penzijní připojištění a doplňkové penzijní spoření), **je zásadní deformací trhu**. Veřejné výdaje (vč. výdajů daňových) na tyto podpory v roce 2013 činily 16,4 mld. Kč, což je 0,4 % HDP. Investiční výnosy jsou celkově nízké, popř. často i vysloveně záporné (soukromé životní pojištění). Díky velmi vysokému počtu účastníků v důsledku státní podpory lze celý tento (hypertrofický a chaotický) „systém“ zařadit do ranku soft compulsion (měkká povinnost). **Podle klasifikace penzijních pilířů ze strany Světové banky se jedná o druhý penzijní pilíř, nikoliv třetí pilíř.**

Reforma stávajícího penzijního připojištění, doplňkového penzijního spoření a soukromého životního pojištění je nutná a obecně vzato **máme k dispozici několik variant „veřejné volby“**. Z technického hlediska **je nejjednodušší liberální a současně i sociálně-demokratická politika: zrušit veškerou fiskální podporu uvedených produktů**. „Ušlé“ příjmy občanů lze globálně **kompenzovat snížením sazby pojistného na důchodové pojištění z 6,5 % na 5,1 % ze mzdy**, popř. ekvivalentním snížením sazby daně z příjmů ze závislé činnosti. Pro zaměstnance s průměrnou mzdou by to znamenalo přínos asi 4 300 Kč ročně.

**Jako konzervativní reformu lze označit přechod k výhradnímu uplatnění daňového odpočtu**, popř. osvobození od daně z příjmů ze závislé činnosti s tím, že výplata penzijních úspor bude plně zatížena daní z příjmů fyzických osob (EET). Jedná se o nejčastější praxi ve světě.

**Neoliberální koncepcí reformy by bylo zavedení uceleného moderního systému soft compulsion** (měkká povinnost) – čili přiznání, že jde o druhý penzijní pilíř podle klasifikace Světové banky. K dispozici je zde automatické zahrnutí zaměstnanců do systému (**auto-enrolment**) s tím, že po uplynutí krátké doby mají časově velmi omezenou možnost ze systému vystoupit a dostat zpět všechny zaplacené příspěvky. **Povinný příspěvek účastníka by mohl být např. 3 % ze mzdy** (později stát může tuto sazbu příspěvku zvýšit), s možností dodatečných příspěvků i příspěvků zaměstnavatele (ty by mohly být časem i povinné). **K povinnému příspěvku účastníka by stát přidal státní příspěvek např. 1 % ze mzdy** (třetinu z příspěvku účastníka). Klienti by měli pouze jeden účet u jednoho poskytovatele. Zaměstnavatel by poskytoval povinný servis (workplace pensions). **Obchodní model poskytovatelů musí být nízkonákladový**, jinak dnes není šance na dlouhodobě přijatelné výnosy pro klienty. K tomu může přispět i nízkonákladová státní penzijní společnost, navíc s přednastaveným (default) fondem, do kterého budou automaticky zařazeni noví klienti (s možností přestupu k jinému poskytovateli). Tato státní společnost může být i výhradním poskytovatelem starobních penzí, může také investovat prostředky všech účastníků do fondů podle jejich výběru, aniž by se tyto soukromé fondy dozvěděly jména a adresy svých klientů. **Soft compulsion lze v mezní variantě nahradit povinnou účastí zaměstnanců v systému** – a můžeme tak dospět k „prémiové penzi“ ve Švédsku, která byla ve světě účelově prezentována jako druhý penzijní pilíř – podle klasifikace Světové banky. Ve Švédsku však tuto penzi (s povinným pojistným 2,5 % ze mzdy) považují za třetí složku státní penze, vedle NDC a „garantované penze“. Prémiovou penzi lze charakterizovat jako sociální důchodové pojištění, s možností soukromého investování prostředků podle volby klientů. Průměrný režijní poplatek zde v roce 2013 činil 0,41 % z aktiv ročně. Odpovídajícím daňovým režimem je TTE (vkládání zdaněných příjmů, zdanění výnosů daní z kapitálových příjmů, nezdaňování výplat).

Konzervativní i neoliberální reforma českého „třetího“ penzijního pilíře vyžadují kvalitní a velmi intenzivní státní regulaci. Liberální reforma, v obecné rovině plně odpovídající i sociálně-demokratickému sociálnímu modelu, je nejjednodušším řešením nekvalitního českého „třetího“ pilíře – ke zvážení jsou pouze možné politické dopady, resp. zvládnutí marketingu reformy. Tato reforma je samozřejmě v rozporu se zájmy penzijních společností a životních pojišťoven – na vzniku problému se ovšem samy podílely a většina jejich dnešních „spořicí“ produktů je při nejmenším málo výhodná pro klienty – bez intenzivní státní podpory. Neoliberální reforma má široký vějíř variant, jejich výhody a nevýhody jsou ve světě známy; výsledek může být i fiskálně náročnější než dnešní český „třetí“ penzijní pilíř. Otázkou je prosaditelnost varianty relativně nejvýhodnější pro klienty i pro stát – švédské prémiové penze, u níž je neoliberální stopa v podstatě už jen třešničkou na dortu.

**Zavedení „důchodového spoření“ od roku 2013 jako nového, „druhého“ penzijního pilíře bylo nepodařeným pokusem o „diverzifikaci“ českého penzijního systému za stavu, kdy jsme druhý pilíř již fakticky měli – jen v jiné variantě a s 5-6 milióny účastníků! Ironicky lze poznamenat, že vláda měla nejdříve odstranit „diverzifikaci“ předchozího druhého pilíře (penzijního připojištění a soukromého životního pojištění) a přitom si ujasnit, co vlastně chce. Prezident republiky jí k tomu jasně sdělil, že **nemá smysl mít dva skoro stejné penzijní pilíře**. Infrastruktura nově zavedeného „důchodového spoření“ by se zřejmě mohla využít k neoliberální transformaci penzijního připojištění, doplňkového penzijního spoření a soukromého životního pojištění – státem regulovaná marže tohoto systému je nižší než u penzijního připojištění, přitom **penzijní společnosti nyní požadují zvýšení maximální sazby úplaty v penzijním připojištění**. Konkrétně: marže (úplata) penzijní společnosti v důchodovém fondu státních dluhopisů je 0,3 % z aktiv ročně, zatímco v penzijním připojištění („transformovaný fond“) je 0,6 % z aktiv plus 15 % ze zhodnocení ročně. Připomeňme, že prostředky penzijního připojištění jsou z více než 80 % umístěny do státních dluhopisů – **jde v podstatě o fond státních dluhopisů!** Jde o svého druhu komplikovaný retail státních dluhopisů, se štědrá státní podporou. A s podomním prodejem v době internetového bankovníctví. **Neoliberálním řešením tak může být jakýsi „auto-enrolment“ penzijního připojištění do důchodového fondu státních dluhopisů v rámci penzijní společnosti**, za ty penzijní společnosti, které by nenabídky důchodový fond, může „zaskočit“ stát zřízením státní penzijní společnosti. Každý klient by to mohl odmítnout, přišel by tím ovšem o možnost čerpání státní podpory.**

Oba dva významné české penzijní pilíře jsou silně deformovány, z pohledu jakéhokoliv penzijního sociálního modelu, resp. systémové logiky. Nejjednoduššími reformami by byla aplikace liberálního a sociálně-demokratického přístupu v obou těchto pilířích: přechod na rovný důchod, doplněný univerzálním důchodovým pojištěním, a zrušení fiskální podpory dobrovolného pilíře. **Chybějícím druhým pilířem jsou podnikové penze, minimálním programem je odstranění zákazu vzniku a usazování institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění**. Prostor pro jejich fungování je především v hornictví.

## 5 Vybrané reformní návrhy

Především od lobbistů jsme v minulosti slyšeli, že se u nás už celá desetiletí hovoří o nezbytnosti udělat důchodovou reformu a že je třeba ji konečně realizovat. Česko důchodovou reformu opravdu potřebuje, ne však podle účelových představ lobbistů. Jakoukoliv reformu není jednoduché udělat, to je známá věc. Výrazně se to projevuje i v činnosti vloni ustavené Odborné komise pro důchodovou reformu a už začíná být vhodná doba pro hodnocení jejího odborného přínosu. A otvírají se přitom i otázky nad výsledky činnosti předchozích komisí. Zde nejprve uvedeme přehled penzijních politik koaličních stran a hnutí, pak příslušnou pasáž z koaliční smlouvy a dále se budeme věnovat vybraným zásadním tématům, jimiž se komise zabývala.

### 5.1 Programy koaličních stran, program koaliční vlády

**KDU-ČSL** dříve podporovala opt-out do neoliberálního druhého pilíře v rozsahu 8 % ze mzdy a posílení solidarity v prvním pilíři, směřující k rovnému důchodu (Bezděk a kol., 2005). V roce 2011 se postavila proti neoliberálnímu vládnímu opt-outu 3 % ze mzdy a převzala výrazně zjednodušenou koncepci „dětské penze“, spočívající v diferenciaci pojistného na veřejné důchodové pojištění podle počtu vyživovaných dětí: základní sazba pojistného se má zvýšit o 3 % ze mzdy (na 31 %) a z této nové základní sazby se mají poskytovat slevy 3 % za každé dítě, pro oba rodiče současně. **KDU-ČSL (2011) dále navrhuje:**

- možnost dobrovolně část svého sociálního pojištění směřovat přímo na rodiče, každé dítě 2 %,
- možnost sdílení vyměřovacích základů manželů pro důchodové pojištění,
- jednou ročně zasílat každému poplatníku přehled o jeho „důchodovém účtu“, tedy jaký by byl jeho důchod aktuálně a jaká bude výše jeho důchodu v době plánovaného odchodu do důchodu při jeho dosavadních průměrných příjmech a při jeho počtu vchovaných dětí.

ČSSD dříve podporovala reformu na bázi NDC, doplněného o minimální důchod (viz později). Vedoucí důchodové komise ČSSD Samek se před volbami v roce 2013 vyjádřil takto: „**další zvláštní důchodová reforma už není zapotřebí**. Průběžný systém, na který ve svém důchodovém zabezpečení spoléhá drtivá většina pracujících (zaměstnanců i OSVČ), má v zásadě správně a dynamicky nastaveny základní parametry a k jeho plné stabilizaci nejlépe pomůže obnova ekonomického růstu, snížení nezaměstnanosti, spravedlivý výběr pojistného od všech skupin pracujících osob a příliv plátců pojistného (vyšší porodnost, popřípadě vyšší imigrace) při zvyšující se míře zaměstnanosti ve společnosti. Soukromé pilíře samy ve své konkurenci ukazují, že životaschopnější je spíše třetí pilíř doplňkového penzijního spoření a tak je třeba jej podpořit. Druhý pilíř, který odsává finanční zdroje z průběžného systému, bych ukončil sloučením s efektivnějším třetím pilířem. Jak jinak, chce to širší politický konsenzus, který se třeba po předčasných parlamentních volbách podaří dosáhnout.“ (Tůma, 2013).

Předvolební program ČSSD z roku 2013 obsahuje tyto body:

- Podpora rodin s dětmi je tou nejlepší důchodovou reformou.
- Prosadíme návrat k pravidelnému zvyšování důchodů o inflaci a třetinu růstu reálných mezd.
- Zastavíme vyvádění peněz z průběžného pilíře důchodového systému, druhý pilíř zrušíme a budeme motivovat občany a jejich zaměstnavatele ke zvyšování částek spořených ve třetím pilíři.
- Zasadíme se o přijetí zákona o minimálním důchodu.

Resortní program ANO (2013) je poměrně podrobný:

- Prosadíme zavedení separátního důchodového účtu mimo státní rozpočet.
- Zasadíme se o zavedení tzv. minimálního starobního důchodu. Nedovolíme zpřísnování podmínek pro jeho získání.
- Chceme prosadit výrazněji se promítající zásluhovost v rámci prvního pilíře, chceme ponechat již přijatou valorizaci důchodů o inflaci a o třetinu růstu reálných mezd.
- Chceme zastavit automatické prodlužování věku odchodu do důchodu a navázat na vývoj střední doby dožití, a to s přihlédnutím k délce školní docházky, v současnosti jsme jedinou zemí, která zastropovaný věk odchodu do důchodu nemá.
- Chceme prosadit automatické členství v druhém pilíři pro nové účastníky pracovního trhu, zavedení automatického členství s možností vystoupení z druhého pilíře je kompromisem mezi jeho dobrovolností a dostatečnou robustností systému druhého pilíře.
- V rámci třetího pilíře chceme zvýhodnit riziková povolání a tzv. předdůchody učinit více atraktivními, zavedeme povinnost zaměstnavatele v rizikových kategoriích přispívat na třetí pilíř a současně u rizikových povolání snížíme věkovou hranici pro výplatu důchodů.

**Koaliční smlouva** dnešní české vlády obsahuje tři teze k důchodům a důchodové reformě:

- Budeme usilovat o vytváření důstojných životních podmínek pro seniory. Prosadíme návrat k pravidelnému zvyšování důchodů o inflaci a třetinu růstu reálných mezd, a to od roku 2015.
- Sloučíme II. a III. pilíř. Zastavíme vyvádění prostředků z průběžného důchodového pilíře. Dáme podnět k sestavení odborné komise v gesci ministerstva práce a sociálních věcí a ministerstva financí, složené z delegovaných zástupců koaličních stran, opozice, zástupců tripartity a odborníků z řad ekonomů, demografů a sociologů, která připraví úpravy zdanění práce a důchodového systému s účinností od roku 2017 tak, abychom zajistili výplaty důstojných penzí, posílení principu zásluhovosti, narovnání transferů mezi rodinou a společností a zastropování věku odchodu do důchodu.
- V první fázi podpoříme stávající produkty ve III. pilíři, kde stát poskytuje příspěvky a navrhne vylepšení jejich parametrů s cílem větší motivace lidí spořit na stáří.

Podle úvodního textu na webových stránkách Potůčkovy Odborné komise pro důchodovou reformu má tato komise zhodnotit stav a vývojové trendy českého důchodového systému z pohledu demografie, sociologie a ekonomie a připravit návrhy na takové pokračování důchodové reformy, které stabili-



zují důchodový systém v dlouhodobé perspektivě, budou přijatelné napříč politickým spektrem a přijmou je i občané. Nebudeme se zde pokoušet o hlubší analýzu koaliční smlouvy či vládního prohlášení; jde zřejmě o kompromis, poskládaný z poměrně skromných předvolebních programů. Otázkou je také, zda koaliční subjekty měly k dispozici dostatek odborných materiálů, z nichž by si tak říkajíc mohly „vybrat“ tu svou „správnou“ penzijní politiku. Nečasova vláda se neopírala o nezávislé analýzy, nepodpořila výzkum v této oblasti. (ČSOB penzijní fond, vedený tehdejším prezidentem APF ČR Svobodou, výrazně podpořil dvě studie na podporu zavedení druhého penzijního pilíře.)

Obecně platí, že **každá z politických stran a hnutí by měla inklinovat k jednomu z penzijních sociálních modelů – a vládní koalice by se měla pokusit o zásadní reformu, vycházející z nezávislých analýz dnešního stavu českého penzijního systému.** ČSSD by měla podporovat univerzální sociální pojištění, solidární penzijní pilíř včetně příspěvku na bydlení pro seniory a podnikové penze na bázi kolektivních dohod. **Hnutí ANO 2011, které se hlásí k modernímu liberalismu, by se mělo orientovat na rovný důchod, doplněný testovanou dávkou pro seniory (vč. příspěvku na bydlení) a respektovat i existenci doplňkového pilíře sociálního pojištění či podnikových, popř. osobních penzí.** KDU-ČSL by měla podpořit sociální důchodové pojištění (výhradně na bázi principu ekvivalence), doplněné podnikovými či osobními penzemi a v neposlední řadě i solidárním pilířem včetně příspěvku na bydlení. Takto koncipované programy politických stran a hnutí však u nás dnes nenajdeme.

## 5.2 „NDC v českých podmínkách nevychází“

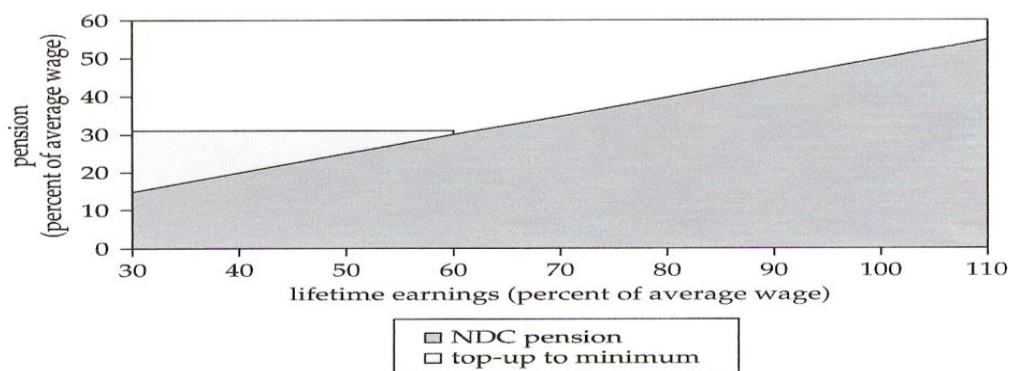
ČSSD před desetiletím doporučovala sociální starobní pojištění NDC, doplněné zvýšením na důchodové minimum na úrovni 29,45 % (od roku 2040 27 %) PM. Požadovaný minimální důchod byl formulován jako 1,2 (od roku 2040 1,1) násobek životního minima, ovšem zcela jinak definovaného než dnes, proto uvádím rovnou přepočten na PM. V zadání pro výkonný tým pro přípravu podkladů pro rozhodnutí o důchodové reformě se dále počítalo se zvyšováním důchodového věku (jen) na 65 let do roku 2030 (muži), resp. až 2033 (ženy). Bezděk a kol. (2005) na penzijní „variantě“ ČSSD negativně vyhodnotili především to, že jim vyšlo, že zhruba 60 % nově přiznaných NDC důchodů bude dlouhodobě pod úrovní hranice chudoby, kterou si arbitrárně stanovili na úrovni 24,5 % PM. Při výpočtech bylo NDC „šizeno“ uměle navýšenou režíí ČSSZ na 2,1 % z výdajů na důchody. Pro srovnání: režie NDC ve Švédsku v roce 2013 činila 1,12 % z výdajů na důchody, v této režii převažují náklady na obsluhu rezervních fondů NDC a jsou v ní započteny i náklady na výběr pojistného daňovou správou. Klienti NDC platili poplatek 0,031 % z aktiv ročně (Ehnsson, 2014).

**Bezděk se v posledních letech snaží NDC diskvalifikovat** odvoláváním se na analýzy Výkonného týmu: "NDC systém jsme zvažovali už v roce 2005. Tento systém v českých podmínkách jednoduše nevychází, protože by dával obrovské rozpětí výše důchodů, a navíc by velkou část lidí odsunul pod hranici životního minima" (Mediafax.cz, 2010). **NDC ale nemůže „nevycházet“, NDC lze pouze naplnit nevhodnými parametry a doplňky, což se v zásadě stalo při analýzách v roce 2005.** Evidentně špatným parametrem bylo zvyšování důchodového věku jen do 65 let. Otázkou je vhodnost aplikace institutu minimálního důchodu v kombinaci s NDC, resp. s jakýmkoliv systémem penzí (důsledně) závislých na výdělku. Dnes vím, že **je nutno vzít v potaz i příspěvek na bydlení** – při analýze veřejných i soukromých penzí; rozhodně to platí pro Česko. Nic nevím o „obrovském rozpětí výše důchodů“ – zde může být nanejvýš otázkou, jak má být vysoký (jednotný) výdělkový strop pro placení pojistného a promítnutí výdělků do výše důchodu; přední světoví experti obecně doporučují 150-200 % PM.

**Světová banka již v roce 2003 začala veřejně doporučovat systém NDC („jádro“) v kombinaci se solidárním pilířem a dobrovolným soukromým pilířem (2 „křídla“).** V tomtéž roce vypracovala Chłoń-Domińczak (2003) expertizu pro MPSV, v níž doporučuje rozčlenění českého systému „důchodového pojištění“ do dvou pilířů – na NDC a na solidární důchod, konkrétně minimální důchod 30 % PM (obrázek 8) a alternativně rovný důchod 25 % PM (obrázek 9). Tuto **expertizu Výkonný tým ignoroval** (nechce se mi věřit, že by o ní nevěděl). O to více pozoruhodné je, že tým ČSSD navrhoval minimální důchod v prakticky stejné výši (29,45 % PM) – jen vyjádřený jako násobek tehdejšího životního minima.

Navíc tým Světové banky v roce 2002 vypracoval kompletní analýzu českého penzijního systému a možných reformních opcí (Lasagabaster a kol., 2002); modelují se zde dvě opce: zásadní parametrická reforma veřejných penzí a přechod na NDC, doplněný základní výměrou důchodu v její tehdejší výši (nyní 2 400 Kč). S využitím projekčního modelu Světové banky studie ukazuje, že NDC spojená s parametrickými reformami automaticky posílí vazbu příspěvků a dávek a také rezistenci na demografické šoky.

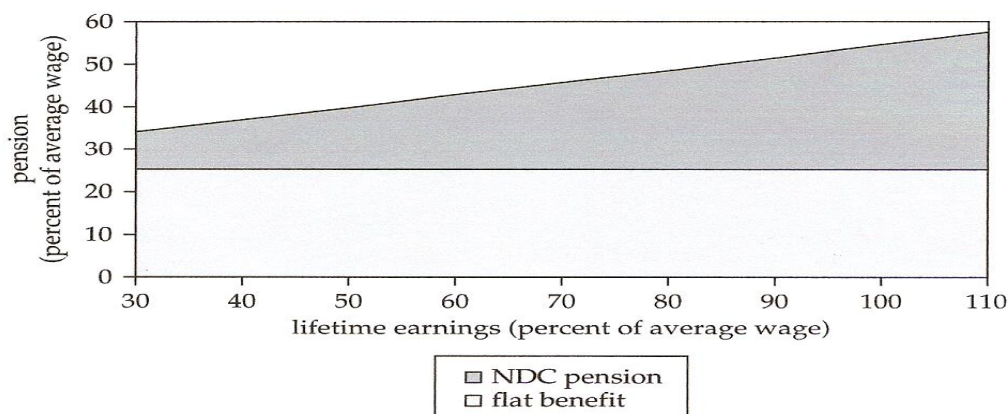
**Obrázek 8: Návrh expertky Světové banky na zavedení NDC v ČR z roku 2003: garance minimálního důchodu**



Pramen: Chłoń-Domińczak (2003)

Minimální důchod ve výši zhruba 30 % PM na obrázku 8 se jeví jako přijatelný doplněk penzijního pilíře NDC. Problém je z dnešního hlediska ale v tom, že křivka NDC na tomto obrázku je hodně vzdálena od dnešní relace celkových důchodů a mezd, z nichž jsou vypočítávány. Celková situace v tomto ohledu je dnes zcela jiná, jistě také díky malé důchodové reformě. Pokud bychom minimální důchod ve výši 30 % PM zakomponovali do obrázku 4, tak je zřejmé, že by se zavedení minimálního důchodu dotklo jen málo lidí (s výdělkem do 10 000 Kč) a že tito lidé jsou dnes v zásadě pokryti příspěvkem na bydlení. **Zvýšení minimálního důchodu z dnešních 3 170 Kč na cca 8 000 Kč je tak (dnes) v zásadě zbytečné.** Ze systémového hlediska bychom tím ovšem dále deformovali dnešní „důchodové pojištění“. Proto je **potřebné dát přednost rovnému důchodu, v kombinaci se systémem NDC.**

**Obrázek 8: Alternativní návrh expertky Světové banky na zavedení NDC v ČR z roku 2003: kombinace s rovným důchodem**



Pramen: Chłoń-Domińczak (2003)

Zadání důchodové reformy ze strany ČSSD v roce 2005, které bylo posuzováno Bezděkovým Výkonným týmem, neodpovídalo dostatečně tehdejší úrovni poznatků a doporučení Světové banky. Bylo i dosti komplikované uvažovaným postupným přechodem na systém **NDC; teorie dnes jednoznačně doporučuje jednorázový přechod, spojeným s přepočtem důchodových nároků** (Holzmann a kol., 2012).

Jak to tehdy Bezděkovu týmu „vyšlo“ je dnes zcela irelevantní. NDC je kvalitním produktem, který lze ovšem poškodit špatnou volbou parametrů, k čemuž tehdy prokazatelně došlo. **V druhé Bezděkově komisi dominovali lobbisté – těm průhledné NDC s relativně nízkou sazbou pojistného vysloveně překáží: dávají přednost dnešnímu netransparentnímu českému „důchodovému pojištění“ před přechodem k NDC a k ryze solidárnímu pilíři.** Čím horší veřejné penze, tím se lépe vysvětluje, že je potřebné zavést soukromé důchodové spoření, protože to modelově funguje na principu ekvivalence.

Naše analýzy i zahraniční zkušenosti ukazují, že je nutno brát na zřetel nejen základní složku solidárního penzijního pilíře (rovný důchod, testovaný důchod, minimální důchod), ale i navazující sociální dávky, především příspěvek na bydlení – který hraje významnou roli v příjmech chudších seniorů v mnoha vyspělých zemích. Bezděkovy komise příspěvek na bydlení na zřetel nebraly. V Česku došlo k zásadní reformě příspěvku na bydlení od roku 2007 – a jeho role při zabezpečení seniorů je modelově výrazná (je ale možné, že řada seniorů tento příspěvek nedostává, protože o něm neví). Zavedení minimální výše starobního důchodu na úrovni minimálně až do 8 000 Kč (30 % PM) je v dnešních českých podmínkách v zásadě zbytečné, protože příslušné jejich peněžní potřeby jsou pokryty příspěvkem na bydlení. Vyšší, popř. obecněji vysoké, minimum starobního důchodu může působit demotivačně, proto se takto jednoduché konstrukce solidárního pilíře ve světě obvykle nepoužívají. Ve stávajících českých podmínkách je nejpodstatnější míra a průběh závislosti starobních důchodů na předchozích výdělcích – a poměrná snadnost „odloupení“ rovného důchodu od zbytku důchodového pojištění, který lze reformovat – podle moderních doporučení Světové banky – na systém NDC. V tomto systému je každoročně zasílán výpis z účtu klienta, který ukazuje dynamiku důchodového spoření touto formou.

### 5.3 „Narovnání transferů mezi rodinou a společností“

Jedním ze šesti cílů Odborné komise pro důchodovou reformu, obsažených v jejím „mandátu“, je „navrhnout takovou podobu transferů mezi občany, rodinami a státem zprostředkovaných důchodovým systémem, která zajistí vyvážené a všeobecně akceptované postavení všech typů domácností“. Je to velmi vzletná formulace, na první pohled s velmi nejasným, až nesrozumitelným obsahem. Fakticky se za ní skrývá snaha o rekonstrukci českého důchodového pojištění v zájmu „narovnání přirozených ekonomických vztahů mezi generacemi a v rámci celé společnosti“ (Hampl, 2013). Na „tapetě“ je myšlenkově především dnešní „mezigenerační smlouva“, která je údajně zabudovaná v průběžně financovaném veřejném penzijním pilíři. Podstatou této mezigenerační smlouvy má být, že penze dnešních seniorů financuje ekonomicky aktivní generace s tím, že očekává, že tomu tak bude i do budoucna – a že tedy penze dnešní střední generace budou financovány dnešními a budoucími generacemi dětí. Zastánci „narovnání“ poukazují na to, že počet dětí podstatně poklesl, takže dosavadní mezigenerační smlouva je nefunkční. **Zastánci podobných názorů v zahraničí** jsou systémově důslední, **požadují důkladnou důchodovou reformu**, jejímž středobodem je **zavedení „dětské penze“** (Kinderrente, child pension). Nová mezigenerační smlouva má být smlouvou „třigenerační“: **nestačí, když ekonomicky aktivní generace platí pojistné, musí také vychovávat děti, popř. nést náklady na jejich výchovu včetně nákladů ušlé příležitosti, které spočívají v tom, že rodičům pečujícím o děti uchází výdělek** (Rürup a kol., 2003).

Dětskou penzí se rozumí **sociálně-politický projekt poskytování starobního důchodu rodičům se třemi a více dětmi**, který již dlouho doporučují především Sinn (2004) a Werding (2014). Sinnova **dětská penze je koncipována jako univerzální dávka, nezávislá na příjmech**. Rodiče s jedním dítětem podle této koncepce mají nárok na třetinovou dětskou penzi, rodičům se dvěma dětmi náleží dvě třetiny této penze. **Bezdětní starci nedostanou nic, protože neinvestovali do pořízení a výchovy dětí.** Dětská penze je centrálním stavebním kamenem příslušné důchodové reformy, která má odstranit (údajně) znevýhodnění rodin a dětí ve stávajících průběžně financovaných systémech sociálního důchodového pojištění. **Průběžně financovaný veřejný penzijní pilíř lze v podmínkách poklesu fertility zachránit pouze tím, že bude jen pro rodiče dětí – ostatní (aliquotně i rodiče s 1-2 dětmi) musí být pojištěni v soukromém sektoru.** Werding (2014) vychází ze stejného konceptu dětské penze, zmiňuje však i druhou opci: z hlediska rodin spravedlivou konstrukci pojistného na sociální důchodové pojištění.

Werdning se koncentruje na argumentaci ve prospěch dětské penze, u druhé opce jednoduše předpokládá převzetí konstrukce státní daňové podpory dětí, používané u daně z příjmů. **Zavedení daňových odpočtů do konstrukce pojistného na důchodové pojištění** je podle Werdninga okamžitým odbrěmením rodin s vyživovanými dětmi, vynucuje si zvýšení sazby pojistného a neřeší základní konstrukční chybu v průběžném penzijním systému. Místo daňových odpočtů by tak bylo možno uvažovat o univerzálních rodinných přídavcích. Werdning doporučuje zavedení povinného soukromého důchodového pojištění s plnou sazbou pojistného 9 % ze mzdy (při 2 dětech 6 %, s 1 vyživovaným dítětem 3 %).

**Koncept dětské penze nezapadá do žádného z výše uvedených základních sociálních modelů.** Čistě ideologicky vzato by dětská penze mohla zapadat do konzervativního sociálního modelu – protože právě tento model se výrazně odvolává na úlohu rodiny v sociálním zabezpečení; v dávkových systémech se to ale zase tolik neprojevuje. To bychom mohli dětskou penzi dát stejně dobře i do sociálně-demokratického sociálního modelu. Teoreticky by dětská penze mohla být složkou jakéhosi neomerkantilistického modelu, ale je to nepatřičné již z toho důvodu, že nikde žádná dětská penze neexistuje. Ani jako systém, ani jako pilíř.

**V Česku bylo či je zastánců dětské penze jen velmi málo;** ve vyhraněné, publikované podobě pouze tým ING; Hyzl a kol. (2004) navrhuje stávající český pilíř veřejných penzí postupně nahradit dvěma novými pilíři zhruba stejného významu: dětskou penzí a povinnou soukromou penzí. V roce 2011 byl prezentován **(alternativní) návrh reformy think tanku CESTA**, v němž se doporučuje modifikace současného průběžně financovaného systému na „dětský a příspěvkový“ (Child & Contribution) průběžně financovaný systém. Dosavadní **pojistné na důchodové pojištění**, které je příjmem státního rozpočtu bez jakéhokoliv účelového určení na penze, **by podle tohoto návrhu mělo být diferencováno podle počtu vyživovaných dětí**, např. takto: základní sazba – pojistné na starobní pojištění pro bezdětné – by byla 18 % ze mzdy, snížená sazba pro rodiče jednoho vyživovaného dítěte 13 %, při dvou dětech 9 %, při třech dětech 6 %, při čtyřech a více dětech 4 % ze mzdy. Současně byla navržena **diferenciace sazby procentní výměry starobního důchodu za každý rok pojištění** (dnes 1,5 %) **podle počtu vychovaných dětí** (Rusý a kol., 2011). Fakticky se tak jedná o integraci konceptu dětské penze do stávajícího důchodového pojištění. Hampl (2013) doporučuje vyjít ze společenského ocenění nákladů na děti a „narovnat“ přirozené ekonomické vztahy mezi generacemi. Tohoto cíle se má dosáhnout dvěma cestami: odpočtem „investic do lidského kapitálu“ (spotřeby dětí odhadnuté podílem ze spotřeby rodiny) od základu daně z příjmů a pojistných veřejných pojištění a navýšením základu pro výpočet důchodu rodičů např. o 30 % za každé dítě. V obecné rovině se jedná o analogii návrhu týmu CESTA.

Návrhy na zavedení diferenciací pojistného důchodového pojištění podle počtu dětí či na zavedení slev při vyměřování tohoto pojistného podle vzoru daně z příjmů lze chápat jen jako **snahu o snížení pojistného pro rodiny s dětmi za každou cenu – bez ohledu na jakýkoliv penzijní systém a také bez zřetele na daň z příjmů, v níž se výživa a výchova dětí ve větším či menším měřítku promítá.** Máme-li dnes v Česku daňové zvýhodnění na vyživované dítě v daní z příjmů, tak by bylo zcela neracionální totéž zvýhodnění zavádět u pojistného na důchodové či jiné pojištění – když stávající slevu na dani z příjmů můžeme – k dosažení téhož cíle – např. zdvojnásobit. Jestliže někteří (osobně na tomto řešení zainteresovaní) členové Odborné komise pro důchodovou reformu navrhli zavedení diferenciací sazby pojistného na důchodové pojištění podle počtu vyživovaných dětí, tak je zřejmé, že nejsou spokojeni nejen s výší daňového zvýhodnění na vyživované dítě, ale i s jeho konstrukcí – s univerzální absolutní výší slevy (diferencovaně na první, druhé a třetí dítě od roku 2015) – a fakticky požadují vyšší a na příjmech závislé odpočty od základu daně. Lze to jistě obhajovat konzervativní ideologií, lze dávat (při jiné příležitosti) za příklad zacházení s dětmi v německém či francouzském systému daně z příjmů. Je ale zcela nesystémové deformovat pojistné podle jakéhokoliv modelu daně z příjmů.

**Deformace pojistného na důchodové pojištění podle návrhu KDU-ČSL je v materiálech komise pro důchodovou reformu vydávána za „narovnání pojistných odvodů parametrizací sazeb s ohledem na zásluhy rodin s dětmi“.** Podle mandátu komise má být analyzována podoba, výše a struktura stávajících transferů zprostředkovaných důchodovým systémem mezi různými typy občanů, rodin a domácností na straně jedné a státem na straně druhé; cílem je tyto transfery „narovnat“. Přitom součástí

systemů sociálního důchodového pojištění je standardně **náhradní doba pojištění za dobu péče o (malé) děti**: jedinou otázkou zde je, jak má být tato náhradní doba konstruována a jak má být štedrá. **V mezinárodním srovnání je česká úprava této náhradní doby výrazně štedrá.** Při jednáních Potůčkovy důchodové komise žádný návrh na úpravu náhradní doby pojištění za péči o děti nepadl. Zástupci KDU-ČSL ovšem navrhli navýšení důchodu za každé dítě, např. o 30 % za každé dítě. Stranické zájmy lze chápat, z odborného hlediska jde ovšem o deformaci systému důchodového pojištění.

Když to shrneme, tak projekt dětské penze i jeho česká modifikace v podání Rusého a Hampla vycházejí ze selhání konceptu mezigenerační smlouvy, který se před více než 50 lety stal doprovodným, leč nepotřebným vysvětlením přechodu od fondového k průběžnému financování sociálního důchodového pojištění. Ve skutečnosti, nejen z ekonomického hlediska, **model průběžného financování** tohoto pojištění **na žádné mezigenerační smlouvě nestojí.** I v systému sociálního důchodového pojištění v první řadě platí, že **nárok na (starobní) důchod vzniká placením pojistného** a (především v dnešní moderní podobě) důchod je tak jednoduchou funkcí zaplaceného pojistného. Poskytovatelem tohoto pojištění je stát, popř. samosprávná sociální důchodová pojišťovna a jedním z problémů každého jednotlivého systému sociálního důchodového pojištění je jeho financování, včetně určení důchodového věku, valorizace důchodových nároků (úctů pojistného v NDC) a indexace již vyplácených důchodů. Financování je jistě snazší, když je dost dětí a (téměř) plná zaměstnanost; systém na tyto faktory musí reagovat, chtít nechtít. Na žádné mezigenerační smlouvě to však nezávisí. **Rodinná politika není úkolem sociálního důchodového pojištění** – nad rámec respektování náhradní doby pojištění za dobu péče o děti.

#### 5.4 Sdílení vyměřovacích základů manželů

**Komise schválila návrh na „sdílení vyměřovacích základů manželů pro uplatnění důchodových nároků“** s tím, že cílem návrhu je „zajistit spravedlivý důchod pro oba manžele prostřednictvím společného sdílení vyměřovacího základu pro výpočet důchodu“. Nebyl přijat protinávrh, aby se komise zabývala sdílením důchodů v návaznosti na případnou reformu vdovských a vdoveckých důchodů. „Společné sociální pojištění“ (špatný odborný termín – JV) má vznikat automaticky, s uzavřením manželství, podobně jako společné jmění manželů, s možností zrušení na žádost. K realizaci se mají zavést každoroční záznamy nároků na společný důchod prostřednictvím evidenčních listů důchodového pojištění každého z manželů. Tímto komplikovaným způsobem se zjevně mělo dosáhnout více, než by se docílilo „pouhým“ jednoduchým zprůměrováním starobních důchodů manželů po jejich přiznání. Návrh byl schválen bez předchozí analýzy (studie).

Snaha o implementaci sdílení vyměřovacích základů ukazuje, že **minimálně v běžných případech je důsledná realizace bezvýznamná** (zvýšení důchodu ženy max. o 2 %, snížení důchodu muže o stejnou částku). **Důvodem je výrazně sociální konstrukce českého veřejného důchodového pojištění, projevující se především existencí vyloučených dob** (Machanec, 2015). Proto pracovníci MPSV, ve snaze o splnění úkolu, vytvořili variantu, ustupující od sdílení jednotlivých let (vyměřovacích základů) ke sdílení celého období manželství jako celku, navíc s tím, že u vyloučených dob se mají uplatnit fiktivní (vyšší) vyměřovací základy, aby to bylo výhodné pro manžele. To je ovšem již vědomá odchylka od dosavadního systému, s cílem zvýhodnit manžele na úkor celku. I tak v některých variantách (nevýdělečné činnosti ženy) vychází celkový efekt pro manžele záporný. Podle mého názoru tato prezentace dokazuje **vadnost celého konceptu, schváleného komisí.**

Již samotná představa, že je racionální sdílení důchodů mezi manželi (kromě rozvodu), je problematická. Ten, kdo ji navrhuje, by měl nejdříve usilovat o sdílení výdělků manželů – např. tak, že každý výdělek manžela rozdělí např. zaměstnavatel na dvě půlky – a jednu z nich pošle manželce. Stejně by tomu bylo i v opačném gardu. Pokud to někomu připadá zbytečné či nepraktické, tak by si měl uvědomit, že ve sdílení důchodů jde o totéž – akorát se to musí komplikovaně spočítat. Jaký význam má vůbec mít sdílení důchodů mezi manžely? Vždyť jde o jejich (společné) příjmy – stejně jako v předdůchodovém věku.

**Sdílení důchodů může být, resp. je výhodou jen za (reálného) předpokladu, že např. manželka (s významně nižším samostatným důchodem) přežije manžela o 5 a více let** – oproti (v zásadě teoretické) konstrukci, že oba skonají ve stejný den či měsíc, popř. i rok. Pokud by tedy za dnešního stavu šli oba manželé do starobního důchodu současně a manžel měl důchod např. 20 000 Kč a manželka 10 000 Kč, tak po „sdílení“ (zprůměrování, neměli děti, ani jiné „komplikace“ při výpočtu důchodu, jsou manželi po celou dobu zaměstnaní) bude mít každý důchod 15 000 Kč. Když manželka přežije manžela o 10 let, tak na tom vydělá 5 000 Kč měsíčně po dobu 10 let. To jsme ovšem pominuli vdovský důchod – a celkový výsledek tedy závisí na tom, zda by vdovský důchod nebyl vyšší než 5 000 Kč měsíčně.

**Z odborného hlediska nelze problematiku sdílení důchodových nároků řešit bez návaznosti na pozůstalostní důchody.** A navíc **vdovské či vdovecké důchody nejsou samozřejmou složkou všech systémů veřejných penzí.** Penzijní teorie a politika i zde má několik variant, i zde lze rozlišit několik sociálních modelů. **Liberální penzijní model problém vdovských a vdoveckých důchodů vůbec neřeší;** zajištění „spravedlivého důchodu pro oba manžele“ by v moderním liberálním systému mohlo maximálně znamenat to, že dvojice osob (manželé) dostane společný rovný důchod, který bude přiměřeně nižší (díky úsporám z rozsahu – společné bydlení), než součet dvou rovných důchodů jednotlivců. Problém tohoto druhu (lepší vyčíslení úspor z rozsahu) byl posuzován např. na Novém Zélandu. **Sociálně demokratický penzijní sociální model vychází z toho, že penzijní práva jsou individuálními právy** (Choi, 2006); **manželé nemohou být zvýhodněni.** Pozůstalostní důchod zde má oprávnění pouze na přechodnou dobu, maximálně do jednoho roku, aby se pozůstalý manžel mohl adaptovat. A i zde je účelné zohlednit úspory z rozsahu v solidárním penzijním pilíři.

**Konzervativní penzijní model je historicky spojen s vdovskými důchody.** Ke konzervativnímu sociálnímu modelu patří i příspěvek na manželku pro státního úředníka v aktivní službě. Jde o „služební model“, který předpokládá, že úředník je živitelem manželky (bez ohledu na děti) – v případě jeho smrti musí manželka dostávat bezpodmínečný vdovský důchod, který jí nahradí vyživovací povinnost manžela. Modelově manželka nemůže být výdělečně činná – ze stavovských důvodů. Vdovecký důchod je v tomto systému naopak naprostou výjimkou, protože nestandardní situací je již výdělečná činnost manželky – jako státní úřednice. U vdovce se zde předpokládá, že je výdělečně činný – a proto vdovecký důchod nemá smysl. Je to „nulová koncepce“ vdoveckého důchodu. Jen zcela výjimečným případem je, že vdovec je práceneschopný a byl plně vyživován manželkou; pak mohl dostat vdovecký důchod. Služební model v tomto tvaru existoval poměrně dlouhou dobu. Vdovské, případně i vdovecké důchody existovaly i v původních dělnických systémech sociálního důchodového pojištění, byly ovšem podmíněné výchovou dětí, invaliditou či stářím – což je něco zcela jiného.

**V dnešní době musí být podmínky nároku na vdovský důchod a na vdovecký důchod v systémech sociálního pojištění shodné – z důvodu rovnoprávnosti mužů a žen.** V praxi celé řady zemí toho bylo dosaženo zvýšením sazeb vdoveckých důchodů na úroveň vdovských důchodů, zvýšením výdajů na důchody. Existenci dnes již jednotných vdovských/vdoveckých důchodů by bylo možno v konzervativním sociálním modelu odvozovat od jeho orientace na rodinu jako základ státu. V praxi tomu tak však není. **Penzijní systémy konzervativního typu mají relativní slabinu v zabezpečení nízkopříjmových skupin obyvatelstva a z tohoto důvodu jsou vdovské/vdovecké důchody analyzovány většinou jako nástroj odstranění chudoby žen (a v menším rozsahu i mužů) ve stáří** (Leroux a Pestieau, 2012). Existence výrazného solidárního pilíře podstatně redukuje systémový význam vdovských/vdoveckých důchodů v systému opírajícím se o sociální důchodové pojištění.

Rozdíly ve starobních důchodech mužů a žen se měří indikátorem genderová penzijní mezera (gender pension gap, GPG):

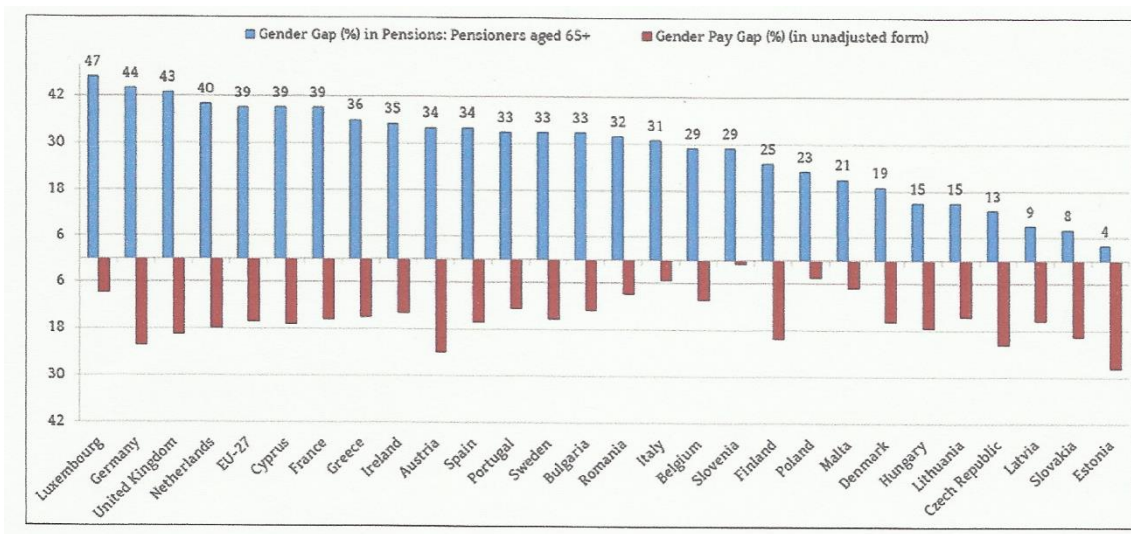
$$GPG = 100 \% - (APF / APM) * 100 \%$$

kde APF = průměrný starobní důchod žen

APM = průměrný starobní důchod mužů (ve stejné věkové skupině jako u žen).

Genderová penzijní mezera se porovnává s genderovou mzdovou mezerou a s dalšími indikátory. Na obrázku 5 uvádíme vyčíslení obou těchto mezer pro země EU; penze i mzdy jsou uvedeny před zdaněním. Vážený průměr GPG za celou EU je 39 %. Obsáhlá zahraniční literatura dochází k závěru, že genderová penzijní mezera je výsledkem tří skutečností: ženy se méně účastní trhu práce, pracují méně hodin/roků a mají nižší mzdy. Změnit to mohou ucelená koncepční řešení rodinné politiky, prostor pro úpravy v penzijních nárocích je malý (např. zápočet doby péče o staré osoby). Pro nás je zásadní informací to, že genderová penzijní mezera v Česku je třetina průměru EU a že je podstatně nižší než genderová mzdová mezera, na rozdíl od většiny zemí EU. **Genderová nerovnost v penzích má u nás podstatně menší význam než např. v Německu a zřejmě není nutné ji „řešit“.**

**Obrázek 5: Genderová penzijní mezera a genderová mzdová mezera 2010 (důchodci 65+)**



Pramen: Bettio a kol. (2013)

Vdovské a vdovecké důchody snižují hodnotu indikátoru genderová penzijní mezera, nemusí však ještě zmírňovat genderovou nerovnost v penzích. Vdovské a vdovecké důchody nepředstavují redistribuci ve prospěch žen, ale redistribuci ve prospěch oficiálních dvojic. Lze to formulovat i tak, že singles dotují manžele. A dokonce i rodiny se dvěma výdělečně činnými rodiči dotují rodiny s jedním živitelem. Tyto penze anti-stimulují ženy k práci, podněcují je k závislosti na rodinném příjmu (Stahlberg, 2012). **Z liberálního a sociálně-demokratického hlediska je důvodů pro zrušení veřejných vdovských a vdoveckých důchodů dost.** Některé země konzervativního typu výrazně přiblížily svou rodinnou politiku sociálně-demokratickému modelu tím, že kladou důraz na poskytování veřejných služeb pro výchovu malých dětí, takže i zde klesá relativní význam vdovských a vdoveckých důchodů. Za tohoto stavu **může být sdílení penzí v těchto zemích pojato jako reformní krok usnadňující zrušení vdovských a vdoveckých důchodů – touto reformou se mohou významně snížit výdaje na důchody** (Stahlberg, 2012). Naproti tomu **Potůčkova důchodová komise pojala sdílení důchodových nároků manželů jako benefit navíc**; vdovskými a vdoveckými důchody se hodlá zabývat později.

Sdílení penzí se používá pouze ve třech státech – v Německu, Švýcarsku a Kanadě. Švýcarsko má specifický solidární penzijní pilíř, poskytující důchod v závislosti na příjmu, leč v poměrně úzkém rozpětí, daném minimem (16 % PM) a maximem ve výši dvojnásobku minima. Systém je zkráceně označován jako sociální pojištění, financován je zdaněním příjmů a státními dotacemi. Reforma od roku 1997 zrušila poskytování jednoho důchodu manželským dvojicím jako přežitek (koncepte rodiny s jedním živitelem) a zavedla důchody jednotlivců s tím, že příjmy manželů se sčítají a dělí na polovic pro účely pozdějšího výpočtu důchodu. Součástí solidárního penzijního pilíře je i vdovský/vdovecký důchod ve výši 80 % starobního důchodu zemřelého. Je-li souběžně nárok na starobní a vdovský/vdovecký důchod, vyplácí se jen vyšší z nich. Fakticky tak vdovský/vdovecký důchod má úlohu případného příplatku



ke starobnímu důchodu ze solidárního pilíře. Německý penzijní „splitting“ je také velmi specifický. Zaveden byl jako opce od roku 2002, současně se zavedením „malého“ vdovského/vdoveckého důchodu, který je poskytován po dobu 2 let. Rozhodne-li se dvojice pro splitting, tak ztrácí nárok na (velký) vdovský/vdovecký důchod. Opce využívá jen málo dvojic – pro většinu není výhodná (Choi, 2006). V Kanadě existuje „sdílení penzí“ v rámci veřejného pojistného pilíře Canada Pension Plan – dvojice si může rozdělit své příjmy z tohoto pilíře napůl, po dosažení věku 60 let; celková výše penzí se tím nezvýší. Sdílení má v kanadské praxi smysl, jen pokud se tím sníží daň z příjmů. Vdovské a vdovecké důchody v tomto kanadském penzijním pilíři existují, při souběhu s vlastním starobním důchodem dochází k určité redukci. Sdílení penzí nemá vliv na vdovské/vdovecké důchody, protože sdílení končí smrtí partnera.

Sdílení důchodových nároků či důchodů manželů se využívá jen ve třech zemích a pro Česko lze z uvedených konstrukcí využít pouze německou reformu, spočívající ve výrazném omezení vdovských/vdoveckých důchodů, kdy zavedení sdílení penzí může „usnadnit“ reformu – z politického hlediska. **Účel „sdílení vyměřovacích základů manželů pro uplatnění důchodových nároků“, z dílny KDU-ČSL, je opačný: zvýšit penze rodičů, na základě velmi obecné fráze („spravedlivý důchod pro oba manžele“).**

**Dělení důchodových nároků při rozvodu manželství je ve světě většinou významnou a výrazně samostatnou problematikou.** Choi (2006) vychází z údajů za 12 zemí OECD a způsoby řešení problému člení do tří skupin:

- Ignorování problému: rozvod není důvodem pro úpravu důchodových nároků, protože ty jsou chápány především jako práva jednotlivců, nikoliv jako odvozená práva či společná práva (Finsko, Švédsko).
- Sdílení penzijních nároků nebo sdílení penzí, získaných v době manželství či kohabítace: po rozvodu nároky či penze se sečtou a rozpůlí či rozdělí podle dohody či rozhodnutí soudu (Kanada, Německo, Švýcarsko, Velká Británie).
- Zvláštní ustanovení o důchodech rozvedených (Belgie, Francie, USA, Velká Británie): např. ve Francii se stávající vdovský důchod rozdělí mezi všechny (ex)manželky zemřelého podle délky každého manželství; v dalších zemích se za určitých podmínek (v USA minimální délka manželství 10 let) částečně zachovávají práva, která jinak platí jen pro manželky/manžele.

**Dělení důchodových nároků po rozvodu/rozchodu zjevně vychází z koncepce jednotlivých penzijních pilířů,** což Choi (2006) výslovně neuvádí – je to ale patrné ze skutečností uváděných např. pro Velkou Británii, která má komplikovaný systém rovného důchodu – a rozvod je zde „jen“ jednou komplikací navíc v tomto pilíři. V jiných pilířích je to méně komplikované. Každopádně platí, že **při rozvodu manželství lze vzájemně dohodnout v podstatě cokoliv a z individuálních podmínek jednotlivých případů vycházejí i soudní rozhodnutí.** Diferenciace přístupů podle koncepce jednotlivých penzijních pilířů je skutečností i ve Švédsku, penzijní splitting je možný u „prémiové penze“.

**Dělení důchodových nároků při rozvodu manželství je v Česku zřejmě neznámým pojmem,** v rámci důchodové komise i na jiných fórech nikdo neuvedl žádné zkušenosti v tomto směru. Obecně vzato by možný účel dělení důchodových nároků mohl naplnit příspěvek na výživu rozvedeného manžela. Nebylo by jistě na škodu, kdyby se problému věnoval výzkum, byť je zřejmé, že „ekonomický“ prostor pro realizaci zákonné úpravy dělení důchodových nároků je menší, než např. v Německu – s ohledem na to, že faktickou hlavní součástí naprosté většiny českých starobních důchodů je základní složka ve výši téměř 8 000 Kč měsíčně – a zde tedy není co dělit, oba dva mají tuto složku v typickém případě stejnou. **Netransparentnost českého „důchodového pojištění“ je překážkou i pro dělení důchodových nároků při rozvodu.** Přechod na rovný důchod plus NDC by situaci vyjasnil – a bylo by poměrně velmi snadné realizovat transfer naspořených prostředků z jednoho účtu NDC na druhý účet. Pokud jde o třetí/druhý penzijní pilíř, tak je situace obdobná – je co dělit a dělení by se mohlo usnadnit právní úpravou. Rozvedení manželé by ale měli mít vždy možnost se dohodnout na rozdělení majetku souhrnně, nemusí se



nutně dělit všechny jednotlivé úspory (a dluhy), včetně potenciálních budoucích důchodů nebo aktuálních stavů účtů či rezerv pojistného soukromého životního pojištění. **Dohoda by měla mít přednost před povinnostmi všechno rozdělit napůl.**

**Penzijní teorie a politika se stále více orientuje na odmítání vdovských/vdoveckých důchodů, protože jsou v rozporu s pojetím důchodových nároků jako nároků jednotlivců, nikoliv tedy dvojic či rodin.** Významně nižší starobní důchody žen v některých zemích jsou ovlivněny genderovými rozdíly v zaměstnanosti, mzdách a aktivitách netržního charakteru. Jde o problémy, které jsou ve značném rozsahu ovlivnitelné rodinnou a genderovou politikou. V rámci sociálního důchodového pojištění jsou významné náhradní doby pojištění či body anebo státní dotace za období péče o nejmenší děti. **Rovný důchod je genderově neutrální.** Ve stávajících českých podmínkách jsou genderové rozdíly ve starobních důchodech poměrně malé, což je podstatně ovlivněno převahou solidarity (fakticky rovného důchodu) v tzv. důchodovém pojištění a ne nevýznamný je i poměrně štedrá konstrukce náhradní doby pojištění za roky péče o malé děti. Za tohoto stavu lze i z čistě politického hlediska přistoupit k důchodové reformě, jejíž součástí by byla minimalizace vdovských a vdoveckých důchodů, jejich poskytování po dobu maximálně jednoho roku. Sdílení důchodů manželů by případně mohlo tuto reformu usnadnit z politického hlediska, za tímto účelem není potřebné zavádět administrativně velmi náročné sdílení vyměřovacích základů mezi manžely. Jiný, obecně uznávaný důvod pro zavádění sdílení důchodů není. **Návrh Potůčkovy komise na sdílení vyměřovacích základů mezi manžely nelze z odborného hlediska doporučit k realizaci.**

## 5.5 Ukončení systému důchodového spoření

Mandát důchodové komise ukládá provést zhodnocení dosavadního fungování důchodového spoření a analyzovat dopady a rizika různých variant ukončení systému. Na dosavadním fungování nového penzijního pilíře nebylo v zásadě co hodnotit, protože do systému vstoupilo asi 83 000 účastníků. Zřejmě v souladu s mandátem se ale ani nekonala analýza efektivnosti či účelnosti zavedení nového důchodového spoření. Výsledkem je i to, že **komise ve svém návrhu vládě neuvedla žádné důvody pro zrušení tohoto nového systému.** Nelze se proto divit, že ústavní právník Gerloch ve svém stanovisku k předloženým variantám zrušení pilíře důrazně upozornil na ústavní rizika návrhu. Komise uvádí, že existuje riziko, že penzijní společnosti budou po státu požadovat kompenzaci nákladů vynaložených na zavedení a ukončení systému důchodového spoření; tyto kompenzace komise odhaduje na několik stovek miliónů Kč. Komise neuvádí, že **navržená varianta tohoto ukončení penzijního pilíře povede k výpadku příjmů státního rozpočtu v řádu 2 mld. Kč,** ač jsem na tuto skutečnost opakovaně upozornil. Výpadek je dán tím, že účastníkům důchodového spoření se ponechá faktický „státní příspěvek“ ve výši 150 % jejich vlastního příspěvku (3 % ze mzdy, o které je ochuzen státní rozpočet) – mají mít možnost vybrat a použít prostředky na svých kontech důchodového spoření podle vlastní úvahy. (A stát je má podle návrhu komise ještě stimulovat dalším státním příspěvkem k tomu, si tyto prostředky vložili do doplňkového penzijního spoření; to jsou **potenciálně další výdaje státního rozpočtu.**)

Alternativní návrh na ukončení II. pilíře (Vostatek, 2014b) reaguje na výsledky jednání pracovního týmu komise. Odsouhlasenou koncepci ukončení druhého pilíře odmítá s odůvodněním, že je velmi komplikovaná a navíc umožňuje, aby si účastníci důchodového spoření ponechali příspěvek státu ve výši 3 % ze mzdy. **Ponechání 3 % ze mzdy účastníkům je bezdůvodným obohacením na úkor státu a je třeba ho zásadně odmítnout. V zájmu rychlého a přitom férového ukončení II. pilíře je potřebné se soustředit na zastavení opt-outu 3 % ze mzdy s tím, že účastníci automaticky vrátí všechny takto získané prostředky do státního rozpočtu; v zájmu eliminace rizika „neústavnosti“ tohoto kroku přitom budou mít možnost odmítnout ukončení druhého pilíře (např. po dobu tří měsíců) a pokračovat tak v důchodovém spoření, nově již jen v rozsahu 2 % ze mzdy, bez jakýchkoliv státních dotací a s nově zavedeným poplatkem za služby Centrálního registru smluv.** Alternativní návrh je velmi jednoduchý – upravuje 4 paragrafy dvou příslušných zákonů v celkovém rozsahu půl strany, obsahuje též čtyřstránkovou důvodovou zprávu, kterou lze případně zkrátit.

**S rušením druhého penzijního pilíře jsou ve světě již dostatečné zkušenosti.** Není se třeba bát ústavních stížností, pokud bude zrušení řádně odůvodněno. Ostatně je nutno počítat s tím, že ústavní stížnosti budou podány tak jako tak, již z „principiálních“ důvodů. Obecná argumentace proti privatizaci veřejného pilíře (např. poukazování na vysoké marže penzijních společností) je či může být velmi důležitá politicky; není však podstatná z ústavního hlediska. Neoliberálům musíme přiznat právo na zásadní podporu soukromého penzijního spoření – je to jeden ze sociálních modelů; o jeho přijetí rozhoduje „veřejná volba“. Oni zase musí přiznat právo na reverzní penzijní reformu, dojde-li ke změně vlády, představující novou veřejnou volbě. Ale pozor – tím se neeliminují případné nároky penzijních společností na náhradu prokazatelných vynaložených nákladů.

**Zásadním argumentem pro zrušení druhého penzijního pilíře je neférovost opt-outu a jeho negativní dopad na státní rozpočet a následně i na ekonomiku.** Kalouskovo ministerstvo financí předpokládalo, že opt-outu v první vlně využije 1 milion pojištěnců. To by znamenalo výpadek příjmů státního rozpočtu řádově 10 mld. Kč ročně, ten by musel být nahrazen jinými příjmy a to by mělo multiplikační negativní dopady na českou ekonomiku. K tomu našťěstí nedošlo, skutečný výpadek je přes 2 mld. Kč za dva roky fungování druhého pilíře. Je sice pravda, že opt-out se později promítne do nižší procentní výměry důchodu o asi 15 %, což lze považovat za ekvivalentní (při průměrné celostátní mzdě). To ale platí, jen pokud nebereme na zřetel **zásadní časový rozdíl mezi úbytkem pojistného a snížením důchodu** – a zde jde v průměru o **desítky let**. Férový přístup by tedy vyžadoval podstatně vyšší krácení budoucího důchodu. Neférovost opt-outu v tomto směru by měla být základem argumentace pro zrušení pilíře, na druhém místě by mohly být dopady na státní rozpočet a ekonomiku jako celek.

Počet účastníků druhého pilíře je dodnes marginální, menší než např. počet účastníků téhož pilíře v Maďarsku (100 000) po jeho „znárodnění“ – jak to nazývají odpůrci zrušení pilíře. Maďarská reforma, zavádějící druhý pilíř, byla přitom podstatně razantnější – nikdo si nemusel „příplácet“ ze svého (u nás 2 % ze mzdy), ze státního penzijního pilíře se vyvádělo původně 6 %, později dokonce 8 % ze mzdy. Nejen maďarskou zkušeností je, že je účelné využít mechanismu auto-enrolmentu – zde v opačném gardu. **Základní variantou**, kterou chtěla vláda prosadit, bylo **vrácení opt-outovaných prostředků do státního rozpočtu**. Nic nám nebrání to udělat i u nás. **Přitom se zachová klientům právo volby pokračovat (za nových podmínek), které ovšem musí uplatnit v poměrně krátkém časovém úseku** (maximálně půl roku). Vzhledem k tomu, že většina občanů je inertní, tak výsledkem auto-enrolmentu bude, že ve druhém pilíři zbyde např. dvacetina účastníků. Podstatné ovšem je, že **nikdo si nebude moci stěžovat, že nemůže pokračovat ve druhém pilíři**. Teoreticky mohou pokračovat všichni, musí ovšem včas podat žádost na správném místě. A samozřejmě už nebudou dostávat od státu 3 % ze mzdy a navíc budou **podstatně zkráceny jejich důchodové nároky** (úměrně časovému odstupu neplacení pojistného 3 % ze mzdy od vyplácení důchodu) a kromě toho ještě **začnou účastníci platit poplatek státu za servis**, který je v zahraničí samozřejmostí – u nás se na něj jaksi zapomnělo).

**Optimální cestou k ukončení druhého penzijního pilíře je si počkat, až o to požádají samy penzijní společnosti.** Jsou na tom zainteresovány již proto, že pilíř jim váže kapitál. **Po prvotní reformě důchodového spoření**, která zarazí opt-out, a pomocí auto-enrolmentu (behaviorální ekonomie) se podstatně sníží počet účastníků, **může následovat, s časovým odstupem, další reforma, která umožní ukončení smluv klientům a penzijním společnostem.** Další postup lze koordinovat i s politikou na úseku třetího pilíře, který je v zásadě pilířem druhým (viz kapitola 4). **Ukončení druhého pilíře, jak bylo navrženo komisí, je spojeno s plýtváním veřejnými penězi.**

## 5.6 Doplnkové důchodové systémy

Podle mandátu komise má být analyzována efektivita stávající státní podpory doplňkových důchodových systémů s ohledem na jejich motivační funkci pro získání pravidelného příjmu v důchodovém věku a s přihlédnutím k možností jednotlivých typů rodin a domácností. Cílem má být navrhnout změny parametrů doplňkových důchodových systémů, zejména pak poskytované státní podpory s cílem motivovat k vytváření dlouhodobých úspor na stáří a k využití pro výplatu pravidelné penze a s ohledem na možnosti jednotlivých typů rodin a domácností. Tento citát z mandátu komise naznačuje, že

autor nevycházal z nějaké konkrétní představy o větší či menší reformě doplňkových důchodových systémů. Analýza státní podpory nebyla ani zadána. **Hlavním předmětem jednání příslušné subkomise byly marginální nápady na vylepšení produktu na úkor státního rozpočtu a nápady na úpravu státní regulace „ve prospěch penzijních společností“.** Velká komise koncem roku narychlo (per rollam, bez diskuse) schválila **dvě marginální úpravy státní podpory „ve prospěch účastníků“:**

- Osvobození výplaty penzí na určenou dobu min. 10 let od daně z příjmů.
- Zrušit minimální věk pro účast, aby mohli i prarodiče spořit vnoučatům na jejich penzi.

Současně byla schválena i tři údajná vylepšení „ve prospěch penzijních společností“; ani je zde neuvádím, protože jde o detaily, které by komise ani neměla projednávat. **Uvedená vylepšení pro klienty nemohu doporučit:** Již stávající osvobození výplaty doživotních penzí je nesystémové, navíc v podstatě jen komplikuje legislativu. Penze nabízené soukromým sektorem jsou drahé a navrhované opatření stejně nebude mít praktický význam. Spoření osobám ve věku do 15 let je v zásadě v rozporu s účelem penzijního spoření. Rozumnější je, když tak, stavební spoření.

5. února 2015 jsem měl přednášku o potřebě zásadní reformy na subkomisi k „nastavení parametrů třetího pilíře“ – v duchu kapitoly 4 této stati. Účastníci byli většinou překvapeni již tím, že by mohli dojít k zásadní reformě celého pilíře. **Reforma by měla vést k odstranění zvýhodnění produktů penzijních společností před produkty životních pojišťoven, ke zrušení osvobození příspěvků zaměstnavatele od placení pojistného na sociální a zdravotní pojištění, a vůbec ke sjednocení celé právní úpravy penzijního připojištění, nového doplňkového penzijního spoření i soukromého životního pojištění.** K dispozici jsou **čtyři varianty státní podpory:**

1. **Zrušení všech forem státní podpory,** z politického hlediska v kombinaci se snížením sazby pojistného důchodového pojištění o 1,5 % ze mzdy (**liberální a sociálně-demokratický model**).
2. **Odložená daň z příjmů** (nezdaňování příspěvků klientů i zaměstnavatelů, plné zdanění výplat, konzervativní model).
3. **Státní příspěvek nebo refundovatelná sleva na dani z příjmů** (kompromisní varianta konzervativní a sociálně-demokratická).
4. **Státní příspěvek k příspěvku účastníka, otevřený přechod k typickému neoliberálnímu systému soft compulsion** (auto-enrolment, workplace pensions, default fund atd.), který by mohl vyústit až v období švédské prémiové penze.

Ve všech variantách se státní podporou (2. - 4.) je žádoucí **uplatnit nový (low-cost) obchodní model,** zavést princip 1 účastník – 1 smlouva, umožnit změnu poskytovatele (i v rámci soukromého životního pojištění), integrovat se stavebním spořením.

V této souvislosti je nutno upozornit na **tendence znovu zavést zvýhodnění horníků** a případně i dalších zaměstnanců **do veřejného penzijního pilíře.** Horníci by tak mohli odcházet do starobního důchodu např. o 5 let dříve. Jde o **zcela nesystémový přístup, nabourávání univerzálního veřejného penzijního pilíře** – zvýhodňování některých profesí, pokus o obnovení dřívějších pracovních kategorií. I pro horníky by měla platit univerzální pravidla – a pokud jsou invalidní, tak mají nárok na invalidní důchod. **Specifické podmínky výkonu některých zaměstnání by se měly odrazit v existenci podnikových či odvětvových penzijních systémů,** které by měly (mohly) existovat nejlépe na bázi kolektivních dohod. Tyto systémy by měly fungovat na základě principu ekvivalence (pojištění), **náklady na tyto penze by měly být součástí nákladů práce příslušných podniků.** To nevylučuje výjimečné případy státních zásahů do řešení problematiky zaměstnanosti i formou jednorázového výdajového programu.

**Liberalizace podnikových penzí je žádoucí;** Nečasova vláda pokračovala v Klausově politice zákazu podnikových penzí. **Moderní neoliberální verzí jsou workplace pensions – penze spojené s pracovními místy, kdy zaměstnavatel musí poskytovat informace a servis (a obvykle také přispívá k příspěvkům zaměstnance), což ve svých důsledcích i snižuje režii těchto penzí, patřících do druhého penzijního**

pilíře. V souladu s evropskými standardy je účelné **zrušit zákaz „zaměstnaneckého penzijního pojištění“**, byť to nemusí přinést rozvoj systémů podnikových penzí u nás. (Penzijní směrnice EU, usilující o přeshraniční rozvoj podnikových penzí, se již delší dobu přepracovává.) **Liberalizace podnikových penzí umožní předcházet experimentům typu „předdůchodů“**, u nichž stát zavedl výjimku z pravidel doplňkového penzijního spoření a výjimku z placení pojistného na zdravotní pojištění. A také pokusům o obnovu pracovních kategorií, nejdříve např. pro horníky.

Doplňkové penzijní systémy jsou v tržních ekonomikách důležitými penzijními pilíři. Moderní podnikové penzijní systémy mají tvar workplace pensions – např. ve Velké Británii či na Novém Zélandu. Mohou se časem transformovat i na povinné systémy, jako např. ve Švýcarsku, Austrálii či Švédsku. U nás je prioritním úkolem důkladně reformovat penzijní připojištění, doplňkové penzijní spoření, soukromé životní pojištění a případně i stavební spoření. Nejvhodnějším východiskem z dnešního hypertrofického, segmentovaného a i jinak deformovaného „třetího“ penzijního pilíře je zrušení všech forem státní podpory se současným ekvivalentním snížením sazby pojistného na důchodové pojištění, placeného zaměstnanci. Tato politika by měla vyhovovat jak liberálům, tak i sociálním demokratům; mohli by s ní souhlasit i konzervativci (KDU-ČSL).

## 5.7 Důchodový věk

Podle koaliční smlouvy by komise měla připravit mj. zastropování vědu odchodu do důchodu. Podle mandátu je cílem Odborné komise č. 1 navrhnout konkrétní mechanismus, pomocí kterého bude prováděno pravidelné hodnocení nastavení důchodového věku. Podle úvodního odstavce k tomuto tématu se má komise zabývat nastavením procesu zvyšování důchodového věku. V Závěrečné zprávě o činnosti v roce 2014 je „návrhu revizního systému nastavení hranice důchodového věku“ věnována prvořadá pozornost, více než polovina textu návrhů komise pro vládu. Je zde zřejmá **snaha o kvalitní formalizaci postupů a mechanismů revize nastavení statutárního důchodového věku**. Komise se usnesla, že benchmarkem pro zvyšování důchodového věku má být prožití jedné čtvrtiny průměrné délky života v důchodu, a to typizovaným jedincem, který se dožil statutárního důchodového věku. Typizovaným jedincem se zde rozumí prostý aritmetický průměr muže a ženy se dvěma dětmi. Uvedené parametry (25 % délky života v důchodu, typizovaný jedinec) nebyly výsledkem např. mezinárodních komparací či testu udržitelnosti pilíře veřejných penzí. Podle současných odhadů a hrubých propočtů Kučery, experta na demografii a vedoucího příslušné subkomise, **by se mělo zachovat současné tempo prodlužování statutárního věku až do roku 2044**, tedy pro všechny generace narozených před rokem 1978. V tomto roce by platil jednotný statutární důchodový věk 67 let. Tato prognóza tak budí dojem, že se hledal benchmark, který vyhovuje dnes platnému zvyšování statutárního důchodového věku; odpadá tím koaliční cíl zastropovat důchodový věk od roku 2017 – je to zbytečné.

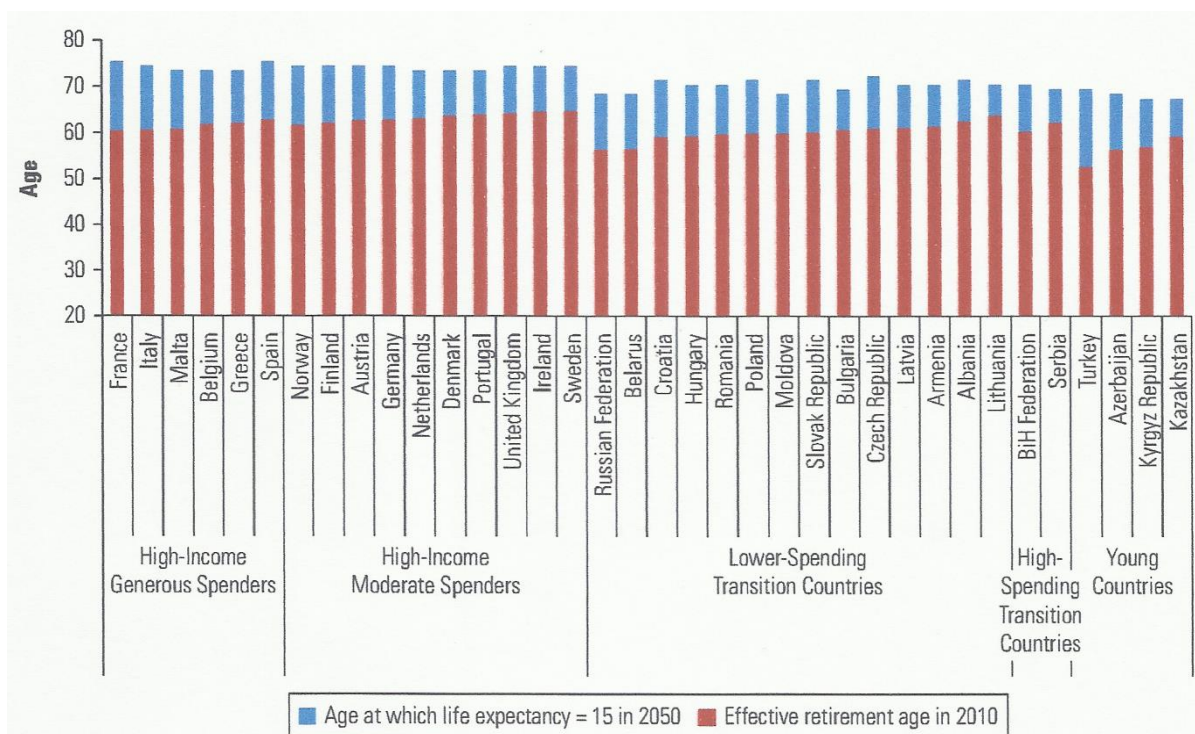
**Zásadním problémem komisí doporučené koncepce (ne)zvyšování statutárního důchodového věku je to, že se fakticky nepředpokládá žádná důchodová reforma;** (sub)komise se navíc ani nevyjádřila k předčasným či odloženým odchodům do důchodu. I když chápu poměrně velkou politickou citlivost zvyšování statutárního důchodového věku, minimálně při expertních analýzách **by statutární důchodový věk neměl být jednoduše pojímán jako exogenní proměnná**. Jde i o sazbu pojistného, valorizaci důchodových nároků, indexaci vyplácených důchodů, předčasné a odložené odchody do důchodu, srážky a přírážky za tyto předčasné a odložené odchody do důchodu atd. Jinými slovy jde o celkovou koncepci starobních důchodů a penzijních pilířů, na ni by zvyšování důchodového věku a další parametry systému měly navazovat.

Původní koncepci dělnického starobního důchodu lze charakterizovat jako invalidní koncepci – starobní důchod byl pojímán jako zvláštní případ invalidního důchodu, kdy invaliditu nebylo třeba zkoumat – např. v Československu od věku 65 let se invalidita dělníka předpokládala. Statutární důchodový věk v tomto pojištění byl tedy 65 let. Přitom v roce zavedení tohoto systému (1926) střední délka života čs. muže ve věku 65 let byla 11,37 roků a ženy 12,02 let. (V roce 2012 tytéž parametry podle statistických úmrtnostních tabulek ČSÚ činily 15,59 a 18,91.) **Statutární důchodový věk stanovený tak, aby cílová očekávaná střední délka života účastníků v roce dosažení statutárního věku byla na úrovni 15**

**let, je i dnes, resp. do budoucna realizovatelná** – i podle názoru expertů Světové banky (Schwarz, Arias, 2014). Odpovídající důchodový věk v Česku by v roce 2050 byl zhruba 72 let, v západní Evropě kolem 74 let – viz obrázek 6. To není můj návrh, je to jen ilustrace případného prostoru pro politiku.

V úřednických systémech sociálního pojištění či veřejného zaopatření státních úředníků se již od počátku výrazně uplatňovala výsluhová koncepce starobního důchodu. Podle ní si klient penzi „vyslouží“ po odpracování patřičného počtu let, případně i po dosažení určitého věku. Zdravotní stav zde není zásadním parametrem, na rozdíl od invalidní koncepce s její presumpcí invalidity. Výsluhová koncepce starobního důchodu se výrazně uplatnila ve všech systémech sociálního pojištění po druhé světové válce. Lze ji interpretovat nejen stavovsky (jak vznikla), ale i obecně ekonomicky jako výsledek volby mezi výdělečnou činností a volným časem. Při snižování statutárního důchodového věku po druhé světové válce hrála zásadní roli i politika; jinak to ostatně ani nejde. Zvyšování důchodového věku probíhá ovšem daleko obtížněji, byť je sociálně ekonomicky podloženo zvyšováním očekávané střední délky života obecně i při dobrém zdravotním stavu.

**Obrázek 6: Efektivní důchodové věky při střední délce života 15 let v roce 2050 ve srovnání s efektivním důchodovým věkem v roce 2010**



Pramen: Schwarz, Arias (2014)

**Nižší statutární důchodový věk žen neměl a nemá žádné sociálně ekonomické zdůvodnění.** Svým způsobem je dnes diskriminační i ve vztahu k ženám. Diferenciace důchodového věku žen podle počtu dětí vznikla v Československu ve druhé polovině 60. let nahodile, jde o světovou raritu. **V rámci důchodové reformy, při níž by se dnešní „důchodové pojištění“ rozdělilo na rovný důchod a na skutečné důchodové pojištění, lze případně posílit dnešní náhradní dobu pojištění za péči o dítě a tak politicky usnadnit urychlení zvyšování důchodového věku žen; optimální by bylo sjednocení statutárních důchodových věků v jednom kroku, současně i se zavedením rovného důchodu pro všechny rezidenty a se snížením minimální doby pojištění na 5 let** (resp. se zavedením obdobného technického minima v systému NDC).

K rovnému důchodu patří „nepružný“ důchodový věk, kdy není možno odejít do důchodu „předčasně“, před dovršením statutárního věku. Naproti tomu v moderních pojistných systémech, s důchody plně závislými na výdělku, se „pružná věková hranice“ považuje za plně legitimní, pokud je při výpočtu

důchodu respektována zásada ekvivalence (pojistná matematika). **Restrukturalizace českých veřejných starobních důchodů do dvou penzijních pilířů – na rovný důchod a na pojistný důchod – by napomohla řešení problému důchodového věku. Statutární důchodový věk u rovného důchodu by se pro období do roku 2044 stanovil shodně se zvyšujícím se důchodovým věkem mužů podle platné legislativy; v roce 2016 tento věk dosáhne 63 let a v roce 2044 pak 67 let.** Tento důchodový věk a jeho nárůst rámcově odpovídá zvyšování typického statutárního důchodového věku ve vyspělých západních zemích. Další zvyšování tohoto statutárního důchodového věku by mělo probíhat tak, aby očekávaná střední délka života osob při dosažení statutárního věku, cílila k 20 rokům.

**Statutární důchodový věk v univerzálním sociálním důchodovém pojištění**, s plnou pojistně-matematickou ekvivalencí mezi výší důchodů a zaplaceným pojistným, má být velmi „pružný“ – dnešním podmínkám odpovídá věkové rozmezí pro nárok na starobní důchod 60-75 let s tím, že **věková hranice 60 let by se v horizontu roku 2044 zvýšila na 63 let s tím, že se zruší předčasné odchody do starobního důchodu.** V roce 2044 bychom tak měli dva statutární důchodové věky: 67 let u rovného důchodu pro všechny rezidenty a 63 let pro pojištěnce NDC.

**Případné doplnění zákona o důchodovém pojištění o komisí navržený revizní systém nastavení statutárního důchodového věku nám v podstatě k ničemu nepomůže.** Potřebujeme hlavně velkou důchodovou reformu veřejných penzí, jejich rozdělení na rovný důchod a pojistný důchod. V obou těchto pilířích hraje statutární důchodový věk jinou roli; v pojistném systému může (má) být důchodový věk nižší. Těmito kroky dojde i v oblasti důchodového věku ke zvýšení transparentnosti veřejných penzí. V pojistném penzijním pilíři je podstatný efektivní, nikoliv statutární důchodový věk.

## 5.8 Posílení principu zásluhovosti

Mandát komise obsahuje také cíl č. 4: navrhnout takové nastavení parametrů systému, při kterém dojde k posílení principu zásluhovosti bez negativního dopadu na ochranu před chudobou u populace důchodců. Vysvětlení k tomuto cíli říká, že posílení principu zásluhovosti v důchodovém systému nesmí být dosaženo na úkor jeho solidární funkce. Jsou to velmi obecné teze, které rozhodně nepředstavují politické zadání – jež by samozřejmě bylo žádoucí. Není ani naznačeno, jak velké by mělo být zvýšení zásluhovosti – a jak by mělo být financováno. Při jednáních jsem zaregistroval pouze nápad, že zásluhovost (ve smyslu ekvivalence mezi pojistným a výší důchodu) by měla být posílena reformou třetího pilíře; je to samozřejmě možné – ale nejdříve (či současně) je zde nezbytné vyjasnit celkovou koncepci takové reformy.

Paradoxně **lze zásluhovost veřejných penzí posílit i podstatným zkrácením dnešní minimální doby pojištění**, která se postupně zvyšuje na 35 let. Obecně vzato není žádný důvod, aby výplata starobního důchodu byla podmíněna desítkami let trvání pojištění. Původně se jednalo jen o jakési „technické minimum“: minimální doba byla 5 let; důchody po 5 letech pojištění byly samozřejmě velmi nízké, proto byly původní dělnické důchody doplňovány státním příspěvkem – a také konstrukcí typu „základní výměry“ důchodu. Po druhé světové válce důchody prošly podstatnými změnami, snižoval se důchodový věk a byly tendence zvyšovat minimální dobu pojištění, nebo i zavádět dva důchodové věky: jeden nižší s delší minimální dobou pojištění a druhý vyšší, s nižší minimální dobou pojištění. Tak je tomu ostatně dodnes i u nás. Poslední zvyšování minimální doby pojištění bylo realizováno jako úsporné opatření. Logika těchto reforem a systémů je ovšem velmi podmíněná. **Přechod k modernímu sociálnímu starobnímu pojištění typu NDC je návratem k logice (sociálního) pojištění: není podstatné, jak dlouho trvalo pojištění, ale kolik bylo celkem zaplacené pojistné – důchod se odvozuje od zaplaceného pojistného.** Minimum zde má význam jen jako technické minimum – pojišťovna nebude vyplácet měsíčně v podstatě bagatelní částky; logickým technickým minimem tak je minimální výše měsíčního důchodu, nikoliv minimální doba pojištění.

Snížení minimální doby pojištění na technické minimum je účelné spojit s navrhovaným zvýšením důchodového věku žen při přechodu k rovnému důchodu; u pojistného důchodu (NDC) sice předpo-

kládáme nižší důchodový věk, ale také jednotný pro muže i ženy, a část žen to bude považovat za zhoršení podmínek pro získání starobního důchodu. Zrušení minimální doby pojištění tak bude jistým kompenzačním opatřením.

**Princip zásluhovosti je záhodno posílit i ukončením placení pojistného po zahájení výplaty starobního pojistného důchodu.**

Racionalizace, z mezinárodního hlediska „normalizace“, celého českého penzijního systému vyžaduje i další výrazné reformní kroky, např. zavedení zdanění penzí – a také dalších sociálních dávek. To vše vyžaduje důkladnou přípravu, která se za dnešního stavu výzkumu penzí v Česku nedá zvládnout za rok a půl. **Představa o důchodové reformě s účinností od roku 2017 je nereálná.** Veškeré podstatné světové penzijní know-how je sice k dispozici, to však ještě nestačí. Domácí experti se s ním musí důkladně seznámit a politici se ještě předtím musí ztotožnit s tím či oním sociálním modelem, popř. vyjednat konsensus rozhodujících politických sil.

## 6 Závěry

Česko má v zásadě univerzální veřejný penzijní systém, financovaný ze státního rozpočtu, který je netransparentní a je de facto nesrozumitelnou směsicí solidárního a pojistného pilíře a který tak ani nemůže zapadat do žádného sociálního modelu. Doplnkovou solidární dávkou je příspěvek na bydlení, který bydlícím seniorům zvyšuje nízké důchody na úroveň přes 30 % průměrného celostátního výdělků. Reforma tohoto penzijního pilíře, sledující jeho transparentnost, je poměrně snadná: zavedení rovného důchodu na úrovni cca 30 % průměrného celostátního výdělků a vytvoření univerzálního sociálního důchodového pojištění, financovaného z pojistného.

Český třetí penzijní pilíř je bezkonceptní směsicí dvou zcela rozdílně regulovaných složek, se zapojením poloviny veškerého obyvatelstva, díky výrazné fiskální podpoře. V zásadě jde o (neuspořádaný) neoliberální systém soft compulsion (měkká povinnost), čili vlastně jde o druhý penzijní pilíř podle klasifikace Světové banky. I zde je k úvaze především aplikace liberálního a sociálně-demokratického přístupu, v podobě zrušení fiskální podpory, kompenzovaného snížením dosavadní, beztak vysoké sazby pojistného na důchodové pojištění. Obecně vzato si lze představit i sjednocení státní podpory a celého systému státní regulace, a to až po transformaci na systém fondového sociálního starobního pojištění s možností individuální alokace prostředků klientů i do soukromých penzijních fondů, podle vzoru švédské prémiové penze.

Nový český druhý penzijní pilíř je neoliberálním systémem jiného typu soft compulsion, již ze systémového hlediska je tedy nadbytečný a současná vláda počítá s jeho zrušením. Navržená metoda zrušení je ale nevhodná a může vyvolat zbytečné problémy. Je účelné využít zahraničních zkušeností, férově snížit státní důchod u těch, kteří budou aktivně trvat na pokračování v účasti v tomto pilíři i za situace, že bude ukončeno poskytování „státní podpory“ 3 % ze mzdy – a systém nechat samovolně „vyhynout“. Podnikové penzijní fondy jsou dosud zakázány, ač jsou nejjednodušším řešením pro zohlednění specifických odvětví ekonomiky (např. hornictví).

Při jisté dávce vstřícnosti by se všechny tři vládní subjekty mohly shodnout na v předchozích kapitolech doporučené zásadní racionalizaci stávajícího českého penzijního systému; jejím výsledkem by byl první pilíř ve formě rovného důchodu se sazbou cca 30 %, doplněný upraveným příspěvkem na bydlení pro seniory, dále druhý pilíř ve formě NDC a třetí pilíř v některé ze čtyř možných variant. Zásadním přínosem této racionalizace by byl transparentní a srozumitelný penzijní systém a redukce pojistného na důchodové pojištění, vytvářející i prostor pro snížení daňového zatížení práce, které nám důrazně a opakovaně doporučuje Evropská komise.

## 7 Odvolávky

Aaron, H. J. (1997): *Privatizing Social Security: A Bad Idea Whose Time Will Never Come*. The Brookings Institution. <http://www.brookings.edu/research/articles/1997/06/summer-saving-aaron>



ANO (2013): <http://www.anobudeliz.cz/cs/o-nas/program/resortni-program/>

Barr, N., Diamond, P. (2008): *Reforming Pensions. Principles and Policy Choices*. Oxford, Oxford University Press.

Bettio, F., Tinios, P., Betti, G. (2013): *The Gender Gap in Pensions in the EU*. Luxembourg: European Union. [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130530\\_pensions\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130530_pensions_en.pdf)

Bezděk, V. a kol. (2005): *Důchodová reforma: možnosti a výhledy. Závěrečná zpráva*. Výkonný tým pro přípravu podkladů pro rozhodnutí o důchodové reformě v ČR. Praha: Úřad vlády.

Bielecki, J. K. (2011): Pension System Reforms in CEE. Example of Poland. [http://www.ebrd.com/downloads/research/news/Session\\_1\\_Bielecki.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/research/news/Session_1_Bielecki.pdf)

Bovenberg, L., van Ewijk, C. (2012). The Future of Multi-Pillar Pension Systems. *CESifo DICE Report*, Vol. 10, No. 4. Munich: Ifo Institute. <https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/publications/docbase/details.html?docId=19073289>

ČSOB (2015): *Ekonomika a trhy 2015, únor*. <http://www.csob.cz/WebCsob/Data/csobis/Ekonomika-trhy.pdf>

Ehnsson, G. (ed.) (2014): *Orange Report. Annual Report of the Swedish Pension System 2013*. Stockholm: Swedish Pensions Agency, <http://secure.pensionsmyndigheten.se/download/18.5b66e3d21466213d95937aa5/1404712314199/Orange+Report+2013+english.pdf>

Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press, 1990.

Hámpel, O. (2013): Společenské ocenění nákladů na děti a odstranění disproporce na trhu práce. Narovnání přirozených ekonomických vztahů mezi generacemi a v rámci celé společnosti. Sborník ze semináře KaP. Velehrad. [http://hkap.cz/prilohy/velehrad\\_2013/html/2\\_so\\_03\\_hampel.html](http://hkap.cz/prilohy/velehrad_2013/html/2_so_03_hampel.html)

Holzmann, R., Palmer, E., Robalino, D., eds. (2012). *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World. Volume I: Progress, Lessons, and Implementations*. Washington: The World Bank.

Hyzl, J., Rusnok, J., Řezníček, T., Kulhavý, M. Penzijní reforma pro Českou republiku. (Inovativní přístup). ING Česká a Slovenská republika, 2004. [http://www.skvara.cz/cw\\_files/d%C5%AFchodov%C3%A11%20reforma/ing\\_navrh\\_penzijn%C3%ADreformy/69/66/742c52d81bf40ba8e83d9c38d1ae-faa81121206669/INGnavrhpenzijnireformy.pdf](http://www.skvara.cz/cw_files/d%C5%AFchodov%C3%A11%20reforma/ing_navrh_penzijn%C3%ADreformy/69/66/742c52d81bf40ba8e83d9c38d1ae-faa81121206669/INGnavrhpenzijnireformy.pdf)

Chłoń-Domińczak, A. (2003). *Evaluation of the Notional Defined Contribution Option for the Reform of the Pension System in the Czech Republic*. Report prepared for the Czech Ministry of Labor and Social Affairs. Washington: The World Bank.

Choi, J. (2006): *The Role of Derived Rights for Old-Age Income Security of Women*. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 43. <http://www.oecd.org/social/soc/37817844.pdf>

James, E. et al. (1994). *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press.

Kaczmarczyk, M. (2014): *Security through/under Diversity. Three Pillar Pension System in Poland*. EU-ASIA Tokyo: Economic Governance Forum 2014 "The Price of Social Security or Social Security at all Costs. Current Trends in Pension Provision." [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_12469-1442-2-30.pdf?140325060740](http://www.kas.de/wf/doc/kas_12469-1442-2-30.pdf?140325060740)

KDU-ČSL (2011): *Návrh řešení důchodové reformy v otázkách a odpovědích*. <http://www.kdu.cz/aktualne/archiv/2011/navrh-reseni-duchodove-reformy-v-otazkach-a-odpove>

Lasagabaster, E., Rocha, R., Wiese, P. (2002): *Czech Pension System: Challenges and Pension Options*. Social Protection Discussion Paper No. 0217. Washington: The World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0217.pdf>

Leroux, M.-L., Pestieau, P. (2012): The Political Economy of Derived Pension Rights. *International Tax and Public Finance*, Vol. 19, Issue 5. <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10797-011-9205-9>

Machanec, T. (2015): *Sdílení vyměřovacích základů – postup práce*. Prezentace na jednání PT3 Odborné komise pro důchodovou reformu. Praha: MPSV, 19. 2. 2015.

Mediafax.cz (2010). *Vostatkův návrh penzijní reformy s individuálními účty nic neřeší, soudí experti*. [http://www.epravo.cz/dataPublic/data/E-pravo\\_mag/2010\\_E2\\_web.pdf](http://www.epravo.cz/dataPublic/data/E-pravo_mag/2010_E2_web.pdf)



- NKÚ (2014): *Prostředky státu v oblasti důchodového pojištění*. Informace z kontrolní akce č. 14/08. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad. <http://www.nku.cz/assets/media/informace-14-08.pdf>
- Prouza, T. (2013): Jak obrát stát pomocí životního pojištění? <http://www.prouza.cz/2013/03/jak-obrat-stat-pomoci-zivotniho.html>
- Rürup, B. a kol. (2003): *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme*. Bericht der Kommission. Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/c318-nachhaltigkeit-in-der-finanzierung-der-sozialen-sicherungssysteme.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/c318-nachhaltigkeit-in-der-finanzierung-der-sozialen-sicherungssysteme.pdf?__blob=publicationFile)
- Schwarz, A. R., Arias, O. S. a kol. (2014). *The Inverting Pyramid. Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia*. Washington: The World Bank.
- Sinn, H.-W. (2004): The pay-as-you-go pension system as fertility insurance and an enforcement device. *Journal of Public Economics*, Vol. 88.
- Stahlberg, A.-Ch. (2012): Comment. In: Holzmann a kol. (2012).
- Traxler, J. (2015): Dluhopisy 2015: Světová bublina ze všech bublin nejbublinovatější. <http://www.penize.cz/dluhopisy/296191-dluhopisy-2015-svetova-bublina-ze-vsech-bublin-nejbublinovatejsi>
- Tůma, O. (2013): Anketa: Najde se důchodová reforma, která má šanci na přežití? <http://fin-mag.penize.cz/anketa/268700-anketa-najde-se- duchodova-reforma-ktera-ma-sanci-na-preziti>
- Ústavní soud (2010): Rozhodnutí Ústavního soudu ČR: Nález ÚS 8/07. <http://www.asocr.cz/addons/files/stare/110107rozhodnuti.pdf>
- Vostatek, J. (2014a): Old-Age Pension Regimes and Czech Pension Reform. In: Sedmihradská, L. (ed.): *Proceedings of the 19<sup>th</sup> International Conference Theoretical and Practical Aspects of Public Finance 2014*. Prague: University of Economics.
- Vostatek, J. (2014b): *Alternativní návrh na ukončení II. pilíře*. Praha: Odborná komise pro důchodovou reformu. <http://duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2014/07/Vostatek-J.-Alternativn%C3%AD-ukon%C4%8Den%C3%AD-II-penzijn%C3%ADho-pil%C3%AD%C5%99e-13.-%C4%8Der-venge-2014.pdf>
- Werding, M. (2014): *Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-3C3F7D36-1F449E9A/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_39223\\_39224\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-3C3F7D36-1F449E9A/bst/xcms_bst_dms_39223_39224_2.pdf)
- Whitehouse, E. R., D'Addio, A. C., Reilly, A. (2009). *Investment Risk and Pensions: Impact on Individual Retirement Incomes and Government Budgets*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 87. Paris: OECD Publishing.

25. 2. 2015