

Návrh hlavních principů pokračování reformy důchodového systému

**(tento materiál byl dne 22.12.2003 předložen vládě, která ho projednala dne
7.1.2004)**

MPSV ČR
PROSINEC 2003

OBSAH

Ú V O D	1
I. Rámec reformních kroků	3
I.1. Hlavní trendy v členských státech EU.....	3
I.2. Možnosti uspořádání důchodových systémů	4
I.2.1. Hlavní kritéria uspořádání důchodových systémů	4
I.2.2. Dávkově definovaný systém.....	6
I.2.3. Příspěvkově definovaný systém	6
I.2.4. Mezinárodní zkušenosti při zavádění NDC systému	8
II. Rozhodování o základních parametrech důchodové-ho systému	10
III. Základní důchodové pojištění - I. pilíř	13
III.1. Současný stav	13
III.2. Očekávaný vývoj.....	13
III.3. Pokračování reformy důchodového pojištění	17
III.3.1. Korekce současného DB systému - parametrické změny	18
III.3.2. Přejít k systému NDC – systémová změna	21
III.3.2.1. Předpoklady zavedení systému NDC	23
III.3.2.2. Stručná charakteristika navrhovaného NDC systému.....	24
III.3.2.3. Organizační zabezpečení přípravy důchodové reformy.....	28
IV. Doplnkový důchodový systém	32
IV.1. Vývoj doplňkových systémů	32
IV.1.1. Penzijní připojištění se státním příspěvkem	32
IV.1.2. Životní pojištění	33
IV.1.3. Zaměstnanecké penzijní připojištění	34
IV.2. Mezinárodní trendy a doporučení.....	34
IV.2.1. Doporučení mezinárodních institucí (Světové banky a OECD)	34
IV.2.2. Soulad s právem ES.....	35
IV.3. Hlavní problémy penzijního připojištění se státním příspěvkem.....	36
IV.4. Návrhy dalšího postupu v oblasti doplňkových důchodových systémů	38

Ú V O D

Český důchodový systém tvoří v současné době v podstatě dva pilíře,¹⁾ a to základní povinný, dávkově definovaný, průběžně financovaný pilíř (ozn. DB) - I. pilíř a doplňkový dobrovolný, příspěvkově definovaný, kapitálově financovaný pilíř penzijního připojištění se státním příspěvkem. Součástí doplňkového dobrovolného pilíře je také soukromé životní pojištění, které lze spolu s penzijním připojištěním považovat ve smyslu dělení v EU za III. pilíř. V členských státech EU obvyklý II. pilíř (zaměstnavatelské penzijní systémy) neexistuje.

Reforma I. pilíře důchodového systému probíhá od roku 1990 jako trvalý kontinuální proces. Nezbytným předpokladem pro její další pokračování je konsensuální rozhodnutí směřující k vyváženosti finančního rámce ve vztahu k sociální únosnosti systému. **Budoucí systém musí být finančně udržitelný a musí poskytovat přiměřené dávky na základě dohodnuté míry solidarity, a to i s přihlédnutím k reálným možnostem získání příjmů z doplňkových systémů.** Od toho se pak musí odvíjet nastavení parametrů systému a volba způsobu dosažení cílového řešení, buď zásadní úpravou stávajícího systému nebo zavedením systému zcela jiného. Přitom celý systém musí být dostatečně flexibilní, aby se mohl přizpůsobovat měnícím se ekonomickým, demografickým a sociálním podmínkám v budoucnu. Rozhodnutí o zásadních otázkách by měla být přijata po dosažení co nejširšího konsensu, při respektování jejich dlouhodobých dopadů, které musí přežít střídání politických reprezentací.

Velký význam má i akceptovatelnost reformy celou společností. Proto musí souběžně s dalšími pracemi na důchodové reformě probíhat až do prvních let její účinnosti průběžná osvětová a vysvětlovací kampaň k objasnění hlavních principů důchodové reformy veřejnosti.²⁾

Cílem předkládaného materiálu je poskytnout podklady pro rozhodování o dalším vývoji důchodového systému, zejména pak pro rozhodování o tom, zda přistoupit k systémové změně základního důchodového pojištění, jakým způsobem a s jakými riziky.

K tomu, aby bylo možné kvalifikované rozhodování, je materiál koncipován tak, aby v základním textu poskytl informace o co nejširších souvislostech, přičemž podrobné analýzy a hodnocení jsou uvedeny v přílohách.

Základní text obsahuje, vedle informací o současném stavu základního důchodového pojištění, také informace o vývojových trendech v EU a obecně o možnostech uspořádání důchodových systémů jako celku, o výhodách a problémech parametrických či systémových změn základního systému. K tomu, aby bylo možno v plném rozsahu hodnotit důsledky rozhodnutí o systémové změně spočívající v zavedení příspěvkově definovaného průběžného systému (ozn. NDC), se uvádějí hlavní principy tohoto nového systému.

¹⁾ Základní strukturu důchodového systému tvoří ve většině států EU tři pilíře. I. pilíř bývá všeobecný, veřejný, povinný a průběžně financovaný/PAYG, II. pilířem bývají zaměstnavatelské systémy (soukromé, kapitálově financované, povinné nebo dobrovolné) a III. pilířem individuální systémy (soukromé, kapitálově financované, dobrovolné).

²⁾ Např. výsledky výzkumu zájmu zaměstnavatelů o penzijní připojištění zaměstnanců včetně možnosti využití různých typů penzijního připojištění zadaného MPSV ČR ukazují nízkou informovanost zaměstnavatelů o možnostech v této oblasti. Nelze proto předpokládat, že všeobecná informovanost o reformě celého důchodového systému bude významně vyšší.

Protože jakákoliv rozhodnutí o základním důchodovém pojištění je nutno provádět v kontextu vývoje doplňkových systémů, obsahuje základní materiál rovněž informace o současném stavu a možnostech vývoje doplňkového důchodového pojištění.

I. RÁMEC REFORMNÍCH KROKŮ

I.1. Hlavní trendy v členských státech EU

Český důchodový systém, jako systém členské země EU, se musí vyvíjet v souladu s trendy a požadavky uplatňovanými v rámci EU (Příloha 3.). Proto rozhodování o jeho dalším vývoji není možné bez znalosti dosavadního vývoje a projektů v této oblasti v EU, byť konkrétní uspořádání je věcí každého členského státu³⁾.

Několik zasedání Evropské rady od Lisabonu až po Barcelonu upozorňovalo na **problematiku stárnutí obyvatelstva a s tím spojené důsledky pro zachování přiměřené a udržitelné úrovně důchodů při finanční udržitelnosti důchodových systémů**. Tento problém byl zdůrazněn v závěrech zasedání Evropské rady, které se konalo v březnu 2001 ve Stockholmu a které položilo **základy otevřené metody koordinace pro oblast důchodů**. Praktická realizace otevřené metody koordinace byla pro tuto oblast zahájena zasedáním Evropské rady v Laekenu v prosinci 2001, kdy bylo stanoveno **jedenáct společných cílů shrnutých do tří kapitol: zabezpečení schopnosti důchodových systémů plnit cíle v sociální oblasti (přiměřenost důchodů), zachování jejich finanční udržitelnosti a reagování na měnící se potřeby společnosti (modernizace důchodových systémů)** – otevřená metoda koordinace Příloha 3.

V září 2002 byly předloženy zprávy o národní důchodové strategii, v nichž členské státy podrobně popsaly způsoby, kterými se snaží naplnit společné cíle. Tyto národní zprávy byly analyzovány a výsledkem této analýzy je „**Společná zpráva Komise a Rady o přiměřených důchodech**“. **ČR, stejně jako ostatní kandidátské státy, bude do společné zprávy poprvé zahrnuta v roce 2005, kdy má předložit svoji národní zprávu.**

Ve „Společné zprávě Komise a Rady o přiměřených důchodech“ (dále jen „Zpráva“) se konstatuje, že prostřednictvím soustav svázaných s výdělkem (I. pilíř), soukromých zaměstnaneckých soustav (II. pilíř) a individuálního důchodového zabezpečení (III. pilíř) poskytují systémy důchodového zabezpečení většině občanů členských zemí dostatečnou možnost k zachování jejich životní úrovně i po odchodu do důchodu. Členské státy zabudovaly do svých důchodových soustav v rámci I. pilíře silné přerozdělovací prvky především ve formě záruk minimálního důchodu a započítávání „dob bez výdělku“ (např. doba péče o dítě, doba nezaměstnanosti). Tyto prvky přispěly k mnohdy významnějšímu snížení příjmových rozdílů mezi příjemci důchodů, než k jakému dochází v rámci obyvatelstva jako celku. Větší důraz na veřejné zabezpečení se silnými prvky solidarity a na zaměstnanecké zabezpečení a soukromé důchodové zabezpečení se silnou vazbou mezi příspěvky a dávkami by měl vést k přiměřenějším důchodům a k posilování principu spravedlnosti mezi generacemi.

Nezbytným předpokladem pro zajištění přiměřené výše důchodů do budoucna je finanční udržitelnost důchodových systémů. Ze Zprávy vyplývá, že všechny členské státy považují za důležitou součást své dlouhodobé strategie k zajištění udržitelnosti důchodů úsilí zaměřené na **zvyšování míry zaměstnanosti**.

³⁾ Předpisy ES ponechávají sice konkrétní uspořádání národních systémů plně v kompetenci členských států, ale národní předpisy členských států musí respektovat Nařízení Rady (EEC) 1408/71 o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a členy jejich rodin pohybující se v rámci společenství a příslušné prováděcí Nařízení Rady (EEC) 574/72.

Vyšší míra zaměstnanosti vede k tomu, že se financování důchodů rozloží na větší počet obyvatel. Vyšší míra zaměstnanosti však pouze sama o sobě problém finanční udržitelnosti důchodových systémů nevyřeší. V současné době velká část obyvatel členských zemí odchází do důchodu před dosažením stanovené administrativní hranice. Členské státy proto deklarovaly svůj závazek **zásadním způsobem omezit možnosti předčasného odchodu do důchodu** a reformují systémy předčasného odchodu do důchodu a systémy zaměstnanosti. Členské státy začaly řešit důsledky, které vyvolá generace „baby-boomu“ v oblasti důchodových systémů, pomocí **rezervních fondů** zřízených v rámci veřejných soustav důchodového zabezpečení s cílem zamezit zvyšování příspěvkových sazeb. Řada členských států rovněž snížila tlak na zvyšování veřejných výdajů tím, že **zkvalitnila prostředí pro doplňkové soukromé zabezpečení a vznik soukromých fondů**. Důležitým krokem je **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES, o aktivitách a dozoru nad institucemi zaměstnaneckého penzijního systému**, ze dne 3.6.2003. Pokud jde o životní pojištění, je již finančními pravidly příslušných směrnic rovněž upraveno.

Na měnící se potřeby společnosti a jednotlivců je třeba reagovat modernizací důchodových systémů. Důchodové soustavy I. pilíře vcelku dobře reagují na problém důchodového zabezpečení netypických skupin pracovníků (pracovníci na částečný úvazek, OSVČ) a „pracovníků mobilních“. Situace ve II. pilíři však v této věci dosud uspokojivá není. Netypičtí pracovníci stále ještě nejsou dobře kryti podnikovými soustavami a v řadě členských států dochází k tomu, že pracovníci, kteří mění zaměstnání, často ukončují profesní kariéru s nižšími nároky na zaměstnanecký důchod než pracovníci, kteří zůstávají u stejného zaměstnavatele déle.

Jedním ze závěrů analýzy národních zpráv je, že ačkoliv jsou hlavní silou důchodových reforem finanční důvody, uznávají členské státy i sociální rozměr důchodových systémů. Tato rovnováha mezi sociálními a finančními zájmy má klíčový význam pro politický úspěch důchodových reforem.

Pokud jde o postavení jednotlivých pilířů důchodových systémů, pochází ve většině členských státech rozhodující část důchodových příjmů z I. pilíře (v rozsahu 80% až 90%) a předpokládá se, že tomu tak bude i nadále. Nicméně z národních zpráv vyplývá, že členské státy provedly řadu reforem, které vytvářejí větší prostor pro soukromé zabezpečení s cílem zadržení budoucího růstu veřejných výdajů na důchody. Dobrovolné individuální zabezpečení však nemusí automaticky vyplnit mezeru vzniklou snížením podílu veřejného důchodového zabezpečení. Rostoucí počet členských států proto umožňuje sociálním partnerům zřizovat odvětvové penzijní soustavy založené na závazných kolektivních smlouvách, jejichž prostřednictvím lze dosáhnout vysoké míry pokrytí zaměstnanců smlouvami o připojištění. Jiné členské státy se snaží o usnadnění přístupu k individuálním důchodovým produktům.

I.2. Možnosti uspořádání důchodových systémů

I.2.1. Hlavní kritéria uspořádání důchodových systémů

Za **hlavní kritéria**, podle kterých lze různá uspořádání důchodových systémů rozlišit, se považují:

- **Státní garance systému:** je nebo není zavedena.

- **Osobní rozsah** systému: všichni výdělečně činní, resp. všichni občané, resp. všechny osoby s trvalým pobytem, nebo jen určité skupiny, např. podle druhu výdělečné činnosti.
- **Účast osob**: povinná nebo dobrovolná (kolektivní nebo individuální).
- **Financování**: průběžné nebo kapitálově rezervní, anebo smíšené.
- **Vztah příspěvků a dávek**: dávkově definovaný nebo příspěvkově definovaný.
- **Dávková konstrukce**: jednosložková nebo dvousložková. Při jednosložkové konstrukci je důchod buď jednotný, nebo je celý závislý na pojistném, popř. s určitými prvky solidarity a se stanoveným minimálním důchodem. Při dvousložkové konstrukci se důchod skládá z pevné jednotné částky a z částky závislé na výdělku.
- **Solidarita**: mezigenerační, v rámci jedné generace příjmová (nízko- a vysoko-příjmové skupiny), aktivních a neaktivních.
- **Daňová zvýhodnění**: zdaňování či daňové úlevy pro příspěvky, výnosy z investic, časový odklad platby.
- **Správa systému**: státní, veřejná nebo soukromá. Při jakémkoliv uspořádání musí správa systému zajistit kvalitní administrativu, umožňující sledovat individuální záznamy o plátcích pojistného i příjemcích dávek a pružně poskytovat informace o jejich aktuálním stavu.

K dosažení hlavních cílů důchodové reformy – dlouhodobá finanční udržitelnost důchodového systému při poskytování přiměřených dávek na základě dohodnuté míry solidarity – mohou v důsledku odlišných uplatňování jednotlivých kritérií vést různá uspořádání důchodových systémů, většinou v rámci obvyklých tří pilířů (poznámka ¹⁾ na str. 1). Přitom II. a III. pilíř bývají obvykle určeny pro střední a vyšší střední příjmové skupiny.

Vztah těchto tří pilířů však může být různý. Většinou jsou II. a III. pilíř nadstavbou I. pilíře. Jsou však i takové systémy, ve kterých II., resp. III., pilíř je náhradou určité části nebo celého I. pilíře, tzv. systém „opt out“ – „vyvázání“ ze základního systému. Např. ve Velké Británii si mohou pojištěnci zvolit mezi účastí ve státním doplňkovém systému (SERPS) nebo v zaměstnaneckém či individuálním kapitálově financovaném systému.⁴⁾

Při zachování průběžného financování se v I. pilíři nabízejí dvě řešení:

(1) dávkově definovaný (DB) systém,

⁴⁾ Výhodou možnosti vyvázání je určité posílení zodpovědnosti občanů při rozhodování o zajištění svého důchodového pojištění.

Bez velkého rizika je možné připustit vyvázání v plně ekvivalentním systému, kdy se bude jedinec rozhodovat podle svého vztahu k veřejným a soukromým systémům, nikoliv na základě kalkulace o tom, kolik do systému vloží na pojistném a kolik z něho získá v důchodu v důsledku příjmové solidarity.

V redistributivním systému má však zavedení vyvázání nesporná rizika: Z dlouhodobého pohledu by možnost volby vyvázání měla pro základní systém významně negativní důsledky, neboť by se ze systému vyvázali především ti, kteří by měli být solidární (především vyšší příjmové skupiny s potenciálně dlouhou dobou pracovní aktivity) a systém by se dostal do hlubší dlouhodobé finanční nerovnováhy (pokles nákladů by neodpovídal poklesu příjmů). Z hlediska stability základního důchodového systému, ve kterém jsou výrazné prvky sociální solidarity, nezmírňuje možnost dobrovolného vyvázání ze systému současně negativní tendence, naopak by velmi pravděpodobně vedla k prohloubení těchto negativních tendencí, a to tak, že by byla část solidarity v systému (příjmová, náhradní doby) přenesena z vyšších příjmových skupin do dluhu.

(2) příspěvkově definovaný (NDC) systém.

Při rozhodování o tom, které řešení použít, by měla být vzata v úvahu především míra uplatnění kritéria solidarity. Zatímco NDC systém je svou podstatou určen pro systémy s vysokou ekvivalencí a velmi malou, pokud možno žádnou solidaritou, DB systém naopak umožňuje takřka neomezené uplatnění tohoto kritéria.

I.2.2. Dávkově definovaný systém

Dávkově definovaný systém je systém, kdy důchod je předem „určen“, a to buď absolutní částkou, nebo ve vztahu k „předdůchodovým“ skutečnostem (zejm. délka doby pojištění a výše dosažených příjmů v rozhodném období); **může být financovaný průběžně nebo kapitálově.**

Pro výpočet důchodu v současném českém DB systému platí formule, kterou lze v podstatě vyjádřit jako:

důchod DB = výpočtový základ ⁵⁾ * procentní sazba za rok pojištění * počet roků pojištění (včetně náhradních dob pojištění) + základní výměra

Dávka je stanovena na základě formule dané zákonem s tím, že se některé prvky konstrukce důchodu každoročně mění nařízením vlády. Příjmy a výdaje systému se vyvíjejí nezávisle, přičemž dlouhodobě nebyly respektovány pojistně matematické vztahy a výsledkem je hrozící finanční neudržitelnost systému.

I.2.3. Příspěvkově definovaný systém

Příspěvkově definovaný systém (DC) je systém, kdy je předem známa pouze relativní výše příspěvku (příspěvková sazba) a důchod je vypočten s přihlédnutím k částce vedené na individuálním účtu pojištěnce a očekávané době dožití při přiznání důchodu; **může být financovaný průběžně nebo kapitálově.**

Pro příspěvkově definované systémy bylo obvyklé kapitálové financování (FDC systém) a zpravidla se toto uspořádání používalo v oblasti povinného spoření (Příloha 4.), ve kterém neexistuje žádná solidarita. Je tedy otázka, zda lze DC systém vůbec ještě považovat za sociální důchodové pojištění.

Před cca 10 lety však byla rozpracována ve Švédsku myšlenka na DC systém průběžně financovaný (NDC systém). V různých modifikacích byl poté zaveden v Itálii, Polsku a Lotyšsku.

Individuální důchod v NDC systému je vypočten jako podíl celkové částky evidované na osobním záznamu pojištěnce ke dni přiznání důchodu a průměrné doby dožití mužů i žen daného věku platné k tomuto dni. Formulí pro výpočet důchodu lze v podstatě vyjádřit takto:

důchod NDC = suma indexovaného zaplaceného pojistného, včetně plateb státu a z jiných systémů za „nepříspěvkové“ doby / doba dožití.

⁵⁾ Výpočtový základ se zjistí redukcí osobního vyměřovacího základu, což je měsíční průměr úhrnu indexovaných příjmů zjištěných za rozhodné období před přiznáním důchodu.

Pro stanovení výše individuálního nově přiznaného důchodu v systému NDC jsou rozhodující tyto parametry:

- **suma zaplacených příspěvků** pojištěnce (součin příspěvkové sazby a úhrnu vyměřovacích základů pro stanovení výše pojistného za doby zaměstnání či samostatné výdělečné činnosti a za náhradní doby),
- **způsob indexace** (zhodnocování) účtů (výše indexace – tj. výnosnost účtů – je klíčová pro dlouhodobou stabilitu systému NDC; musí být stanovena právním předpisem; měla by být v souladu s vývojem objemu vyměřovacích základů, tj. součinu počtu pojištěnců a průměrného vyměřovacího základu),
- **doba dožití** při přiznání dávky (v současném DB systému není k době dožití vůbec přihlíženo; v NDC systému ovlivní výši dávky v tom smyslu, že celková suma určená na výplatu jednotlivé dávky je rozdělena na různě dlouhá období; tím je přímo do konstrukce dávky začleněn parametr demografických změn),
- **způsob valorizace vyplácených důchodů**.⁶⁾

NDC systém **vyplácí důchody pouze z každoročně dosažených příjmů. Nedochází k faktickému shromažďování a zhodnocování odvedeného pojistného**, ale pouze k jeho administrativnímu zaevidování na osobní záznam pojištěnce, a to včetně jeho zhodnocení.

Zavedení NDC systému povede k:

- (1) **vytvoření předpokladů pro dlouhodobou finanční stabilitu při stanovené příspěvkové sazbě,**
- (2) **těsné vazbě mezi zaplaceným pojistným a délkou doby dožití na jedné straně a výší důchodu na druhé straně (neboli omezení vnitrogenerační solidarity),**
- (3) **pojistně matematické spravedlnosti,**
- (4) **odstranění rizika, že v důchodovém systému budou řešeny problémy jiných oblastí (zejména zaměstnanosti).**

Výhody NDC systému (zejména těsný vztah mezi zaplaceným pojistným a pojistně matematicky spravedlivé důchody) mohou být oslabeny nepřiměřenou implementací sociálních prvků do systému. Vyšší příjmová redistribuce, vedoucí k vyšším náhradovým poměrům u nižších příjmových skupin, může vést i k dřívějším odchodům do důchodu v těchto příjmových kategoriích, a tedy vlastně k ovlivnění průměrné věkové hranice odchodu do důchodu. Při rozhodování o míře sociální solidarity v důchodovém systému je nutné uvážit, jaká míra sociální solidarity je únosná pro zavedení NDC systému, aby se ještě uplatnily jeho výhody. **Rozhodování o míře sociální solidarity je vlastně rozhodováním o zavedení NDC systému.** Pokud by začaly vznikat požadavky na oslabení principu ekvivalence v NDC systému (a tedy na zavedení příjmové solidarity), znamenalo by to úplné

⁶⁾ Čím nižší bude míra valorizace, tím vyšší může být nově přiznaná dávka. Limitujícím faktorem vztahu výše nové dávky a míry valorizace je „výkonnost“ systému, která je dána vývojem příjmů, tj. objemu vyměřovacích základů. Má-li být systém dlouhodobě stabilní, nemůže být míra valorizace stanovena libovolně – jako je tomu v současném DB systému, kdy je stanovena pouze minimální výše valorizace – ale musí přímo zohledňovat vývoj příjmů systému.

potlačení druhé a třetí z uvedených výhod a zvýšilo by se riziko ohrožení první výhody.

Při rozhodnutí o zavedení NDC systému je třeba vzít v úvahu zejména tyto skutečnosti:

- (1) **přenesení „rizika“ stárnutí z celé společnosti na jednotlivé účastníky systému,**
- (2) pomocí tohoto systému lze reformovat **pouze starobní důchody** a z toho vyplývá nutnost existence dvou systémů vedle sebe – NDC systém pro starobní důchody a DB systémy dočasně pro starobní důchody a trvale pro invalidní a pozůstalostní důchody,
- (3) **větší administrativní náročnost tohoto systému, která není nutná v DB systému** (i když budou zavedeny osobní záznamy pojištěnců pro potřeby DB systému, nebudou zcela vyhovující pro NDC systém, ve kterém jsou nutné podrobnější záznamy, např. o náhradních dobách a platbách za tyto doby),
- (4) vzhledem k neexistenci příjmové solidarity v systému se **zvýšuje nebezpečí chudoby** u důchodců, která může vytvářet tlak na růst výdajů v dalších sociálních systémech,
- (5) **systém vyžaduje definitivní nastavení základních parametrů** (zejména pojistné sazby, valorizace důchodů, indexace příjmů) a není proto dostatečně flexibilní,
- (6) **vyšší ohrožení žen** v důsledku jejich faktické kratší doby pojištění a nižších výdělků,
- (7) **plnění mezinárodních úmluv o minimální úrovni důchodů** nemusí být zavedením NDC systému zajištěno (Příloha 3).

I.2.4. Mezinárodní zkušenosti při zavádění NDC systému

Jedním z nezbytných předpokladů pro úspěšné postupné zavedení NDC systému je znalost zkušeností těch zemí, které k tomuto reformnímu kroku přistoupily (Švédsko, Itálie, Lotyšsko, Polsko). Proto do „Plánu výzkumné činnosti VÚPSV na rok 2002“ bylo jako jedno z témat zařazeno i téma „Analýza nově zaváděných systémů NDC.“

Ze závěrů uvedených v této výzkumné práci vyplývá zejména:

- Systém NDC neexistuje v žádné zemi v „čisté“ teoretické podobě (vždy je určitým způsobem a v různé míře zachována sociální funkce – náklady na zaručený minimální příjem a na hodnocení „nepříspěvkových dob“ pokrývají platby státu do systému, příp. platby z jiných fondů sociálního pojištění).
- Nejblíže k teoretické podobě systému NDC má švédská konstrukce systému, nejdále pak italské řešení, kde budou nezbytné další reformní kroky (Příloha 2).
- Nezbytným předpokladem pro zavedení systému NDC je celospolečenský konsensus.
- Rozhodující vliv na průběh a úspěšnost zavedení systému NDC má, vedle daných výchozích podmínek, pečlivá příprava, včetně institucionálního zabezpečení a informování veřejnosti.

- Efektů systému NDC lze dosáhnout i zásadními parametrickými změnami dávkově definovaných průběžně financovaných systémů, avšak specifickým rysem modelu NDC jsou automatické stabilizátory, i když ani tyto stabilizátory nezaručují plně finanční rovnováhu – nejvíce je tato možnost využita ve švédském modelu NDC systému (přičemž „demografický faktor“ lze zabudovat i do DB systému – finské řešení, německé řešení).
- Kontroverzní zůstává otázka transparentnosti systému NDC (existují zastánci názoru, že systém NDC je díky vazbě na příspěvky transparentní, ale i zastánci opačného názoru s tím, že výpočtová formule i změny indexace jsou příliš složité a nejasné).
- Systém NDC nelze posuzovat izolovaně; platí, že důchody ze systému NDC budou mít nižší náhradový poměr, a proto je v souvislosti se zavedením tohoto systému nezbytné zajistit dostatečný rozvoj doplňkových důchodových systémů.
- Finanční stabilita je ovlivněna nastavením hlavních parametrů systému NDC – faktor anuity, indexace pomyslného kapitálu a indexace důchodů.
- Velmi odpovědně je třeba zvažovat přechodné období – čím delší, tím jsou výdaje vyšší; nejnákladnější varianta přechodného období je v případě, kdy se nový systém vztahuje až na osoby, které vstupují na trh práce v roce zavedení reformy a později (Itálie).
- K financování přechodného období i případných deficitů systému NDC je vhodné zřídit „nárazníkový fond“.
- Významná je vhodná volba minimální věkové hranice pro nárok na důchod (příliš nízká by mohla, za předpokladu prodlužování doby dožití, snížit dávky budoucím důchodcům).
- V souvislosti se zavedením systému NDC je nezbytné řešit otázku invalidních a pozůstalostních důchodů

Z porovnání států, které se rozhodly pro NDC systém se ukazuje, že nejlépe je tento systém implementován ve Švédsku, kde byl zaveden v roce 2002 po 10 letech přípravy. V jejím průběhu bylo provedeno velké množství modelových výpočtů na reálných datech o pojištěncích, ze kterých vyplynulo dlouhodobé nastavení základních parametrů systému a odvozeny teoretické postupy umožňující monitorovat stabilitu systému. V jiných státech zavádějících NDC systém byla tato příprava poněkud podceněna a výsledkem je, že implementace NDC systému má problémy. Z toho vyplývá, že rozsah přípravných prací by neměl být podceněn a měla by být na ně ponechána dostatečně dlouhá doba (2 - 3 roky nejsou dostatečné).

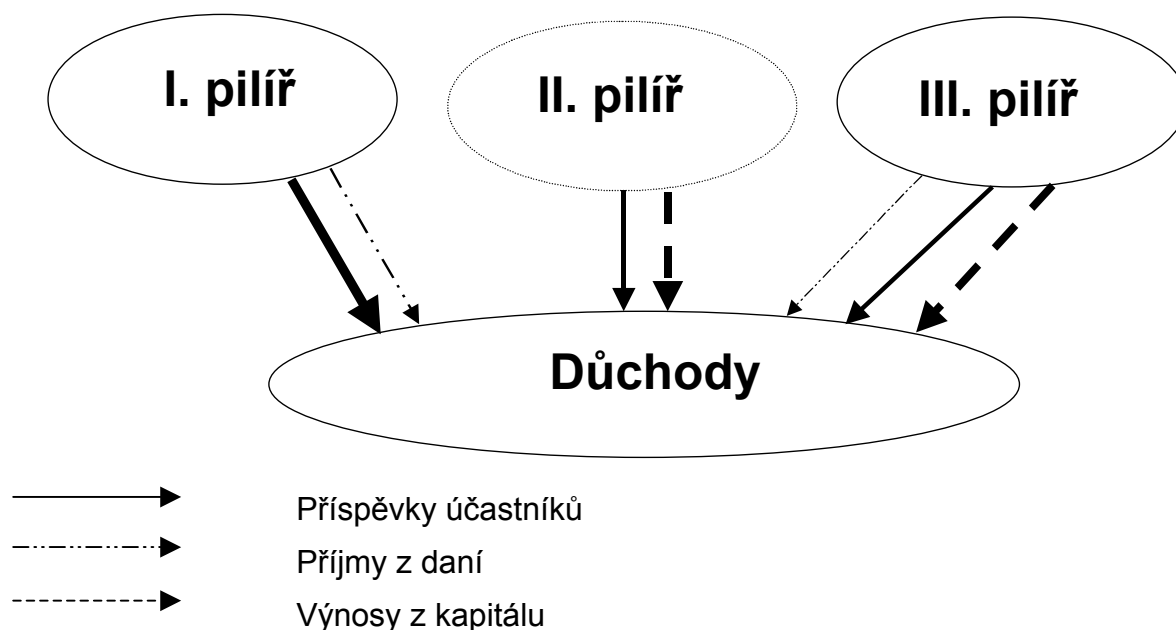
II. ROZHODOVÁNÍ O ZÁKLADNÍCH PARAMETRECH DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU

Nezbytným předpokladem dalšího pokračování zásadní reformy povinného základního důchodového pojištění (I. pilíř) je dosažení politické shody o základních parametrech celého důchodového systému z hlediska jeho významu v systému veřejných financí a v návaznosti na vývoj celé ekonomiky.

Základními parametry, o kterých musí být dosaženo politické shody, jsou:

- 1. Úroveň společenských nákladů na důchodový systém**, tzn. na všechny druhy důchodů ze základního systému (starobní, invalidní a pozůstalostní) a na podporu státu poskytovanou doplňkovým důchodovým systémům (státní příspěvek a daňová zvýhodnění). Podíl výdajů na důchody ze základního systému a státní podporu doplňkových systémů na HDP v důsledku demografického vývoje poroste. Zmírnění tohoto růstu lze dosáhnout snižováním počtu důchodců a/nebo snižováním úrovně dávek (vliv obou těchto faktorů na podíl výdajů na důchody na HDP vyplývá z Grafů 8, 9 v Příloze 6).
- 2. Míra náhrady charakterizovaná relací čistého průměrného starobního důchodu (včetně doplňkových důchodů) k čistým předdůchodovým příjmům**
Tento ukazatel by v dlouhodobém vývoji neměl být nižší než 60 %. Při stanovení jeho úrovně je třeba vzít v úvahu nejen přiměřenost životní úrovně důchodců, přiměřenost výdajů, ale i to, aby jeho příliš nízká úroveň nevedla k sociálnímu vyloučení nezanedbatelné části populace.
- 3. Váha veřejného PAYG systému a soukromých fondových systémů**
Za cílové řešení lze považovat, že důchodové příjmy základního systému a doplňkového systému by byly v poměru 4:1 (tj. více než je současný průměr v EU, kde dosahuje hodnot 5:1), tzn., že míra náhrady ze základního systému by v průměru byla na úrovni 45-50 % čistých předdůchodových příjmů a z doplňkových systémů na úrovni 15-10 %.
- 4. Míra solidarity ve veřejném systému (I. pilíř), a to v rámci generace i mezi generacemi**
Princip dosavadní mezigenerační solidarity, tzn., že současní ekonomicky aktivní hradí svými příspěvky výdaje na důchody, by měl být zachován. Projevem solidarity je i uznávání náhradních dob pojištění. Je nutno rozhodnout, zda budou i nadále tyto doby uznávány jako doby účasti na pojištění, a když ano, tak v jakém rozsahu. Nadměrnou příjmovou redistribucí je však žádoucí výrazně omezit.
- 5. Způsob financování důchodového systému**
V současné době je I. pilíř důchodového systému primárně financován ze zdanění práce. Pouze tento způsob financování není obvyklý a do budoucna udržitelný. Zdroje financování by se měly rozšířit i o jiné formy zdanění (v současné podobě slouží výnos ze všeobecných daní pouze k financování deficitu systému). V doplňkových systémech budou stále významnějším zdrojem financování důchodů výnosy z kapitalizace placených příspěvků; váha státního příspěvku) jako zdroje financování se bude postupně zmenšovat.

Graf 1. Možné zdroje financování důchodového systému



6. Zdaňování v celém důchodovém systému

Sjednotit zdaňování či daňové úlevy pro příspěvky, výnosy z investic a dávky v základním a v doplňkovém systému.⁷⁾

7. Míra státní podpory soukromému připojištění

Stanovit možné formy připojištění a rozsah jejich státní podpory na základě jednotné koncepce.

Rozhodnutí o výše uvedených základních parametrech důchodového systému je pak základem pro rozhodování o jeho vnitřním uspořádání.

Schématicky je současné uspořádání českého důchodového systému znázorněno v Tabulce 1.

Tabulka 1. Současné uspořádání českého důchodového systému

Kritérium	Důchodové pojištění	Penzijní připojištění
Státní garance	Ano	Ne
Osobní rozsah	Všichni výdělečně činní	Individuální
Účast osob	Povinná	Dobrovolná
Financování	Průběžné	Kapitálové
Vztah příspěvků a dávek	Dávkově definovaný	Příspěvkově definovaný
Výše dávek	Závislá na délce doby pojištění a omezeně na výši „předdůchodových“ příjmů	Závislá na výši zaplacených příspěvků
Solidarita	Mezigenerační a příjmová	Žádná (i když státní příspěvek určitou formou solidarity je)
Daňová zvýhodnění	Ano	Ano
Správa systému	Státní	Soukromá

⁷⁾ V EU se podporuje systém zdanění ozn. „EET“, tzn., že se nezdaňují příspěvky a výnosy z investic a zdaňují se až dávky.

Od tohoto stavu se ukazuje žádoucí přejít k uspořádání uvedenému v Tabulce 2. Přitom je nutno rozhodnout zejména o uspořádání prvního pilíře, tzn. povinného důchodového pojištění.

Tabulka 2. Možné cílové uspořádání českého důchodového systému

Kritérium	I. pilíř: Důchodové pojištění	III. pilíř:	
		Penzijní připojištění	Životní pojištění
Státní garance	Ano	Ne	Ne
Osobní rozsah	Všichni výdělečně činní	Individuální Kolektivní	Individuální Kolektivní ^{x)}
Účast osob	Povinná	Dobrovolná	Dobrovolná
Financování	Průběžné	Kapitálové	Kapitálové
Vztah příspěvků a dávek	Varianta 1: dávkově definované Varianta 2: příspěvkově definované	Příspěvkově definované	příspěvkově i dávkově definované
Výše dávek	Varianta 1: závislá na době pojištění a dosahovaných výdělcích Varianta 2: závislá na výši zaplacených příspěvků a době dožití (unisex)	Závislá na výši zaplacených příspěvků	závislá na výši zaplacených příspěvků
Solidarita	Mezigenerační, příjmová	Žádná	Žádná
Daňová zvýhodnění	Ano	Ano	Ano
Státní příspěvek		Ano	Ne
Správa systému	Veřejná	Soukromá	Soukromá

^{x)} Za předpokladu záruky zachování vzniklých nároků pojištěnců.

III. ZÁKLADNÍ DŮCHODOVÉ POJIŠTĚNÍ - I. PILÍŘ

III.1. Současný stav

Základní důchodové pojištění je upraveno zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Přijetí tohoto zákona lze považovat za ukončení první etapy reformního procesu. Jeho přínosem bylo, že v rámci parametrických změn umožňuje další pokračování důchodové reformy. Proto v dosavadním průběhu účinnosti byla novelizací tohoto zákona řešena řada nejen aktuálních, ale i koncepčních problémů systému. Řada problémů, vedoucích k rostoucím výdajům na systém, zejména v důsledku očekávaného demografického vývoje, však přetrvává.

Hlavní současné problémy I. pilíře důchodového systému jsou podrobně analyzovány v Příloze 1. Jedná se zejména o:

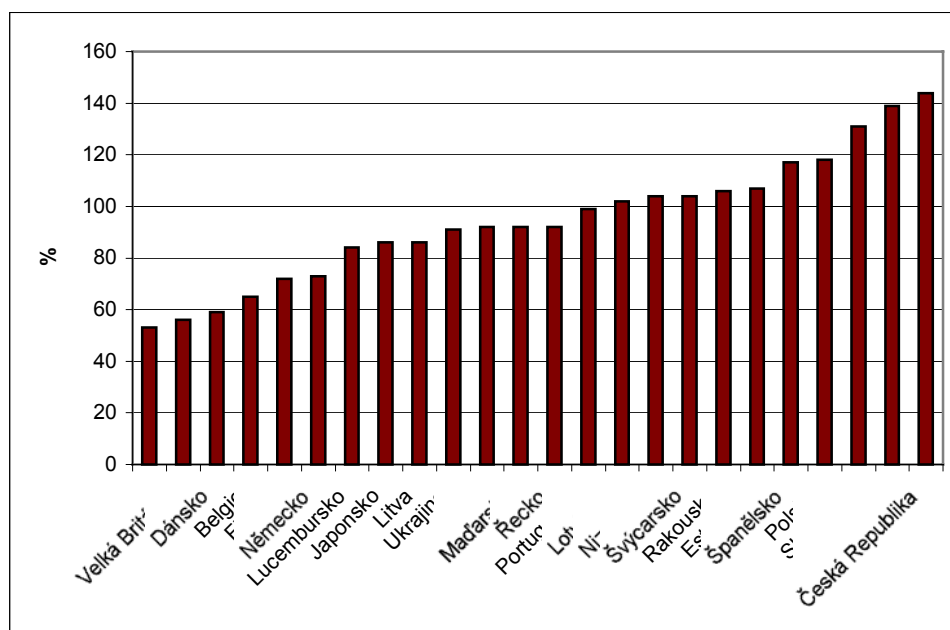
- a) zvyšující se **nivelizaci**,
- b) **nízký reálný věk odchodu do důchodu** (summit v Barceloně v roce 2002 uložil zvýšit reálný věk odchodu do důchodu⁸⁾ do roku 2010 o 5 let, tj. z cca 60 let na 65 let, zatímco u nás činí celkový průměr za muže i ženy cca pouze 58 let) **a nízká ekonomická aktivita** starších osob (v roce 2002 cca 42 % ve věkové skupině 55 – 64 let, zatímco cílem EU je 50 % do roku 2010),
- c) **neudržitelný rozsah náhradních dob** pojištění (náhradní doby pojištění činí cca 30 % ze všech započítávaných dob), přičemž **systém je financován pouze z příspěvků z mezd** (28 %),
- d) **OSVČ** (i po úpravách od 1.1.2004 bude průměrný vyměřovací základ OSVČ činit méně než 40% průměrného vyměřovacího základu zaměstnance; důsledkem nízkého pojistného pak budou i velmi nízké důchody),
- e) **nedostatečný rozvoj nositele pojištění** vlivem dlouhodobého poddimenzování finančních prostředků.

III.2. Očekávaný vývoj

Pokud jde o budoucí vývoj, spočívá hlavní problém v očekávaném rychlém stárnutí české populace, s kterým přímo souvisí problém finanční udržitelnosti systému. Dynamika růstu podílu osob starších než 65 let na celé populaci v ČR bude ve světě ojedinělá (Graf 2).

⁸⁾ Reálný věk odchodu do důchodu je v mezinárodním kontextu definován jako skutečný odchod z trhu práce, nepřipouští kombinaci důchodu s výdělkem.

Graf 2. Růst podílu osob starších 65 let na celkové populaci ve vybraných zemích



Zdroj: United Nation Population Division, World Population Prospect: The 1998 Revision

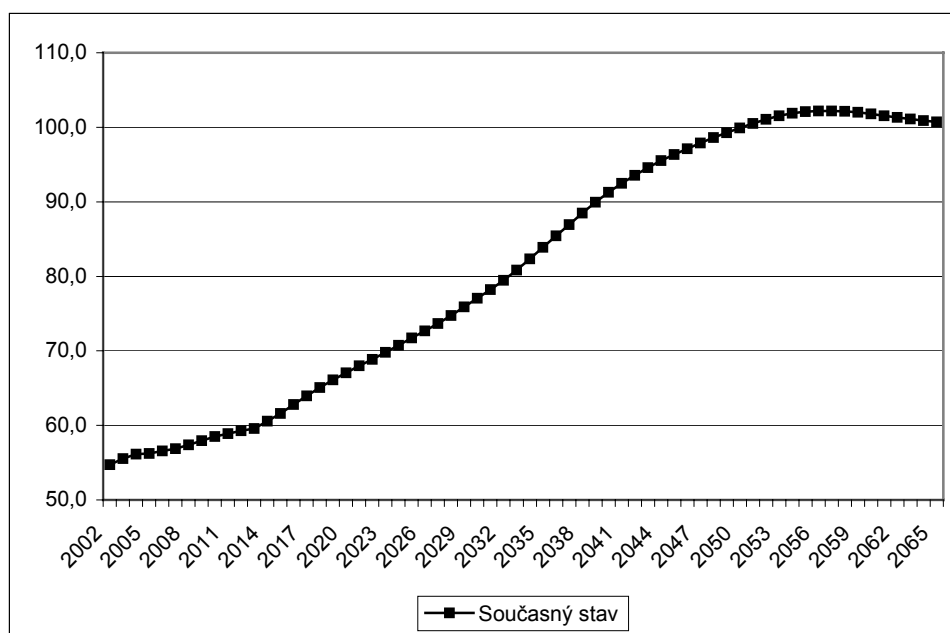
Změny současného důchodového systému musí směřovat v souladu se závěry Lisabonského summitu v roce 2000 a Barcelonského summitu v roce 2002 zejména k vyššímu pracovnímu zapojení starších osob, ke zvýšení reálného věku odchodu do důchodu a ke snižování motivace k předčasnému odchodu do důchodu.

V průběhu 90. let se zvýšil poměr důchodců k plátcům pojistného⁹⁾ z úrovně těsně pod 50 % v roce 1993 až na úroveň kolem 55 % v roce 2002 (což je růst zhruba 1,2 % ročně). Výdaje v poměru k HDP se zvýšily ve stejném období o téměř 30 % z hodnoty 7,2 % v roce 1993 na úroveň 9,3 % v roce 2002 (tj. zhruba o 3 % ročně).

V budoucnu se stárnutí populace projeví zejména ve zhoršujícím se poměru důchodců a plátců pojistného (růst tohoto ukazatele z hodnoty okolo 55 % v roce 2002 až na hodnotu vyšší než 102 % okolo roku 2055) (Graf 3).

⁹⁾ Plátců pojistného se zde rozumějí zaměstnanci, osoby samostatně výdělečně činné a osoby dobrovolně účastné důchodového pojištění podle § 3 zák.č. 589/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

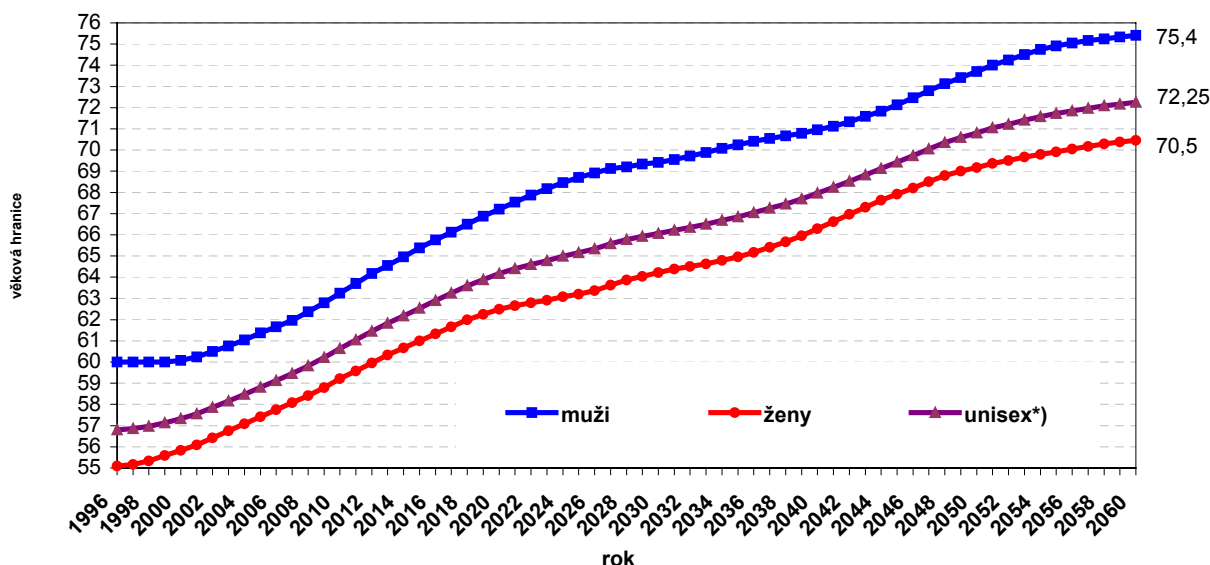
Graf 3. Vývoj poměru důchodců a plátců pojistného



Z aktuální demografické projekce (Příloha 2.) vyplývá, že se situace bude **zhoršovat**; vrcholu by mohlo být dosaženo mezi roky 2050 až 2055. MPSV však má v současné době k dispozici oficiální projekce ČSÚ pouze do roku 2030,¹⁰⁾ což je pro přípravu zásadní důchodové reformy a jejích dopadů zcela nedostatečné. Používá proto i projekci Přírodovědecké fakulty UK, neboť musí být k dispozici projekce minimálně až do roku 2050, jak je to nyní obvyklé v členských státech EU. Evropská komise přitom uvažuje o tom, že další zprávy členských států o národní důchodové strategii, které mají být předloženy v roce 2005 (poslední zprávy byly předloženy v roce 2002), budou již vycházet z projekce až do roku 2070.

¹⁰⁾ K dispozici je projekce Přírodovědecké fakulty UK do roku 2065.

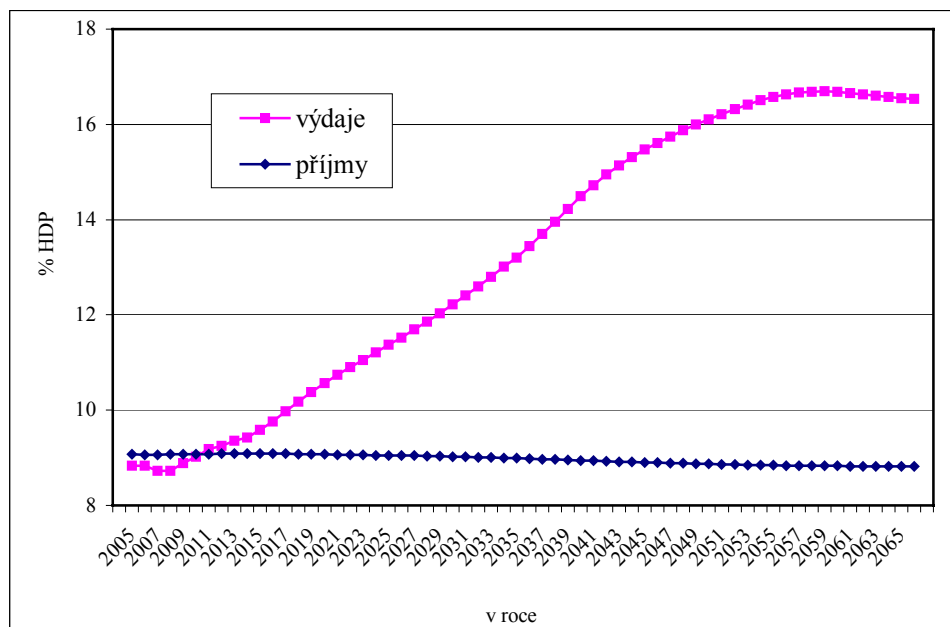
Graf 4. Věk odchodu do důchodu potřebný k zachování míry demografické závislosti na úrovni roku 1995 (muži 22,5 %, ženy 45,8 %)



*) vážený průměr věku odchodu do důchodu muže a ženy

Z grafu 4 je zřejmé, že zvyšování věkové hranice pro muže v období 1996 – 2013 o 2 měsíce ročně přesně odpovídá potřebě zachování míry demografické závislosti a že její zachování i po roce 2013 až za horizont roku 2060 by vyžadovalo v tempu zvyšování věkové hranice o 1 rok za každých 6 let pokračovat.

Graf 5. Příjmy z pojistného a výdaje na důchody - současný stav (po reformě veřejných financí)



Relace důchodu a hrubé mzdy poklesne do roku 2006 na 40 % a následně vzroste na necelých 43 %.

V případě, že nedojde k zásadním úpravám systému, vzrostou výdaje na důchody ze současných 9,3 % HDP (2002) až na téměř 17 % HDP po roce 2055,

a to při nárůstu příjmů na zhruba 9 % HDP v důsledku reformy veřejných rozpočtů (Příloha 6, graf 7). Tím by se zvýšila i nerovnováha systému mezi příjmy pojistného a výdaji na důchody ze současných 1 % HDP na necelých 8 % HDP v roce 2055. Tzn., že by zhruba 47 % výdajů nebylo kryto příjmy z pojistného.

Z Grafu 5 vyplývá, že v systému budou po dobu následujících cca 10 let vznikat mírné přebytky (celkově zhruba 73 mld. Kč), které lze využít k vytvoření rezervního fondu určeného pro řešení budoucích demografických problémů a pro přechod na nový systém.

Současné a především budoucí problémy I. pilíře důchodového systému jsou tak závažné, že jeho zásadní parametrické nebo systémové změny je třeba připravit a přijmout ještě v horizontu tohoto desetiletí. Je tomu tak i proto, aby se v demokratické společnosti občané mohli alespoň s určitým časovým předstihem na zásadní změny ovlivňující jejich dlouhodobé jednání připravit.

III.3. Pokračování reformy důchodového pojištění

Vládní koncepce dalšího pokračování důchodové reformy z roku 2001 počítala s mírou náhrady z I. pilíře na úrovni 55 – 60 % čistých předdůchodových příjmů a 10 – 15 % u doplňkových schémat (II. a III. pilíř)¹¹⁾. Úpravy navrhované v rámci reformy veřejných financí povedou k tomu, že míra náhrady z I. pilíře bude nižší, než předpokládala koncepce z roku 2001, a to cca na úrovni 50 % čistých předdůchodových příjmů. Pokud jde o doplňkové systémy, zdá se, že míra náhrady z nich na úrovni v průměru 10 – 15 % předdůchodových příjmů je při současné míře (a struktuře) účasti v penzijním připojištění a neexistenci zaměstnaneckého připojištění poměrně ambiciózní. Při současné míře účasti na úrovni zhruba 50 % aktivní populace by to znamenalo pro účastníky připojištění náhradu na úrovni 20 – 30 % příjmů (ti, co se neúčastní, mají náhradu 0 %, v průměru je to tedy 10 – 15 %). Je tedy třeba počítat spíše s hodnotou nižší.

Důležitým faktorem pro posouzení možnosti zabezpečit příjmy ve stáří jednotlivými pilíři je i míra účasti (resp. pokrytí) v těchto systémech (to platí zejména pro dobrovolné systémy). Nedostatečná míra účasti v jednotlivých pilířích značně omezuje jejich schopnost generovat dostatečné příjmy ve stáří (v průměru pro všechny).

Po rozhodnutí o základních parametrech systému (kap.II.) je dalším krokem v procesu pokračování důchodové reformy **rozhodnutí o systémovém uspořádání I. pilíře** důchodového systému. Za základní možné směry pokračování důchodové reformy lze v českých podmínkách považovat:

- **parametrické změny současného dávkově definovaného systému nebo**

¹¹⁾ V tomto případě je obtížné a zejména zavádějící využívání mezinárodních zkušeností. Srovnání míry náhrady příjmů poskytovaných jednotlivými důchodovými systémy je z mezinárodního pohledu značně obtížné, neboť neexistuje vzhledem k značné rozdílnosti uspořádání jednotlivých národních systémů jednotná metodika. Z tohoto důvodu vznikla v rámci Výboru pro sociální ochranu EK subkomise pro indikátory, jejímž jedním z úkolů je právě vytvoření jednotných indikátorů posuzujících důchodové systémy z hlediska míry poskytované náhrady příjmů. Práce v této oblasti ještě nejsou ukončeny. U příspěvkově definovaných systémů (ať již průběžných či fondových) je na rozdíl od systému dávkově definovaných obtížné odhadovat a ovlivňovat budoucí míru náhrady příjmu, neboť tato závisí především na „výkonnosti“ daného systému. Příspěvkově definované systémy představují určité riziko zvýšené volatility v náhradovém poměru v jednotlivých letech.

- **zavedení nového příspěvkově definovaného systému.**

Průběžně prováděnými parametrickými změnami lze výdaje na důchodové pojištění udržet po určitou dobu na přijatelné úrovni. Prosazování těchto změn však je většinou velmi obtížné a vyvolává řadu diskusí. Proto může být někdy politicky i ekonomicky snadnější může být realizace změn zavedením NDC systému.

Lze uvažovat i o další možnosti, a to o zavedení **jednotného důchodu, který by stačil na zajištění minimální úrovně a náležel by každému důchodci**. Tímto postupem by byly zajištěny zejména nízkopříjmové skupiny. Postavení jednotného důchodu v I. pilíři pak může být následující:

- jednotný důchod jako část důchodu v korigovaném DB systému: pokud má však jednotný důchod zajišťovat minimální životní úroveň, nebude zbývat příliš prostoru pro uplatnění principu ekvivalence,
- jednotný důchod jako část důchodu v novém NDC: vzhledem ke koncepci NDC systému je takové řešení velmi obtížné, spíše nemožné,
- v I. pilíři by byl poskytován pouze jednotný důchod, který by bylo možné doplnit z povinného a/nebo dobrovolného kapitálově financovaného systému: tento přístup by znamenal zcela nový koncepční přístup k systémovému uspořádání českého důchodového systému a jeho zavedení by nesporně bylo spojeno se značnými obtížemi (zejména transformační náklady).

Vzhledem k tomu, že zavedení institutu jednotného důchodu v I. pilíři českého systému by znamenalo narušení základních vazeb, navrhuje se tuto možnost neuvažovat. Dále jsou uvedeny parametrické změny nutné pro zachování udržitelnosti DB systému a jsou rozpracovány hlavní principy NDC systému.

III.3.1. Korekce současného DB systému - parametrické změny

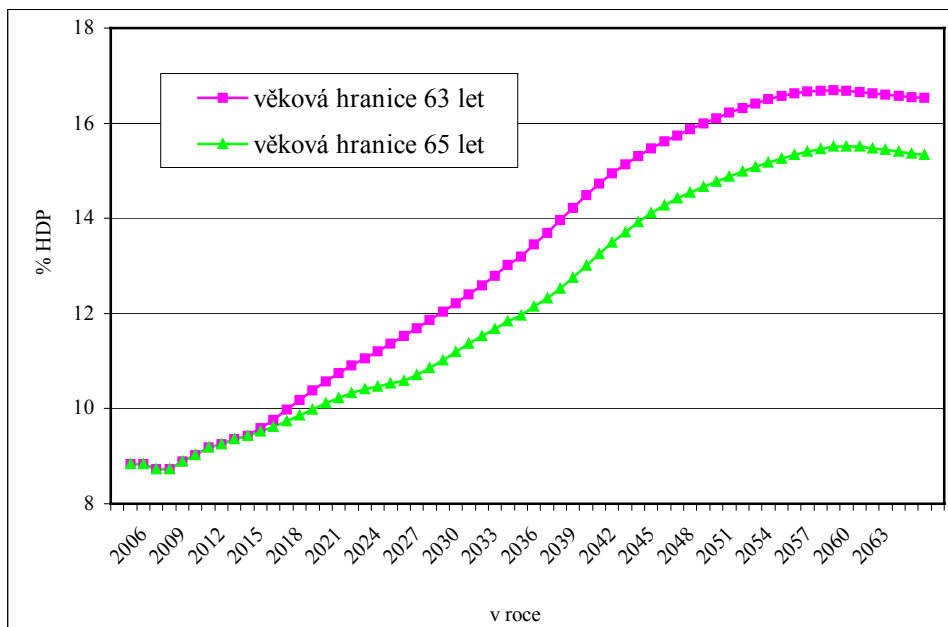
Při zachování DB systému musí být včas a otevřeně oznámena a přijata zásadní citlivá opatření. Je to zejména:

- a) významná **redukce náhradních dob** pojištění a to jak zrušením zápočtu některých dob, tak odstraněním výjimek, kdy se náhradní doba pojištění hodnotí ve srovnání s dobami „skutečného pojištění“ plně, a rovněž i zkrácením délky hodnocené doby; ke zmírnění dopadů na výši nových důchodů však bude třeba počítat s určitou kompenzací v konstrukci výpočtu důchodů, např. výraznější zvýšení redukčních hranic,
- b) **finanční krytí** náhradních dob pojištění, a to z daňových příjmů státního rozpočtu (případně z jiných sociálních fondů, pokud by v budoucnu vznikly – „pojistné“ by se stanovilo z předem určeného fiktivního vyměřovacího základu). Možné je rovněž řešení, kdy se osoby částečně podílejí na platbách v případě, že pobírají sociální dávku (tyto osoby by z vyplácené dávky odváděly „část pojistného“ připadající na zaměstnance a stát by hradil „část pojistného“ připadající na zaměstnavatele),
- c) další postupné **prodlužování věkové hranice** pro nárok na starobní důchod,
- d) **prodlužování rozhodného období**, z něhož se zjišťují příjmy pro výpočet důchodu. Toto opatření přispěje ke zvýšení spravedlnosti v systému. Vliv na výši výdajů závisí na mzdovém rozložení a na míře příjmové solidarity v systému.

Celkový efekt ve srovnání se současnou právní úpravou nelze odhadovat, neboť ani současná právní úprava (příjmy se mají cílově zjišťovat z třicetiletého období před přiznáním důchodu) není ještě uplatňována v plném rozsahu – původní desetileté období se prodlužuje od roku 1996 postupně,

- e) **rozšíření okruhu příjmů**, z nichž se platí pojistné,
- f) **změna v indexaci** skutečně dosažených příjmů (vyměřovacích základů), která by spočívala v zohlednění vývoje příjmů systému při vyměřování důchodů. Zároveň by tato změna omezila vliv změn na trhu práce na stabilitu systému důchodového pojištění. Efekt tohoto opatření je ovlivněn mírou příjmové solidarity v systému (vyšší solidarita znamená nižší úsporu). V případě, že by byl použit nový způsob indexace výdělků pro důchody přiznané v roce 2002, snížil by se průměrný vyměřovací základ o cca 11 % (ovlivněno do značné míry poklesem příspěvkové sazby z 27,2 % na 26 %), ovšem u výdajů by došlo k úspoře pouze zhruba o 3,4% (odhad nezahrnující individuální vývoj výdělku),
- g) **úprava hranic redukcí**, pomocí nichž se stanoví výpočtový základ pro výpočet důchodu - změna procentní sazby pro zápočet osobního vyměřovacího základu do první redukční hranice (dnes 100%), která činí cca polovinu průměrné mzdy, procentní sazby pro zápočet osobního vyměřovacího základu mezi první redukční hranicí a druhou redukční hranicí (dnes 30 %), která je na úrovni zhruba průměrné mzdy a procentní sazby pro zápočet osobního vyměřovacího základu nad druhou redukční hranicí (dnes 10 %),
- h) postupné **snižování podílu základní výměry** důchodu na celkové výši důchodu,
- i) **změna procentních sazeb** za rok pojištění,
- j) **zavést systém pevných valorizací** (např. švýcarský systém - zvyšovat důchody polovičním indexem růstu nominálních mezd a polovičním indexem růstu cen),
- k) v souvislosti s daňovou reformou **zvážit zdaňování** důchodů,
- l) **zavést postupný odchod do důchodu s možností přepočtu** důchodu vypláceného vedle příjmu z výdělečné činnosti,
- m) změnit vzájemnou **vazbu různých druhů důchodů** (zejména s ohledem na jejich účel; odchod do plného invalidního důchodu by neměl být výhodnější než odchod do starobního důchodu, a proto bude třeba přehodnotit institut dopočtené doby s cílem nastavit „spravedlivé“ proporce mezi těmito druhy důchodu; částečný invalidní důchod by měl činit polovinu plného invalidního důchodu, což v současné době vlivem existence základní výměry neplatí; poměr procentní výměry pozůstalostních důchodů k procentní výměře nároku zemřelého by měl být aplikován na celý důchodový nárok včetně základní výměry - s tím souvisí zavedené maximální hranice pozůstalostních důchodů po jednom zemřelém),
- n) **přehodnocení funkce pozůstalostních důchodů** a zejména omezení nároků po jednom zemřelém,
- o) **zaktualizovat kritéria pro zkoumání procentní míry poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti při stanovení stupně invalidity** (zpřesnit posudkově medicínská kritéria v návaznosti na nové poznatky vědy tak, aby při posuzování invalidity mohla být co nejobjektivněji vyjádřena individuálnost každého případu).

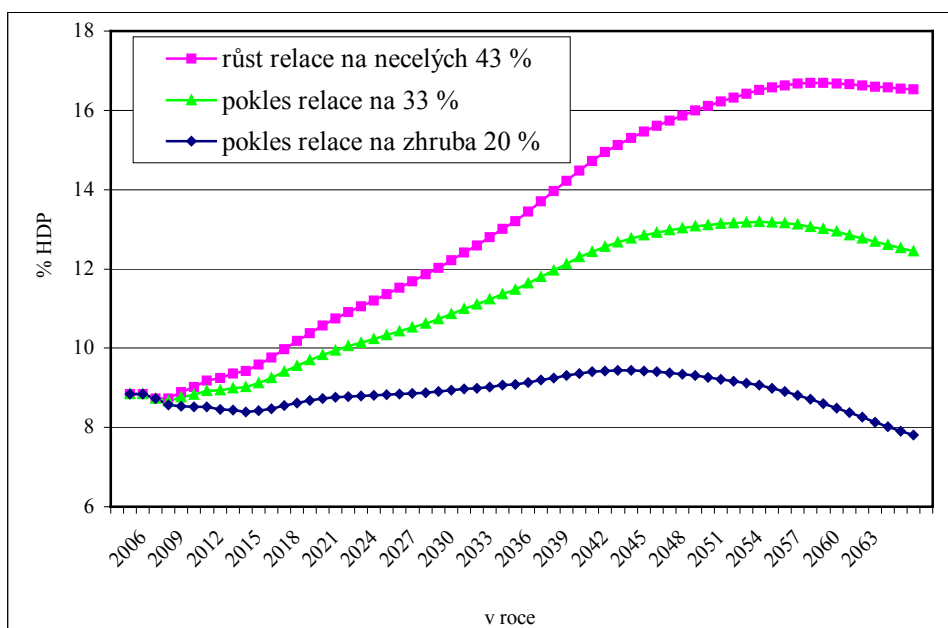
Graf 6. Vliv věkové hranice pro odchod do důchodu na výši výdajů na důchody (v % HDP)



Relace důchodu a průměrné mzdy poroste na necelých 43 %.

Vliv na relativní výši výdajů na důchody v poměru k HDP mají v dlouhém období především opatření, která vedou ke změně poměru mezi důchodci a plátcí pojistného a ke změně relace důchodu a mzdy. Vliv na úroveň výdajů při posunu věkové hranice až na 65 let do roku 2025 (za jinak stejných podmínek) ukazuje Graf 6. Z grafu je patrné, že posun věkové hranice by vedl k poklesu výdajů v relaci k HDP o více jak 1 % HDP.

Graf 7. Vliv změny relace důchodu a mzdy na výši výdajů na důchody (v % HDP)



Při růstu věkové hranice na 63 let.

Změny relace průměrného důchodu a průměrné hrubé mzdy lze dosáhnout kombinací různých opatření např. uvedených pod body d) až j). V Grafu 7 je ukázán dopad změny relace důchodu a mzdy do úrovně výdajů, přičemž ve všech variantách se počítá s prvotním poklesem na úroveň 40 % v důsledku opatření v rámci reformy veřejných financí a postupným posunem na danou úroveň. Varianty v zásadě odpovídají různým typům valorizace důchodů (plně dle mezd, plně dle cen a 75 % reálných mezd a plně dle cen a 1/3 reálných mezd) přičemž opatřeními u nově přiznávaných důchodů jsou tyto přizpůsobovány úrovni důchodů vyplácených. Pro udržení úrovně důchodů v relaci ke mzdám 40 % (což zhruba odpovídá přepokládané cílové úrovni 45 – 50 % k čisté mzdě) by byly výdaje na důchody o necelé 1 % HDP vyšší než při 43 %.

III.3.2. Přechod k systému NDC – systémová změna

Zavedení NDC systému podle definice uvedené v části I.2.3. znamená, že:

- ⇒ základní důchodový systém bude nadále **průběžně financovaný**,
- ⇒ na rozdíl od současného systému bude **příspěvkově definovaný**.

Pro přechod k NDC budou v českém důchodovém pojištění charakteristické zejména následující systémové změny:

1. Budoucí **příjmy systému se prostou transformací nezmění** a zůstanou na stejné úrovni jako v současném DB systému. **Rizika pro budoucí důchodce plynoucí ze stárnutí populace se při přechodu na systém NDC nezmenšují**, nemohou však být v NDC systému zmírňována pomocí deficitu důchodového systému (tedy v podstatě přenesením na budoucí generace), jako je tomu v současném systému.
2. **Systém NDC je** na rozdíl od současného DB systému **individualistický** a dává větší prostor pro rozhodování jednotlivci jak o věku odchodu do důchodu, tak o jeho výši. To je do jisté míry možné i v současném DB systému využitím předčasného, resp. odloženého odchodu do důchodu při současné redukci, resp. zvýšení důchodu. **Možnost ovlivnit výši budoucího důchodu jednotlivcem je však v NDC systému značně omezena chováním celé populace.** Jednotlivec může, spíše než výši relace budoucího důchodu ke své mzdě, ovlivnit výši svého důchodu ve vztahu k ostatním pojištěncům ve své věkové skupině. **Vliv chování celé populace** (míra ekonomické aktivity v populaci nebo průměrný věk odchodu do starobního důchodu, resp. odchod z ekonomické aktivity) **na důchod jednotlivce je značný.** Jednotlivec může z chování celé populace profitovat, a to v případě, že většina populace opouští trh práce až v pozdějším věku a jednotlivec se rozhodne odejít dříve. Dopad chování celé populace však může být na jednotlivce negativní, a to v případě, že bude preferovat pozdější odchod do důchodu, ale většina populace bude odcházet do důchodu co možná nejdříve.
3. **Systém NDC založený na osobních záznamech značně omezuje možnosti uplatnění solidarity uvnitř jedné generace.** Zavedení příjmové solidarity existující v současném DB systému do systému NDC je zcela proti jeho základním principům a navíc je i technicky obtížné (může vést k vytváření nerovnosti mezi určitými skupinami osob). Tento fakt značně **omezuje míru redistribuce uvnitř důchodového systému**, což může mít pozitivní vliv na

ochotu platit příspěvky do systému. Na druhou stranu to může vést k **nedostatečnému zabezpečení příjmů** některých, zejména **nízkopříjemných, skupin ve stáří**. Jak již bylo uvedeno, změnou současného DB systému na NDC systém se nemění výše příjmů. Jsou-li systémy v rovnováze (bez deficitu), měly by i stejnou výši výdajů, a tedy i výši průměrného důchodu (i průměrnou míru náhrady příjmu). DB systém ale umožňuje zvýšit míru náhrady u některých, zejména nízkopříjemných, skupin nad průměrnou míru náhrady a zároveň tuto náhradu snížit u vysokopříjemných (extrémním případem je v tomto směru systém jednotného důchodu, kdy všichni pobírají stejnou absolutní výši důchodu). Naproti tomu systém NDC přiznává všem stejnou relativní míru náhrady. Náš současný DB systém se pohybuje někde mezi těmito limity.

4. Systém NDC vytváří předpoklady pro **těsnější vazby mezi zaplaceným pojistným a výší důchodu** než systém DB. Tento fakt je nesporný, ale **nejde o přímou vazbu**. Jako určitý mezistupeň zde působí „**koeficient indexace osobního záznamu**“, který hraje velmi významnou roli při určení konečné výše dávky. Tento faktor může být významnější než skutečná výše zaplaceného pojistného.
5. **NDC systém eliminuje vliv demografického vývoje tím, že výše nově přiznávaného důchodu je přímo závislá na době dožití**, která se však může měnit během doby pobírání dávky. Přesto je systém NDC schopen automaticky reagovat na prodlužující se dobu dožití populace.¹²⁾ Závažnější je však skutečnost, že tohoto přizpůsobení lze dosáhnout pouze za cenu nižšího přiznávaného důchodu. To samozřejmě vede ke snížení jeho relace k příjmu.
6. NDC systém (jako součást důchodového systému) je také vystaven působení vnějšího prostředí (politická situace, ekonomická situace atd.). Příspěvková sazba, která je součástí nákladů na pracovní sílu, může být v měnících se podmínkách trhu práce vystavena tlaku na snížení, a to v rámci snahy o celkové snižování nákladů práce a získání konkurenční výhody v globalizující se světové ekonomice. **Fixní nastavení pojistné sazby v NDC systému a nemožnost restrukturalizace příjmů důchodového systému (např. směrem k nepřímým daním) by mohlo stavět země s důchodovým systémem na bázi NDC do konkurenční nevýhody.**
7. **NDC systémem lze reformovat pouze starobní důchody a nepokrývá tedy celý důchodový systém tak, jako DB systém. Přijetí NDC systému tedy bude znamenat oddělení systému starobních důchodů a nestarobních důchodů (invalidních a pozůstalostních), i když výše všech druhů důchodů bude odvozena z osobních záznamů.**
8. Mezinárodní úmluvy zpravidla stanoví danou minimální úroveň dávek poskytovaných ze systému, což je **vyhovující pro důchody ze systémů DB**. Naopak **u systémů NDC není úroveň dávek předem známá**. Minimální úroveň dávek ve vztahu k úmluvám, jimiž je Česká republika v současné době vázána, bude muset být v případě parametrických změn systému DB brána v úvahu, zatímco v **případě přechodu k systému NDC bude muset být vztah k těmto úmluvám zřejmě zásadním způsobem přehodnocen.**

¹²⁾ Nezbytným předpokladem však je, aby právní předpis výslovně upravoval přepočty výše důchodu podle měnící se doby dožití.

III.3.2.1. Předpoklady zavedení systému NDC

Systém NDC má nesporně určité výhody (část I.2.3.). K tomu, aby uváděné výhody NDC systému nebyly oslabeny způsobem jeho implementace a aby se zabránilo vzniku problémů, ke kterým přechod k NDC systému může v sociálním důchodovém pojištění vést, je v podmínkách ČR nezbytně nutné:

- ▶ **Dosažení velmi široké politické shody**, která nebude v budoucnu zpochybňována; to je **prvořadým a základním předpokladem úspěšného zavedení NDC systému**, neboť jde o definování systému na desítky let do budoucna a nemělo by být ovlivněno střídáním politických reprezentací.
- ▶ **Diskuse a rozhodnutí o nastavení základních „trvalých“ parametrů nového systému**, zejména o:
 - **minimálním věku odchodu do důchodu**,
 - **garantovaném minimálním důchodu** (jeho výši a podmínkách nároku),
 - **významné redukci náhradních dob pojištění**,
 - **finančním krytí zbylých náhradních dob pojištění**,
 - **okruhu příjmů**, z nichž se odvádí pojistné,
 - **vzájemné vazbě různých druhů důchodů** (při zavedení systému NDC se musí navíc řešit **problém oddělení starobních důchodů od důchodů nestarobních**),
 - **indexaci příjmů**,
 - **valorizaci důchodů**,
 - **sazbě pojistného**,
 - **omezení pozůstalostních nároků** po jednom zemřelém,
 - **balančním mechanismu**.
- ▶ **Přijetí parametrických změn současného DB systému, které by připravily přechod na NDC systém** (před zahájením i v průběhu přechodného období).
- ▶ **Rozhodnout o uspořádání nositele důchodového pojištění**:
 - státní nebo veřejnoprávní instituce
 - vztah této instituce k nemocenskému, úrazovému a zdravotnímu pojištění
- ▶ Přihlédnout k rizikům způsobeným tím, že přechod k NDC systému znamená **připravit úplně nový zákon o důchodovém pojištění**. Rizika spočívají především v tom, že může docházet, v důsledku malých praktických zkušeností s tímto novým systémem a jeho uplatněním v českých podmínkách, k nežádoucím efektům s dlouhodobými důsledky.
- ▶ **Zabezpečit potřebný rozvoj nositele pojištění**, zejména dokončení digitalizace, tj. převedení rozhodných údajů o pojištěncích evidovaných v ČSSZ z papírové podoby do elektronické (v letech 2003 až 2005), což by umožnilo vytvoření (od roku 2006) elektronické databáze pojištěnců a následné založení reálných osobních záznamů pojištěnců; dokončení digitalizace závisí na nekrácení finančních prostředků pro tento projekt a přijetí nezbytné právní úpravy (Ve Švédsku umožnil rozvinutý systém individuálních záznamů modelovat varianty reformy na reálných datech o pojištěncích.).
- ▶ V souvislosti s budoucím **financováním** důchodového pojištění je nezbytné **zřídit rezervní fond**. Ve Švédsku kapitálové rezervy původního průběžně financovaného systému dosahují 25% HDP (cca 600 mld. Kč v podmínkách ČR).

Při diskusích a rozhodování mohou být užitečné zkušenosti jiných zemí při zavádění NDC systému. Za neúspěšnější lze považovat v této oblasti Švédsko. **Zahraníční zkušenosti nelze však bez výhrad implementovat do českého systému.** Při využívání švédských zkušeností je především nutné uvážit, že:

- ČR bude v uvažovaném přechodném období čelit mimořádně nepříznivému demografickému šoku, podstatně výraznějším než Švédsko (Graf 2).
- V ČR, na rozdíl od Švédska, neexistuje žádný „rezervní fond“, umožňující financovat přechod k NDC.
- Na rozdíl od původního švédského dávkově definovaného systému má současný český systém mimořádně vysokou intragenerační příjmovou redistribuci v porovnání se mzdovou diferenciací. Přechod k plně ekvivalentnímu NDC tak může způsobit vážné problémy se zabezpečením nízkopříjmových skupin.
- Ve Švédsku je vyšší zaměstnanost, zejména ve vyšších věkových skupinách (Tabulka 10, Příloha 6).
- Rozsah náhradních dob je ve Švédsku cca 10% oproti cca 30 % v ČR. Tato odlišnost není způsobena ani tak nižším počtem „druhů“ náhradních dob jako omezením jejich trvání, zejména v důsledku vyšší míry zaměstnanosti.
- Doba mezi dosažením politické dohody o zavedení NDC systému a jeho realizací trvala v Švédsku 8 let (původně se předpokládalo, že bude trvat 1,5 roku). V ČR ještě nebylo dosaženo politické shody a záměrem je, aby příslušné zákony byly schváleny v průběhu roku 2005.

III.3.2.2. Stručná charakteristika navrhovaného NDC systému

Na návrhu budoucího uspořádání českého NDC systému bude ještě třeba v další fázi intenzivně pracovat. Nejprve bude nutné v rámci přípravy koncepce rozhodnout o nastavení základních „trvalých“ parametrů systému, které by byly v budoucnu jen velmi těžko „opravitelné“.

Navrhují se následující hlavní principy NDC systému:

- I. Základní povinné důchodové pojištění by bylo tvořeno NDC systémem starobního pojištění (starobní důchody) a DB systémy invalidního pojištění (plné a částečné invalidní důchody) a pozůstalostního pojištění (vdovské, vdovecké a sirotčí důchody). Mezi důchody poskytovanými z jednotlivých částí základního povinného důchodového pojištění budou platit stanovené proporcionální vztahy (zejm. s ohledem na účel jednotlivých druhů důchodů).**
- II. Hlavní principy starobního pojištění**
Starobní pojištění bude povinné, průběžně financované, příspěvkově definované s osobními pomyslnými záznamy pojištěnců. V rámci povinného systému se za stanovených podmínek umožní i dobrovolná účast na důchodovém pojištění. **Systém bude vytvářet podmínky pro co nejvyšší ekvivalenci a jeho finanční udržitelnost.** Systém starobního pojištění bude založen na těchto základních principech:
 - a) zabezpečení přiměřeného příjmu pojištěnce ve stáří poskytováním peněžité dávky – starobního důchodu;

- b) ve výši důchodu budou zohledňovány pouze ty činnosti a skutečnosti, které budou kryté platbami pojistného, platbami státu nebo platbami z jiných systémů;
- c) výše starobního důchodu bude závislá na celkové částce evidované na osobním záznamu pojištěnce a na upravené době dožití¹³⁾ v době přiznání důchodu;
- d) záruka zachování reálné hodnoty přiznaného důchodu;
- e) záruka minimálního příjmu poživatelů starobního důchodu.

III. Hlavní principy invalidního pojištění

Nestarobní důchody nelze NDC systémem reformovat. **Pro invalidní důchody tedy bude muset být zachován DB systém, který bude průběžně financován z příspěvků placených do zvláštního „fondu invalidních důchodů“.** Přitom je nutné, aby mezi úrovní starobních důchodů z NDC systému a invalidních důchodů z DB systému existoval přiměřený vztah. Z invalidního pojištění se budou poskytovat plné invalidní důchody a částečné invalidní důchody. **Invalidní pojištění bude založeno na těchto hlavních principech:**

- a) Systém invalidních důchodů zůstane průběžně financovaný z „fondu invalidních důchodů“ a dávkově definovaný.
- b) Funkcí invalidních důchodů bude přiměřeně kompenzovat ztrátu příjmu v důsledku dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu způsobujícího právně relevantní pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti.
- c) Vztah výše invalidních a starobních důchodů nesmí být narušen, tzn., že plné invalidní důchody z DB systému budou v průměru nanejvýš dosahovat úrovně starobních důchodů z NDC systému při dosažení věkové hranice o pět let vyšší, než je minimální věková hranice pro nárok na starobní důchod.
- d) Způsob výpočtu invalidních důchodů bude v podstatě vycházet z údajů na osobním záznamu pojištěnce, z délky doby placení pojistného do NDC systému, z délky dopočtené doby a z délky doby dožití. Nepředpokládá se existence základní výměry.

IV. Hlavní principy pozůstalostního pojištění

Pro pozůstalostní důchody bude, obdobně jako pro invalidní důchody, zachován DB systém, který bude průběžně financován z příspěvků placených do zvláštního „fondu pozůstalostních důchodů“. Tak jako dosud bude funkcí pozůstalostního důchodu doplňovat při splnění podmínek stanovených zákonem příjem neúplné rodiny při úmrtí živitele. Nárok na pozůstalostní důchod se bude důsledně odvíjet od nároku na důchod zemřelého. Proto je odůvodněné, aby úhrn pozůstalostních důchodů po jednom zemřelém nepřesáhl jeho důchodový nárok.

Pozůstalostní pojištění bude založeno na těchto hlavních principech:

- a) Systém pozůstalostních důchodů zůstane průběžně financovaný z „fondu pozůstalostních důchodů“ a dávkově definovaný.
- b) Vdovský (vdovecký) důchod bude mít pouze funkci kompenzační, nikoliv zaopatřovací, tzn., že jeho funkcí nebude poskytnout pozůstalému plné zaopatření, ale pouze doplnit jeho vlastní příjmy tak, aby při úmrtí živitele byly v určitých sociálních situacích stanovených zákonem kompenzovány náklady na domácnost v neúplné rodině, na kterých se zemřelý podílel.

¹³⁾ Upravená doba dožití bude vycházet z doby dožití určené ČSÚ a bude stanovena pojistným matematikem nositelem pojištění. Tato doba bude jednotná pro muže i ženy (unisex).

- c) Podmínky nároku na pozůstalostní důchody budou mít přímou vazbu na splnění podmínek nároku na starobní důchod z NDC systému, resp. podmínek nároku na invalidní důchod z DB systému. Nepředpokládá se existence základní výměry.
- d) Způsob výpočtu pozůstalostních důchodů zůstane v podstatě zachován, avšak s tím, že částka úhrnu pozůstalostních důchodů po jednom zemřelém nesmí přesáhnout důchodový nárok zemřelého.
- e) Dílčení důchodových nároků při úmrtí jednoho z partnerů je při zavedení NDC systému možné realizovat pouze dílčením osobního záznamu. To by však znamenalo buď snížení starobních důchodů (aby bylo kryto riziko úmrtí pojištěnce a náklady na pozůstalostní důchody) nebo zásah do finanční rovnováhy NDC systému. Důchodové nároky pozůstalých, kteří neměli vlastní příjem (např. ženy v domácnosti), je při zavedení NDC systému možné zajistit tak, že za ně budou placeny příspěvky do „příslušných fondů“ (starobního, invalidního či pozůstalostního) podle toho, která rizika si bude chtít pojištěnec pokrýt.

V. Přejídné období

Přejídn od stávajícího DB systému k systému NDC je specifickou záležitostí každé země, která se k takovému kroku rozhodne. Specifika jsou dána jednak existencí a strukturou stávajícího systému a také technickými a administrativními možnostmi nositele pojištění (jde zejména o evidenci skutečností důležitých pro vyměření důchodu). ČSSZ v tomto ohledu disponuje (resp. v horizontu několika let disponovat bude) poměrně kvalitní evidencí o jednotlivých pojištěncích, což umožňuje poměrně rychlý přechod k novému systému. Proti rychlému přechodu však stojí skutečnost, že stávající systém a návrh nového uspořádání se dramaticky liší, a to především ve struktuře poskytovaných důchodů (významná příjmová solidarita). Navrhuje se proto určité kompromisní řešení.

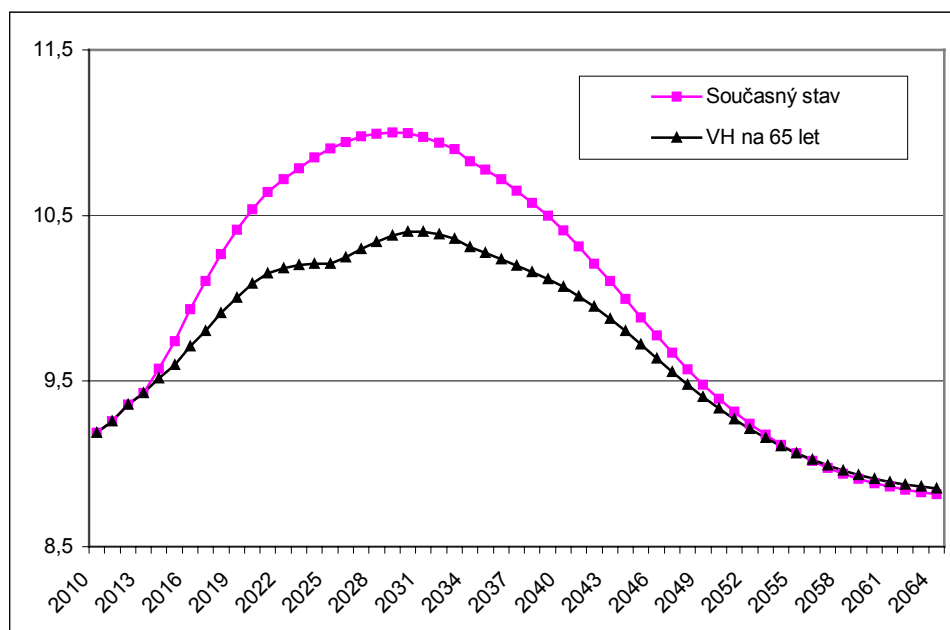
Přejídn od stávajícího systému k systému NDC totiž neznamena, že již nebude nutno „se starat“ o existující DB systém. Tento systém bude nutno dále upravovat a přizpůsobovat ekonomickým a demografickým podmínkám stejně, jako by existoval pouze tento systém. Stávající DB systém bude nutno udržovat nejméně do roku 2030 pro nově přiznávané důchody a déle než do roku 2050 pro důchody vyplácené (například bude nutno pokračovat ve zvyšování věkové hranice).

Pomocí systému NDC lze reformovat pouze starobní důchody – **na nestarobní jej nelze použít.** Současně proto bude nutno reformovat invalidní a pozůstalostní důchody, které budou nadále v DB systému. **S ohledem na nutnost zachování vzájemných proporcionálních vztahů mezi různými druhy důchodů poskytovanými z obou systémů bude reforma nestarobních důchodů velmi obtížná a doposud žádná země, která zavedla NDC, tento problém uspokojivě nevyřešila.**

Trvalá existence dvou systémů vedle sebe, a to NDC systému starobních důchodů a DB systému invalidních a pozůstalostních důchodů a navíc **dočasné** (po dobu několika desítek let, pokud jde o nárok na starobní důchod) **rozdělení pojištěnců v období transformace do dvou skupin podle věku,** znamená souběžně rozvíjet nejen dva systémy starobních důchodů (NDC i „dočasný“ DB), jak již bylo uvedeno, ale současně i DB systémy nestarobních důchodů. Dosud **není známo plně funkční řešení problémů přechodů mezi NDC a DB systémy,**

zejména při přiznání a odůznání invalidity a při dovršení věku pro nárok na starobní důchod poživatelé plného invalidního důchodu.

Graf 8. Přechod k systému NDC – vývoj výdajů na důchody v % HDP (dle návrhu v Příloze 7)



Graf 8 ukazuje vývoj výdajů na důchody v průběhu přechodu k systému NDC. V období do roku 2030 se nebude příliš projevovat efekt NDC, neboť většina vyplácených důchodů bude stále ze systému DB. Po roce 2030 začnou výdaje postupně klesat na úroveň příjmů z pojistného (tj. cca 9 % HDP), které bude dosaženo někdy po roce 2060.

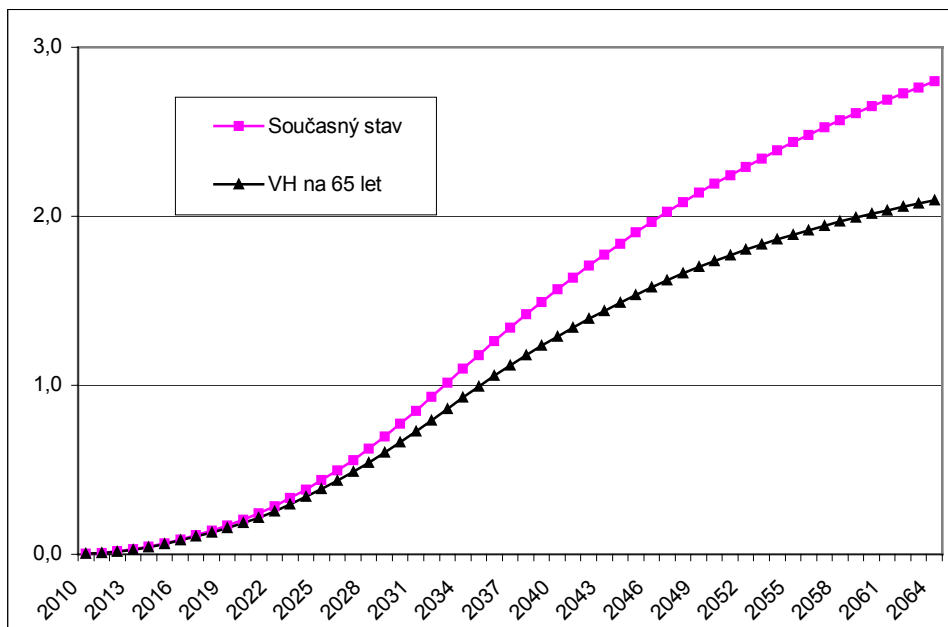
VI. Vztah systému NDC ke státnímu rozpočtu

Celý systém důchodového pojištění bude financován ze dvou základních zdrojů, a to z příspěvků pojištěnců a z úhrad ze státního rozpočtu. Úhrady ze státního rozpočtu se budou skládat z plateb za vyjmenované náhradní doby, financování minimálního garantovaného příjmu důchodců a z financování provozních výdajů správce pojištění (tj. ČSSZ).

Zdroje pro financování plateb za náhradní doby pojištění bude možné získat restrukturalizací příjmů státního rozpočtu, kde při poklesu příjmů z pojistného (v důsledku poklesu příspěvkové sazby) může dojít k růstu ostatních daňových příjmů přičemž celkové zatížení (a tedy příjmy rozpočtu) se nezmění. Míra poklesu příspěvkové sazby a náklady na platby za náhradní doby bude záviset na rozsahu náhradních dob a míře jejich financování. Převodění plateb za náhradní doby pojištění by mělo být z hlediska rozpočtu finančně neutrální.

Náklady na financování garantovaného příjmu důchodce a na správu systému budou vyžadovat zvláštní zdroje státního rozpočtu. U nákladů na správu systému bude situace stejná jako v současné době. Tedy pouze u nákladů na minimální garantovaný příjem důchodce bude vznikat nový náklad pro státní rozpočet. Jeho celková výše bude záviset především na minimální věkové hranici pro odchod do starobního důchodu v systému NDC a relativní výše minima ve vztahu k příjmům pojištěnců.

Graf 9. Vývoj nákladů na garanci minimálního příjmu důchodce – podle návrhu (Příloha 7)



Graf 9 ukazuje vývoj výdajů na garance minimální příjmu důchodce za předpokladu, že se tato garance bude stále pohybovat na úrovni cca 30 % průměrné mzdy (což odpovídá současnému poměru 1,2 životního minima k průměrné mzdě). Růst těchto výdajů je dán jednak rostoucím podílem důchodů z NDC (s touto garancí) a také prodlužující se dobou dožití, která vede k poklesu důchodů z NDC.

Návrhy určitých možných řešení NDC systému v ČR a přechodného období od DB k NDC systému jsou uvedeny v Příloze 7. V Příloze 6 (Tabulka 9) jsou uvedeny příklady srovnání výše nově přiznaných důchodů dle současného DB systému a dle zvažovaného návrhu NDC systému. Návrhy NDC systému však bude nutné korigovat v souladu s výsledky diskusí o základních principech a rozhodnutích o nastavení „trvalých“ parametrů NDC systému a na základě podrobných modelových výpočtů.

III.3.2.3. Organizační zabezpečení přípravy důchodové reformy

V souladu se závěry koaličního jednání ze dne 18.11.2003 (a i na základě švédských zkušeností) se navrhuje vytvořit následující pracovní skupiny, z nichž každá bude mít svou důležitou úlohu při přípravě důchodové reformy:

- I. Politické grémium pro důchodovou reformu
- II. Expertní skupinu pro důchodovou reformu
- III. Pracovní tým

V **politickém grémiu** budou zástupci všech parlamentních stran a jeho úkolem bude dosahovat politickou shodu o předkládaných návrzích a rozhodovat o dalších krocích důchodové reformy (čím bude skupina méně početná, tím lépe).

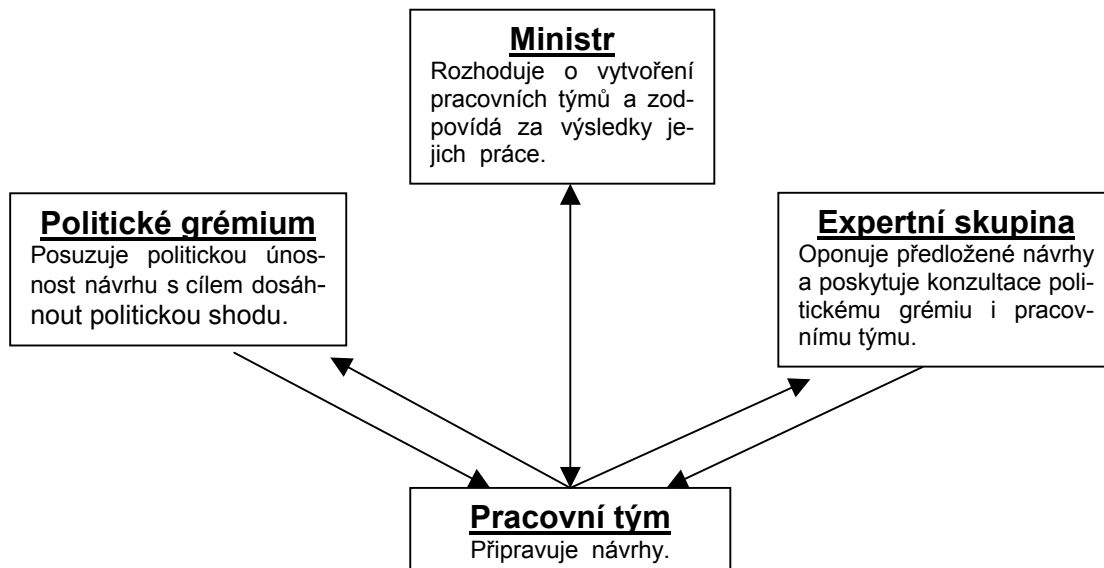
Členy **expertní skupiny** budou odborníci delegovaní jednotlivými parlamentními stranami, odbory a zaměstnavateli (cca po 2 odbornících), případně zájmovými

skupinami (APF, ČAP). Úkolem expertní skupiny bude oponovat předložené návrhy, popřípadě poskytovat konzultace k vybraným problémům.

Zřejmě by bylo účelné, aby politické grémium a expertní skupina byly společné pro všechny pilíře důchodového systému.

Pracovní týmy budou účelově zřizovány pro jednotlivé etapy reformy prvního pilíře a jejich úkolem bude příprava návrhů na řešení jednotlivých problémů. Základ týmů budou tvořit vyčlenění pracovníci MPSV doplnění externími odborníky (popř. i zahraničními). Je nezbytně nutné pro takovéto pracovní týmy vyčlenit nebo najmout příslušné odborníky a poskytnout jim reálné lhůty pro řešení problémů. V těchto pracovních týmech bude realizována vlastní příprava reformy. V průběhu přípravy zákona se předpokládá postupné vytváření pracovních týmů, jejichž období činnosti bude odpovídat harmonogramu prací na důchodové reformě, a to **pracovního týmu pro přípravu koncepce, pracovního týmu pro legislativní zpracování návrhu důchodové reformy a realizačního pracovního týmu** zabezpečujícího zavádění nového systému až do prvních měsíců účinnosti zákona.

Funkce a spolupráce jednotlivých skupin při přípravě důchodové reformy je znázorněna na následujícím schématu.



Pokud nemá být ohrožen harmonogram prací na důchodové reformě, je nezbytně nutné již v současné době zřídit pracovní tým pro přípravu koncepce a poskytnout mu příslušnou podporu pro včasné dokončení prací nutných k tomu, aby mohl být zahájen legislativní proces. Tento pracovní tým by měl být složen především z pracovníků Ministerstva práce a sociálních věcí, dále ze zástupce Ministerstva financí a některých dalších externích pracovníků. Pro činnost tohoto pracovního týmu je nezbytně nutné vyčlenit odpovídající finanční prostředky (viz usnesení vlády). Hlavní problémy, které tento pracovní tým musí vyřešit jsou následující:

I. Dořešení věcných problémů důchodového pojištění při zavedení NDC, zejména:

- **minimálního důchodu¹⁴⁾** (vymezit kategorii minimálního důchodu v systému ostatních sociálních dávek a dalších zdrojů příjmu v důchodovém věku, uplatnění v DB a vazba na NDC a při souběhu nároků z obou systémů, financování ve vazbě na sazbu pojistného nebo jiné zdroje, podrobnější pravidla valorizace minima ve vazbě na valorizaci v NDC, vazba přizpůsobovacího koeficientu (valorizace) na výdaje na minimální důchody),
 - **věkové hranice** (unisex úmrtnostní tabulky, vytvoření generačních úmrtnostních tabulek, podrobnější pravidla zvyšování věkové hranice pro nárok na důchod a na minimum, vazba na věkovou hranici v DB a možnosti jejího zvyšování v DB (zejména start), vliv věkové hranice na výši důchodů mužů a žen),
 - **invalidních důchodů** (dostatečnost invalidního důchodu jako samostatné dávky a jeho začlenění do ostatních sociálních dávek, jaká výše invalidního ve vztahu ke starobnímu z NDC a smíšeného (možnosti zneužívání), podmínky změny invalidních důchodů na starobní, souběh invalidního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti, jak řešit invalidy z mládeže),
 - **pozůstalostních důchodů** (přehodnocení významu pozůstalostního důchodu v systému sociální ochrany, podmínky nároku a způsob výpočtu, pravidla valorizace),
 - **pojistného** (výchozí sazba, propojenost finanční udržitelnosti systémů starobních, invalidních a pozůstalostních důchodů, analyzovat možnosti a způsob přímých vstupů veřejných rozpočtů (zejména státního rozpočtu) do jednotlivých segmentů důchodového systému, náhradní doby – analyzovat přijatelný rozsah a varianty zdrojů jejich úhrad, analyzovat vliv zdaňování důchodů na stanovení sazeb pojistného a konstrukci důchodových dávek),
 - **návaznost na doplňkové dobrovolné systémy a jejich další vývoj** (stanovit reálné podíly jednotlivých systémů na celkové míře náhrady, zdůvodnit náhradové poměry z I. a III. pilíře); předpokladem je, že bude známá koncepce dalšího vývoje doplňkových systémů, kterou má připravit MF.
- II. Přejícné období** (parametrické změny DB systému umožňující bezproblémový přechod k NDC, dílčení nároků za doby pojištění v DB systému a v NDC).
- III. Analytické práce nutné pro hodnocení návrhů řešení a jako podklad pro rozhodování o variantách řešení** (projekce demografického vývoje a celkového makroekonomického rámce nejméně na 50 let vycházející z co možná nejvíce konsenzuálních představ, analýza a projekce dalších faktorů ovlivňujících důchodový systém (míra invalidity, reaktivace, frekvence změn stupně invalidity), získání údajů o aktivních pojištěncích pro modelaci důsledků navrhovaného systému, ucelenější filosofie dopadu stárnutí na veřejné finance (nejen na důchody ale i na zdravotnictví, sociální služby, životní prostředí, náplň života seniorů) a její přímý i zprostředkovaný vliv na náročnost důchodové soustavy, populační politika, zaměstnanost, sociální dávky a jejich interakce s důchodovým systémem, modelové příklady dopadů různých variant řešení do veřejných rozpočtů, modelové příklady dopadů různých variant řešení na výše

¹⁴⁾ Protože v NDC systému musí být všechny parametry a jejich vývoj předem definovány, bude nutné pro tento systém stanovit i hodnotu garantovaného minimálního důchodu a jeho vývoje. Pokud by se vycházelo ze současné definice a valorizace podle cenového vývoje, pak by relace uvažovaného životního minima jednotlivce k průměrné mzdě v NH klesla ze současných cca 30% na 10% zhruba v roce 2050, za předpokladu zpomalení růstu reálné mzdy postupně ze 4 na 1,75%.

důchodů, modelace dopadů na mezní případy (dlouhodobě nezaměstnaní, invalidé).

IV. Organizace a řízení v novém systému (změna koncepce legislativního uspořádání; právní úprava organizace a řízení základního důchodového pojištění bude v novém systému součástí zákona o důchodovém pojištění).

V. Vytvoření modelů umožňujících průběžně sledovat a prognózovat vyrovnanost systému, aby bylo možné v případě již vznikajících problémů provádět příslušná opatření (obdoba balančního mechanismu ve Švédsku). **Založit systém pravidelného pojistně matematického hodnocení systému** (vytvoření informační základny a pravidel tohoto hodnocení včetně vytvoření „švédského vzorce“ pro české podmínky).

Příprava nového zákona na důchodovém pojištění by měla probíhat podle následujícího harmonogramu:

1. Předložení analýzy současného stavu a zásad nové koncepce důchodového pojištění
prosinec 2003
2. Rozhodnutí vlády o nové koncepci důchodového pojištění a dosažení shody všech parlamentních politických stran a sociálních partnerů na základních principech a na základě materiálu obsahující hlavní principy důchodové reformy
leden 2004
3. Zpracování podrobné koncepce (včetně řešení přechodného období pro DB) pracovním týmem a její projednání se členy expertní skupiny a zástupci politické reprezentace
únor - červen 2004

Při dodržení legislativních pravidel vlády ČR a minimálního času na přípravu věcného záměru a legislativy je nutné počítat s tím, že období od schválení podrobné koncepce do schválení příslušných zákonů bude trvat cca 2 roky.

4. Příprava realizace – po ukončení digitalizace záznamů evidovaných v ČSSZ v letech 2001 – 2002 půjde zejména o
 - Sběr rozhodných nárokových dat z „vnějšího prostředí“ a jejich digitalizace: v letech 2003 – 2004,
 - Zřízení registru pojištěnců k 1.7.2005, zavedení ročního doplňování údajů pro účely důchodového pojištění (založení reálných osobních záznamů pojištěnců) a zavedení pravidelného informování pojištěnců: v letech 2005 – 2006
 - Přechod na měsíční doplňování evidovaných údajů: v letech 2006 – 2007,
 - Příprava nositele pojištění na realizaci nových zákonů: do účinnosti zákona a v průběhu přechodného období.
5. Průběžná osvětová a vysvětlovací kampaň k objasnění hlavních principů nové právní úpravy širší veřejnosti.

IV. DOPLŇKOVÝ DŮCHODOVÝ SYSTÉM

IV.1. Vývoj doplňkových systémů

IV.1.1. Penzijní připojištění se státním příspěvkem

Penzijní připojištění je založeno na občanském principu, účast v něm je dobrovolná a zakládá se smluvně mezi občanem starším 18 let a penzijním fondem. Penzijní fond má formu akciové společnosti a mohl jej a může založit každý, kdo splňuje podmínky stanovené zákonem. Státní podpora systému se do r. 1999 realizovala především formou státního příspěvku poskytovaného účastníkovi ze státního rozpočtu. V České republice tak existuje ve světě ojedinělý systém penzijního připojištění se státním příspěvkem, který nelze dost dobře srovnávat se systémy evropských států, které jsou založeny na zaměstnaneckém principu s podporou státu formou daňové stimulace. Rovný občanský princip s podporou státu formou státního příspěvku umožňuje zapojit do systému penzijního připojištění nejširší veřejnost, tj. i příjmově nízké skupiny obyvatelstva a osoby, které nejsou výdělečně činné, tedy i důchodce. Systém penzijního připojištění je státem podporován a zákonem a orgánem státního dozoru regulován, stát však negarantuje solventnost systému ani jednotlivých penzijních fondů.

V roce 1999 byla schválena novela zákona o penzijním připojištění, jejímž cílem bylo přispět k posílení stability a bezpečnosti penzijních fondů a tím i ke zvýšení stability celého systému penzijního připojištění, k jeho oživení a k prohloubení prvku dlouhodobosti v penzijním připojištění. Orgánu státního dozoru nad penzijními fondy byly svěřeny větší pravomoci, bylo zvýšeno základní jmění penzijních fondů, investice penzijních fondů byly omezeny pouze do bezpečných druhů investičních instrumentů, byl zvýšen státní příspěvek, zavedeny daňové úlevy pro účastníky - zaměstnance a pro přispívající zaměstnavatele, stanoveny přísnější podmínky v penzijním připojištění, tj. zvýšena věková hranice nutná pro vznik nároku na starobní penzi a s výjimkou pozůstalostní penze se penze omezily pouze na penze doživotní. Novela sice významně přispěla ke zvýšení zájmu účastníků o penzijní připojištění i zájmu zaměstnavatelů o platby ve prospěch svých zaměstnanců, ale k potřebnému významnému nárůstu výše příspěvků účastníků nepřispěla.

V roce 2001 byla přijata novela zákona o účetnictví. Pro systém penzijního připojištění je důležité, že příspěvky účastníků a státu na penzijní připojištění již nejsou součástí vlastního kapitálu penzijního fondu, ale stávají se cizím zdrojem (závazkem penzijního fondu). Z obecného účetního principu opatrnosti vyplývá tvorba rezerv na tyto závazky. Novelou zákona o účetnictví je zároveň požadována tvorba rezerv na důchody (§26 odst. 3 zákona o účetnictví). Ministerstvo financí poté přeřadilo penzijní fondy ze skupiny podnikatelů do skupiny finančních institucí. Přijetím zmíněného zákona bylo tedy dosaženo účetního oddělení majetku účastníků od majetku akcionářů.

V září 2001 byl vládou schválen další návrh novely zákona o penzijním připojištění, jehož obsahem bylo zejména oddělení majetku penzijního fondu od majetku vytvořeného příspěvků účastníků, státními příspěvků a výnosy z těchto příspěvků. Především tato změna byla důvodem zamítnutí návrhu novely Poslaneckou sněmovnou.

V roce 2003 schválil Parlament další novelu, jejímž účelem je především dosažení harmonizace s právem EU.

Ke konci roku 1995 penzijní připojištění nabízelo 44 penzijních fondů. V průběhu dalších let se počet fondů snižoval, a to jak z důvodu slučování do větších celků, tak likvidací. V červnu 2003 byla schválena zatím poslední fúze, po které se počet fondů snížil na 12. Ke konci 2. čtvrtletí 2003 bylo v systému zapojeno cca 2,7 miliónu účastníků, kteří do systému přispívali průměrně částkou cca 370 Kč měsíčně. Aktiva penzijních fondů dosáhla ke konci roku 2002 výše 69 mld. Kč, tj. 3 % HDP. Od zavedení systému penzijního připojištění se státním příspěvkem do konce 2. čtvrtletí 2003 vložili účastníci do systému 64,5 mld. Kč, stát zaplatil 18,2 mld. Kč na státních příspěvcích a cca 11,6 mld. Kč tvoří výnosy penzijních fondů připsané účastníkům. Penzijní fondy vyplatily cca 28 mld. Kč na dávkách, a to převážně formou jednorázového vyrovnání (73 %) nebo odbytného (23 %). Ke konci 2. čtvrtletí 2003 zaměstnavatel přispíval na penzijní připojištění 26% účastníků. Daňové efekty představují ročně cca 1 mld. Kč, tzn. že od roku 2000, kdy byly daňové úlevy zavedeny, do konce roku 2002 dosáhly hodnoty cca 3 mld. Kč.

IV.1.2. Životní pojištění

Životní pojištění je významnou součástí doplňkových systémů. Základní úprava je obsažena v zákoně o pojišťovnictví. Jedná se rovněž o individuální zabezpečení jednotlivce na základě smlouvy s pojišťovnou. Významnou podporou systému byly daňové úlevy, které byly zavedeny v roce 2000. Tyto úlevy se vztahují na pojištění pro případ dožití, pojištění pro případ smrti nebo dožití a na důchodové pojištění.

Tyto daňové úlevy se projeví jako silně motivační pro rozvoj soukromého životního pojištění v prvním roce jejich zavedení (2001), kdy vzrostlo meziročně pojistné u produktů soukromého životního pojištění (pojištění pro případ dožití, pojištění pro případ smrti nebo dožití, důchodové pojištění) o 33 %. Vysoká dynamika růstu byla zaznamenána i v roce 2002, ale předběžné výsledky za tři čtvrtletí roku 2003 ukazují na zpomalení tempa.

V roce 2003 Parlament schválil novelu zákona o pojišťovnictví, jejímž cílem je i kompatibilita úpravy této problematiky se směrnicemi ES týkajícími se životního a neživotního pojištění.

V současné době působí na našem trhu 19 pojišťoven, které poskytují životní pojištění. Technické rezervy životního pojištění činily ke konci roku 2002 117 mld. Kč. V roce 2002 bylo vydáno 2,4 mil. potvrzení o pojistném zaplaceném na daňově zvýhodněná pojištění. Za cca 197 000 osob platil v roce 2002 pojistné nebo jeho část zaměstnavatel. V roce 2002 činil podíl předepsaného pojistného u životního pojištění v ČR na celkovém předepsaném pojistném 38 % (i přes dynamický nárůst v předchozích letech) a podíl neživotního pojištění 62 %, zatímco v zemích EU (15) je tento poměr zhruba obrácený. I když další růst životního pojištění závisí na mnoha okolnostech, je reálný předpoklad, že po přistoupení ČR k EU dojde k postupnému přibližování úrovni v EU. Tím by mělo i životní pojištění sehrávat významnější úlohu v generování prostředků pro zajištění na stáří.

IV.1.3. Zaměstnanecké penzijní připojištění

V roce 2001 byl připraven návrh zákona o zaměstnaneckém penzijním připojištění. Zavedení tohoto nového systému doplňkového penzijního připojištění mělo doplnit nabídku možností penzijního připojištění o uzavřené zaměstnanecké penzijní fondy. Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR v prvním čtení zamítnut.

V roce 2002 se vláda ve svém Programovém prohlášení zavázala k tomu, že opětovně předloží návrh na zavedení zaměstnaneckého penzijního připojištění. Základní rysy zaměstnaneckého penzijního připojištění lze shrnout do následujících bodů:

- ♦ zaměstnanecké penzijní připojištění je připojištění organizované zaměstnavateli za jediným účelem - poskytovat peníze svým zaměstnancům;
- ♦ jeho účastníkem může být pouze zaměstnanec, a to na základě smlouvy uzavřené individuálně nebo kolektivně mezi zaměstnavatelem (zaměstnavateli) a zaměstnancem (zaměstnanci);
- ♦ příspěvky na toto připojištění platí zaměstnavatelé a mohou také zaměstnanci;
- ♦ z příspěvků zaměstnavatelů a jejich zaměstnanců a z výnosů získaných investováním těchto příspěvků, často prostřednictvím kvalifikovaných externích správců, jsou vytvářeny zaměstnanecké penzijní fondy;
- ♦ zaměstnanecké penzijní fondy jsou účetně i právně zcela oddělené od svých zakladatelů, aby i v případě nesolventnosti zakladatele byly garantovány prostředky účastníků;
- ♦ zaměstnanecké penzijní fondy nejsou samy předmětem obchodování.

IV.2. Mezinárodní trendy a doporučení

IV.2.1. Doporučení mezinárodních institucí (Světové banky a OECD)

Světová banka i OECD doporučily důsledněji vázat podmínky nároku na dávky v doplňkových systémech na vznik nároku na příslušné dávky v základním systému tak, aby produkty určené především pro zajištění ve stáří nesloužily jako státem zvýhodněné krátkodobé spoření. K posílení role III. pilíře a zlepšení jeho výkonu doporučila mise Světové banky v roce 2001 přijetí řady opatření, např. vytvořit v pravidlech pro soukromý penzijní systém vazbu na odchod do důchodu, oddělit aktiva akcionářů a účastníků zrušením modelu účasti na zisku a přijetím modelu vzájemných fondů, dále posílit regulační rámec a dozor nad stávajícími penzijními fondy a zvážit zavedení dobře koncipovaných, regulovaných zaměstnaneckých fondů typu DC (příspěvkově definovaných) podléhajících dozoru.

Zpráva OECD o ekonomickém vývoji z roku 2001 konstatovala, že současná pravidla dostatečně nezabraňují dřívějšímu ukončení penzijního připojištění a doporučila omezit přístup k vybírání paušální naspořené částky před odchodem do důchodu.

Mise Světové banky v roce 2002 zdůraznila vedle potřeby zlepšení dozoru nad pojišťovnictvím i potřebu daňově zrovnoprávnit produkty životního pojištění a soukromých penzijních fondů a zrušit státní příspěvek, čímž by došlo k nastolení rovnějších podmínek pro tyto dva druhy produktů. Další mise v roce 2003 se znovu

zabývala možnostmi rozvoje dobrovolných systémů a opětovně doporučila oddělení aktiv účastníků a akcionářů doprovázené zrušením meziroční garance zůstatku individuálního účtu účastníka, změnou způsobu rozdělování zisku a financování rezerv a dále posílení dlouhodobosti systému. Za hlavní překážku rozvoje soukromých doplňkových systémů označila příliš vysoké odvodové zatížení ve prospěch povinného I.pilíře.

IV.2.2. Soulad s právem ES

Komplexní právní úprava pro oblast penzijního připojištění v EU neexistuje. Nezbytné je aplikovat ustanovení článku 39 a násl. Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „Smlouva“) týkající se volného pohybu pracovníků uvnitř společenství, ustanovení čl. 56 a násl. Smlouvy týkající se volného pohybu kapitálu se zřetelem na pravidla obezřetného podnikání a dále ustanovení článku 141 Smlouvy, který stanoví princip rovné odměny za práci pro muže a ženy. V právní úpravě je nezbytné promítnout rovněž Směrnici Rady č. 75/117/EEC, která rozvíjí zásadu stejné odměny mužů a žen za stejnou nebo rovnocennou práci, Směrnici Rady č. 76/207/EEC o realizaci zásady stejného zacházení pro ženy a muže (čl. 2), Směrnici Rady č. 79/7/EC o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení, Směrnici Rady č. 98/49/EC, o ochraně nároků na doplňkový důchod zaměstnanců a samostatně výdělečně činných osob, pohybujících se ve Společenství, Směrnici Rady č. 2000/43/EC, kterou se provádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, Směrnici Rady č. 2000/78/EC, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání a Směrnici Rady č. 86/378/EEC o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků ve znění Směrnice Rady č. 96/97 EC.

Je dále nutno respektovat i mezinárodní úmluvy, které se dotýkají diskriminace v zaměstnání a jimiž je ČR vázána. Jde zejména o Všeobecnou deklaraci práv z roku 1948 (č. 23), Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z r. 1966 (č. 6), Úmluvu o odstranění všech forem rasové diskriminace (č. 5 bod d) a i)), Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluvu o odstranění všech forem diskriminace žen a Evropskou sociální chartu.

Novela zákona o **penzijním připojištění** schválená v roce 2003 aplikuje všechny shora zmíněné předpisy, a je tedy plně slučitelná jak s mezinárodním právem, tak s mezinárodními smlouvami i legislativou ES.

Dne 23. září 2003 nabyla účinnosti Směrnice č. 2003/41/EC, o aktivitách a dozoru institucí poskytujících zaměstnanecké penze. Vztahuje se na instituce, které fungují na fondovém základě, jsou založené odděleně od sponzorského podniku za účelem poskytování penzí v souvislosti s pracovní aktivitou na základě dohody nebo smlouvy uzavřené individuálně nebo kolektivně mezi zaměstnavatelem (zaměstnavateli) a zaměstnancem (zaměstnanci). Penzijní fondy v ČR takovými institucemi nejsou. Přestože se tedy na ně uvedená směrnice nevztahuje, je žádoucí aplikovat maximum požadavků směrnice i do oblasti penzijního připojištění se státním příspěvkem.

Přijetím novely zákona č. 363/1991 Sb. bude právní úprava **životního pojištění** kompatibilní s právem ES. Pro stabilitu životních pojišťoven, resp. pojišťoven provozujících životní pojištění, a rozvoj životního pojištění jako

doplňkového systému je důležité, aby všechny legislativní návrhy dotýkající se nějakým způsobem životního pojištění vycházely ze znalosti těchto směrnic a nevytvářely nestandardní nebo nerovné podmínky pro tuzemské pojišťovny ve vztahu k jiným subjektům. Přistoupením ČR k EU se otevře trh životního pojištění v ČR i dalším subjektům („přeshraniční prodej“).

Vstup naší republiky do Evropské unie významně ovlivní oblast účetnictví, a to nejen pojišťoven, ale i penzijních fondů, případně i strategická rozhodnutí těchto institucí a jejich akcionářů. EU postupně přijímá účetní standardy a jejich zavádění si vynucuje klasifikaci produktů. Určitá část produktů poskytovaných našimi penzijními fondy spadá podle této produktové klasifikace pod pojistné smlouvy nebo finanční instrumenty s volitelným podílem na zisku. Své závazky tak zřejmě nejpozději od roku 2005 bude muset penzijní fond ocenit podle účetního standardu. Bude třeba vyčíslit reálnou hodnotu vložené garance, kterou představuje předem definovaný způsob výpočtu budoucích penzí. V případě pojistné smlouvy bude muset penzijní fond prezentovat senzitivitu reálné hodnoty garance na změnu klíčových předpokladů, především vývoje úrokových měr a úmrtnosti. Hodnota závazků z penzijního připojištění bude muset být testována na postačitelnost. V případě, že bude shledáno, že dnešní zaúčtovaná hodnota závazků za účastníky penzijního připojištění nebude postačitelná, bude nutné doúčtovat chybějící částku. Zdá se, že vzhledem k nízkému počtu účastníků volících v současné době výplatu doživotní penze nejsou rizika garantovaných úrokových měr a úmrtnostních tabulek, která fondům vznikají při povinnosti vyplácet doživotní penze, dostatečně vnímána. Pro oblast životního pojištění je již tato problematika řešena odbornou směrnicí České společnosti aktuárů o testu postačitelnosti technických rezerv životních pojištění.

Stávající právní úprava neupravuje oblast **zaměstnaneckého penzijního připojištění**. Není rovněž upravena problematika podmínek pro udělování licencí zahraničním zaměstnavatelským penzijním fondům k činnosti na území ČR po vstupu ČR do EU. Nejsou tedy právně zakotveny podmínky pro možnost podnikání zaměstnaneckých fondů na území ČR ani otázka poskytování příspěvku zahraničním zaměstnavatelem českým zaměstnancům, pokud se rozhodnou stát se účastníkem tohoto typu připojištění (jejich účast na takovémto systému není právním systémem regulována, ale ani zakázána).

V EU probíhá diskuse o harmonizaci daní v rámci podpory mobility pracovních sil. Vývoj v doplňkových penzijních systémech směřuje ke schématu danění označovanému EET (nedaní se příspěvky a výnosy, daní se dávky). Český systém danění v dobrovolných systémech nelze do žádného z možných schémat zařadit, neboť na uvedené 3 položky se nevztahuje ani plné danění ani úplné osvobození. Lze tedy očekávat, že přistoupením k EU bude muset být řešena i problematika danění v doplňkových systémech.

IV.3. Hlavní problémy penzijního připojištění se státním příspěvkem

Zásadní problémy, kterými je nezbytné se v rámci dalších prací na novele zákona o penzijním připojištění zabývat, jsou následující:

a) krátkodobý charakter připojištění

Systém by měl poskytovat občanům po dosažení důchodového věku dávky doživotní starobní penze, obdobně jako základní důchodové pojištění. Doposud jde však o systém krátkodobého spoření, neboť za předpokladu dosažení potřebného věku pro nárok na starobní penzi již mohou účastníci po 5 letech (podle prvních

penzijních plánů již po 1 roce) placení příspěvků vybrat všechny prostředky jednorázově. To zároveň vysvětluje i vyšší průměrný věk účastníků, neboť takový systém je výhodný pro věkové kategorie blízké důchodovému věku. Pokud budou moci i nadále čerpat účastníci penzijního připojištění naspořené prostředky předčasně (odbytné) nebo jednorázově, pak existuje riziko, že tyto prostředky použijí ke krytí okamžitých potřeb. Případná omezení ve výběru naspořených prostředků se však již nemohou dotknout dosavadních účastníků.

Možnost jednorázového výběru naspořených prostředků navíc představuje do budoucna riziko vysoké antiselekce, tzn., že v případě umožnění výběru celé částky se pro důchod rozhodnou zcela přirozeně pouze ti, kteří jsou zdraví a pak pravděpodobnosti z použitých úmrtnostních tabulek neplatí.

S významným omezením jednorázového výběru naspořených prostředků je však spojeno riziko plynoucí z vložené garance na výpočet penzí (úmrtnost, technická úroková míra). Pokud toto riziko nebude v zákoně ošetřeno, dostaly by se některé fondy v případě, že všichni účastníci budou žádat výplatu doživotní penze, do finančních potíží.

b) nedostatečná efektivnost státní podpory a s ní související nízké příspěvky účastníků

Je třeba dále zvyšovat motivaci zejména mladších občanů k vyšší účasti v systému a současně i ke zvyšování příspěvků (i příspěvků jejich zaměstnavatelů), a to při posílení dlouhodobosti spoření. Státní podpora, tj. státní příspěvky a daňová zvýhodnění, je využívána ke krátkodobému spoření a slouží tedy jinému účelu, než k zabezpečení ve stáří, k němuž bylo penzijní připojištění zavedeno. Státní příspěvek svou konstrukcí nemotivuje účastníky ke zvýšení jejich příspěvku. Pokud účastníci nebudou přispívat do systému vyšší částky než doposud, nebude penzijní připojištění schopno dostatečně plnit roli doplňkového příjmu ve stáří.

c) problematika oddělení majetku účastníků od majetku akcionářů

V rámci vyšší bezpečnosti celého systému a jeho dostatečné transparentnosti doporučují mezinárodní instituce oddělit majetek účastníků od majetku akcionářů. Řešení obsažené v zamítnutém vládním návrhu novely, kdy byl v zájmu jednotné úpravy obdobně fungujících mechanismů za základ nové úpravy použit model investiční společnosti obhospodařující za úplatu majetek v podílovém fondu, bylo v roce 2001 Parlamentem ČR odmítnuto a bylo a je i nyní odmítáno zejména Asociací penzijních fondů, neboť podle jejího názoru by došlo k podstatnému zhoršení dosavadního postavení akcionářů a k narušení stability systému. Závazek zabezpečit oddělení majetku účastníků od majetku společností spravujících tyto prostředky je obsažen i v Programovém prohlášení vlády z roku 2002.

Oddělení majetku účastníků od majetku akcionářů lze řešit minimálně dvěma způsoby, a to:

- vrátit se k řešení formou modelu investiční společnosti i s tím, že účastník nebude mít zajištěno zhodnocení svých prostředků (tj. může dojít i k poklesu hodnoty jeho prostředků), či
- přiklonit se k závěru, že účetní oddělení majetku je dostačující, dále rozpracovávat postup naznačený současnou novelou zákona o účetnictví a ponechat fondům dosavadní formu akciové společnosti, kde riziko spočívající v záruce vyplacení všech vložených prostředků nese akcionář.

d) výše provozních nákladů

I když provozní náklady penzijních fondů mají klesající charakter, jejich výše se pohybuje kolem 3 % celkových aktiv. Výše nákladů je ovlivněna zejména individuálním charakterem penzijního připojištění. Nepřiměřeně vysoký podíl na provozních nákladech však mají odměny za zprostředkování smluv (cca 1/3 v roce 2001), 4 % – 6 % provozních nákladů připadá na reklamu.

e) nízká výnosnost vložených prostředků

Vzhledem k tomu, že systém je využíván z velké části ke krátkodobému spoření, fondy nemohou investovat prostředky do dlouhodobých finančních instrumentů. Důvodem pro krátkodobé investice je rovněž potřeba každoročního připisování podílu na zisku, aby tak byl meziročně garantován zůstatek na individuálním účtu účastníka. Fond je tak před koncem roku motivován prodat cenné papíry, jejichž prodej povede k účetnímu zisku.

f) prohloubení a zvýšení účinností státního dozoru

Problematika dozoru by měla být řešena v rámci koncepce integrovaného státního dozoru nad finančním trhem, jejíž záměr již předložilo vládě Ministerstvo financí.

Pro samotný dozor nad penzijními fondy je v současné době po několika novelách zákona o penzijním připojištění dle vyjádření Ministerstva financí právní úprava postačující. Komise pro cenné papíry není spokojena se současným stavem. Nad rámec předkládané koncepce je třeba řešit potřebu sjednocení dozoru a tedy stav, kdy by mělo dojít ke snížení počtu subjektů dozoru nad finančním trhem.

IV.4. Návrhy dalšího postupu v oblasti doplňkových důchodových systémů

V souvislosti s problémy, do kterých se dostává důchodový systém, je nutné, aby stát podporoval rozvoj doplňkových důchodových systémů a umožnil tak v co nejvyšší míře svým občanům zajistit si, pokud mohou, příjem ve stáří z více zdrojů a snížili tak rizika vznikající spoléháním na jediný zdroj. Cílem dalších změn musí být především zvýšení účasti občanů i zaměstnavatelů v systému, zejména pak zlepšení věkového složení účastníků a posílení bezpečnosti celého systému.

Podle „Společné zprávy Komise a Rady EU z března 2003 o přiměřených a udržitelných důchodech“ se očekává, že význam soukromých zdrojů v oblasti důchodových příjmů bude mít v členských státech EU vzestupnou tendenci. Cílem je jak větší zapojení osob do systému, tak i vzrůst významu dávek. Již v současné době se tzv. II. pilíř podílí na příjmech důchodců 10 – 25 % (Belgie, Lucembursko, Švédsko), 25 – 30 % (Irsko, Dánsko), 40 % (Velká Británie, Nizozemí).

Za situace, kdy průměr podílu I. pilíře na příjmech důchodců činí v členských zemích EU 86 %, se jeví plán ČR dosáhnout 10 - 15 % míry náhrady z doplňkových systémů v době, kdy II. pilíř neexistuje a III. pilíř je prozatím svým charakterem spíše krátkodobým spořením, příliš ambiciózním. Uvážíme-li, že v současné době představuje 10 % z průměrné mzdy částku cca 1600 Kč, pak na měsíční doživotní penzi ve věku 60 let v uvedené výši by muž musel po dobu 20 let přispívat do systému cca 600 Kč měsíčně, žena téměř 800 Kč měsíčně (při zhodnocení 3 % po celou dobu přispívání i pobírání penze). Při měsíční výši příspěvku na penzijní připojištění 370 Kč (odpovídá současné průměrné výši příspěvku účastníka) by v 60 letech mohl účastník po 5 letech placení příspěvků do fondu, který ročně přispíuje

zhodnocení 3 %, očekávat měsíční penzi ve výši cca 200 Kč, což představuje cca 1,2 % současné průměrné mzdy. Dosažení 10% míry náhrady je tak velmi vzdálené.

Je žádoucí motivovat především mladší ročníky občanů k zapojení do tohoto systému a na druhé straně zároveň motivovat již zapojené občany, aby v systému setrvali a naspořené prostředky nevybírali jako odbytné (tedy před vznikem nároku na dávku) či jako jednorázové vyrovnání (tedy jako jednorázovou dávku při splnění podmínek nároku na dávku). Naspořené částky by tak měly skutečně plnit svůj účel jako dávky doživotní penze.

V této souvislosti je nutné připomenout, že rozsah systému dobrovolného pojištění závisí velkou měrou na tom, co se stane s povinným důchodovým pojištěním. Pokud je základní povinný systém příliš nákladný, tzn. míra náhrady a pojistné jsou vysoké, nelze počítat s pronikavým zvýšením zájmu o vstup do doplňkového systému. Je tedy třeba také hledat řešení ve snížení nákladů práce např. tak, že se do základního systému převedou prostředky z nemzdových zdrojů a prostředky takto získané z mezd se využijí v doplňkovém systému.

Zavedení **zaměstnaneckého připojištění** ve smyslu Směrnice č. 2003/41/EC není EU vynucováno. Předložení návrhu na jeho zavedení je zahrnuto v Programovém prohlášení vlády. Možností zavedení nové formy zaměstnaneckých penzijních fondů se mj. zabýval výzkum zájmů zaměstnavatelů o penzijní připojištění zaměstnanců včetně možnosti využití různých typů penzijního připojištění (životní/důchodové připojištění, zaměstnanecké připojištění) provedený Střediskem empirických výzkumů v první polovině roku 2003. Z výzkumu zájmu zaměstnavatelů vyplývá malý zájem o nový produkt, ale zároveň také velice nízká informovanost o doplňkových systémech a navrhovaných změnách. Je tedy třeba posuzovat nezájem zaměstnavatelů o nový systém velmi opatrně. Zároveň z výzkumu vyplynulo, že daňové úlevy dosud poskytované zaměstnavatelům při placení příspěvku za jejich zaměstnance na penzijní připojištění nebo životní pojištění považují zaměstnavatelé za nedostatečné a uvítali by jejich zvýšení.

Vzhledem k současné situaci (malý zájem zaměstnavatelů, odpor významných politických stran, ochota současných operátorů rozšířit účast zaměstnavatelů) **se nedoporučuje zavedení nové formy zaměstnaneckých penzijních fondů, ale rozšíření současného systému penzijního připojištění se státním příspěvkem.** Toto rozšíření bude vyžadovat aplikaci Směrnice č. 2003/41/EC, o aktivitách a dozoru institucí poskytujících zaměstnanecké penze (bude tedy nutno v plné míře aplikovat stanovené požadavky týkající se zejména oddělení majetku, účasti sociálních partnerů na řízení fondu atd.). Proto bude nutno zcela přepracovat zákon o penzijním připojištění. Možnost účasti zaměstnavatelů v doplňkovém důchodovém systému by stát podporoval pouze prostřednictvím daní, aby tak byl zajištěn růst této podpory v souladu s růstem mezd. Podpora by byla upravena buď

- samostatně (obdobně jako nyní v systému penzijního připojištění se státním příspěvkem procentem z hrubé mzdy a stanoveným maximem), nebo
- jako součást úhrnného limitu stanoveného pro všechny doplňkové formy penzijního připojištění.

Pod pojmem „spoření na stáří“ je třeba chápat čerpání naspořených prostředků v důchodovém věku a ve formě penze. Stát by měl **daňovou podporu poskytovat úhrnně všem individuálním formám** s tím, že by zákon stanovil maximální možnou úhrnnou částku podpory a bylo by na občanovi, ve které (kterých)

z nich svůj nárok na ni uplatní. Rovněž by bylo účelné ponechat zaměstnavatelům možnost přispívat svým zaměstnancům na všechny formy důchodového spoření. Stát by příspěvky zaměstnavatelů daňově podpořil (pokud by bylo umožněno vyvázání ze základního systému, jak bylo zmíněno v I. kapitole, musel by zákon stanovit přísnější podmínky na poskytovatele individuálních forem penzijního připojištění, tedy také nové licence k této činnosti, neboť v tomto případě by se jednalo o náhradu povinného systému, nikoliv jen o jeho doplněk).

Pro rozvoj penzijního připojištění by bylo v nejbližší době zapotřebí:

1) vyřešit potenciální riziko vložených garancí na výpočet penzí

- ♦ Vytvořením speciálních úmrtnostních tabulek.
- ♦ Stanovením metodiky tvorby rezervního fondu pro krytí budoucích ztrát plynoucích z garance výpočtu penzí (po předchozí analýze rizik plynoucích z dosavadních penzijních plánů).
- ♦ Pro budoucí penzijní plány odstraněním tohoto rizika zákonnou úpravou.

2) posílit dlouhodobost systému

- ♦ Zavedením omezení daňových výhod, která by účinněji bránila předčasným výběrům vložených prostředků.
- ♦ Změnou podmínek nároku na státní příspěvek.
- ♦ Podporou dlouhodobých investic.

3) motivovat účastníky k vyšším příspěvkům

- ♦ Zvýšením limitů daňových zvýhodnění.
- ♦ Změnou konstrukce státního příspěvku.

4) motivovat zaměstnavatele k většímu zapojení do systému

- ♦ Zvýšením limitů pro daňovou podporu.
- ♦ Zkvalitněním a prohloubením osvětové činnosti.

5) zvyšovat bezpečnost

- ♦ Maximální informační otevřeností systému (disclosure).
- ♦ Právním zakotvením častého (nejlépe denního) oceňování majetku penzijních fondů, aby tak byl účastník i dozor častěji informován o jeho zhodnocování (otázkou zůstává, zda vzhledem k tomu, že aktiva akcionářů a účastníků nejsou oddělena, budou mít údaje od jednotlivých fondů stejnou vypovídací schopnost).
- ♦ Dokonalejší zábranou konfliktu zájmů.
- ♦ Oddělením majetku akcionářů od majetku účastníků (i za cenu snížení garancí ze strany akcionářů).
- ♦ Vzděláváním účastníků (souvisí s požadavkem větší otevřenosti).

6) zvýšit výnosnost

- ♦ Umožněním penzijním fondům nabízet občanům výběr z více penzijních plánů, které by se lišily investičními strategiemi. Zejména mladší lidé by tak měli

možnost volit plán s dlouhodobými investicemi, které slibují vyšší zhodnocení jejich prostředků, i když s větším rizikem.

- ♦ Zrušením meziroční garance zůstatku na individuálním účtu účastníka.
- ♦ Umožněním takových investic, které by v dlouhodobém horizontu přinášely větší zhodnocení vložených prostředků. Takové investice však budou možné pouze za předpokladu, že systém bude skutečně systémem dlouhodobým z hlediska délky doby pojištění účastníků.
- ♦ Snížením provozních nákladů penzijních fondů (stanovit limity na výši odměn za zprostředkování smluv a stanovit pravidla přípustné reklamy, zákazem vyplácet odměnu za zprostředkování smluv při převodu od jednoho fondu k druhému, zvýšit minimální příspěvek účastníka, změnit způsob tvorby rezervního fondu).

V oblasti **životního pojištění** je pak nutno zaměřit pozornost obdobným směrem tedy na zvýšení motivace pojistníků k placení vyššího pojistného, zvýšení motivace zaměstnavatelů k většímu zapojení do systému a zvyšování bezpečnosti systému.

Přílohy k materiálu
Návrh hlavních principů pokračování reformy důchodového
systemu
(materiál byl dne 22.12.2003 předložen vládě, která ho projednala dne 7.1.2004)
Seznam příloh

Příloha 1.

Současný stav I. pilíře důchodového systému a jeho hlavní problémy

Příloha 2.

Změny demografické struktury populace a důsledky jejich dopadu do základního důchodového pojištění

Příloha 3.

Důchodová reforma v mezinárodním kontextu

Příloha 4.

Problematika povinného důchodového spoření

Příloha 5.

Rezervní fondy ve státech EU

Příloha 6.

Tabulky a grafy

Příloha 7.

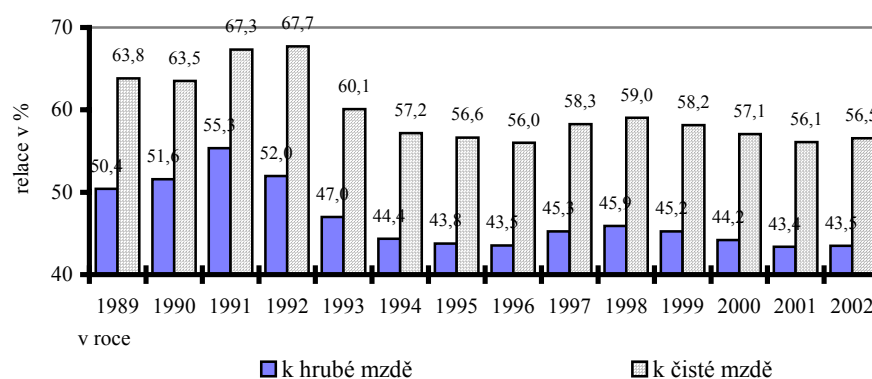
Rámcový návrh možného řešení budoucího českého NDC systému

Současný stav I. pilíře důchodového systému a jeho hlavní problémy.

I. Současný stav

I. pilíř tvoří dávkově definovaný, povinný, průběžně financovaný systém základního důchodového pojištění, z kterého jsou poskytovány důchody starobní, invalidní (plné invalidní a částečné invalidní) a pozůstalostní (vdovské, vdovecké a sirotčí). Příjmy z I. pilíře doposud stále tvoří převážnou část příjmů starých a invalidních občanů. Úroveň průměrného starobního důchodu k průměrné hrubé mzdě postupně klesá, a to ze 46 % v roce 1998 na 43,5 % v roce 2002 (v roce 2003 cca 42 %).

Graf 1. Vývoj relace průměrného starobního důchodu a průměrné mzdy



Současné uspořádání českého důchodového systému začalo vznikat v devadesátých letech minulého století, kdy byly postupně přijímány dílčí reformní kroky, které spočívaly zejména

- v odstranění diskriminace osob samostatně výdělečně činných (OSVČ) – rok 1990,
- ve zrušení preferencí v důchodovém systému; tato opatření vedla k tomu, že prakticky všichni ekonomicky aktivní získávají nároky na důchody podle jednotných podmínek, čímž se vytvořily i výhodné podmínky pro další reformní kroky – rok 1992,
- v převedení nemocenského pojištění ze správy odborů a jeho organizačním sjednocením s důchodovým pojištěním v rámci České správy sociálního zabezpečení (ČSSZ) – rok 1991. Nositelem pojištění v základním povinném systému důchodového pojištění se pro „civilní sféru“ stala ČSSZ, která má charakter státního orgánu (v případě příslušníků ozbrojených sil a sborů plní obdobnou funkci jako ČSSZ orgány sociálního zabezpečení v působnosti resortů MO, MV a MS),
- v zavedení pojistného jako zvláštní platby mimo daňový systém - rok 1993,
- v přijetí zákona o penzijním připojištění se státním příspěvkem - rok 1994.

Dílčí reformní kroky byly završeny v roce 1995 přijetím nového zákona o důchodovém pojištění. Přijetím tohoto zákona, který nabyl účinnosti od roku 1996, se ČR stala jednou z prvních zemí střední a východní Evropy, kde byla do právní úpravy zakotvena taková zásadní opatření, jako je postupné zvyšování věkové hranice pro

nárok na starobní důchod, a to diferencovaně pro muže a ženy, sjednocení systému, změna konstrukce výpočtu důchodu, takže systém určitým způsobem reaguje na vývoj některých vnějších faktorů.

Hlavním cílem přijetí zákona o důchodovém pojištění bylo restrukturalizovat dávkový systém tak, aby i přes nepříznivý demografický vývoj nebylo nutno v budoucnu zvyšovat odvodové zatížení ekonomicky aktivních osob, zvyšovat podíl sociálních výdajů na hrubém domácím produktu a aby u vyplácených důchodů byla umožněna těsnější vazba na mzdový a cenový vývoj.

Od roku 1996 je systém základního důchodového pojištění založen na těchto **základních principech**:

- **sociální solidarita** s relativně vysokou příjmovou redistribucí,
- **průběžné financování**,
- při splnění stanovených podmínek je **systém povinný** pro všechny ekonomicky aktivní osoby (je umožněna i dobrovolná účast v systému),
- systém poskytuje náhradu příjmu v případě **stáří** (starobní důchod), **invalidity** (plný nebo částečný invalidní důchod) a **úmrtí živitele** (vdovský, vdovecký a sirotčí důchod),
- systém je **dávkově definovaný**
 - konstrukce výpočtu důchodů je **dvousložková**:
 - první složku tvoří základní výměra, která je jednotná pro všechny druhy důchodů,
 - druhou složku tvoří procentní výměra, jejíž výše je rozdílná, ¹⁾
 - systém neobsahuje žádná omezení výše důchodu stanovená pevnou částkou nebo procenty (pokud nebereme v úvahu redukci „příjmů“ při výpočtu důchodu), a to ani v případě nároku na pozůstalostní dávky po jednom zemřelém,
- systém je **jednotný** (s určitou odchylkou pro OSVČ),
- systém je **dynamický** (řada prvků konstrukce výpočtu důchodu se každoročně upravuje s přihlédnutím k ekonomickému vývoji, a to včetně indexování výměrovacích základů),
- **stát garantuje systém ekonomicky i právně**:
 - systém je spravován státní institucí (ČSSZ); příjmy a výdaje systému jsou součástí státního rozpočtu, v němž je zaveden zvláštní účet důchodového pojištění,
 - všechny dávky jsou obligatorní (při splnění zákonem stanovených podmínek je na ně nárok) a přezkoumatelné soudem.

¹⁾ Závisí na délce doby pojištění a výši příjmů dosažených v rozhodném období před přiznáním důchodu; v případě přímých důchodů se stanoví procentní sazbou z výpočtového základu (u starobního důchodu činí sazba 1,5 % za každý rok doby pojištění do vzniku nároku a za každých 90 kalendářních dnů výdělečné činnosti vykonávané po vzniku nároku; u plného invalidního důchodu 1,5 % a u částečného invalidního důchodu 0,75 % za každý rok pojištění, včetně tzv. dopočtené doby) a v případě pozůstalostních důchodů z procentní výměry důchodu zemřelého (u vdovského a vdoveckého důchodu 50 %, u sirotčího důchodu 40 %).

Přijetí zákona o důchodovém pojištění přineslo oproti dřívějšímu stavu řadu **pozitivních prvků**, zejména z dlouhodobého hlediska:

- zahájení procesu postupného **zvyšování věkové hranice** pro odchod do starobního důchodu,²⁾
- postupné **prodlužování rozhodného období, za které jsou zjišťovány výdělky** pro stanovení výše procentní výměry důchodu, z desetiletého v roce 1996 na cílově třicetileté od roku 2016 a tím zvyšování závislosti výše důchodu na celoživotní ekonomické aktivitě,
- **dynamická konstrukce výpočtu** zohledňující určitým způsobem obecný mzdový vývoj,³⁾
- **zrovnoprávnění mužů** v nárocích na pozůstalostní důchod poskytováním vdoveckého důchodu v podstatě za obdobných podmínek, jako je poskytován ženám vdovský důchod.

Postupně se však začaly projevovat nedostatky, jejichž příčiny lze spatřovat zejména:

- v nutnosti přijímat kompromisní řešení při projednávání návrhu zákona o důchodovém pojištění,⁴⁾
- v odlišném ekonomickém vývoji, a s tím související nezaměstnaností; v odlišném vývoji demografických předpokladů v době přípravy zákona o důchodovém pojištění a v době po nabytí jeho účinnosti (od roku 1996).⁵⁾

Reformní kroky,⁶⁾ které byly za účinnosti zákona o důchodovém pojištění realizovány v letech 1997 až 2002, nemohly zásadní nedostatky důchodového systému vyřešit. V souvislosti s reformou veřejných financí byly provedeny **s účinností od 1. ledna 2004 Parlamentem schváleny parametrické změny**, které jsou určitou fází přípravy zásadní důchodové reformy. Změny spočívají

- a) ve **zvyšování věkové hranice** pro nárok na starobní důchod stejným tempem i po roce 2007 s cílem postupného dosažení jednotné hranice 63 let pro muže a bezdětné ženy v roce 2013. Důchodový věk ostatních žen bude zatím ještě diferencovaný podle počtu vychovaných dětí 59 až 62 let. Ve zvyšování důchodového věku však bude nutné pokračovat i po roce 2013, což povede nejen ke snížení výdajů na důchody, ale i ke zvýšení příjmů z pojistného. V souvislosti se zásadní důchodovou reformou musí být řešena i otázka úplného

2) U mužů o 2 měsíce a u žen o 4 měsíce za rok.

3) Některé prvky konstrukce výpočtu důchodu (všeobecný vyměřovací základ, přepočítací koeficient pro jeho úpravu a redukční hranice pro zjištění výpočtového základu) se každoročně mění nařízením vlády na základě údajů zjištěných ČSÚ.

4) Např. rozšíření náhradních dob pojištění, výhodnější způsob výpočtu důchodu, zmírnění podmínek nároku na předčasné starobní důchody, neschválení navrhovaného omezení úhrnné výše pozůstalostních důchodů po jednom zemřelém.

5) Do roku 1995 HDP rostl, od roku 1996 došlo ke stagnaci – při přípravě zákona o důchodovém pojištění se s touto ekonomickou stagnací (Příloha 6. Tabulka 1) a s tím spojenou nezaměstnaností (Příloha 6. tabulka 1) nekalkulovalo. Trvalým problémem je demografie; příprava zákona o důchodovém pojištění vycházela z tehdejší demografie, ale vývoj je nepříznivější. Teprve ve druhé polovině 90.let se potvrdilo, že nedošlo pouze k přechodné změně demografických parametrů (zejm. snížení porodnosti, prodloužení střední délky života), ale že tyto změny jsou trvalejšího rázu.

6) Zejména hodnocení většiny náhradních dob pojištění ve srovnání s dobami pojištění v nižším rozsahu – rok 1997, zvýšení redukce procentní výměry předčasných starobních důchodů s ohledem na pojistně matematická pravidla – rok 2001, zavedení pevného termínu valorizace důchodů podle zjištěných rozhodných statistických údajů – rok 2002.

sjednocení rozdílů mezi důchodovým věkem mužů a všech žen bez ohledu na počet vychovaných dětí. Zakotvení jednotné hranice pro muže i ženy je nezbytné i proto, že její rozdílná výše je v EU pouze dočasnou výjimkou ze zásady rovného zacházení v systémech sociálního zabezpečení, a pokud existuje, není u žen ani v jednom případě diferencovaná podle počtu vychovaných dětí a je již nyní rozhodnuto o sjednocení věkových hranic mužů a žen pro nárok na starobní důchod. Členské státy EU mají stanovenou věkovou hranici pro nárok na důchod v zásadě jednotně pro muže i ženy na 65 let (existuje několik výjimek, které však budou dříve či později odstraněny) – Tabulka 1 a Příloha 2. Důchodový věk ve většině kandidátských zemích byl zpravidla oproti zemím EU15 na začátku 90. let velmi nízký. Vývoj však směřuje i v kandidátských zemích (samozřejmě s různou intenzitou a rychlostí) k postupnému zvyšování a sjednocování těchto věkových hranic k 62 až 65 letům (Maďarsko, Lotyšsko, Estonsko, Polsko, Slovinsko a nově i Slovensko).

Tabulka 1. Standardní věkové hranice pro nárok na starobní důchod v členských státech EU⁷⁾

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	Fin	S	UK
Muži	65	65	65	65	65	60 ^{x)}	65	65 ^{xx)}	65	65	65	65	65	65	65
Ženy	62	65	65	65	65	60 ^{x)}	65	60 ^{xx)}	65	65	60	65	65	65	60
Sjednocení	r.2009 65	---	---	---	---	---	---	---	---	---	r.2033 65	---	---	---	r.2020 65

x) Pro pobírání starobního důchodu v plné výši je třeba získat nejméně 40 roku pojištění (Příloha 2.)

xx) Věkové hranice ve „starém“ systému; v „novém“ systému minimální věk jednotný 57 let, ale výše důchodu podle pojistné matematických pravidel (Příloha 2.)

Tabulka 2. Reálný věk odchodu do důchodu v některých členských státech EU (muži)

	DK	D	GR	E	F	I	NL	P	Fin	S	UK
Muži	62,4	60,5	61,7	61,1	59,3	59,3	61,6	65,3	59,8	63,3	62

- b) v omezení možnosti předčasného odchodu do starobního důchodu, spočívající ve zrušení dočasně kráceného předčasného starobního důchodu; je zachován dostatečný prostor pro řešení sociální situace pojištěnců, kteří v relativně krátké době před dosažením důchodového věku ztratí zaměstnání a nemohou získat zaměstnání nové, a to přiznáním trvale kráceného předčasného starobního důchodu;
- c) v redukci hodnocení doby studia pro účely důchodového pojištění spočívající ve sjednocení hodnocení doby studia pro účely důchodového pojištění, pokud jde o dobu studia po dosažení věku 18 let (bude se hodnotit nejvýše v rozsahu šesti

⁷⁾ Reálný věk odchodu do důchodu je v důsledku předčasného odchodu do důchodu, odchodu do invalidních důchodů, popř. dalších možností ve všech státech nižší, než je standardní věková hranice. Metodika stanovení reálného věku se však v jednotlivých státech liší a srovnatelnost údajů je omezená jak vzájemně, tak s údaji pro ČR.

let, a to jako náhradní doba pojištění bez ohledu na dobu, kdy studium probíhalo – před 1.1.1996 nebo po 31.12.1995);

- d) ve **zrušení omezení souběhu starobního důchodu a výdělku** po dosažení důchodového věku v období dvou let a ve stanovení, že pracovněprávní vztah musí být uzavřen nejdéle na dobu jednoho roku;
- e) v dohodě týkající se **zvyšování důchodů** v nejbližších letech.

Současně byla schválena opatření týkající se pojistného. Jde zejména:

- f) o **zvýšení procentní sazby pojistného na důchodové pojištění o 2 procentní body** (z 26 % na 28 %) a o současné snížení procentní sazby pojistného na příspěvek na státní politiku zaměstnanosti o 2 procentní body (z 3,6 % na 1,6 %);
- g) o **zvýšení minimálního vyměřovacího základu pro stanovení pojistného u osob samostatně výdělečně činných** z 35 % na 50 % rozdílu mezi dosaženými příjmy a vynaloženými výdaji (40 % v roce 2004, 45 % v roce 2005, 50 % v roce 2006 a dalších letech). Kromě toho u OSVČ, které vykonávají tuto činnost jako „hlavní“, se bude zvyšovat v letech 2004 až 2006 minimální vyměřovací základ stanovený v nominální výši, a to na úroveň 20 % průměrné mzdy v národním hospodářství (v měsíčním vyjádření) v roce 2004, na úroveň 22,5 % v roce 2005 a na úroveň 25 % v roce 2006 a dalších. Jde však pouze o částečné řešení, protože podle odhadu bude činit v roce 2006 průměrný vyměřovací základ pro pojistné OSVČ méně než 40 % (v současné době činí 28 %) průměrného vyměřovacího základu pro pojistné zaměstnance.

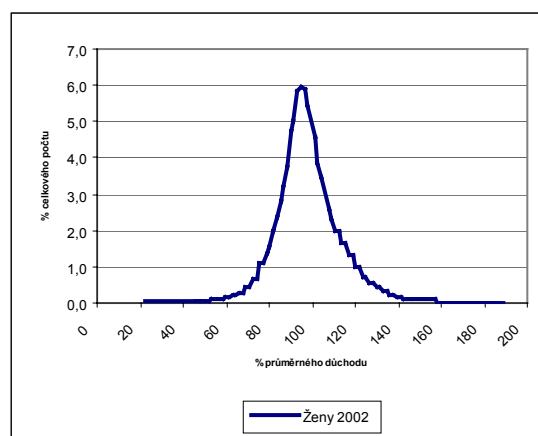
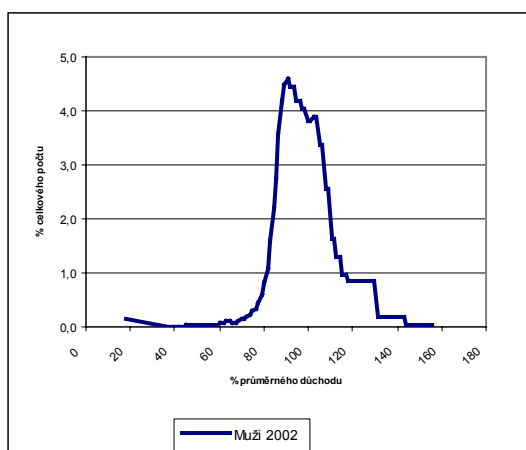
Pokud jde o nositele pojištění, změnu mělo znamenat zřízení Sociální pojišťovny jako veřejnoprávní instituce spravované na tripartitním základě a v souvislosti s tím i oddělení financování dávek od státního rozpočtu. Návrh právní úpravy však Poslanecká sněmovna Parlamentu v říjnu 2001 odmítla.

II. Hlavní problémy

Hlavními problémy současného systému jsou zejména:

- a) **Vysoká nivelizace** důchodů (Graf 3), která nemotivuje k vyšší ekonomické aktivitě, a s ní související vysoká míra příjmové solidarity, která je dána zejména konstrukcí výpočtu důchodu (nivelizace je vyšší než v roce 1990). Míra solidarity v důchodovém systému je určována především mírou příjmové redistribuce a tím i klesající diferenciací důchodů, a poskytováním výhodnějších pravidel pro některé skupiny pojištěnců, např. uznávání náhradních dob pojištění nebo zvýhodnění OSVČ, pokud jde o možnosti stanovení výše pojistného na důchodové pojištění. Podstatou příjmové redistribuce pak v zásadě je, že při stejné relativní výši příspěvků na důchodové pojištění mají osoby s vyššími příjmy relativně nižší důchody.

Graf 2. Rozložení starobních důchodů v roce 2002 včetně variačního koeficientu určujícího míru nivelizace (muži 14,4; ženy 16,9)



- b) **Nedostatečná připravenost systému na stárnutí populace a v důsledku toho zvyšování podílu počtu důchodců a počtu plátců pojistného** (Tabulka 3 a Příloha 2.). Toto stárnutí se projevuje zejména ve zhoršujícím se poměru důchodců a plátců pojistného – z necelých 50 % v roce 1993, přes 55 % v roce 2002 až na více než 80 % v roce 2030; projekce Přírodovědecké fakulty UK pak naznačuje, že pokud by nedošlo ke změně současné právní úpravy, úroveň tohoto ukazatele začne zhruba od roku 2045 přesahovat 100% (1 důchodce na 1 plátce pojistného), v případě schválení dalšího zvyšování věkové hranice pro nárok na starobní důchod i po roce 2007 na 63 let začne úroveň tohoto ukazatele přesahovat 100 % po roce 2050 a při event. rozhodnutí o zvýšení věkové hranice na 65 let by tento ukazatel dosáhl maxima okolo v roce 2060, a to cca 95 %.

Tabulka 3. Vývoj počtu plátců a důchodců

Rok	Počet pojištěných osob (tis. Osob)	Počet důchodců (tis. osob)	Podíl (%)
1993	5 052	2 521	49,9
1994	5 290	2 519	47,6
1995	5 134	2 523	49,1
1996	5 186	2 498	48,2
1997	4 944	2 507	50,7
1998	4 925	2 545	51,7
1999	4 728	2 573	54,4
2000	4 661	2 594	55,7
2001	4 694	2 611	55,6
2002	4 708	2 605	55,3

Pozn. Včetně důchodů do ciziny

- c) Nárůst počtu předčasných starobních důchodů v předchozích letech a s tím související **stagnace reálného odchodu do důchodu. Reálný věk odchodu do „normálního“ starobního důchodu mužů** se zvýšil z 60 let v roce 1993 (v případě trvale kráceného předčasného starobního důchodu z 59 let a u dočasně kráceného předčasného starobního důchodu z 58 let v roce 1996) na 61 let v roce 2002 (na 59 let v případě obou typů předčasných starobních důchodů), takže celkový průměrný reálný věk odchodu mužů do starobního důchodu zůstává od roku 1993 až dosud na úrovni 60 let (Tabulka 4); **reálný věk odchodu do „normálního“ starobního důchodu žen** se zvýšil z 55 let v roce 1993 (v případě trvale i dočasně kráceného předčasného starobního důchodu z 54 let v roce 1996) na 57 let v roce 2002 (na 55 let v případě obou typů předčasných starobních důchodů), takže celkový průměrný reálný věk odchodu žen do starobního důchodu se zvýšil z 55 let v roce 1993 na 56 let v roce 2002 (Tabulka 4); po opatřeních přijatých v roce 2001 došlo k zastavení dramatického růstu počtu nově přiznávaných předčasných starobních důchodů a v roce 2002 došlo k jejich poklesu.

Tabulka 4. Vývoj reálného věku odchodu do důchodu (muži a ženy)

Muži					Ženy				
Období Přiznání	Starobní důchod – solo			Celkem	Období přiznání	Starobní důchod – solo			Celkem
	k věkové hranici	trvale krácený	dočasně krácený			k věkové hranici	trvale krácený	dočasně krácený	
1989-1993	60	0	0	60	1989-1993	55	0	0	55
1994	60	0	0	60	1994	55	0	0	55
1995	60	0	0	60	1995	55	0	0	55
1996	60	59	58	60	1996	59 ^{x)}	54	54	58 ^{x)}
1997	60	59	58	60	1997	56	54	54	55
1998	60	59	59	60	1998	56	54	54	55
1999	61	59	58	60	1999	56	55	54	56
2000	61	59	59	60	2000	57	54	55	55
2001	61	59	59	60	2001	57	55	55	56
2002	61	59	59	60	2002	57	55	55	56

x) Zvýšený věk odchodu do důchodu žen v tomto roce je způsoben převedením důchodů manželek a sociálních důchodů, které pobíraly většinou starší ženy, do souboru starobních důchodů podle zákona č. 155/1995 Sb.

- d) **Zvýhodněné postavení osob samostatně výdělečně činných**, které se podílejí na úhradě systému stále menší mírou, a úhrada jejich dávek se tak stále více přenáší na zaměstnance, zaměstnavatele a na státní rozpočet. Zvýhodnění spočívá v tom, že OSVČ platí pojistné na důchodové pojištění a státní politiku zaměstnanosti z vyměřovacího základu, který si sami zvolí, avšak nejméně z částky odpovídající 35 % z rozdílu mezi vykázanými příjmy a výdaji za kalendářní rok. Ročně však tato částka nesmí být současně nižší než trojnásobek částky, do níž se započítává plně část osobního vyměřovacího základu. Možnost volby relativně nízkého vyměřovacího základu a skutečnost, že se při jeho stanovení vychází z rozdílu mezi příjmy a výdaji, vede k tomu, že OSVČ se podílejí na úhradě výdajů na svůj důchod oproti zaměstnancům ve stále menší míře. Ze statistických údajů za rok 2002 vyplývá, že zaměstnanci odváděli v průměru pojistné z vyměřovacího základu 14 385 Kč, zatímco OSVČ z vyměřovacího základu 4 052 Kč. To znamená, že OSVČ platí v průměru pojistné z vyměřovacího základu, který činí pouze cca 28 % vyměřovacího základu zaměstnance (od roku 2004 částečné řešení problému⁸⁾) – v roce 1994 to bylo ještě téměř 50 % (Tabulka 5), ale jejich průměrný starobní důchod by činil zhruba 52 % průměrného starobního důchodu zaměstnance.

Tabulka 5. Průměrné vyměřovací základy zaměstnanců a OSVČ

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Průměr. vyměř. základ pro pojistné (Kč/měs)									
- zaměstnanců organizací	6 217	7 709	9 142	10 154	11 326	12 270	13 023	13 992	15 059
- zaměstnanců malých organizací	5 035	6 217	7 099	7 978	9 525	10 104	11 138	11 616	12 051
- zaměstnanců v průměru	5 983	7 409	8 698	9 672	10 944	11 805	12 625	13 472	14 385
- OSVČ důchodově pojištěné	2 977	3 350	3 551	3 426	3 067	3 461	3 557	3 735	4 052
Podíl VZ OSVČ k VZ zaměstnanců v %	49,7	45,2	40,8	35,4	28,0	29,3	28,2	27,7	28,2

- e) Nepřiměřeně **velký rozsah náhradních dob** pojištění, který je jedním z hlavních důvodů rostoucího nesouladu mezi příjmy z pojistného a výdaji na důchody. Podle zákona o důchodovém pojištění jsou dobami účasti na pojištění jednak doby, za které je odváděno pojistné, jednak taxativně vyjmenované náhradní doby pojištění, které nejsou kryté platbami pojistného. Podíl náhradních dob pojištění na všech dobách započítávaných pro účely důchodového pojištění tvoří cca 30 %, což je ve srovnání se zahraničními systémy zcela ojedinělé. Vzhledem k tomu je nezbytně nutné snížit rozsah hodnocení náhradních dob pojištění a započítávanou délku těchto dob, a to zejména pokud jde o dobu studia a dobu „evidované nezaměstnanosti“. Prvním krokem bylo přijetí zákona č. 289/1997 Sb. (novela zákona o důchodovém pojištění), podle kterého jsou náhradní doby pojištění (s výjimkou doby základní vojenské služby, péče o dítě a o bezmocnou osobu) hodnoceny pro výši důchodu ve srovnání s dobami pojištění ve sníženém rozsahu (80 %).
- f) **Nedostatečný rozvoj nositele pojištění (ČSSZ) vlivem rozpočtového uspořádání a dlouhodobého poddimenzování finančních prostředků.** ČSSZ vznikla 1. září 1990 sloučením Úřadu důchodového zabezpečení, Správy nemocenského pojištění pro zaměstnance, Správy nemocenského pojištění pro členy výrobních družstev a příslušných sociálních útvarů bývalých národních výborů. Byla původně zřízena jako prozatímní orgán, který měl být co nejdříve

8) Část I. písmeno g)

transformován do Sociální pojišťovny. Hlavní působností ČSSZ je provádění důchodového a nemocenského pojištění, provádění lékařské posudkové služby, výběr pojistného a plnění úkolů vyplývajících z mezinárodních smluv. V oblasti správy sociálního pojištění nebyly dosud učiněny žádné zásadnější reformní kroky. Zatím trvá „prozatímní“ stav ČSSZ, tj. konglomerát různých pracovních postupů s rozdílnými kvantitativními i kvalitativními charakteristikami. Rozpočtové financování provozních nákladů přivedlo ČSSZ až na samu mez její organizační způsobilosti zajišťovat povinnosti nositele sociálního pojištění. Přesto ČSSZ zatím své povinnosti plní bez vážnějších nedostatků. Nositel pojištění musí být nutně modernizován nejen z toho důvodu, že je to nezbytný předpoklad úspěšnosti reformy důchodového systému, a to bez ohledu na její charakter, ale i s ohledem na plnění úkolů souvisejících se vstupem ČR do EU (schopnost komunikace se zahraničními nositeli pojištění, zajištění práv občanů EU a jejich rodin).

Změny demografické struktury populace a důsledky jejich dopadu do základního důchodového pojištění

I. Změny demografické struktury populace

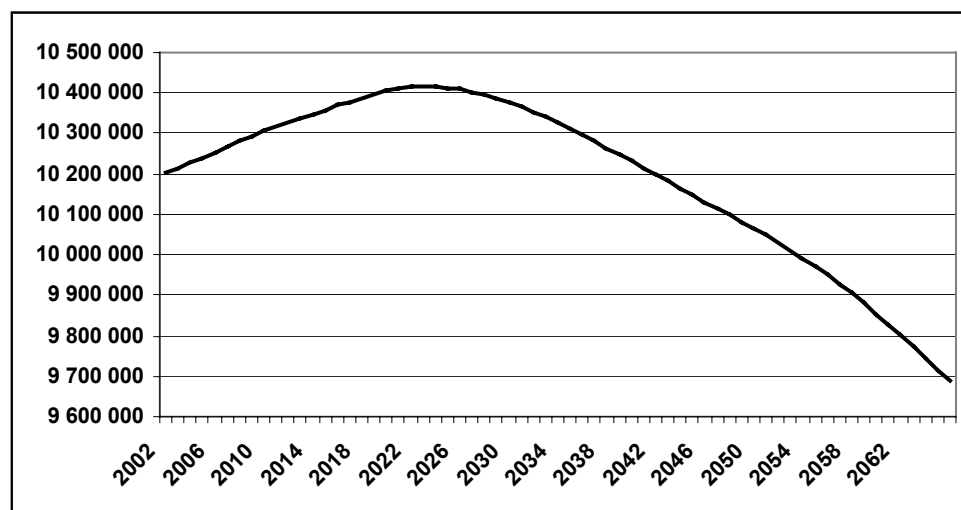
V následujících 60 letech dojde k významným změnám v demografické struktuře populace na území ČR. Tyto změny budou způsobeny pokračujícím procesem stárnutí populace, jehož příčinou je vzrůstající doba dožití spolu s nízkou porodností.

Tabulka 1. Předpokládaný vývoj základních demografických ukazatelů¹⁾

Rok	Doba dožití při narození			Migrace
	Plodnost	Muži	Ženy	
2003	1,19	72,4	78,8	24
2010	1,34	74,1	80,3	20
2020	1,51	76,5	82,4	24,9
2030	1,57	78,7	84	25,9
2040	1,61	80,4	85,4	25,7
2050	1,64	82	86,7	25,4
2060	1,67	83,4	87,8	24,6
2065	1,68	84	88,3	23,9

Stárnutí populace se projeví růstem doby dožití při narození o zhruba 11,5 roku u mužů a o 9,5 roku u žen, přičemž doba dožití v 60 letech se zvýší o zhruba 8 let u obou pohlaví. Dalším projevem stárnutí bude růst průměrného věku, který se v projektovaném období zvýší o 8,5 roku (z necelých 40 na skoro 48 let v průměru pro muže a ženy).

Graf 1. Vývoj celkové populace

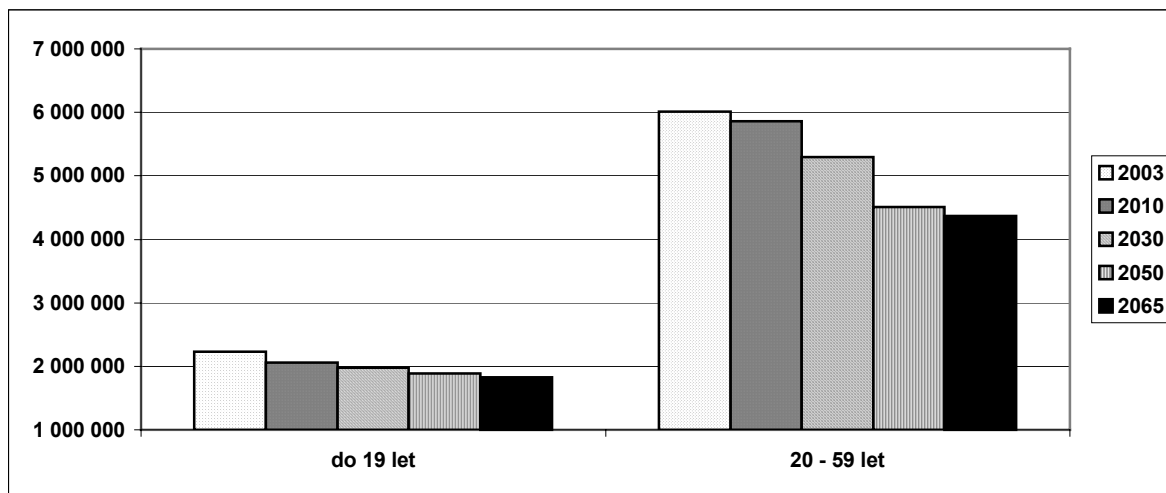


Celkový počet obyvatel by měl podle předpokladů dále narůstat a kulminovat okolo roku 2025, kdy bude počet obyvatel o zhruba 2 % vyšší než v roce 2002. Poté by mělo docházet k prudkému poklesu. Současné úrovně počtu obyvatel by mělo být opět dosaženo okolo roku 2040 a pokles by měl dále pokračovat až na hodnotu nižší než 9,7 mil. osob, tj. zhruba 95 % současného stavu a 93 % stavu kolem roku 2025.

¹⁾ B. Burcin a T. Kučera: Prognóza populačního vývoje České republiky na období 2003 – 2065, Praha 2003.

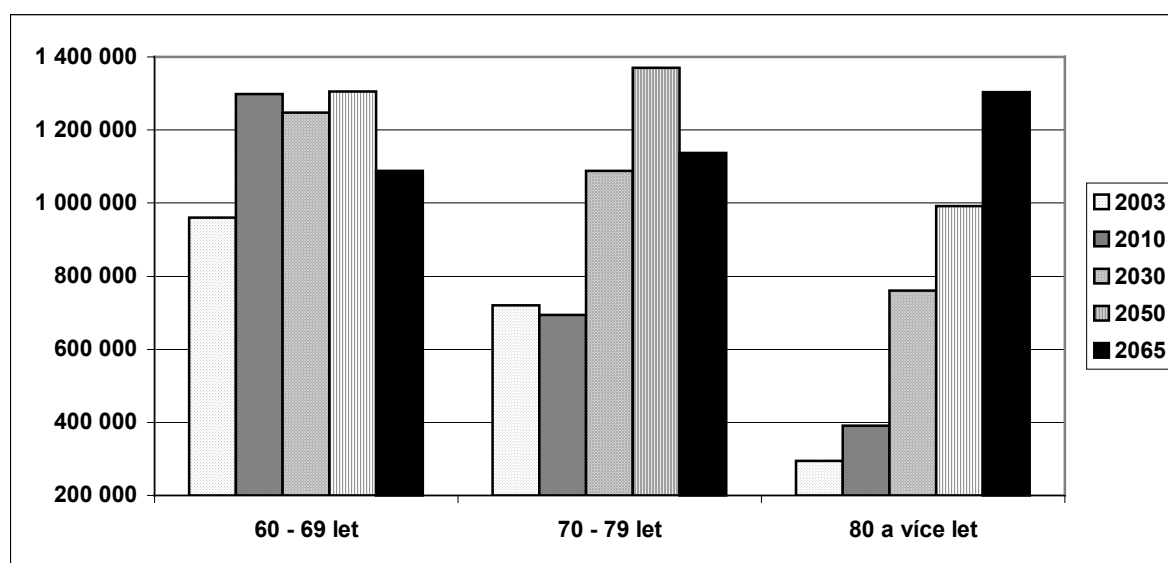
Tento pokles ovšem nebude rovnoměrný ve všech věkových skupinách, ale výrazný pokles osob v mladších věkových skupinách bude částečně kompenzován nárůstem počtu osob starších. Počet osob ve skupině do 20 let se v období následujících 60 ti let sníží o zhruba 400 tis. (tj. o 20 %), přičemž nejdramatičtější pokles nastane do roku 2010, kdy dojde k poklesu o 160 tis. U osob v ekonomicky aktivní věku od 20 do 60 let dojde k poklesu ze současných zhruba 6 mil. na necelých 4,5 mil. (tj. o zhruba 30 %) a tato skupina bude nejvíce postižena budoucími negativními demografickými trendy.

Graf 2. Počet osob ve věku do 19 let a mezi 20 a 60 roky



U osob ve věku nad 60 let se nejvíce projeví prodlužující se doba dožití, a to zejména ve skupině nad 80 let, která se v období do roku 2065 téměř 4,5 násobně zvětší. K významnému růstu dojde také u počtu osob mezi 70. a 80. rokem věku, kde je ovšem vidět pokles po roce 2050. Ve skupině 60 až 70 let dojde k růstu do roku 2010 a poté by měla být tato skupina celkem stabilní, přičemž po roce 2050 by mělo dojít k poklesu.

Graf 3. Počet osob ve vyšších věkových skupinách



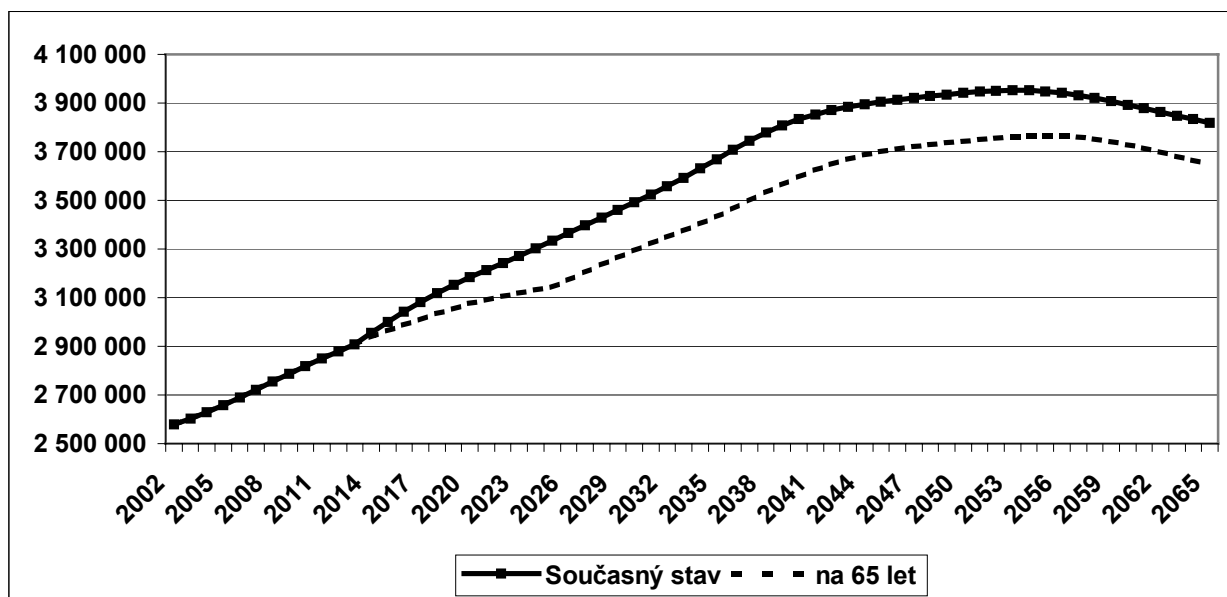
Je zřejmé, že největším problémem stárnutí populace bude pokles počtu osob ve skupině do 60 (resp. 70) let a významný nárůst počtu osob nad 70 (resp. 80) let.

Podíl osob v ekonomicky neaktivním věku (do 20 let a nad 60 let) a osob v ekonomicky aktivním věku se zvýší z necelých 70 % na 123 % v roce 2065. Pro udržení podílu na 70 % by se hranice ekonomické aktivity musela zvýšit ze 60 na 73 let v roce 2065.

II. Dopady do základního důchodového pojištění

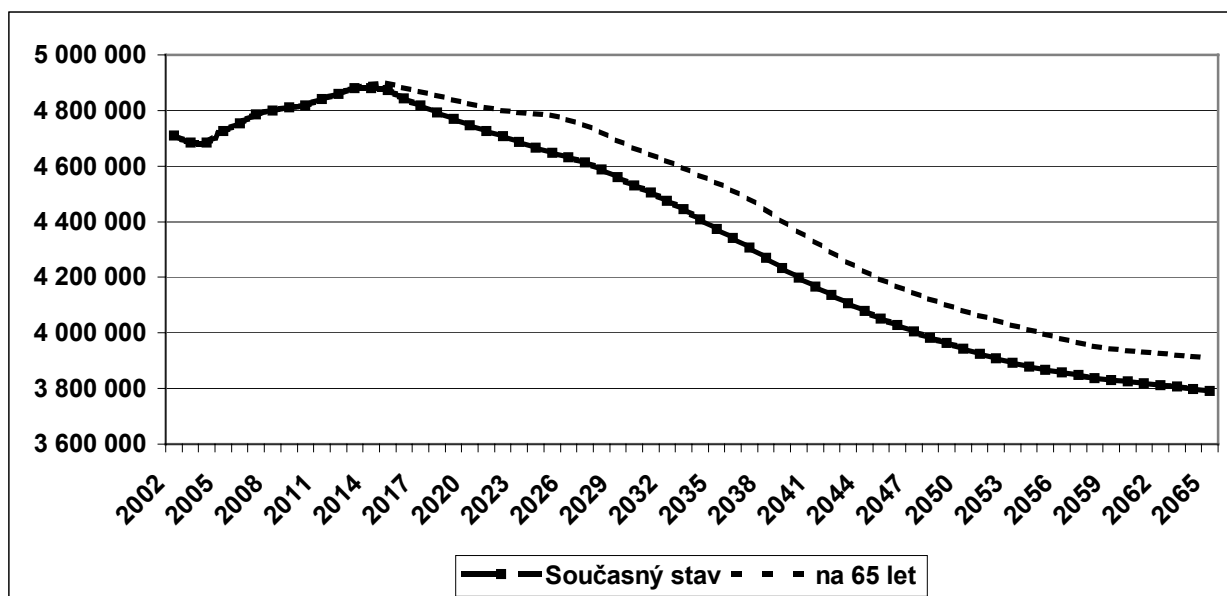
Změny v demografické struktuře mají i přímý dopad do situace v systému důchodového pojištění. Z následujících grafů je patrné, že negativní trendy dostoupí vrcholu mezi roky 2050 a 2055. V grafech jsou uvedeny dva různé scénáře budoucího vývoje. Jde o vývoj při zachování současného právního stavu (po opatřeních provedených v rámci reformy veřejných financí) a růstu věkové hranice na 65 let do roku 2025. Zvýšení věkové hranice může významně omezit důsledky stárnutí na důchodový systém, ale ani zvýšení věkové hranice na 65 let neeliminuje významný nárůst počtu důchodců a míry závislosti v systému důchodového pojištění. Zvýšení věkové hranice na 65 let by znamenalo při dosažení „vrcholu“ zhruba o 200 tis. méně důchodců než při zachování současného stavu, přičemž by se ale celkový počet důchodců zvýšil o více jak 1,1 mil. (tj. o 46 % oproti 53 % při zachování současného stavu).

Graf 4. Vývoj počtu důchodců



Vývoj počtu plátců je determinován vývojem míry ekonomické aktivity v jednotlivých věkových skupinách, která je určována faktory mimo systém důchodového pojištění. Uvedené projekce nepočítají, kromě vlivu zvyšování věkové hranice, se změnami v míře ekonomické aktivity. Přes pokles počtu důchodců o 200 tis. (ve srovnání současného stavu a růstu věkové hranice na 65 let) vzroste počet plátců pouze o zhruba 100 tis. Toto je způsobeno nižší mírou ekonomické aktivity ve věkových skupinách okolo věkové hranice.

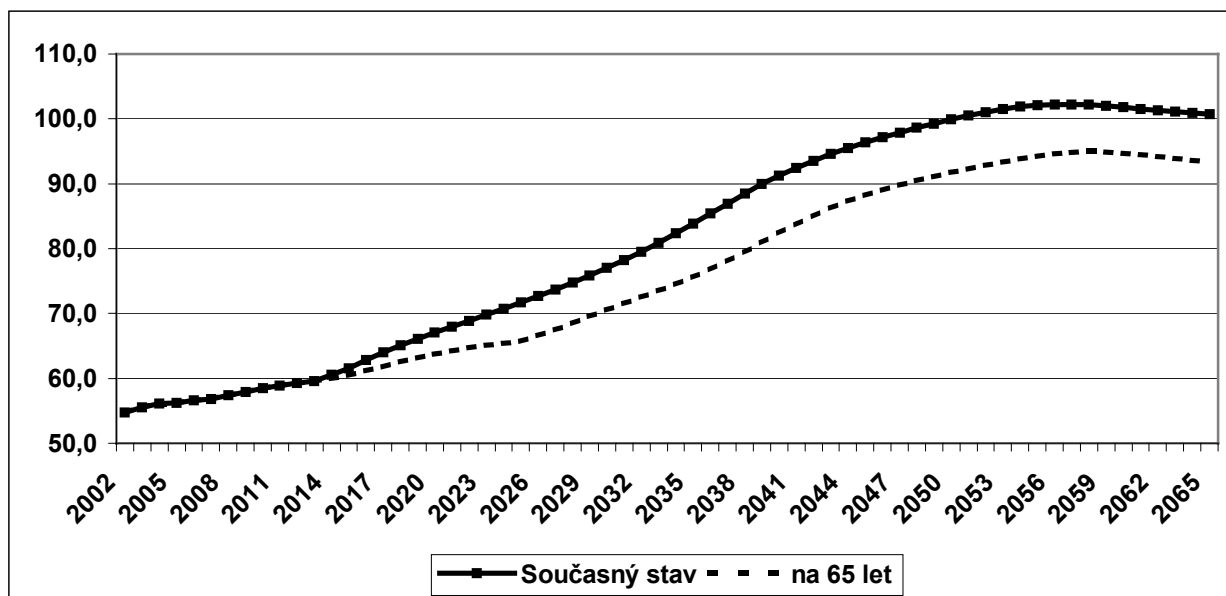
Graf 5. Vývoj počtu plátců



Zvýšení věkové hranice se projeví také v míře závislosti. Ta by při zachování současného stavu vzrostla o více jak 85 %, překročila hranici 1 důchodce na 1 plátce pojistného okolo roku 2053 a kulminovala na úrovni 1,02 důchodce na 1 plátce. Při

růstu věkové hranice na 65 let by vzrostla míra závislosti o zhruba 73 % na úroveň 0,95 důchodce na 1 plátce.

Graf 6. Míra závislosti



Několik zasedání Evropské rady od Lisabonu až po summit v Barceloně upozorňovalo na problematiku stárnutí obyvatelstva a její důsledky pro zachování přiměřené a udržitelné úrovně důchodů.

III. Možnosti realizace cílového řešení v základním důchodovém pojištění

Ideální přístup k důchodové reformě neexistuje a zvolené reformní strategie jsou různé. V zásadě jde o reformy **parametrické**²⁾ nebo **systémové**.³⁾ Při rozhodování o dalších reformních krocích v českém důchodovém systému je možno uvažovat o přijetí systémové změny, která by spočívala v nahrazení dosavadního povinného dávkově definovaného, průběžně financovaného systému (DB systém) systémem povinným, příspěvkově definovaným, průběžně financovaným s pomyslnými individuálními účty (NDC systém). Diskuse o možnosti zavedení NDC systému byly zahájeny zejména po roce 1998 jako možný kompromis k systému povinného spoření.

Přístup zemí k důchodovým reformám je různý – některé země přistoupili k systémovým změnám spočívajícím mj. v zavedení NDC systému (Švédsko, Itálie, Polsko, Lotyšsko) a jiné se rozhodly pro parametrické změny svých současných systémů (Finsko, Německo). **Specifickým rysem systému NDC jsou v podstatě automatické stabilizátory**, které určitým způsobem reagují na demografický a ekonomický vývoj (především automatické přizpůsobování výše důchodu délce doby dožití, které umožňuje vyhnout se politicky citlivé diskusi o důchodovém věku). Např.

2) **Parametrické reformy** obecně usilují o zachování existující základní struktury systému a současně se prostřednictvím změn hlavních parametrů snaží snížit nerovnováhu systému. Mezi hlavní parametry patří věková hranice pro odchod do starobního důchodu, míra náhrady výdělku z doby ekonomické aktivity, příspěvková sazba.

3) **Systémové reformy** spočívají v nahrazení jednoho systému systémem jiným, např. nahrazení dávkově definovaného systému systémem příspěvkově definovaným, průběžně financovaného systému systémem fondovým.

švédský systém NDC je navržen jako systém dlouhodobě finančně stabilní (finanční rovnováhou v tomto případě není rovnost příjmů a výdajů v každém roce), a to bez ohledu na demografický a ekonomický vývoj a měl by být schopen financovat své závazky za pomoci fixní příspěvkové sazby a pevných pravidel pro výpočet důchodů. Tento druh finanční rovnováhy nevyhnutelně přináší riziko, že se bude hodnota důchodů v čase měnit. K minimalizaci tohoto rizika při zajištění dlouhodobé finanční stability systému slouží pravidla indexace. V čase ovšem může dojít k tomu, že navržená pravidla indexace se budou lišit od vnitřního výnosového procenta celého systému, což by vedlo k tomu, že by aktiva důchodového systému rostla rychleji než závazky a nebo opačně. V takovém případě je třeba upravit závazky (pomocí odlišné indexace) tak, aby se systém vrátil zpět do finanční rovnováhy. Pro systém NDC ve Švédsku se pro kalkulaci aktiv a závazků důchodového systému budou používat pouze historické transakce. Pro ohodnocení aktiv důchodového systému bude používán nový přístup tzv. *očekávané proměnné durace* („vyvinutý“ přímo švédskými experty pro švédské podmínky).

Ani tyto stabilizátory však nezaručují plně finanční rovnováhu systému. Uvedené země, ve kterých byl NDC systém zaveden, jsou v současné době postaveny před řešením řady problémů: Švédsko – zvýšení minimálního věku, Itálie – rychlejší implementace NDC systému, úprava některých parametrů systému, urychlení rozvoje fondových systémů, Polsko – hrozba chudoby mezi důchodci v důsledku snížení míry náhrady „předdůchodových“ příjmů, Lotyšsko – dopady nízkých mezd a vysoké nezaměstnanosti na výši důchodů.

Efektů systému NDC lze dosáhnout i zásadní parametrickou reformou systému DB.

Tzv. „finské řešení“ bude zohledňovat v konstrukci výpočtu důchodu prodlužující se dobu dožití. Jde o jedno z opatření, které obsahuje soubor opatření doplňujících penzijní reformu z roku 2001 a které bylo přijato finským parlamentem v únoru 2003. Cílem finské reformy je zvýšení reálného věku odchodu do důchodu o 2 – 3 roky, přizpůsobovat důchodový systém rostoucí době dožití, minimalizovat potřebu zvyšovat příspěvky, sjednotit a zjednodušit důchodový systém a podporovat stárnoucí populaci v práci. Důchodový věk bude flexibilní mezi 62 a 68 roky s tím, že pouze důchod přiznaný v 62 letech bude redukován, zároveň budou zrušeny některé možnosti předčasného odchodu. Udržení lidí v delší ekonomické aktivitě má být dosaženo pomocí zvýhodněného zápočtu odpracovaných let po dosažení věku 63 let. Po roce 2010 budou důchody dále přizpůsobovány tak, aby výše u nově přiznávaných důchodů byla závislá na době dožití. Nově přiznaný důchod bude násoben „koeficientem dlouhověkosti“, který vyrovná situaci v roce odchodu do důchodu se stavem roku 2009. Stejný koeficient bude použit i pro invalidní důchody ve chvíli, kdy důchodce dosáhne 63 let. Koeficient bude společný pro muže i ženy.

Základ německého řešení obsahuje „Závěrečná zpráva o udržitelnosti financování sociálně zabezpečovacích systémů“, která byla v srpnu 2003 předložena vládě. Řešení spočívá v podstatě v zavedení tzv. „faktoru trvalé udržitelnosti“ do formule pro zvyšování vyplácených důchodů, který se stanoví v závislosti na poměru počtu důchodců a plátců příspěvků. Tento faktor má plnit samostabilizační funkci, protože automaticky reaguje na změny v demografickém vývoji, ale především v míře zaměstnanosti; v případě, že se poměr důchodců k plátcům příspěvků změní v neprospěch plátců příspěvků, je valorizace důchodů nižší a naopak tento faktor vede k vyšší valorizaci důchodů, pokud se počet plátců příspěvků značně zvýší.

Další opatření spočívají zejména v odložení načasování (v posunutí) valorizace důchodů z 1. července kalendářního roku na 1. leden následujícího kalendářního roku, ve zvýšení věkové hranice pro dřívější odchod do důchodu včetně zpřísnění podmínek pro přiznání předčasného důchodu a zrušení výjimek. Jde o jednoznačné rozhodnutí omezit institut předčasného odchodu do důchodu a naopak prodloužit dobu setrvání v pracovní aktivitě. Německá důchodová reforma počítá se zachováním současného průběžného systému a s jeho parametrickými změnami tak, aby byl přizpůsoben současné a především budoucí situaci. Příslušný návrh zákona dne 3. prosince 2003 projednal a schválil spolkový kabinet.⁴⁾

Standardní věková hranice pro nárok na starobní důchod v členských státech EU⁵⁾

Pokud v členských státech EU dosud není stanovena stejná věková hranice pro nárok na starobní důchod pro muže a ženy (pouze ve 4 státech), **je již nyní rozhodnuto o jejím sjednocení**. Pokud v členských státech EU zatím dočasně existuje nižší věková hranice pro ženy, **není ani v jednom případě dále diferencovaná podle počtu vychovaných dětí**.

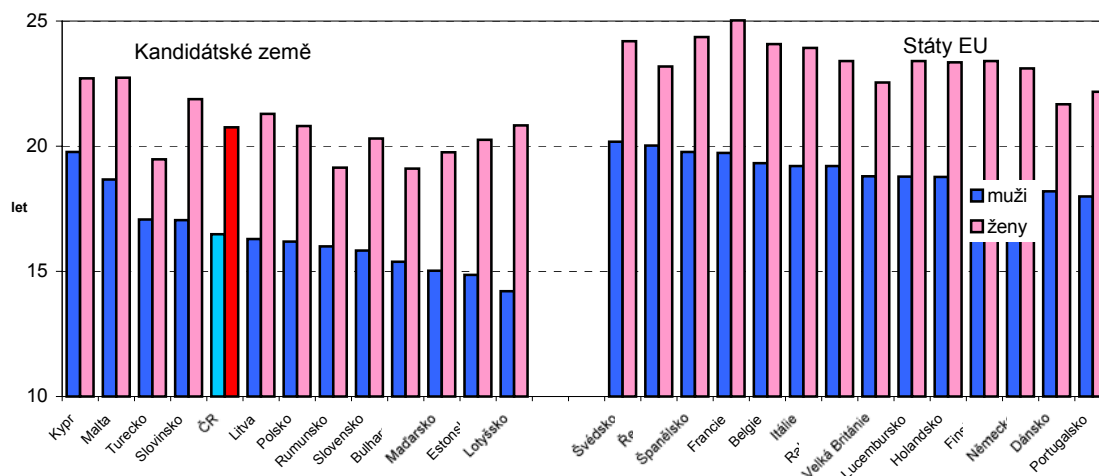
Tabulka 2.

Belgie	Věková hranice mužů 65 let; věková hranice žen 62 let v období od roku 1997 se věková hranice pro ženy zvyšuje na shodný věk mužů a žen na 65 let v roce 2009
Dánsko	Veřejná soustava starobního důchodového zabezpečení 65 let Doplňkový důchod 67 let
Německo	Věková hranice mužů i žen 65 let
Řecko	Věková hranice mužů i žen 65 let
Španělsko	Věková hranice mužů i žen 65 let
Francie	Věková hranice mužů i žen 60 let Přestože je ve Francii stanovena tato „nižší“ věková hranice, je k pobírání plného starobního důchodu nutno splnit požadavek nejméně 40 roků placení příspěvků
Irsko	Věková hranice mužů i žen 65 let
Itálie	Systém starobních důchodů vázaný na výši výdělku muži věková hranice 65 let, ženy 60 let nový systém s definovanými příspěvky (výpočet důchodu podle pojistně matematických pravidel) – minimální věková hranice 57 let pro muže i ženy
Lucembursko	Věková hranice mužů i žen 65 let
Nizozemí	Věková hranice mužů i žen 65 let
Rakousko	Věková hranice mužů 65 let; věková hranice žen 60 let do roku 2033 se věková hranice pro ženy sjednotí s věkovou hranicí pro muže na 65 let
Portugalsko	Věková hranice mužů i žen 65 let
Finsko	Věková hranice mužů i žen 65 let
Švédsko	Věková hranice mužů i žen 65 let
Anglie	Věková hranice mužů 65 let; věková hranice žen 60 let do roku 2020 se věková hranice pro ženy sjednotí s věkovou hranicí pro muže na 65 let

⁴⁾ Rozhodnutí o postupném zvyšování zákonné věkové hranice pro odchod do důchodu ze současných 65 let na 67 let bylo zatím odloženo na pozdější dobu.

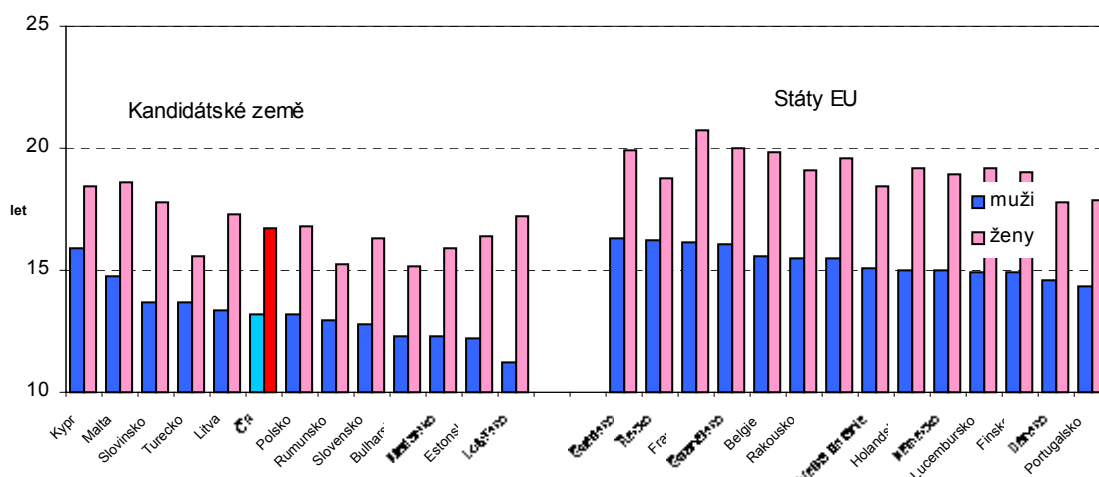
⁵⁾ Zdroj: Společná zpráva Komise a Rady o přiměřených a udržitelných důchodech vypracovaná Výborem pro hospodářskou politiku a Výborem pro sociální ochranu – březen 2003

Naděje dožití ve věku 60 let - rok 2000



Zdroj dat : WB

Naděje dožití ve věku 65 let - rok 2000



Zdroj dat : WB

Důchodová reforma v mezinárodním kontextu

Přestože jsou důchody vyměřované v současné době podle zákona o důchodovém pojištění vyšší, než požadují příslušné úmluvy „o minimálních normách“, jimiž je Česká republika vázána, mohou v blízké budoucnosti vznikat s plněním těchto úmluv problémy. Příčinou těchto problémů by mohlo být zejména zaostávání zvyšování redukčních hranic, pomocí nichž se stanoveným způsobem omezuje zápočet částek osobního vyměřovacího základu zjištěného z indexovaných příjmů pro stanovení výpočtového základu, za vývojem mezd. I když tedy **v současné době Česká republika úmluvy plní**, je třeba prověřovat všechny změny, ke kterým dojde v souvislosti s reformou důchodového systému, i z hlediska budoucího plnění ratifikovaných úmluv MOP a změny musí být i v souladu s Evropskou sociální chartou a Evropským zákoníkem sociálního zabezpečení.

Úroveň starobního důchodu se posuzuje podle Úmluvy o invalidních, starobních a pozůstalostních dávkách č. 128 z roku 1967, která vstoupila pro ČR v platnost dnem 11.1.1991 (č. 416/1991 Sb.). Podle této úmluvy musí minimální úroveň starobního důchodu pracovníka (soustružníka kovů) po 30 letech pojištění činit 45 % jeho čisté mzdy. **Úroveň invalidního důchodu a pozůstalostních důchodů se posuzuje podle Úmluvy o minimální normě sociálního zabezpečení č. 102** z roku 1952, která vstoupila pro ČR v platnost rovněž dnem 11.1.1991 (č. 461/1991 Sb.). Podle této úmluvy musí příjem rodiny invalidního důchodce se dvěma dětmi a závislou manželkou dosahovat nejméně 40 % čistého příjmu této rodiny před vznikem invalidity za podmínky, že invalidní důchodce dosáhl aspoň dobu pojištění 15 roků (*vzhledem k tomu, že v české konstrukci výpočtu invalidního důchodu je institut „dopočtené doby“, bere se v úvahu doba pojištění 30 roků – to platí obdobně i pro pozůstalostní důchody*). Příjem pozůstalé rodiny s dvěma dětmi musí dosahovat nejméně 40 % čistého příjmu této rodiny před úmrtím živitele za předpokladu, že zemřelý dosáhl aspoň dobu pojištění 15 roků.

Mezinárodní úmluvy zpravidla stanoví danou minimální úroveň dávek poskytovaných ze systému, což je **vyhovující pro důchody ze systémů DB**. Naopak **u systémů NDC není úroveň dávek předem známá**. Minimální úroveň dávek ve vztahu k úmluvám, jimiž je Česká republika v současné době vázána, bude muset být v případě parametrických změn systému DB brána v úvahu, zatímco v případě přechodu k systému NDC bude muset být vztah k těmto úmluvám zřejmě zásadním způsobem přehodnocen.

Vztah zemí, které zatím v různých modifikacích systém NDC zavedly, je ke shora uvedeným úmluvám MOP následující:

Země	Úmluva č. 102 (ratifikace)	Úmluva č. 128 (ratifikace)
Švédsko	Ano ¹⁾	Ano ²⁾
Itálie	Ano ³⁾	Ne
Polsko	Ne	Ne
Lotyšsko	Ne	Ne

¹⁾ Část: II – Léčebná péče, IV – Podpora v nezaměstnanosti, VII – Rodinné dávky, VIII – Dávky v mateřství (Části III Nemocenské a VI Dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání jsou neaplikovatelné z důvodu ratifikace pozdějších úmluv č. 130 a 121).

²⁾ Všechny Části.

³⁾ Část: V – Starobní důchod, VII – Rodinné dávky, VIII – Dávky v mateřství.

Principy EU

Předpisy Evropských společenství ponechávají konkrétní uspořádání národních systémů sociálního zabezpečení plně v kompetenci členských států. Národní předpisy členských států však musejí respektovat Nařízení Rady (EEC) 1408/71 o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, samostatně výdělečně činné a členy jejich rodin pohybující se v rámci Společenství, a příslušné prováděcí Nařízení Rady (EEC) 574/72.

Při rozhodování o způsobu pokračování důchodové reformy je nezbytně nutno respektovat vývoj politiky sociální ochrany v zemích EU, aby s ní reformní kroky byly v souladu. Je třeba vycházet ze **čtyř základních principů EU**, a to **rovné zacházení s oprávněnými osobami, aplikace právního řádu jediného státu, sčítání dob pojištění a zachování získaných nároků**. Nová právní úprava musí zaručit minimální, ale současně přiměřenou úroveň důchodů, která je v zemích EU považována za evropský standard sociální ochrany starších lidí. Pokud jde o aktivity EU, které jsou založeny na principu, že systémy sociálního zabezpečení jsou plně v kompetenci členských zemí EU, je třeba respektovat zejména to, že:

- a) Lisabonský summit v březnu roku 2000 stanovil strategický cíl EU pro další desetiletí, který v podstatě spočívá v dosažení co nejdynamičtější ekonomiky schopné udržitelného hospodářského růstu se stále větším počtem pracovních míst a **větší sociální soudržností**. Jedním z prostředků dosažení tohoto strategického cíle, který Lisabonský summit zavedl do oblasti podpory sociální ochrany, je tzv. **otevřená metoda koordinace**. Prostřednictvím této metody mají být zjišťovány **současné směry vývoje v členských státech EU, analyzovány a hodnoceny dosažené výsledky a šířeny a zobecňovány nejlepší postupy a zkušenosti**. Pro dosažení uvedeného strategického cíle EU do roku 2010 má velký význam mj. i modernizace systémů sociální ochrany (otevřená metoda koordinace – viz dále).
- b) Na zasedání Evropské rady **ve Stockholmu v březnu 2001** byl schválen úkol **zvýšit průměrnou míru zaměstnanosti starších žen a mužů (55 až 64 let) v EU na 50 % do roku 2010**. To vyžaduje upravit důchodové systémy s cílem:
 - povzbudit lidi, aby zůstávali déle v pracovním procesu a zaměstnavatele k tomu, aby nepropouštěli starší pracovníky,
 - vytvořit příznivější podmínky pro setrvání v zaměstnání a přijímání starších pracovníků,
 - vyřešit problémy diskriminace na pracovištích a na trhu práce v závislosti na věku.
- c) V **červnu 2001** na summitu v **Göteborgu** se členské země EU jednomyslně rozhodly přezkoumat své důchodové systémy s ohledem na **tři principy** vedoucí k dlouhodobé udržitelnosti důchodových systémů, a to:
 - **zajistit, aby kapacita důchodových systémů odpovídala jejich sociálním cílům**, pokud jde o poskytování bezpečných a odpovídajících příjmů pro důchodce a osoby na nich závislé a zabezpečit dobré životní podmínky pro všechny starší občany,

- **zajišťovat finanční udržitelnost důchodových systémů** tak, aby budoucí dopad stárnutí populace na veřejné finance neohrozil rozpočtovou stabilitu nebo nevedl k nespravedlivému rozdělování zdrojů mezi generace,
 - **zvýšit schopnost důchodových systémů reagovat na měnící se potřeby společnosti a jednotlivců** a přispět tak ke zvýšení flexibility trhu práce, k rovným podmínkám pro muže a ženy s ohledem na zaměstnanost a sociální ochranu a k lepší adaptaci důchodových systémů na individuální potřeby.
- d) Směrování reformních kroků na **zvvyšování skutečného věku odchodu do důchodu**, a to vytvářením podnětů k delšímu setrvání na trhu práce, pak potvrdily i závěry jednání **Evropské rady v Laekenu v prosinci 2001**, kdy byla otevřená metoda koordinace skutečně zahájena i pokud jde o oblast důchodů. **V rámci tří základních oblastí bylo stanoveno jedenáct společných cílů:**
- **zabezpečení schopnosti důchodových systémů plnit cíle v sociální oblasti (přiměřenost důchodů)**
 - cíl č. 1: zamezit sociálnímu vyloučení (záruky minimálního důchodu, vyloučit ohrožení starších občanů),
 - cíl č. 2: umožnit lidem zachování životní úrovně (přístup k mechanismům umožňujícím udržet si dosaženou životní úroveň v přiměřené výši i po odchodu do důchodu),
 - cíl č. 3: podpořit solidaritu (solidarita mezi generacemi, solidarita mezi starými občany);
 - **zachování finanční udržitelnosti důchodových systémů**
 - cíl č. 4: zvýšit míru zaměstnanosti,
 - cíl č. 5: prodloužit profesní život (zvvyšování míry zaměstnanosti starších občanů),
 - cíl č. 6: zajistit udržitelnost důchodových systémů v kontextu zdravých veřejných financí,
 - cíl č. 7: vyváženě upravovat výši dávek a příspěvků (snižování zatížení budoucích generací, zachování přiměřenosti důchodů),
 - cíl č. 8: zajistit přiměřené a finančně silné důchodové zabezpečení ze soukromých zdrojů (úloha zaměstnaneckého a soukromého důchodového zabezpečení, regulační rámec soukromého důchodového zabezpečení, snižování administrativních nákladů);
 - **reagování na měnící se potřeby společnosti (modernizace důchodových systémů)**
 - cíl č. 9: přizpůsobit se pružnějším modelům zaměstnání a profesního života (přístup k důchodovým nárokům, přenositelnost důchodových nároků),
 - cíl č. 10: naplnit snahy o větší rovnoprávnost mezi ženami a muži (dopady penzijních systémů na rovnost mužů a žen),
 - cíl č. 11:** demonstrovat způsobilost důchodových systémů reagovat na nové výzvy (mechanizmy budování společenského konsensu, mechanizmy sledování finanční situace penzijních systémů,

poskytování informací o nabytých nárocích a o předpokládané výši důchodů).

- e) Jedním z prioritních úkolů vyplývajících ze závěrů **summitu v Barceloně v březnu 2002** je usilovat o to, aby se do **roku 2010 zvýšil průměrný skutečný věk odchodu do důchodu o pět let**. Na tomto summitu bylo rovněž předloženo „**Společné memorandum o důchodové reformě**“ vlád České republiky a Nizozemského království, jehož záměrem byl impuls k zapojení kandidátských zemí do diskuse o finanční udržitelnosti a sociální přiměřenosti důchodových systémů. Tímto společným memorandumem se **Česká republika přihlásila k principům EU a ke společným cílům a pracovním metodám** v oblasti důchodů a vyjádřila připravenost zapojit se do procesu reformy důchodových systémů.

V souvislosti se zavedením otevřené metody koordinace i pro oblast důchodů byly členské státy EU vyzvány ke zpracování zpráv o národní strategii ve sféře důchodů. Členské státy pak předložily v září 2002 své národní strategie, ve kterých podrobně popsaly způsoby, kterými se snaží naplnit společně stanovené cíle (viz shora). Tyto národní zprávy pak analyzovala Evropská komise za účelem vyhodnotit plnění společných cílů. Výsledkem této analýzy je „**Společná zpráva Komise a Rady o přiměřených a udržitelných důchodech**“ z března 2003.

Konkrétní způsob zapojení České republiky a ostatních kandidátských zemí do procesu spolupráce v EU byl dohodnut na setkání na vysoké úrovni mezi Evropskou komisí a kandidátskými zeměmi **v prosinci 2002**. Na tomto setkání vyzvala Komise kandidátské země k rozvoji národních strategií modernizace důchodových systémů v souladu se společnými cíli EU. Na podporu tohoto úsilí **navrhla Komise uspořádání národních seminářů** v každé kandidátské zemi na jaře 2003 s cílem navázat spolupráci všech zainteresovaných aktérů, informovat je o zkušenostech EU v této oblasti a projednat klíčové otázky pro přípravu národní strategie. Pokud jde o ČR, uskutečnil se tento seminář u nás jako v první z kandidátských zemí, a to dne 28. května v Praze.

V návaznosti na tyto semináře kandidátské státy připraví národní strategie v oblasti důchodů v souladu s cíli EU a zprávy o těchto národních strategiích předloží Evropské komisi **do poloviny roku 2005**. Zprávy, které budou obsahovat analýzu situace v jejich zemi, zdokumentují stav reformy jejich důchodového systému a stanoví jejich strategii s ohledem na společné cíle dohodnuté pro otevřenou metodu koordinace.

Stávající členské státy pak ve stejnou dobu předloží zprávy o provádění otevřené metody koordinace za období od roku 2002 a aktualizaci svých zpráv o národní strategii v oblasti důchodů předložené v roce 2002 (viz hora).

Problematika povinného důchodového spoření.

Důchodové (sociální) pojištění se na rozdíl od komerčního pojištění nebo spoření vyznačuje sociálními, a tedy solidárními, prvky. Jde zejména o solidaritu aktivních (zdravých) s neaktivními (invalidními a pozůstalými), dále o solidaritu generace v produktivním věku a generace v poproduktivním věku (v případě průběžně financovaných systémů), o solidaritu ekonomicky aktivních s osobami v definovaných situacích (vojenská služba, péče o dítě, studium) a o solidaritu nízkopříjmových a vysokopříjmových skupin (při uplatnění principu pojištění /ekvivalence/ na rozdíl od principu zabezpečení tato solidarita nemusí být).

V moderní společnosti tak solidaritu velkých skupin obyvatelstva organizuje stát a svěřuje její provádění často veřejnoprávní korporaci anebo, je-li to efektivní, i soukromým organizacím.

Povinné spoření prováděné soukromými organizacemi na bázi čisté ekvivalence neobsahuje ani jeden z výše uvedených principů solidarity, a tudíž o něm lze konstatovat, že není součástí systému sociálního důchodového pojištění. Jde o jeden z řady finančních produktů zaměřený na čerpání v případě stáří (obdobně jako např. některé druhy životního pojištění). Tím, že je povinný, však zaručuje soukromým subjektům značné zisky (plynoucí minimálně ze zaručených, zákonem stanovených, příjmů - např. při sazbě pojistného 10 % jsou to příjmy cca v objemu 70 mld. Kč ročně).

Veškerá rizika jsou však přitom přenášena na pojištěnce :

- investiční riziko
- nezaměstnanost
- vysoké administrativní náklady atd.,

a v důsledku toho na stát, který se bude muset postarat o nepojištěné anebo nedostatečně pojištěné občany ve stáří, při invaliditě či v případě úmrtí živitele.

Mimo několik málo vyspělých zemí, jejichž situace, ekonomická síla, stav finanční sféry, historie, tradice, atp. je diametrálně odlišná od České republiky (např. Švýcarsko), jsou zkušenosti ze zemí, které se rozhodly k experimentu zavedení povinného spoření, zatím velmi rozporuplné, mnohdy v některých aspektech jednoznačně negativní.

Experiment se zavedením povinného spoření není ničím jiným než pokus o privatizaci tradičního veřejného sociálního pojištění.

1. Hlavní problémy systému povinného spoření

Systémy povinného důchodového spoření mají své výhody a nevýhody v porovnání se systémy průběžně financovanými:

- (i) Náklady na příspěvky jsou pro účastníky systému pevně stanovené a tak plně předvídatelné. Dávky však jsou velmi nepředvídatelné v důsledku investičních rizik a vzhledem k proměnným ovlivňujícím výši důchodu (očekávaná délka života a vývoj výnosů z investic). Společnost pak může být zatížena velkými požadavky na platby v případě, že mnoho důchodců s nízkými důchody bude žádat sociální podporu.

- (ii) Z hlediska individuálního účastníka se tyto systémy vyznačují vysokým stupněm transparentnosti. Absence sdružování rizik nebo solidarity pak znamená, že někteří pracující, zvláště v málo placených a nejistých zaměstnáních, mohou ve stáří skončit s nedostatečným příjmem. Tyto systémy neumožňují rozvinout sociální solidaritu mezi občany s vyššími a nižšími příjmy.
- (iii) Tyto systémy nejsou schopné zaručit důchody imunní vůči inflaci. Je v nich obtížné zvyšovat důchody současně se zvyšováním reálných příjmů.
- (iv) Úspory účastníků nejsou vystaveny riziku nepříznivých změn v politice sociálního pojištění, mohou je však ovlivnit změny v daňové politice. Plný prospěch ze systému povinného důchodového spoření mají však účastníci jen tehdy, měli-li příležitost do něho přispívat během větší části aktivního života.
- (v) Konkurence mezi různými fondy podněcuje poskytování dobrých služeb a zajištění vysoké návratnosti investic. V důsledku toho se však zvyšují výdaje na marketing a administrativní výdaje spojené s výběrem příspěvků. Asi 30 % příjmů z příspěvků je určeno pro tyto účely a nikoliv pro dávky.
- (vi) Veškerá ekonomická rizika v těchto systémech nese účastník.
- (vii) Stát se nemůže zbavit zodpovědnosti za systém, ačkoliv jeho fungování nemůže přímo ovlivňovat.
- (viii) Přejít na kapitálově financovaný systém neúměrným způsobem zatěžuje generaci ekonomicky aktivních a ohrožuje tak sociální stabilitu.
- (ix) I povinné spoření je ovlivněno demografickým vývojem (vzniklé úspory je nutné rozložit na delší dobu života).
- (x) Není pravdou, že zvyšuje celkové národní úspory (lidé mohou spořit jen z toho, „co mají“).
- (xi) Zavedení povinného spoření znamená i transformaci „implicitního“ zadlužení průběžného systému v „explicitní“, a tedy ve zvýšení veřejného dluhu a následně i možnost neplnění Maastrichtských kritérií.
- (xii) Nový systém spravovaný soukromými institucemi může být i v rozporu s úmluvami MOP a RE, podle nichž povinný veřejný systém má být spravován státem anebo plátcí (pojištěnci a zaměstnavateli).
- (xiii) Úspěšnost systému významně závisí na rozvoji a stabilitě ekonomiky a kapitálového trhu.
- (xiv) Není zcela pravdivé tvrzení, že u individuálních účtů v povinném spoření je vyšší míra návratnosti než v průběžném systému. Míra návratnosti v průběžném systému závisí především na zavedené míře solidarity.
- (xv) Mezinárodní úmluvy zpravidla stanoví danou minimální úroveň dávek poskytovaných ze systému, což je vyhovující pro důchody ze systému DB. Naopak u systémů DC není úroveň dávek předem známá.

2. Názory mezinárodních organizací

Názory mezinárodních organizací na zavedení systému povinného spoření se značně liší:

⇒ Světová banka zpočátku doporučovala plnou transformaci základního průběžně financovaného systému na systém povinného spoření. Tento požadavek

v posledním období oslabila a připouští možnost částečné transformace s ohledem na ekonomické podmínky v dané zemi.

- ⇒ Evropská unie nepodporuje a nedoporučuje zavádění povinného spoření; základním trendem je upravovat průběžný systém s cílem udržet vyrovnané veřejné finance a podporovat rozvoj dobrovolných doplňkových systémů.
- ⇒ Mezinárodní organizace práce uvádí řadu významných argumentů proti zavedení povinného spoření.

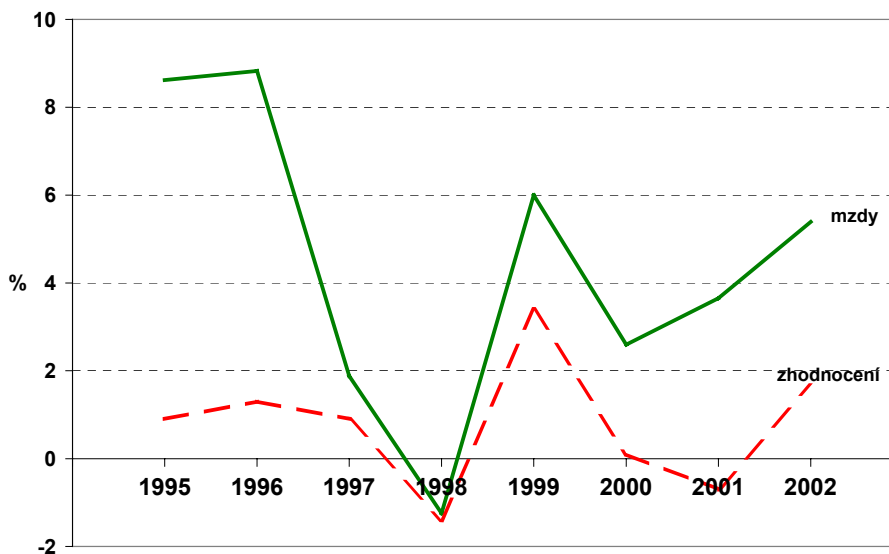
Z mezinárodních zkušeností vyplývá, že při zavádění povinného spoření vznikají dva okruhy problémů:

- ⇒ Systémové problémy spojené s úhradou transformačních nákladů, připraveností kapitálového trhu, otázky státní garance za povinný systém provozovaný soukromými společnostmi apod.
- ⇒ Implementační problémy vyplývající z nedostatečné připravenosti transformace.

3. Rizika spojená s existencí systému povinného spoření

1. Systém povinného spoření je proti průběžnému systému výhodnější pouze v případě, že **výnosy penzijních fondů jsou dlouhodobě vyšší než růst objemu vyplácených mezd**. (Dosavadní vývoj zhodnocení prostředků účastníků penzijního připojištění se státním příspěvkem ve srovnání s růstem mezd ukazuje Graf 1.)
2. Nutnost uhradit **transformační náklady** bez ohledu na to, zda bude reforma úspěšná, zda nový systém bude generovat dostatečné příjmy ve stáří, či nikoliv. Tyto transformační náklady by mohly vést až ke kolapsu veřejných financí.
3. Vzhledem k úplné **eliminaci solidarity** a sdružování rizik v systému může dojít k rozšíření chudoby ve stáří, což může znamenat zvýšený tlak na sociální síť a tím i na celkové náklady na zabezpečení osob ve stáří.
4. Současný systém dokázal vcelku uspokojivě zabezpečit občany ve stáří i v době válek a ekonomických krizí a je tak pro občany důvěryhodný. Problémový **vývoj finančních institucí v ČR** naopak u občanů vzbuzuje pochybnosti o bezpečnosti prostředků těmito institucemi spravovanými.
5. Určitá nedůvěra občanů v systém spojený s finančními institucemi by mohla znamenat tlak na zvýšené garance v rámci systému a tím zvyšovat i **riziko pro veřejné finance** plynoucí z těchto garancí.
6. Vzhledem k tomu, že v ČR přetrvává sklon k úsporám nad okamžitou spotřebou či úvěry, **nelze očekávat**, že povinné spoření povede k významnému **nárůstu úspor**, takže dojde pouze k přerozdělení formy úsporných vkladů.

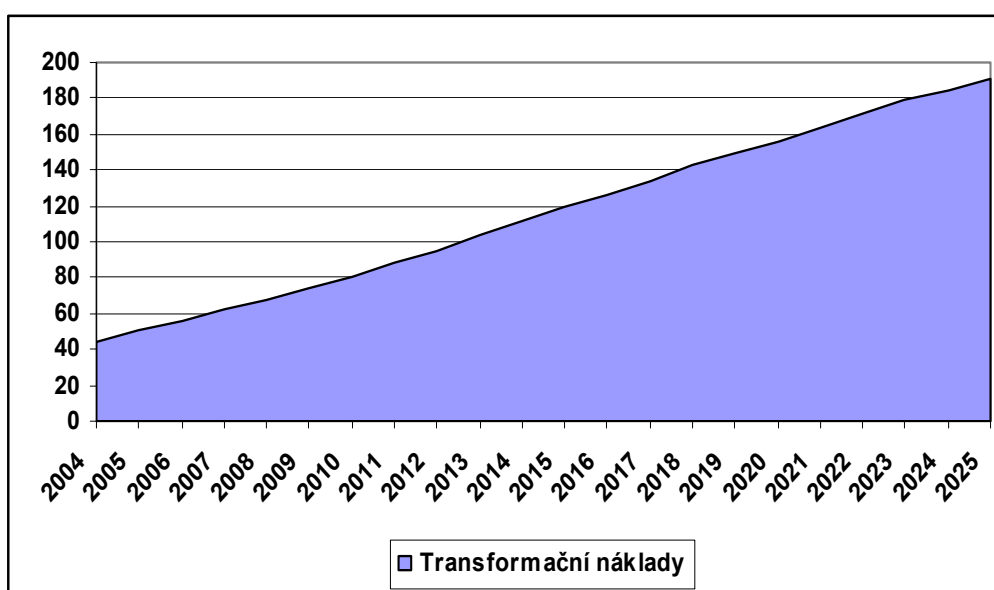
Graf č. 1. Vývoj meziročního nárůstu reálné mzdy a reálného zhodnocení penzijních fondů



Hodnota zhodnocení za rok 2002 je pouze odhad

Následující graf ukazuje vývoj transformačních nákladů spojených s přechodem k systému povinného spoření za předpokladu, že do systému vstupují od roku 2004 povinně osoby 40leté a mladší, a platí do něj 10 % vyměřovacího základu. Období do roku 2025 je období, ve kterém by ještě nedošlo k žádné výplatě důchodu. Jen za toto období by celkové transformační náklady přesáhly částku 2,5 biliónu Kč. Celkové transformační období by ovšem trvalo déle než do roku 2064, takže tento graf pokrývá pouze zhruba 1/3 celého transformačního období.

Graf č. 2. Vývoj transformačních nákladů v mld. Kč



Rezervní fondy veřejných systémů v členských státech EU.

Pokud se týká rezervních fondů v základních systémech důchodového zabezpečení, tak „Společná zpráva Komise a Rady o přiměřených a udržitelných důchodech“ z března 2003 se o tomto nástroji zmiňuje relativně okrajově. V tomto materiálu, který vycházel z jednotlivých národních zpráv, je tento fakt mimo jiné uveden: *„V mnoha zemích jsou však uvedené fondy v rané fázi vývoje a výše nashromážděných prostředků je stále poměrně nízká. I když význam fondů postupně roste, nevyskytují se ve většině zpráv o národní strategii žádné odhady ohledně jejich budoucí velikosti.“*

Je zmíněno, že očekávané zatížení důchodových systémů by eventuálně mohly částečně absorbovat i rezervní fondy, ale nelze počítat s tím, že by šlo pomocí rezervních fondů problém vyřešit: *„Zatížení v podobě předpokládaného nárůstu výdajů bude rozděleno mezi příspěvky, daně a rezervní fondy, nebo odsunuto na budoucí generace prostřednictvím vyššího zadlužení. Přestože vlády budují rezervní fondy na krytí budoucích důchodových závazků, očekává se, že u řady zemí dojde ve chvíli, kdy se stárnutí obyvatelstva projeví, k růstu subvencí z daňových příjmů a/nebo státního dluhu.“*

V rámci podkapitoly „Regulační rámce soukromého důchodového zabezpečení“ je pasáž věnující se i rezervním fondům základního systému: *„Řádné hospodaření s důchodovými prostředky není jen záležitostí řídicích pracovníků soukromých soustav. Aby mohly splnit budoucí požadavky stárnoucích poválečných ročníků, budují některé členské státy v rámci svých systémů sociálního zabezpečení rezervní fondy. Ve Finsku jsou tyto prostředky uloženy v institucích spravujících zákonnou penzijní soustavu svázanou s výdělkem. V ostatních členských státech, které mají rezervní fondy, jsou fondy drženy na ústřední úrovni, ale spravovány jsou obvykle odděleně od rozpočtu ústřední vlády. V Irsku je rezervní fond řízen a spravován na vládě nezávislou komisí, která disponuje oprávněním stanovit a realizovat investiční strategii dle vlastního uvážení, aby při dodržení zásady prozíravého přístupu k rizikům získala optimální finanční zisk. V některých členských státech (např. ve Španělsku a Lucembursku) je hospodaření s prostředky rezervního fondu stále předmětem diskuse.“*

Státy, které se nějakým způsobem ve „Zprávě“ věnují problematice rezervních fondů, jsou: Belgie, Řecko, Irsko, Portugalsko a Finsko.

BELGIE

„V rámci řešení finančních výzev spojených se stárnutím obyvatelstva zřídila vláda v roce 2001 rezervní fond. Úspory ze snižování veřejného dluhu budou převáděny do tohoto fondu, tj. vyhrazeny na krytí budoucích výdajů spojených se stárnutím. Na konci roku 2001 byla hodnota fondu 0,5 % HDP.“

ŘECKO

„Například byl zřízen rezervní fond s dvojitým cílem – řízení peněžních toků hlavního penzijního fondu IKA ve střednědobém horizontu a přísun prostředků do fondu v období do roku 2030.“

IRSKO

„Klíčovým prvkem irské strategie je vytvoření rezervního fondu, ve kterém budou částečně předplaceny veřejné důchody splatné po roce 2025. Prostředky

z fondu budou čerpány budoucími ministry financí od roku 2025 nejméně do roku 2055. Rozsah čerpání poroste s podílem osob starších 65 let na celkové populaci. Zákon ukládá vládě, aby do fondu přispívala roční částkou ve výši 1 % HDP. Předpokládá se, že do roku 2025 vzroste objem fondu ze současných 8 % HDP na 43 % HDP. Jsou také možné další příspěvky (základním vkladem do fondu byl výnos z privatizace státní telekomunikační společnosti).

S ohledem na nutnost sledování udržitelnosti důchodového systému rozhodla irská vláda v roce 1998 o výkonu pravidelných pojistných revizí finanční situace ve Fondu sociálního pojištění; pravidelnému hodnocení podléhá také schopnost Národního penzijního rezervního fondu dostát svým budoucím závazkům. Poslední a dosud jediná revize Fondu sociálního pojištění se týkala období let 2001 - 2056 a zaměřila se na přiměřenost dnešních sazeb příspěvků při různých scénářích indexace a cílové hodnoty důchodů.“

„Vláda je povinna budovat rozsáhlý rezervní fond, určený k částečnému krytí budoucích závazků.“

PORTUGALSKO

„V roce 1989 byl založen rezervní fond sociálního zabezpečení. Podle zákona o reformě sociálního zabezpečení z roku 2000 je účelem fondu vytvořit ve střednědobém horizontu rezervu odpovídající dvouletým výdajům na důchody (asi 12 % HDP). Příjmy fondu jsou tvořeny nejen přebytky ze soustavy sociálního zabezpečení, jež jsou očekávány až do roku 2015, ale i dvěma procentními body z příspěvků zaměstnanců na sociální zabezpečení. Majetek fondu činil v prosinci 2001 celkem 3,8 mld. € (tj. 3 % HDP). Mezi léty 2015 a 2020 je očekáván nástup schodků sociálního zabezpečení a od té doby by měl být fond využíván ke krytí zvýšených výdajů a vyplnění mezery v příjmech po dobu 15 - 20 let. Poté (po roce 2029) začne vznikat schodek ve výši 1 - 2 % HDP.“

FINSKO

„U státních důchodů a důchodů místních samospráv byly také zřízeny rezervní fondy, jejichž účelem je zvednutí úrovně financování na úroveň dosahovanou v důchodových soustavách soukromého sektoru. Celkový objem rezerv prvního pilíře dosahoval v roce 1999 60 % HDP a do roku 2030 je předpokládán jejich další nárůst na téměř 80 % HDP.“

Závěry:

- některé státy přistupují k vytváření či posilování rezervních fondů, až na výjimky nejsou uvedeny odhady o jejich velikosti. Lze předpokládat, že ve většině zemí nejsou příliš výrazným prvkem v soustavách sociálního zabezpečení.
- odpovědnost a zatížení spojené s vybudováním rezerv nutně nesou budoucí důchodci (aktivní generace).
- jako nástroj jsou rezervní fondy schopny řešit v zásadě pouze menší přechodné problémy (snad s výjimkou Irska, Portugalska a Finska – tyto země předpokládají relativně značné zapojení rezervních fondů v systému). Očekávané změny budou vyžadovat trvalejší a hlubší zásahy do systémů.

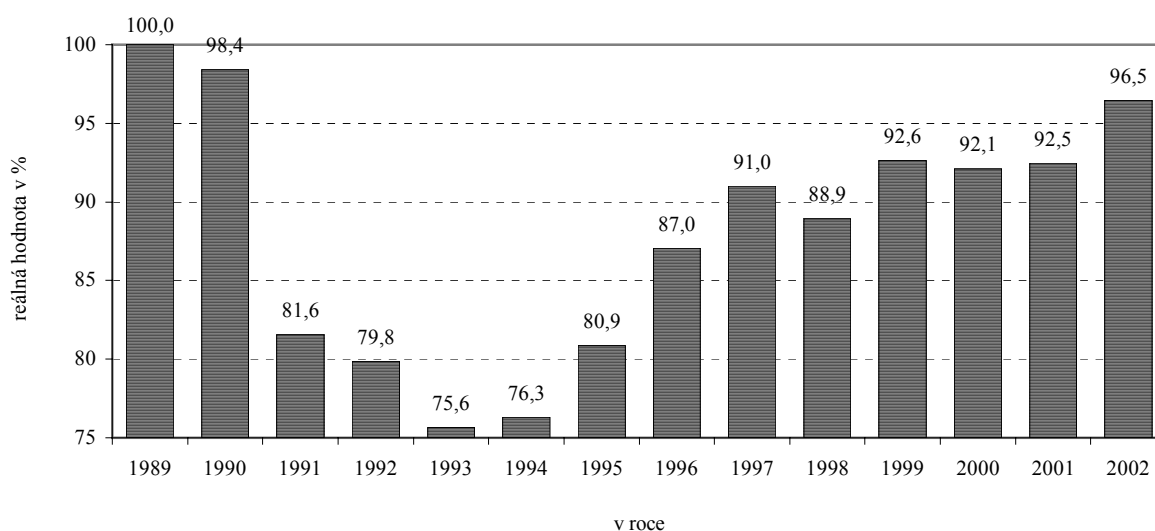
Seznam tabulek a grafů

Seznam tabulek a grafů.....	1
Tabulka č. 1. Vývoj HDP a nezaměstnanosti od roku 1990.....	2
Graf č. 1. Vývoj reálné hodnoty průměrného vypláčeného starobního důchodu	2
Graf č. 2. Vývoj relace průměrného starobního důchodu a průměrné mzdy.....	2
Graf č. 3. Rozložení starobních důchodů v roce 1990 a 2002 včetně variačního koeficientu určujícího míru nivelizace - muži	3
Graf č. 4. Rozložení starobních důchodů v roce 1990 a 2002 včetně variačního koeficientu určujícího míru nivelizace - ženy	4
Tabulka č. 2. Vývoj reálného věku odchodu do důchodu	5
Tabulka č. 3. Vývoj počtu plátců a důchodců.....	5
Tabulka č. 4. Průměrné VZ zaměstnanců a OSVČ	5
Graf č. 5. Rozložení výdajů na jednotlivé druhy důchodů v roce 2002	6
Graf č. 6. Rozložení počtu důchodů podle jednotlivých druhů, prosinec 2002	6
Projekce systému důchodového pojištění	7
Předpoklady projekcí	7
Tabulka č. 5. Předpoklady demografické projekce	7
Tabulka č. 6. Předpokládaný růst průměrných mezd (v %).....	7
Tabulka č. 7. Předpokládaný vývoj HDP (v %).....	7
Tabulka č. 8. Předpokládaný vývoj nezaměstnanosti (v %)	8
Graf č. 7. Vývoj příjmů z pojistného a výdajů na důchody v % HDP –současný stav.....	8
Graf č. 8. Vliv věkové hranice na podíl výdajů na důchody k HDP	9
Graf č. 9. Vliv valorizace důchodů na podíl výdajů důchody k HDP	9
Příklady srovnání výše nově přiznávaných důchodů dle současného systému DB a dle zvažovaného systému NDC	10
Tabulka č. 9. Příklady srovnání výše nově přiznávaných důchodů dle současného systému a dle zvažovaného systému NDC	10
Tabulka č. 10. Míra zaměstnanosti mužů, žen a starších osob ve státech EU a ČR.....	12
Graf č. 10. Věková hranice odchodu do důchodu a průměrná délka života dožívajících se věkové hranice	13
Graf č. 11. Naděje dožití mužů ve věku věkové hranice	14
Tabulka č. 11. Vybrané údaje o penzijním připojištění se státním příspěvkem.....	15
Graf č. 12. Aktiva spravovaná jednotlivými fondy v % celkových aktiv k 31.12.2002.....	16
Tabulka č. 12. Seznam penzijních fondů (činných k 1.8.2003)	16
Graf č. 13. Účastníci podle věkových skupin ke konci 2.čtvrtletí 2003	17
Graf č. 14. Vývoj reálné hodnoty průměrného příspěvku účastníka a podílu příspěvku účastníka a státu na průměrné mzdě.....	17
Graf č. 15. Vývoj aktiv PF	18
Graf č. 16. Průměrný reálný výnos za celý sektor penzijních fondů	18

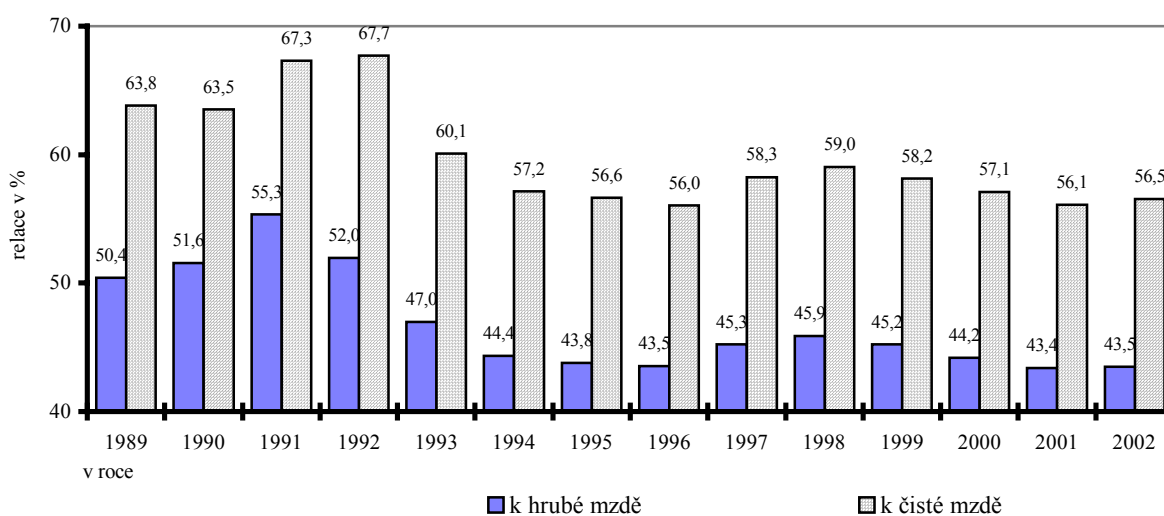
Tabulka č. 1. Vývoj HDP a nezaměstnanosti od roku 1990

	Vývoj HDP (stálé ceny)	Míra nezaměstnanosti (v %)
1990	.	0,73
1991	88,4	4,13
1992	99,5	2,57
1993	100,1	3,52
1994	102,2	3,19
1995	105,9	2,93
1996	104,3	3,52
1997	99,2	5,23
1998	99,0	7,48
1999	100,5	9,37
2000	103,3	8,78
2001	103,1	8,90
2002	102,0	9,81

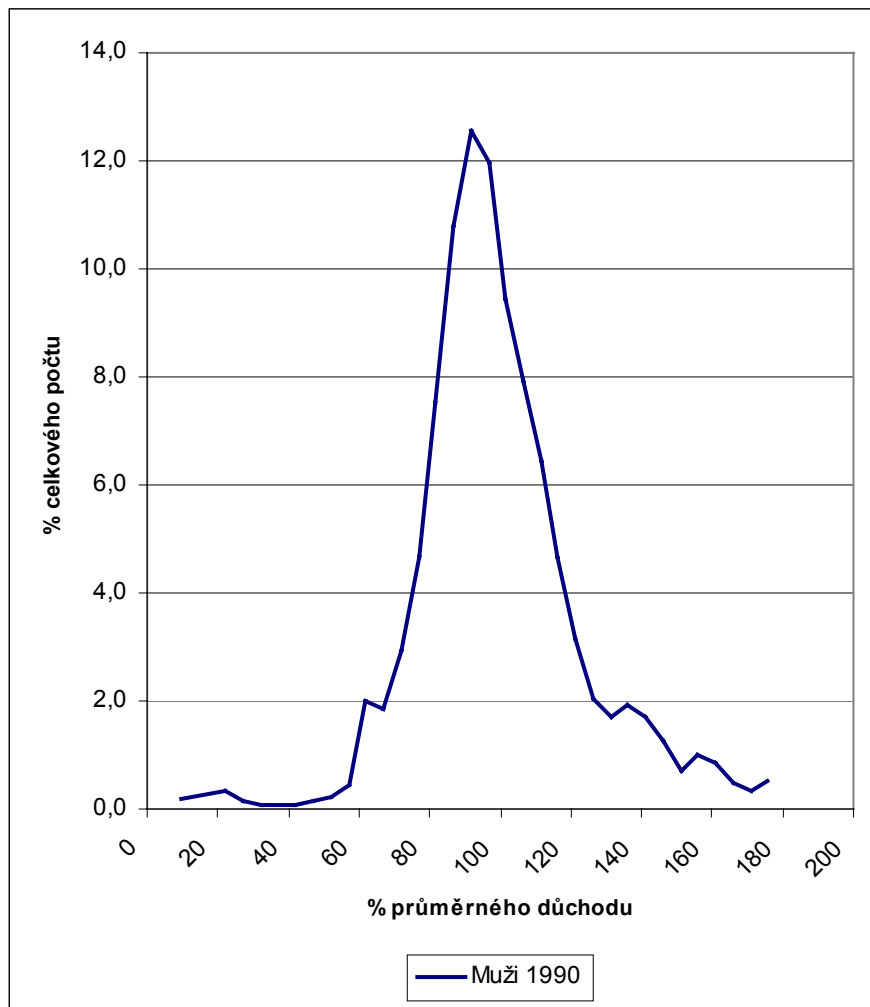
Graf č. 1. Vývoj reálné hodnoty průměrného vypláčeného starobního důchodu



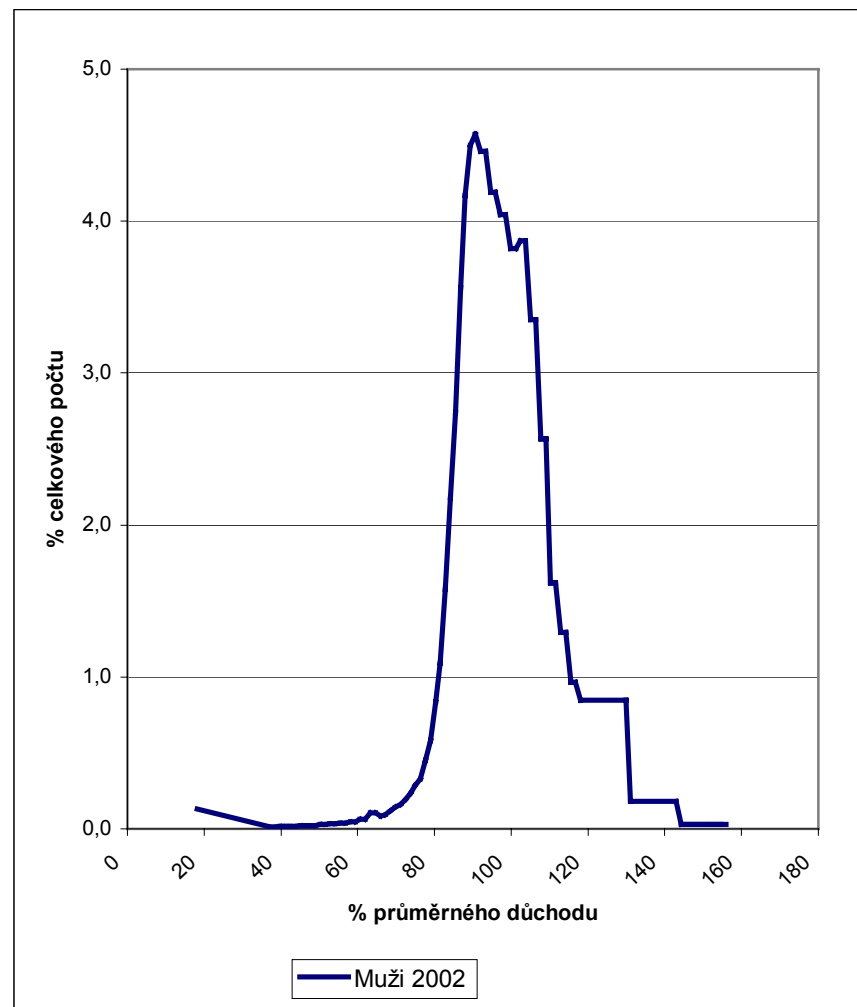
Graf č. 2. Vývoj relace průměrného starobního důchodu a průměrné mzdy



Graf č. 3. Rozložení starobních důchodů v roce 1990 a 2002 včetně variačního koeficientu určujícího míru nivelizace - muži

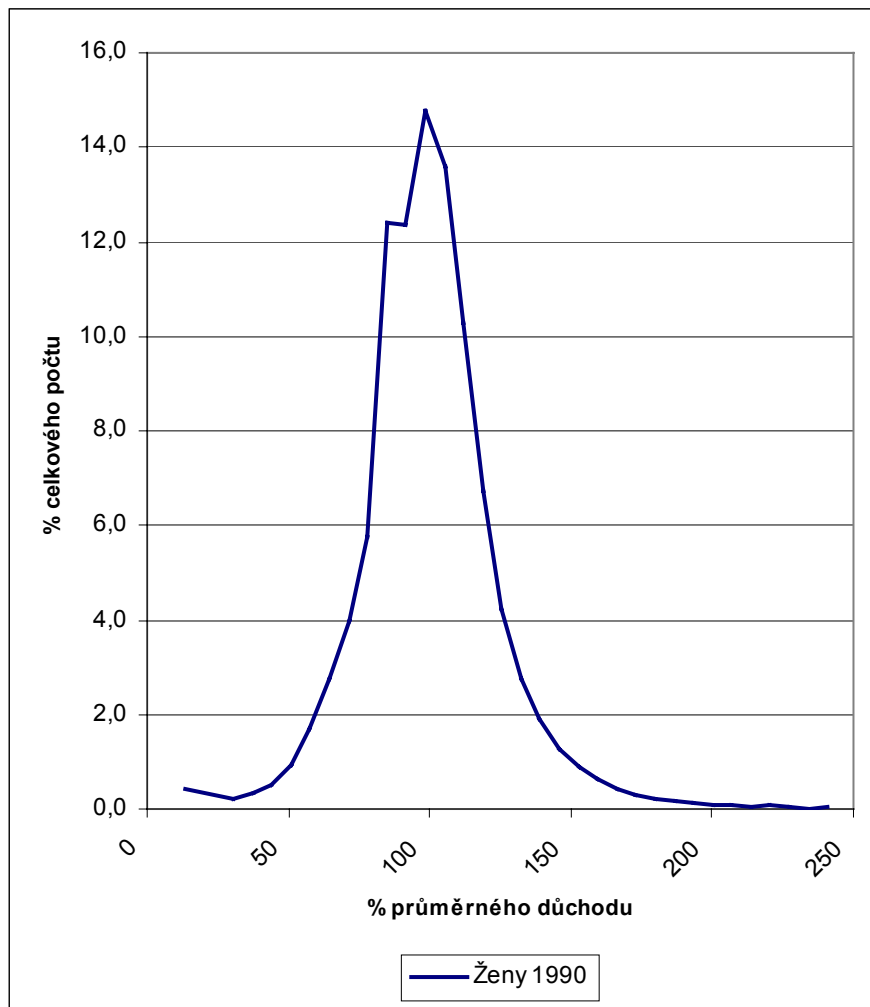


Variační koeficient: 22,9

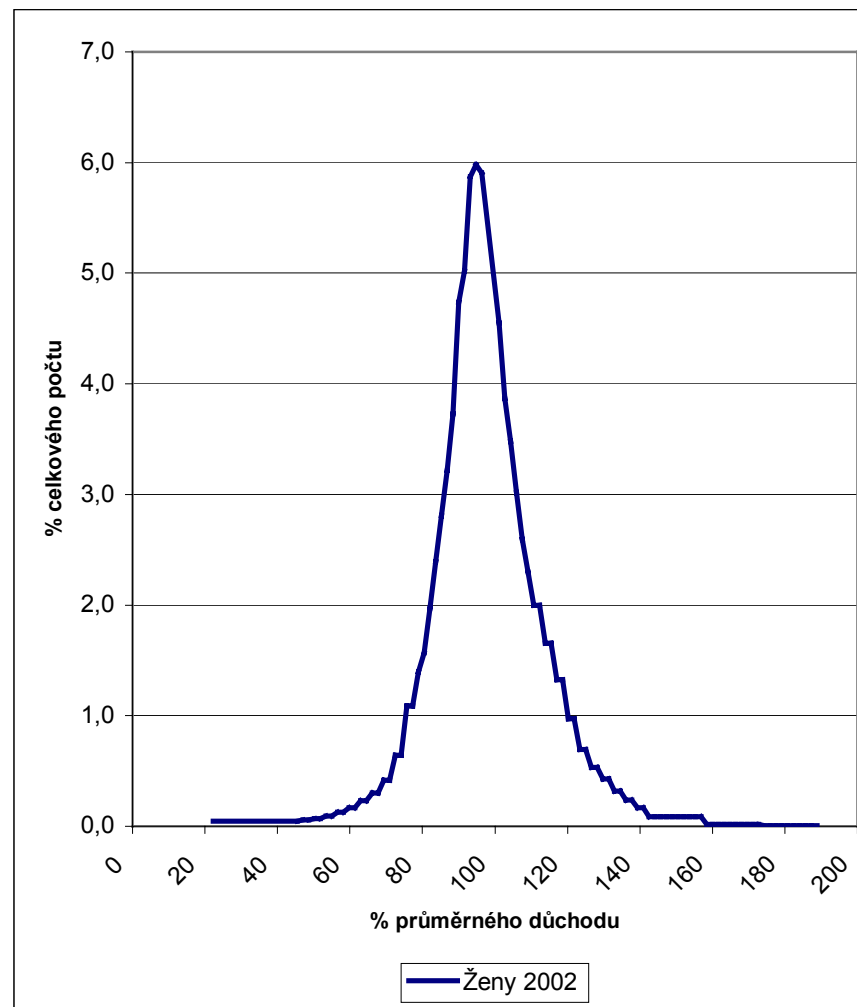


Variační koeficient: 14,4

Graf č. 4. Rozložení starobních důchodů v roce 1990 a 2002 včetně variačního koeficientu určujícího míru nivelizace - ženy



Variační koeficient: 24,1



Variační koeficient: 16,9

Tabulka č. 2. Vývoj reálného věku odchodu do důchodu

(A) Muži

Období Přiznání	Starobní důchod - solo			Celkem
	k věkové hranici	trvale krácený	dočasně krácený	
1989-1993	60	0	0	60
1994	60	0	0	60
1995	60	0	0	60
1996	60	59	58	60
1997	60	59	58	60
1998	60	59	59	60
1999	61	59	58	60
2000	61	59	59	60
2001	61	59	59	60
2002	61	59	59	60

(B) Ženy

Období přiznání	Starobní důchod - solo			Celkem
	k věkové hranici	trvale krácený	dočasně krácený	
1989-1993	55	0	0	55
1994	55	0	0	55
1995	55	0	0	55
1996	59 ^{xx)}	54	54	58 ^{xx)}
1997	56	54	54	55
1998	56	54	54	55
1999	56	55	54	56
2000	57	54	55	55
2001	57	55	55	56
2002	57	55	55	56

xx) Zvýšený věk odchodu do důchodu žen v tomto roce je způsoben převedením důchodů manželek a sociálních důchodů, které pobíraly většinou starší ženy, do souboru starobních důchodů podle zákona č. 155/1995 Sb.

Tabulka č. 3. Vývoj počtu plátců a důchodců

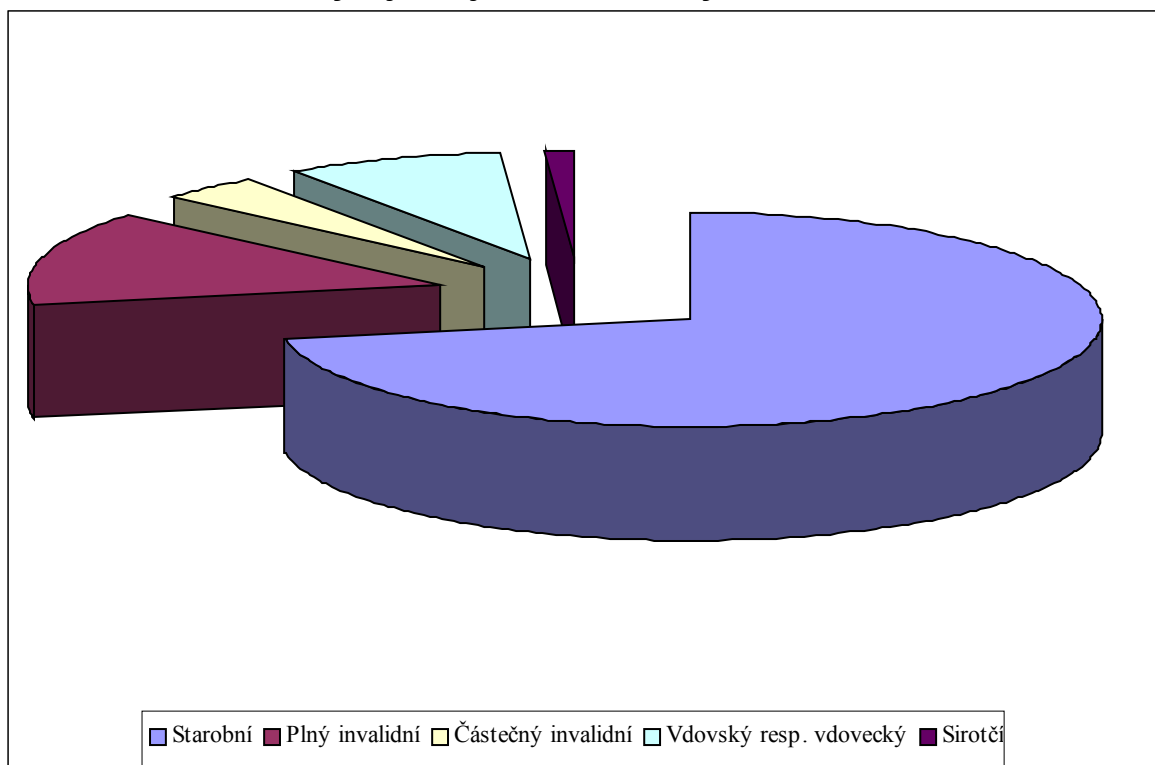
Rok	Počet pojištěných osob (tis. Osob)	Počet důchodců (tis. osob)	Podíl (%)
1993	5 052	2 521	49,9
1994	5 290	2 519	47,6
1995	5 134	2 523	49,1
1996	5 186	2 498	48,2
1997	4 944	2 507	50,7
1998	4 925	2 545	51,7
1999	4 728	2 573	54,4
2000	4 661	2 594	55,7
2001	4 694	2 611	55,6
2002	4 708	2 605	55,3

Pozn. Včetně důchodů do ciziny

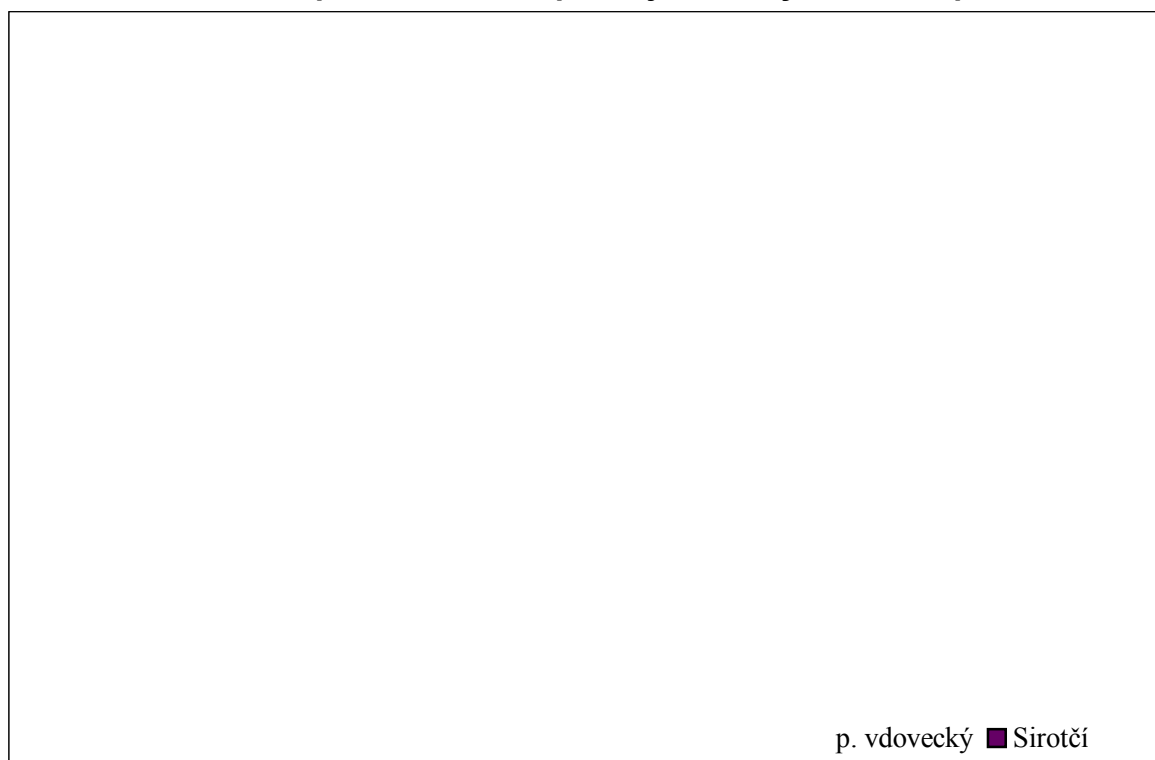
Tabulka č. 4. Průměrné VZ zaměstnanců a OSVČ

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Průměr. vyměř. základ pro pojistné (Kč/měs)									
- zaměstnanců organizací	6 217	7 709	9 142	10 154	11 326	12 270	13 023	13 992	15 059
- zaměstnanců malých organizací	5 035	6 217	7 099	7 978	9 525	10 104	11 138	11 616	12 051
- zaměstnanců v průměru	5 983	7 409	8 698	9 672	10 944	11 805	12 625	13 472	14 385
- OSVČ důchodově pojištěné	2 977	3 350	3 551	3 426	3 067	3 461	3 557	3 735	4 052
Podíl VZ OSVČ k VZ zaměstnanců v %	49,7	45,2	40,8	35,4	28,0	29,3	28,2	27,7	28,2

Graf č. 5. Rozložení výdajů na jednotlivé druhy důchodů v roce 2002



Graf č. 6. Rozložení počtu důchodů podle jednotlivých druhů, prosinec 2002



Projekce systému důchodového pojištění Předpoklady projekcí

Projekce systému důchodového pojištění vychází z předpokládaného demografického a ekonomického vývoje. U demografické projekce je použita projekce zpracovaná PŘFUK¹ z horizontem roku 2065. Demografický vývoj je považován za zcela nezávislý na politikách v systému důchodového pojištění.

Tabulka č. 5. Předpoklady demografické projekce²

Rok	Doba dožití při narození			Migrace
	Plodnost	Muži	Ženy	
2003	1,19	72,4	78,8	24,0
2010	1,34	74,1	80,3	20,0
2020	1,51	76,5	82,4	24,9
2030	1,57	78,7	84,0	25,9
2040	1,61	80,4	85,4	25,7
2050	1,64	82,0	86,7	25,4
2060	1,67	83,4	87,8	24,6
2065	1,68	84,0	88,3	23,9

U ekonomického vývoje se předpokládá určitý vliv různých důchodových politik (zejména změn ve věkové hranici) na vývoj základních ekonomických parametrů (vývoj HDP, míry participace atd.). Společným předpokladem pro všechny projekce je vývoj mezd, který je brán jako nezávislý na důchodových politikách.

Tabulka č. 6. Předpokládaný růst průměrných mezd (v %)

Rok	
2004 - 2010	5,7
2010 - 2020	4,3
2020 - 2030	3,6
2030 - 2040	3,6
2040 - 2050	3,6
2050 - 2060	3,6

Naproti tomu vývoj HDP je brán jako závislá proměnná, která přímo závisí na růstu mezd (resp. produktivity práce³) a celkové zaměstnanosti, která vychází z míry participace a míry nezaměstnanosti.

Tabulka č. 7. Předpokládaný vývoj HDP (v %)

Rok	Současný stav	VH 63 let do roku 2013	VH 65 let do roku 2025
2004 - 2010	6,0	6,1	6,1
2010 - 2020	4,0	4,1	4,3
2020 - 2030	3,1	3,1	3,3
2030 - 2040	2,8	2,8	2,9
2040 - 2050	3,0	3,0	2,9
2050 - 2060	3,3	3,3	3,2

¹ Projekce PŘFUK byla dokončena v září 2003 a vychází z výsledků sčítání lidu v roce 2001.

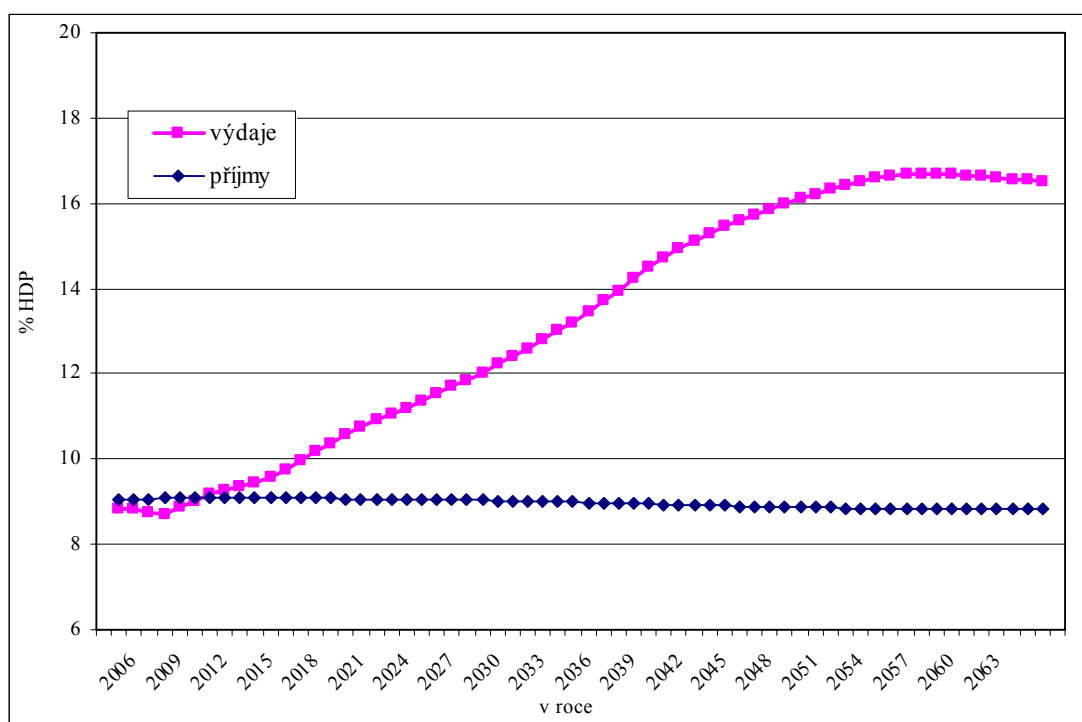
² Jedná se o střední variantu.

³ Předpokládá se plný odraz růstu produktivity práce ve mzdách.

Tabulka č. 8. Předpokládaný vývoj nezaměstnanosti (v %)

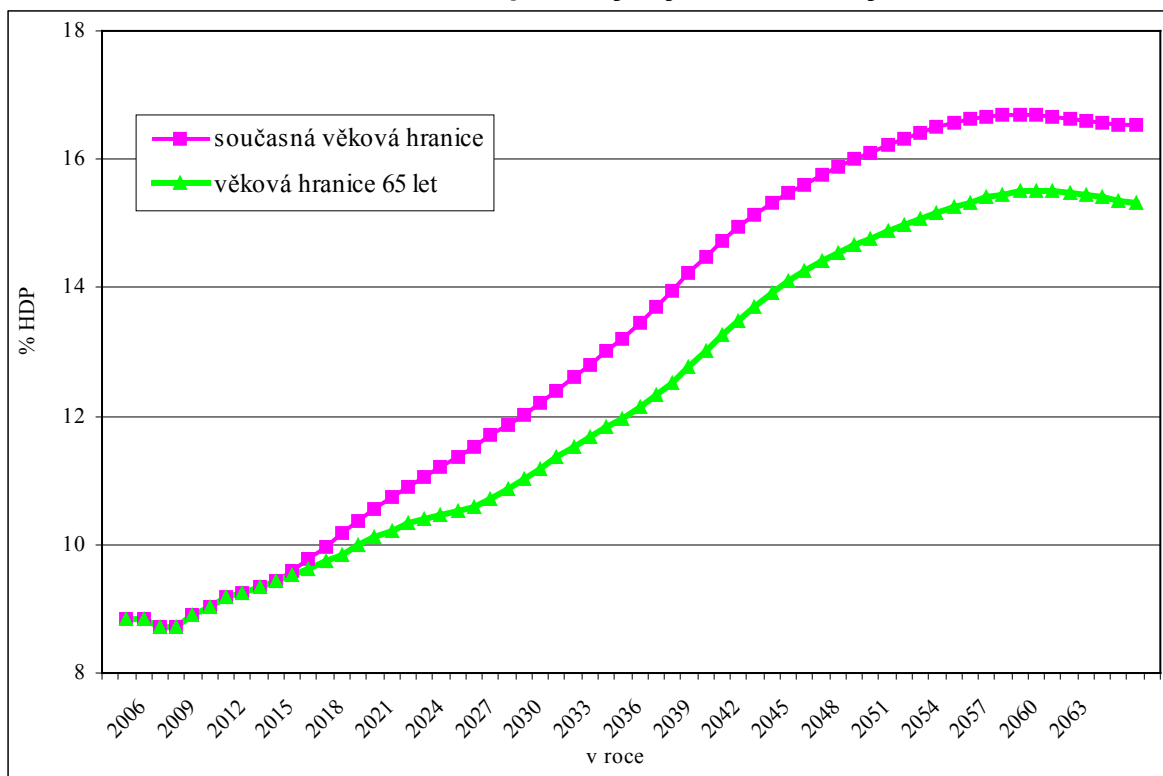
Rok	Současný stav	VH 63 let do roku 2013	VH 65 let do roku 2025
2004 - 2010	9,2	9,2	9,2
2010 - 2020	6,9	6,9	6,9
2020 - 2030	6,5	6,5	6,5
2030 - 2040	6,5	6,5	6,5
2040 - 2050	6,5	6,5	6,5
2050 - 2060	6,5	6,5	6,5

Graf č. 7. Vývoj příjmů z pojistného a výdajů na důchody v % HDP –současný stav⁴

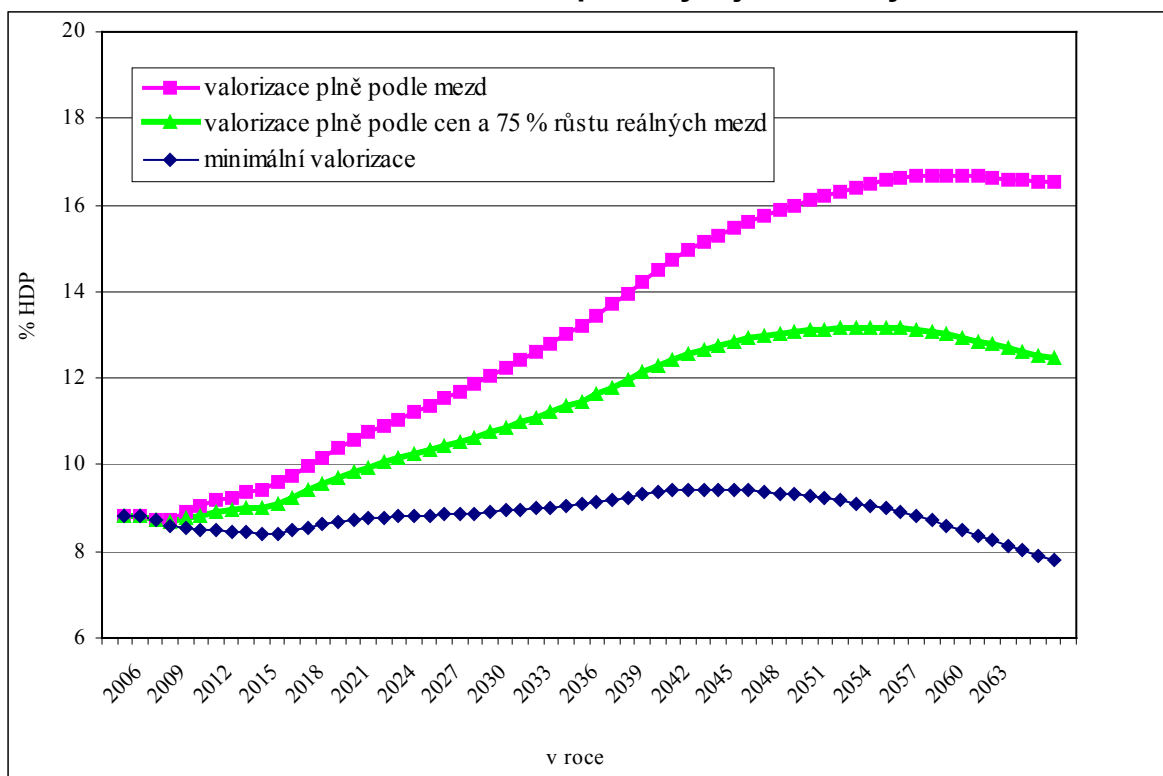


⁴ Jde o existující právní stav s tím, že důchody jsou valorizovány do roku 2006 na minimální úrovni a po té plně podle růstu cen a reálných mezd. Relace průměrného důchodu k průměrné mzdě se v projektovaném období zvýší ze 40 % v roce 2006 na necelých 43 %.

Graf č. 8. Vliv věkové hranice na podíl výdajů na důchody k HDP



Graf č. 9. Vliv valorizace důchodů na podíl výdajů důchody k HDP⁵



⁵ Při variantě valorizace plně podle mezd se zvýší relace průměrného důchodu a průměrné mzdy na necelých 43 %, při valorizaci podle cen a 75 % růstu reálných mezd se sníží na necelých 33 % a při minimální valorizaci se sníží na zhruba 20 %.

Příklady srovnání výše nově přiznávaných důchodů dle současného systému DB a dle zvažovaného systému NDC

Předpoklady výpočtu :

1. Výdaje jsou v obou systémech na současné úrovni a v zásadě stejné. Pojistná sazba na starobní důchody v NDC systému je 18,5%.
2. Náklady na garance minimálního důchodu na úrovni 1,2 násobku životního minima (tj. 4.920 Kč měsíčně) v NDC systému nejsou zahrnuty do nákladů krytých pojistnou sazbou.
3. Důchody jsou přiznány k 1.1. 2004 za předpokladu, že buď ještě plně funguje dosavadní DB systém nebo již byl zaveden NDC systém.
4. Věková hranice pro odchod do důchodu je 62 let v DB systému. Minimální věková hranice v NDC systému je rovněž 62 let.
5. Uvažuje se náhradní doba pojištění v délce 5,5 roku. V DB systému je 2,5 roku hodnoceno plně a 3 roky z 80%. V NDC systému se vychází z návrhu struktury plateb za náhradní doby uvedené v návrhu.
6. Při delší náhradní době se snižuje úroveň důchodu, více v NDC systému než v systému DB.
7. Průměrná měsíční mzda v NH v roce 2003 se předpokládá cca 16.700 Kč.

Příklady

Výpočty výše důchodu v DB systému jsou prováděny podle současné právní úpravy, v NDC systému podle předloženého návrhu.

Výběr příkladů byl proveden tak, aby reprezentovaly určité typické situace. Příklad 1 uvažující velmi nízké výdělky, ze kterých bylo placeno pojistné, a dlouhou dobu pojištění lze považovat za typický pro OSVČ. Příklady 2 a 3 mohou charakterizovat skupinu zaměstnanců s podprůměrnými příjmy, přičemž za typičtější lze považovat Příklad 3, ve kterém se předpokládá i kratší doba pojištění, nikoliv plná doba pojištění od 18 let, tj. 44 let. V příkladech 4 a 5 se uvažuje zhruba průměrný celoživotní výdělek s plnou dobou pojištění nebo s kratší dobou pojištění. Při nadprůměrných výdělcích v příkladě 6 je reálné předpokládat delší, spíše plnou, dobu pojištění.

Příklady byly počítány pouze pro pojištěnce – muže. U žen lze očekávat spíše nižší výdělky, delší náhradní doby, kratší doby pojištění a tedy následně i důchody na nižší úrovni. V NDC systému bude v těchto případech úroveň důchodů nižší než v DB systému. K minimální věkové hranici nemusí být ani dosaženo důchodu ve výši garantovaného minima, což znamená pozdější odchod do důchodu.

Tabulka č. 9. Příklady srovnání výše nově přiznávaných důchodů dle současného systému a dle zvažovaného systému NDC

	Průměrný měsíční výdělek v roce 2003		Doba pojištění	Výše starobního důchodu	
	abs. (Kč/měs.)	% průměrné mzdy v NH		DB	NDC
Příklad 1	4.000	24	44	3.914	0 ¹⁾
Příklad 2	10.000	60	44	6.681	0 ²⁾

Příklad 3	10.000	60	35	5.567	0 ³⁾
Příklad 4	17.000	102	44	8.048	8.359
Příklad 5	17.000	102	35	6.651	6.777
Příklad 6	25.000	150	44	8.856	12.292

Poznámky:

- 1 Výše starobního důchodu v **NDC systému** by činila 1.967 Kč měsíčně, tj. méně než. 4.920 Kč (1,2 násobek životního minima) a tedy **nárok na důchod nevznikne** až do té doby, dokud pojištěnec nezíská nárok na důchod ve výši 1,2 násobku životního minima, nejpozději však v 67 letech, protože bude splňovat požadovanou dobu pojištění 40 let pro nárok na minimální důchod v 67 letech.
- 2 Výše starobního důchodu v **NDC systému** by činila 4.917 Kč měsíčně, tj. méně než. 4.920 Kč (1,2 násobek životního minima) a tedy **nárok na důchod nevznikne** až do té doby, dokud pojištěnec nezíská nárok na důchod ve výši 1,2 násobku životního minima. V tomto případě jde o velmi krátkou dobu (cca méně než rok).
- 3 Výše starobního důchodu v **NDC systému** by činila 3.986 Kč měsíčně, tj. méně než. 4.920 Kč (1,2 násobek životního minima) a tedy **nárok na důchod nevznikne** až do té doby, dokud pojištěnec nezíská nárok na důchod ve výši 1,2 násobku životního minima nebo v 67 letech pokud dosáhne 40 let pojištění resp. až v 72 letech.

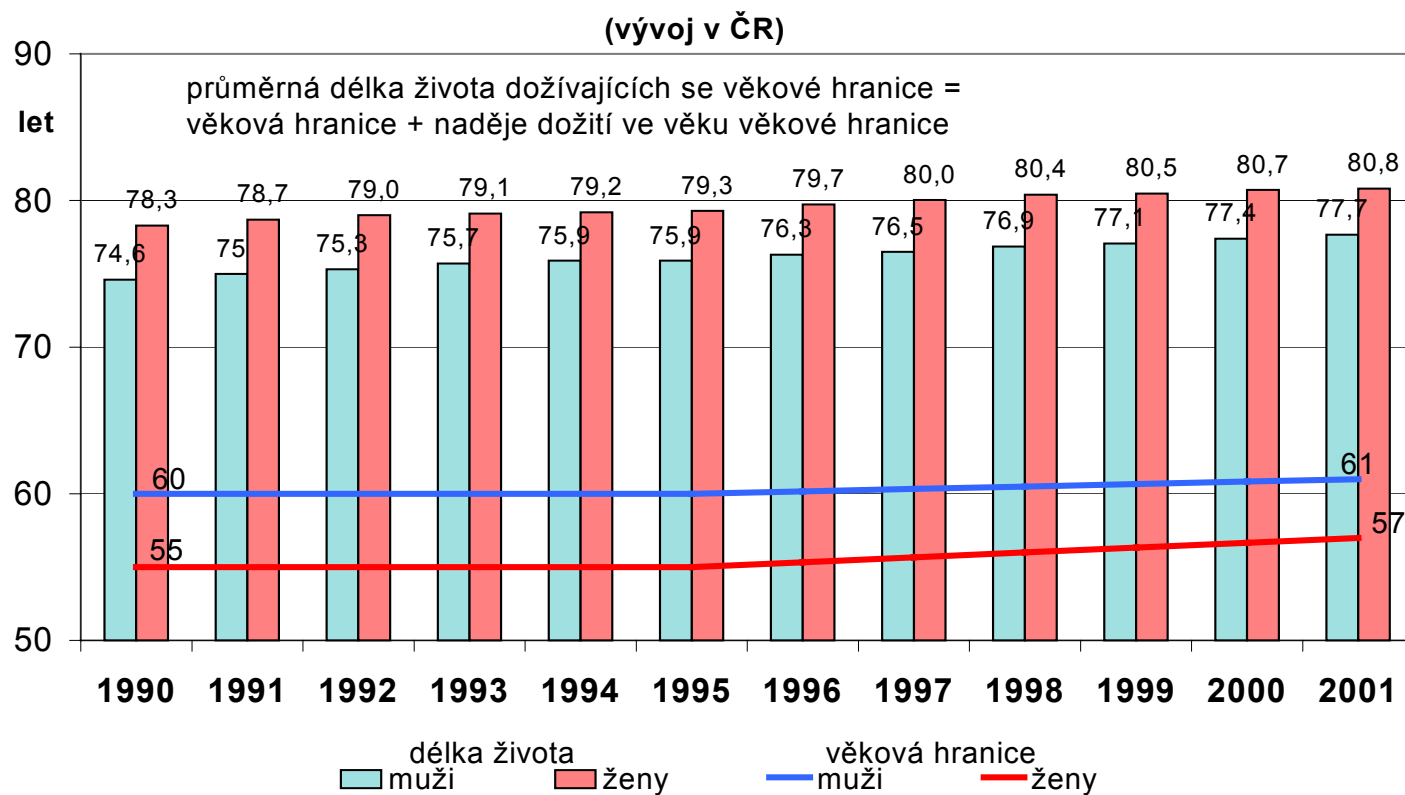
Závěry:

1. Při velmi nízkých příjmech, z nichž se platilo pojistné, nevznikne při dosažení současné věkové hranice v NDC systému nárok na důchod, a to ani v případě plné doby pojištění (Příklad 1). V DB systému nárok na důchod vznikne, ale jeho výše bude velmi nízká.
2. Ani v případě podprůměrných výdělků (Příklady 2 a 3) nevznikne v NDC systému nárok na důchod. Zejména při kratší době pojištění lze očekávat nutnost významnějšího odkladu odchodu do důchodu. V DB systému lze v 62 letech získat poměrně slušný důchod, při plné době pojištění 67% a po 35 letech pojištění 57% výdělků před odchodem do důchodu.
3. Při jen mírně nadprůměrných výdělcích – 106% průměru – (Příklady 4 a 5) budou důchody z NDC systému vyšší než z DB systému, při plné době pojištění o 4% a při 35 letech pojištění o 2%.
4. Při nadprůměrných výdělcích (příklad 6) a plné době pojištění bude jednoznačně výhodnější důchod z NDC systému, a to o 39%. Při zkracující se době pojištění by se však tento rozdíl snižoval.
5. Výše důchodu v NDC systému závisí na době dožití při jeho přiznání (tj. v 62 letech), která se v roce 2004 předpokládá 18 let. Očekává se však její zvyšování cca o 8 let do roku 2060, což znamená při zachování ostatních parametrů systému snížení důchodů cca o 30%.
6. Pro zachování úrovně důchodů podle tabulky by bylo nutné, vzhledem k předpokládanému demografickému vývoji, zvýšit reálný věk odchodu do starobního důchodu zhruba tak, jak je uvedeno v hlavním materiálu v Grafu 2 (za předpokladu zachování míry zaměstnanosti).

Tabulka č. 10. Míra zaměstnanosti mužů, žen a starších osob ve státech EU a ČR

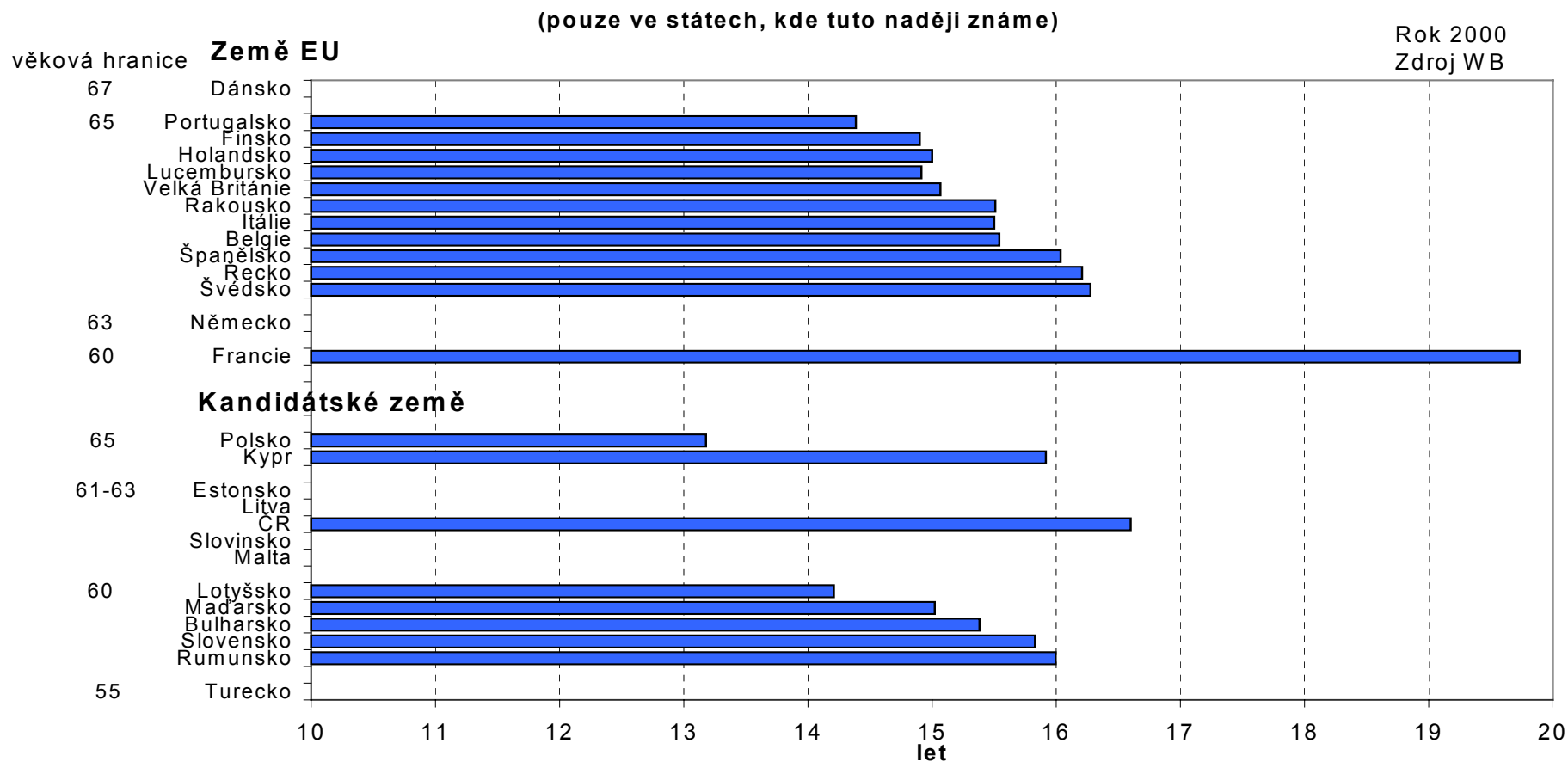
	Celková míra zaměstnanosti (15 - 64 let)			Míra zaměstnanosti žen (15 - 64 let)			Míra zaměstnanosti starších pracovníků (55 - 64 let)		
	2001	Změna 2000 - 01	Změna 1995 - 01	2001	Změna 2000 - 01	Změna 1995 - 01	2001	Změna 2000 - 01	Změna 1995 - 01
Belgie	59,9	- 0,6	3,8	51,0	- 0,5	6,0	25,1	- 1,2	2,2
Dánsko	76,2	- 0,1	2,8	72,0	0,4	5,3	58,0	2,3	8,2
Německo	65,8	0,4	1,2	58,8	0,9	3,5	37,7	0,2	0,0
Řecko	55,4	- 0,3	0,7	40,9	- 0,3	2,8	38,0	- 0,6	- 3,0
Španělsko	57,7	1,5	10,9	43,0	1,8	11,2	39,2	2,2	6,8
Francie	62,8	0,7	3,2	56,0	0,8	3,8	31,9	2,0	2,6
Irsko	65,7	0,6	11,1	54,9	0,9	12,9	46,8	1,5	7,0
Itálie	54,9	1,1	4,0	41,1	1,5	5,7	28,1	0,3	- 0,5
Lucembursko	62,9	0,2	4,2	50,9	0,8	8,3	24,4	- 2,3	0,7
Nizozemí	74,1	1,2	9,4	65,2	1,7	11,5	39,6	1,4	10,3
Rakousko	68,4	0,0	- 0,3	60,1	0,5	1,0	28,6	- 0,2	- 1,5
Portugalsko	68,7	0,5	4,9	61,0	0,7	6,6	50,1	- 0,9	3,8
Finsko	68,2	0,8	6,4	65,4	1,0	6,3	45,8	3,6	11,0
Švédsko	74,1	1,1	3,1	72,4	1,3	2,8	66,8	1,9	5,1
Velká Británie	71,8	0,3	3,2	65,1	0,3	3,3	52,3	1,5	4,7
EU15	64,1	0,7	4,0	55,0	0,9	5,3	38,8	1,0	2,8
Česká Republika	64,7	-1,1	-4,8	56,1	-1,1	-4,6	42,8	1,4	6,4
Cílový ukazatel 2010	70 %			Více než 60 %			50 %		
Zdroj: Eurostat, Evropský výzkum pracovních sil Za ČR ČSÚ – 3. čtvrtletí 2003 vs. 3. čtvrtletí 2002 a rok 1995									

Graf č. 10. Věková hranice odchodu do důchodu a průměrná délka života dožívajících se věkové hranice



Předpokládáme –li, že osoba odchází do starobního důchodu v roce dosažení věkové hranice, pak naděje dožití ve věku věkové hranice vyjadřuje průměrnou dobu pobírání starobního důchodu. Tato doba se v uvedených letech (1999 - 2001) prodloužila u mužů o 2 roky (z 15 na 17 let), u žen o 1 rok (z 23 na 24 let).

Graf č. 11. Naděje dožití mužů ve věku věkové hranice



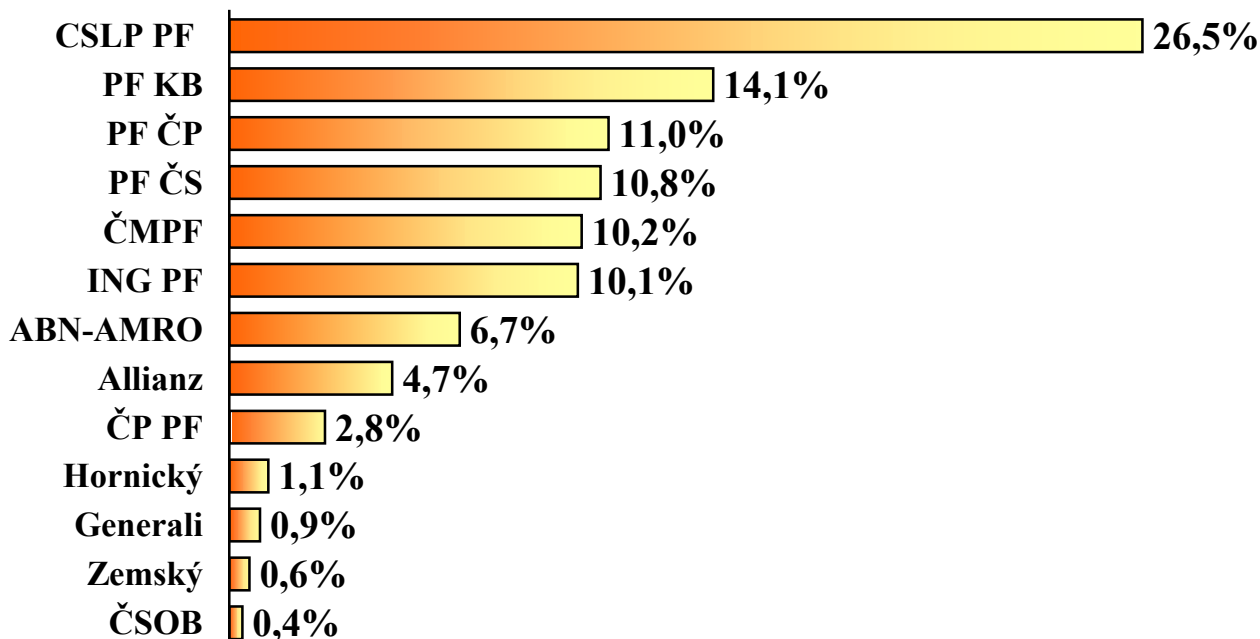
Poznámka : Pro ženy nejsou údaje k dispozici

Tabulka č. 11. Vybrané údaje o penzijním připojištění se státním příspěvkem

	<i>Stav ke konci roku</i>								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Celkový počet penzijních fondů	24	44	44	38	30	24	19	14	13
Celková aktiva (v mld. Kč)	1,2	7,1	24,0	23,2	31,1	37,4	44,4	55,0	69,0 *)
Celková aktiva v % HDP	0,1	0,5	1,5	1,4	1,7	2,0	2,2	2,5	3,0 *)
Počet účastníků (v tisících)	183	1 290	1 564	1 638	1 740	2 006	2 298	2 473	2524
Příspěvky účastníků (v daném roce) v mld. Kč	0,1	3,2	5,3	6,2	6,8	7,2	9,1	10,0	11,0
Státní příspěvky (v daném roce) v mld. Kč	0,0	1,1	1,8	1,9	2,0	2,1	2,5	2,7	2,8
Průměrný měsíční příspěvek účastníka v Kč	118	205	284	314	328	301	329	340	366
Průměrný měsíční státní příspěvek v Kč	43	72	97	95	94	85	90	90	87
Provozní náklady v daném roce									
v % aktiv	7,9	13,4	4,2	4,7	4,1	3,6	3,6	2,7	
v % ročních příspěvků účastníků	149,7	29,8	19,0	17,5	18,8	18,8	17,8	15,0	
Průměrné zhodnocení vkladu účastníka v %		11,0	9,9	9,2	8,2	5,6	4,0	4,0	3,5*)
Průměrné reálné zhodnocení vkladu účastníka v %		1,7	1,0	0,6	-2,3	3,4	0,1	-0,7	1,8*)

*) odhad

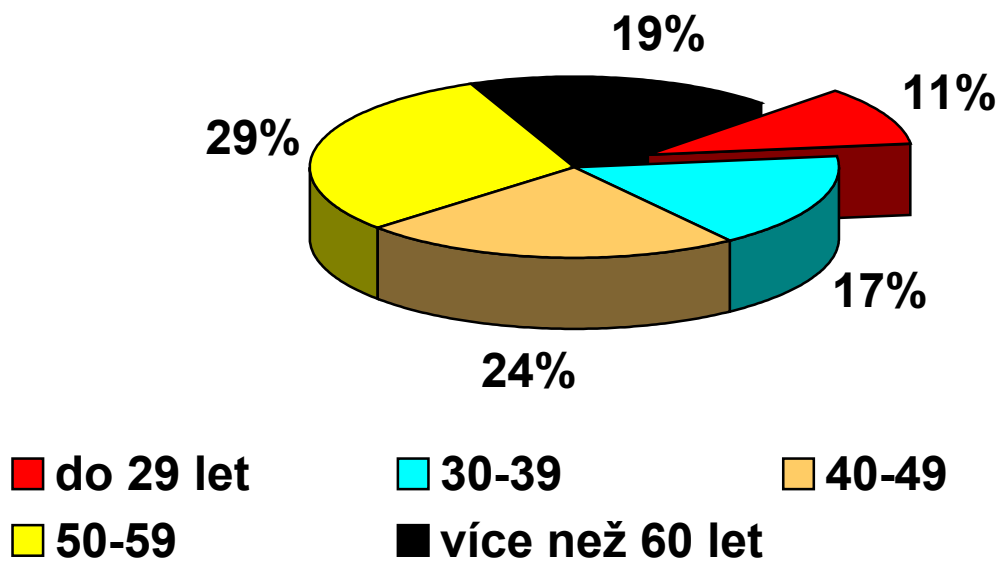
Graf č. 12. Aktiva spravovaná jednotlivými fondy
v % celkových aktiv k 31.12.2002



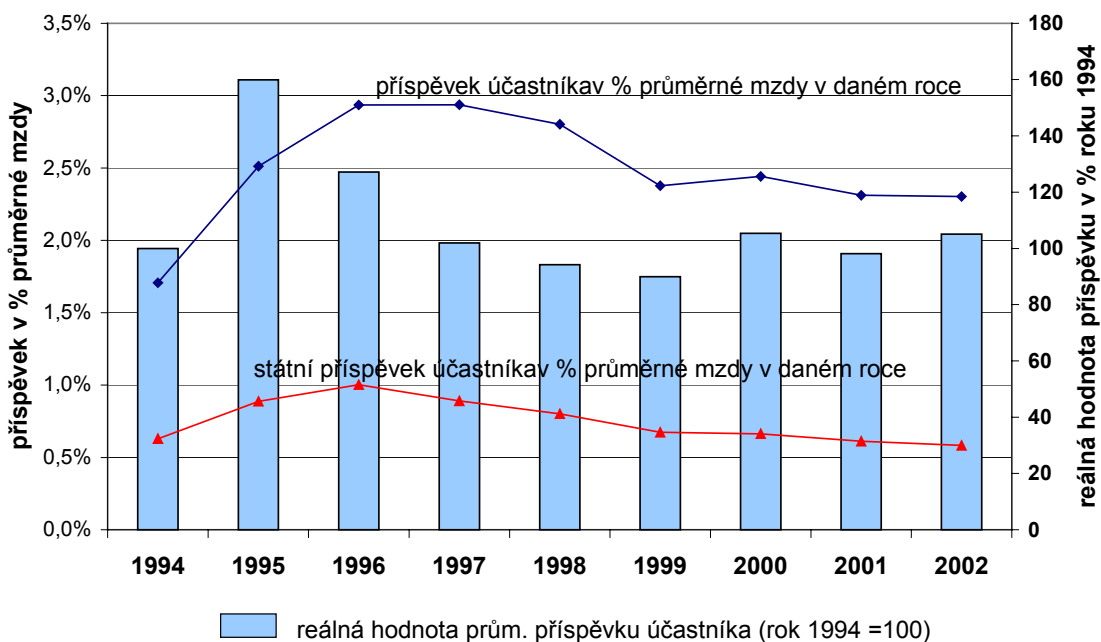
Tabulka č. 12. Seznam penzijních fondů (činných k 1.8.2003)

	<i>název penzijního fondu</i>
1	ABN Amro penzijní fond, a.s.
2	Allianz penzijní fond, a.s.
3	CREDIT SUISSE LIFE & PENSIONS penzijní fond
4	Českomoravský penzijní fond, a.s.
5	ČSOB Penzijní fond, a.s.
6	Generali penzijní fond a.s.
7	Hornický penzijní fond, a.s.
8	ING penzijní fond, a.s.
9	Penzijní fond České pojišťovny, a.s.
10	Penzijní fond Komerční banky a.s.
11	Spořitelní penzijní fond, a.s.
12	Zemský penzijní fond, a.s.

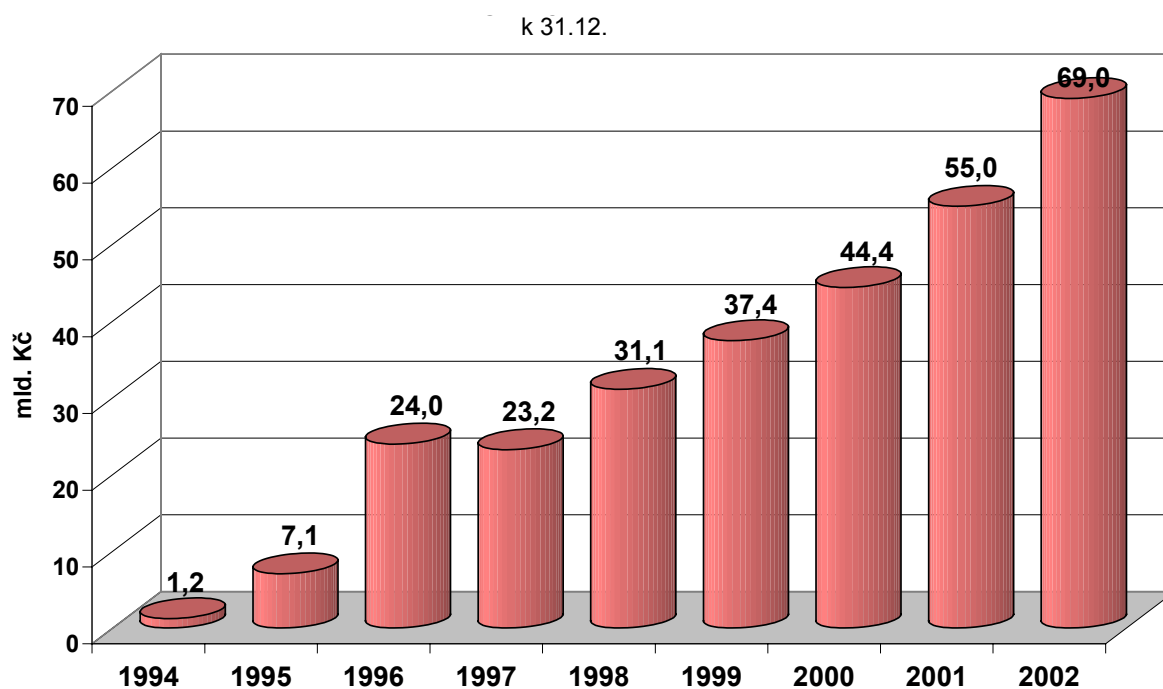
Graf č. 13. Účastníci podle věkových skupin ke konci 2.čtvrtletí 2003



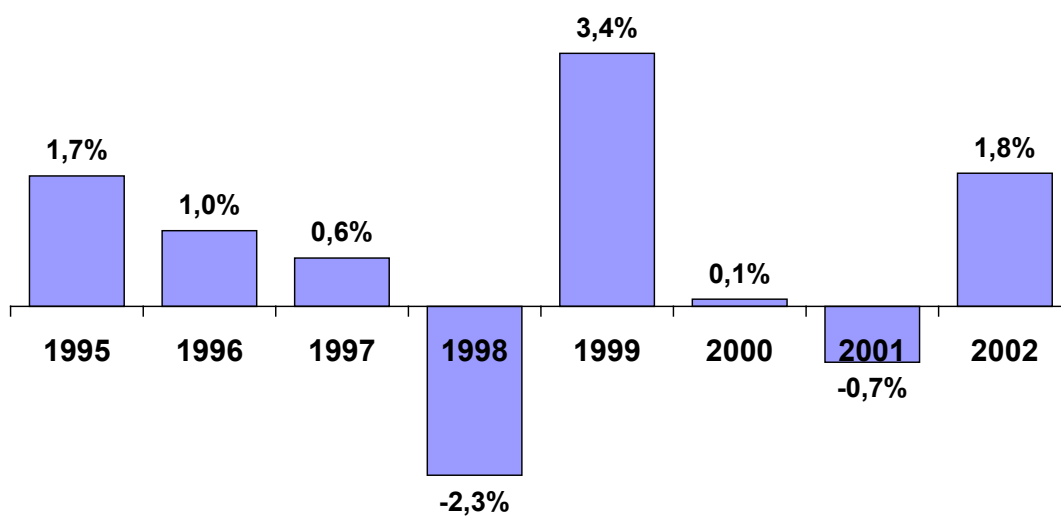
Graf č. 14. Vývoj reálné hodnoty průměrného příspěvku účastníka a podílu příspěvku účastníka a státu na průměrné mzdě



Graf č. 15. Vývoj aktiv PF



Graf č. 16. Průměrný reálný výnos za celý sektor penzijních fondů



Možné řešení budoucího NDC systému

V souladu s hlavními principy navrženými v materiálu bylo připraveno určité možné řešení budoucího NDC systému, které bude nutné korigovat na základě výsledků diskusí a rozhodnutí o přijetí hlavních principů a o nastavení základních „trvalých“ parametrů systému.

Dále se uvádí možná řešení hlavních problémových okruhů důchodového pojištění při přechodu k NDC systému:

- (1) Starobní pojištění
- (2) Invalidní pojištění
- (3) Pozůstalostní pojištění
- (4) Přejícné období
- (5) Dopad změn systému do výše důchodu
- (6) Organizační zabezpečení – nositel pojištění
- (7) Vztah ke státnímu rozpočtu – financování

(1) Starobní pojištění

Starobního pojištění budou **účastni povinně**

- a) osoby mající příjem ze závislé činnosti,
- b) osoby mající příjem ze samostatné výdělečné činnosti a
- c) osoby v zákoně taxativně vyjmenované, které nemají příjem ze závislé činnosti ani ze samostatné výdělečné činnosti; účast těchto osob na starobním pojištění je kryta platbami do systému starobního pojištění - jednak platbami státu a jednak platbami z jiných systémů, a to ze systému invalidního pojištění, ze systému nemocenského pojištění a ze systému zaměstnanosti.

Jedním z nejdůležitějších znaků systému NDC je transparentní financování důchodových nároků získaných za různé nepřispěvkové doby, pokud se vůbec k těmto dobám přihlíží (současné náhradní doby pojištění), které by měly být ze sociálního a politického hlediska důchodovým systémem uznávány. V souvislosti se zavedením systému NDC musí být redukován rozsah současných náhradních dob pojištění hodnocených pro účely důchodového pojištění. Současně je nutno nároky vyplývající ze zohledněných nepřispěvkových dob pokrýt platbami státu a platbami z jiných sociálních systémů, a to podle charakteru těchto dob. Krajiním řešením by bylo úplné zrušení těchto dob. Tím by se sice ještě více snížila možnost „politické manipulace“ se systémem, ale toto řešení by znamenalo, že pojištěnci s velkým podílem nepřispěvkových dob by byli ohroženi chudobou.

Pro **stanovení výše platby** za osoby, které budou účastny důchodového pojištění prostřednictvím uvedených dob, se bude vycházet z počtu těchto osob a z vyměřovacích základů stanovených pro uvedené případy. Vyměřovací základ pro určení výše plateb do systému starobního (ale i invalidního a pozůstalostního) pojištění se bude stanovovat podle charakteru sociální události, a to odstupňovanou procentní výší buď ze všeobecného vyměřovacího základu v případech, kdy lze

předpokládat, že pojištěnec neměl před vznikem sociální události (studium, příprava osob se zdravotním postižením pro pracovní uplatnění, výkon základní vojenské služby a civilní služby, péče o dítě) rozhodný příjem, nebo z osobního vyměřovacího základu v případech, kdy lze předpokládat, že pojištěnec (v případě evidované nezaměstnanosti, péče o bezmocnou osobu, pobírání nemocenských dávek) tyto příjmy před vznikem stanovené sociální události měl.

Stát bude odvádět **platby** za dobu studia, základní vojenské služby, civilní služby, péče o dítě a o bezmocnou osobu, za dobu „evidované nezaměstnanosti“, za dobu přípravy osob se změněnou pracovní schopností, za dobu pobírání plného invalidního důchodu, a za dobu pobírání nemocenských dávek.

Tabulka 1. Vyměřovací základy pro platby za nepřispěvkové doby

	Vyměřovací základ pro platbu	
	Osobní vyměřovací základ	Všeobecný vyměřovací základ
Studenti		50 %
nezaměstnaní	50 %	
vojenská služba		80 %
civilní služba		50 %
péče o děti do 4 let		80 %
péče o bezmocnou osobu	80 %	
invalidní důchodci	100 %	
osoby s nem. dávkami	80 %	

Na **osobním záznamu pojištěnce** bude evidována částka zaplaceného pojistného za období od vstupu pojištěnce do systému starobního pojištění a dále platby ze státního rozpočtu.

Indexování („zhodnocování“) částek evidovaných na osobních záznamech pojištěnců se bude provádět každoročně, a to podle nárůstu objemu skutečně zaplaceného pojistného v předchozím období – za poslední dva po sobě následující kalendářní roky před rokem, v němž se indexace provádí.¹⁾

Nárok na starobní důchod vznikne při dosažení minimální věkové hranice stanovené zákonem (při zavedení 62 let pro muže i ženy), **pokud bude na osobním záznamu pojištěnce evidována částka minimálně v takové výši, z které by mohl být vyměřen plný starobní důchod nejméně ve výši garantovaného minimálního příjmu** (1,2násobek životního minima – částka na „osobní potřeby“ + částka „na bydlení“). **Bez ohledu na hodnotu osobního záznamu pojištěnce vznikne nárok na starobní důchod dosažením věku aspoň o 5 let vyššího, než je minimální věková hranice (67 let) při získání nejméně 40 roků pojištění nebo při dosažení věku aspoň o 10 let vyššího, než je minimální věková hranice (72 let) při získání nejméně 25 roků pojištění.**

Minimální věková hranice stanovená při zavedení NDC systému, tj. 62 let, se bude upravovat vždy po 6 letech podle vývoje demografických parametrů (např. o 2 – 3 měsíce ročně pro muže i ženy do roku 2028 by bylo dosaženo věkové hranice 65 let).

Výše plného starobního důchodu bude stanovena jako podíl celkové částky evidované na osobním záznamu pojištěnce ke dni přiznání důchodu a upravené

¹⁾ Jiný způsob indexace není vhodný, protože by mohla být narušena finanční stabilita systému.

průměrné doby dožití mužů i žen daného věku platné k tomuto dni. Výši starobního důchodu bude možno na žádost stanovit také s přihlédnutím k jedné polovině nebo jedné čtvrtině celkové částky evidované na osobním záznamu pojištěnce. Zbýlá částka evidovaná na osobním záznamu se bude i nadále indexovat podle obecných pravidel. Po stanovené minimální době bude možno požádat o přiznání starobního důchodu ze zbylé částky evidované na osobním záznamu pojištěnce. Při stanovení výše se bude postupovat podle obecných pravidel a nově přiznaný „další“ starobní důchod se sloučí s dříve přiznaným důchodem a bude s ním nadále tvořit jeden celek.

V případě, že **výše vypočteného plného starobního důchodu nebude dosahovat aspoň částky garantovaného minima, bude poživateli důchodu vyplácena tzv. „vyrovnávací dávka“**. „Vyrovnávací dávka“ nebude starobním důchodem, ale příjmově testovanou dávkou, která dorovná příjem poživatele tohoto důchodu do této částky při splnění stanovených podmínek. **O nároku na vyrovnávací dávku bude rozhodovat příslušný orgán jiného sociálního systému.** Tento orgán také bude nositeli pojištění hradit náklady na vyplacené vyrovnávací dávky.

Bude umožněn **souběh** plného i kráceného **starobního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti** bez jakýchkoliv omezení. I z příjmů z této výdělečné činnosti se bude odvádět pojistné a v důsledku toho si bude pojištěnec zvyšovat své důchodové nároky (tedy bez ohledu na to, zda při výdělečné činnosti pobírá starobní důchod či nikoliv).

Vyplácené důchody se budou každoročně v pevně stanoveném termínu **zvyšovat** v závislosti na příjmech systému (na meziročním nárůstu objemu zaplaceného pojistného), minimálně však podle růstu cen (zachování reálné hodnoty důchodů). Případný rozdíl bude hrazen z rezervního fondu a v dalším období pak bude valorizace důchodů úměrně nižší.

(2) Invalidiní pojištění

Osobní rozsah invalidního pojištění - okruh osob účastných invalidního pojištění bude stejný jako okruh osob účastných starobního pojištění.

Pojištěnec bude plně invalidní, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesne jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti nejméně o 66 %. Za dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav se bude považovat nepříznivý zdravotní stav, který podle poznatků lékařské vědy potrvá déle než jeden rok.

Pojištěnec bude mít nárok na plný invalidní důchod, jestliže se stane plně invalidním a získá potřebnou dobu pojištění nebo se stane plně invalidním následkem pracovního úrazu (nemoci z povolání), pokud ke dni vzniku plné invalidity nedosáhne minimální věkové hranice pro nárok na starobní důchod. **Nárok na plný invalidní důchod zanikne** dnem dosažení věkové hranice o pět roků vyšší než bude minimální věková hranice pro nárok na starobní důchod (tímto dnem vznikne nárok na starobní důchod ze systému NDC).

Potřebná doba pojištění pro nárok na plný invalidní důchod bude činit u pojištěnce ve věku

do 20 let méně než jeden rok,

od 20 let do 22 let jeden rok,

od 22 let do 24 let dva roky,
od 24 let do 26 let tři roky,
od 26 let do 28 let čtyři roky a
nad 28 let pět roků.

Potřebná doba pojištění pro nárok na plný invalidní důchod se bude zjišťovat z období před vznikem plné invalidity, a půjde-li o pojištěnce ve věku nad 28 let, z posledních deseti roků před vznikem plné invalidity.

Za **dobu pojištění** se bude považovat doba účasti na pojištění, za kterou bylo zapláceno pojistné, a dále doba bez výdělku, za kterou byly odvedeny platby ze státního rozpočtu nebo z jiných systémů obdobně jako v případě systému starobního pojištění s tím, že bude třeba zvážit, zda pouze pro posouzení splnění podmínek nároku na plný invalidní důchod (nikoliv pro výši důchodu) nehodnotit dobu bez výdělku v širším rozsahu (v obdobném rozsahu jako podle současné právní úpravy v případě náhradních dob pojištění).

Cílem navrhované konstrukce **stanovení výše plného invalidního důchodu** bude dosáhnout přiznání plného invalidního důchodu ve výši odpovídající výši starobního důchodu přiznaného při dosažení věku o 5 let vyššího, než je minimální věková hranice pro nárok na starobní důchod. Výše plného invalidního důchodu se stanoví v závislosti

- a) na částce evidované na osobním záznamu pojištěnce,
- b) na upravené průměrné době dožití mužů i žen ve věku o 5 let vyšším, než je minimální věková hranice pro nárok na starobní důchod platná v roce, v němž se přiznává plný invalidní důchod,
- c) na délce doby pojištění a
- d) na délce dopočtené doby.

Navrhované řešení by spočívalo v tom, že by se za dobu, kdy bylo zapláceno pojistné, vycházelo z částky evidované na individuálním záznamu pojištěnce a za dobu dopočtenou by se důchod zvýšil v poměru k době, za kterou bylo zapláceno pojistné.

Dopočtenou dobou bude doba od vzniku nároku na plný invalidní důchod do dosažení věku o pět let vyššího, než bude minimální věková doba platná v roce, kdy vznikl nárok na plný invalidní důchod.

Vyplácené plné invalidní důchody se budou každoročně **zvyšovat** obdobně a o stejnou částku jako starobní důchody. Vždy po uplynutí doby pěti roků výplaty se plný invalidní důchod místo zvýšení **přepočte podle aktuálních údajů** na osobním záznamu tak, aby poživatel tohoto důchodu plynule přestoupil po dosažení věku o 5 roků vyššího, než je minimální věková hranice pro nárok na starobní důchod do NDC systému; tímto dnem nárok na plný invalidní důchod zanikne a vznikne nárok na starobní důchod.

Výše plného invalidního důchodu bude činit nejméně stanovenou minimální částku (např. 1,2násobek životního minima pro jednotlivce). V případě, že je poživatel plného invalidního důchodu odkázán pouze na tento důchod, který nedosahuje částky 1,2násobku životního minima, bude se spolu s důchodem

vyplácet tzv. **vyrovnávací dávka** za stejných podmínek jako v případě její výplaty se starobním důchodem v souvislosti se zaručením garantovaného minimálního příjmu.

Dořešena musí být situace, kdy pojištěnec získá ke dni vzniku plné invalidity dobu pojištění kratší než jeden měsíc (např. – v těchto případech by se vždy za dobu pojištění považovala doba jednoho měsíce a za částku evidovanou na osobním záznamu by byla považována částka odpovídající např. výši pojistného odvedeného z částky průměrné měsíční mzdy). V této souvislosti musí být řešena i otázka nároku na plný invalidní důchod v mimořádných případech (invalidé z mládí).

Výdělečná činnost nebude mít vliv na nárok na plný invalidní důchod, ale při překročení určité výše příjmu z výdělečné činnosti (např. 1,5násobek průměrné mzdy) se výše důchodu upraví na polovinu, a to v těch kalendářních měsících, ve kterých výše příjmu přesáhne stanovenou částku. Při výdělečné činnosti v cizině se plný invalidní důchod nebude vyplácet; to nebude platit v případě výdělečné činnosti vykonávané na území členského státu EU a v případech upravených dvoustrannou mezinárodní smlouvou.

Pojištěnec bude částečně invalidní, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesne jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti nejméně o 33 %.

Pojištěnec bude mít nárok na částečný invalidní důchod, jestliže se stane částečně invalidním a získá potřebnou dobu pojištění nebo se stane částečně invalidním následkem pracovního úrazu (nemoci z povolání). Potřebná doba pojištění pro nárok na částečný invalidní důchod a dopočtená doba se bude zjišťovat stejně jako v případě plného invalidního důchodu.

Výše částečného invalidního důchodu se stanoví určitou procentní sazbou z výše plného invalidního důchodu, který by náležel pojištěnci v případě, že by byl uznán plně invalidní.

Vyplácené částečné invalidní důchody se budou **zvyšovat a** vždy po uplynutí pěti let se místo zvýšení **přepočítají** obdobně jako plné invalidní důchody.

Pokud v případě **souběhu s příjmem z výdělečné činnosti** průměrný měsíční příjem poživatele částečného invalidního důchodu

- a) nepřesáhne 66 % pojištěncova srovnatelného vyměřovacího základu, částečný invalidní důchod se vyplácí v plné výši,
- b) bude vyšší než 66 %, ale nepřesáhne 80 % pojištěncova srovnatelného vyměřovacího základu, částečný invalidní důchod se bude vyplácet ve výši poloviny,
- c) přesáhne 80 % pojištěncova srovnatelného vyměřovacího základu, částečný invalidní důchod se nebude vyplácet.

Při výdělečné činnosti v cizině se částečný invalidní důchod nebude vyplácet; to nebude platit v případě výdělečné činnosti vykonávané na území členského státu EU a v případech upravených dvoustrannou mezinárodní smlouvou.

Průměrný měsíční příjem z výdělečné činnosti se bude zjišťovat z rozhodného období, kterým v zásadě bude kalendářní rok před rokem, v němž se bude provádět kontrola tohoto příjmu; kontrola příjmu se bude provádět každoročně. Za srovnatelný vyměřovací základ se bude považovat průměrný měsíční příjem z výdělečné činnosti zjištěný za období deseti kalendářních roků před rokem přiznání částečného

invalidního důchodu vynásobený koeficientem vyjadřujícím obecný mzdový nárůst za období od přiznání důchodu do roku, v němž se bude provádět kontrola průměrného měsíčního příjmu z výdělečné činnosti. Za příjem z výdělečné činnosti se bude považovat vyměřovací základ pro stanovení pojistného.

(3) Pozůstalostní pojištění

Vdovský a vdovecký důchod

Nárok na vdovský (vdovecký) důchod vznikne po manželovi, který byl poživitelem starobního, plného nebo částečného invalidního důchodu, nebo splnil ke dni smrti podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod, anebo zemřel následkem pracovního úrazu.

Vdovský (vdovecký) důchod bude náležet po dobu jednoho roku od smrti manžela. Po uplynutí této doby bude nárok na důchod trvat, jestliže pozůstalý

- a) pečuje o nezaopatřené dítě, dítě zdravotně postižené nebo o bezmocného svého rodiče nebo rodiče zemřelého manžela,
- b) je plně invalidní nebo
- c) dosáhl věku o pět let vyššího než je minimální věková hranice stanovená pro nárok na starobní důchod z NDC systému.

Nárok na vdovský (vdovecký) důchod vznikne znovu, jestliže se některá z těchto podmínek splní do pěti roků po zániku dřívějšího nároku na tento důchod.

Nárok na vdovský (vdovecký) důchod zanikne uzavřením nového manželství. Nárok na vdovský (vdovecký) důchod rovněž zanikne dnem právní moci rozhodnutí soudu o tom, že vdova (vdovec) úmyslně způsobila (způsobil) smrt manžela jako pachatel, spolupachatel nebo účastník trestného činu.

Výše vdovského (vdoveckého) důchodu se stanoví určitou procentní sazbou z výše důchodu, na který měl nebo by měl nárok zemřelý manžel v době smrti.

V případě, že je pozůstalý odkázán pouze na vdovský (vdovecký) důchod, který nedosahuje částky 1,2násobku životního minima, bude se spolu s vdovským (vdoveckým) důchodem vyplácet tzv. **vyrovnávací dávka** za stejných podmínek jako v případě její výplaty se starobním důchodem v souvislosti se zaručením garantovaného minimálního příjmu.

Výdělečná činnost nebude mít vliv na nárok na vdovský (vdovecký) důchod, ale při překročení určité výše příjmu z výdělečné činnosti (např. průměrné mzdy) nebude náležet jeho výplata, případně se výše důchodu upraví (např. na polovinu), a to v těch kalendářních měsících, za které výše příjmu přesáhne stanovenou částku.

Sirotčí důchod

Nárok na sirotčí důchod bude mít nezaopatřené dítě, zemřel-li rodič dítěte, nebo při splnění stanovených podmínek osoba, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů, jestliže rodič nebo uvedená osoba byli poživiteli starobního, plného invalidního nebo částečného invalidního důchodu nebo ke dni smrti splnili podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod, anebo zemřeli následkem pracovního úrazu.

Osiřelé nezaopatřené dítě bude mít při splnění zákonem stanovených podmínek nárok na sirotčí důchod po každém ze zemřelých rodičů.

Nárok na sirotčí důchod nevznikne po pěstounovi nebo jeho manželovi.

Nárok na sirotčí důchod zanikne osvojením; dojde-li ke zrušení osvojení, vznikne nárok na sirotčí důchod znovu. Nárok na sirotčí důchod zanikne dnem právní moci rozhodnutí soudu o tom, že dítě úmyslně způsobilo smrt rodiče jako pachatel, spolupachatel nebo účastník trestného činu.

Výše sirotčího důchodu se stanoví určitou procentní sazbou z výše důchodu, na který měl nebo by měl nárok zemřelý rodič v době smrti.

V případě, že bude sirotek odkázán pouze na sirotčí důchod, který nedosahuje částky životního minima pro takové dítě, bude se spolu se sirotčím důchodem vyplácet **vyrovnávací dávka** za stejných podmínek jako v případě její výplaty se starobním důchodem v souvislosti se zaručením garantovaného minimálního příjmu.

Výdělečná činnost ani příjem z ní nebude mít vliv na nárok na sirotčí důchod ani na jeho výplatu.

Celková výše pozůstalostních důchodů po jednom zemřelém nebude smět přesáhnout výši důchodu zemřelého, z kterého byly tyto důchody vyměřeny. Přesáhne-li úhrn pozůstalostních důchodů výši důchodu zemřelého, z kterého byly vyměřeny, sníží se tyto důchody stejným dílem (variantně: proporcionálně) tak, aby jejich úhrn výši důchodu zemřelého nepřesahoval.

(4) Souběh nároků na důchody a jejich výplatu

Budou-li **současně splněny podmínky nároku na výplatu starobního důchodu, plného invalidního důchodu nebo částečného invalidního důchodu s důchodem pozůstalostním**, bude krácen na polovinu vždy pozůstalostní důchod.

Pozdější valorizace důchodů nebude mít na tuto úpravu vliv.

(5) Přejídné období

Obecné zásady přejídného období pro DB systém spočívají v jeho postupném přizpůsobování zaváděnému NDC systému, a to zejména pokud jde o

- a) věkovou hranici pro nárok na starobní důchod,
- b) náhradní doby pojištění, resp. „nepříspěvkové doby“,
- c) postupnou změnu redukčních hranic.

Změny současného DB systému budou muset spočívat zejména v těchto opatřeních:

1. **Pokračovat ve zvyšování věkové hranice pro nárok na starobní důchod** ²⁾ (cílový stav - jednotná věková hranice pro muže a ženy).
2. Pokračovat v prodlužování rozhodného období, z něhož se zjišťují příjmy pro výpočet důchodu (cílový stav - „celoživotní příjmy“).

2) Již v současné době existují státy, kde je vyšší věková hranice (67 let) nebo se k ní směřuje (Dánsko, Island, Norsko, USA), někde se začíná diskuse (Německo). Na mezinárodním fóru se v souvislosti s předpokládaným prodlužováním naděje dožití objevují i úvahy o věkové hranici 70 let.

3. Změnit způsob indexace výdělků - vyměřovacích základů (s ohledem na způsob indexace v NDC systému).
4. Kromě zrušení dočasně krácených předčasných starobních důchodů **zpřísnit redukce u trvale krácených předčasných starobních důchodů** tak, aby systém byl i v budoucnu nastaven pojistně matematicky „správně“ a dále **zvážit možnost zkrácení doby předčasného odchodu do důchodu z 3 let na 2 roky** před dosažením „administrativní věkové hranice“.
5. Zcela **zrušit zápočet doby studia** jako doby účasti na důchodovém pojištění (v této souvislosti bude nutno řešit problém mladých invalidů).
6. Jako náhradní dobu pojištění **hodnotit dobu „evidované nezaměstnanosti“ pouze v období, kdy občan pobírá hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání.**
7. **Zmírnit nadměrnou nivelizaci v současném DB systému a jeho nedostatečnou schopnost reagovat na stárnutí české populace**
 - **zmírněním redukce vyměřovacích základů** – pokud jde o problém nivelizace,
 - **snížením procentní výměry za rok pojištění** (dosud 1,5 %) – pokud jde o reagování na stárnutí populace.

Přechod z dosavadní právní úpravy na novou bude realizován tak, že pojištěncům narozeným v roce 1947 a dříve budou důchody vyměřovány pouze podle stávajícího DB systému, pojištěncům narozeným mezi roky 1948 (pojištěnci narození v roce 1948 dosáhnou v roce 2010 věku 62 let a splní věkovou podmínku pro nárok na starobní důchod z NDC systému) až 1966 budou přiznávány důchody částečně ze stávajícího DB systému a částečně z nového NDC systému (Tabulka 2) a pojištěncům narozeným v roce 1967 a později budou důchody vyměřovány pouze podle pravidel nového NDC systému. **Nová pravidla se ovšem budou vztahovat pouze na důchody přiznané za účinnosti nové právní úpravy (tj. po roce 2009).**³⁾

Tento způsob transformace bude vyžadovat udržování obou systémů vedle sebe, a to včetně rozdílných podmínek nároku na důchod a valorizace důchodů. Vzhledem k odlišnému způsobu valorizace důchodů ve stávajícím a novém systému budou mít důchodci, jimž budou náležet důchody z obou systémů, dva samostatné důchody, které nebude možné sloučit v jeden. Pro realizaci tohoto způsobu transformace bude nutné vytvořit individuální záznamy pojištěnců a „naplnit“ je potřebnými údaji od roku 1966.

Při vyměřování nestarobních důchodů pro pojištěnce s částečným důchodem ze stávajícího systému a z nového systému se nebude, na rozdíl od starobních důchodů, vycházet z roku narození pojištěnce, ale z roku přiznání důchodu. Částečné důchody z obou systémů tak budou náležet pojištěncům, kterým bude přiznán takovýto důchod mezi roky 2010 a 2028.

3) Významná část pojištěnců narozených i po roce 1948 bude moci podle stávajících pravidel odejít do starobního důchodu ještě před rokem 2010 a nelze proto na ně vztahovat nová pravidla. Extrémním případem by v tomto ohledu byla žena narozená v roce 1948, která vychovala více jak 4 děti, která by podle stávajících pravidel mohla odejít do starobního důchodu už v roce 2000, tj. 10 let před účinností nových předpisů. Stejná žena narozená až v roce 1955 by mohla odejít do důchodu v roce 2009.

Tabulka 2. Podíl důchodů ze stávajícího a nového systému (v %)

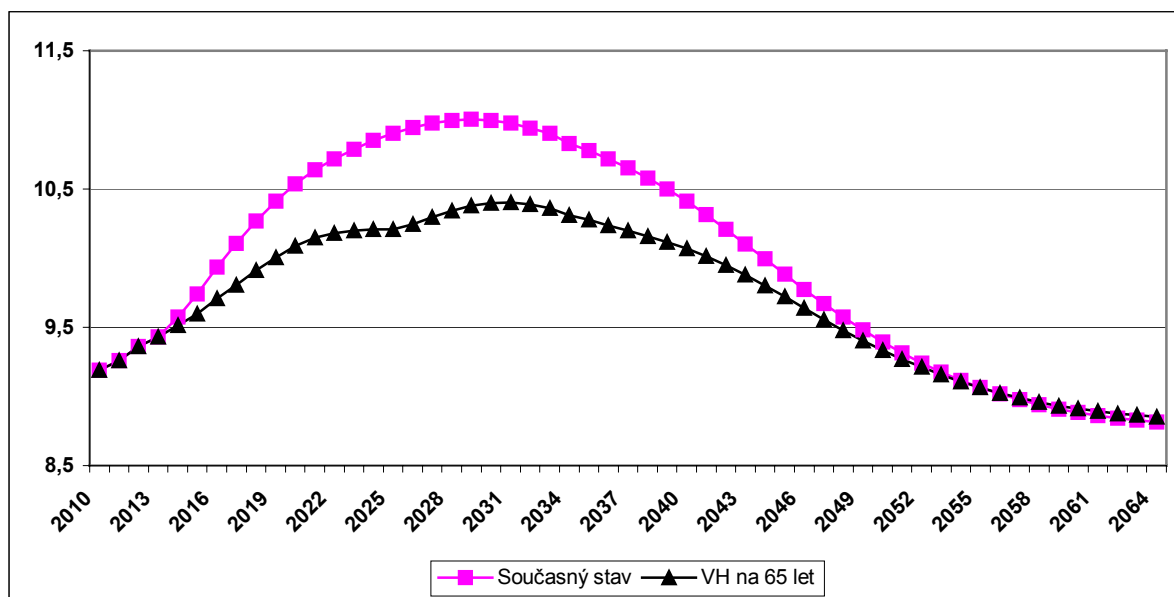
Rok narození	Důchod ze stávajícího DB systému	Důchod z navrhovaného NDC systému
1947	100	0
1948	95	5
1949	90	10
1950	85	15
1951	80	20
1952	75	25
1953	70	30
1954	65	35
1955	60	40
1956	55	45
1957	50	50
1958	45	55
1959	40	60
1960	35	65
1961	30	70
1962	25	75
1963	20	80
1964	15	85
1965	10	90
1966	5	95
1967	0	100

Při jakékoliv variantě přechodného období budou i nadále vypláceny (a zvyšovány podle dosavadních pravidel) starobní důchody přiznané z DB systému přede dnem účinnosti důchodové reformy.

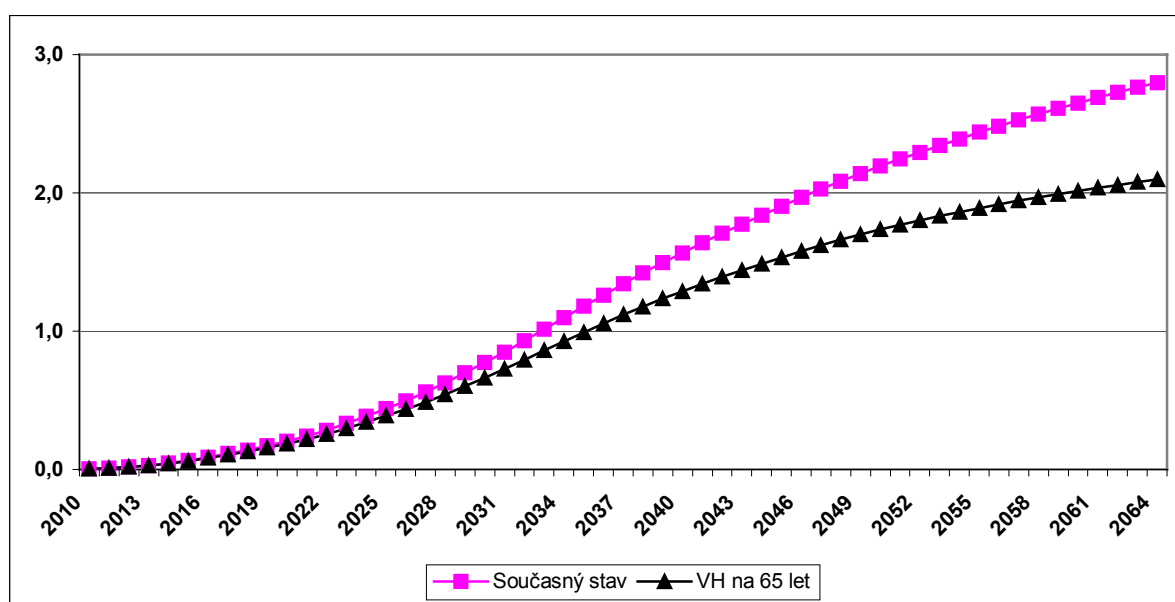
K financování deficitu důchodového systému po dobu přechodného období bude třeba jej „dotovat z vnějšku“. Např. ve Švédsku byly před zahájením reformy, která spočívala v přechodu z DB systému na NDC systém, k dispozici rezervy ve výši 6násobku ročních výdajů (rezervní fondy – Příloha 5.).

Vývoj výdajů na důchodové pojištění v přechodném období byl modelován na základě předpokladů uvedených v Příloze 6 Tabulce 5 - 8. Jedná se teoretickou projekci při příjmech systému na úrovni 28 %. V přechodném období se uvažuje navrhované dílčení nově přiznávaných důchodů ze starého a nového systému v období mezi roky 2010 a 2028. K plnému fungování NDC u všech starobních důchodů by mělo dojít po roce 2060. Projekce předpokládá, že v systémech nestarobních důchodů (invalidní a pozůstalostní) nebude vytvářena nerovnováha

Vývoj výdajů (v % HDP) v přechodném období byl modelován pro 2 různé varianty vývoje, a to pro současný stav (tj. po reformě veřejných financí) a pro růst věkové hranice na 65 let do roku 2025. Pro NDC se počítá s těmito hranicemi jako minimálními. Graf 1 neobsahuje dopad nákladů na garanci minimálního příjmu důchodce (1,2násobku životního minima při dosažení věkové hranice o 5 let vyšší než je minimální věková hranice a alespoň 40 letech pojištění resp. o 10 let vyšší při 25 letech pojištění).

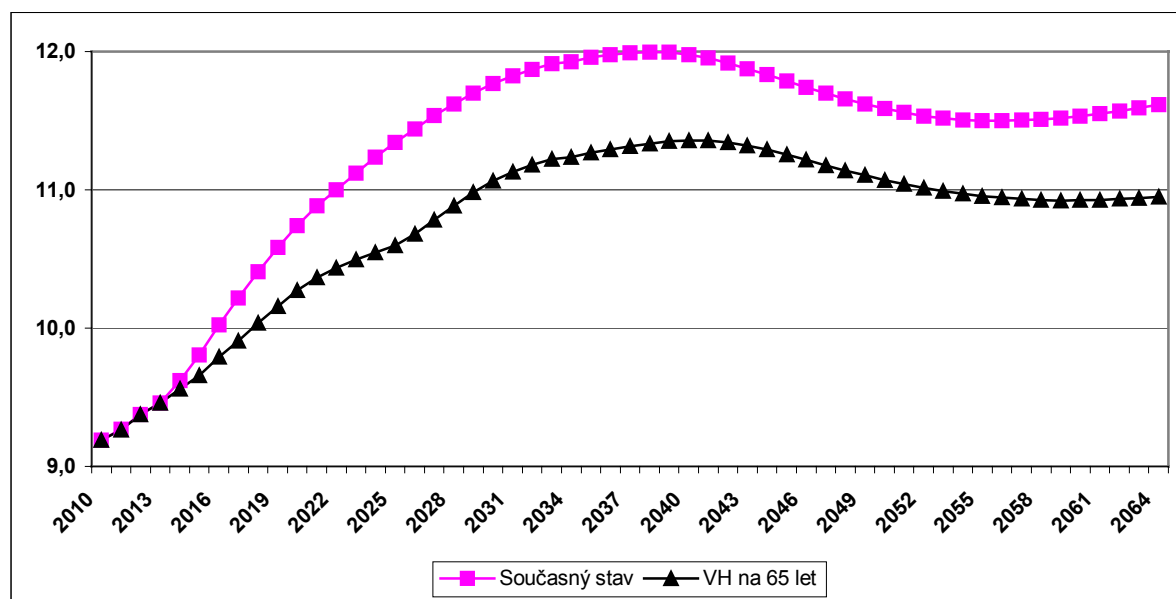
Graf 1. Přejchod na NDC – vývoj výdajů v % HDP

Graf 2 ukazuje vývoj nákladů v % HDP na garanci minimálního příjmu důchodce, který by se pohyboval stále na úrovni cca 30 % průměrné mzdy, což odpovídá dnešním 1,2násobku životního minima, pro výše zmíněné 2 varianty vývoje.

Graf 2. Náklady na garanci minimálního příjmu v % HDP

Celkové náklady na důchodový systém ukazuje Graf 3. Po zahrnutí nákladů na minimální garance se nákladnější variantou stala varianta „současného stavu“, při které náklady dosáhnou hranice 12 % HDP. Naproti tomu u druhé varianty by se měly stabilizovat lehce pod úrovní 11 % HDP.

Graf 3. Celkové náklady na důchodový systém včetně garancí minimálního příjmu



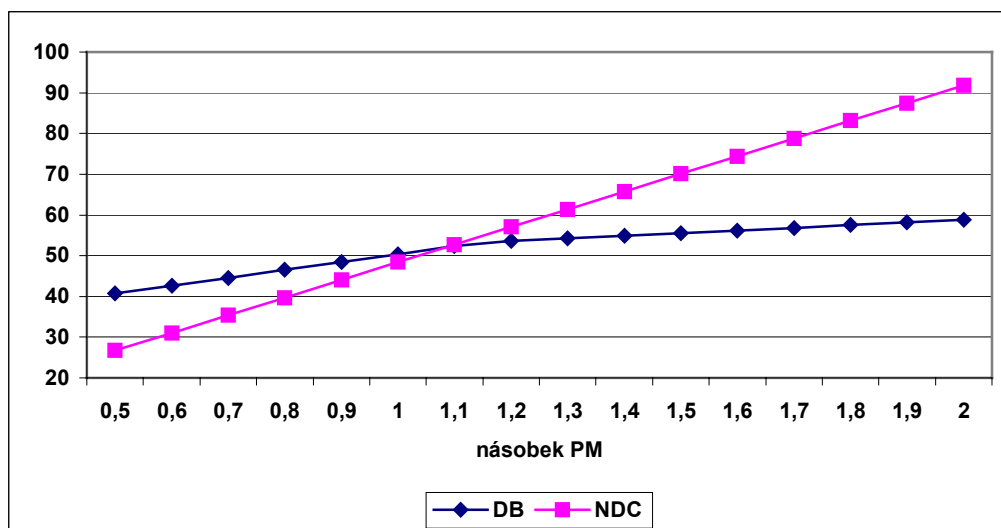
(6) Dopad změn systému do výše důchodů⁴⁾

Systém NDC na rozdíl od současného DB systému neumožňuje zabudovat do systému příjmovou solidaritu (nepočítáme-li garanci minimálního příjmu důchodce, která ovšem není financována přímo ze zdrojů důchodového pojištění; neúměrné zvýšení této garance by mohlo výrazně zvýšit celkové náklady na zabezpečení příjmů ve stáří), která slouží k „lepšímu“ zabezpečení nízkopříjmových skupin ve stáří. **Zavedení systému NDC tedy povede ke snížení nově přiznávaných důchodů pro nízkopříjmové skupiny a ke zvýšení těchto důchodů u pojištěnců s vyššími příjmy (Graf 4 a Graf 5, příklady jsou uvedeny v Příloze 6 Tabulka 9).**

Systém NDC využívá při výpočtu důchodu doby dožití, a proto je pro pojištěnce důležité nejen v jakém věku budou odcházet do starobního důchodu, ale také kdy se narodili (pojištěnci narození v různých letech mohou mít různou dobu dožití). Tabulka 3 ukazuje změny výše důchodu pro pojištěnce, kteří by odcházeli do důchodu podle pravidel NDC systému v roce 2010 a v roce 2030. Zároveň je zde ukázán vliv „nepříspěvkových dob“ (dnešních náhradních dob pojištění) na celkovou výši starobního důchodu.

⁴⁾ Všechny výpočty vycházejí z toho, že by se náklady na celý systém důchodového pojištění pohybovaly na úrovni 28 % objemu vyměřovacích základů pro pojistné, tj. že by nedošlo ke změnám v celkovém zatížení pojištěnců. Z toho samotná sazba na systém NDC placená zaměstnanci nebo OSVČ by činila 18.5 %.

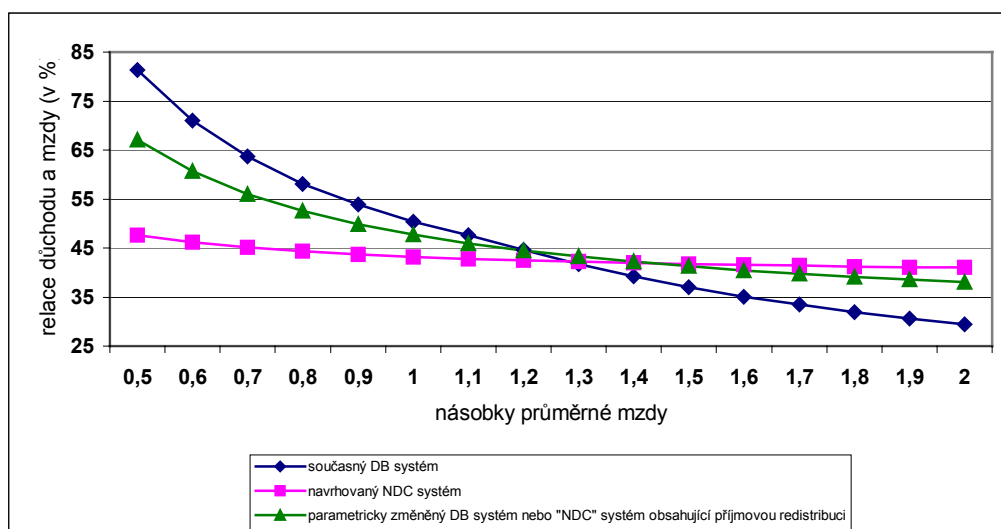
Graf 4. Relace nově přiznávaného důchodu k průměrné mzdě (v %)



Předpoklady:

věková hranice 62 let; doba pojištění 44 let (plná od 18 let věku), z toho 5,5 roku náhradní doba pojištění (2,5 roku hodnoceno plně a 3 roky z 80 %); sazba pojištění do NDC 18,5 % (což při zahrnutí zvláštních plateb za náhradní doby a při připočtení sazeb na ostatní druhy důchodů odpovídá současnému zatížení na úrovni 26 %); pro hodnocení plateb za náhradní doby pojištění se vychází z návrhu struktury celého systému NDC.

Graf 5. Relace nově přiznávaného důchodu k předchozí mzdě (v %)



Poznámka: Graf ukazuje vývoj relace důchodu a mzdy při současném DB systému a navrhovaném systému NDC. Mezi těmito křivkami se nachází široké množství variant (jedna je v grafu naznačena) průběhu relace důchodu a mzdy při posílení ekvivalence v současném DB systému nebo porušení základního principu plné ekvivalence a vložení nějaké formy příjmové redistribuce do systému NDC, což může narážet i na problém technického řešení.

Tabulka 3. Závislost výše vypláceného starobního důchodu na věku odchodu do důchodu, době odchodu do důchodu a výši pokrytí náhradními dobami

	Relace důchodu k předchozí mzdě v %			
	Věk odchodu do důchodu	Přispívá pouze jako zam. nebo OSVČ	Je v průměru kryt platbami za náhr. doby	Je dvojnásobně kryt platbami za náhr. doby
2010	60	34	32	29
	63	43	40	37
	65	50	47	43
2030	60	31	29	27
	63	38	36	33
	65	45	42	39

Pozn.: Věkem odchodu do důchodu není míněna zákonná věková hranice, ale reálný věk odchodu do důchodu, který v současné době činí 58 let v průměru (u žen je to pouze 56 let).

Pokud má větší část populace nižší než průměrné příjmy, vede zavedení NDC systému ke **snížení míry náhrady „předdůchodových“ příjmů u nízko-příjmových skupin**. Toto snížení bude muset být pokryto institutem zaručeného minimálního příjmu financovaného z jiných sociálních systémů. Ve Švédsku nebylo riziko chudoby v důsledku zavedení ekvivalentního systému vysoké, neboť tam je **vysoká ekonomická aktivita** (zajišťující dlouhodobé placení příspěvků na individuální účty) a existují **velmi rozvinuté a finančně nákladné systémy zdravotní a sociální péče a minimálního garantovaného příjmu** hrazeného z veřejných rozpočtů (podle nejnovějších údajů EK je ve Švédsku nejméně chudých ze všech členských zemí EU). Mimo to byly ve švédském důchodovém systému vytvořeny v minulosti značné finanční rezervy, ze kterých bylo možné financovat postupný přechod k NDC systému (6násobek ročních výdajů).

V NDC systému je nezbytné po celou dobu do jeho zavádění a při transformaci zajistit jeho financovatelnost z dohodnuté příspěvkové sazby. Při zachování současného právního stavu by příspěvková sazba vzrostla až na 45 % v roce 2030. **To vyžaduje již v období před zavedením postupného přechodu k NDC systému přijímat co nejdříve parametrické změny současného systému, včetně zvýšení důchodového věku.**

Systém NDC je ve srovnání s DB systémem, jak již bylo uvedeno, administrativně náročnější a je velmi obtížné jej měnit. Jeho zavedení vyžaduje mimořádně odpovědnou přípravu odbornou i politickou.

(7) Organizační zabezpečení – nositel pojištění

Současný nositel pojištění (ČSSZ) vznikl v roce 1990 s tím, že **provádí jak důchodové, tak i nemocenské pojištění, včetně výběru pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti**. Přes původní koncepční záměr o veřejnoprávním nositeli pojištění zůstala ČSSZ státním orgánem. V rámci současné organizační struktury se sice průběžně usiluje o zlepšení administrativy, a to zejména zvýšením úrovně technické vybavenosti a zavedením individuálních záznamů pojištěnců, ale k dosažení cílového stavu, tj. zavedení individuálních účtů pojištěnců s pravidelně aktualizovanými údaji a současně i zajištění pravidelné informovanosti pojištěnců o budoucích nárocích z důchodového pojištění, se musí realizovat ještě řada zásadních opatření. **Dokonalá příprava nositele pojištění je základním předpokladem pro realizaci zásadních**

koncepčních záměrů. **Zkušenosti ze zahraničí ukazují, že sebelépe zamýšlenou reformu důchodového systému zásadním způsobem ohrozí podcenění kvalitní přípravy reformy a zejména pak přípravy nositele pojištění.**

Nositel pojištění, bez ohledu na to, zda to bude i nadále státní orgán nebo bude zřízena veřejnoprávní instituce spravovaná na tripartitním základě, bude muset být schopen plnit úkoly spojené s budoucími změnami v oblasti příjmů a výdajů důchodového systému, být klientsky orientovanou institucí poskytující finanční služby a informace s využitím nejmodernějších technologií tak, aby každý občan mohl být pravidelně seznamován s tím, jaké jsou jeho nároky z důchodového pojištění. Nezbytnou podmínkou pro bezproblémové plnění úkolů v důchodovém pojištění bude i schopnost komunikovat se zahraničními nositeli pojištění. Ve vztahu ke klientům bude třeba dořešit problém způsobu výplaty důchodů. V současné době je převáděno na účet cca pouze 10 % všech vyplácených důchodů. Zásadní reformní kroky, které by řešily problematiku rozvoje nositele pojištění, musí být přijaty jak v případě ponechání současného DB systému a provedení zásadních parametrických změn, tak i v případě postupného zavedení NDC systému. Součástí přípravy nositele pojištění na plnění budoucích úkolů jsou mj. i některé projekty PHARE.

Hmotně právní úprava důchodového pojištění je (a počítá se, že tomu tak bude i v budoucnu bez ohledu na to, zda bude ponechán reformovaný DB systém nebo postupně zaveden NDC systém) jednotná pro všechny pojištěnce, tedy i pro příslušníky ozbrojených sil a sborů. Pokud jde o organizační uspořádání, provádí však důchodové a nemocenské pojištění jednak ČSSZ pro „civilní sektor“ a jednak resortní státní orgány sociálního zabezpečení (MO, MV, MS a zčásti i MF) pro příslušníky ozbrojených sil a sborů. Je třeba znovu **zvážit možnost sjednocení právní úpravy v této věci a včlenit resortní státní orgány sociálního zabezpečení pod ČSSZ, resp. pod veřejnoprávní instituci spravovanou na tripartitním základě.** Přitom by bylo zabezpečeno respektování určitých odlišností ozbrojených sil a sborů od civilního sektoru – důchodové a nemocenské pojištění by prováděl zvláštní útvar, který by byl součástí ústředí nositele pojištění. Rozhodování o specifických dávkách příslušníků ozbrojených sil a sborů souvisejících se skončením služebního poměru a o jejich výplatě by buď zůstalo příslušným resortům, nebo by rovněž přešlo na zvláštní útvar, který by byl součástí ústředí nositele pojištění. Na jednotné organizační uspořádání nemá vliv ani služební zákon (zákon č. 218/2002 Sb.). Důchodové pojištění bude stejné jak pro státní zaměstnance, tak pro ostatní pojištěnce. Dávky, které budou náležet za dobu státní služby a jejichž přiznávání bude v podstatě závislé na přiznání důchodu z důchodového pojištění, nebudou nároky z důchodového pojištění, ale „zvláštní příspěvky“ mimo tento systém. Organizačně lze přitom zajistit, aby tyto „zvláštní příspěvky“ vyplácel nositel pojištění vedle důchodu s tím, že náklady na ně budou nositeli pojištění hrazeny platbami státu.

(8) Vztah ke státnímu rozpočtu - financování

I. pilíř důchodového systému je nyní financován průběžným způsobem. Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti jsou příjmem státního rozpočtu. Příjmy státního rozpočtu jsou také penále, přírážka k pojistnému na sociální zabezpečení a pokuty. Zavedení výběru pojistného sledovalo zvýšení vazby mezi zaplaceným pojistným a úrovní dávek. S účinností od 1. ledna 1996 byl zaveden zvláštní účet důchodového pojištění jako součást státních

finančních aktiv. Na tomto účtu jsou vedeny prostředky vzniklé jako rozdíl mezi příjmy z pojistného na důchodové pojištění a výdaji na dávky důchodového pojištění. Prostředky tohoto účtu mohou být použity pouze na úhradu dávek nebo na úhradu záporného salda pojistného na důchodové pojištění včetně výdajů spojených s výběrem pojistného na toto pojištění. K vytvoření zvláštního účtu důchodového pojištění jako součásti státních finančních aktiv však došlo v době, kdy už žádný přebytek pojistného v podstatě neexistoval (poslední přebytek byl za rok 1996, od roku 1997 vykazuje systém důchodového pojištění již jen deficit).

V případě zavedení NDC systému může mít nositel pojištění jak charakter státního orgánu, tak i charakter tripartitně spravované veřejnoprávní instituce.

Pokud by měl nositel pojištění charakter státního orgánu, bylo by možné financování I. pilíře důchodového systému prostřednictvím

- a) samostatné kapitoly státního rozpočtu pro financování důchodového pojištění – příjmy samostatné kapitoly by v zásadě tvořily příjmy stanovené zákonem, tj. zaplacené pojistné, platby z jiných sociálních systémů, platby státu za nepříspěvkové doby a dále příjmy na úhradu provozních nákladů nositele pojištění, o nichž by se však rozhodovalo v rámci schvalování státního rozpočtu, nebo
- b) státního fondu důchodového pojištění mimo státní rozpočet – rovněž v tomto případě by příjmy státního fondu v zásadě tvořily příjmy stanovené zákonem, tj. zaplacené pojistné, platby z jiných sociálních systémů, platby státu za nepříspěvkové doby a dále příjmy na úhradu provozních nákladů nositele pojištění, o nichž by se však rovněž rozhodovalo v rámci schvalování státního rozpočtu.

Pokud by měl nositel pojištění charakter tripartitně spravované veřejnoprávní instituce, bylo by jedinou možností oddělení financování důchodového pojištění od státního rozpočtu a zřízení fondu spravovaného tímto nositelem pojištění. Příjmy fondu by v zásadě tvořily zaplacené pojistné, platby z jiných sociálních systémů a dále platby státu za nepříspěvkové doby. Provozní náklady by byly hrazeny z peněžních prostředků nositele pojištění vyčleněním částky omezené stanovenou procentní sazbou ze skutečně dosažených příjmů z pojistného v příslušném kalendářním roce. Vyčleněné finanční prostředky na úhradu provozních nákladů by byly vedeny odděleně mimo osobní záznamy pojištěnců.

Pokud jde o nepříspěvkové doby, byly by platby státu odváděny za osoby

- a) připravující se na budoucí povoláním studiem na střední nebo vysoké škole v ČR, a to po dobu prvních tří let tohoto studia po dosažení věku 18 let (je třeba zvážit zrušení hodnocení této doby pro účely důchodového pojištění a umožnit účast na důchodovém pojištění pouze v rámci dobrovolného pojištění),
- b) konající vojenskou službu v ozbrojených silách ČR, pokud nejde o vojáky z povolání a vojáky v další službě,
- c) pečující o dítě ve věku do čtyř let nebo o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči,
- d) pečující osobně o převážně nebo úplně bezmocnou osobu nebo částečně bezmocnou osobu starší 80 let, pokud spolu žijí v domácnosti ve smyslu § 115

občanského zákoníku (podmínka domácnosti se nevyžaduje, jde-li o blízkou osobu).

Jednou z výhod systému NDC je jeho „odpolitizování“ v tom smyslu, že zásahy státu do systému by měly být omezeny. Existence plateb za nepříspěvkové doby tak samozřejmě představuje z tohoto pohledu značné riziko, neboť umožňuje snadné zásahy, které mohou mít na systém velmi negativní dopad. V čisté podobě by tak systém NDC žádné platby státu (a tedy žádné nepříspěvkové doby) neměl obsahovat.