

Přehledy důchodových systémů v zemích OECD

Česká republika



Předmluva

Publikace při hodnocení důchodového systému v České republice vychází z mezinárodní perspektivy a zaměřuje se na schopnost penzijního systému poskytovat odpovídající důchodový příjem finančně udržitelným způsobem. Tento přehled využívá osvědčených postupů OECD pro rozvržení důchodů tím, že pokrývá všechny složky důchodových systémů: záchranná sociální síť, veřejné průběžně financované systémy a soukromé kapitálově financované plány. Analýza vychází z předních publikací OECD o důchodech, *Pensions at a Glance* a *Pensions Outlook*, a ze zdrojů a výzkumů zaměřených na Českou republiku.

Zprávu připravil tým důchodových analytiků ze tří ředitelství OECD: ředitelství pro zaměstnanost, práci a sociální věci (ELS), ředitelství pro finanční a podnikové záležitosti a ekonomický odbor: Pablo Antolin, Boele Bonthuis, Hervé Boulhol, Falilou Fall, Christian Geppert a Stephanie Payet. Ve 2. kapitole přispěl nezávislý konzultant Paul Cahu. Redakční pomoc poskytli Liv Gudmundson a Lucy Hulett.

OECD by chtěla poděkovat za neocenitelnou pomoc a vstupy řadě zaměstnanců Ministerstva práce a sociálních věcí ČR – zejména Tomáši Machancovi (řediteli), Janu Škorpíkovi (vedoucímu pojistně matematického oddělení), Haně Zelenkové, Marku Suchomelovi a Evě Němečkové (odborníkům) a Jiřímu Šatavovi (vedoucímu koncepčně analytického oddělení) – a Ministerstva financí ČR – zejména Davidu Prušvicovi (řediteli), Zbyňku Štorkovi (vedoucímu oddělení ekonomického modelování) a Jindřichu Marvalovi (vedoucímu oddělení fiskální politiky a udržitelnosti) – a Otovi Melcherovi (ekonomickému a finančnímu poradci) ze Stálé mise České republiky při OECD. Zpráva vychází také z diskusí s celou řadou odborníků a úředníků během mise OECD v Praze v lednu 2020 a s delegáty pracovní skupiny OECD pro sociální politiku.

Autoři by rádi poděkovali Stefanu Scarpettovi (řediteli ELS), Markovi Pearsonovi (zástupci ředitele ELS), Monice Queisser (vedoucí oddělení sociální politiky ELS) a Macieji Lisovi, Tomokovi Onodovi a Andrewovi Reillymu (analytikům důchodových systémů ELS) za užitečné komentáře. Hodnocení bylo vypracováno pod dohledem generálního tajemníka OECD Angela Gurríi.

Vyjádřené názory a argumenty použité v tomto dokumentu by neměly být považovány za oficiální názory vlády České republiky.

Obsah

Předmluva	2
Shrnutí	7
1 Povinný systém důchodů závislých na výdělích	11
1.1. Úvod	11
1.2. Změny českého důchodového prostředí	12
1.2.1. Demografické trendy a trendy na trhu práce	12
1.2.2. Nedávné reformy českého důchodového systému	15
1.3. Současné výsledky českého důchodového systému	17
1.3.1. Plátcí	17
1.3.2. Příjemci	17
1.3.3. Relativní úroveň důchodů	18
1.4. Pravidla povinného příspěvkového systému starobních důchodů	20
1.4.1. Sazby pojistného	20
1.4.2. Procento za dobu pojištění a osobní vyměřovací základ	20
1.4.3. Podmínky nároku a důchodový věk	21
1.4.4. Budoucí náhradové poměry	25
1.4.5. Valorizace	27
1.4.6. Předčasný a odložený odchod do důchodu	28
1.4.7. Dočasná období bez výdělečné činnosti	30
1.4.8. Opatření související s COVID-19	35
1.4.9. Samostatná výdělečná činnost	35
1.4.10. Pozůstalostní důchody	36
1.4.11. Zvláštní režimy	38
1.5. Nový reformní návrh Komise pro spravedlivé důchody	38
1.6. Možnosti důchodové politiky	41
1.6.1. Zjednodušení podmínek nároku	41
1.6.2. Zjednodušení vzorce pro výpočet dávek	42
1.6.3. Spojení věku odchodu do důchodu se střední délkou života	43
1.6.4. Reforma započítávání dob bez výdělečné činnosti	43
1.6.5. Zvýšení vyměřovacího základu pro osoby samostatně výdělečně činné	44
Příloha č. 1.A. Průměrné daňové sazby pro důchodce a zaměstnance	46
<i>Příloha Obrázek č. 1.A.1. Průměrná sazba daně</i>	46
Příloha č. 1(b) Penalizace za období bez výdělečné činnosti	47
2 Posouzení finančních dopadů stárnutí	53
2.1. Úvod	53
2.2. Hodnocení finanční situace důchodového systému	54
2.2.1. Stárnutí zvýší tlak na růst výdajů na důchody	54
2.2.2. Předpokládá se růst výdajů na důchody	56
2.2.3. Existuje jen malý prostor pro zvýšení pojistného na důchodové zabezpečení	59
2.3. Veřejné politiky zvyšující rozsah populace v produktivním věku	62
2.3.1. Zvyšování účasti žen na trhu práce	62
2.3.2. Snaha zvyšovat porodnost	63

2.3.3. Podpora migrace	64
2.3.4. Vypořádání se s vývojem na trhu práce	64
2.4. K zajištění finanční udržitelnosti jsou nutné důchodové reformy	66
2.4.1. Zvyšování důchodového věku	66
2.4.2. Valorizace důchodů na základě inflace	68
2.4.3. Zvyšování fiskálních zdrojů pro důchodový systém	69
2.4.4. Zvyšování příspěvků na sociální pojištění osob samostatně výdělečně činných	69
2.4.5. Uvolnění povinné doby placení příspěvků	70
2.5. Možnosti veřejných politik	70
2.5.1. Potřeba reformy důchodového systému	70
2.5.2. Přenastavení zdrojů financování a zvýšení převodu ze státního rozpočtu	70
2.5.3. Povinná doba placení příspěvků	71
Klíčová doporučení	71
3 První úroveň sociální ochrany pro seniory	73
3.1. Úvod	73
3.2. <i>Nízká nerovnost a nízký výskyt příjmové chudoby u seniorů</i>	74
3.2.1. Nerovnost v příjmech mezi staršími lidmi je nízká	74
3.2.2. Nízký výskyt relativní chudoby ve vyšším věku	75
3.2.3. Životní úroveň se zlepšila, ale zvýšila se relativní chudoba ve stáří	77
3.3. <i>Příjemci důchodů, dávek záchranné sociální sítě a související výdaje</i>	78
3.3.1. Příjemci	78
3.3.2. Veřejné výdaje	78
3.4. <i>Dávky v první úrovni sociální ochrany pro seniory</i>	80
3.4.1. Důchody prvního stupně v pojistném důchodovém systému	80
3.4.2. Příspěvek na bydlení	83
3.4.3. Sociální pomoc (pomoc v hmotné nouzi)	83
3.4.4. Vztah mezi příspěvkem na bydlení a sociální pomocí	85
3.4.5. Příspěvky související se zdravotním stavem a další dávky systému sociální ochrany	87
3.5. <i>Budoucí problémy a možnosti veřejných politik</i>	87
Příloha č. 3.A. Příjmy budoucích důchodců s dávkami záchranné sítě a náklady na bydlení a bez nich	90
<i>Příloha Tabulka 3.1. Příjmy budoucích důchodců s dávkami systému sociální ochrany a náklady na bydlení a bez nich</i>	90
4 Dobrovolné fondové penzijní systémy	92
4.1. <i>Financovaný důchodový systém prošel od roku 1994 několika změnami</i>	93
4.1.1. Dobrovolný fondově financovaný penzijní systém do roku 2013	93
4.1.2. Důchodové spoření (druhý pilíř): 2013–16.	94
4.1.3. Doplnkové penzijní spoření a penzijní připojištění se státním příspěvkem (třetí pilíř) od roku 2013	95
4.2. <i>Vysoké pokrytí populace, ale malé příspěvky</i>	96
4.2.1. Pokrytí (účast)	96
4.2.2. Příspěvky	98
4.3. <i>Stát poskytuje významné finanční pobídky</i>	100
4.3.1. Daňový režim doplňkového penzijního spoření	100
4.3.2. Státní příspěvky	100
4.3.3. Celková státní podpora účastníků	100
4.3.4. Pobídky pro zaměstnavatele	102
4.3.5. Rozpočtové náklady	102
4.4. <i>Nízký výnos pramení z konzervativních investičních strategií z důvodu garance ročního nezáporného výnosu</i>	103

4.4.1. Výnosnost z investování	103
4.4.2. Aktiva ve správě	105
4.4.3. Alokace investic	106
4.4.4. Investiční omezení	108
4.4.5. Poplatky	109
4.7. <i>Penzijní společnosti si konkurují svými distribučními sítěmi, nikoli poplatky.</i>	115
4.8. <i>Komunikace s účastníky nezahrnuje prognózy</i>	116
4.9. <i>Možná opatření ke zlepšení fondového penzijního systému</i>	117
4.9.1. Zvýšení čisté výkonnosti investování	117
4.9.2. Podpora vyšších příspěvků	119
4.9.3. Prodloužení období placení příspěvků	120

Tabulky

Tabulka č. 1.1. Zásadní nedávné reformy	18
Tabulka č. 1.2. Příspěvatelé	20
Tabulka č. 1.3. Pracovní, započítaná a nezapočítaná období	36
Tabulka č. 1.4. Kredity v nezaměstnanosti	48
Tabulka č. 2.1. Prognózy důchodových výdajů v EU	69
Tabulka č. 2.2. Výdaje na důchody simulované kohortovým modelem	70
Tabulka č. 2.3. Podíl rodinných přídatků a invalidního důchodu na výdajích na důchod	75
Tabulka č. 2.4. Celková porodnost v roce 2018 ve vybraných evropských zemích	78
Tabulka č. 2.5. Dlouhodobý dopad zvýšení daní na HDP a daňové příjmy	85
Tabulka č. 2.6. Dopady jednotlivých možností politiky	86
Tabulka č. 3.1. Předepsané náklady na bydlení určují způsobilost a výši příspěvku na bydlení	101
Tabulka č. 3.2. Čistý důchodový příjem a výhody záchranné sítě budoucích důchodců	105
Tabulka č. 4.1. Státní příspěvky do financovaných důchodových systémů v zemích OECD	125
Tabulka č. 4.2. Nominální a reálná geometrická průměrná roční míra návratnosti penzijních aktiv, bez investičních výdajů, za posledních 5, 10 a 15 let končících v roce 2018	127
Tabulka č. 4.3. Limity portfolia k prosinci 2019	133
Tabulka č. 4.4. Hlavní typy poplatků účtovaných penzijními společnostmi	134
Tabulka č. 4.5. Kapitál a kapitálové požadavky, 2013-19	137
Tabulka č. 4.6. Možnosti výplaty transformovaných fondů	138
Tabulka č. 4.7. Možnosti výplaty účastnických fondů	139
Tabulka přílohy č. 3.1. Příjmy budoucích důchodců s dávkami záchranné sítě a náklady na bydlení a bez nich	109

Obrázky

Obrázek č. 1.1. Průměrný poměr mezi starobním a produktivním věkem se v příštích 40 letech téměř zdvojnásobí	15
Obrázek č. 1.2. populace v produktivním věku poklesne ve velkém počtu zemí OECD	15
Obrázek č. 1.3. Růst míry zaměstnanosti starších pracovníků byl výrazný	16
Obrázek č. 1.4. Průměrný efektivní věk odchodu z trhu práce a normální věk odchodu do důchodu v roce 2018	17
Obrázek č. 1.5. Příjemci	21
Obrázek č. 1.6. Disponibilní příjmy starších lidí	22
Obrázek č. 1.7. Rozdělení důchodových dávek	22
Obrázek č. 1.8. Průměrný starobní důchod podle pohlaví	23
Obrázek č. 1.9. Sazby důchodového pojistného	24
Obrázek č. 1.10. Referenční mzda a efektivní procentní výměra	25
Obrázek č. 1.11. Minimální požadované roky pojištění jsou extrémně vysoké	26
Obrázek č. 1.12. Doba pojištění nových důchodců	27
Obrázek č. 1.13. Normální věk odchodu do důchodu roste	27
Obrázek č. 1.14. Běžný věk odchodu do důchodu zůstane přibližně jeden rok pod průměrem OECD	28
Obrázek č. 1.15. Věk žádosti o starobní důchod	29
Obrázek č. 1.16. Budoucí čistá míra náhrady	30
Obrázek č. 1.17. Skutečná vnitřní míra návratnosti podle úrovně výdělků, pracovníci na plný úvazek	31
Obrázek č. 1.18. Malá změna české míry náhrady v průběhu času	32
Obrázek č. 1.19. ValORIZACE vyplácených důchodů	33
Obrázek č. 1.20. Věk předčasného důchodu	34
Obrázek č. 1.21. Ztráta celkových ročních dávek při předčasném odchodu do důchodu	35
Obrázek č. 1.22. Dopad na celkové roční dávky při práci a odkladu důchodů až o tři roky po normálním věku odchodu do důchodu	36
Obrázek č. 1.23. Vliv přerušování práce při péči o dítě na důchodové nároky žen	37
Obrázek č. 1.24. Dopad nezaměstnanosti na důchodové nároky z povinných systémů	38
Obrázek č. 1.25. Dopad dlouhých období nezaměstnanosti v kombinaci s pozdním vstupem na důchodové nároky z povinných programů	39
Obrázek č. 1.26. Dopady nezaměstnanosti podle úrovně mezd	41

Obrázek č. 1.27. Teoretické důchody OSVČ jsou nižší než důchody zaměstnanců	43
Obrázek č. 1.28. Podíl pozůstalostních důchodů na celkových nově přiznaných důchodech	44
Obrázek č. 1.29. Hrubý celkový příjem důchodu pozůstalého s vlastní historií výdělků	45
Obrázek č. 1.30. Hrubé důchodové dávky jako podíl průměrné mzdy	46
Obrázek č. 1.31. Navrhovaný systém zvyšuje důchody v případě kratší odpracované doby	47
Obrázek č. 1.32. Procentní výměra od prvního roku v kombinaci s poměrnou základní výměrou	49
Obrázek č. 2.1. Obyvatelstvo podle zákonného věku odchodu do důchodu podle pohlaví	65
Obrázek č. 2.2. Prognózy populace v produktivním věku	66
Obrázek č. 2.3. Poměr starobní závislosti se zvyšuje	67
Obrázek č. 2.4. Předpokládá se, že výdaje na důchody vzrostou téměř ve všech zemích OECD	68
Obrázek č. 2.5. Prognózy výdajů na důchody podle systémů v procentech HDP	69
Obrázek č. 2.6. Struktura kohortového modelu	71
Obrázek č. 2.7. Nevyvážená struktura státních příjmů	73
Obrázek č. 2.8. Nevyvážená struktura státních příjmů (pokračování)	74
Obrázek č. 2.9. Fiskální zatížení práce by se mohlo snížit	75
Obrázek č. 2.10. Profil věku a zaměstnání podle pohlaví, 2018	76
Obrázek č. 2.11. Rozdíl v zaměstnanosti žen s dětmi	77
Obrázek č. 2.12. Porodnost se zvyšuje	78
Obrázek č. 2.13. Pracovní místa ohrožená automatizací v zemích OECD	80
Obrázek č. 2.14. Prognózy výdajů na důchody se zvýšeným věkem odchodu do důchodu v 67 letech	82
Obrázek č. 2.15. Míra náhrady se zvyšuje s věkem odchodu do důchodu	83
Obrázek č. 2.16. ValORIZACE důchodů s inflací snižuje výdaje	84
Obrázek č. 3.1. Nízká nerovnost příjmů ve stáří mezi zeměmi OECD	91
Obrázek č. 3.2. Míra relativní chudoby ve stáří je v České republice poměrně nízká	92
Obrázek č. 3.3. Hloubka chudoby osob ve věku nad 65 let je v České republice obzvláště nízká	93
Obrázek č. 3.4. Hmotná deprivace výrazně klesla ve všech věkových skupinách	94
Obrázek č. 3.5. Příjmy u starších lidí podstatně vzrostly, přesto pomalejším tempem než u jiných věkových skupin	94
Obrázek č. 3.6. Nízký počet příjemců dávek záchrané sítě nesouvisejících se zdravotním stavem ve vyšším věku	96
Obrázek č. 3.7. Výdaje na příspěvek na bydlení a sociální pomoc u osob starších 65 let	96
Obrázek č. 3.8. Velmi vysoký minimální počet příspěvkových let pro základní a minimální důchody v České republice	98
Obrázek č. 3.9. Míra nezaměstnanosti vyvrcholila jako důsledek rozpadu bývalého Československa	99
Obrázek č. 3.10. Úroveň příspěvkových dávek první úrovně v zemích OECD	100
Obrázek č. 3.11. Reforma důchodového systému by s sebou mohla nést riziko růstu relativní chudoby ve stáří	100
Obrázek č. 3.12. Úroveň nepříspěvkových dávek první úrovně	102
Obrázek č. 3.13. Záchraná síť chrání před chudobou ve stáří méně a méně	103
Obrázek č. 3.14. Vztah mezi příspěvkem na bydlení a sociální pomocí pro současné důchodce	104
Obrázek č. 4.1. Časový harmonogram změn českého penzijního systému	113
Obrázek č. 4.2. Počet účastníků doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění v letech 1995–2019	117
Obrázek č. 4.3. Věková struktura účastníků doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění, 2018	118
Obrázek č. 4.4. Doba pojištění financovaných a soukromých penzijních plánů v dobrovolných důchodových systémech	119
Obrázek č. 4.5. Průměrné měsíční příspěvky účastníků doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění, 2013–19	120
Obrázek č. 4.6. Rozdělení účastníků podle úrovně příspěvků, 2012–19 (v %)	121
Obrázek č. 4.7. Smlouvy o penzijním připojištění s příspěvkem zaměstnavatele, 2013–18	122
Obrázek č. 4.8. Státní podpora podle výše příspěvků do doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění	123
Obrázek č. 4.9. Celková daňová výhoda poskytovaná účastníkovi s průměrným výdělkem	124
Obrázek č. 4.10. Nominální a reálné čisté výnosy z investic dosažené penzijními fondy, 2002–19 (v %)	126
Obrázek č. 4.11. Vážený průměr nominálních výnosů připsaných na jednotlivé účty za období 2013–19, podle typu fondu	128
Obrázek č. 4.12. Celková aktiva v systému penzijního připojištění, 1994–2019	129
Obrázek č. 4.13. Celková aktiva v dobrovolných penzijních systémech OECD, 2018	130
Obrázek č. 4.14. Alokace důchodových aktiv ve vybraných investičních kategoriích v zemích OECD, 2018	132
Obrázek č. 4.15. Poplatky nebo provize účtované členům plánů DC ve vybraných zemích OECD, 2018	135
Obrázek č. 4.16. Vývoj poplatků za správu a výkon účtovaných penzijními společnostmi podle typu fondu, 2013–19	136
Obrázek č. 4.17. Příspěvky vyplácené účastníkům programu, 2019	141
Příloha Obrázek č. 1.A.1. Průměrná sazba daně	55

Rámečky

Rámeček č. 1.1. Účinek referenční mzdy a období nezaměstnanosti na české důchody	40
Rámeček č. 2.1. Simulační rámec pro prognózování výdajů českého důchodového systému	71

Více informací naleznete v publikacích OECD:

http://twitter.com/OECD_Pubs

<http://www.facebook.com/OECDPublications>

<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>

<http://www.youtube.com/oecdilibrary>

<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Shrnutí

Toto hodnocení poskytuje podrobnou analýzu různých prvků českého důchodového systému. Posuzuje systém podle osvědčených postupů a pokynů OECD a ve svých doporučeních ke zlepšení vychází z mezinárodních zkušeností.

Přestože za posledních dvacet pět let došlo k různým změnám, struktura a principy pojetí českého důchodového systému se od roku 1995 zásadně nezměnily. Tento systém funguje relativně dobře a zajišťuje čistý náhradový poměr u zaměstnanců s průměrnou mzdou na úrovni kolem průměru OECD. Dále v důchodovém systému existuje vysoká míra přerozdělování, přinejmenším v rámci generací, což vede k velmi nivelizované struktuře dávek. Náhradový poměr je u osob s nízkými příjmy vysoký, zatímco osoby s vysokými příjmy získávají ze svých odvodů velmi nízkou vnitřní míru výnosnosti. U nich je hranice mezi odvody a daněmi nejasná.

Obecně jsou hlavní slabiny systému následující. Zaprvé, průměrný příjem starších lidí ve srovnání s příjmy celé populace je i přes vysoké sazby pojistného relativně nízký. Zadruhé, načítání důchodových nároků je velmi složité, což pojištěncům ztěžuje pochopení nabytých práv (a předvídaní výše budoucího důchodu) a komplikuje správu systému. Zatřetí, stárnutí povede k finanční nerovnováze způsobené vyššími výdaji na důchody. Začtvrté, soukromé penzijní připojištění hraje omezenou roli, nevyužívají se tak výhody diverzifikované struktury.

Plán pro široce pojatou zásadní důchodovou reformu by proto měl zahrnovat několik složek. Měl by se zjednodušit způsob výpočtu důchodů, aby bylo možné identifikovat vznikající nároky, umožnit pracujícím lépe předvídat svůj důchodový příjem a usnadnit a precizovat správu systému. Nárok na starobní důchod by navíc měl být umožněn osobám s kratší dobou pojištění. Měla by se také zlepšit finanční udržitelnost důchodového systému. Současná struktura financování se navíc výlučně spoléhá na pojistné, avšak některé složky důchodu by mohly být spíše financovány z daní. Také dobrovolné soukromé penzijní připojištění by se mělo lépe uzpůsobit, aby mohlo lépe doplňovat veřejné důchody.

Přehled nabízí různé možnosti ke zlepšení českého důchodového systému. Mezi klíčová doporučení patří:

- **Zjednodušení.** *Počítat důchodové nároky závislé na předchozím výdělku za použití konstantní procentní výměry u všech úrovní výdělků (až po strop). Poté přizpůsobit základní výměru důchodu tak, aby se dosáhlo i cílů přerozdělování.*
- **Podmínky nároku.** *Výrazně snížit minimální počet let potřebných k získání nároku na základní i procentní výměru důchodu při dosažení důchodového věku a základní výměru důchodu upravovat úměrně k době pojištění.*
- **Finanční udržitelnost.** *Provádět zákonem stanovené zvyšování věku odchodu do důchodu a jeho sblížení mezi muži a ženami a navázat sjednocený důchodový věk na růst střední délky života. Zvýšit minimální věk umožňující odchod do předčasného důchodu a přizpůsobit i věk odchodu do předčasného důchodu střední délce života.*
- **Finanční struktura.** *Zvážit financování některých přerozdělovacích prvků veřejných výdajů na důchody z daní s cílem posílit příjmovou stranu systému, zvýšit důchody u lidí s výdělky vyššími, než kolik činí průměrná mzda, snížit povinné odvody nebo přesměrovat část prostředků do fondového důchodového spoření.*
- **Soukromé penzijní připojištění.** *Zlepšit výkonnost penzijních fondů podporou nebo motivací účastníků k přechodu do fondů bez záruky nezáporného výnosu a rovněž podporou přístupu k vhodné výchozí investiční strategii, což je předpokladem k tomu, aby lidé více přispívali do dobře fungujícího dobrovolného systému.*

Tato doporučení jsou podrobněji představena níže.

- *Počítat důchodové nároky závislé na předchozím výdělku za použití konstantní procentní výměry u všech úrovní výdělků (až po strop). Poté přizpůsobit základní výměru důchodu tak, aby se dosáhlo i cílů přerozdělování.*

Toto je hlavní prvek doporučeného zjednodušení výpočtu dávek důchodového pojištění. Umožní jasně identifikovat částku získaného nároku za období placení pojistného. Není tedy třeba čekat na ukončení pracovní aktivity, aby dotyčný mohl zjistit, co za příslušné období získal. To dále otevře prostor k vytváření individuálních účtů, na nichž

se budou postupně načítat důchodové nároky, což lidem umožní lépe předvídat výši budoucího důchodu. Zároveň se usnadní řízení systému, protože získané nároky již nebudou závislé na budoucí části odpracované doby.

Současný základní vzorec, i když je v detailech mnohem komplikovanější, se do značné míry blíží výsledku, který by dal výpočet dávky rovnající se trojnásobku současné úrovně základní výměry a procentní výměry na základě konstantní sazby 0,39 % ve všech úrovních výdělku až po strop příspěvku. Tyto hodnoty parametrů by zachovaly silnou progresivitu současného systému. Míra přerozdělení je však politickým rozhodnutím. Pro danou úroveň výdajů se získá méně (více) progresivní systém prostřednictvím nižší (vyšší) základní výměry ve spojení s vyšší (nižší) procentní výměrou.

- *Výrazně snížit minimální počet let potřebných k získání nároku na základní i procentní výměru důchodu při dosažení důchodového věku a základní výměru důchodu upravovat úměrně k době pojištění.*

Česká republika se od ostatních zemí výrazně odlišuje v požadavku, aby do dosažení zákonného důchodového věku bylo pro starobní důchod buď 30 let placeno pojistné, nebo aby se započítalo 35 let. To platí jak pro základní výměru, tak pro zásluhovou složku odvíjející se od výdělků. V současné době musí ti, kdo platili pojistné nebo měli započítáno méně let, na přiznání starobního důchodu čekat, než uplyne pět let po dosažení důchodového věku, pokud navíc odváděli pojistné po nejméně 15 let, resp. se jim započítalo 20 let. Díky tomu jim více hrozí, že budou muset odejít do důchodu velmi pozdě, aby získali nárok na beztak nízký důchod, jinak by z odvodů do systému nezískali nic.

Dosud tak dlouhá minimální doba pojištění nevyvolala velké znepokojení díky vysoké zaměstnanosti zaznamenané v bývalém Československu a velkorysému započítávání náhradních dob pojištění. Transformace ekonomiky od 90. let 20. století, žádoucí zpřísnění zápočtu některých náhradních dob pojištění i trendy trhu práce však pravděpodobně zvýší podíl starších lidí, kteří nebudou mít nárok na starobní důchod nebo kteří vykážou krátkou dobu pojištění. Takto dlouhá minimální doba pojištění by proto mohla v budoucnu zvýšit riziko velmi nízkých příjmů ve stáří. V ideálním případě by nárok na základní důchod měl vzniknout už při platbě pojištění po dobu jednoho roku. Výše dávek by se stanovila podle konkrétní délky doby pojištění.

- *Zavést zákonem stanovené zvyšování věku odchodu do důchodu a jeho sblížení mezi muži a ženami a navázat sjednocený důchodový věk na růst střední délky života. Zvýšit minimální věk odchodu do předčasného důchodu a přizpůsobit i věk odchodu do předčasného důchodu střední délce života.*

Tlak stárnoucí populace se promítne do zvýšení výdajů na důchody přibližně od roku 2030, což povede ke zhoršení finanční udržitelnosti důchodového systému. Sazby pojistného na sociální zabezpečení jsou relativně vysoké a příjem lidí starších 65 let je ve srovnání se zbytkem populace poměrně nízký. Z vícero důvodů je zvyšování věku skutečného odchodu do důchodu klíčovým nástrojem k řešení zvýšeného finančního tlaku, i když k odstranění schodku ve financování mohou být zapotřebí ještě další opatření. Zprv, zákonem stanovený věk odchodu do důchodu mužů zůstane výrazně pod průměrem OECD. Měl by se tedy podle plánu zvýšit na 65 let v roce 2030 a poté navázat na střední délku života, jak je tomu v šesti zemích OECD. Jednou z klíčových otázek je rychlost úprav tohoto propojení. O něm by se mělo rozhodnout zároveň s dalšími nástroji, které přispívají k zajištění finanční udržitelnosti, jako jsou procentní výměry a základní výměra důchodů, sazby pojistného a případně daňové zdroje. Původně uzákoněné tempo zvyšování věku odchodu do důchodu, o kterém bylo rozhodnuto v roce 2011 a které bylo zrušeno v roce 2016, bylo příliš rychlé a implicitně přinášelo prodloužení věku odchodu do důchodu přibližně o 2 roky za každý rok zvýšení střední délky života ve věku 65 let. Například při odchodu do důchodu při dosažení důchodového věku, pokud by se přibližně dvě třetiny změn ve střední délce života přenesly do zvýšení důchodového věku, by se rovnováha mezi časem stráveným prací a v důchodu víceméně stabilizovala.

Zadruhé, Česká republika je jednou z mála zemí OECD, kde se věk odchodu do důchodu u mužů a žen stále liší. Vítána je plánovaná konvergence věku odchodu do důchodu mezi muži a ženami do roku 2037. Zatřetí, téměř třetina lidí v České republice odchází do důchodu před dosažením uzákoněného věku odchodu do důchodu. S plánovaným zvyšováním důchodového věku bude odchod do předčasného důchodu stále možný od 60 let. Hrozí tak, že by příliš mnoho lidí mohlo odejít do důchodu s velkým předstihem. To by mohlo vést k nízkým důchodům. Minimální věk odchodu do předčasného důchodu by se tedy měl zvýšit přinejmenším v souladu se zákonem stanoveným věkem, přičemž v roce 2030 by měl dosáhnout alespoň 62 let, a poté by měl být navázán na střední délku života.

- *Zvážit financování některých přerozdělovacích prvků veřejných výdajů na důchody z daní s cílem posílit příjmovou stranu systému, zvýšit důchody u lidí s výdělků vyššími, než kolik činí průměrná mzda, snížit povinné odvody nebo přesměrovat část prostředků do fondového důchodového spoření.*

V České republice k přerozdělování dochází výhradně v rámci důchodového systému, protože všechny příjmy pocházejí z pojistného vybíraného z výdělků. Pojistné na sociální zabezpečení činilo v roce 2018 téměř 15 % HDP z celkových státních příjmů ve výši 35 % HDP, což úzce souvisí s vysokým daňovým zatížením práce. Mnoho zemí část důchodových výdajů financuje prostřednictvím daní. To pomáhá snižovat daňové zatížení z práce – rozdíl mezi mzdovými náklady a mzdou, kterou si zaměstnanec odnese – což zlepšuje ekonomickou výkonnost zvyšováním zaměstnanosti a konkurenceschopnosti. Vysoké daňové zatížení by mohlo být pro Českou republiku čím dál škodlivější, protože se úrovně mezd přibližují průměrným hodnotám v EU. Žádoucí by proto byla diskuse o možnosti

přesunout – kromě plateb do veřejného zdravotního systému, v němž však poskytnutá plnění nemají vazbu s výdělky – na obecné daně část financování některých přerozdělovacích nástrojů, jako jsou nároky za náhradní doby pojištění nebo základní výměra důchodů. Použití dodatečných daňových příjmů by mohlo umožnit zvýšení procentní výměry, zejména u osob s vysokými příjmy, které mají nízký náhradový poměr, nebo ponechat více prostoru pro rozvoj kapitálově financovaných penzí.

- *Zlepšit výkonnost penzijních fondů podporou nebo motivací účastníků k přechodu do fondů bez záruky nezáporného výnosu a rovněž podporou přístupu k vhodné výchozí investiční strategii, což je předpokladem k tomu, aby lidé více přispívali do dobře fungujícího dobrovolného systému.*

Dříve, než budou lidé pobízeni, aby více přispívali do systému, je třeba zlepšit čistou výkonnost penzijních fondů, aby se zvýšila výnosnost příspěvků na budoucí důchod. Tři čtvrtiny účastníků jsou v současné době v transformovaných fondech, které musí poskytovat roční záruku nezáporného výnosu. Proto investují velmi konzervativně, čímž dosahují nízkého zhodnocení. Zlepšení čisté výnosnosti by mohlo být dosaženo vyšší podporou účastníků k přechodu do účastnických fondů, protože které jsou flexibilnější při volbě investičních strategií a doposud dosahovaly celkově vyšších průměrných výnosů. Kromě toho by české orgány měly podporovat přístup k vhodné výchozí investiční strategii, protože mnoho lidí možná nebude ochotno nebo schopno zvolit strategii vlastní. Investiční strategie životního cyklu mohou ochránit investice lidí v předdůchodovém věku před dopadem extrémních negativních šoků na finančních trzích a zároveň umožňují mladším účastníkům více investovat do rizikových aktiv, která dlouhodobě přinášejí vyšší očekávané výnosy. Toho lze dosáhnout kombinací několika účastnických fondů, jejichž váhy by se měnily s tím, jak by se lidé blížili důchodovému věku.

Další hlavní doporučení ke zlepšení veřejného důchodového systému:

- *Odstranit dvojí penalizaci související s dopadem nezapočítaných období na výši důchodů.* Některá období bez plateb pojistného negenerují žádné nároky, a navíc snižují již vzniklé i budoucí nároky snížením osobního vyměřovacího základu. Pokud není období započítáno, ze své definice se nepřičítá do procentní výměry. Český systém je však neobvyklý v tom, že ke snížení výše již vzniklých, tak budoucích nároků počítá při výpočtu osobního vyměřovacího základu za tato období výdělek v nulové výši. V současném systému by se nepojištěné doby neměly ve výpočtu osobního vyměřovacího základu zohledňovat. Výše navržená reforma, která je založena na konstantním procentu pro každé dobu, by tento problém vyřešila.
- *Odstranit zvýhodnění podle věku u náhradní doby pojištění v obdobích nezaměstnanosti.* V současné době jsou období bez výdělečné činnosti související s péčí o děti započítávána jako dlouhé náhradní doby pojištění. Pokud jde o nezaměstnanost, doba, která se připočítává k nárokům na důchod, závisí na délce výplaty podpory v nezaměstnanosti, přičítá se také doba několika měsíců navíc pro období bez výplaty dávek v nezaměstnanosti. V obou případech se osobám po dosažení 55 let věku započítávají delší období. Specifická opatření podle věkového kritéria mohou přispět k stereotypnímu pohledu na práci ve vyšším věku, což v konečném důsledku sníží pravděpodobnost zaměstnání na konci kariéry a podpoří předčasný odchod do důchodu.
- *Zvýšit vyměřovací základ samostatně výdělečně činných osob s cílem lépe sladit odvody a nároky mezi zaměstnanci a osobami samostatně výdělečně činnými s podobnými výdělky.* Samostatně výdělečně činné osoby získávají nároky na nižší důchod, protože mají nízký vyměřovací základ. V souladu s návrhem Komise pro spravedlivé důchody by měl být vyměřovací základ podstatně zvýšen ze současných 50 % na 75 % zisku, aby se dosáhlo vyšší harmonizace s ekvivalentem hrubých mezd. Toto zvýšení by také snížilo nerovnost mezi různými formami výdělečné činnosti a omezilo zneužívání samostatně výdělečné činnosti ke snížení nákladů na pracovní sílu, k čemuž může docházet v budoucnu, kdy na důležitosti získávají nové formy pracovních vztahů.
- *Vyhnout se podpoře samostatně výdělečné činnosti prostřednictvím nižších odvodů, které vedou k nižším důchodovým nárokům. Existuje-li politická vůle podporovat samostatně výdělečnou činnost, každou takovou podporu, která je dnes realizována rozdílem mezi odvody osob samostatně výdělečně činných a zaměstnanců s podobným příjmem, je dobré financovat explicitně prostřednictvím daňového systému.* Zvýšení vyměřovacího základu pro důchodové pojištění může někdo vnímat jako generování příliš vysoké zátěže na straně odvodů placených OSVČ. Nižší odvody, které vytvářejí nižší důchodové nároky, by však neměly být používány jako nástroj na podporu samostatně výdělečné činnosti. Náklady na jakoukoli podporu samostatně výdělečné činnosti by měly být transparentní formou dotování části těchto lépe harmonizovaných odvodů prostřednictvím obecného zdanění.
- *Valorizovat vyplácené důchody podle inflace cen.* Náhradový poměr je u osob s nízkými příjmy v České republice vysoký. Výdaje na budoucí důchody by bylo možné v případě potřeby snížit valorizací důchodů podle cenového indexu, což by stále zachovalo kupní sílu důchodců.
- *Jasněji oddělit účet důchodového systému a státního rozpočtu.* Státní rozpočet a důchodový účet nejsou jasně odděleny. Čisté přebytky důchodového pojištění byly převedeny na státní účet, aniž by byly zaznamenány čisté kumulované příjmy. Stejně tak budou v budoucnu převody ze státního rozpočtu muset pokrýt veškeré důchody, aniž by řádně zohledňovaly finanční převody související s důchody napříč generacemi. Efektivní oddělení důchodového účtu od státního rozpočtu by výrazně zlepšilo

transparentnost a posílilo důvěryhodnost správy důchodového systému, zejména s ohledem na finanční tlak v důsledku stárnutí populace. Přehlednější by se staly zejména převody ze státního rozpočtu na pokrytí složek důchodů souvisejících s péčí v rámci rodiny a nezaměstnaností.

- *Valorizovat výši dávky sociální pomoci podle růstu nominálních mezd.* Sociální pomoc poskytuje záruku příjmu (životní minimum). Ve srovnání s ostatními zeměmi OECD je tato velmi nízká a nemusí účinně bránit relativní příjmové chudobě ve stáří. Její úroveň je nominálně stanovena a podstatně poklesla z více než 30 % průměrné mzdy v roce 1991 na 10 % v roce 2019.
- *Zavést vyšší úroveň dávek sociální pomoci pro osoby, které dosáhly zákonného důchodového věku.* Systém sociální pomoci neposkytuje dávky určené specificky starším lidem. Jejich zavedení by otevřelo možnost poskytnout vyšší celkovou úroveň dávek těm, kdo dosáhli zákonného důchodového věku. Zatímco systém minimálního příjmu by mohl vést k demotivaci pracovat, po dosažení zákonného věku pro odchod do důchodu nejsou tyto obavy téměř na místě. Absence specifické záchranné sociální sítě pro starší lidi má tendenci omezovat celkovou úroveň dávek ve stáří, protože jakékoli zvýšení se vztahuje na celou populaci oprávněnou pobírat dávky, a vytváří tak vysoké náklady.

Další doporučení k posílení role kapitálového penzijního systému jsou následující.

- *Lépe sladit poplatky účtované účastníkům s náklady souvisejícími se správou penzijních fondů.* Nepanuje shoda ohledně toho, zda jsou správně definovány maximální sazby poplatků. České orgány by měly analyzovat náklady na investice do různých typů aktiv, aby si utvořily obrázek o tom, zda nejsou současné stropy překážkou tomu, aby byla portfolia dostatečně diverzifikovaná zajišťovala dosažení lepších výnosů i při očištění o riziko. Poté by mohla být zavést regresivní stupnice poplatků za správu, která by účastníkům s růstem spravovaných aktiv poskytovala úspory z rozsahu.
- *Povzbudit účastníky, aby více přispívali.* Příspěvky do systému penzijního připojištění, resp. doplňkového penzijního spoření jsou obecně příliš nízké na to, aby lidem významně pomáhaly doplnit jejich důchod z průběžného systému. Mnoho účastníků přispívá pouze minimální částkou nutnou k získání státního příspěvku, a méně, než jedné čtvrtině přispívá zaměstnavatel. Přeprocování některých prvků státní podpory by mohlo posílit pobídky ke zvyšování dobrovolných příspěvků. Zaměstnavatelé by také mohli sehrát významnější úlohu tím, že by systematictěji přispívali za své zaměstnance a zavedli automatický mechanismus, kdy by se příspěvky zaměstnanců postupně zvyšovaly souběžně se zvyšováním platů až na předem stanovené maximum. Poskytování informací o očekávaných dávkách z celého důchodového systému by navíc mohlo lidem pomoci zjistit, kolik musí přispět do fondového systému, aby dosáhli daného cílového důchodu.
- *Prodloužit minimální doby spoření.* Minimální doba spoření pěti let pro odchod do důchodu a zachování státních finančních pobídek je příliš krátká. Země se srovnatelnými systémy mají minimální dobu spoření alespoň 10 let.
- *Zvážit zavedení automatické účasti.* Účast je nejnižší u osob mladších 30 let. Lidé spíše otálejí a ze setrvačnosti odkládají vstup do fondových penzijních systémů. Automatický vstup do zaměstnaneckého penzijního fondu nebo účastnického fondu by zvýšil účast mladších lidí. Bylo by pak potřeba určit vhodné výchozí sazby pojistného a investiční strategie.
- *Rozšířit využívání penzijních produktů poskytujících doživotní anuitu.* Budou-li předchozí opatření úspěšně zavedena a úroveň aktiv akumulovaných při odchodu do důchodu významně vzroste, měla by se stanovit další pravidla, která zajistí, že lidé skutečně využijí důchodové úspory jako doplňkový zdroj příjmu v důchodu. Jinými slovy by to znamenalo snížit atraktivitu možnosti výplaty jednorázové částky a zvýšit přitažlivost produktů celoživotního důchodu.

1 Povinný systém důchodů závislých na výdělcích

Tato kapitola se zaměřuje na povinný systém důchodů závislých na výdělcích. Hlavní složkou českého důchodového systému je průběžně definovaný systém dávek. Tato kapitola poskytuje přehled demografických trendů a trendů na trhu práce v České republice i důchodových reformách provedených za poslední tři desetiletí. Uvádí se zde aktuální důchodové příjmy. Tato kapitola popisuje pravidla současného důchodového systému a hodnotí jeho schopnost poskytovat slušné důchody při zachování finanční udržitelnosti. Pojednává o novém návrhu reformy od Komise pro spravedlivé důchody a v závěru obsahuje politická doporučení ke zlepšení důchodů svázaných s výdělkem.

1.1. Úvod

V posledních desetiletích došlo k zásadním transformacím české společnosti a ekonomiky, a tedy i českého důchodového systému. V roce 1989 se Československo po sametové revoluci vrátilo k demokracii, v roce 1993 se rozdělilo na dvě nezávislé země, Českou republiku a Slovenskou republiku, a v roce 2004 Česká republika vstoupila do Evropské unie.

Proces důchodové reformy začal bezprostředně po politických změnách v roce 1989¹. Československo chtělo vytvořit jednotný systém sociálního zabezpečení, který by poskytoval zdravotní, nemocenské a důchodové dávky. Tyto tři kategorie v oblasti práce, které existovaly za komunistické vlády, byly sjednoceny a do důchodového systému se zahrnuly osoby samostatně výdělečně činné. V roce 1992 navíc důchodový systém přešel z financování z daní financování z pojistného. Přijetím zákona o důchodovém pojištění došlo v roce 1995 ke vzniku nového důchodového systému. V letech 2003, 2008, 2011 a 2016 pak došlo k významným reformám.

I přes různé změny za posledních 25 let zůstaly struktura a principy českého důchodového systému zavedeného zákonem o důchodovém pojištění v roce 1995 prakticky beze změn. Povinný pojistný systém se skládá z procentní výměry a základní výměry. Procentní výměra se vypočítá vynásobením výpočtového základu celkovým procentem za získanou dobu pojištění. Ke stanovení osobního vyměřovacího základu, který je funkcí výdělků v průběhu kariéry, se používá velmi progresivní vzorec, který účinně snižuje procentní výměru u osob s vysokými příjmy. Některá období bez výdělečné činnosti se do výpočtu procentní výměry zahrnují, zatímco jiná ne, a do výpočtu osobního vyměřovacího základu se zahrnují v nulové výši. Každý, kdo má nárok na procentní výměru pobírá také základní výměru.

V roce 2019 ministryně práce a sociálních věcí zřídila Komisi pro spravedlivé důchody, jejímž úkolem je reforma důchodového systému, aby byla zajištěna finanční udržitelnost systému a současně poskytovány přiměřené důchody. Komise je složena ze zástupců akademické obce, veřejných orgánů, sociálních partnerů, politických stran a zájmových skupin. V lednu 2020 zveřejnila svůj první návrh důchodové reformy.

Struktura zbývajících částí kapitoly je následující: v části 1.2 jsou popsány nejnovější změny v oblasti českých důchodů. Část 1.3 pojednává o aktuální výkonnosti českého důchodového systému. Část 1.4 popisuje a hodnotí jeho pravidla, zatímco část 1.5 popisuje návrh důchodové reformy Komise pro spravedlivé důchody. Část 1.6 kapitolu uzavírá a předkládá možnosti veřejných politik.

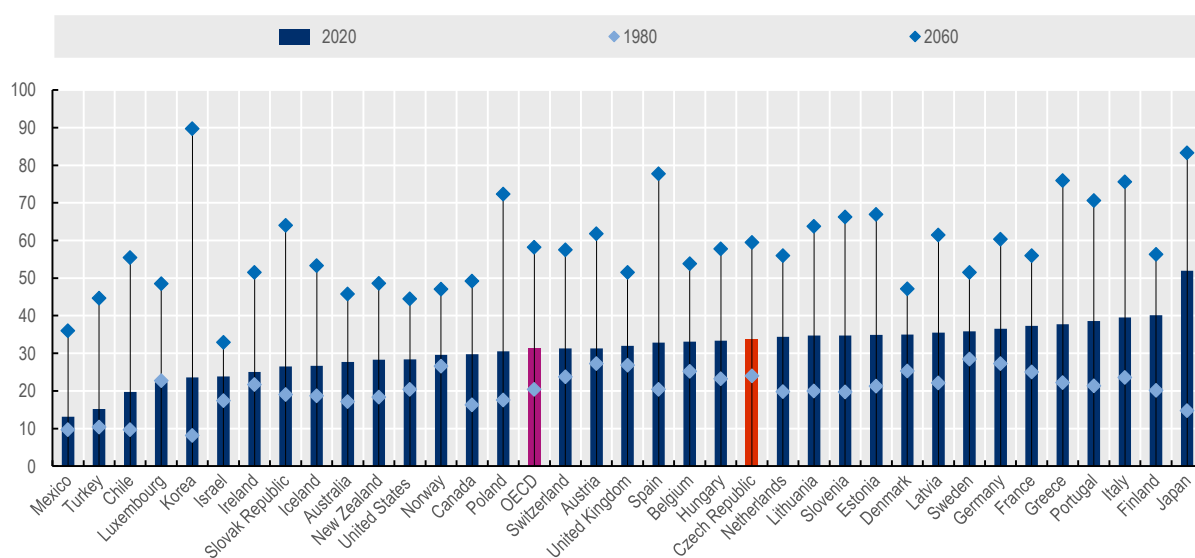
1.2. Změny českého důchodového prostředí

1.2.1. Demografické trendy a trendy na trhu práce

V současné době je populace České republiky o něco starší, než činí průměr OECD. Stárnutí populace v České republice zrychluje v průměru podobným tempem jako v zemích OECD. Za posledních 40 let se poměr starších lidí k lidem v produktivnímu věku – počet osob starších 65 let na 100 osob v produktivním věku (20 až 64 let) – v České republice zvýšil o něco více než o 40 % z hodnoty 24 v roce 1980 na 34 v roce 2020 (obrázek 1.1). Pro srovnání poměr starších lidí k lidem v produktivnímu věku v rámci OECD v průměru za stejné období vzrostl z hodnoty 20 na 31. V příštích 40 letech vzroste v České republice o více než 75 % na očekávaných 60 v roce 2060 (v průměru 58 v případě OECD). Tento rychlý posun v demografické struktuře je výsledkem rostoucí střední délky života a nízké porodnosti.

Obrázek č. 1.1 Průměrný podíl osob v postproduktivním a produktivním věku se v příštích 40 letech téměř zdvojnásobí

Počet osob starších 65 let na 100 osob v produktivním věku (20–64 let), 1980–2060

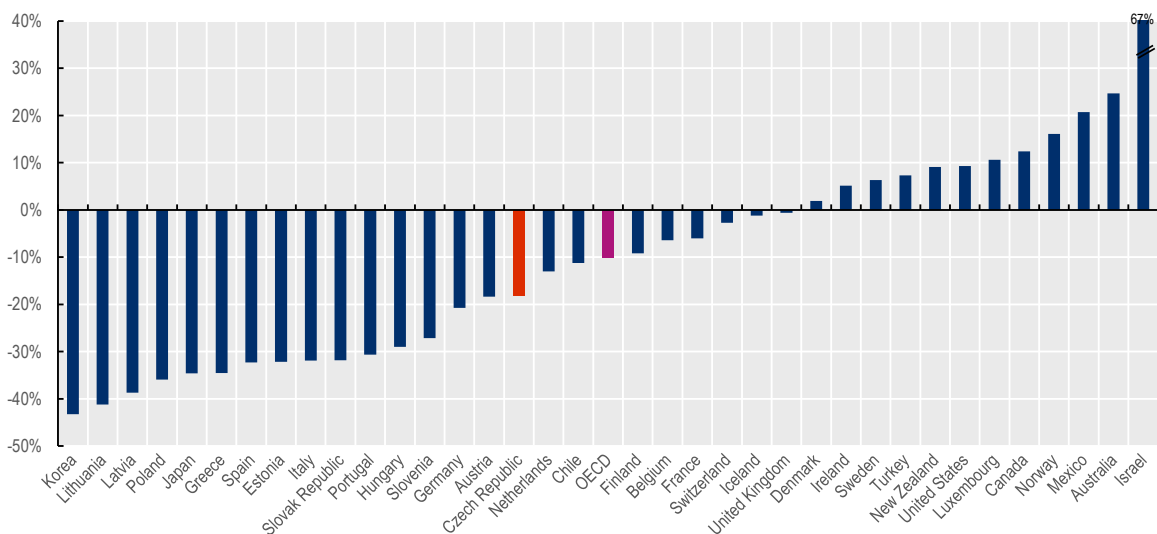


Zdroj: Perspektivy světové populace OSN: Revize 2019.

Očekává se, že populace v produktivním věku (20–64 let) poklesne v zemích OECD do roku 2060 v průměru o 10 %, tj. o 0,26 % ročně. v České republice však bude pokles téměř dvojnásobný (obrázek 1.2). To by mohlo významný ovlivnit jak ekonomický růst, tak na financování průběžného důchodového systému (PAYGO). Pomalejší růst pracovní síly negativně ovlivňuje vnitřní míru výnosu důchodů v systému PAYGO, což by mohlo omezit jak přiměřenost důchodů, tak finanční udržitelnost.

Obrázek č. 1.2. Populace v produktivním věku poklesne ve velkém počtu zemí OECD

Změna populace v produktivním věku (20–64 let), 2020–60



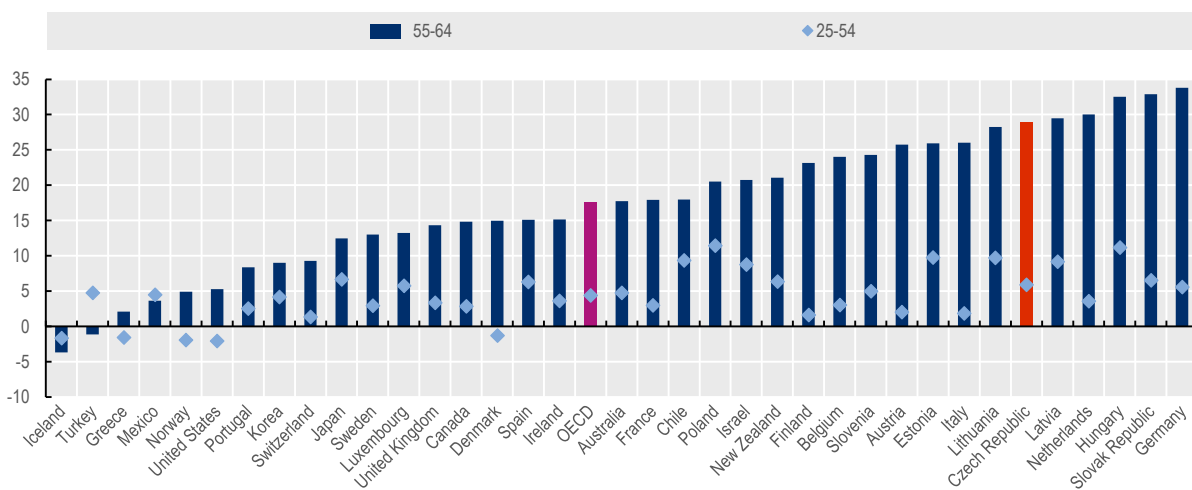
Zdroj: Perspektivy světové populace OSN: Revize 2019.

Změny velikosti populace ve věku 20–64 let jsou však pouze demografickým měřítkem založeným na pevně stanovených věkových hranicích. Reálné věkové hranice založené na efektivním věku vstupu a odchodu z trhu práce se mohou měnit zejména v důsledku vývoje vzdělávací či důchodové politik, včetně opatření ovlivňujících věk odchodu do důchodu. Míra zaměstnanosti v konkrétních věkových skupinách se navíc může změnit, což by mohlo částečně kompenzovat negativní dopady zmenšující se populace v produktivním věku. Důchodové politiky mají větší přímý vliv na zaměstnanost starších pracovníků a často plní klíčovou roli, protože v mnoha zemích existují velké rezervy pro zvýšení zaměstnanosti.

Od roku 2000 se v České republice výrazně zvýšila účast starších osob na trhu práce, zatímco nezaměstnanost v této skupině zůstala nízká. Jedná se o velký úspěch, který zlepšil přiměřenost důchodů a do jisté míry zmírní tlaky na financování důchodů.² Míra zaměstnanosti u osob ve věku 55 až 64 let se zvýšila o téměř 30 procentních bodů, z 36,3 % v roce 2000 na 65,1 % v roce 2018. Pro srovnání, v zemích OECD došlo ke zvýšení v průměru ze 43,9 % na 61,5 % (obrázek 1.3). Za stejné období se v České republice míra zaměstnanosti osob ve věku 25 až 54 let zvýšila z 81,6 % na 87,5 %.

Obrázek č. 1.3. Růst míry zaměstnanosti starších pracovníků byl výrazný

Změna míry zaměstnanosti, 2000–18, procentní body

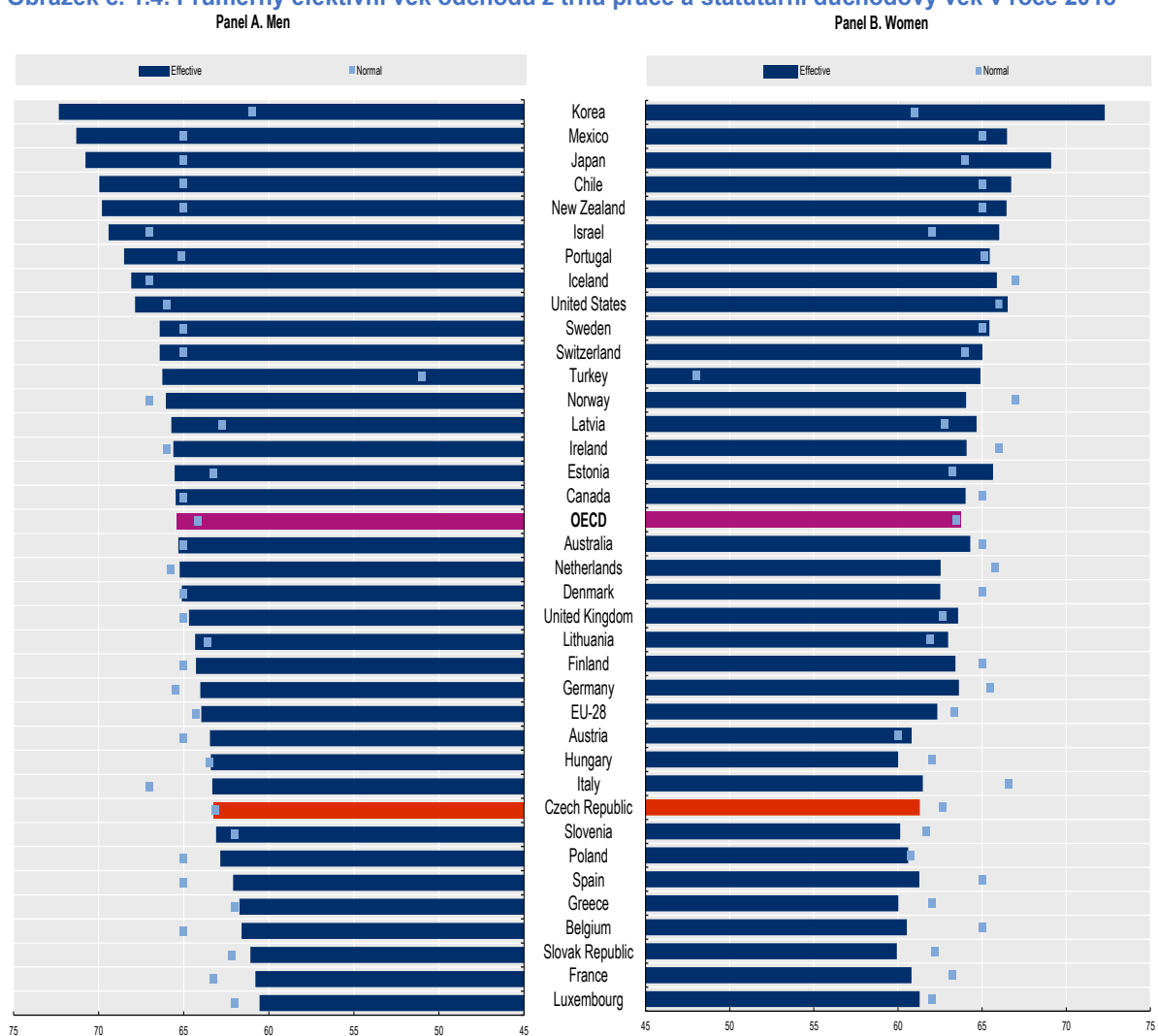


Zdroj: Statistická databáze OECD, Průzkum pracovních sil podle pohlaví a věku.

Navzdory tomuto prudkému nárůstu míra zaměstnanosti u osob ve věku nad 60 let v České republice prudce klesá (obrázek 6.6 v (OECD, 2019[1])). Míra zaměstnanosti ve věkové skupině 55–59 let je výrazně nad průměrem OECD (86 % vs. 73 %), ale míra zaměstnanosti v České republice ve věkové skupině 60–64 let dosahuje pouze 46 % a ve skupině 65–69 let pouze 14 %. Průměr OECD klesá o méně než 50 % a 22 %. Na Islandu, na Novém Zélandu a ve Švédsku je zaměstnáno více než 70 % věkové skupiny 60-64 let a na Islandu je zaměstnáno také více než 50 % věkové skupiny 65-69 let. Stejně jako ve většině zemí OECD lze pouze malou část poklesu zaměstnanosti pracovníků nad 60 let v České republice, vysvětlit zhoršením zdraví v souvislosti věkem (kapitola 5 v (OECD, 2017[2])). V České republice tedy existuje potenciál velkých nárůstů zaměstnanosti.

V důsledku prudkého poklesu míry zaměstnanosti po 60. roce věku, je skutečný věk odchodu z trhu práce v České republice stále nízký. V roce 2018 muži opustili trh práce v průměru přesně v důchodovém věku 63,2 roku (obrázek 1.4), zatímco ženy v průměru o dva roky dříve, tedy ve věku 61,3 roku. K tomuto trendu přispívají ženy s dětmi, které mohou odejít do důchodu dříve. Skutečný věk odchodu z trhu práce byl v OECD v průměru podstatně vyšší, u mužů 65,4 a u žen 63,7 letroku.³

Obrázek č. 1.4. Průměrný efektivní věk odchodu z trhu práce a statutární důchodový věk v roce 2018



Panel A. Men
Panel B. Women
Effective
Normal

Panel A. Muži
Panel B. Ženy
Efektivní
Normální

Poznámka: Skutečný věk odchodu do důchodu je uveden za pětileté období 2013–18. Běžný důchodový věk je uveden pro osoby odcházející do důchodu v roce 2018 a za předpokladu vstupu na trh práce ve věku 22 let.

Zdroj: OECD (2019_a), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, <https://dx.doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.

1.2.2. Nedávné reformy českého důchodového systému

V posledních desetiletích se hlavní reformy českého důchodového systému uskutečnily v letech 1995, 2003, 2008, 2011 a 2016. [Souhrn je uveden v Tabulce č. 1.1.](#)

Zákon o důchodovém pojištění z roku 1995 zavedl v rámci zásadní změny českého důchodového systému dvousložkovou strukturu dávek: základní výměru (základní důchod založený na odvodech) a procentní výměru. Důchodový věk se postupně zvyšoval, a to ze 60 let u mužů a z 53–57 let u žen (u žen konkrétní věk závisel na počtu dětí), na 62, respektive 57–61 let (rok 2007).

Souběžně s tím se zavedly dvě velkorysé možnosti předčasného odchodu do důchodu. Jedna byla k dispozici dva roky před dosažením důchodového věku, přičemž dávka se až do dosažení důchodového věku snižovala o 1 % za každých 90 dnů předčasného odchodu do důchodu. Případně bylo možné odejít do předčasného důchodu tři roky před dosažením důchodového věku s trvalým snížením o 0,6 % osobního vyměřovacího základu za každých 90 dnů předčasného odchodu do důchodu. Penalizace se v roce 2001 zvýšila na 1,3 % u dočasného snížení dávky a na 0,9 % u trvalého snížení dávky za každých 90 dnů. Možnost dočasného snížení dávky byla zrušena v roce 2007.

Tabulka č. 1.1. Hlavní nedávné reformy

Důchodový věk	Postupné zvyšování z 60 let u mužů a 53-57 let u žen (v závislosti na počtu dětí) na 65 let u mužů a žen bez dětí nebo s jedním dítětem a od 62 do 64 let u žen s více než 2 dětmi (1995, 2003, 2008)	Postupné zvyšování důchodového věku po dosažení 65 let každý rok o dva měsíce (2011)	Opětovné zavedení stropu pro budoucí věk odchodu do důchodu na 65 let (2017)
Předčasný důchod	Zavedení dvou možností předčasného odchodu do důchodu: jedna s vyšší dočasnou penalizací a druhá s nižší trvalou penalizací (1995)	Dočasně krácený předčasný odchod do důchodu zrušen (2007)	Předčasný důchod je možný 3 roky před důchodovým věkem nebo od 60 let, podle toho, která skutečnost nastane dříve (2008)
Základní důchod (základní výměra)	Zákon o důchodovém pojištění: Zavedení dvousložkové důchodové dávky (1995)	Výše základní výměry byla stanovena na 9 % průměrné mzdy (2011)	Zvýšena na 10 % (2018)
Sazby pojistného	Zavedení pojistného se sazbou 27,2 % (1992)	Různé změny až do 28 % (2003)	
Potřebná doba	Zvýšení potřebné doby pojištění z 25 let na 35 let včetně započítávání náhradní doby nebo na 30 let bez započítávání náhradní doby. Zvýšení o 5 let potřebné doby pro odchod do důchodu o 5 let později, než je zákonný věk odchodu do důchodu (2008).		
Osobní vyměřovací základ	Průměrná mzda získaná za posledních 10 let před odchodem do důchodu v roce 1995, do roku 2016 (1995) vzrostla na 30 let	Rozhodné období se bude postupně zvyšovat z 30 let na celou odpracovanou dobu (2011)	Referenční redukční hranice pro redukci mezd byly změněny. První a druhá redukční hranice byly zvýšeny jako podíl průměrné mzdy. Procentní výměra nad druhou redukční hranicí byla zrušena (2011)
Pravidlo valorizace	Byl zaveden vzorec valorizace. Zákonné minimum bylo stanoveno na 100 % indexu spotřebitelských cen plus 1/3 růstu reálných mezd, ale s možností rozhodnout o zvýšení i nad tuto hranici bez omezení (1995)	Možnost vlády rozhodnout o vyšší valorizaci odstraněna z pravidel valorizace (2011)	Možnost rozhodnout o valorizaci nad rámec daný vzorcem byla znovu zavedena s limitem 2,7 %. Podíl růstu reálných mezd zvýšen na 1/2 (2016)
Soukromé důchodové připojištění	Zavedení systému důchodového spoření. Dobrovolný, ale neodvolatelný vstup, kdy se přesouvaly 3 procentní body odvodů z veřejného důchodového pojištění (2013)	Uzavření programu důchodového spoření (2016)	

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

V roce 1995 byla základem výpočtu důchodu průměrná mzda dosažená za posledních deset let před odchodem do důchodu. Toto období se každý rok prodlužovalo o jeden rok až do dosažení průměrné celoživotní mzdy v roce 2032. Mzdy z minulých let byly a stále jsou přepočítávány růstem průměrných mezd.

Do roku 1995 byly výplaty důchodů valorizovány na základě zákona. V roce 1995 byl zaveden vzorec minimální valorizace důchodů o 100 % inflace a jednu třetinu růstu reálných mezd. Vláda však mohla i nadále zvyšovat důchody o více než zákonem stanovené minimum bez jakékoli horní hranice. V roce 1998 se v rámci úsporných opatření valorizace omezila na 70 % inflace plus jedna třetina růstu reálných mezd. V roce 2003 se od tohoto ustoupilo k původním 100 % inflace a třetinovému růstu reálných mezd.

Ve stejném roce bylo rozhodnuto, že se od roku 2007 u mužů a bezdětných žen bude důchodový věk zvyšovat na 63 let. Pojistné na důchodové pojištění se zvýšilo na 28 %. Osoby samostatně výdělečně činné, které do té doby mohly rozhodovat o základu příspěvků samy, těm se zavedl minimální vyměřovací základ. Ten se v letech 2004 až 2006 postupně zvyšoval z 35 % na 50 % zdanitelného příjmu.

V roce 2008 se minimální počet let pojištění pro vznik nároku na starobní důchod zvýšil z 25 na 35 let u osob, kterým se započítávají náhradní doby pojištění, nebo na 30 let bez těchto dob. Do roku 1996 bylo za náhradní dobu pojištění považováno střední a vysokoškolské vzdělávání a do roku 2010 pouze vysokoškolské studium. Důchodový věk se postupně zvyšoval na 65 let u mužů, žen bez dětí a žen s jedním dítětem, zatímco u žen se dvěma a více dětmi byl zachován nižší věk odchodu do důchodu. Předčasný důchod lze čerpat tři roky před dosažením věku odchodu do důchodu nebo od 60 let, podle toho, co nastane dříve. To znamená, že s postupným zvyšováním důchodového věku se počet let předčasného důchodu zvyšuje ze tří na pět let. Pokud jde o odložený odchod do důchodu, bylo zavedeno další zvýšení dávek, pokud lidé dosažení důchodového věku pobírají důchod i pracují. Sjednotil se věk pro vznik nároku na pozůstalostní důchod pro ženy (původně 55 let) a muže (58 let), a to na čtyři roky před věkem odchodu do důchodu u mužů narozeným ve stejném roce. Zastropovaly se roční odvody důchodového pojištění, a to na hranici 48násobku průměrné měsíční mzdy (tj. 4násobek průměrné roční mzdy v případě stále měsíční mzdy).

Rozhodnutí o dalších reformách zapříčinila skutečnost, že redukční hranice použité ve vzorci pro stanovení osobního vyměřovacího základu u vysokých mezd byly v roce 2011 u Ústavního soudu napadeny jako diskriminace vysokopříjmových osob. Ústavní soud rozhodl, že sociální pojištění má jinou funkci než pojištění soukromé, a proto přerozdělování v rámci tohoto systému není protiústavní. Rovněž však rozhodl, že redukce příjmů ve vzorci stanovení osobního vyměřovacího základu jsou v rozporu s ústavou zaručeným právem na přiměřenou náhradu příjmů. Výslovně uvedl, že je třeba situaci řešit spíše úpravou stávajících parametrů než změnou systému. Následně se novelizoval zákon o důchodovém pojištění. První redukční hranice, pod kterou se zohledňuje 100 % mzdy, se postupně zvyšovala z 35 % průměrné mzdy v roce 2011 na 44 % v roce 2015 a druhá hranice se zvýšila z 90 % na 400 % průměrné mzdy. Podíl zohledněné mzdy mezi první a druhou redukční hranicí se však snížil z 30 % na 26 % a mzdy nad druhou redukční hranicí nejsou brány v potaz (dříve bylo zohledněno 10 %). Redukční hranice, které byly dříve stanoveny na nominální bázi a rozhodnutím zvýšeny, byly stanoveny jako podíl průměrné mzdy. Podobně byla základní výměra stanovena na 9 % průměrné mzdy.

Kromě toho bylo rozhodnuto pokračovat ve zvyšování důchodového věku po 65. roce života (muži této hranice dosáhnou v roce 2030) o dva měsíce každý rok bez stanoveného limitu. Penalizace za předčasný odchod do důchodu o více než jeden rok dříve se zvýšila z 0,9 % na 1,2 % výpočtového základu za každých 90 dní. Nakonec byla odstraněna pravomoc vlády rozhodnout o vyšší než předepsané valorizaci.

V roce 2013 byl zaveden systém důchodového spoření. Spočíval v převodu tří procentních bodů odvodů zaměstnance na veřejné důchodové pojištění na soukromý důchodový účet. Podmínkou bylo, že zaměstnanec přispěl dalšími 2 procenty z hrubé mzdy. Tento režim byl dobrovolný, ale rozhodnutí o účasti bylo nevratné. Účast v dobrovolném systému znamenala snížení veřejného důchodu vázaného na výdělek. Jelikož část odvodů na důchodové pojištění putovala do soukromého penzijního fondu, snížila se procentní výměra důchodu odvíjející se od výdělků z dosavadních 1,5 % na 1,2 % výpočtového základu. V půlce roku 2015 se ukončil vstup nových účastníků. Na konci téhož roku byl tento systém ukončen (viz kapitola 4).

V roce 2016 se zásada diskrečního rozhodování vrátila do valorizačních pravidel. Vláda tak získala možnost zvýšit důchody až o 2,7 %. Kromě toho se v roce 2017 upravila míra inflace používaná při valorizaci. Nově se používá inflace CPI nebo inflace specifická pro důchodce. Nakonec se podíl růstu reálných mezd zahrnutý do valorizačního vzorce zvýšil z jedné třetiny na polovinu.

Zároveň byl v roce 2016 obnoven strop pro budoucí důchodový věk na hranici 65 let. Tím se zrušilo předchozí rozhodnutí pokračovat ve zvyšování věku odchodu do důchodu o dva měsíce každý rok.

V roce 2018 byla základní výměra zvýšena z 9 % na 10 % průměrné mzdy a pro všechny osoby nad 85 let byl zaveden další příspěvek ve výši 1 000 Kč (3,1 % průměrné mzdy).

1.3. Současné výsledky českého důchodového systému

1.3.1. Plátcí

V roce 2018 přispívalo do důchodového systému přibližně 80 % populace ve věku 20–64 let ([tabulka 1.2](#)). Asi 10 procent z nich tvořily osoby samostatně výdělečně činné. Se zvyšováním míry zaměstnanosti se celkový podíl populace v produktivním věku přispívající do systému v průběhu času zvýšil z výchozích 70 % v roce 2010. Ve stejném období se věk odchodu do důchodu zvýšil u mužů o jeden rok a dva měsíce a u žen o dva roky, což rovněž přispělo k tomuto zvýšení.

Tabulka č. 1.2. Plátcí

Podíl populace 20–64

	2010	2014	2018
Zaměstnanci	61,8	64,5	71,5
Samostatně výdělečně činní	10,8	10,3	10,8
Celkem	72,6	74,8	82,3

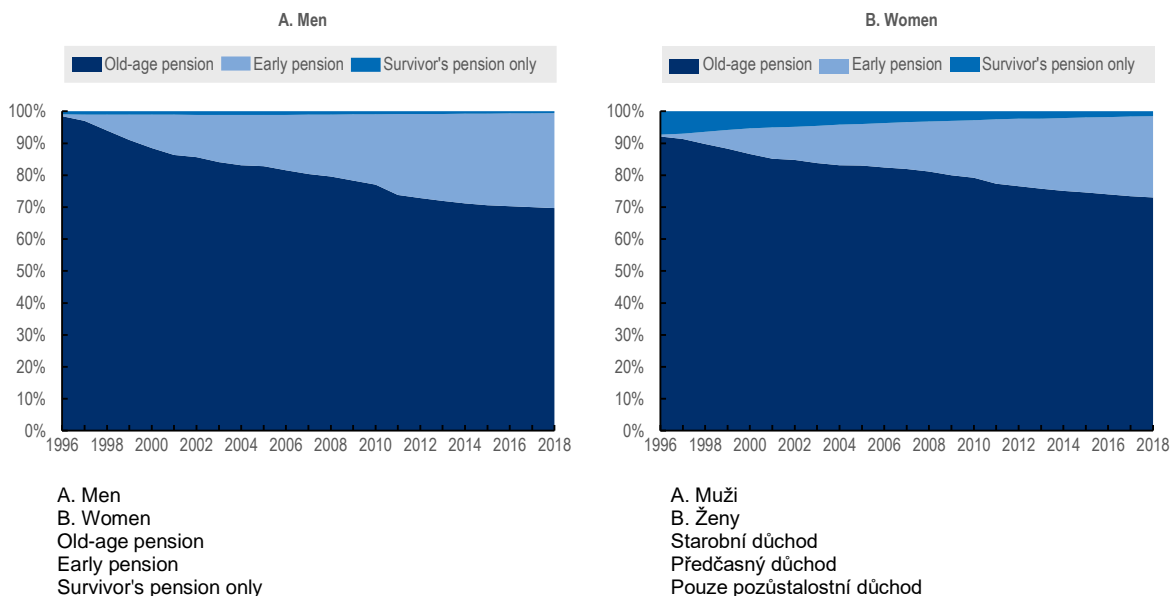
Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

1.3.2. Příjemci

Většina příjemců důchodu pobírá starobní důchod, o který žádají při dosažení důchodového věku nebo později. V roce 2018 pobíralo starobní důchod po dosažení důchodového věku nebo po něm 70 % mužů a 73 % žen (bez zahrnutí invalidních důchodů) (obrázek 1.5). V roce 1996 však tyto podíly přesahovaly 90 %. Význam předčasných důchodů stále roste, a to z méně než 1 % – předčasný důchod byl zaveden až v roce 1996 – na 30 % mužů a 25 % žen. Tyto aktuální údaje zahrnují všechny důchodce (tj. na *skupinu příjemců*) jsou velmi vysoké. Od roku 1996 se předčasné důchody pohybovaly mezi 20 % a 30 % nově přiznaných důchodů. Podíl žen, které dostávají pouze pozůstalostní důchod poklesl ze 7 % na 2 %. Podíl žen pobírajících pozůstalostní důchod je však poměrně stabilně kolem 30 % (část 1.4), což znamená, že většina příjemců pobírá svůj vlastní důchod i pozůstalostní důchod.

Obrázek č. 1.5. Příjemci

Podle typu důchodu [vyjádřeno jako podíl na celkových příjmech z důchodového systému]



Poznámka: Důchody označené jako starobní jsou přiznány při dosažení důchodového věku nebo později. Předčasný důchod je přiznán před dosažením důchodového věku. Oba se vztahují k věku příjemce v době odchodu do důchodu. Do kategorie starobního i předčasného důchodu patří lidé pobírající pozůstalostní důchod a vlastní důchod.

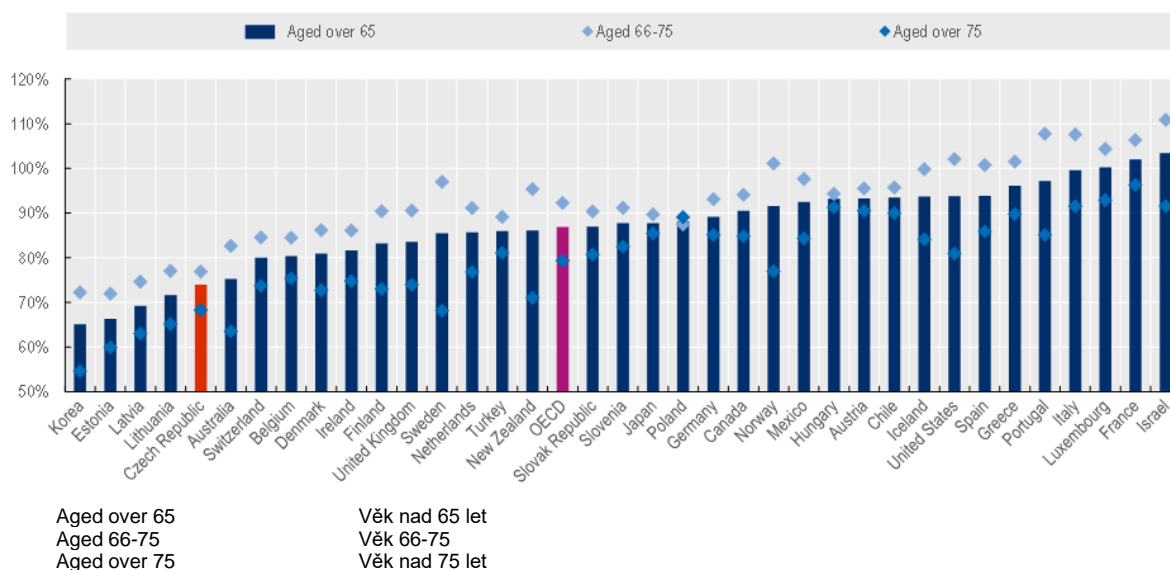
Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

1.3.3. Relativní úroveň důchodů

V zemích OECD mají lidé starší 65 let disponibilní příjem v průměru ve výši 87 % disponibilního příjmu celé populace (obrázek 1.6). Česká republika je se 74 % hluboko pod průměrem. Nejdůležitějším prvkem příjmu ve stáří je starobní důchod. Jedním z důvodů jsou důchody z předchozího československého systému, jež jsou mnohem nižší než nové důchody, souběžně s menšími možnostmi spoření během pracovního života.⁴ Pouze v Koreji a pobaltských státech mají starší lidé nižší relativní příjem. Rychlý růst mezd za poslední desetiletí v České republice navíc snížil poměr důchodů k průměrnému příjmu, a to kvůli tomu, že valorizace důchodů zaostala za růstem mezd. Od roku 1996 do r. 2018 mzdy vzrostly o více než 200 %, zatímco vyplácené důchody byly valorizovány celkem jen o 150 %. Stejně jako v jiných zemích OECD (kromě Polska) příjem s věkem dále klesá, takže osoby starší 75 let mají výrazně nižší příjem než lidé ve věku 66-75 let. V některých zemích mohou současné příjmy ve stáří, jsou-li v poměru k celkové populaci a ve srovnání s průměrem OECD vysoké, odrážet různé faktory, například vysoké odvody nebo dřívější důchodová pravidla, která nebyla finančně udržitelná.

Obrázek č. 1.6. Disponibilní příjmy starších lidí

Příjmy lidí ve věku nad 65 let jako procento z celkových příjmů populace

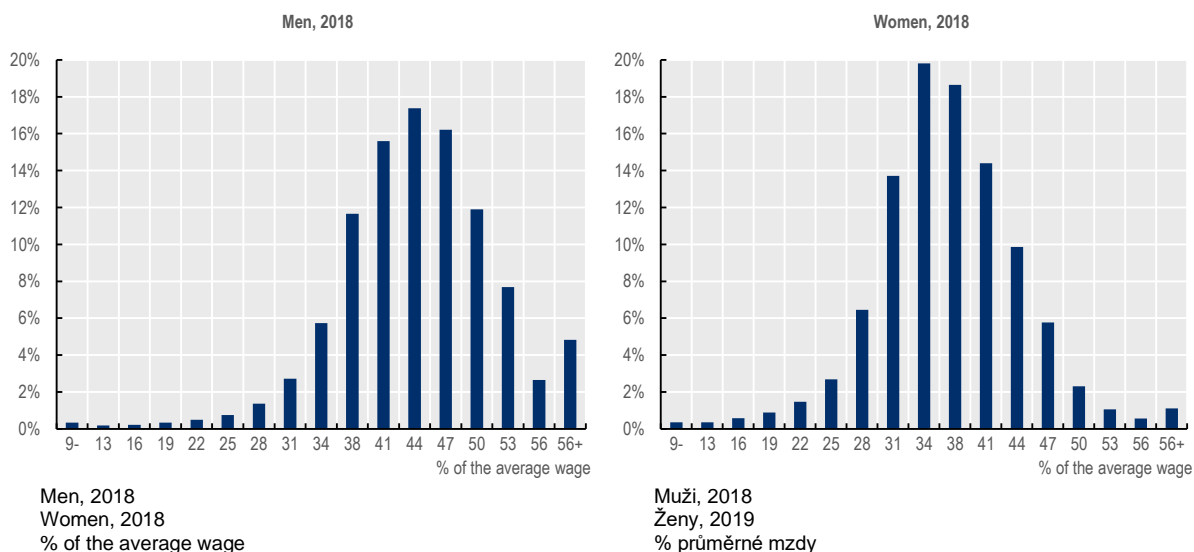


Poznámka: Data za rok 2017 nebo poslední dostupný rok. Zahrnuti jsou všechny příjmy ze zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti, kapitálu a veřejných transferů. Příjmy se měří podle domácnosti a upravují se stupnicí ekvivalence druhé odmocniny, aby se upravily rozdíly ve velikosti domácnosti.

Zdroj: Databáze distribuce příjmů OECD.

Přes nízkou úroveň relativního příjmu u starších osob je v mezinárodním srovnání relativně nízká relativní míra chudoby ve stáří, měřená jako podíl lidí nad 65 let s upraveným příjmem pod poloviční mediánovou hodnotou. V roce 2017 činila 7,4 %. Příjmová nerovnost je v České republice také nízká. V roce 2017 činil Giniho index disponibilního důchodu u populace ve věku nad 65 let méně než 0,20. Šlo o nejnižší hodnotu v zemích OECD, jejichž průměr byl 0,31 (kapitola 3). Rozvrstvení výše důchodových dávek je v České republice skutečně velmi koncentrované, 83 % důchodců a 91 % důchodkyň se pohybuje v rozmezí 25 % a 50 % hrubé průměrné mzdy (obrázek 1.7). Navíc pouze u asi 5 % důchodců a 1 % důchodkyň výše důchodu přesáhla 56 % průměrné mzdy.

Obrázek č. 1.7. Rozdělení důchodových dávek

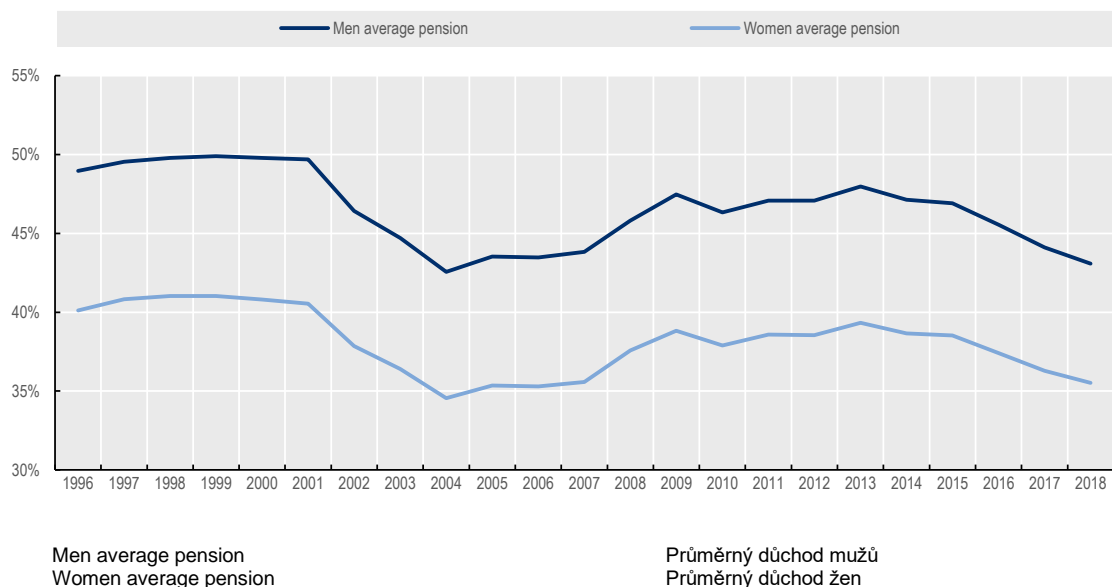


Zdroj: Výpočty Ministerstva práce a sociálních věcí ČR a OECD.

Od roku 1996 do roku 2018 průměrný starobní důchod poklesl u mužů z necelých 50 % průměrné mzdy na 43 % a u žen z 40 % na 36 % (obrázek 1.8): reálné mzdy vzrostly o 65 % – resp. průměrně 2,3 % ročně – zatímco reálné důchody vzrostly u mužů i žen o necelých 50 % – resp. 1,8 % ročně. Nově přiznané důchody v letech 2002 až 2018 byly u mužů v průměru o 2 procentní body vyšší a u žen o 2,6 procentního bodu vyšší. Rozdíl ve výši důchodů mezi ženami a muži se stabilně držel na úrovni kolem 18 %.

Obrázek č. 1.8. Průměrný starobní důchod podle pohlaví

Jako poměrná část celostátní průměrné mzdy



Zdroj: Výpočty Ministerstva práce a sociálních věcí ČR a OECD.

Starší ženy měly často kratší odpracovanou dobu a nižší mzdy než muži, což vede ke vzniku nároků na nižší dávky. Na základě údajů EU-SILC Evropská komise (2020[3]) ukazuje, že v roce 2018 byl průměrný důchod žen v EU přibližně o 30 % nižší než průměrný důchod mužů. Navzdory velkému rozdílu v odměňování žen a mužů však relativně silné přerozdělování v českém důchodovém systému snižuje rozdíly v důchodech mezi muži a ženami, tj. 13 %⁵, přičemž menší rozdíl má pouze Dánsko, Estonsko a Slovenská republika. Naopak velké rozdíly přesahující 35 % byly v Rakousku, Německu a Nizozemsku.

1.4. Pravidla povinného příspěvkového systému starobních důchodů

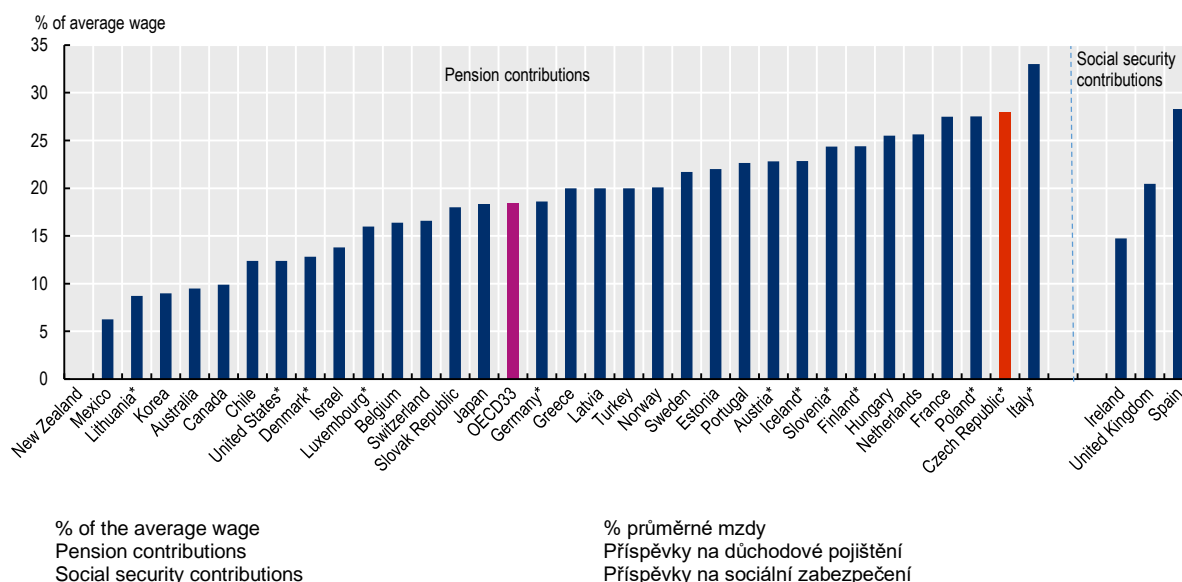
Povinný český důchodový systém se skládá z procentní výměry a základní výměry. Procentní výměra se počítá vynásobením osobního vyměřovacího základu celkovým procentem za dobu pojištění. Některá období bez zaměstnání se do procenta započítávají, jiná však ne a do výpočtu osobního vyměřovacího základu se zadávají v nulové výši. Každý, kdo má nárok na procentní výměru, pobírá základní výměru důchodu, která se rovná 10 % průměrné mzdy. Základní výměra je popsána v kapitole 3.

1.4.1. Sazby pojistného

V České republice činí sazby pojistného na důchodové pojištění 28 %, o které se dělí zaměstnavatel (21,5 %) a zaměstnanec (6,5 %) (obrázek 1.9). Tyto odvody jsou určeny k financování starobního (procentní výměry a základní výměry), pozůstalostního a invalidního důchodu. Sazba pojistného v České republice patří mezi nejvyšší v OECD, spolu s Francií, Maďarskem, Itálií, Nizozemskem a Polskem. Při průměrné mzdě činil v roce 2018 průměr celkové efektivní sazby odvodu na důchod v zemích OECD 18,4 %. Toto srovnání může být zavádějící, protože v některých zemích je tato sazba pojistného určena na starobní a pozůstalostní důchody. Avšak vezmeme-li v úvahu pouze ty země OECD, které z pojistného rovněž financují invalidní důchody, přesahuje sazba pojistného v České republice průměr o 7 procentních bodů.

Obrázek č. 1.9. Sazby pojistného na důchodové pojištění

Celkové efektivní povinné a částečně povinné sazby důchodového pojistného pro pracovníky se závislou pracovní činností, průměrná mzda, 2018



Poznámka: Pojistné rovněž financuje dávky osobám e zdravotním postižením nebo invalidním.

Zdroj: OECD (2019_a), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, <https://dx.doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.

V České republice jsou sazby pojistného na důchodové pojištění součástí pojistného na sociální zabezpečení. Kromě pojistného na důchodové pojištění platí zaměstnanci zdravotní pojištění ve výši 4,5 %, zaměstnavatelé ve výši 9,0 %. Zaměstnavatelé platí pojistné na nemocenské pojištění ve výši 2,1 % a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti se sazbou 1,2 %. To vede k velmi vysoké celkové sazbě pojistného na sociální zabezpečení ve výši téměř 45 %. Pojistné na důchodové pojištění v České republice navíc podléhá dani z příjmů fyzických osob.

Každý, kdo v roce 2020 vydělává méně než 3 000 Kč měsíčně (8,5 % průměrné mzdy), není povinen platit sociální pojištění a nevzniká mu nárok na důchod. Vzhledem k tomu, že minimální mzda je 40 % průměrné mzdy, znamená to, že do důchodového systému přispívá každý, kdo pracuje více než 21 % času za minimální mzdu nebo mzdu vyšší.

1.4.2. Procento za dobu pojištění a osobní vyměřovací základ

Pojistné se odvádí z výdělků až do výše čtyřnásobku průměrné mzdy v národním hospodářství (část 2.2), což se podle harmonizované definice OECD rovná 3,75násobku průměrné mzdy; toto zastropování se zavedlo v roce 2008.⁶ Příjmy nad stropem odvodu podléhají od roku 2013 vyšší sazbě daně z příjmu, takže součet daňové sazby

a odvodu zůstává nad stropem nezměněn. Míra progresse daňového systému je politickou volbou; tento konkrétní vztah mezi sazbami pojistného a sazbami daní pro osoby s vysokými příjmy by však mohl stírat hranice mezi sazbami pojistného a daněmi.

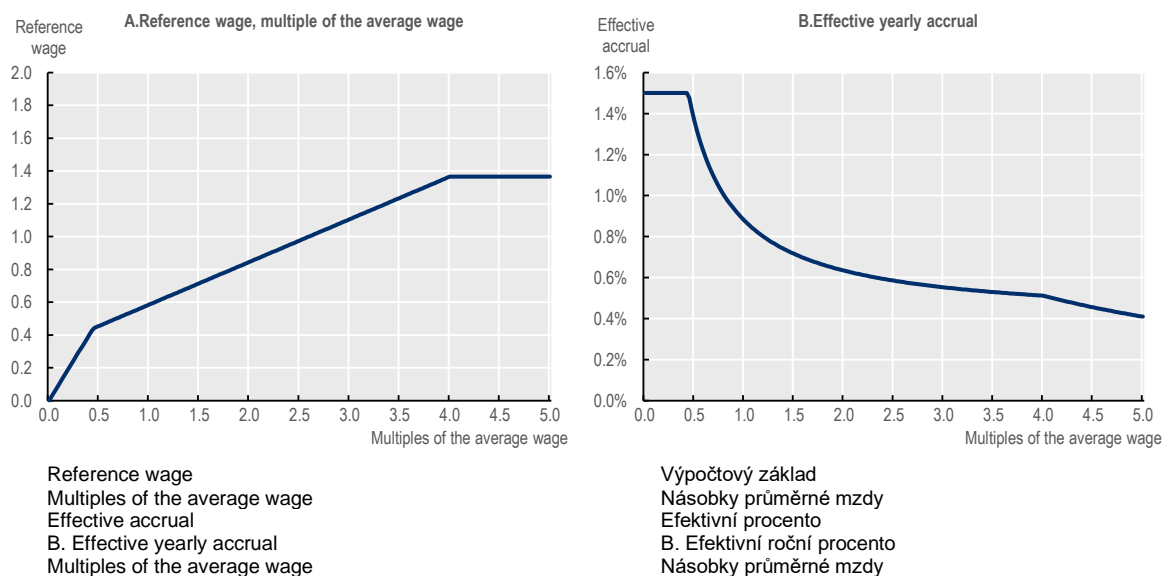
Specifikem českého důchodového systému je načítání nároků na základě osobního vyměřovacího základu, který se počítá za celou kariéru, a nikoli nároků pro každý rok na základě výdělků během tohoto období. Jedná se o velký rozdíl, protože osobní vyměřovací základ zdaleka není lineární funkcí (upravených) minulých výdělků.

Důchod závislý na předchozím výdělku poskytuje 1,5 % výpočtového základu za každý celý odpracovaný rok. Pro výpočet výpočtového základu, a tedy i důchodových dávek, se používá velmi progresivní vzorec, podle kterého se uplatňují příjmové redukční hranice. Do hranice 14 388 Kč v roce 2019 (44 % průměrné mzdy v národním hospodářství) je osobní vyměřovací základ započítán v plné výši. Mezi touto hranicí a stropem důchodového výdělku (130 796 Kč, 400 % průměrné mzdy) se započítává pouze 26 % osobního vyměřovacího základu.⁷ Výdělky přesahující limit se nezohledňují ani u plateb pojistného, ani při výpočtu dávek (obrázek 1.10, panel A). Pro osobní vyměřovací základ se bere v úvahu průměr všech mzdových příjmů od roku 1986, který navyšuje minulé mzdy o růst průměrné mzdy v národním hospodářství. Nepojištěné doby jsou do osobního vyměřovacího základu zahrnuty v nulové výši (viz níže). Redukce osobního vyměřovacího základu u vyšších mezd vede při růstu mezd ke snížení efektivního procenta za dobu pojištění (panel B). Až do první hranice se efektivní procento za dobu pojištění rovná zákonnému procentu za dobu pojištění, tj. 1,5 %, poté efektivní procento za dobu pojištění prudce klesá na 0,5 % u stropu důchodového výdělku a poté postupně dále klesá.

K práci na částečný úvazek se přistupuje stejně jako k práci na plný úvazek: procento činí 1,5 % výpočtového základu za každý odpracovaný rok. To znamená, že pokud někdo pracuje 2,5 dne v týdnu po dobu jednoho roku, počítá se to za jeden rok platby pojistného. Mzda je ve srovnání s tím, kdo pracuje na plný úvazek za stejnou hodinovou mzdu, samozřejmě nižší. Vzhledem k progresivnímu vzorci výpočtového základu je však dopad na důchody v menším poměru. V extrémních případech – tj. u někoho, kdo pracuje méně než 21 % času za minimální mzdu – nedochází k platbě pojistného a nezahrnují do procent za dobu pojištění.

Obrázek č. 1.10. Výpočtový základ a efektivní procento za rok pojištění

Podle průměrné mzdy za celou odpracovanou dobu



Zdroj: Výpočty Ministerstva práce a sociálních věcí ČR a OECD.

1.4.3. Podmínky nároku a důchodový věk

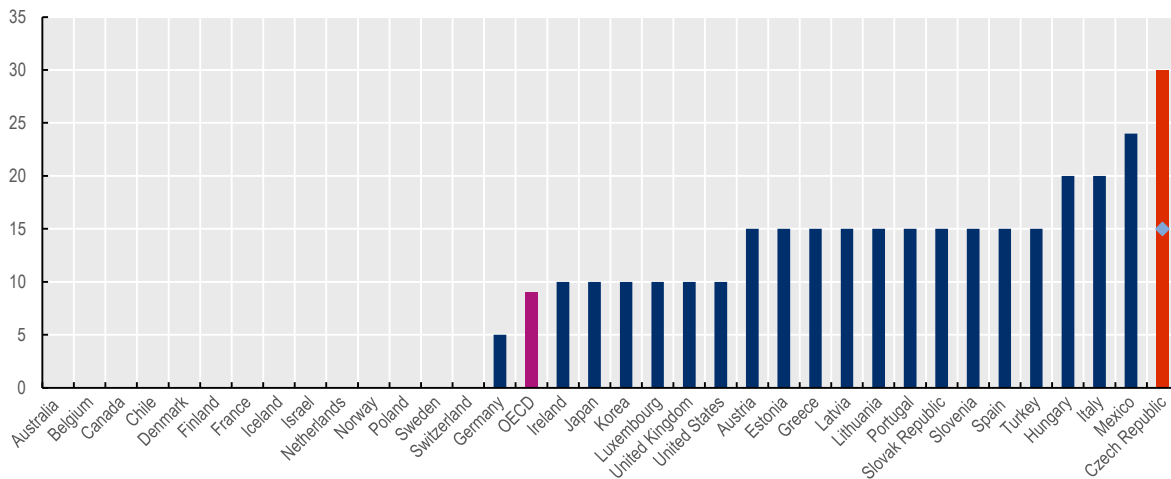
Aby vznikl nárok na starobní důchod v důchodovém věku, je nutno splnit minimální počet let potřebné doby pojištění (včetně započítaných náhradních dob pojištění) 35 let nebo 30 let bez započítaných náhradních dob pojištění (obrázek 1.11).⁸ Osoby s 20 započítanými lety nebo s 15 lety pojištění bez započítaných náhradních dob pojištění mohou pobírat důchodové dávky o pět let později, než je důchodový věk, který platí pro muže stejného roku narození.

Každý, kdo dosáhne 35 let doby pojištění během těchto pěti let, může odejít do důchodu. V současnosti ale o důchod pět let po důchodovém věku žádá pouze několik set nových důchodců. Pokud účastníci nedosáhnou

potřebné doby pojištění, mohou zaplatit dobrovolné odvody a vyrovnat chybějící počet let. Tyto dobrovolné odvody se obvykle platí jako z minimální mzdy, ale k této situaci nedochází moc často.

Obrázek č. 1.11. Minimální požadovaná doba pojištění je extrémně vysoká

Nárok na důchod odvozený od výdělku, podle vyžadovaných let



Poznámka: Pro Českou republiku se bere v úvahu absolutní minimální počet let doby pojištění v důchodovém věku. V důchodovém věku mohou odejít do důchodu také osoby s 35 započítanými lety. Osoby s 20 započítanými lety nebo 15 lety odvádění pojistného (viz značku) mohou pobírat důchodovou dávku o pět let později než je důchodový věk.

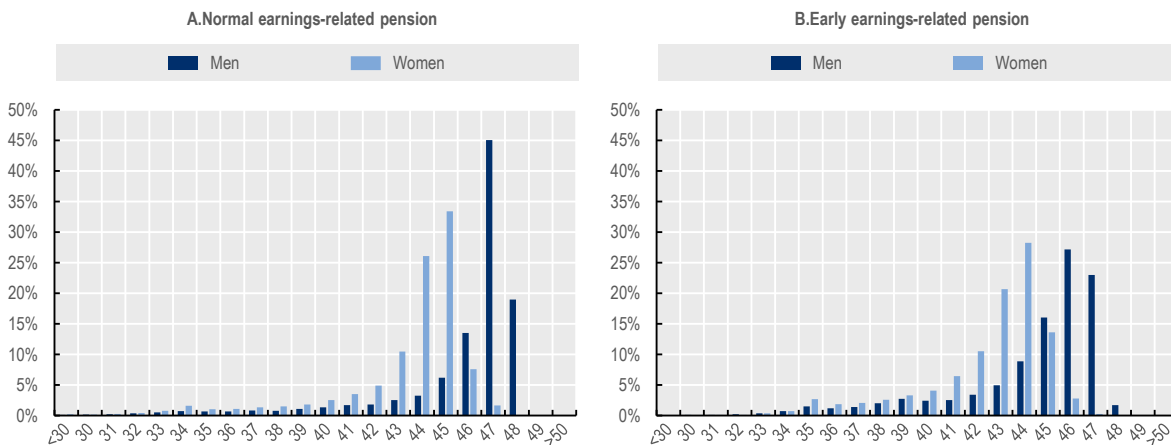
Zdroj: Stručný přehled důchodů 2019, profily zemí.

Ve srovnání s ostatními zeměmi OECD je Česká republika ojedinělá tím, jak dlouhou dobu vyžaduje pro získání nároku na důchod navázané výdělky (obrázek 1.11). Mexiko, které je na druhém místě, požaduje „pouze“ 24 let. Země OECD v průměru vyžadují 9 let. V mnoha zemích je to méně než jeden rok.

V současné době většina lidí kolem důchodového věku splňuje požadavek minimální doby pojištění. Zahrnutí některých období bez zaměstnání do doby pojištění (viz níže) je jedním z důvodů, proč minimální požadavky pro získání nároku na důchod zatím nesplňuje jen málo lidí. Průměrný počet let doby pojištění u těch, kteří v roce 2018 požádali o důchod v standardním důchodovém věku, je u mužů 46 let a u žen 43 let (obrázek 1.12, panel A). U osob žádajících o předčasný důchod byla tato délka pouze o jeden rok nižší (panel B). Pouze minimální podíl osob nedosahuje 35 let. To se týká i žen.

Obrázek č. 1.12. Doba pojištění nových důchodců

Podíl osob žádajících o důchod podle délky pojištění, 2018



A. Normal earnings-related pension
B. Early earnings-related pension
Men
Women

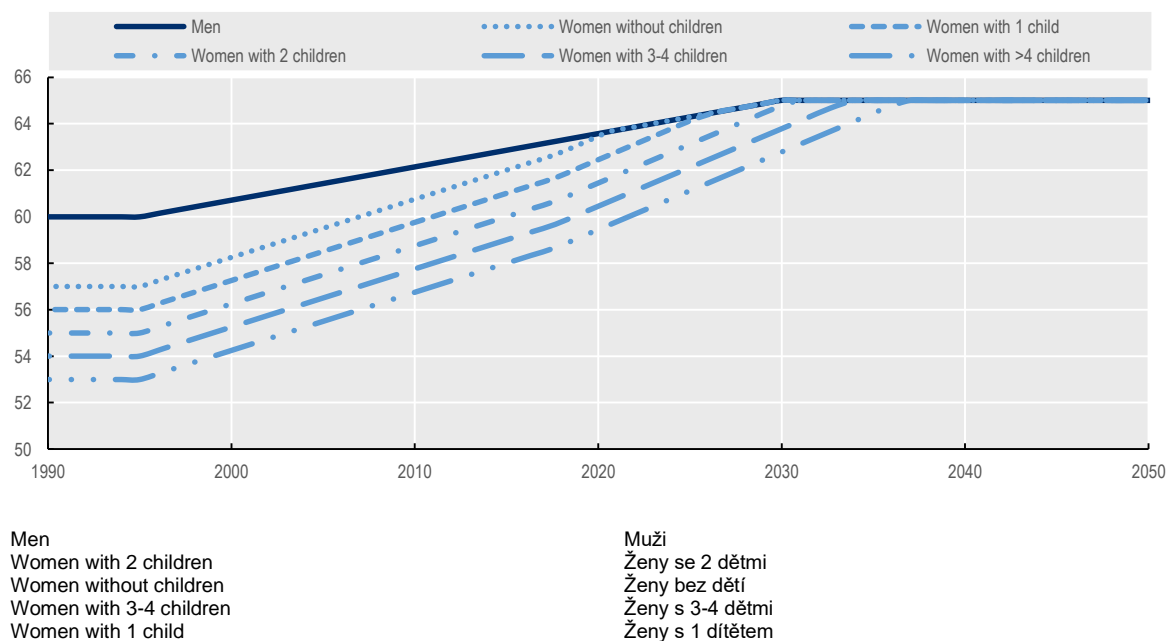
A. Řádný důchod související s výdělkem
B. Předčasný důchod související s výdělkem
Muži
Ženy

Zdroj: Výpočty Ministerstva práce a sociálních věcí ČR a OECD.

V roce 2020 je řádný věk odchodu do důchodu v České republice 63,5 roku u mužů a 63 let a dva měsíce u bezdětných žen (obrázek 1.13). Podle definice OECD, která se používá pro srovnávací účely, je řádným věkem odchodu do důchodu věk, ve kterém mají osoby nárok na důchodové dávky ze všech složek důchodu bez penalizací, za předpokladu, že se osoby od 22 let věku plně věnují kariéře. V České republice je řádný a zákonný věk odchodu do důchodu stejný. Postupně se zvyšuje o dva měsíce pro každý další ročník narození u mužů až do dosažení věku 65 let. U žen bez dětí se v současné době zvyšuje o šest měsíců za každý další ročník narození, aby se do konce roku 2020 vyrovnal s věkem odchodu do důchodu u mužů.

Obrázek č. 1.13. Důchodový věk roste

Podle pohlaví a počtu dětí



Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

Ženy s dětmi mohou odejít do důchodu dříve. S jedním dítětem může žena odejít do důchodu o rok dříve, se dvěma dětmi o dva roky dříve, se třemi nebo čtyřmi dětmi o tři roky dříve a v případě pěti nebo více dětí o čtyři roky dříve. Důchodový věk žen s dětmi také roste o šest měsíců ročně, dokud nedojde k sjednocení důchodového věku s muži. Konvergence bude dokončena v roce 2037 (obrázek 1.13).⁹

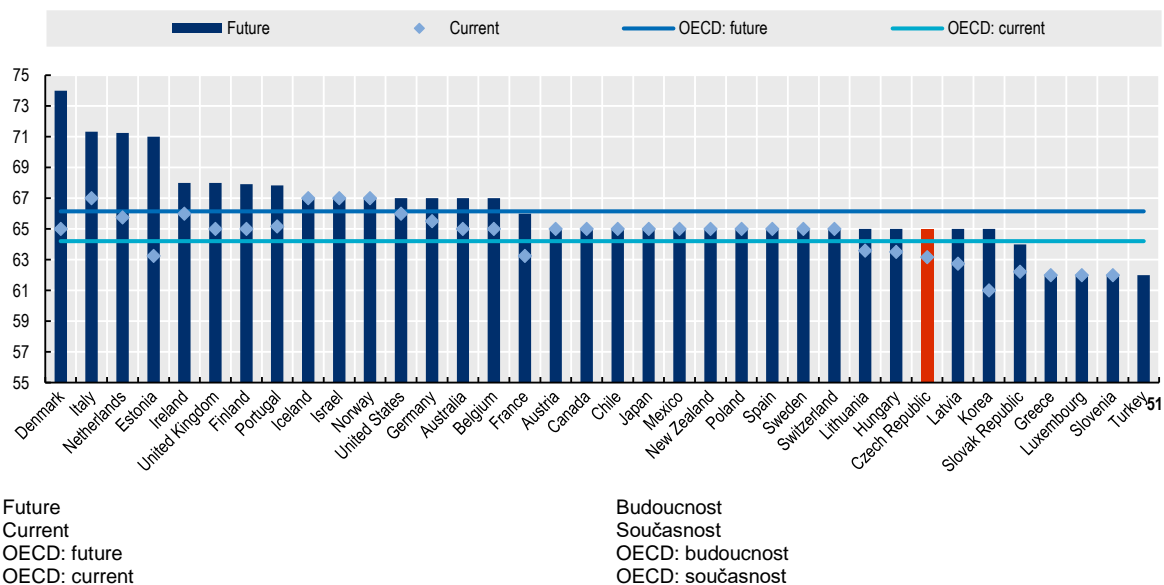
Důchodový věk byl v roce 2018 pod průměrem OECD a bude tomu tak i v budoucnu (obrázek 1.14). Pouze sedm zemí OECD má a bude mít statutární důchodový věk ve stejné výši nebo nižší než České republiky. Podle současné legislativy se budoucí statutární důchodový věk bude pohybovat od 62 let v Řecku, Lucembursku, Slovinsku a Turecku po 74 let v Dánsku. Napříč zeměmi OECD důchodový věk v budoucnu průměrně vzroste z 64,2 v roce 2018 na 66,1 let – tj. pro někoho, kdo vstoupil na trh práce v roce 2018 a kdo bude do důchodu odcházet po roce 2060, což je zhruba o rok více než v České republice.

Ne vždy se předpokládalo, že důchodový věk v České republice zůstane pod průměrem OECD. V roce 2011 bylo rozhodnuto pokračovat ve zvyšování důchodového věku po dosažení věku 65 let, a to každý rok o dva měsíce. To by znamenalo, že pro pojištěnce, který vstoupil na trh práce v roce 2018 ve věku 22 let, by důchodový věk byl 70 let a dva měsíce. V roce 2016 však bylo rozhodnuto zastavit zvyšování důchodového věku na hranici 65 let.

Na rozdíl od zvyšování věkové hranice pro odchod do důchodu se stálým počtem měsíců každý rok, svázalo Dánsko, Estonsko, Finsko, Itálie, Nizozemsko a Portugalsko důchodový věk se střední délkou života. Tato automatická pravidla pomáhají odolávat pokušení činit možná populární, ale v konečném důsledku neudržitelná rozhodnutí, například snížit již tak nepřilíživě vysoký důchodový věk, zatímco se zvyšuje střední délka života. Návrh automatické vazby v současné době s předpokládaným prodloužením střední délky života znamená zvyšování důchodového věku přibližně o jeden měsíc (nebo méně) ročně ve Finsku, Itálii, Nizozemsku a Portugalsku a přibližně o 1,7 měsíce v Dánsku a Estonsku. Se dvěma měsíci ročně byl tedy plánovaný neomezený nárůst v České republice v mezinárodním srovnání velmi vysoký. Podobně jako v České republice navázala Slovenská republika svůj důchodový věk na střední délku života, ale nedávno tuto vazbu zrušila, zatímco Itálie ji u některých povolání dočasně pozastavila.

Obrázek č. 1.14. Důchodový věk zůstane přibližně jeden rok pod průměrem OECD

Důchodový věk pro muže vstupující na trh práce ve věku 22 let s plnou odpracovanou dobou



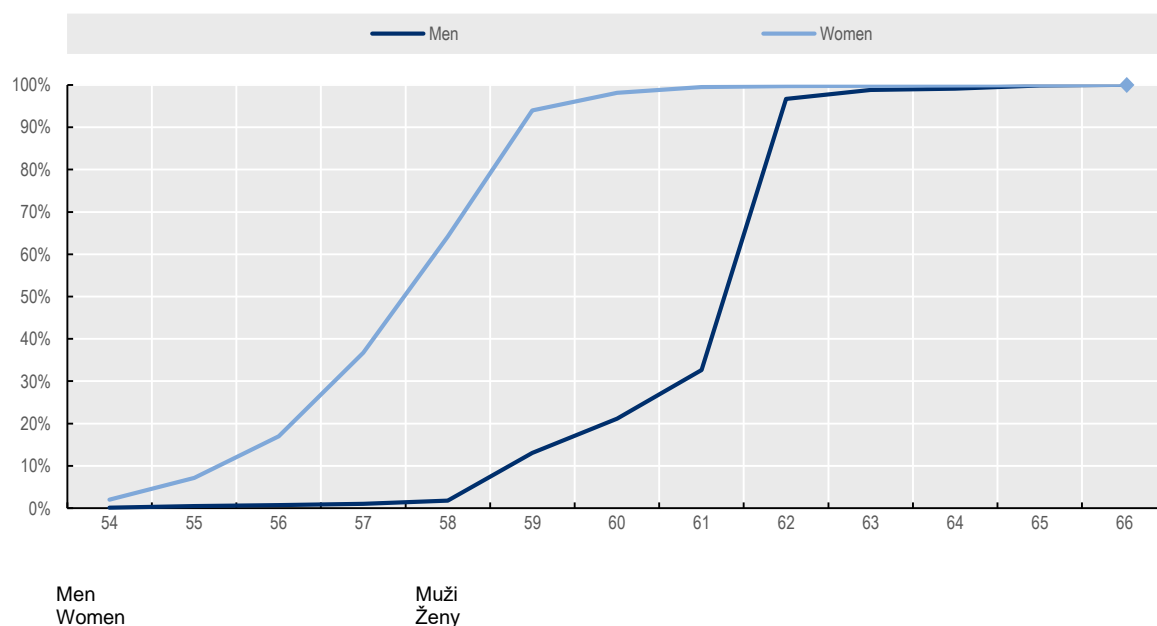
Poznámka: Důchodový věk se počítá pro muže s nepřerušovanou kariérou od věku 22 let. Budoucnost se týká roku, ve kterém má někdo nárok na důchodové dávky v plné výši ze všech povinných složek, za předpokladu vstupu na trh práce ve věku 22 let v roce 2018; tento rok se liší podle země. Současný důchodový věk v Itálii neodráží „kvótu 100“ zavedenou v roce 2019.

Zdroj: OECD (2019_a), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, <https://dx.doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.

Většina lidí v České republice žádá o svůj starobní důchod přesně v moment dosažení důchodového věku. Značná část však žádá o důchod dříve, malá část žádá o důchod později. U mužů narozených v roce 1952, kteří odešli do důchodu v letech 2006-18, kdy důchodový věk činil 62 let a 10 měsíců, jich 33 % odešlo do důchodu do 62 let věku, více než 60 % ve věku od 62 do 63 let, zatímco pouze 3 % z nich požádala o důchod později (obrázek č. 1.15). Z žen narozených v roce 1952 jich do důchodu 7 % odešlo před nejnižším zákonem stanoveným důchodovým věkem (56 let a 4 měsíce u žen se 4 a více dětmi) a většina odešla do důchodu po zákonem stanoveném důchodovém věku pro ženy bez dětí (tj. nad 64 let). V roce 2018 vedle ročníku narozen 1952, pouze velmi málo lidí, konkrétně méně než 0,5 % nových důchodců, požádalo o důchod po dosažení věku 66 let.

Obrázek č. 1.15. Věk v době podání žádosti o starobní důchod

Kumulativní podíl ročníku narození 1952 odcházejícího do důchodu v letech 2006-18



Zdroj: Výpočty Ministerstva práce a sociálních věcí ČR a OECD.

1.4.4. Budoucí náhradové poměry

Hypotetické budoucí náhradové poměry vypočítává OECD kvůli srovnání klíčových výstupů důchodových systémů napříč zeměmi na základě aktuální legislativy. Budoucí náhradový poměr představuje úroveň důchodových dávek z povinných veřejných a soukromých důchodových systémů ve srovnání s výdělků z pracovní aktivity. Základní případ předpokládá nepřerušovanou kariéru od 22 let v roce 2018 do dosažení důchodového věku stanoveného v konkrétní zemi. Tento hypotetický náhradový poměr je roven výši důchodu v důchodovém věku vyjádřené jako procento z posledních výdělků.

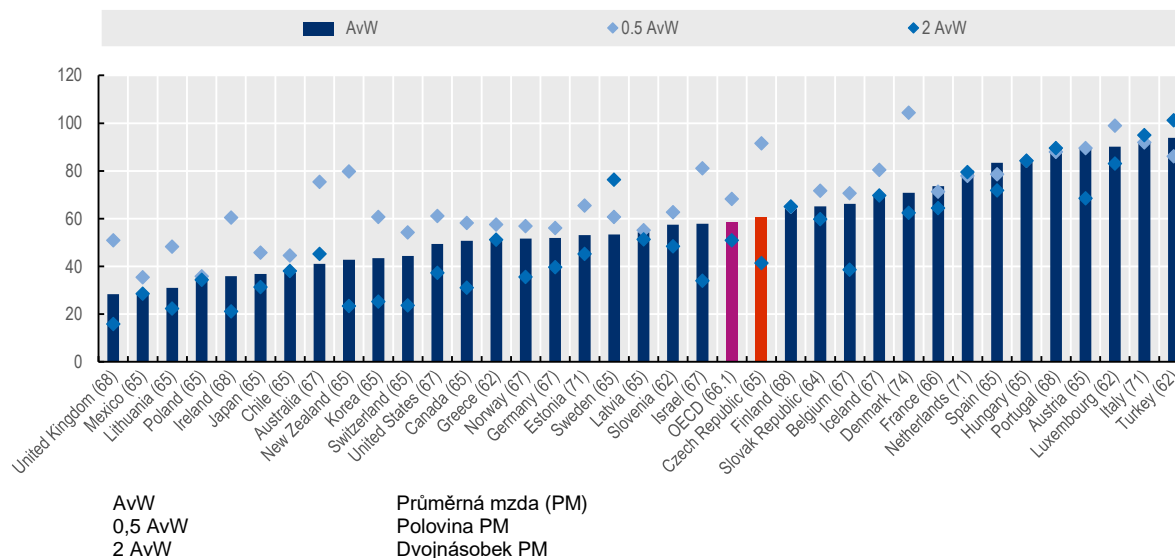
Čistý náhradový poměr (čistá důchodová dávka při odchodu do důchodu jako procento z posledních čistých výdělků) u průměrných výdělků je v České republice na úrovni 60 %, těsně nad průměrem OECD ([obrázek 1.16](#)). Na úrovni průměrné mzdy je čistý náhradový poměr z povinných systémů v průměru 59 % v zemích OECD v rozpětí od necelých 30 % v Mexiku a Velké Británii po více než 90 % v Itálii, Lucembursku a Turecku.

Pojistné na důchodové pojištění poměrně neobvykle podléhá v České republice dani z příjmů fyzických osob. Aby se (částečně) zamezilo dvojímu zdanění, nezdaňují se důchody do výše 439 200 Kč, což odpovídá 36násobku měsíční minimální mzdy (114 % průměrné mzdy), zatímco sazba daně z příjmu je nad touto hranicí 15 % (viz [Přílohu obrázek č. 1.A.1](#) u průměrné daňové sazby podle výdělků). Vzhledem k silné přerozdělovací povaze českého důchodového systému, který zásadně omezuje možnost získat vysoký důchod, takto nastavený limit znamená, že nejsou zdaněny žádné důchody, pokud se jedná o jediný zdroj příjmů ve stáří.

Většina zemí OECD se snaží chránit pracovníky s nízkými příjmy (zde definovaných jako pracovníci vydělávající nejvýše polovinu průměrného výdělku) před chudobou ve stáří, což pro ně znamená vyšší náhradový poměr (průměr OECD 68 %, [obrázek 1.16](#)) než pro osoby s průměrným výdělkem. To je bezesporu případ České republiky, kde čistý náhradový poměr u osob s polovinou průměrné mzdy dosahuje vysoké úrovně 92 %. Z ostatních zemí OECD mají vyšší náhradový poměr u osob s nízkými příjmy pouze Dánsko, Itálie (díky mnohem vyššímu důchodovému věku) a Lucembursko.

Obrázek č. 1.16. Budoucí čistý náhradový poměr

Podle úrovně výdělků



Poznámka: V závorkách je uveden budoucí standardní věk odchodu do důchodu. Nároky na důchod vychází ze současné legislativy zemí OECD. Hodnoty všech parametrů důchodového systému odrážejí legislativu v roce 2018 a pozdější. Výpočty ukazují důchodové dávky pracovníka, který vstoupí na trh práce v roce 2018 ve věku 22 let a po době nepřerušované práce odejde do důchodu. Základní výsledky se zobrazují u jednotlivých osob. Pro více informací viz (OECD, 2019 [1]).

Zdroj: Důchodový model OECD.

Naopak osoby s vyššími výdělků (dvojnásobek průměrné mzdy) mají v České republice náhradový poměr výrazně nižší než osoby s průměrnými výdělků (41 % oproti 60 %). V zemích OECD činí průměrný čistý náhradový poměr při dvojnásobku průměrného výdělku 51 %, což je o poněkud méně než 59 % průměrného výdělku.

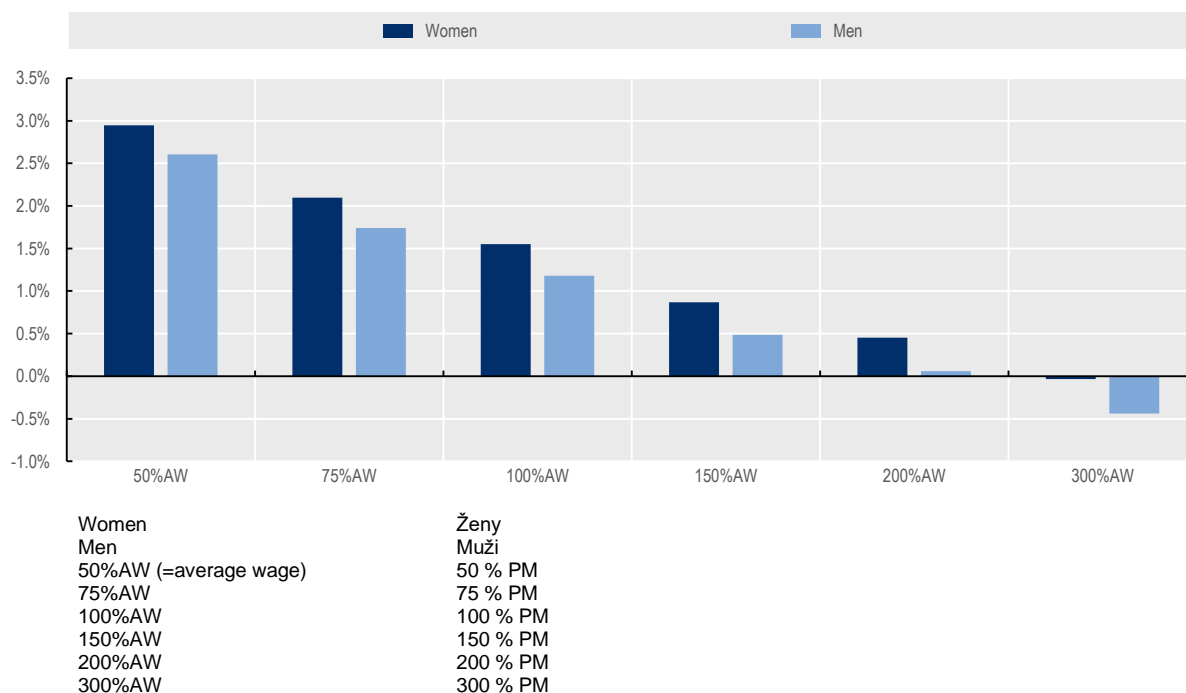
Silné přerozdělování v českém důchodovém systému, a to i mezi pracovníky s nepřerušovanou kariérou, lze ukázat na srovnání vnitřní míry výnosu mezi různými úrovněmi výdělků během celé odpracované doby ([obrázek 1.17](#)). Vnitřní míra výnosu je míra výnosu uhrazených odvodů, která vytváří dávku poskytovanou důchodovým systémem. Žena, která bude od roku 2018 během celé kariéry vydělávat průměrnou mzdu, podle uzákoněných důchodových

pravidel a předpokládané střední délce života obdrží důchodové dávky zajišťující skutečnou roční výnosnost placených odvodů ve výši 1,55 % (za předpokladu růstu reálné mzdy o 1,25 % ročně, což je standardní předpoklad v důchodovém modelu OECD). U mužů je vnitřní míra výnosu nižší (1,18 %) kvůli kratší střední délce života. Vzhledem k důchodovým předpisům je klíčovým parametrem, který ovlivňuje vnitřní míru výnosu, předpoklad růstu reálných mezd v relaci téměř jedna ku jedné.¹⁰ To znamená, že vnitřní míra výnosu generovaná českým důchodovým systémem na úrovni průměrné mzdy je přibližně rovna míře růstu reálných mezd plus 30 bazických bodů u žen a mírně pod mírou růstu reálných mezd u mužů.¹¹

Finančně udržitelný PAYGO systém předpokládá vytváření vnitřní míry výnosu rovnající se růstu pojistné sazby, která úzce souvisí s růstem mzdových nákladů za předpokladu konstantní sazby pojistného. Ta se rovná růstu mezd (zde v reálném vyjádření 1,25 % ročně) plus růstu zaměstnanosti; předpokládá se, že populace v produktivním věku do roku 2060 poklesne v průměru o 0,25 % ročně (obrázek 1.2). Pokud by se tedy růst zaměstnanosti rovnal růstu populace v produktivním věku, přirozená vnitřní míra návratnosti českého systému PAYGO by byla na základě předpokladů penzijního modelu OECD, kolem 1 % ročně jako růst mezd minus 0,25procentního bodu.

I když tato čísla je třeba brát pouze jako orientační hodnoty, klíčovým rysem znázorněným na obrázku 1.17 je, že vnitřní míry výnosu pojistného na důchodové pojištění se velmi liší podle úrovně výdělků. Ve srovnání s 1,2–1,6 % při průměrné mzdě budou mít lidé s nízkými příjmy (50 % průměrné mzdy) reálnou výnosnost svých příspěvků vyšší než 2,6 %, zatímco kdokoli, kdo vydělává více než trojnásobek průměrné mzdy, bude mít za stejných předpokladů záporné reálné výnosy.

Obrázek č. 1.17. Skutečná vnitřní míra výnosu podle úrovně výdělků, nepřerušovaná pracovní doba



Poznámka: Pro výpočet vnitřní míry výnosu se používá sazba pojistného 21,5 %. To odpovídá podílu starobních důchodů na celkových výdajích na důchody (76,7 %) vynásobených celkovou sazbou pojistného (28 %).

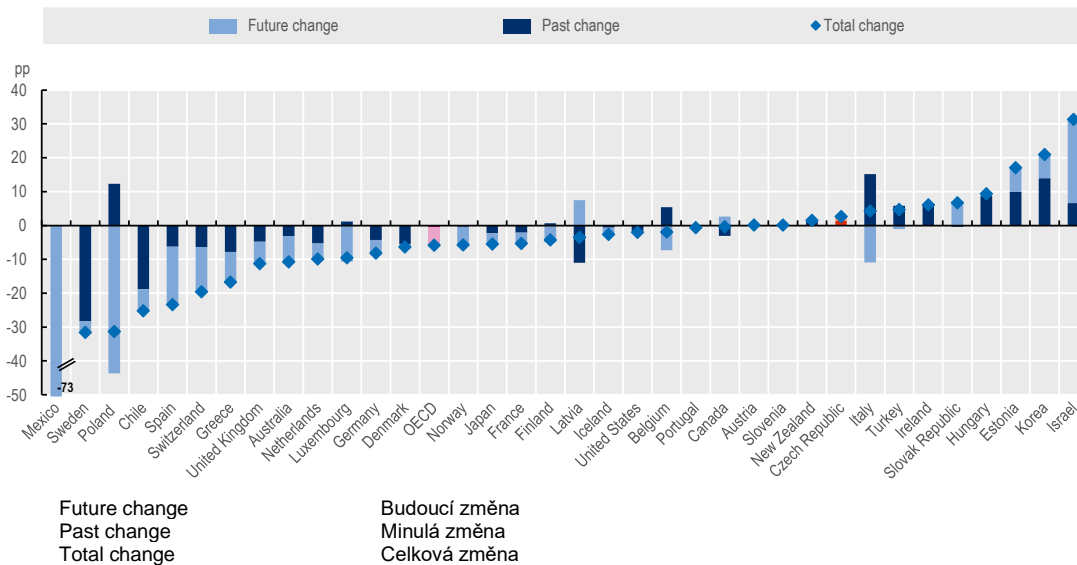
Zdroj: Výpočty OECD.

Budoucí náhradové poměry v České republice budou obdobné jako u současných důchodců v případě lidí s nepřerušovanou odpracovanou dobou. Přesněji řečeno, hypotetický náhradový poměr pracovníka – muže při průměrné mzdě od ročníku narození 1940 a do ročníku 1996 vzroste přibližně o 3procentní body (obrázek 1.18). Tento malý přírůstek se odvíjí od prodloužení doby odvádění pojistného v důsledku zvýšení důchodového věku z 61 let u ročníku narození 1940 na budoucích 65 let. Ostatní reformy měly jen malé dopady. Není zohledněna žádná úprava důchodového věku podle vývoje střední délky života a navzdory zvýšení důchodového věku se předpokládá, že se podíl života stráveného v důchodu u mužů mezi generacemi narozenými v letech 1956 a 1996 zvýší (OECD, 2019[4]).

V jiných zemích OECD budou mít uzákoněné reformy na náhradový poměr mnohem silnější dopad. Zejména v Mexiku, Švédsku a Polsku legislativně zavedené reformy do hloubi systému znamenají posun od neudržitelných DB plánů k (fiktivním) DC plánům a způsobily nebo teprve způsobí podstatný pokles náhradového poměru. Průměr OECD se v běžném věku odchodu do důchodu sníží asi o 6procentních bodů, což je asi o 10 %.

Obrázek č. 1.18. Malá změna náhradového poměru v ČR v průběhu času

Rozdíl v procentních bodech v teoretických hrubých náhradových poměrech u průměrných výdělků u ročníků narození 1940 až 1996



Poznámka: Budoucí změna se týká rozdílu náhradového poměru mezi kohortami narozenými v letech 1996 a 1956 (kohorta dnes odcházející do důchodu). Minulá změna je odpovídající rozdíl mezi kohortami narozenými v letech 1956 a 1940. Litva není uvedena, protože chybí údaje za ročníky narození 1940, a není zahrnuta do průměru OECD. Výpočty jsou založeny na vstupu na trh práce ve věku 20 let u všech ročníků narození.

Zdroj: OECD (2019_m), OECD Pension Policy Brief 2019, obr.4.

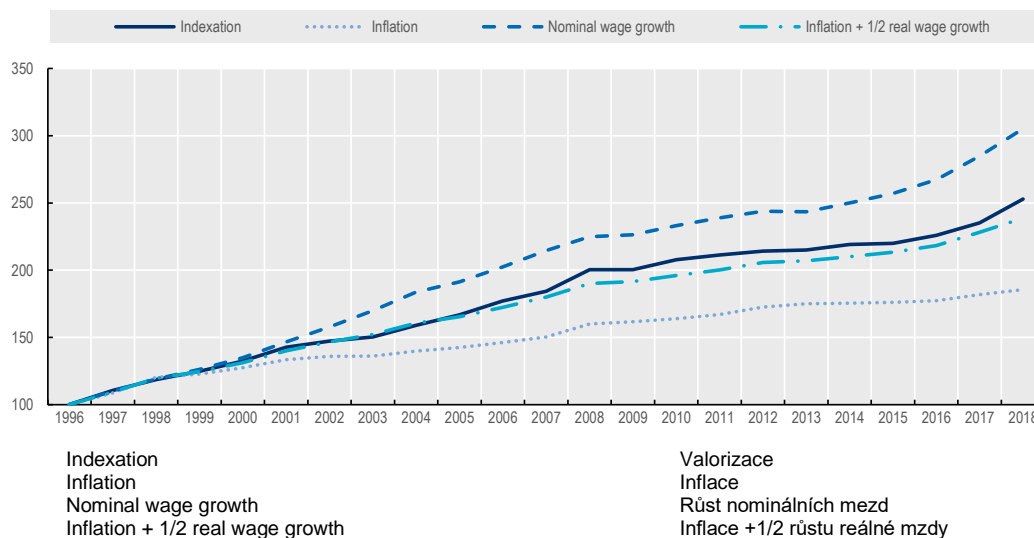
1.4.5. Valorizace

Od roku 1996 byla minimální valorizace nastavena nejprve jako inflace plus jedna třetina růstu reálných mezd, přičemž vláda si ponechala právo valorizovat důchody nad zákonem stanovené minimum. Horní hranice nebyla stanovena. V roce 2018 byla minimální valorizace určena poněkud štedřeji, a sice jako inflace plus polovina růstu reálných mezd. V některých obdobích redukce výdajů veřejných financí byla valorizace vyplácených důchodů snížena pod zákonem danou hranici; v letech 1998-2002 a 2013-14 byla inflace zohledněna pouze ze 70 %, respektive 33 %.

Obrázek č. 1.19 ukazuje, že až do roku 1999 valorizace převážně sledovala růst cen i mezd, jelikož růst reálných mezd byl v uvedeném období utlumený. Od roku 1999 byla valorizace de facto do značné míry v souladu se –a dokonce nepatrně vyšší) součtem inflace a poloviny růstu reálných mezd, což naznačuje pravidelné vládou schválené zvyšování nad rámec zákonného minima.

Obrázek č. 1.19. Valorizace vyplácených důchodů

Index, 1996=100



Zdroj: Výpočty Ministerstva práce a sociálních věcí ČR a OECD.

1.4.6. Předčasný a odložený odchod do důchodu

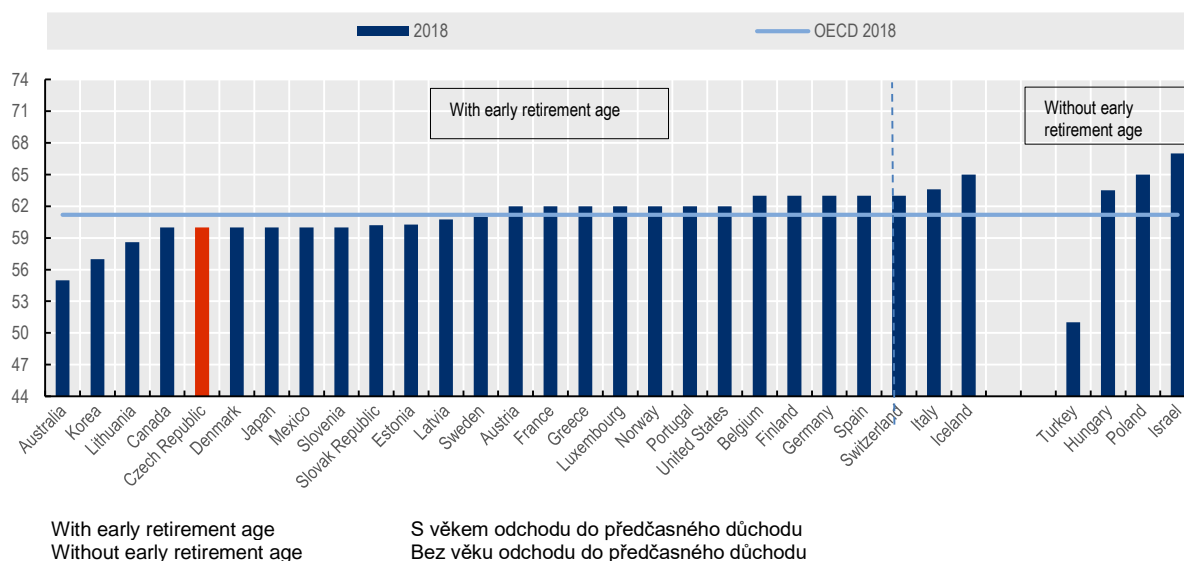
Předčasný odchod do důchodu je v České republice povolen až tři roky před dosažením zákonného důchodového věku nebo ve věku 60 let, podle toho, co nastane dříve. Minimální požadavky pro předčasný odchod do důchodu jsou stejné jako pro řádný starobní důchod: Požadováno je 35 let doby pojištění nebo 30 let placení pojištění bez náhradních dob. Ve srovnání s ostatními zeměmi OECD má Česká republika s 60 lety relativně nízký věk, v němž lze odejít do předčasného důchodu. Pro člověka, který vstoupil na trh práce ve věku 22 let, byl v 31 zemích OECD, které mají zvláště stanoven minimální věk odchodu do důchodu pro povinné důchody vypočítané podle výdělků v roce 2018 průměrný věk umožňující předčasný odchod do důchodu 61,2 let (obrázek 1.20).

Vzhledem k delší střední délce života je do budoucna věk 60 let pro vznik nároku na předčasný důchod příliš nízký. Takto nastavená věková hranice přispívá k utváření společenských zvyklostí a ovlivňuje postoje zaměstnanců i zaměstnavatelů k práci ve vyšším věku. To není v souladu s ostatními snahami o větší zapojení starších pracovníků na trhu práce.

Každé započaté 90denní období předčasného odchodu do důchodu snižuje nároky na důchod. Každé z prvních čtyř 90denních období (tj. zhruba rok) snižuje důchodové dávky o 0,9 % osobního vyměřovacího základu; odchod do důchodu o další ze čtyř následujících 90denních období dříve snižuje dávky vždy o 1,2 % v osobního vyměřovacího základu; a jakékoli další 90denní období snižuje dávky o celé 1,5 % osobního vyměřovacího základu. Spojení práce a předčasného důchodu není v České republice povoleno. Chtějí-li důchodci před dosažením zákonného věku odchodu do důchodu znovu začít pracovat, musí pobírání důchodu pozastavit.

Obrázek č. 1.20. Věk předčasného důchodu

Věk předčasného odchodu do důchodu v systému vycházejícího z výdělků, muži, 2018



Poznámka: Věk odchodu do předčasného důchodu u systémů vycházejících z výdělků udává nejnižší věk, ve kterém je možný příjem důchodu (s případnou penalizací), za předpokladu vstupu na trh práce ve věku 22 let a nepřerušené kariéry.

Zdroj: OECD (2019₁₁), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, <https://dx.doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.

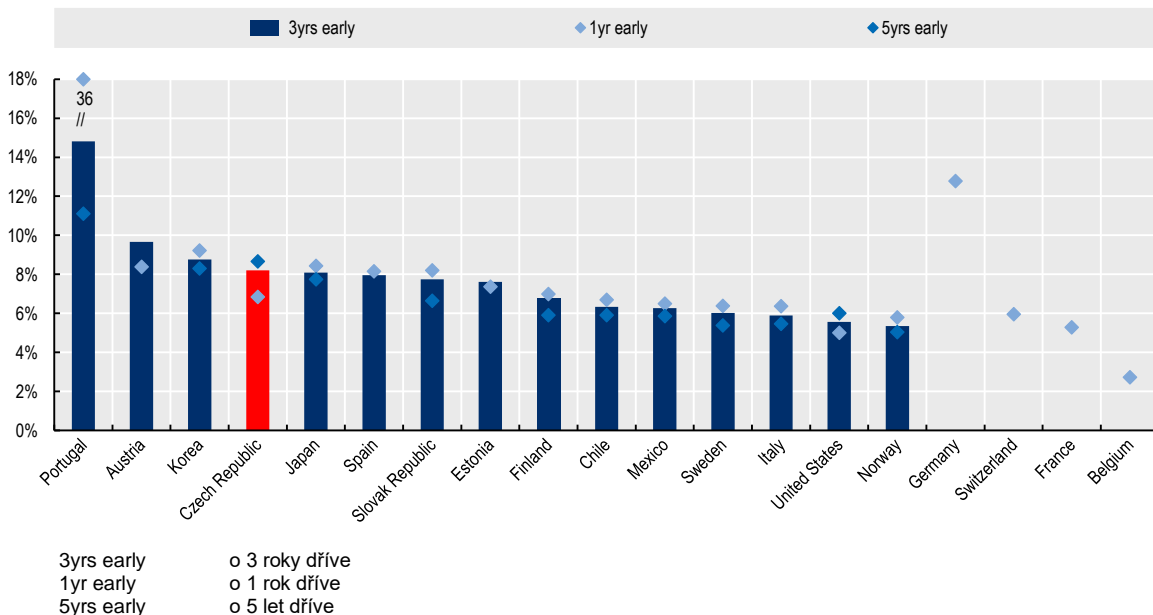
U lidí, kteří vstoupí na trh práce ve věku 22 let v roce 2018, vede odchod do důchodu o více než jeden rok dříve k velké penalizaci důchodů ve srovnání s ostatními zeměmi OECD (obrázek 1.21). Vzhledem k progresivní penalizaci za každý rok předčasného odchodu do důchodu a k dalším ztrátám způsobeným kratší akumulací získaných důchodových nároků, dochází v České republice ke zvyšování penalizace důchodu (ve srovnání s někým, kdo pracuje do běžného důchodového věku) ze 6,8 % za odchod do důchodu o jeden rok dříve na přibližně 8,7 % za rok v případě předčasného odchodu do důchodu o pět let dříve (v budoucnosti tedy $5 \cdot 8,7\% =$ celkem o 43,3 %).

Odložení důchodu a pokračování v práci může zvýšit důchodové dávky dvěma mechanismy v závislosti na konkrétní koncepci důchodových systémů. Zprvým, že dochází ke zkrácení očekávané doby strávené v důchodu, a získané důchodové nároky tak umožňují vyplácet vyšší měsíční dávky rozložené do kratšího období. Zadruhé tím, že pokračování v práci vede ve většině zemí OECD k odvádění dalších odvodů na sociální pojištění a tím i k vyšším důchodovým nárokům. V České republice, stejně jako ve většině zemí s dávkově definovaným systémem, se první popsany mechanismus zakládá na bonifikaci v minulosti získaných nároků. Kromě dodatečných nároků získaných za delší práci (druhý mechanismus) zvyšuje odložení odchodu do důchodu také

procentní výměru, a to o 1,5 % osobního vyměřovacího základu za každé 90denní období odkladu. V zásadě lze odchod do důchodu odkládat bez omezení. V praxi však málokdo odkládá odchod do důchodu o více než pár měsíců.

Obrázek č. 1.21. Ztráta celkových ročních příjmů z dávek při odchodu do předčasného důchodu

Osoby s průměrnou mzdou



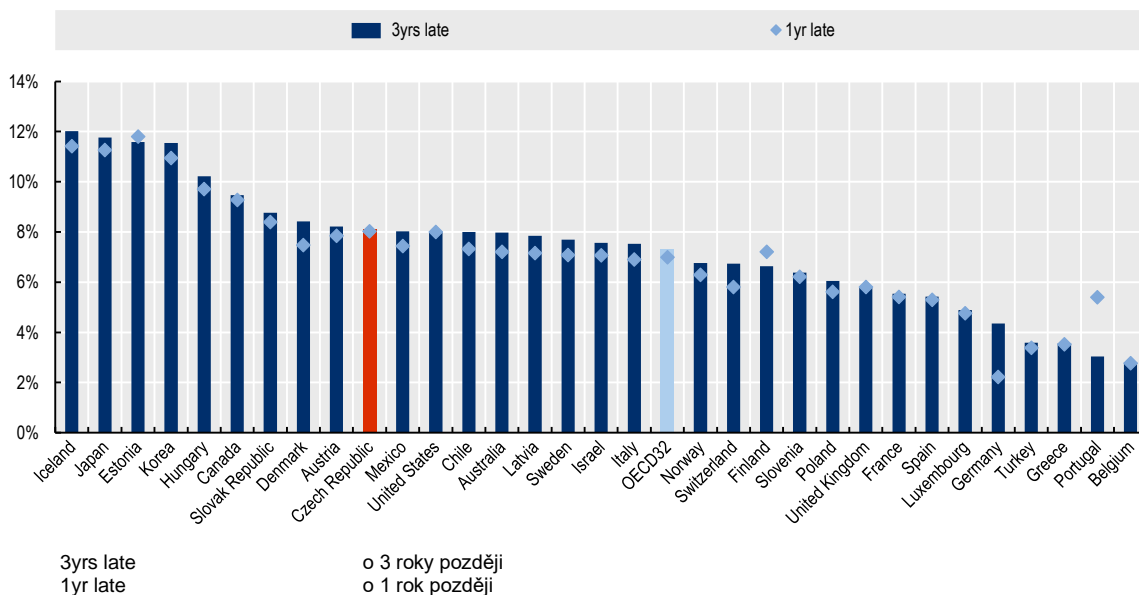
Poznámka: Tento graf ukazuje negativní dopad na celkové měsíční důchody vyplácené v době zákonného věku odchodu do důchodu u osob, které požádaly o přiznání nároku na důchod až o pět let dřive, v porovnání s osobami, které pokračovaly v práci až do běžného důchodového věku. Údaje za tři a pět let později byly přepočteny na roční období, takže pokles o 6 % uvedený v grafu znamená celkem 18 % dávek plynoucích z odchodu do důchodu o tři roky a 30 % z odchodu do důchodu o pět let dřive. Některé země mají omezenou flexibilitu: odchod do předčasného důchodu není možný v případě všech povinných složek důchodu v Austrálii, Kanadě, Dánsku, Maďarsku, na Islandu, v Irsku, Izraeli, Lucembursku, Nizozemsku, na Novém Zélandu, v Polsku, Turecku nebo ve Velké Británii. Odchod do předčasného důchodu navíc není relevantní v Řecku nebo ve Slovinsku, protože normální věk a věk odchodu do předčasného odchodu do důchodu se shodují se základním případem v *Pensions at a Glance*.

[Obrázek č. 1.22](#) ukazuje dopad odložení odchodu do důchodu a pokračování v práci na měsíčních dávkách sečtených ve všech důchodových systémech pracovníka s nepřerušenu kariérou. V zemích OECD činí celkový kombinovaný nárůst – sazby v důsledku odkladu, dalších nároků a valorizace dávek – průměrně asi 7,5 % za rok odkladu a na délce odkladu závisí jen mírně. Zvýšení v České republice je jen mírně vyšší, tj. 8 %, což je velmi blízko tomu, co vyplývá z pojistně-matematické neutrality (OECD, 2017 5J). To naznačuje, že z hlediska důchodu mezi odchodem do důchodu v řádném důchodovém věku a pokračováním v práci a tím odložením odchodu do důchodu existuje jen omezená finanční výhod nebo nevýhod – a že rozhodnutí o odchodu do důchodu je pro veřejné finance obecně neutrální. [Obrázek č. 1.15](#) výše však ukazuje, že jen málo lidí prodlužuje svou práci přes zákonný věk odchodu do důchodu. To znamená, že v České republice při formování sociálních norem o tom, kdy odejít do důchodu, zákonem stanovený věk hraje mnohem větší roli než finanční dopady, a/nebo že pracovníci mnohem více dávají přednost odchodu co nejdřive do nekráceného důchodu před tím, co jim naznačuje pojistně-matematická neutralita.

Neexistují žádná omezení kombinující příjem důchodu a práci po dosažení důchodového věku. V tomto případě se procentní výměra zvyšuje o 0,4 % osobního vyměřovacího základu ročně, ale nedochází k zvyšování procenta za dobu pojištění. Možný je také částečný důchod. Lze čerpat polovinu svého důchodu a bez omezení pokračovat v práci. V tomto případě se procentní výměra důchodu zvyšuje o 1,5 % osobního vyměřovacího základu za půl roku práce.

Obrázek č. 1.22. Dopad na celkové roční dávky při práci a odkládání odchodu do důchodu až o tři roky po dosažení důchodového věku

Průměrný výdělek při nepřerušené odpracované době



Poznámka: Údaje v případě odložení odchodu do důchodu o tři roky byly přepočteny na roční období, takže 8% nárůst uvedený v grafu znamená celkem 24 % za tři roky. V Irsku, Nizozemsku nebo na Novém Zélandu nelze odložit základní důchody, takže nejsou uvedeny.

Zdroj: Důchodový model OECD.

1.4.7. Dočasná období bez výdělečné činnosti

Pro stanovení procenta za dobu pojištění a osobního vyměřovacího základu rozlišuje český důchodový systém tři typy dob (tabulka 1.3). Nejprve se jedná o odpracovanou dobu. Každá doba vede k dalšímu zvýšení procenta za dobu pojištění a výděly jsou zahrnuty do výpočtu osobního vyměřovacího základu. Zadruhé, existují takzvané náhradní doby pojištění (bez výdělečné činnosti, obvykle označovaná jako bezpříspěvková období), které zvyšují procento za dobu pojištění, ale jsou vyloučeny z výpočtu osobního vyměřovacího základu. Za třetí, existují nepojištěné doby, v českém důchodovém systému označovaná jako nepojištěná období. Tato období nevedou k nárůstu procenta za dobu pojištění, a navíc jsou zahrnuta jako nulový příjem do výpočtu osobního vyměřovacího základu.

Schematicky to lze znázornit takto:

Tabulka č. 1.3. Odpracovaná období, náhradní doba a nezapočítaná období

	<i>Pracovní období</i>	<i>Náhradní doba</i>	<i>Nezapočítaná období</i>
Procentní výměra	Ano	Ano (úplné nebo částečné)	Ne
Zahrnuto do osobního vyměřovacího základu	Ano (výděly)	Ne	Ano (zahrnuta 0)

Systém tedy silně penalizuje nepojištěné doby: nezapočítaná období nejen nevedou k nárůstu procenta za dobu pojištění (jak je běžné v mnoha zemích), ale také snižují osobní vyměřovací základ, a tím vlastně snižují „získané“ nároky.

Náhradní doby pojištění vedoucí ke zvýšení procenta za dobu pojištění jsou:

1. období péče o děti do čtyř let věku,
2. období péče o závislou osobu v její domácnosti,
3. povinná vojenská služba,
4. období nezaměstnanosti s dávkou v nezaměstnanosti,
5. až tři roky nezaměstnanosti bez podpory v nezaměstnanosti,
6. období invalidity 3. stupně.

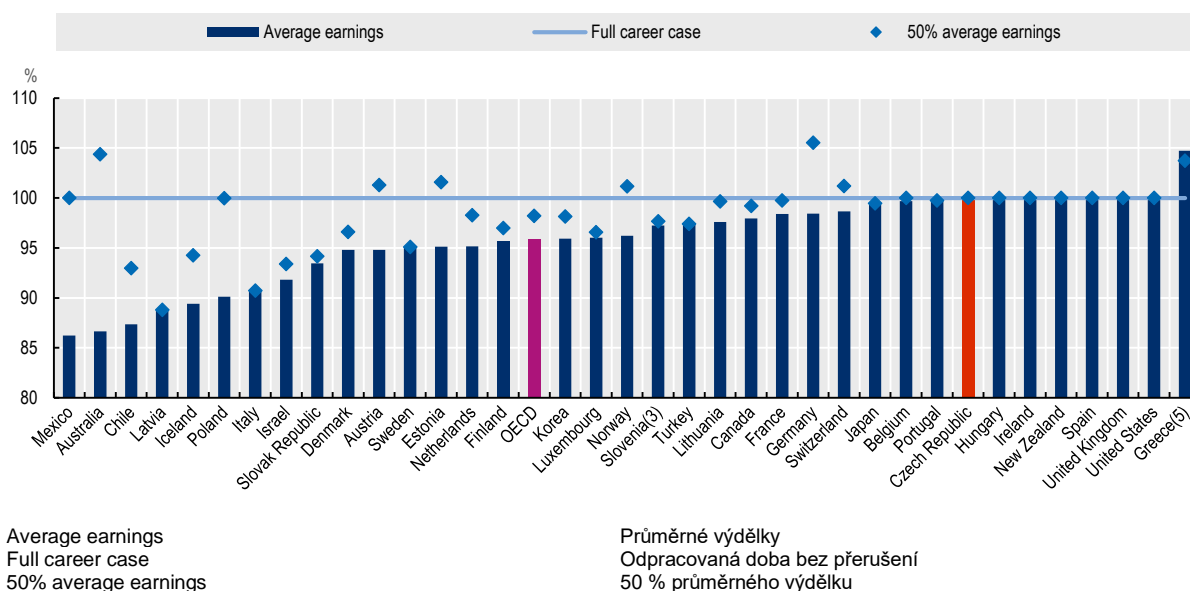
Období vzdělávání jsou z výpočtu dávek vyloučena, a to i při výpočtu osobního vyměřovacího základu. Do roku 1996 bylo za náhradní dobu pojištění považováno střední a vysokoškolské vzdělávání a do roku 2010 pouze vysokoškolské vzdělávání.

Období související s péčí a vojenskou službou (1-3) jsou plně zohledněna, zatímco všechna ostatní období (4-6) se počítají pouze z 80 %. Kromě toho se délka výplaty dávek v nezaměstnanosti liší podle věku. Náhradní doby pojištění za nezaměstnanost se proto do důchodového systému započítávají podle věku. Před dosažením věku 50 let je k dispozici pět měsíců podpory v nezaměstnanosti, od 50 do 55 let pak osm měsíců a u osob starších 55 let 11 měsíců. Kromě toho se započítávají až tři roky nezaměstnanosti bez podpory v nezaměstnanosti. Před dosažením věku 55 let lze však započítat pouze jedno z těchto tří let. U nezaměstnaných od 55 let lze pak započítat více než tři roky do výpočtu procenta za dobu pojištění ($80\% \cdot (\text{tři roky} + 11 \text{ měsíců})$) bez dopadů na osobní vyměřovací základ.

Přestože období bez výdělečné činnosti mohou významně ovlivnit důchodové dávky, existují velké rozdíly mezi různými typy těchto období. Zaprvé, náhradní doby pojištění vedou k nižším případným ztrátám nepojištěné doby. Zadruhé, skupinám s nižším výpočtovým základem obvykle způsobí větší ztráty, zároveň však v každém příjmovém pásmu mají větší ztráty osoby s vyššími výděly (podrobnosti viz [rámeček 1.1](#)).

Obrázek č. 1.23. Vliv přerušení práce při péči o dítě na důchodové nároky žen

Nárok na hrubý důchod osob s nízkým či průměrným výdělkem s pětiletou přestávkou na péči o dítě ve srovnání s osobami s nepřerušovanou kariérou, vztaženo k úrovni důchodu ženy bez přestávek v pracovním životě (100) se stejnými výděly



Poznámka: Údaje v závorkách označují zvýšení důchodového věku. Pracovníci vstoupí na trh práce ve věku 22 let v roce 2018. Ve věku 30 a 32 let se matce narodí dvě děti, přestávka v práci začíná ve věku 30 let.

Zdroj: Důchodový model OECD.

Jedním z příkladů období, které vede v České republice k omezeným až nulovým ztrátám, je péče o děti. Čas strávený péčí o děti do čtyř let je plně započítán do procenta za dobu pojištění a je vyloučen z výpočtu osobního vyměřovacího základu. [Obrázek č. 1.23](#) ukazuje dopad přerušení v důsledku péče o děti na důchodové dávky, za předpokladů používaných v penzijním modelu OECD.¹² Přesněji řečeno, srovnává důchodové dávky u žen, které po dosažení 30 let věku po dobu pěti let přestaly pracovat, aby se staraly o své dvě děti, které se jim narodily v 30. a 32. roku věku (ve věku 35 let se předpokládá, že matky pokračují v práci na plný úvazek do řádného věku odchodu do důchodu). Srovnává se s případem nepřerušované pracovní činnosti.

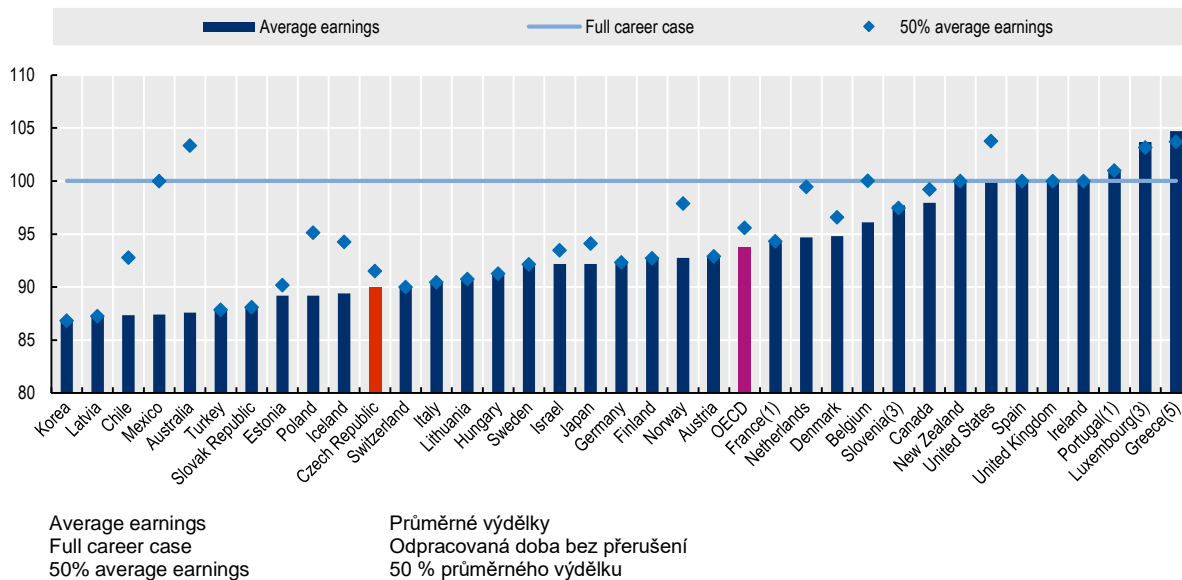
V České republice nemá taková pauza v kariéře kvůli štedrým náhradním/vyloučeným dobám za péči o dítě žádný vliv na budoucí důchody, a to bez ohledu na výši výdělků. Naproti tomu v zemích OECD tato přerušení odpracované doby u pracovníků s průměrnou mzdou v průměru generuje 4% ztrátu důchodu. V zemích s příspěvkové definovanými systémy s poměrem skutečných příspěvků a důchodů ve výši jedna ku jedné, např. Mexiko, Austrálie a Chile, jsou ztráty v důsledku péče o děti mnohem větší, což má u osob s průměrnou mzdou za následek snížení důchodu o více než 12 %.

Období nezaměstnanosti často snižují důchodové dávky. [Obrázek č. 1.24](#) napříč zeměmi demonstruje dopad přerušení kariéry v důsledku nezaměstnanosti na důchodové dávky v případě mužů nezaměstnaných po dobu pěti

let po dosažení 35 let věku. Poté se předpokládá, že až do normálního důchodového věku pokračují v práci na plný úvazek.

Obrázek č. 1.24. Dopad nezaměstnanosti na nároky na důchod z povinných systémů

Hrubé nároky na důchod u osob s nízkým a průměrným výdělkem s pětiletou přestávkou v zaměstnání ve srovnání s pracovníkem s nepřerušovanou kariérou



Poznámka: Údaje v závorkách označují zvýšení důchodového věku v důsledku přerušení kariéry. Pracovníci vstoupí na trh práce ve věku 22 let v roce 2018. Období nezaměstnanosti začíná ve věku 35 let.

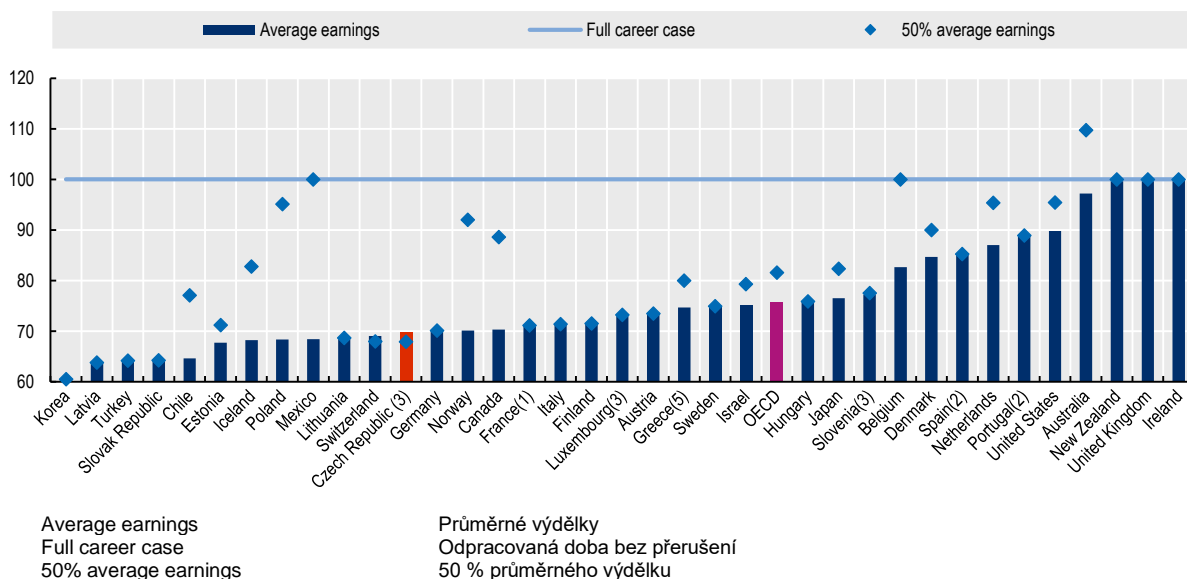
Zdroj: Důchodový model OECD.

Krátká období nezaměstnanosti v České republice vedou k vyšším ztrátám důchodů než v mnoha jiných zemích OECD. Zaprvé, do důchodů se období nezaměstnanosti započítává pouze z 80 %. Zadruhé, jakmile skončí výplata podpory v nezaměstnanosti, do věku 55 let se započte pouze 80 % jednoho roku nezaměstnanosti bez podpory. Jakmile jsou tyto dvě možnosti vyčerpány, nedochází ke zvýšení procenta za dobu pojištění a veškerá další období bez práce jsou poté zahrnuta do osobního vyměřovacího základu v nulové výši. Pětileté přerušení zaměstnání před dosažením věku 55 let proto vede k započtení náhradní doby pojištění přibližně pouze za jeden rok: 80 % z pěti měsíců dávek v nezaměstnanosti plus 80 % z jednoho roku nezaměstnanosti bez dávek.¹³ Zbývají tak další tři roky a sedm měsíců, které se vůbec nezapočítají a snižují osobní vyměřovací základ vypočítaný při odchodu do důchodu. Ve výše definovaném případě pracovníka s průměrnou mzdou v České republice to vede ke snížení důchodu o 10 % (obrázek 1.24). Průměrné snížení je v zemích OECD pouze 6 %. U nízkopříjmových osob s přerušeními v zaměstnání jsou důchody v poměru ke mzdě ovlivněny méně, jak ve srovnání s průměrem zemí OECD, tak i v českých podmínkách.

Delší období nezaměstnanosti v kombinaci s pozdějším vstupem na trh práce vedou k větším penalizacím důchodů. Předpoklady na obrázku 1.25 jsou do značné míry stejné jako ve výše uvedeném případě, ale místo pětiletého přerušení je nyní uvažováno přerušení deset let, kdy osoba vstupuje na trh práce ve věku 27 let místo 22 let. Vzhledem k tomu, že ve věku 65 let tato osoba nedosáhla nezbytných 30 let zaměstnání nebo 35 let pojištění, bude muset pracovat ještě dva roky, aby získala nárok na důchod. U průměrně vydělávajících pracovníků bude důchod o 30 % nižší než u osob pracujících bez přerušení. Většina období strávených bez práce nebude započítána, což znamená, že nedochází ke zvyšování procenta za dobu pojištění a osobní vyměřovací základ je nižší. U osob s nízkými příjmy je ztráta o něco větší (obrázek 1.25). Tato neobvyklá situace je způsobena zvláštními a složitými interakcemi mezi způsobem zohlednění nepojištěných dob při výpočtu osobního vyměřovacího základu a pravidly výpočtu procenta za dobu pojištění (Rámeček 1.1). Dopad je výrazně větší, než je průměr OECD, kde je důchod při průměrné mzdě o 24 % nižší a u osob s nízkými příjmy o 18 % nižší.

Obrázek č. 1.25. Dopad dlouhého období nezaměstnanosti v kombinaci s pozdějším vstupem na trh práce na důchod z povinných systémů

Hrubé nároky na důchod u osob s nízkým a průměrným výdělkem s desetiletým přerušením zaměstnání a se vstupem na trh práce o pět let později oproti pracovníkovi s nepřerušovanou odpracovanou dobou



Poznámka: Údaje v závorkách označují zvýšení důchodového věku v důsledku přerušení kariéry. Pracovníci vstoupí na trh práce ve věku 27 let v roce 2023. Přerušení zaměstnání začíná v roce 2031.

Zdroj: Důchodový model OECD.

Rámeček 1.1 podrobněji pojednává o kombinaci účinků stanovení osobního vyměřovacího základu a dob pojištění. Obojí se liší v závislosti na skupině započtení do osobního vyměřovacího základu ve výpočtu dávek. Při pohledu na různé výše uvedené případy podle úrovně mezd, sledují ztráty v důchodových dávkách velmi nepravidelný vzorec. **Rámeček 1.1** rovněž ukazuje, že ztráty ve výši důchodu jsou mnohem nižší při přerušení zaměstnání po dosažení věku 55 let.

Rámeček č. 1.1. Vliv období bez výdělečné činnosti na osobní vyměřovací základ a dobu pojištění v ČR

Penalizace důchodů za období bez výdělečné činnosti se značně liší v závislosti na typu období. Celkový dopad období bez výdělečné činnosti na důchodové dávky v českém systému lze rozložit na účinek osobního vyměřovacího základu a na účinek doby pojištění. Průměrná mzda pojištěnce se pro účely důchodu počítá jako celková mzda dělená součtem odpracovaných let (N_w) a nepojištěných let (N_{nv}):

$$\bar{w} = \text{celkové mzdy} / (N_w + N_{nv})$$

přičemž nezapočítané roky vstupují v nulové výši: $w = \text{průměrná mzda při práci} * N_w / (N_w + N_{nv})$. Výpočtový základ je funkcí osobního vyměřovacího základu založené na nelineárním váženém vzorci, který zajišťuje její pomalý růst v návaznosti na růst průměrné mzdy ([obrázek 1.10](#), sloupec A):

$$\text{výpočtový základ} = F(\bar{w})$$

Procentní výměra důchodu se počítá jako funkce výpočtového základu a celkového počtu pojištěných let, který se dělí na odpracované pojištěné roky a započítané roky bez výdělečné činnosti (náhradní doba pojištění) (N_v):

$$B = 1,5 \% * F(\bar{w}) * (N_w + N_v)$$

Celkový důchod je součtem procentní výměry a základní výměry:

$$\text{Celkový důchod} = B + \text{základní výměra}$$

U období bez výdělečné činnosti se účinkem osobního vyměřovacího základu rozumí dopad změn vyvolaných v osobním vyměřovacím základu. Pokud jsou například roky bez výdělečné činnosti započítány, nemá to dopad na osobní vyměřovací základ (za předpokladu, že průměrná mzda při práci zůstane stejná) a účinek osobního vyměřovacího základu je nulový. Účinkem doby pojištění se rozumí dopad změn na celkovou délku dob pojištění. Ve srovnání s tím, když někdo odpracuje kariéru bez přerušení, má započítané období bez výdělečné činnosti (náhradní doba pojištění) účinek, jako by nešlo o jinou dobu, zatímco nezapočítané období má kompletní účinek nepojištěné doby.

Technické detaily výpočtu viz [příloha 1.B.](#)

Plně započítaná dočasná období bez výdělečné činnosti

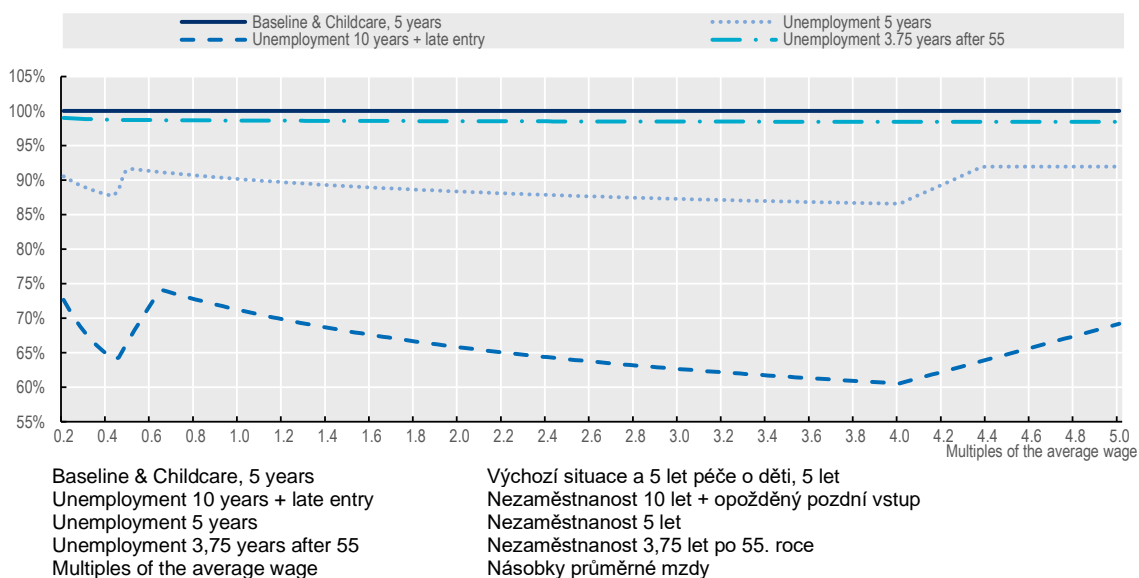
Obrázek č. 1.26 ukazuje ztráty dávek pro různá období bez výdělečné činnosti ve srovnání s případem, kdy dojde k odpracování celé doby bez přerušení, a to podle úrovně mzdy dosahované práci. Ukazuje, že během pěti let (plně započítaných) přerušení z důvodu péče o děti, které je zde rozebírána (tučná čára na [obrázku 1.26](#)), nedochází ke ztrátě dávek u žádné úrovně mezd.¹⁴ To platí pro všechny náhradní doby, které se započítávají plně (péče a vojenská služba), a za předpokladu, že po návratu do práce pracovník dosáhne stejného mzdového postupu, tj. bude vydělávat stejnou mzdu, jako kdyby k přerušení práce nedošlo.¹⁵

Částečně započítané náhradní doby pojištění

Ztráta důchodu za náhradní dobu pojištění z důvodu nezaměstnanosti je malá, ale roste s výší mezd (přerušovaná čára na [obrázku 1.26](#)).¹⁶ Náhradní doba se započítává pouze z 80 % z celkového času nezaměstnanosti, a to s určitými limity. Ve vzorci (B) se snižuje N_w , přičemž je pouze z 80 % kompenzováno zvýšením N_v . U osob starších 55 let se dávky v nezaměstnanosti vyplácí až 11 měsíců a období nezaměstnanosti bez dávek se do nároku na důchod započítává po dobu maximálně tří let. V případě osoby ve věku 55 a starší, kdy je období nezaměstnanosti kratší než tři roky a 11 měsíců, je účinek osobního vyměřovacího základu nulový a délka tohoto období se projeví pouze z 20 %. To je znázorněno v grafu pro případ tří let a devíti měsíců, kdy se do procenta za dobu pojištění načítá 80 % z celkové doby nezaměstnanosti, tj. v tomto případě se do procenta za dobu pojištění přičítá 80 % * (tři roky a devět měsíců) = tři roky. Částečně započítaná krátká období nezaměstnanosti mají mírně větší negativní účinek v případě osob s vysokými příjmy než u osob s nízkými příjmy, protože procentní výměra hraje u osob s vyššími příjmy větší roli, neboť základní výměra důchodu je pro všechny stejná.¹⁷

Obrázek č. 1.26. Dopady dob bez výdělečné činnosti (náhradních dob) podle úrovně mezd

Hrubé nároky na důchod v případě přerušení zaměstnání oproti pracovníkovi s nepřerušovanou prací



Poznámka: Výchozí situace: pracovník vstupuje na trh práce ve věku 22 let a bez přerušení pracuje až do důchodu. Péče o děti po dobu 5 let: pracovník vstupuje na trh práce ve věku 22 let. S odstupem alespoň 1 roku se narodily dvě děti. Nezaměstnanost 3,75 let po 55 letech věku: pracovník vstupuje na trh práce ve věku 22 let a je nezaměstnaným 3,75 roku po dosažení 55 let. Nezaměstnanost 5 let: pracovník vstupuje na trh práce ve věku 22 let, ale má nepřetržitou pětiletou pauzu v zaměstnání před dosažením věku 50 let. Nezaměstnanost po dobu 10 let + opožděný vstup: vstup o 5 let později než výchozí situace a nezaměstnanost 10 let nepřetržitě před dosažením věku 50 let.

Zdroj: Důchodový model OECD.

Nezapočítaná období bez výdělečné činnosti

Pokud období bez výdělečné činnosti není započteno jako náhradní doba pojištění, ztráty narůstají (na [obrázku 1.26](#) přerušovaná a šrafovaná čára). V tomto případě je patrná tendence, která klesá v rámci každého pásma osobního vyměřovacího základu (do 44 % průměrné mzdy; od 44 % do 400 %; více než 400 % – upozorňujeme, že osa x je průměrná mzda při práci, nikoli osobní vyměřovací základ), ale celkově není jednoduší. Projeví se jak účinek osobního vyměřovacího základu, tak účinek doby pojištění. Období je přímo navázáno na nezapočítané doby. Čím delší nezapočítané období, tím silnější účinek. Účinek osobního vyměřovacího základu funguje prostřednictvím dvou mechanismů, z nichž první se projevuje v průměrné mzdě pojištěnce (w) a druhý, který kvůli specifikům osobního vyměřovacího základu ($F(w)$) dopadá na každé pásmo podle výše osobního

vyměřovacího základu jinak. Na jedné straně mají nezapočítaná období větší dopad na vysokopříjmové kategorie, protože základní výměra u nich nemá takový význam. Z toho by se dalo usuzovat, že negativní účinek nezapočítaných období je přímo úměrný výši výdělků. To skutečně platí v rámci každého z pásem osobního vyměřovacího základu, pokud osoby zůstanou ve stejném pásmu. Někteří pracovníci se však kvůli nezapočítaným obdobím přesunou do nižšího pásma. Například člověk, který celý svůj pracovní život vydělává polovinu průměrné mzdy, je ve druhém pásmu osobního vyměřovacího základu. Delší nezapočítaná období tuto osobu pravděpodobně posunou tuto osobu do prvního pásma. A konečně, podíl průměrné mzdy, který se bere v úvahu pro výpočtový základ ($F(w)$), klesá od jednoho pásma k druhému. V prvním pásmu se bere v úvahu celoživotní průměrná mzda, ve druhém pouze 26 %, přičemž jsou vyloučeny mzdy nad druhou redukční hranicí. To oslabuje účinek osobního vyměřovacího základu pro vyšší pásma ve srovnání s pásmo, kde je příjem nižší. Kombinace těchto tří účinků – v rámci pásem, mezi nimi a při přechodu mezi pásmy – vede k nerovnoměrné tendenci pozorované na [obrázku 1.26](#): rostoucí negativní účinek v každém pásmu osobních vyměřovacích základů, klesající účinek na průměr mezi pásmy a rostoucí negativní účinek při přechodu do nižšího pásma. To, zda je účinek v rámci pásma, mezi pásmy nebo se změnou pásma silnější, závisí na čase stráveném v každém ze stavů (zaměstnanost, období uvažované jako náhradní doba pojištění nebo nezapočítané období), výši mezd a na tom, jak blízko se výdělký nachází k první redukční hranici pro stanovení výpočtového základu.

Nezdá se pravděpodobné, že by tento model byl zamýšleným účinkem důchodového systému. Proč penalizovat někoho s nižším osobním vyměřovacím základem více než někoho s mírně vyšší mzdou ve vyšším pásmu? Jedním z jednoduchých způsobů, jak eliminovat nerovnoměrné vzorce, je vyloučit z osobního vyměřovacího základu všechna nezapočítaná období. Účinek doby pojištění bude stále existovat (méně let zaměstnání nebo náhradních dob pojištění vede k nižší procentní výměře). Vazba mezi průměrnou mzdou použitou v osobním vyměřovacím základu a podílem této mzdy použitým v každém pásmu osobního vyměřovacího základu však mizí.

1.4.8. Opatření související s COVID-19

V rámci podpůrných ekonomických opatření během celosvětové krize způsobené pandemií COVID-19 hradila česká vláda část mzdových nákladů. Zaměstnavatelé požádali o příspěvek na pokrytí části mezd zaměstnanců, kteří nemohou pracovat kvůli odstávkám uloženým vládou nebo kvůli nízké poptávce. Zaměstnavatelé stále vyplácejí mzdu v plné výši přímo zaměstnanci, zatímco jim vláda vrací část mzdových nákladů. Pokud jde o pojistné na důchodové pojištění a procentní výměru u osob, které si udržely zaměstnání, ve srovnání se situací před krizí se nic nemění.

Existují důkazy, že někteří zaměstnanci žádají (jsou nuceni žádat) o dávku nemocenského pojištění tím, že jsou v dočasné pracovní neschopnosti. V takovém případě dostávají zaměstnanci dávku, která nepodléhá odvodům na sociální zabezpečení. Tato doba se však pro účely důchodu započítává, což znamená, že se zvyšuje procento za dobu pojištění. Tato doba je zároveň vyloučena z výpočtu osobního vyměřovacího základu.

1.4.9. Samostatná výdělečná činnost

V roce 2018 představovala samostatná výdělečná činnost 18 % celkové zaměstnanosti v České republice, což je o něco více než průměr OECD činící 15 %. Na osoby samostatně výdělečně činné se vztahuje stejný důchodový systém jako na zaměstnance a celková sazba důchodového pojistného je 28 % u zaměstnanců i osob samostatně výdělečně činných. Ve srovnání se zaměstnanci však OSVČ platí nižší příspěvky. Důvody jsou dva. Zaprvé, daňový zákon jim umožňuje odečíst náklady ve výši od 30 % do 80 % (v závislosti na povolání) z příjmů za účelem stanovení zisku, čímž se eliminuje potřeba nákladového účetnictví. Toto zjednodušené řešení sice snižuje administrativní zátěž pro OSVČ, což je velmi na místě u osob s nízkými příjmy, ale také u řady z nich snižuje daně a pojistné na důchodové pojištění, srovnáme-li je se zaměstnanci s podobnými výdělky. Zadruhé, základ pro pojistné na sociální zabezpečení je stanoven jako 50 % ze zisku (a minimální vyměřovací základ je 25 % průměrné mzdy v národním hospodářství).

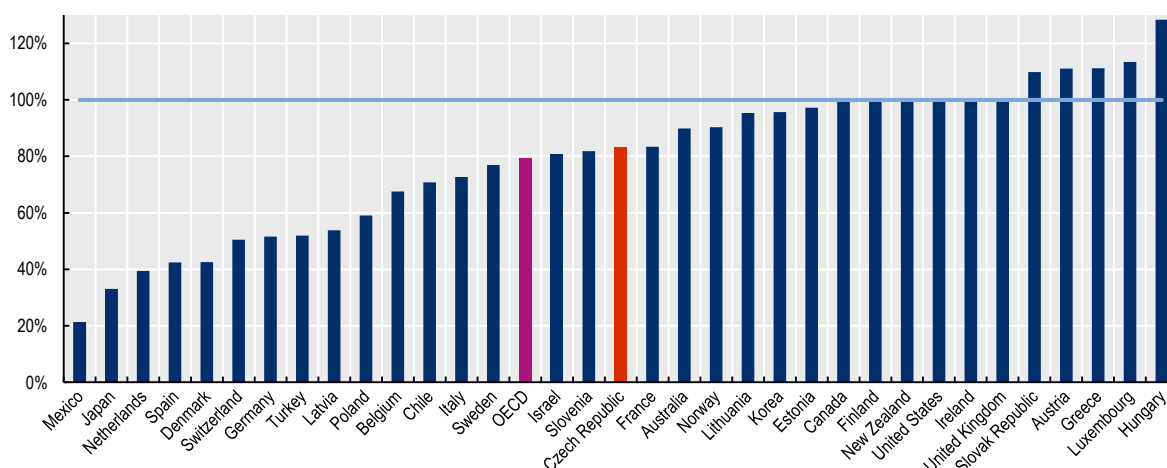
Lepší harmonizace odvodů zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných lze dosáhnout přiblížením vyměřovacího základu k ekvivalentu hrubé mzdy zaměstnanců. U zaměstnance se celkové náklady práce rovnají hrubé mzdě a odvodům zaměstnavatele na sociální zabezpečení, což je v České republice 33,8 %. Hrubá mzda se tedy rovná $100/133,8 = 74,7$ % nákladů práce. Vezmeme-li zisk OSVČ a celkové mzdové náklady zaměstnance jako rovnocenné, úplná harmonizace by znamenala, že by vyměřovací základ OSVČ v České republice činil 74,7 % ze zisku (OECD, 2019m).

Nižší základ znamená nižší důchod. Přispějí-li OSVČ během celé pracovní kariéry do systému to, co mají předepsáno, mohou očekávat, že pokud se jejich příjem očištěným o pojistné na sociální zabezpečení rovná průměrnému mzdě před zdaněním, obdrží starobní důchod ve výši 83 % důchodu zaměstnance, který vydělával průměrnou mzdou. Tento poměr se velmi blíží průměru OECD ([obrázek 1.27](#)). Vzhledem k vysoké progresivitě českého důchodového systému však stanovení vyměřovacího základu na nižší úrovni, než je harmonizovaný základ (tj. 50 % zisku namísto 74,7 %, resp. 75 % pro zjednodušení) znamená, že v tomto případě OSVČ platí pouze 67 % - 50 %/74,7 % = 67 % – odvodů placených zaměstnanci s podobnými výdělky.

Z toho vyplývá skrytá dotace ve prospěch OSVČ, protože se nižší pojistné pouze částečně promítá do nižších důchodů. Finanční podporu OSVČ v důchodovém systému lze těžko zdůvodnit. Zprvu poskytuje výhodu pouze na základě typu smlouvy. Zadruhé to narušuje financování důchodů nebo to vede k tomu, že ostatní kategorie pracujících platí vyšší odvody. Nakonec také vytváří na trhu práce neprůhledné pobídky, díky nimž je samostatná výdělečná činnost krátkodobě atraktivní, to má ale dopady v podobě slabší sociální ochrany a/nebo dlouhodobě vyšších veřejných výdajů (OECD, 2019[1]). Existuje-li politická vůle podporovat OSVČ, pak by se vyšší transparentnosti a spravedlivějšímu rozdělení nákladů na takové dotování dosáhlo prostřednictvím explicitní podpory samostatné výdělečné činnosti – například financováním dalších odvodů na sociální zabezpečení – prostřednictvím daní.

Obrázek č. 1.27. Teoretické důchody OSVČ jsou nižší než důchody zaměstnanců

Teoretické důchody OSVČ ve srovnání se zaměstnancem se stejným příjmem před zdaněním



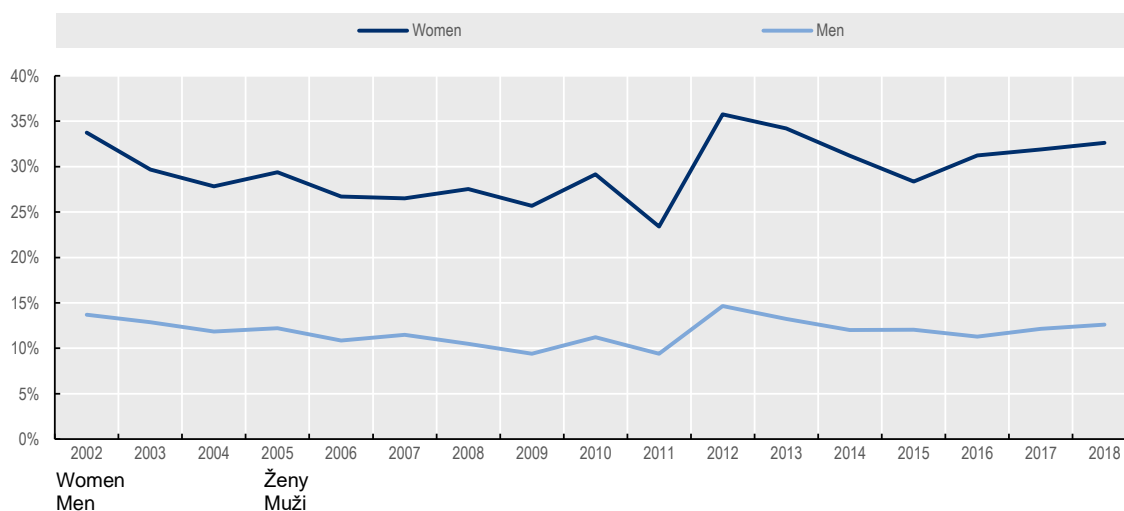
Poznámka: Teoretické důchody OSVČ ve srovnání se zaměstnancem, který má zdanitelný příjem (čistý příjem nebo čistá mzda před zdaněním) rovný průměrné čisté mzdě před zdaněním, pro osoby s nepřetržitou kariérou od 22 let v roce 2018 a odvádějící pouze částku, která je (částečně) povinná ve vztahu k důchodům.

Zdroj: OECD (2019a), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, <https://dx.doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.

1.4.10. Pozůstalostní důchody

Výdaje na pozůstalostní důchody představují 0,6 % HDP ve srovnání s 1,0 % v průměru OECD. Jedna třetina všech nově přiznaných důchodů vyplácených ženám v roce 2018 a 13 % mužům byly pozůstalostní důchody (obrázek 1.28). Nezaopatřené děti také mohou nárokovat pozůstalostní důchod (v případě, že je dítě mladší 26 let a studuje), ale to je nad rámec této kapitoly. V České republice tvoří více než 90 % příjemců pozůstalostních důchodů vdovy nebo vdovci (OECD, 2018).

Obrázek č. 1.28. Podíl pozůstalostních důchodů na celkových nově přiznaných důchodech



Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

Podmínky pro přiznání pozůstalostního důchodu jsou v České republice dvojí. Zaprvé, zemřelý musel mít nárok na starobní nebo invalidní důchod. Zadruhé, pozůstalý musí splňovat určité podmínky, aby mohl důchod čerpat. V prvním roce se pozůstalostní důchody vyplácí každému pozůstalému současnému manželovi/manželce, ale poté pouze těm, kteří splňují jednu z následujících podmínek:

- příjemce se stará o dítě,¹⁸
- příjemce se stará o postiženého příbuzného,
- příjemce je osobou se zdravotním postižením (v nejvyšším stupni),
- příjemce dosáhl určitého věku (důchodový věk mužů minus čtyři roky nebo důchodový věk vlastní osoby, podle toho, která skutečnost nastane dříve).

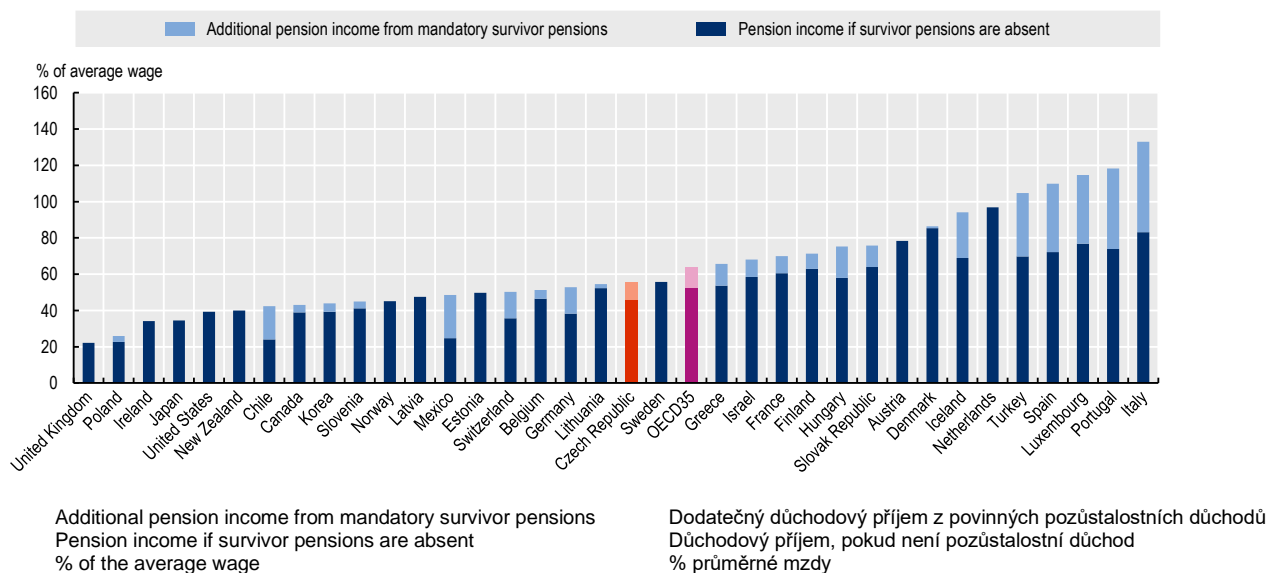
Pokud příjemce nepobírá vlastní důchod, skládá se pozůstalostní dávka ze základní výměry a 50 % z procentní výměry důchodu zemřelého. Pokud má příjemce vlastní důchod, celková dávka (vlastní důchod plus pozůstalostní důchod) se skládá z jedné základní výměry, 100% vyšší procentní výměry a 50 % nižší procentní výměry. V případě, že se pozůstalý znovu ožení/vdá, v České republice obdrží jednorázovou dávku odpovídajícímu výplatě pozůstalostního důchodu za jeden rok.

Pokud pozůstalý v České republice nemá vlastní důchod, ale manžel/ka měl/a odpracovanou dobu bez přerušení za předpokladu pobírání průměrné mzdy, bude mít pozůstalý hrubý důchod ve výši 26 % průměrné mzdy což je méně než průměr OECD, který činí 31 % (OECD, 2018[6]). Příjem pozůstalostního důchodu významně zvyšuje budoucí dávky, protože bez něj by pozůstalý manžel/ka v takovém případě obdržel/a pouze příspěvky záchranné sociální sítě (při stávajících valorizačních pravidlech 7 % průměrné mzdy).

Specifikem České republiky však je, že více než 95 % příjemců pobírá vlastní starobní důchody. Pokud pozůstalý manžel/ka měl/a také odpracovanou dobu bez přerušení za předpokladu pobírání průměrné mzdy, jeho/její hrubý důchod se v České republice rovná 56 % průměrné mzdy, průměr OECD činí 64 % (obrázek 1.29). V takovém případě pozůstalostní důchodové dávky v České republice přidávají 10procentních bodů, což je v průměru těsně pod přírůstkem 12procentních bodů v zemích OECD.

Obrázek č. 1.29. Hrubý celkový příjem důchodu pozůstalého s vlastní historií výdělků

Pár stejného věku s identickou odpracovanou dobou bez přerušení od 20 let věku v roce 2016 za předpokladu pobírání průměrné mzdy, zemřelý těsně po odchodu do důchodu v momentě dosažení důchodového věku, povinné důchodové systémy



Poznámka: Řada „Důchodový příjem bez pozůstalostního důchodu“ vypočítává celkový důchodový příjem, který by se vyplácel, kdyby nedošlo k zohlednění pozůstalostních důchodů, s přihlédnutím k dalším výhodám z důchodů prvního pilíře, které by byly k dispozici. Další příjem z pozůstalostních důchodů poté zobrazuje efektivní dodatečný příjem vyplývající z pozůstalostních důchodů. Austrálie je jako neporovnatelná vyloučena.

Zdroj: Důchodový model OECD.

1.4.11. Zvláštní režimy

V České republice existují dva typy zvláštních režimů. Jeden je určen pro horníky pracující v hlubinných dolech a druhý pro příslušníky ozbrojených sil zahrnující armádu, policii, hasiče, celníky, justiční stráž, vězeňskou stráž a tajnou službu. Horníci pracující v hlubinných dolech přispívají do obecného důchodového systému spravovaného Ministerstvem práce a sociálních věcí. Mohou odejít do důchodu sedm let před zákonným věkem odchodu do důchodu, jakmile odpracují určitý počet směn v podzemí. Mají také štedřejší výpočet důchodu. V budoucnu se tento režim bude vztahovat pouze na malý podíl pracovníků, protože v roce 2017 bylo v odvětví těžby a dobývání zaměstnáno pouze 26 000 lidí (a ne všichni v hlubinné těžbě), což představuje výrazně méně než 1 % celkového počtu zaměstnanců.¹⁹

Důchody pro příslušníky ozbrojených sil jsou mimo obecný důchodový systém a jsou spravovány Ministerstvem obrany, Ministerstvem vnitra a Ministerstvem spravedlnosti. Skládají se ze dvou složek. Prvním je standardní důchod, který se řídí stejnými pravidly jako v případě ostatních pracovníků. Obvykle se určuje, do kterého systému důchodce spadá, podle posledního zaměstnání před podáním žádosti o důchod. Druhou složkou je výsluhový příspěvek.

O výsluhu pro bývalé příslušníky ozbrojených sil mohou žádat osoby, které ve službě strávily nejméně 15 let. Při 15 letech služby se výsluha rovná 20 % výdělku z posledního roku. Každý další rok služby přináší další výhodu: 3 % příjmů z posledního roku od 16. až 20. roku; 2 % od 21. do 25. roku služby; a 1 % od 26. roku, až do maximální výše 50 % příjmů z minulého roku, kterých je dosaženo po 30 letech.²⁰ Výsluhový příspěvek je valorizován stejným způsobem jako procentní výměra důchodu. Při uplatnění nároku na standardní důchod po dosažení zákonného věku odchodu do důchodu se sníží výsluhový příspěvek, takže součet obou vyplácených dávek se rovná původnímu výsluhovému příspěvku. To znamená, že se mění zdroje financování a příslušný správní orgán, ale celkový příjem zůstává stejný.

1.5. Nový reformní návrh Komise pro spravedlivé důchody

V lednu 2020 zveřejnila Komise pro spravedlivé důchody, jejímž úkolem bylo navrhnout reformu důchodového systému, svou první zprávu. Tato část se zabývá základním rámcem jejích reformních návrhů. Komise pro spravedlivé důchody stanovila tři cíle reformy: spravedlnost, srozumitelnost a finanční udržitelnost. Za návrhem jsou tři různé scénáře s různou mírou štedrosti a finanční udržitelnosti. Hlavní zaměření navrhovaných reform se však soustředí na jeden scénář, který je popsán v této části.

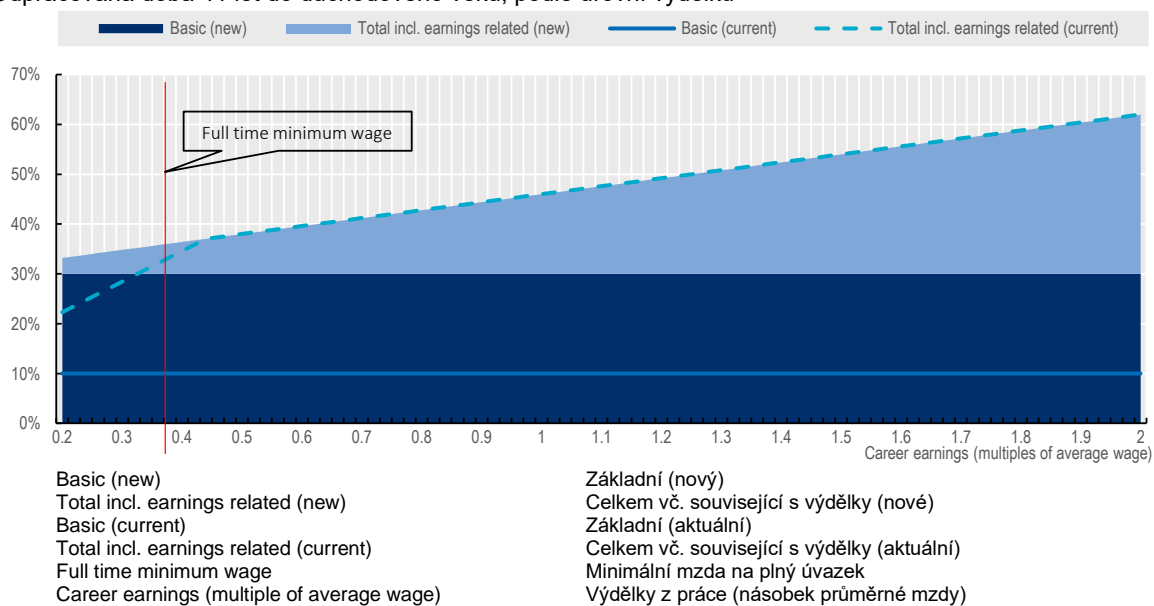
V současné době má důchod základní výměru 10 % průměrné mzdy a procentní výměru závisící na výdělku.²¹ Velkou změnou je ztrojnásobení výše základní výměry, a to až do výše 30 % průměrné mzdy, aby lépe odrážela minimální životní náklady důchodců. V návrzích je základní výměra indexována podle růstu mzdy, jak je tomu v současnosti. Kromě základní výměry je procentní výměra související s výdělkem nižší než v současnosti, zatímco složka související s výdělkem je při výplatě valorizována pouze podle cen. Taková pravidla valorizace pravděpodobně bude posilovat význam základní výměry s tím, jak budou důchodci stárnout. Velké zjednodušení navrhovaného systému spočívá v tom, že každý rok se vypočítají nároky na důchod (ať už získané v zaměstnání nebo prostřednictvím náhradní doby pojištění) a sdělí pojištěncům. V současné době lidé znají své nároky pouze v momentu odchodu do důchodu (část 2.4). Podmínky nároku jsou ve vztahu k důchodovému věku a době pojištění stejné jako v současném systému.

V navrhovaném systému je zjednodušena také procentní výměra, která je stanovena na 0,39 % neredukované mzdy až po hranici 400 % průměrné mzdy. To je srovnatelné s 1,5 %, které se v současné době používá při klesajícím podílu mezd s redukčními hranicemi na úrovni 44 % průměrné mzdy a 400% hranicí. Koefficient 0,39 % odpovídá současnému efektivnímu (meznímu) procentu mezi oběma současnými redukčními hranicemi: v tomto pásmu osobních vyměřovacích základů je aktuální procento 1,5 % z 26 % výdělku ($1,5 \% \cdot 26 \% = 0,39 \%$).

Nový důchodový systém by těm, kteří vydělávají více než 44 % průměrné mzdy v národním hospodářství, z velké části poskytoval podobné důchodové dávky ([obrázek 1.30](#)). Úroveň základní výměry a procentní výměry je navržena tak, že u osoby s odpracovanou dobou 41 let je důchodová dávka v současném i navrhovaném systému stejná. Těm, kdo vydělávají méně než 44 % průměrné mzdy, by dávky vzrostly, protože by se zvýšila základní výměra. Většinou to budou lidé pracující na částečný úvazek, protože minimální mzda odpovídá 40 % průměrné mzdy, což je jen nepatrně méně, než je současná první redukční hranice.

Obrázek č. 1.30. Hrubé důchodové dávky jako podíl průměrné mzdy

Odpracovaná doba 41 let do důchodového věku, podle úrovně výdělků

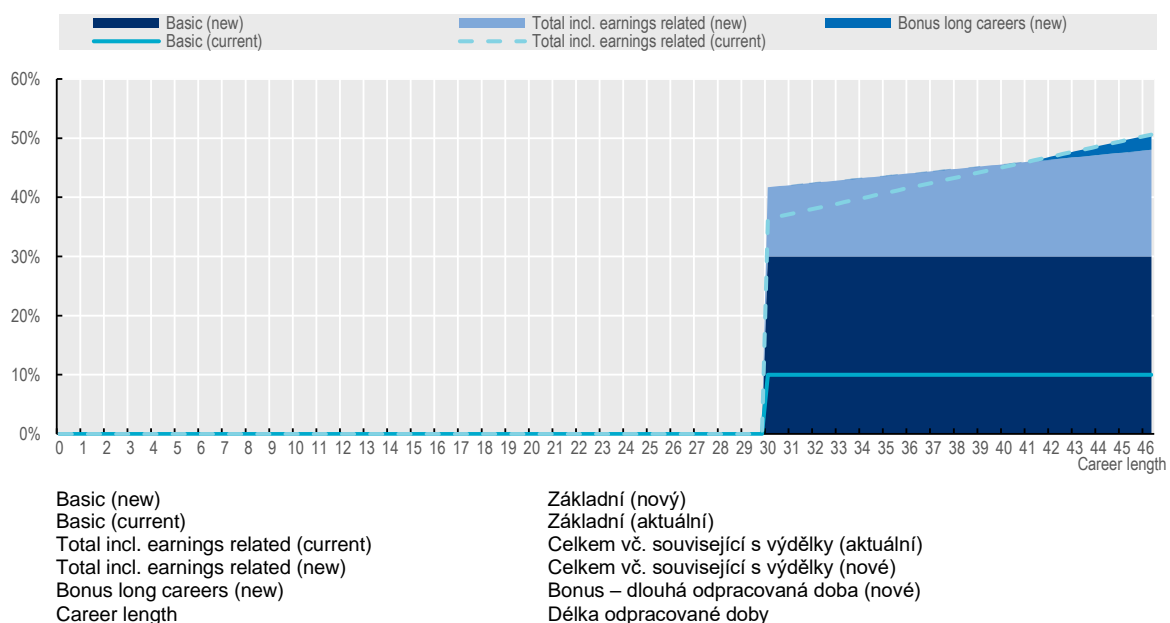


Zdroj: Důchodový model OECD.

Jelikož se základní výměra nezvyšuje s růstem odpracovaných let ani v současném, ani v navrhovaném systému, a protože je procentní výměra pro složku závislou na předchozích příjmech je v navrhovaném systému nižší, nově navržený vzorec dávek by generoval nižší důchody v případě odpracování více než 41 let. Aby se to vyrovnalo, obsahuje navrhovaný systém doplňkový bonus pro osoby s více než 41 roky pojištění. Každý rok pojištění nad 41 let je oceněn ročním bonusem 2 880 Kč (0,75 % průměrné mzdy). Jak ukazuje [obrázek 1.31](#), navrhovaná reforma generuje vyšší výhody pro pracovníky s kratší odpracovanou dobou (avšak nejméně 30 let). Osoba s odpracovanou dobou 30 let a průměrnou mzdou by získala 5 procentních bodů.

Obrázek č. 1.31. Navrhovaný systém zvyšuje důchody v případě kratší odpracované doby

Podle délky odpracované doby, osoby s průměrnými výdělký a ve věku pro odchod do důchodu



Zdroj: Důchodový model OECD.

V návrhu reformy by byly zahrnuty i náhradní doby pojištění za období bez výdělečné činnosti, například za období péče o děti a závislé osoby, základní vojenskou službu a období nezaměstnanosti. Kromě toho by nový systém namísto počítání důchodové dávky při odchodu do důchodu vyloučením těchto období z výpočtu osobního vyměřovacího základu připisoval náhradní doby průběžně. To by zvýšilo transparentnost. U každého období by se zaznamenávala pomyslná mzda, na kterou by se vztahovala míra 0,39 %, což by účastníkům umožnilo kdykoli vypočítat své aktuální nároky.

Zápočet náhradních dob pojištění by proběhl podle vyšší hodnoty ze dvou možností. První možnost by vycházela z průměrné mzdy v národním hospodářství a druhá z předchozích individuálních výdělků ([tabulka 1.4](#)). Při získávání náhradních dob pojištění za péči o děti je povoleno pracovat na částečný úvazek. Výdělek z práce na částečný úvazek by se se přičetl k pomyslné mzdě za příslušné období. Kromě výše zmíněné procentní výměry během péče o děti by nový systém poskytoval také podle inflace valorizované bonusy za každé vychované dítě (6 000 Kč nebo 1,5 % průměrné mzdy).²²

Tabulka č. 1.4. Kredity za období nezaměstnanosti

Typ činnosti mimo výdělečnou činnost	Možnost 1 (na základě průměrné mzdy)	Možnost 2 (na základě individuálního příjmu)
Péče o dítě do 4 let	100 % průměrné mzdy	100 % z posledních osobních výdělků
Péče o osobu ve 2. stupni závislosti	23 % průměrné mzdy	23 % z posledních osobních výdělků
Péče o osobu ve 3. stupni závislosti	67 % průměrné mzdy	67 % z posledních osobních výdělků
Péče o osobu ve 4. stupni závislosti	100 % průměrné mzdy	100 % z posledních osobních výdělků
Dočasná pracovní neschopnost	100 % průměrné mzdy	100 % z posledních osobních výdělků
Nezaměstnanost	40 % průměrné mzdy	100 % z posledních osobních výdělků
Příjem invalidního důchodu 3. stupně	100 % průměrné mzdy	0 % z posledních osobních výdělků
Povinná vojenská služba	100 % průměrné mzdy	0 % z posledních osobních výdělků
Studium	40 % průměrné mzdy	0 % z posledních osobních výdělků

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

Osoby samostatně výdělečně činné v současné době platí povinné odvody pouze z poloviny svého zisku (rozdíl mezi příjmy a výdaji) s pevně stanoveným minimálním vyměřovacím základem ve výši 25 % průměrné mzdy (část 2.4). V důsledku toho osoby samostatně výdělečně činné přispívají velmi málo a dostávají málo. Návrh reformy zdůrazňuje potřebu zvýšit příspěvky a důchodové dávky pro OSVČ. Podle návrhu by se vyměřovací základ zvýšil z 50 % na 75 %. Jak je uvedeno v části 1.4, skutečně by to vedlo k velmi podobným odvodům pojistného na důchodové pojištění mezi osobami samostatně výdělečně činnými a zaměstnanci s podobnými výděly. Minimální vyměřovací základ by se zvýšil z 25 % na 40 % průměrné mzdy, tj. na současnou úroveň minimální mzdy.

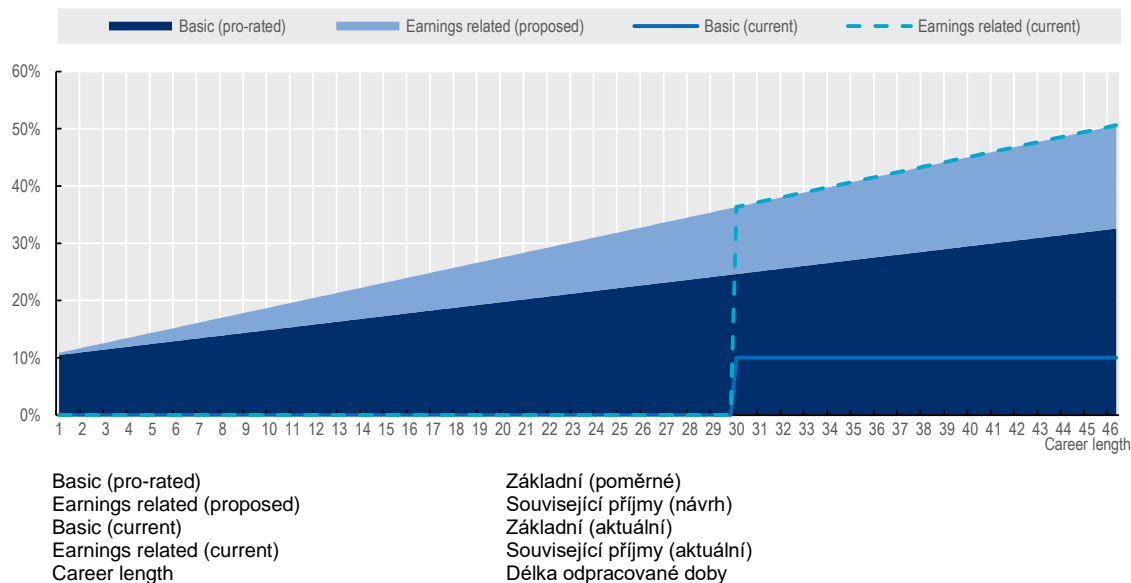
Stručně řečeno, navrhovaná důchodová reforma výrazně zjednodušuje systém při zachování jeho přerozdělovacích prvků. Výrazně by to zlepšilo transparentnost a učinilo systém intuitivnějším, protože za každý rok by šlo vydělané nároky přímo a celkem snadno vypočítat. Tak tomu dnes není. Návrh umožňuje každoročně informovat pojištěnce o jejich důchodových nárocích. To by jim umožnilo vidět dopad jejich aktuální situace na nároky a lépe předvídat budoucí dávky.

Tím, že se příliš drží současných výsledků, a zahrnutím dalších bonusů za péči o děti a vysoký počet odpracovaných let však návrh vytváří další komplikace a nerovnosti. Díky bonusu za odpracovanou dobu nad 41 let, který by měl omezený dopad, se systém opět komplikuje ([obrázek 1.31](#)). Neexistuje žádný přesvědčivý důvod, proč by celková procentní výměra po 41 letech měla být vyšší než do 41 let. Navíc dvě možnosti pro náhradní doby (na základě průměrné mzdy nebo posledního výdělku) také systém zbytečně komplikují. Totéž platí pro přidávání dalších bonusů souvisejících s péčí o děti k předchozím, které jsou již tak velkorysé.

Navíc je zachována jedna velká chyba současného systému – velmi vysoký minimální počet let pojištění opravňující k nároku na důchod. Systém by zlepšila kombinace základní výměry, která by se odvíjela od délky odpracované doby (kapitola 3), a nároku na důchod bez doby pojištění nebo za splnění co nejnižšího minimálního počtu pojištěných let. [Obrázek č. 1.32](#) ukazuje, že poměrná základní výměra v kombinaci s procentní výměrou od prvního roku pojištění může v souladu s návrhem Komise pro spravedlivé důchody zachovat podobné výhody, jaké poskytuje současný systém, a zároveň generovat důchody pro osoby s krátkou odpracovanou dobou úměrně k jejich odvodům do systému. Všechny parametry lze upravit na danou úroveň celkových výdajů.

Obrázek č. 1.32. Procentní výměra od prvního roku v kombinaci s poměrnou základní výměrou

Podle délky odpracované doby, osoby s průměrnými výdělky a ve věku pro odchod do důchodu



Zdroj: Důchodový model OECD.

1.6. Možnosti důchodové politiky

I když byly za posledních 25 let provedeny různé změny, architektura a principy pojetí českého důchodového systému se od přijetí zákona o důchodovém pojištění z roku 1995 zásadně nezměnily. Tento systém funguje relativně dobře při zajišťování čistého náhradového poměru blízkého průměru OECD u pracovníků s průměrnou mzdou. Sazba pojistného je relativně vysoká a v rámci důchodového systému dochází k vysokému přerozdělování, přinejmenším v rámci generací.

Přerozdělování je politická volba a funguje prostřednictvím slabé vazby mezi odvody na důchody a budoucími dávkami: struktura dávek je velmi nivelizovaná, náhradové poměry jsou vysoké u osob s nízkými příjmy, zatímco osoby s vysokými příjmy doplácí na velmi nízkou vnitřní výnosnost svých odvodů. U nich je hranice mezi odvody a daněmi nejasná. Žádoucí by mohla být diskuse o možnosti přesunout – vedle pojistného na zdravotní pojištění – část financování některých přerozdělovacích nástrojů, jako jsou náhradní doby za období mimo trh práce nebo základní výměra, do všeobecných daní. To by umožnilo snížit současné velmi vysoké sazby pojistného na sociální zabezpečení, zvýšit procentní výměru, zejména u osob s vysokými příjmy, nebo ponechat více prostoru pro rozvoj fondových penzí. Daňový režim, který je základem pojetí systému, má navíc neobvyklé rysy: daně z příjmu se platí z plateb pojistného zaměstnanců i zaměstnavatelů, zatímco důchodové dávky se většinou nedaní. Tyto rysy je však obtížné reformovat, protože jejich úprava by vytvořila velké přechodové problémy napříč generacemi.

Celkově jsou hlavní slabiny systému dvojí. Průměrný příjem důchodců je i přes vysoké sazby pojistného ve srovnání s příjmem celé populace relativně nízký a hromadění důchodových nároků je složité, což pojištěncům velmi komplikuje pochopení jejich nabytých práv a předvídaní jejich budoucí úrovně důchodů a dále to komplikuje správu systému.

1.6.1. Zjednodušení podmínek nároku

Česká republika je ojedinělá v tom, že požaduje, aby se pro získání nároku na starobní důchod splnilo buď 30 let placení pojistného, nebo se započítalo 35 let (včetně náhradních dob), ledaže by daný člověk odešel do důchodu pět let po dosažení důchodového věku. To platí jak pro základní výměru, tak pro procentní výměru. Znamená to, že pojistné může být placeno po mnoho let, aniž by vznikl nárok na důchod. Pouze tři další země OECD vyžadují v běžném důchodovém věku více než 15 let: Maďarsko a Itálie (20 let) a Mexiko (24 let).

Dosud tak dlouhé požadované období nevyvolalo velké znepokojení kvůli vysoké zaznamenané zaměstnanosti v bývalém Československu a velkorysému hodnocení náhradních dob pojištění. Transformace ekonomiky z 90. let 20. století, vítané zpřísnění některých nástrojů pro validaci nároků na důchod, jako je například vyloučení let strávených ve středním (od 1996) a vysokoškolském vzdělávání (od 2010), jakož i trendy na trhu práce zvýší podíl starších lidí bez nároku na starobní důchod. Stručně řečeno, tak dlouhá požadovaná doba není vhodná pro moderní

důchodový systém: nadměrně penalizuje pracovníky s krátkou odpracovanou dobou, zvyšuje riziko zranitelnosti, s níž se potýkají budoucí důchodci, a vážně oslabuje atraktivitu nebo ochotu platit pojistné. Každé období placení pojistného by mělo generovat nějaké nároky na důchod. Aktuálně dlouhé rozhodné období by tedy mělo být zrušeno nebo alespoň zásadně zkráceno.

1.6.2. Zjednodušení vzorce pro výpočet dávek

Dalším rysem, díky kterému je český důchodový systém zcela mimořádný, je složitost výpočtu nabytých nároků na důchod. Česká republika patří mezi země OECD, kde kromě indexace minulých mezd až do odchodu do důchodu nelze během každého roku pojištění určit nabyté nároky. Jinými slovy, získané nároky závisí na průběhu kariéry v budoucnu. Tato složitost brání příspěvatelům v porozumění tomu, jak se vytváří nároky na důchod, a proto nemohou předvídat svůj příjem ve stáří. Rovněž oslabuje dobré řízení systému tím, že se tím ztěžuje a znejišťuje projektování důchodových toků.

Složitost vychází z výpočtu osobního vyměřovacího základu, což je klíčový vstup pro stanovení důchodových dávek. Obtížnost zvyšuje kombinace těchto tří vlastností výpočtu. Zaprvé, efektivní procentní sazby, které se určují na základě vah přiznaných mezdám v rámci pásem příjmu, se nelineárně výrazně snižují se mezdami (dokonce pod stropem výdělku, ze kterého se platí pojistné). Výsledkem je sice velmi přerozdělovací systém, ale celkový důchodový vzorec je složitý a nároky je obtížné sledovat. Zadruhé, osobní vyměřovací základ používaný pro výpočet důchodových dávek úzce souvisí s průměrnými celoživotními mezdami. Používání celoživotních mezd sice může být spravedlivější, ale jejich použití společně se vzorcem procentní sazby není dostatečně transparentní pro porozumění nárokům ve chvíli, kdy se mají načítat. Díky tomu je český systém jedinečný, s výjimkou portugalského a švýcarského systému, které jsou však založeny na mnohem plynulejším modelu procentní sazby (OECD, 2019 [7]), a amerického veřejného systému založeného na 35 letech s nejlepšími příjmy. Zatřetí, některá období bez plateb pojistného nejen nevytvářejí nároky, ale snižují jak již vzniklé, tak budoucí nároky snížením osobního vyměřovacího základu („dvojitá penalizace“).

Existuje několik možností, jak důchodový vzorec zjednodušit. Všechny předpokládají, že nejprve buď budou mít konstantní efektivní procentní sazbu, nebo eliminují vazbu na průměrné celoživotní mzdy, aby byly důchodové nároky pro každý rok jasně identifikovány na základě výdělků během daného období. To umožní vytvářet a sledovat individuální účty, na nichž se důchodové nároky neustále zvyšují, jako je tomu v Rakousku. Výrazně by to zlepšilo transparentnost a učinilo systém intuitivnějším, protože za každý rok lze získané nároky přímo a celkem snadno vypočítat. Umožnilo by to každoročně informovat pojištěnce o jeho důchodových nárocích, umožnit mu vidět dopad jeho současné situace na nároky a lépe předvídat budoucí dávky, čímž by se zvýšila důvěra v důchodový systém. To samozřejmě nebrání evidování příjmů po celou kariéru. Pouze šest zemí OECD nezohledňuje všechnu odpracovanou dobu.

Různé možnosti se liší v závislosti na progresivitě procentní sazby. Současný nelineární tvar lze zachovat při aplikaci např. na měsíční nebo roční mzdy. To však nemusí být nejspravedlivější řešení. Pokud by tomu tak bylo, měla by osoba, která by v průběhu celé kariéry vydělávala průměrnou mzdu, mnohem nižší důchod odvozený od výdělku ve srovnání s člověkem, který vydělával během poloviny svého pracovního života polovinu průměrné mzdy a během druhé poloviny kariéry 1,5násobek průměrné mzdy, i když by oba přispěli podobně a v souhru vydělali stejnou celoživotní mzdu. Alternativou by bylo vyhladit váhový vzor lineárně, ale to by bylo za cenu přidané komplexity: samotného lineárního vzorce. Nejjednodušším řešením by mohla být volba konstantní procentní sazby pro všechny úrovně mezd při zachování celkové progresivity systému zvýšením váhy (tj. úrovně) základní výměry důchodu. To navrhuje Komise pro spravedlivé důchody. Její návrh výrazně zjednodušuje jádro systému, přičemž obecně zachovává jeho progresivitu.

Štědřejší systém by byl založen na vysoké úrovni základní výměry a vysoké procentní výměry. To by však vedlo k vysokým výdajům a obvyklé diskusi o kompromisu mezi štěrností a náklady. Druhý kompromis pro danou úroveň celkových výdajů souvisí s cílem přerozdělování, protože základní výměra má větší význam pro osoby s nízkými příjmy, zatímco procentní výměra hraje větší roli u osob s vysokými příjmy. Na základě politických cílů je možné učinit systém méně (nebo více) progresivním, a to výběrem nižší (vyšší) úrovně základní výměry a vyššího (nižšího) konstantního procenta. V mezinárodním srovnání, se Komise pro spravedlivé důchody v souladu s vysokou mírou progresivity v současném systému rozhodla pro jednu z nejvyšších základních výměr rovnou 30 % průměrné mzdy a pro nejnižší procentní sazbu 0,39 % (s výjimkou Litvy – 0,24 %), zatímco v Rakousku, Itálii, Lucembursku, Portugalsku, Španělsku a Turecku je to více než 1,60 % (OECD, 2019[i]). Další možností by bylo zavedení základního rezidenčního důchodu financovaného z daní, ke kterému lze připočítat nároky z důchodového pojištění (kapitola 3).

Nakonec by měla být odstraněna nadměrná penalizace některých období bez platby pojistného. Toho by bylo přímo dosaženo vyloučením způsobu, jakým se v současné době vypočítává osobní vyměřovací základ. V současném systému by se alespoň neměla do výpočtu osobního vyměřovacího základu zahrnovat nezapočítaná období, která by měla ovlivňovat důchody pouze snížením procenta.

1.6.3. Spojení věku odchodu do důchodu se střední délkou života

Efektivní věk odchodu do důchodu je v České republice relativně nízký ze tří důvodů. Zaprvé, zákonem stanovený (nebo normální) důchodový věk je relativně nízký a rozdíl proti průměru OECD zůstane dlouhodobě, i když vyjdeme z jeho zvýšení vyplývajícího z platné legislativy. Proto je důležité do roku 2037 provést plánované zvýšení důchodového věku až do 65 let, stejně jako vítanou konvergenci mezi pohlavími a rodinnými stavy. Zadruhé, v České republice pravděpodobně více než v jiných zemích nastavení důchodového věku má velký vliv na chování při odchodu do důchodu a jen málo lidí odchází do důchodu později než v moment dosažení důchodového věku. Za třetí, předčasný odchod do důchodu je a zůstane možný od 60 let, a to s relativně vysokými penalizacemi, které potenciálně přinesou nízké důchody.

Vzhledem k tomu, jak se odhaduje vývoj stárnutí populace, je zcela zásadní prodloužení délky pracovního života, a to jak pro zachování slušné úrovně důchodů, tak pro omezení problémů s finanční udržitelností systému. Kromě vlivu na důchody se sníží dopad stárnutí na celkový výkon ekonomiky a v konečném důsledku i na průměrnou životní úroveň celé populace. Vazba mezi věkem odchodu do důchodu a střední délkou života ve vyšším věku je klíčovým nástrojem, jak reagovat na trend dlouhověkosti, kdy by se zvyšování důchodového věku podmínilo prodloužením střední délky života. To by snížilo politickou cenu za přijetí tak nepopulárních opatření, jakým je zvyšování věku odchodu do důchodu.

V roce 2011 zavedla Česká republika postupné zvyšování zákonného věku odchodu do důchodu o dva měsíce ročně od roku 2030 poté, co by důchodový věk dosáhl 65 let (pro většinu lidí, [obrázek 1.13](#)). Tento mechanismus byl v roce 2017 zrušen. Vazba na střední délku života je lepší volbou, protože pokud se růst střední délky života zastaví nebo zpomalí (nebo bude záporný), důchodový věk se odpovídajícím způsobem upraví.

Případné možnosti pro reformu systému se vztahují k síle této vazby. Jedním ze základních scénářů je udržení poměru času stráveného prací a času stráveného v důchodu. To je v zásadě v souladu s převedením přibližně dvou třetin přírůstků průměrné délky života (například ve věku 65 let) do zvýšení důchodového věku. Na základě současných prognóz úmrtnosti do roku 2065 by to znamenalo zvyšování důchodového věku o něco méně než jeden měsíc ročně. Do této koncepce však mohou být zahrnuty i další úvahy, jako je volba rychlejší nebo pomalejší úpravy k zajištění finanční udržitelnosti, zejména v závislosti na dalších důchodových opatřeních, která mohou prostřednictvím faktoru udržitelnosti potenciálně propojit důchodové dávky s demografickým vývojem.

Nejen, že by taková vazba měla vzniknout, ale měla by se rozšířit také na věk odchodu do předčasného důchodu, takže by byl možný pouze několik let před dosažením důchodového věku. Věk 60 let je příliš nízký na to, v s jeho dosažením bylo i v budoucnu nadále možné odejít do předčasného důchodu.

Často se tvrdí, že taková vazba je regresivní a časem více penalizuje ty, kteří mají horší sociálně-ekonomické zázemí a mívají kratší délku života. Je však důležité odlišit statický dopad – vyplývající ze zvýšení důchodového věku – od dynamického dopadu – vazba je zaměřena na reakci na celkové přírůstky dlouhověkosti (kapitola 1 v (OECD, 2019[1])). Obecně pozorované nárůsty dlouhověkosti při nezměněném věku odchodu do důchodu jsou progresivní na základě téhož argumentu: mají tendenci prospívat lidem s kratší očekávanou délkou života relativně více. V tomto smyslu jde o zvyšování věku odchodu do důchodu, které doprovází obecné prodloužení střední délky života, směrem k obnovení neutrality. Pokud by došlo k dlouhodobému nárůstu socioekonomických rozdílů v délce života, význam vazby důchodového věku na střední délku života by se oslabil. V České republice neexistuje žádný důkaz o takovém trendu.

1.6.4. Reforma započítávání dob bez výdělečné činnosti

Započítávání některých období bez výdělečné činnosti může zásadně omezit dopad přerušování kariéry. V současné době jsou tato období implicitně započítávána při odchodu do důchodu v rámci osobního vyměřovacího základu. S navrhovaným posunem ke zjednodušení výše projednávaného systému musí být započítávání založeno na podmínkách platných v případě přerušování kariéry. Důchodové výdělky mohou v takovém případě vycházet buď z posledního výdělku před přerušením kariéry, nebo z určité národní metriky v dané době. Druhý přístup by znamenal větší přerozdělování.

V současné době je z období přerušování výdělečné činnosti související s péčí o děti započítávána dlouhá doba. V případě nezaměstnanosti je se započítává 80 % délky doby podpory v nezaměstnanosti plus nějaké měsíce navíc u období bez podpory v nezaměstnanosti (část 2.4). Délka pobírání dávek v nezaměstnanosti a délka dalšího období se liší podle věku, takže v případě nezaměstnanosti osoby ve věku od 55 let výše se náhradní doby pojištění započítávají vhodněji, zatímco přerušování v důsledku nezaměstnanosti nastalé uprostřed kariéry má na budoucí důchody větší vliv, než je průměr OECD. Kromě toho má dlouhodobá nezaměstnanost v současnosti větší dopad kvůli „dvojitou penalizaci“ po uplynutí podpůrné doby dávek v nezaměstnanosti. Výše navržené zjednodušení vypočtu důchodových dávek odstraní „dvojitou penalizaci“. Délka započítávaného období by navíc neměla záviset na věku, protože specifická opatření podle věku posilují stereotypy, které v konečném důsledku snižují vyhlídky na zaměstnání ve vyšším věku, zejména tím, že pobízejí k odchodu do předčasného důchodu. Místo toho by se měly posílit politiky aktivace a opětovného zaměstnávání, a to bez ohledu na věk. Zároveň by ale měly být šity na míru individuálním potřebám a možnostem zaměstnání (OECD, 2019[8]). Vzhledem k tomu, že rozhodné období pro podporu v nezaměstnanosti je relativně krátké, mohly by se výdělky podléhající odvodu pojistného na důchodové pojištění prodloužit na delší období, i když se sníženou sazbou.

1.6.5. Zvýšení vyměřovacího základu pro osoby samostatně výdělečně činné

Rovněž se měla zlepšit sociální ochrana ve stáří pro osoby samostatně výdělečně činné. I přes harmonizaci jejich sazeb pojistného se sazbami zaměstnanců platí v současné době OSVČ nízké odvody, protože mají nízký vyměřovací základ. Výsledkem je nastřádání menších nároků na důchod, i když dopad je díky progresivitě důchodového systému omezený. V souladu s návrhem Komise pro spravedlivé důchody by se měl vyměřovací základ podstatně zvýšit ze současných 50 % na 75 % zisku, aby se zajistila lepší harmonizace s ekvivalentem hrubých mezd.

Takové zvýšení by snížilo nerovnost mezi různými formami výdělečné činnosti a omezilo zneužívání samostatně výdělečné činnosti ke snížení nákladů práce, které by se v budoucnu mohlo rozvinout, jakmile by na významu nabývaly nové formy práce (OECD, 2019 [1]). Toto zvýšení lze vnímat jako generování nadměrné odvodové zátěže OSVČ. Nicméně nižší důchodové pojištění, které vytváří nižší důchodové nároky, by nemělo být používáno jako nástroj na podporu samostatně výdělečné činnosti. Je-li dán politický cíl podporovat samostatně výdělečné činnosti, měly by být náklady na tuto podporu transparentní tak, že by se část těchto lépe harmonizovaných odvodů dotovala prostřednictvím obecných daní. Tak by se zabránilo tomu, že se tyto náklady neprůhledně nařadí v budoucích výdajích na sociální záchranou síť a/nebo v nižšího příjmu ve stáří pro osoby samostatně výdělečně činné.

Klíčová doporučení

- Zásadně snížit minimální počet let pojištění potřebných k získání nároku na základní výměru důchodu i na procentní výměru při dosažení důchodového věku a učinit základní výměru úměrnou započtené době pojištění; přistoupit k zajištění toho, že nároky vzniknou už za první rok pojištění.
- Zjednodušit vzorec výpočtu dávek tak, aby byly jasně určeny nároky získané za každou dobu pojištění; aby se odstranila dvojitá penalizace za nezapočítávaná období; a aby lidé mohli lépe předvídat výši svého budoucího důchodu. Toho lze dosáhnout výpočtem nároků odvozených od výdělků pomocí konstantní efektivní sazby přičítání nároků napříč úrovněmi výdělků (až do výše stropu) současně s úpravou základní výměry k dosažení přerozdělovacích cílů.
- Provádět zákonem již stanovené zvyšování důchodového věku a jeho sblížení mezi muži a ženami a spojit jednotný důchodový věk se zvyšováním střední délky života, například promítáním dvou třetin zvýšení střední délky života ve vyšším věku do hranice důchodového věku.
- Zvýšit minimální věk odchodu do předčasného důchodu a přizpůsobit také věk odchodu do předčasného důchodu střední délce života.
- Odstranit odstupňování zvýhodnění podle věku u náhradní doby pojištění v obdobích nezaměstnanosti.
- Zvýšit vyměřovací základ samostatně výdělečně činných osob ze současných 50 % na 75 % zisku, aby se lépe harmonizovaly odvody a nároky mezi zaměstnanci a osobami samostatně výdělečně činnými s podobnými výdělky.
- Vyhnout se podpoře samostatně výdělečné činnosti prostřednictvím nižších odvodů, které vytváří nižší důchodové nároky. Pokud došlo k politickému rozhodnutí podporovat samostatně výdělečné činnosti, měla by se finanční podpora v podobě rozdílu mezi odvody pojistného mezi OSVČ a zaměstnanci s podobným příjmem provádět explicitně prostřednictvím obecných daní.
- Zvážit přesun části financování (alespoň některých přerozdělovacích složek) na daně s cílem zvýšit důchody lidem, kteří vydělávají více než činí průměrná mzda.

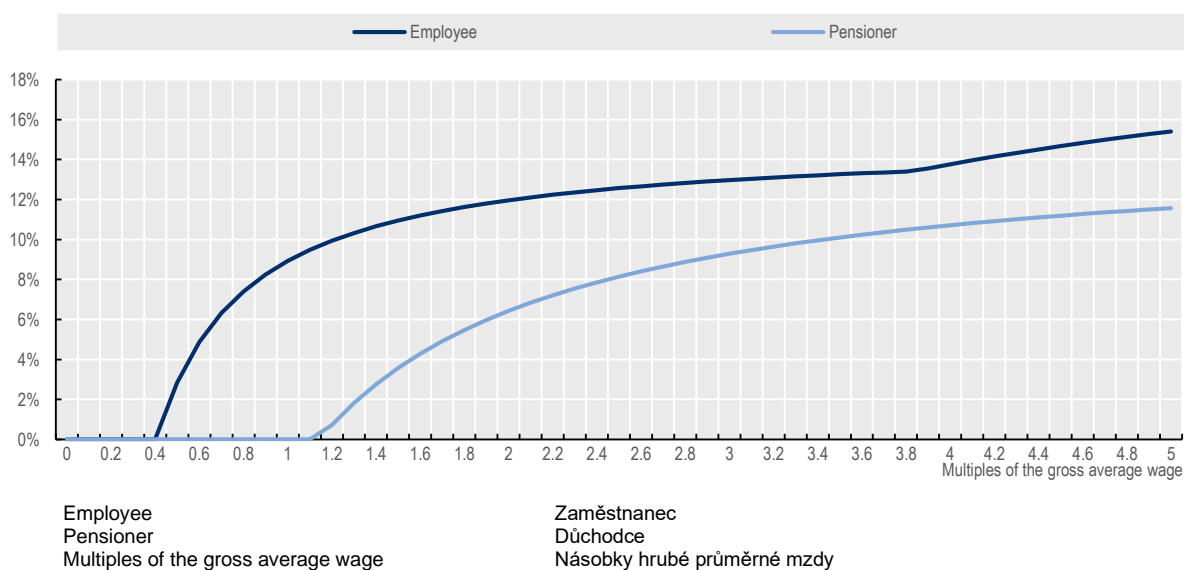
Použité zdroje:

- European Commission (2020), Closing the gender pension gap? - Product - Eurostat, [3]
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200207-1> (accessed on 4 May 2020).
- OECD (2020), Taxing Wages 2020, OECD Publishing, Paříž, [9]
<https://dx.doi.org/10.1787/047072cd-en>.
- OECD (2019), Hodnocení důchodových systémů v zemích OECD: Portugalsko, Hodnocení důchodových systémů v zemích OECD [7]
 Systems, OECD Publishing, Paříž, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264313736-en>.
- OECD (2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paříž, [1]
<https://dx.doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.
- OECD (2019), *Budou budoucí důchodci pracovat déle a budou dostávat nižší důchody?* [4]
<https://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECD-Policy-Brief-Future-Pensioners-2019.pdf>
 (zpřístupněno 19. srpna 2019).
- OECD (2019), *Working Better with Age*, Ageing and Employment Policies, OECD Publishing, Paříž, [8]
<https://dx.doi.org/10.1787/c4d4f66a-en>.
- OECD (2018), *OECD Pension Outlook 2018*, OECD Publishing, Paříž. [6]
- OECD (2017), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paříž, [5]
<https://dx.doi.org/10.1787/pension-glance-2017-en>.
- OECD (2017), *Preventing Aging Unequally*, OECD Publishing, Paříž. [2]

Příloha č. 1.A. Průměrné daňové sazby pro důchodce a zaměstnance

Příloha Obrázek č. 1.A.1. Průměrná sazba daně

Podle úrovně výdělků/příjmů



Zdroj: Výpočty OECD.

Příloha č. 1(b) Penalizace za období bez výdělečné činnosti

Ztráty dávek z dočasných období bez výdělečné činnosti se značně liší podle toho, o jaký typ období se jedná. V této příloze je vysvětlena dynamika ztráty dávek z krátkých období bez výdělečné činnosti.

Důchodové dávky

Označena jsou ta období, která jsou uvedena v [rámečku 1.1](#). Procentní výměra důchodu je součinem: výpočtového základu ($F(\bar{w})$), který je funkcí osobního vyměřovacího základu, w , celkového počtu započítaných let, které se člení na odpracované roky pojištění (N_w) a započtené náhradní doby pojištění (N_v); a procentní sazby za jeden rok (1,5 %):

$$B = 1.5 \% \times F(\bar{w}) \times (N_w + N_v)$$

Rovnice č. 1

Průměrná mzda pro účely důchodu se počítá jako celková mzda dělená součtem počtu odpracovaných let (N_w) a počtu nezapočítaných let (N_{nv}):

$$\bar{w} = \frac{\text{total wages}}{(N_w + N_{nv})}$$

Rovnice č. 2

z čehož vyplývá, že nezapočítané roky se zadávají s nulovou hodnotou: $\bar{w} = w \times N_w / (N_w + N_{nv})$, kde w je průměrná mzda při práci, u které se v celé této příloze předpokládá, že nebude ovlivněna nepracovními roky. Nezapočítaná období proto negativně ovlivňují průměrnou mzdu pro účely důchodu použitou ve vzorci dávek.

Osobní vyměřovací základ, zobrazený na [obrázku 1.10](#), ve sloupci A, je funkcí osobní průměrné mzdy založenou na nelineárním váhovém vzoru, který zajišťuje jeho pomalý růst pouze s růstem průměrné mzdy. Přesněji řečeno, funkce osobního vyměřovacího základu F je po částech lineární jako funkce w , z čehož vyplývá, že není diferencovatelná ve všech bodech:

$$F(\bar{w}) = \begin{cases} \bar{w} & \text{if } \bar{w} \leq T_1 \\ (T_1 + 0.26 * (\bar{w} - T_1)) & \text{if } T_1 \leq \bar{w} \leq T_2 \\ (T_1 + 0.26 * T_2) & \text{if } T_2 \leq \bar{w} \end{cases}$$

Rovnice č. 3

K výpočtu osobního vyměřovacího základu se používá velmi progresivní vzorec, v němž se aplikují hranice příjmu. Až do redukční hranice (T_1) 14 388 Kč v roce 2019 je mzda zohledněna plně. Od této hranice až po strop výdělků, z něhož se platí pojistné (T_2) ve výši 130 796 Kč je zohledněno pouze 26 % mzdy. Výdělky přesahující druhou hranici se nezohledňují. To znamená, že se derivace rovná:

$$\frac{dF(\bar{w})}{d\bar{w}} = \begin{cases} 1 & \text{if } \bar{w} \leq T_1 \\ 0.26 & \text{if } T_1 \leq \bar{w} \leq T_2 \\ 0 & \text{if } T_2 \leq \bar{w} \end{cases}$$

Rovnice č. 4

Celkový důchod je součtem procentní výměry a základní výměry:

Celkový důchod = B + základní výměra

Rovnice č. 5

Základní výměra je podmíněna pouze součtem odpracovaných a náhradních dob pojištění a dosažením jejich požadované minimální délky. V této příloze se předpokládá, že jsou tyto podmínky splněny. Potenciální dopady období bez výdělečné činnosti na základní výměru tedy nejsou brány v potaz.

Od 18 let do odchodu do důchodu jsou všechny roky stráveny buď prací (N_w), v některé ze započítaných náhradních dob pojištění (N_v), nebo v obdobích, která se nezapočítávají do procentní výměry, ale vyloučenými z výpočtu osobního vyměřovacího základu (N_{nve}), jako je období studia a část období nezaměstnanosti, a nezapočítaná a nevyložená období (N_{nv}). Proto je nutné poznamenat, že N_v a N_{nv} v [Rovnici 1](#) a [Rovnici 2](#) dávek nejsou nezávislé na N_w . Důchodový věk, RA , je tedy vyjádřen jako:

$$RA = 18 + N_w + N_v + N_{nve} + N_{nv} \quad \text{Rovnice č. 6}$$

Dopady změny počtu odpracovaných let na dávky

Lze tedy studovat dopady změny počtu odpracovaných let (N_w) na důchodové dávky. Posuzování změn v B ([rovnice 1](#)) v rozmezí (tj. použití derivace):

$$\frac{dB}{dN_w} = 1.5\% * \left(\frac{dF(\bar{w})}{d\bar{w}} \frac{d\bar{w}}{dN_w} * (N_w + N_v) + F(\bar{w}) * \left(1 + \frac{dN_v}{dN_w} \right) \right)$$

Rovnice č. 7

Z tohoto výrazu je patrné, že existuje účinek osobního vyměřovacího základu (první člen ve velkých závorkách) a účinek doby pojištění (druhý člen ve velkých závorkách). Účinek osobního vyměřovacího základu sestává z dopadu vyvolaného změnou osobního vyměřovacího základu ($dF(w)$) v důsledku změny průměrné mzdy počítané pro účely výpočtu důchodu (dw), která sama může být ovlivněna změnou počtu odpracovaných let (dN_w). Tento účinek osobního vyměřovacího základu je úměrný celkovému počtu odpracovaných a náhradních dob pojištění ($N_w + N_v$). Účinek doby pojištění se skládá z dopadu vyvolaného přímou změnou počtu odpracovaných let (rovna 1) a potenciální související změnou počtu let náhradních dob pojištění (dN_v). Tento účinek je úměrný osobnímu vyměřovacímu základu. Proto lze pomocí [rovnice 3](#) a [rovnice 4](#) v [rovnici 7](#) vyjádřit změnu dávek v důsledku změny počtu odpracovaných let jako:

$$\frac{dB}{dN_w} = \begin{cases} 1.5\% * \left(\frac{d\bar{w}}{dN_w} * (N_w + N_v) + \bar{w} * \left(1 + \frac{dN_v}{dN_w} \right) \right) & \text{if } \bar{w} < T_1 \\ 1.5\% * \left(0.26 * \frac{d\bar{w}}{dN_w} * (N_w + N_v) + (0.74 * T_1 + 0.26 * \bar{w}) * \left(1 + \frac{dN_v}{dN_w} \right) \right) & \text{if } T_1 < \bar{w} < T_2 \\ 1.5\% * (T_1 + 0.26 * T_2) * \left(1 + \frac{dN_v}{dN_w} \right) & \text{if } T_2 < \bar{w} \end{cases}$$

Rovnice č. 8

kde:

$$\frac{d\bar{w}}{dN_w} = \frac{w * (N_{nv} - N_w * \frac{dN_{nv}}{dN_w})}{(N_w + N_{nv})^2} \geq 0$$

Rovnice č. 9

Nakonec vyjádření [rovnice 6](#) ve změnách dávků:

$$dRA = dN_w + dN_v + dN_{nve} + dN_{nv}$$

Rovnice č. 10

Pro daný věk odchodu do důchodu je zkrácení odpracované doby ($dN_w < 0$) kompenzováno prodloužením buď započítaných, nebo nezapočítaných dob. Samozřejmě, pokud celkový počet pojištěných let ($N_w + N_v$) klesne pod 35 a celkový počet odpracovaných let (N_w) klesne pod 30, je třeba posunout odchod do důchodu, aby vznikl nárok na důchod. Tato příloha neanalyzuje případ změny věku odchodu do důchodu ($dRA = 0$ v celé této příloze).

Pomocí těchto stavebních bloků je možné studovat dopady zkrácení doby strávené prací. První scénář se zaměřuje na prodloužení doby péče o děti bez předchozích nezapočítaných období. Tento scénář popisuje prodloužení

započítávané doby, které se plně odráží v procentní výměře a je vyloučeno z výpočtu osobního vyměřovacího základu. Tento scénář odpovídá případu pětileté péče o děti v [rámečku 1.1](#). Druhý scénář zkoumá období nezaměstnanosti bez předchozích nezapočítaných období, což odpovídá případu nezaměstnanosti v délce tří let a devíti měsíců po dosažení věku 55 let v [rámečku 1.1](#). Třetí scénář nakonec zkoumá prodloužení doby nečinnosti, což odpovídá účinkům pozorovaným u pět a 10 let trvající nezaměstnanosti v případě osob vstupujících na trh práce později v [rámečku 1.1](#).

Péče o děti bez předchozích nezapočítaných období

Plně započítaná náhradní doba pojištění je například období péče o dítě do čtyř let. V tomto scénáři $N_{nv} = 0$, $\frac{dN_v}{dN_w} = -1$ a $\frac{dN_{vn}}{dN_w} = 0$, což znamená, že neexistovala žádná nepojištěná období a všechna krátká období bez výdělečné činnosti jsou plně zohledněna v náhradních dobách pojištění. V takovém případě lze [rovnici 8](#) zapsat takto:

$$\frac{dB}{dN_w} = \begin{cases} 1.5\% * \left(\frac{d\bar{w}}{dN_w} * (N_w + N_v) + \bar{w} * (1 - 1) \right) & \text{if } \bar{w} < T_1 \\ 1.5\% * \left(0.26 * \frac{d\bar{w}}{dN_w} * (N_w + N_v) + (0.74 * T_1 + 0.26 * \bar{w}) * (1 - 1) \right) & \text{if } T_1 < \bar{w} < T_2 \\ 1.5\% * (T_1 + 0.26 * T_2) * (1 - 1) & \text{if } T_2 < \bar{w} \end{cases}$$

Rovnice č. 11

Kde:

$$\frac{d\bar{w}}{dN_w} = \frac{w * (0 - N_w * 0)}{(N_w + N_{nv})^2} = 0$$

Rovnice č. 12

což vede k:

$$\frac{dB}{dN_w} = \begin{cases} 0 & \text{if } \bar{w} < T_1 \\ 0 & \text{if } T_1 < \bar{w} < T_2 \\ 0 & \text{if } T_2 < \bar{w} \end{cases}$$

Rovnice č. 13

Z těchto rovnic je zřejmé, že zkrácení období výdělečné činnosti nebo prodloužení období bez této činnosti nemá vůbec žádný účinek. Účinek osobního vyměřovacího základu i účinek doby pojištění je nulový. Důvodem je to, že v případě péče o děti se procentní výměra vyvíjí stejně jako dříve (tj. započítává se celé období), zatímco je tato doba vyloučena z výpočtu osobního vyměřovacího základu. To znamená, že není ovlivněno procento za dobu pojištění ani osobní vyměřovací základ.²³

Nezaměstnanost bez předchozích nepojištěných dob

Tento scénář se zaměřuje na částečně započítaná krátká období bez výdělečné činnosti pro lidi bez předchozích nepojištěných dob a s relativně krátkou dobu nezaměstnanosti, kdy $dN_{nv} = 0$. Tato období zahrnují například období nezaměstnanosti. Tento scénář je do značné míry stejný jako výše uvedený, ale v tomto scénáři $\frac{dN_v}{dN_w} = -0,8$ (tj. započítává se pouze 80 % doby nezaměstnanosti, zbytek je z výpočtu dávky vyloučen), zatímco $\frac{dN_{nve}}{dN_w} = -0,2$. Změnu dávek v důsledku nezaměstnanosti lze zapsat takto:

$$\frac{dB}{dN_w} = \begin{cases} 1.5\% * \left(\frac{d\bar{w}}{dN_w} * (N_w + N_v) + \bar{w} * (1 - 0.8) \right) & \text{if } \bar{w} < T_1 \\ 1.5\% * \left(0.26 * \frac{d\bar{w}}{dN_w} * (N_w + N_v) + (0.74 * T_1 + 0.26 * \bar{w}) * (1 - 0.8) \right) & \text{if } T_1 < \bar{w} < T_2 \\ 1.5\% * (T_1 + 0.26 * T_2) * (1 - 0.8) & \text{if } T_2 < \bar{w} \end{cases}$$

Rovnice č. 14

Kde:

$$\frac{d\bar{w}}{dN_w} = \frac{w * (0 - 0 * N_w)}{(N_w + 0)^2} = 0$$

Rovnice č. 15

Přepis všech rovnic vede k:

$$\frac{dB}{dN_w} = \begin{cases} 0.2 * 1.5\% * w & \text{if } \bar{w} < T_1 \\ 0.2 * 1.5\% * (0.74 * T_1 + 0.26 * w) & \text{if } T_1 < \bar{w} < T_2 \\ 0.2 * 1.5\% * (T_1 + 0.26 * T_2) & \text{if } T_2 < \bar{w} \end{cases}$$

Rovnice č. 16

Z těchto rovnic je zřejmé, že existuje pouze částečný účinek doby pojištění a žádný účinek osobního vyměřovacího základu.

Nečinnost

Tento scénář odráží například období nečinnosti, jakmile skončí výplata podpora v nezaměstnanosti. Použije se $N_{nv} = 0$ a $\frac{dN_v}{dN_w} = 0$ a $\frac{dN_{nv}}{dN_w} = -1$. To znamená, že v minulosti nebyla žádná doba nečinnosti a nová krátká období nezaměstnanosti jsou nepojištěnou dobou. Změnu dávek lze tedy zapsat jako:

$$\frac{dB}{dN_w} = \begin{cases} 1.5\% * \left(\frac{d\bar{w}}{dN_w} * (N_w + N_v) + \bar{w} * (1 + 0) \right) & \text{if } \bar{w} < T_1 \\ 1.5\% * \left(0.26 * \frac{d\bar{w}}{dN_w} * (N_w + N_v) + (0.74 * T_1 + 0.26 * \bar{w}) * (1 + 0) \right) & \text{if } T_1 < \bar{w} < T_2 \\ 1.5\% * (T_1 + 0.26 * T_2) * (1 + 0) & \text{if } T_2 < \bar{w} \end{cases}$$

Rovnice č. 17

a:

$$\frac{d\bar{w}}{dN_w} = \frac{w((0 - (-1)) * N_w)}{(N_w + 0)^2} = \frac{w}{N_w}$$

Rovnice č. 18

Výchozí bod $N_{nv} = 0$ znamená, že zpočátku $\bar{w} = w$ (zpočátku se průměrná mzda pro účely důchodu rovná průměrné mzdě za práci). Přepis vede k:

$$\frac{dB}{dN_w} = \begin{cases} 1.5\% * \left(\frac{w}{N_w} * (N_w + N_v) + w \right) & \text{if } \bar{w} < T_1 \\ 1.5\% * \left(0.26 * \frac{w}{N_w} * (N_w + N_v) + (0.74 * T_1 + 0.26 * w) \right) & \text{if } T_1 < \bar{w} < T_2 \\ 1.5\% * (T_1 + 0.26 * T_2) & \text{if } T_2 < \bar{w} \end{cases}$$

Rovnice č. 19

Tentokrát je zohledněn jak účinek osobního vyměřovacího základu (pod druhou redukční hranicí), tak účinek doby pojištění. Nepojištěné doby snižují jak osobní vyměřovací základ, tak procento za dobu pojištění. V prvních dvou pásmech osobního vyměřovacího základu roste penalizace s růstem osobního vyměřovacího základu. Ale mezi pásmy klesá.

Poznámky

¹ Důchodový systém v komunistickém režimu rozlišoval tři kategorie povolání: vysoce riziková, středně riziková a všechna ostatní povolání. Čím vyšší je riziková kategorie (například horníci), tím kratší je rozhodné období a nižší věk odchodu do důchodu. U nejnižší rizikové kategorie byl důchodový věk stanoven na 60 let u mužů a 55 let u žen. Legislativa v roce 1964 rozlišovala důchodový věk žen podle počtu dětí. Po tomto zákoně zůstával věk

odchodu do důchodu pro muže 60 let a pro ženy byl stanoven na věk 53 až 57 let v závislosti na počtu vychovaných dětí. Kromě toho se rozhodné období zvýšilo z 20 na 25 let.

- ² Lidé, kteří pracují déle, získávají také nárok na vyšší důchod, což by kompenzovalo část nárůstu odvodů.
- ³ Střední délka života je však v České republice nižší, než je průměr zemí OECD. Při zohlednění rozdílů ve střední délce života mezi zeměmi se zbývající střední délka života v průměrném věku odchodu z trhu práce blíží průměru OECD (OECD, 2019[1]). Z toho vyplývá, že v České republice lze dosáhnout stejné délky života v důchodu jako je průměr OECD, pokud lidé odcházejí do důchodu dříve, a pracují tedy kratší dobu.
- ⁴ Starší důchody se valorizují velkoryseji. Je však nepravděpodobné, že by se tím vyrovnal schodek ve srovnání s novými důchody.
- ⁵ Rozdíl mezi pohlavími je podle MPSV menší než 18 %.
- ⁶ Průměrné mzdy odhaduje Centrum pro daňovou politiku a správu při OECD. Více informací o metodice viz (OECD, 2020[9]).
- ⁷ Je třeba poznamenat, že prahové hodnoty 44 % a 400 % průměrné mzdy v národním hospodářství odpovídají 41 %, respektive 375 %, které vychází výpočtem s použitím harmonizované průměrné mzdy v OECD.
- ⁸ Jeden rok pojištění se skládá z 365 pojištěných dnů. Těchto 365 dní nemusí být po sobě jdoucích nebo ve stejném kalendářním roce.
- ⁹ V minulosti se věk odchodu do důchodu u žen zvyšoval o 4 měsíce ročně.
- ¹⁰ Tyto statistiky jsou založeny na základních předpokladech penzijního modelu OECD. Důchodový model OECD předpokládá roční tempo růstu 1,25 %. Růst reálných mezd o 0,75 % ročně vede ke snížení vnitřní míry návratnosti od 1,6 % do 1,1 % u žen a od 1,2 % do 0,8 % u mužů.
- ¹¹ Pokud by čeští důchodci měli stejné daňové podmínky jako pracující (podrobnosti o jejich příznivých podmínkách viz výše), hrubý výnos generující stejnou čistou dávku by byl výrazně vyšší než 1,2 – 1,6 %.
- ¹² V případě předchozích nepojištěných dob dojde k malé ztrátě dávek, protože zesílí poměrný význam nepojištěných doby (které jsou zahrnuty v osobním vyměřovacím základě jako nula).
- ¹³ Opakovaná kratší období nezaměstnanosti střídající se s obdobími práce by vedla k mnohem nižším ztrátám jako ve většině zemí OECD, protože dávky v nezaměstnanosti by byly poskytovány po celkové delší období.
- ¹⁴ Plně započítaná pětiletá přestávka na péči o dítě je možná v případě, že se narodí alespoň dvě děti s odstupem jednoho roku.
- ¹⁵ Ke ztrátám by nedošlo pouze tehdy, pokud by neexistovala žádné předchozí nepojištěné doby ($N_{nv} = 0$). V případě předchozích nepojištěných dob ($N_{nv} > 0$) nastanou určité ztráty v důsledku zvýšeného relativního významu let nečinnosti při výpočtu průměrné mzdy ($w = \text{mzdy celkem}$). Období péče o dítě s předchozími nepojištěnými dobami však nemají žádný vliv na osobní vyměřovací základ (a tedy na dávky) nad stropem výdělků, z nichž se platí důchodového pojištění, protože průměrné mzdy nad touto hranicí nejsou brány potaz (pokud průměrná mzda zůstane nad stropem).
- ¹⁶ To konkrétně platí pouze v případě osob bez předchozích nepojištěných dob.
- ¹⁷ Pokud byla předchozí neaktivní období, změní se osobní vyměřovací základ.
- ¹⁸ Pozůstalostní důchody, které jsou nepřímo spojeny s rodinnými politikami, jsou v zemích OECD běžné. Pokud osoba má nebo pečuje o nezaopatřené dítě, mohou se zvýšit pozůstalostní dávky nebo může být upuštěno od některých podmínek způsobilosti, jako je věk nebo délka manželství v Německu, Maďarsku, Izraeli, Portugalsku, na Slovensku, ve Švýcarsku a ve Spojených státech.
- ¹⁹ Eurostat: Roční statistika podnikání podle velikostních skupin pro zvláštní agregáty činností (NACE rev. 2).
- ²⁰ U vojenského personálu jsou pravidla mírně odlišná. Počáteční výsluha je po 15 letech služby nižší (5 % z posledních pěti let výdělků), ale nárůst u dalších let práce je vyšší, umožňující maximálně 55 % z posledních pěti let výdělků.
- ²¹ V návrhu důchodové reformy komise uvádí, že nový systém bude podle klasifikace Světové banky sestávat z nultého pilíře a prvního pilíře. Reformní návrh se však stále drží současného nastavení příspěvkové základní složky, která je mylně koncipována jako nultý pilíř, ale měla by být považována jako součást prvního důchodového pilíře.
- ²² Komise zavádí tři scénáře nového důchodového systému. V hlavním (tzv. spravedlivém) scénáři zvýšení základní výměry zvýší výdaje. To je (částečně) kompenzováno nižší indexací složky související s výdělků. Jak je tomu nyní, případný výpadek příjmů z pojistného musí být vyrovnán daněmi. Komise také popisuje možný „technický“ scénář a „úsporný“ scénář. Tyto scénáře se liší hlavně z hlediska úrovně základní výměry a možných bonifikací v systému. V „technickém“ scénáři po roce 2030 klesá základní výměra z 30 % průměrné mzdy na 25 % průměrné mzdy s cílem zachovat odhadované parametry finanční udržitelnosti současného systému. Tento scénář reformy také vylučuje některé bonifikace za péči o děti a kariérní postup navržené ve „spravedlivém“ scénáři. Takzvaný

úsporný scénář do značné míry kopíruje „technický“ scénář, kromě toho, že stanoví základní výměru ve výši 22 % průměrné mzdy a omezuje náhradní doby pojištění za péči o dítě. Vzhledem k vybraným názvům pro různé scénáře důchodové reformy se zdá jasné, který scénář Komise pro spravedlivé důchody upřednostňuje.

²³ V případě, že období péče o dítě nastane po předchozí nečinnosti (tj. $N_{nv} > 0$), jsou účinky mírně odlišné. To znamená, že v minulosti nebyly některé doby započítány, ale všechna krátká období bez výdělečné činnosti jsou plně zohledněna v započtených náhradních dobách pojištění. Účinek osobního vyměřovacího základu tentokrát není nulový:

$$\frac{d\bar{w}}{dN_w} = \frac{w * N_{nv}}{(N_w + N_{nv})^2}$$

což znamená, že celkový účinek je také odlišný:

$$\frac{dB}{dN_w} = \begin{cases} 1.5\% * \frac{w * N_{nv}}{(N_w + N_{nv})} & \text{if } \bar{w} < T_1 \\ 1.5\% * 0.26 * \frac{w * N_{nv}}{(N_w + N_{nv})} & \text{if } T_1 < \bar{w} < T_2 \\ 0 & \text{if } T_2 < \bar{w} \end{cases}$$

Prodloužení započítaných náhradních dob pojištění (tj. zkrácení pracovních období $dN_w < 0$) pro první dvě pásma osobního vyměřovacího základu bude mít mírně negativní dopad na dávky. To se projeví v účinku osobního vyměřovacího základu pouze tehdy, když je účinek doby pojištění nulový (tj. zohledňuje se v procentu za dobu pojištění). Mzdový účinek je negativní, protože nezapočítané roky získají větší význam v porovnání s roky strávenými prací ($\frac{dN_v}{dN_w}$). Účinky pro pásmo nejvyšších osobních vyměřovacích základů jsou nulové, protože mzdy nad redukční hranicí T_2 jsou z výpočtu osobního vyměřovacího základu vyloučeny.

Negativní dopady v prvních dvou pásmech osobního vyměřovacího základu se zvyšují s úrovní mezd, ale mezi první a druhým pásmem osobního vyměřovacího základu se snižují, protože u osobního vyměřovacího základu je zohledněno pouze 26 % osobního vyměřovacího základu nad redukční hranicí.

2 Posouzení finančních dopadů stárnutí

Tato kapitola se zabývá dopadem stárnutí na veřejné výdaje na důchody a změny na trhu práce, které mají vliv na kumulaci důchodových nároků. Nejprve analyzuje demografické trendy a trendy na trhu práce a poté hodnotí vývoj výdajů na důchody. Představeny jsou nové projekce výdajů na důchody, které jsou porovnány s oficiálními projekcemi. Simulují se různé možnosti reformem k řešení schodku financování, mj. zvýšení zákonného důchodového věku, pravidel valorizace důchodů a daňových reformem k zajištění dodatečných finančních zdrojů důchodového systému. Kapitola končí doporučeními pro veřejné politiky ke zlepšení finanční udržitelnosti a přiměřenosti důchodového systému.

2.1. Úvod

Česká republika rychle stárne stejně jako mnoho zemí Evropské unie. Počet starších lidí se podle údajů o populaci Českého statistického úřadu od současnosti do roku 2059 zvýší o více než 50 %. Mezitím se počet osob v produktivním věku v roce 2059 ve srovnání s rokem 2019 sníží o 18 %. Proto se index ekonomické závislosti ve stáří zvýší z 0,39 v roce 2019 na 0,59 v roce 2059. Zvyšující se zákonný věk odchodu do důchodu zatím omezil dopad stárnutí na výdaje na důchody. Očekává se však, že stárnutí bude mít významné dopady na související veřejné výdaje, především na výdaje na důchody, zdravotní péči a dlouhodobou péči.

Tato kapitola hodnotí dopad stárnutí na penzijní výdaje a dopad na změny na trhu práce, které mají vliv na kumulaci důchodových nároků. Na snížení účasti některých skupin obyvatel na trhu práce mají vliv různé faktory. Zejména účast žen s dětmi na trhu práce je v České republice nízká ve srovnání se zeměmi EU. Migrace je také omezená. Strukturální politiky, které posilují pracovní sílu by pomohly zvýšit potenciální ekonomický růst a snížit podíl výdajů na důchody na HDP.

Byl vyvinut detailní kohortní model, který simuluje a vytváří projekce budoucích výdajů na důchody. Zahrnuje demografický vývoj a dynamiku trhu práce za účelem odhadu a simulace vývoje důchodového systému, zejména počtu starobních a invalidních důchodů. Umožňuje simulovat různé možnosti veřejných politik k odstranění mezery ve financování důchodového systému. Simulováno je zejména zvyšování důchodového věku, valorizace důchodů podle inflace a zvyšování pojistného u osob samostatně výdělečně činných.

Předpokládá se, že výdaje na důchody vzrostou v roce 2060 na 11,9 % HDP z 8,2 % v roce 2018, což povede ke zvýšení schodku důchodového systému. Z důvodu vyrovnání se s touto napjatou finanční situací se snížení důchodů nejeví jako vhodné, protože úroveň českých důchodů je ve srovnání s mnoha zeměmi OECD relativně nízká. Z různých možností, jak zajistit vyrovnanou finanční pozici, se nejúčinnějším opatřením na podporu růstu a snížení potřebných výdajů jeví další zvyšování důchodového věku po roce 2030 v souladu s nárůstem očekávané střední délky života. K zajištění vyrovnaného hospodaření důchodového systému by však byla zapotřebí další opatření. Například vyšší transfery ze státního rozpočtu by mohly financovat přerozdělovací složku důchodového systému. Pro financování dalších potřebných zdrojů simulace naznačují, že zvýšení daně z příjmu právnických osob by mělo méně negativní dopady na HDP a zaměstnanost, než zvýšení pojistného na sociální zabezpečení nebo daně z přidané hodnoty. Je třeba se vyvarovat zvyšování pojistného na sociální zabezpečení, protože je již nyní vysoké a další zvýšení by mohlo mít nepříznivé účinky na zaměstnanost. Daňové zatížení České republiky patří mezi nejvyšší v rámci OECD a průměrná míra příspěvků na sociální zabezpečení zaměstnavatelů je druhá nejvyšší.

Struktura zbytku kapitoly je následující: v části [2.2 je hodnocen](#) demografický vývoj a finanční dopady stárnutí. V části [2.3](#) jsou analyzovány strukturální politiky, které by mohly přispět ke zvýšení počtu osob na trhu práce. Oddíl [2.4](#) analyzuje různé možnosti veřejných politik k zajištění vyrovnaného hospodaření důchodového systému. Poslední část nakonec shrnuje a představuje možnosti veřejné politiky.

2.2. Hodnocení finanční situace důchodového systému

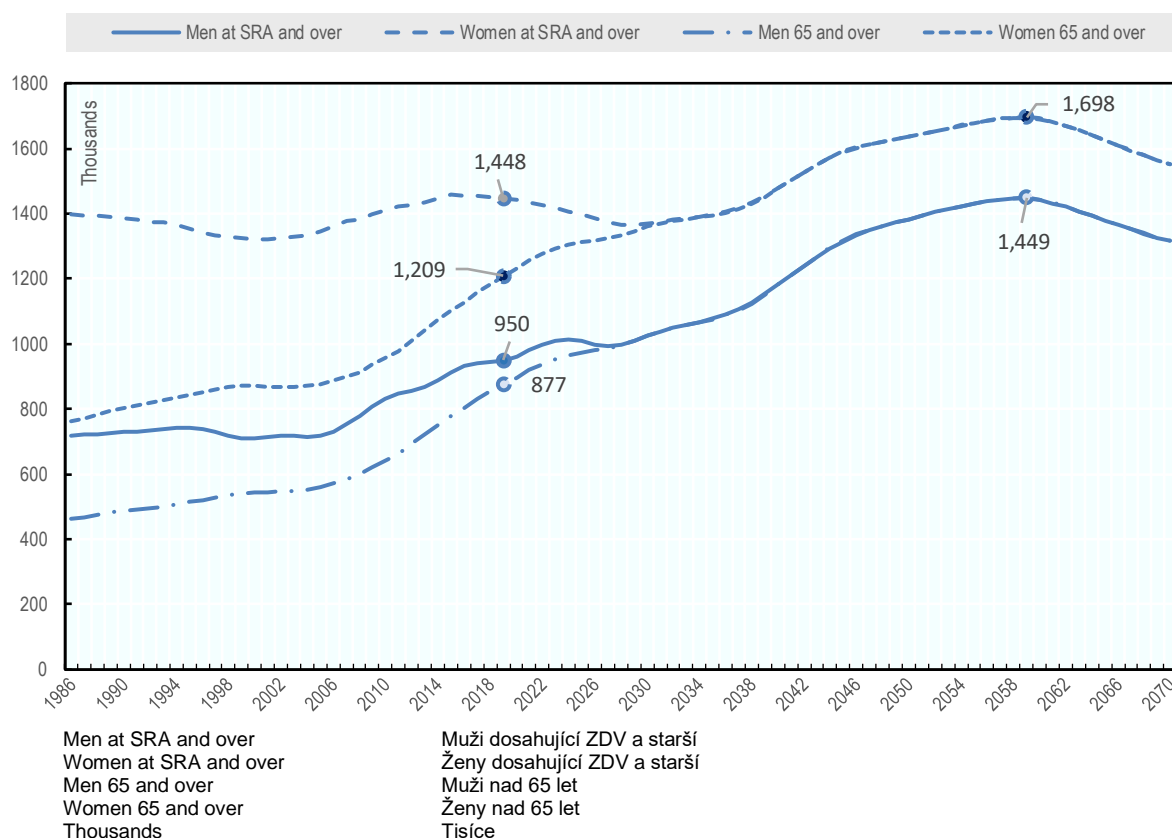
2.2.1. Stárnutí zvýší tlak na růst výdajů na důchody

Populace starších lidí roste

Stárnutí populace v České republice zrychluje, i když v průměru mírně pomalejším tempem než v zemích OECD. Počet starších osob v České republice, tj. lidé ve věku 65 let a více, se v letech 2019 až 2060 zvýší o více než 50 % (obrázek 2.1). Růst bude vyšší u mužů – přibližně 65 % – než u žen – přibližně 40 % – protože se očekává, že očekávaná střední délka života u mužů se bude přibližovat očekávané střední délce života u žen.

Reformy českého důchodového systému od roku 1996 vedly k postupnému zvyšování zákonného důchodového věku, který podle současné legislativy dosáhne v roce 2030 65 let. Zákonný důchodový věk je základním věkem, ve kterém vzniká nárok na důchod. Existuje však několik výjimek umožňujících odchod do předčasného důchodu. Vysoký nárůst populace ve věku 65 let a více, přibližně o 47 % v období 2000 až 2019, vyvolal pouze 18% nárůst populace ve věku vyšším neb rovném zákonnému důchodovému věku. Plánované zvyšování zákonného důchodového věku bude i nadále zadržovat růst počtu potenciálních důchodců, zejména žen. Očekává se, že v období 2020 až 2030 se mírně sníží počet žen, které dosáhnou zákonného důchodového věku.

Obrázek č. 2.1. Obyvatelstvo dosahující zákonného důchodového věku podle pohlaví



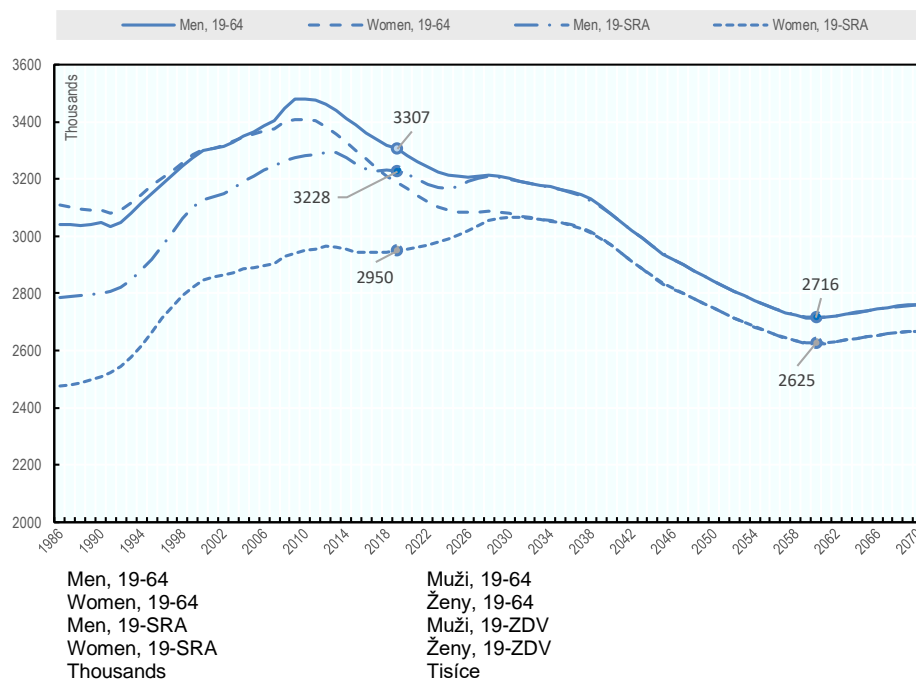
Zdroj: Výpočty z údajů Českého statistického úřadu.

Populace v produktivním věku klesá

Mezitím se v České republice očekává pokles populace ve věku od 19 do 64 let v letech 2019 až 2059 o 18 % (obrázek 2.2). Populace v produktivním věku, definovaná mezi 19 lety a zákonným důchodovým věkem, s plánovaným nárůstem zákonného důchodového věku však zůstane relativně stabilní až do roku 2030, poté bude klesat pomalu až do roku 2040 a následně rychleji. Přesněji řečeno, populace v produktivním věku v nadcházejícím desetiletí mírně vzroste a dosáhne vrcholu kolem roku 2029, poté poklesne přibližně o 13 % pod úroveň roku 2019.

Obrázek č. 2.2. Projekce populace v produktivním věku

Obyvatelstvo ve věku 19 až 64 let a do zákonného věk odchodu do důchodu (ZDV)



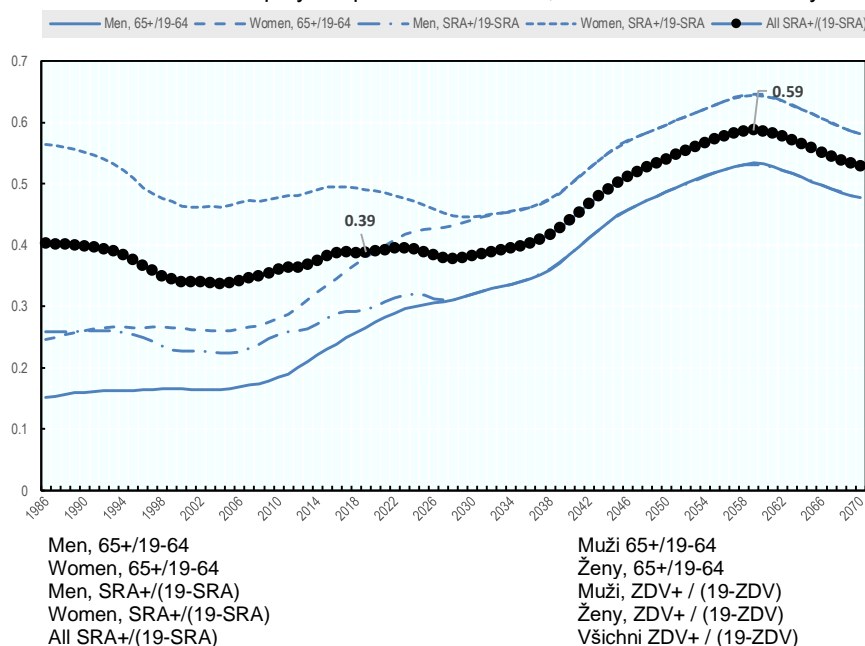
Zdroj: Výpočty z údajů Českého statistického úřadu.

Vývoj poměru závislosti je pro důchodový systém nepříznivý

Jedním z ukazatelů závislosti populace starších osob je poměr populace v důchodovém věku a vyšším k populaci v produktivním věku (od 19 let do důchodového věku). Dalším měřítkem je demografická míra závislosti založený na pevné věkové hranici, např. 65 let. Čistě demografický ukazatel prudce roste. S přihlédnutím ke zvýšení zákonného věku odchodu do důchodu však míra ekonomické závislosti zůstane stabilní až do roku 2035, než se bude zvyšovat až do konce 50. let 21. století. Očekává se, že míra závislosti vzroste z 0,39 v roce 2035 na 0,59 v roce 2060, tj. o 50 % (obrázek 2.3).

Obrázek č. 2.3. Míra závislosti se zvyšuje

Poměr starších lidí k dospělým v produktivním věku, hranice 65 let a zákonný důchodový věk (ZDV)



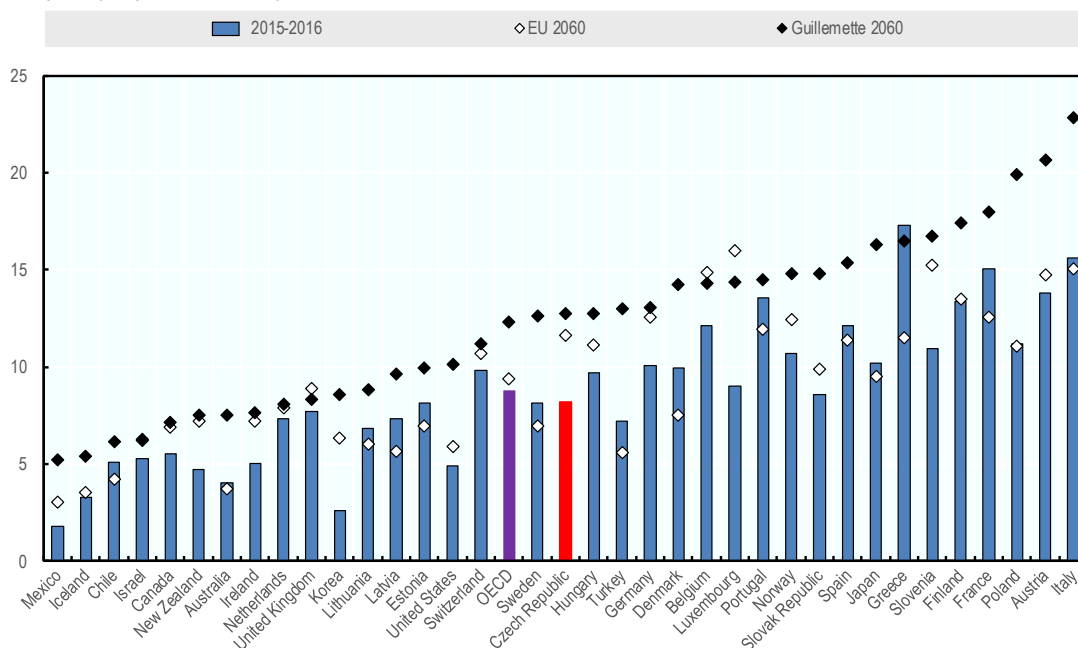
Zdroj: Výpočty z údajů Českého statistického úřadu.

2.2.2. Předpokládá se růst výdajů na důchody

Ve většině zemí OECD se očekává růst veřejných výdajů na důchody jako podílu na HDP ([obrázek 2.4](#)). Podle prognóz EU (Evropská komise, 2018) patří Česká republika mezi země s nejvyšším očekávaným nárůstem výdajů na důchody. Prognózy podle Guillemette (2019^[1]) (2019) rovněž potvrzují zvýšení výdajů na důchody ve všech zemích kromě Spojeného království a Řecka. Zatímco prognózy EU vycházejí z modelů pro jednotlivé země, odhady Guillemette vycházejí z více agregovaného přístupu, který zohledňuje také změny v zaměstnanosti a pracovní síle v důsledku stárnutí. Jedním z klíčových předpokladů vysvětlujících rozdíly mezi těmito dvěma přístupy jsou projekce podílu průměrného důchodu k průměrné mzdě (benefit ratio - průměr všech vyplácených důchodů vůči průměrnou mzdou). V prognózách EU se používají zákonná pravidla valorizace důchodů, což ve většině zemí znamená omezené zvýšení úrovně důchodů nebo snížení poměru dávek. Ve studii Guillemette (2019^[1]) se předpokládá, že tato omezená zvýšení úrovně důchodů nebo snížení benefit ratio nejsou reálná. Výchozím předpokladem v Guillemette (2019^[1]) je udržovat konstantní benefit ratio pro většinu zemí včetně České republiky, což vysvětluje vyšší růst výdajů na důchody v mnoha zemích. Očekává se, že výdaje České republiky na důchody vzrostou v roce 2060 z 8,2 % HDP v roce 2016 na 11,6 % podle EU (2018) a na 12,7 % HDP a Guillemette (2019^[1]).

Obrázek č. 2.4. Předpokládá se, že výdaje na důchody vzrostou téměř ve všech zemích OECD

Veřejné výdaje na důchody v procentech HDP



Poznámka: 2050 pro Austrálii, Kanadu, Island, Izrael, Japonsko, Koreu, Mexiko, Nový Zéland, Švýcarsko, Turecko a Spojené státy.

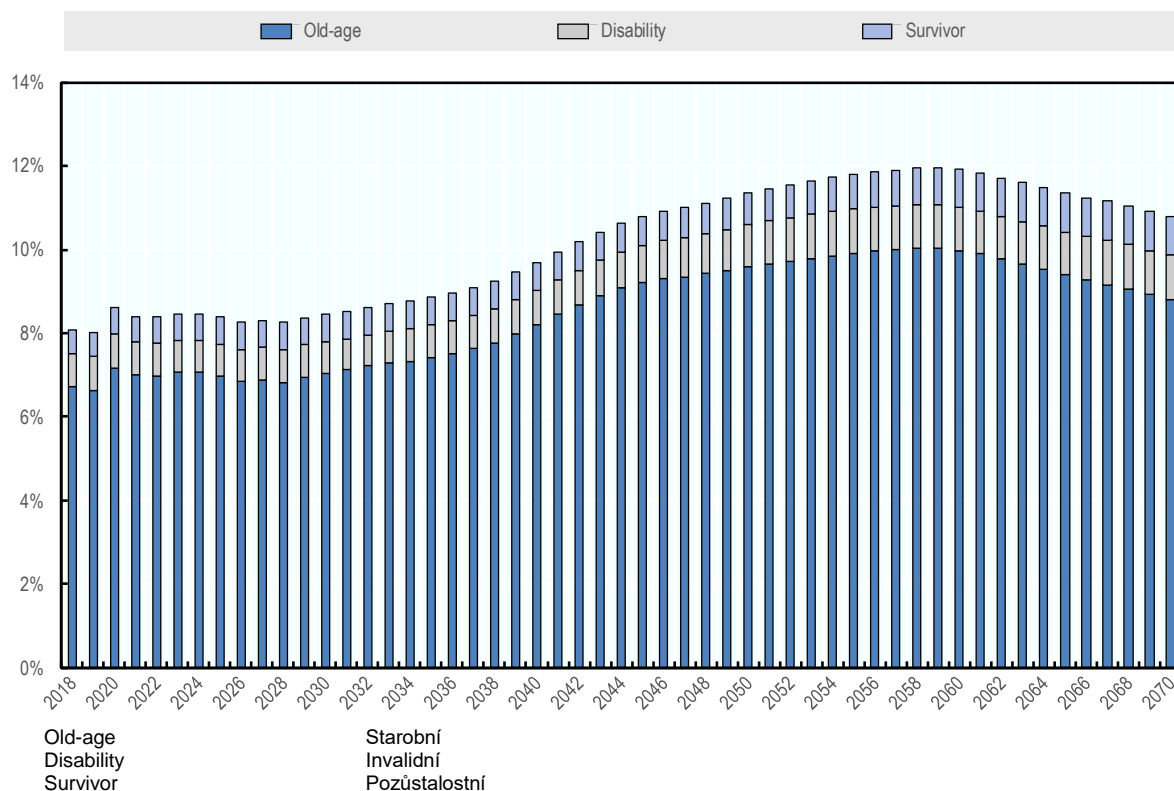
Zdroj: (Guillemette, 2019 [1]; Evropská komise, 2018 [2]); Standard & Poor's (2016 a 2013), pro Kanadu, Island, Izrael, Japonsko, Koreu, Mexiko, Nový Zéland, Švýcarsko, Turecko a USA a pro Austrálii: Mezigenerační zpráva z r. 2015 pro Austrálii do roku 2055.

Aby bylo možné přesně kvantifikovat různé možnosti důchodové reformy, byl vyvinut kohortní model a makroekonomický rámec (viz [rámeček 2.1](#) a podrobněji v technických podkladech: Fall (připravuje se^[3])).

Kohortní model simuluje pracovní kariéry reprezentativního vzorku pracovníků od 19 do zákonného důchodového věku. Zohledňuje míru participace na trhu práce, stav zaměstnanosti a nezaměstnanosti a každý rok určuje mzdu pracovníků. Rovněž vypočítává počet pojištěných období, přičemž jsou brány v potaz náhradní doby pojištění za období vzdělání a nezaměstnanosti a rovněž počet dětí u žen. Stav invalidity je také určen na základě projekcí pravděpodobností postižení s využitím nejnovějších historických trendů. Pro zvýšení přesnosti simulace postavení na trhu práce projekce zohledňují úroveň vzdělání podle pohlaví.

Podle simulací provedených pomocí kohortního modelu zůstanou výdaje na důchody stabilní kolem 8,4 % HDP do roku 2030. Poté se budou postupně zvyšovat a dosáhnou vrcholu na úrovni 11,9 % HDP v roce 2059 a poté do roku 2070 budou mírně klesat ([obrázek 2.5](#)). Zvyšování důchodového věku, který v roce 2030 dosáhne 65 let, brzdí výdaje na důchody. Po roce 2030 vzrostou výdaje na důchody v souvislosti s nárůstem počtu starších lidí v populaci.

Obrázek č. 2.5. Prognózy výdajů na důchody podle systémů v procentech HDP



Poznámka: Obrázek představuje výdaje na důchody podle systémů, které jsou uspořádány na sobě, takže horní část sloupce poslední kategorie (pozůstalí) označuje úroveň celkových výdajů.

Zdroj: Simulace OECD, kohortní model.

Porovnání oficiálních projekcí EU / Ministerstva financí s kohortním modelem ukazuje podobnou dynamiku výdajů na důchody od současnosti do roku 2070 (viz [tabulka 2.1](#) a [tabulka 2.2](#)). V obou projekcích se předpokládá, že výdaje na důchody z hlediska poměru HDP budou v příštích 10 letech stabilní, poté dojde k jejich růstu. V obou projekcích se výdaje na důchody zvýší o 3,5procentního bodu HDP do roku 2059, kdy bude dosaženo maxima, v projekcích EU a o 3,3procentního bodu v kohortním modelu; zde je však zohledněn krátkodobý dopad krize COVID-19 na HDP, což zvyšuje poměr důchodů k HDP v prvních obdobích projekce. Po roce 2060 se předpokládá, že výdaje na důchody poklesnou, protože početné kohorty lidí narozené v 70. letech 20. století opustí důchodový systém, a v menší míře vlivem poklesu průměrné doby pojištění.

Tabulka č. 2.1. Prognózy výdajů na důchody v EU

Procento HDP

	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070	Vrchol
Celkové veřejné důchody	8,2	8,1	8,2	9,2	10,8	11,6	10,9	2059
z toho								
starobní důchody	6,8	6,7	6,8	7,7	9,4	10,2	9,5	2059
invalidní důchody	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	2016
pozůstalostní důchody	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	2062
souvisí s průměrnou délkou života	8,2	8,1	8,0	8,5	9,7	10,2	9,3	2059

Poznámka: Základní scénář počítá s pevným stropem pro zákonný důchodový věk. Poslední řádek představuje scénář spojující zákonný důchodový věk s průměrnou délkou života.

Zdroj: Evropská komise (2018).

Tabulka č. 2.2. Výdaje na důchody simulované kohortním modelem

Procento HDP

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	Vrchol
Celkové veřejné důchody	8,6	8,4	9,6	11,3	11,9	10,8	11,9
z toho							
starobní důchody	7,2	7,0	8,2	9,6	10,0	8,8	10,0
invalidní důchody	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0	1,1	1,0
pozůstalostní důchody	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9	0,9	0,9

Zdroj: Simulace OECD, Základní scénář kohortního modelu.

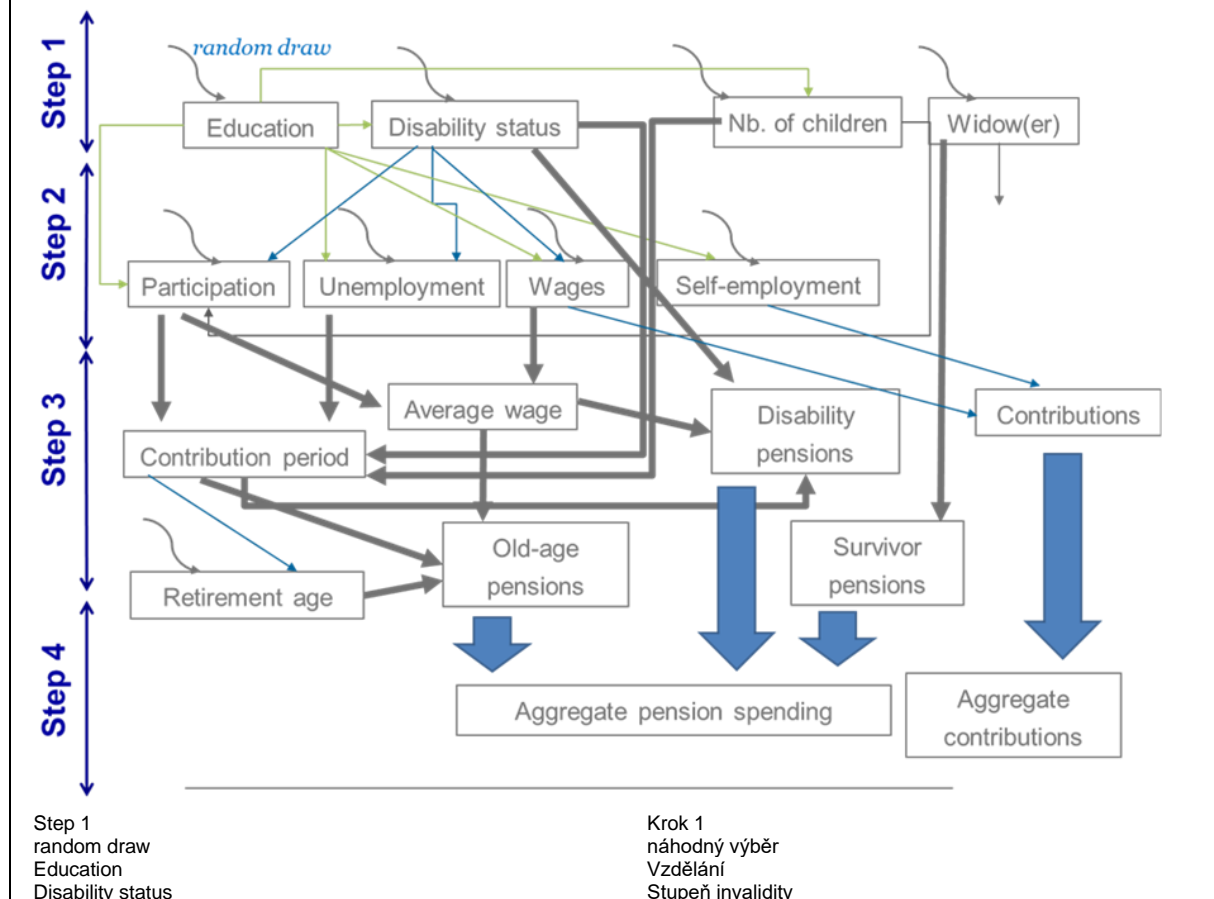
Rámeček č. 2.1. Simulační rámec pro projekce výdajů českého důchodového systému

Simulační rámec má dvě složky, makroekonomický model pro projekci vývoje HDP do roku 2070 a kohortní model pro projekci různých složek důchodového systému.

Byl vyvinut dlouhodobý model obecné rovnováhy včetně vývoje pracovní síly. Model zohledňuje dopady dlouhodobých faktorů na nezaměstnanost a HDP, zejména demografie, produktivity a strukturálních faktorů.

Kohortní model simuluje pracovní postup reprezentativního vzorku populace v produktivním věku a jejich postup v důchodu. Je kalibrován tak, aby odpovídal hlavním rysům trhu práce a důchodového systému. Mzdy za práci jsou přesně simulovány. Kohortní model umožňuje přesně simulovat pravidla důchodového systému, začlenit do pravidel (o příspěvcích a mzdách) nelinearitu a specifikovat distribuční dopady reformem.

Přesněji řečeno, model simuluje pro každou generaci 2 000 státních příslušníků a 94 imigrantů, rozdělených rovnoměrně na ženy a muže, pro každou věkovou skupinu od 19 do 64 let (celkem 94 230 osob). Každá osoba je v modelu vážena tak, aby odrážela profil úmrtnosti. Tyto osoby žijí v modelu od 19 do 99 let, s výjimkou očekávané úmrtnosti. Model simuluje systém od roku 1986 do roku 2070.

Obrázek č. 2.6. Struktura kohortního modelu

Nb. Of children	Poč. dětí
Widow(er)	Vdovec(vdova)
Step 2	2. krok
Participation	Účast
Unemployment	Nezaměstnanost
Wages	Mzda
Self-employment	Samostatně výdělečná činnost
Step 3	3. krok
Contribution period	Období úhrady příspěvků
Average wage	Průměrná mzda
Disability pensions	Invalidní důchody
Contributions	Příspěvky
Step 4	4. krok
Retirement age	Důchodový věk
Old-age pensions	Starobní důchody
Survivor pensions	Pozůstalostní důchody
Aggregate pension spending	Souhrnné výdaje na důchody
Aggregate contributions	Souhrnné příspěvky

Zdroj: Fall (připravuje se^[3]), „Simulační rámec pro prognózu výdajů na důchody: český důchodový systém“, pracovní dokument ekonomického oddělení OECD.

Model simuluje kariéru osob ve věku od 19 do 69 let s jedním pozorováním ročně, pokud jde o účast na trhu práce, nezaměstnanost, stav zdravotního postižení, samostatnou výdělečnou činnost a mzdu. Mzdy jsou čerpány náhodně a jejich úroveň je závislá na věku, pohlaví, stavu zdravotního postižení a vzdělání.

Mezi různé zdroje pojištěných dob patří období placení pojistného zaměstnanci a osobami samostatně výdělečně činnými, období vzdělávání a mateřská a rodičovská dovolená v případě žen.

Pozůstalostní a invalidní důchody jsou simulovány na základě projekcí aktuálních odhadů pravděpodobnosti invalidity nebo ovdovění.

Rozhodnutí o odchodu do důchodu je založeno na době pojištění, která je vedlejším produktem pracovní kariéry. Předpokládá se, že lidé odejdou do důchodu, jakmile dosáhnou potřebné doby pojištění a důchodového věku, což odráží skutečnost, že pouze malá část každé věkové kohorty se ve skutečnosti rozhodne pracovat déle. Výše důchodu se vypočte podle platných pravidel.

[Obrázek č. 2.6](#) ilustruje strukturu kohortního modelu a různé kroky simulace. Existují čtyři hlavní kroky. První krok čerpá z hlavních charakteristik osob vstupujících na trh práce, včetně úrovně jejich vzdělání. Druhý krok simuluje pracovní postup stanovením každoroční účasti na trhu práce, typu činnosti (zaměstnanec nebo osoba samostatně výdělečně činná), stavu zaměstnání a mezd. Třetí krok určuje počet započítaných dob pojištění. Poslední krok aplikuje pravidlo rozhodnutí o odchodu do důchodu a stanoví, zda modelovaná osoba získá status důchodce a výši důchodu.

Stejně jako u jakékoli projekce a simulace existují předpoklady a metodické volby, které mohou ovlivnit marginální výsledky. Celkově jsou projekce rozsáhlé, ale mohou se lišit od ostatních projekcí kvůli rozdílům v metodice a předpokladech. Například naše strategie náhodného čerpání vytváří určité rozptyly v rozdělení proměnných, jako jsou mzdy, participace na trhu práce a nezaměstnanost, což ovlivňuje množství pojištěných dob. Používáme také roční strategii modelování, která může minimalizovat rozhodování o odchodu do důchodu během roku. Kvůli nedostatku informací navíc nejsou zahrnuty některé prvky, jako jsou období započítaná pro péči o rodinu a vojenskou službu, což je ale srovnatelné s prognózami EU. Krize COVID-19 může mít navíc dlouhodobé účinky na potenciální výstupy, které nejsou brány v úvahu.

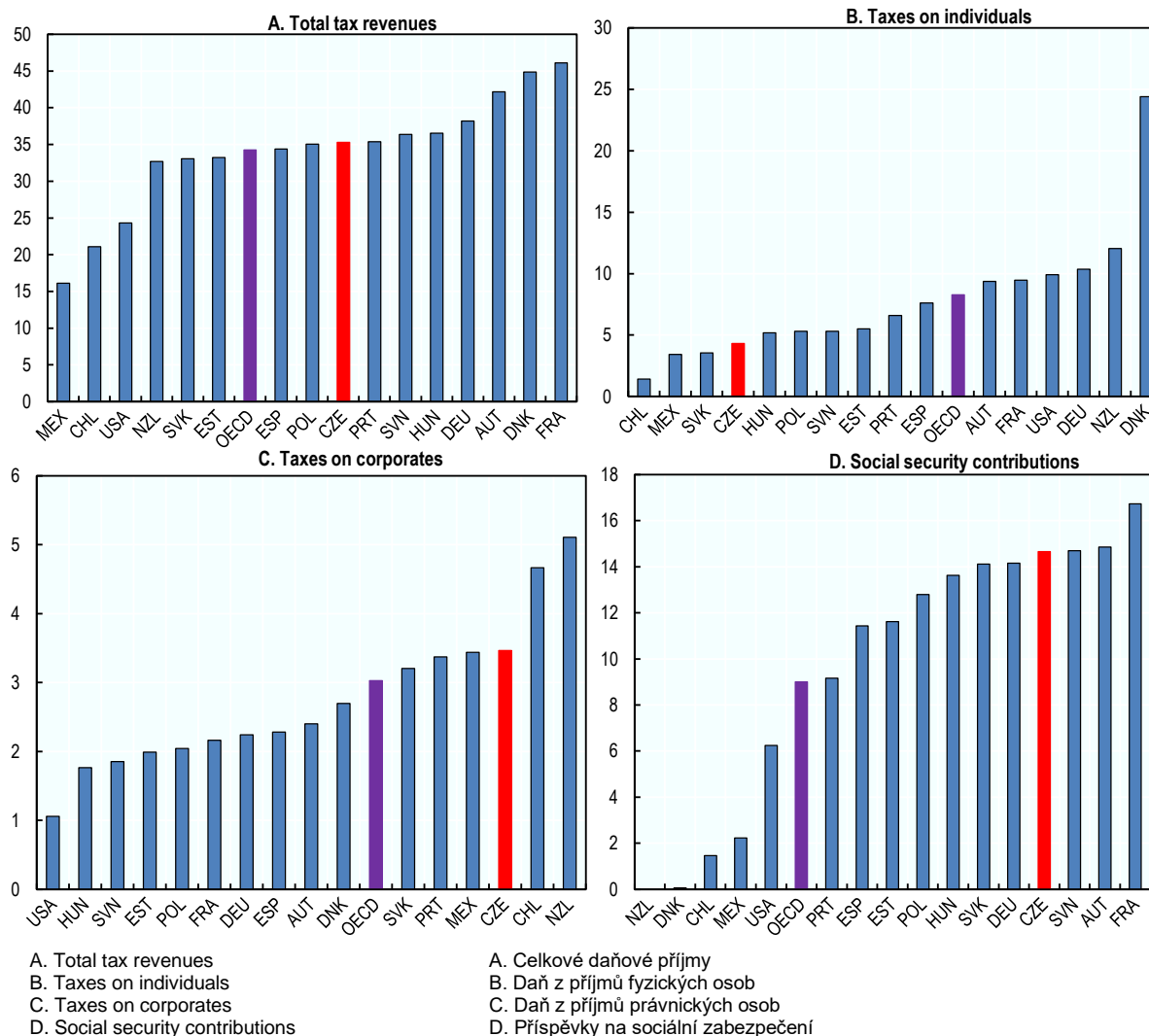
2.2.3. Existuje jen malý prostor pro zvýšení pojistného na důchodové zabezpečení

Český důchodový systém potřebuje další zdroje, aby zvládl dopad stárnutí. Financování veřejného důchodového systému je tvořeno mzdovými příspěvky na sociální pojištění, které procházejí státním rozpočtem. Neexistuje jasné oddělení státního rozpočtu od účtu důchodového systému. Aby bylo možné poradit si s tlakem na výdaje v důsledku stárnutí populace, může prostor pro reformu financování důchodového systému znamenat změny ve státním financování.

Struktura státních příjmů je nevyvážená a silně závislá na příspěvcích na sociální zabezpečení. Zatímco daňové příjmy státu v roce 2018 činily 35 % HDP, příspěvky na sociální zabezpečení činily téměř 15 % HDP ([obrázek 2.7](#)). Z hlediska vybraných příspěvků na sociální zabezpečení se Česká republika řadí k zemím s nejvyššími hodnotami v rámci OECD. Výnosy z daně z příjmů fyzických osob jsou zároveň nízké ([obrázek 2.7](#), panel B).

Obrázek č. 2.7. Nevyvážená struktura státních příjmů

2018 nebo nejnovější, procento HDP

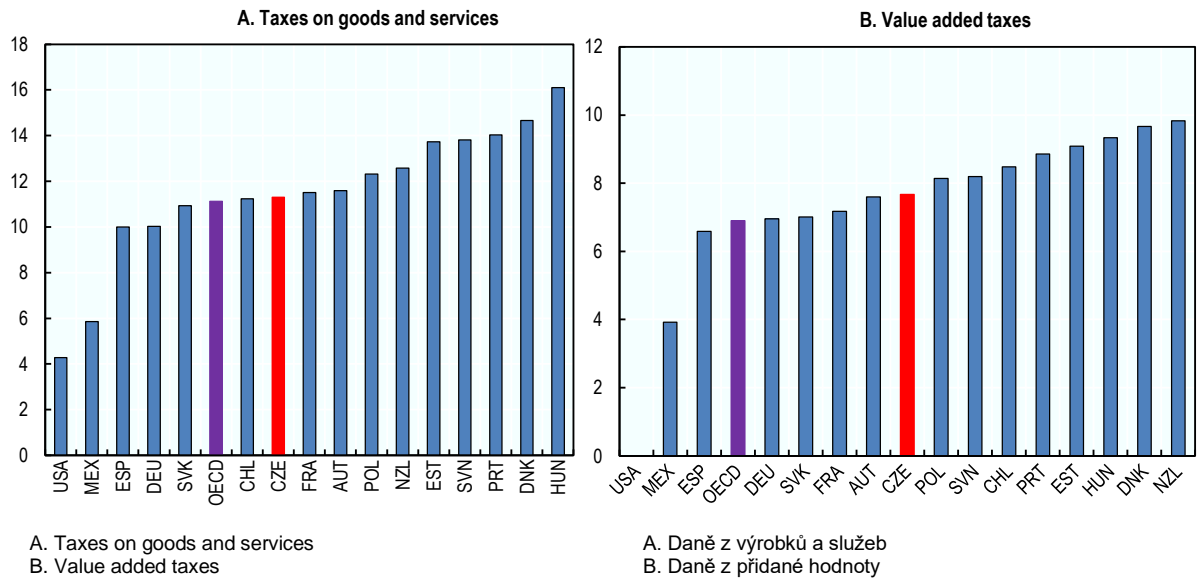


Zdroj: OECD (2019), Databáze statistiky výnosů.

Výnosy daně z přidané hodnoty (DPH) jsou nad průměrem OECD, ale výnosy ze zboží a služeb se více přibližují průměru OECD (obrázek 2.8), což naznačuje, že Česká republika vybírá relativně méně spotřebních daní (pravděpodobně z paliv a ekologických daní). Tato struktura příjmů do značné míry závisí na mzdových daních ve srovnání s mnoha zeměmi OECD, kde byl zahájen posun směrem k širšímu daňovému základu v důsledku snižování mzdových nákladů.

Obrázek č. 2.8. Nevyvážená struktura státních příjmů (pokračování)

2018 nebo nejnovější, procento HDP

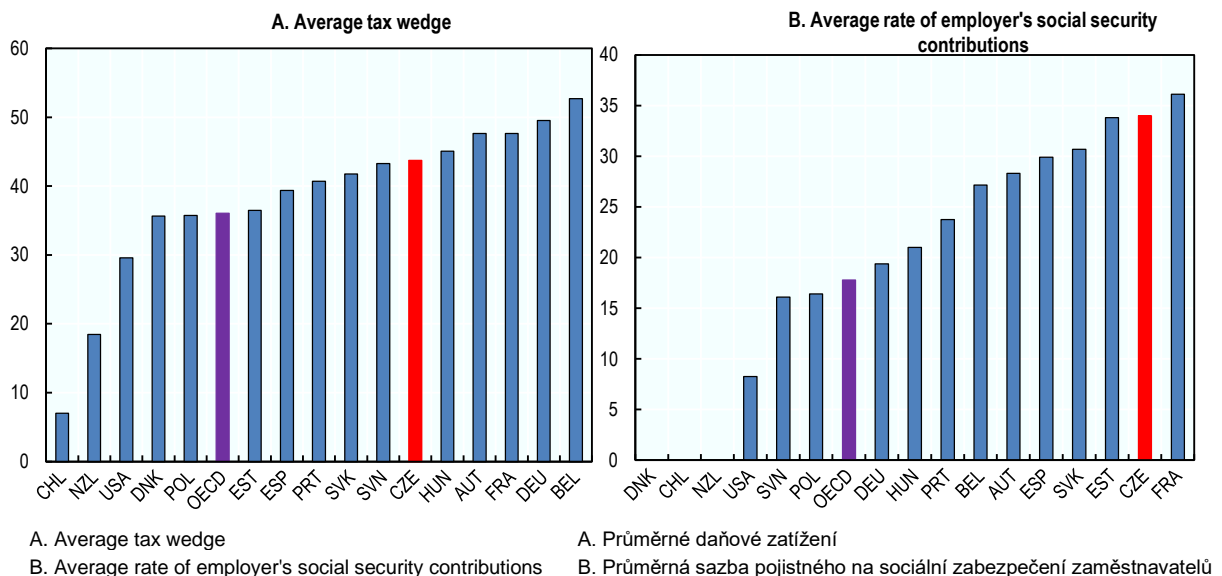


Zdroj: OECD (2019), Databáze statistiky výnosů.

Daňové zatížení patří mezi nejvyšší v rámci OECD a průměrná míra pojistného na sociální zabezpečení zaměstnavatelů je druhá nejvyšší (obrázek 2.9). Daňový klín je součet daně z příjmů fyzických osob a příspěvků zaměstnanec a zaměstnavatele na sociální zabezpečení spolu s daní ze mzdy snížený o peněžní transfery, vyjádřený jako procento nákladů práce pro jednu osobu z průměrného výdělku. Vyjadřuje průměrné příspěvky založené na mzdě a fiskální zátěž nesenou pracovníky. Doposud to nemělo nepříznivý dopad na výkonnost trhu práce, zejména na zaměstnanost, jen proto, že průměrná mzda je ve srovnání s ostatními zeměmi EU nízká. Česká republika si svou komparativní výhodu vybudovala tím, že drží nízké mzdy, aby přilákala přímé zahraniční investice, zejména do zpracovatelského průmyslu. Vzhledem k tomu, že konvergence mezd směrem k průměru OECD a EU pokračuje a vzhledem k nedávnému zrychlení růstu mezd by se však vysoká úroveň zdanění mezd mohla stát zátěží. S vyššími mzdami by daňový klín mohl snížit komparativní výhodu mezd, zejména ve zpracovatelském průmyslu. Mohlo by to také ovlivnit strukturu zaměstnanosti, protože firmy budou motivovány k nahrazování práce kapitálem.

Obrázek č. 2.9. Fiskální zatížení práce by se mohlo snížit

2018, v procentech



Poznámka: Svobodná osoba bez dítěte vydávající 100 % průměrného výdělku.

Zdroj: OECD (2019), „Zdanění mezd: srovnávací tabulky“, statistiky zdanění OECD (databáze).

Vzhledem k vysoké úrovni daňového klínu a sociálních příspěvků je v současném prostředí malý prostor pro zvýšení sazeb pojistného na sociální zabezpečení. Sazba pojistného na důchodové pojištění je vysoká, na úrovni 28 % hrubé mzdy. Jedním z aspektů důchodového systému je kombinace příspěvkových a nepříspěvkových dávek, což znejasňuje národně účetní zařazení výdajů důchodového systému. Oddělení účtů důchodového systému od vládních účtů by zvýšilo transparentnost a objasnilo financování různých dávek. Například rodinné prvky důchodového systému představují přibližně 5 % výdajů na starobní důchody a měly by být financovány převodem ze státního rozpočtu do důchodového systému ([tabulka 2.3](#)). Odůvodnění financování rodinných prvků v důchodovém systému prostřednictvím příspěvků na důchod skutečně není opodstatněné. Rodinná politika, ze které profituje celá společnost, by měla/mohla být financována z širšího základu zahrnujícího všechny druhy příjmů, nejen mzdy.

Tabulka č. 2.3. Podíl rodinných a invalidních dávek na výdajích na důchod

	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Podíl krytí rodinných událostí na starobních dávkách	5,0 %	4,7 %	4,4 %	4,0 %	3,9 %	3,9 %
Invalidita jako podíl na celkových důchodech	6,5 %	7,0 %	6,4 %	6,2 %	6,9 %	7,9 %

Zdroj: Simulace z kohortního modelu.

2.3. Veřejné politiky zvyšující rozsah populace v produktivním věku

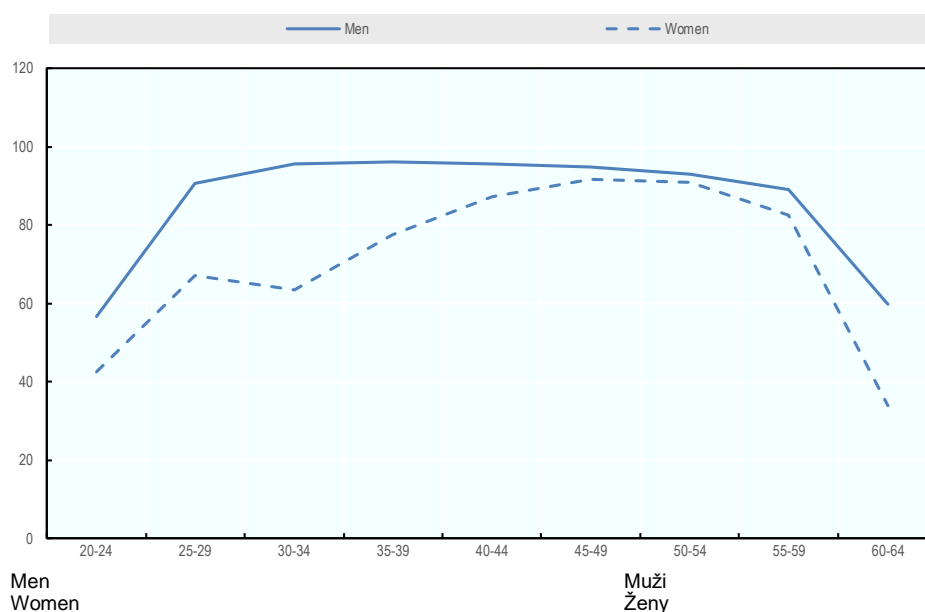
2.3.1. Zvyšování účasti žen na trhu práce

Zvyšování účasti pracovních sil zvýší potenciální HDP a v průběhu času zmírní váhu výdajů na důchody ve veřejných financích. Účast na trhu práce v letech před krizí COVID-19 rostla, protože ekonomika vzkvétala a na trhu práce byl nedostatek pracovních sil. Míra zaměstnanosti v České republice je nad průměrem OECD. Míra zaměstnanosti mladých (15–29letých), starších osob, osob se zdravotním postižením a matek malých dětí nicméně stále vykazuje významné rozdíly oproti míře mužů v nejproduktivnějším věku (OECD, připravuje se).

Zatímco míra zaměstnanosti mužů a bezdětných žen se liší jen nepatrně, účast žen na pracovní síle klesá, jakmile mají děti ([obrázek 2.10](#)). Rozdíl mezi mírou zaměstnanosti žen ve věku 25–49 let bez dětí a žen s dětmi do šesti let v roce 2016 přesahuje 30 procentních bodů ([obrázek 2.11](#)). Tím se Česká republika řadí mezi tři země EU (společně se Slovenskou republikou a Maďarskem) s nejnámennějšími důsledky porodu na zaměstnání matek. Zlom v historii zaměstnanosti matek se dále promítá do genderových rozdílů v celkové míře zaměstnanosti a nízkých výdělků.

Obrázek č. 2.10. Profil věku a zaměstnání podle pohlaví, 2018

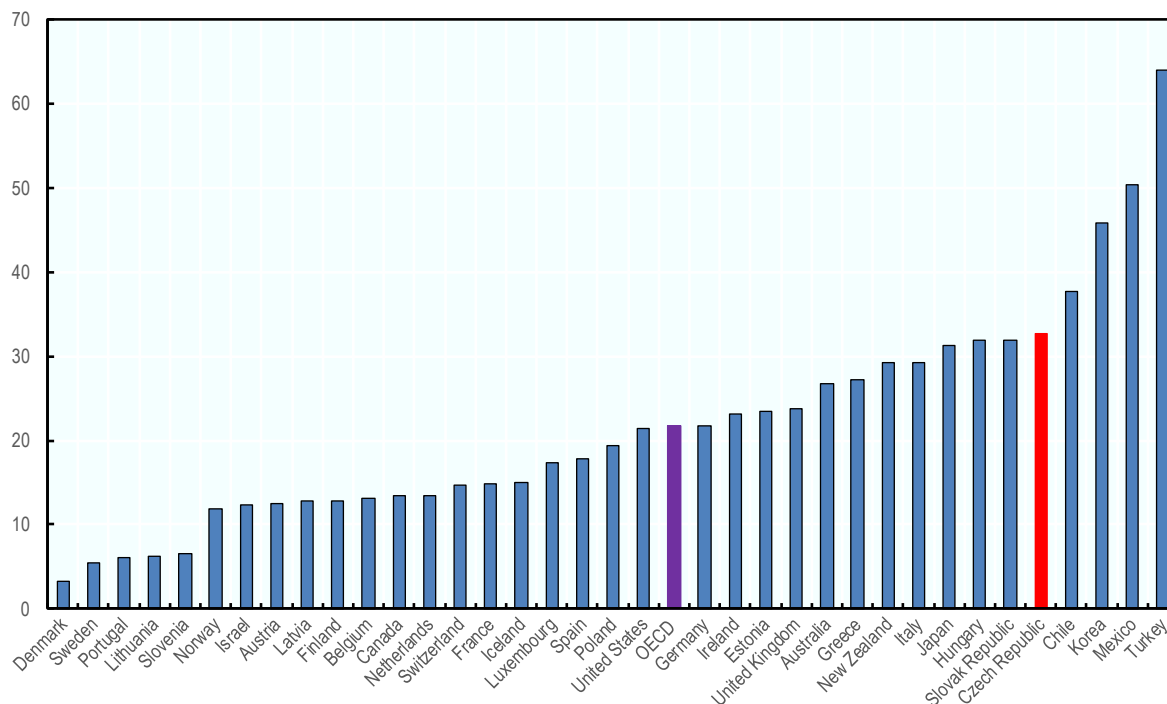
Poměry zaměstnanosti k populaci (%) podle pohlaví a pětileté věkové skupiny



Zdroj: Databáze zaměstnání OECD.

Obrázek č. 2.11. Rozdíl v zaměstnanosti žen s dětmi

Rozdíly v zaměstnanosti oproti mužům ve věku 25–54 let, v procentech, 2016 nebo nejnovější



Poznámka: Jako matka s malými dětmi je označována matka v produktivním věku s alespoň jedním dítětem ve věku 0 - 14 let.

Zdroj: Good jobs for all in a changing world of work: *The OECD Jobs Strategy*, <https://doi.org/10.1787/9789264308817-en>.

Dlouhá pauza v zaměstnání mladých matek je částečně způsobena pravidly rodičovské dovolené, která nepodněcují k opětovnému nástupu do práce. Výdaje na mateřskou a rodičovskou dovolenou jsou nejvyšší v zemích OECD, což odráží preference veřejné politiky pro domácí péči před formální péčí o děti. Výdaje na peněžité dávky jsou přibližně 2,4 % HDP a patří k nejvyšším v OECD, zatímco výdaje na služby péče o děti představují pouze 0,5 % HDP (OECD, 2018 [5]). Navzdory nedávným snahám o zlepšení přístupu k zařízením péče o děti je nabídka péče o děti omezená. Vyvážení velkorých peněžních dávek v péči o děti směrem k většímu počtu zařízení péče o děti by pomohlo ženám s dětmi účastnit se trhu práce a zároveň by se snížila motivace zůstat doma.

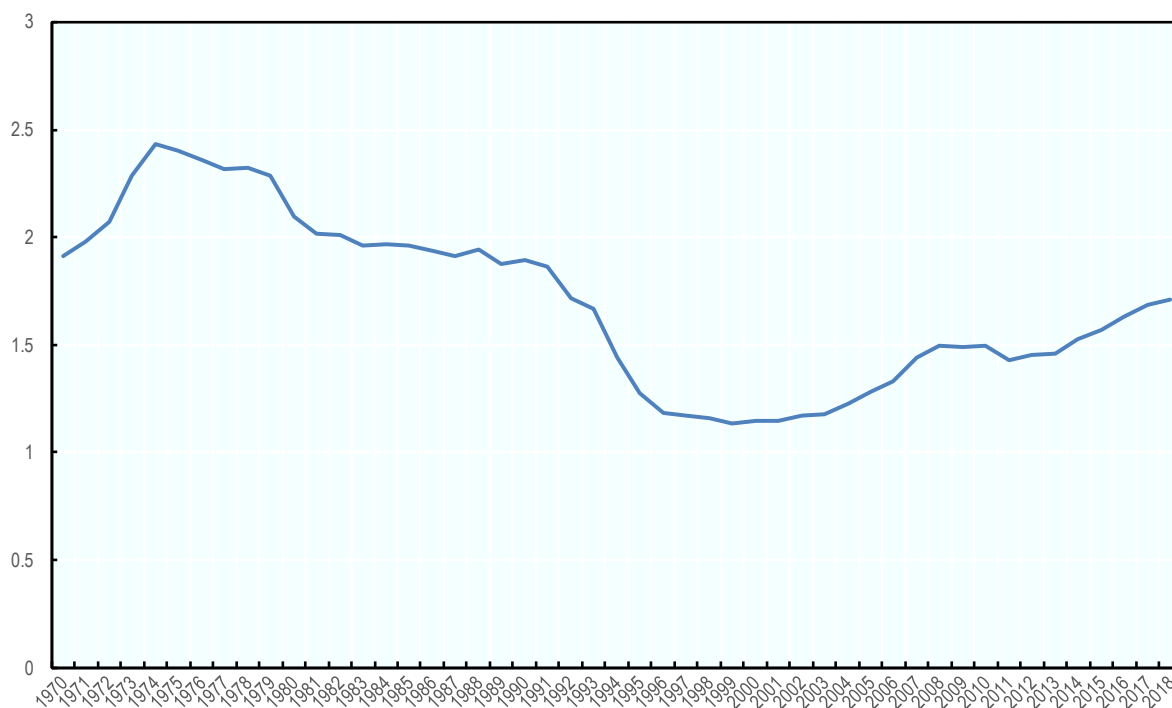
Dlouhá rodičovská dovolená může navíc snížit účast žen na trhu práce. Maximální délka nároku na rodičovský příspěvek je do doby, než dítě dosáhne věku tří let. Porod a dlouhá mateřská/rodičovská dovolená ovlivňují kariérní příležitosti žen. Opětovný vstup na trh práce po čerpání rodičovské dovolené se jeví jako obzvláště obtížný. Návratu do práce částečně brání nepružná pracovní ujednání a přibližně 60 % žen s dětmi do šesti let bylo okamžitě po rodičovské dovolené nezaměstnaných. V roce 2016 pracovalo na částečný úvazek pouze 9,8 % pracujících žen ve věkové skupině 20–64 let, většinou se jednalo o matky s dětmi do šesti let (OECD, 2018 [5]; Fall (připravuje se)). Zvýšení flexibility pracovních míst poskytnutím a prosazováním stávajících práv na částečný úvazek, flexibilní ujednání o práci na dálku a sdílená pracovní místa mohou podpořit opětovný vstup kvalifikovaných žen na trh.

2.3.2. Snaha zvyšovat porodnost

Porodnost se od nejnižšího bodu v roce 1999, tj. 1,13 dítěte na ženu, zvyšuje. V roce 2018 činil počet dětí na jednu ženu přibližně 1,71 (obrázek 2.12). Podle oficiálních prognóz se míra porodnosti z dlouhodobého hlediska přiblíží 1,74, za předpokladu, že porodnost mladých žen bude po dalších osm let před stabilizací nadále růst tempem pozorovaným během posledních osmi let. Avšak pokud by například vzestupný trend porodnosti trval 15 let, dlouhodobá porodnost by dosáhla výše 1,83. Takové úrovně zdaleka nejsou nereálné, protože odpovídají zemím EU s nejvyšší porodností (tabulka 2.4).

Zvýšení porodnosti v příštích pěti letech by přineslo více lidí v produktivním věku před předpokládaným vrcholem výdajů na stárnoucí populaci v roce 2059. Současné státní rodinné politiky, i když se zaměřují na peněžité dávky, mají potenciál mateřství podpořit. Usnadnění přístupu ke službám péče o děti by však povzbudilo zejména vysoce kvalifikované ženy k porodu, jako v zemích EU, např. Francie.

Obrázek č. 2.12. Porodnost se zvyšuje



Zdroj: Český statistický úřad

Tabulka č. 2.4. Celková porodnost v roce 2018 ve vybraných evropských zemích

EU-27	Česká republika	Dánsko	Irsko	Francie	Slovensko	Švédsko	Spojené království
1,55	1,71	1,73	1,75	1,88	1,54	1,76	1,68

Zdroj: Eurostat

2.3.3. Podpora migrace

Migranti ovlivňují vyhlídky na důchod především svým vlivem na pracovní sílu i počet důchodců. K vyrovnání nedostatku pracovních sil v kontextu stárnoucí společnosti mohou tyto politiky přilákat do České republiky kvalifikovanou pracovní sílu. Přilákání zahraničních pracovníků ze zemí mimo EU však čelí několika problémům, včetně jazykových bariér a současných migračních politik. Do roku 2015 bylo nejvíce nově příchozích migrantů z východní Evropy, tj. ze Slovenské republiky, Ukrajiny a Ruska. V listopadu 2015 byl zaveden zvláštní migrační postup pro vysoce kvalifikované pracovníky z Ukrajiny. Tento projekt „Zvláštní postupy pro vysoce kvalifikované pracovníky z Ukrajiny“ poskytl účastníkům přednostní přístup na velvyslanectví při podávání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Počet příjemců byl v posledních letech pravidelně zvyšován, aby vyrovnal nedostatky na trhu práce.

Migrační politiky by měly být přehodnoceny, aby motivovaly pracovníky z jiných zemí než z Ukrajiny a východní Evropy. Byly zavedeny programy na přilákání pracovníků z Mongolska a Filipín. Snadno přístupné informace o ověřování vzdělání, pracovních příležitostech a dostupnosti jazykových kurzů by mohly zvýšit povědomí kvalifikovaných pracovníků o České republice jako cílové destinaci. Již ve 13 ze 14 regionů České republiky byla zřízena regionální centra pro podporu integrace přistěhovalců za účelem koordinace úsilí místních orgánů, nevládních organizací a dalších zúčastněných stran, které mimo jiné poskytují jazykové kurzy, informace, rady, kulturní akce, uvítací a orientační kurzy. Toto úsilí by mělo být zvýšeno, aby se usnadnila integrace pracovníků a jejich rodin.

2.3.4. Vypořádání se s vývojem na trhu práce

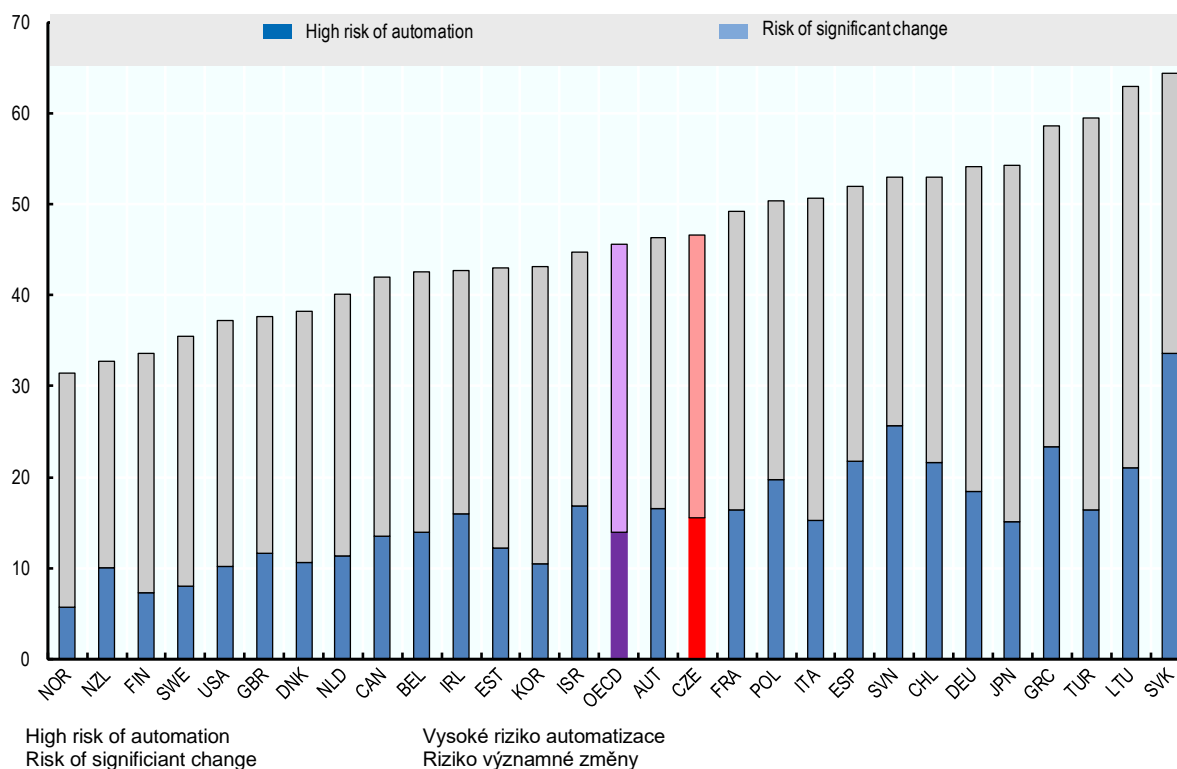
Podíl průmyslu na HDP v České republice je jedním z největších v zemích OECD (32 % HDP). Země v posledních letech těží z prosperujícího výrobního sektoru, který snížil nezaměstnanost na rekordní minima a přispěl k vysokému růstu mezd. Očekávané technologické změny představují rizika, která by mohla ovlivnit výrobní odvětví, a tedy i strukturu pracovních míst, míru zaměstnanosti a akumulaci důchodových nároků. Technologické změny mohou také zvýšit příjmy a vytvářet nové typy pracovních míst.

Realizace příležitostí z automatizace, digitalizace a robotizace bude vyžadovat překonání souvisejících problémů

Nové technologie také generují velké množství pracovních míst. Automatizace, digitalizace a robotizace jsou nezbytné pro neustálé změny produktivity. Mohou však zničit mnoho pracovních míst, zejména v průmyslovém odvětví. OECD odhaduje, že podíl pracovních míst s vysokým rizikem automatizace (tj. těch, u nichž je pravděpodobnost automatizace nejméně ze 70 %) je v průměru v celém OECD přibližně 14 % (OECD, 2019 [6]) (obrázek 2.13). Česká republika se umísťuje mírně nad průměrem OECD, kde je 15,5 % pracovních míst s vysokým rizikem automatizace. Pracovníci, kteří v důsledku automatizace přijdou o práci, však nemusí být příjemci nově vytvořených pracovních míst, pokud nebudou adekvátně připraveni nebo rekvilifikováni. Udržování těchto pracovníků v zaměstnání je zásadní pro akumulaci nároků na důchod a pro udržení míry jejich účasti.

Obrázek č. 2.13. Pracovní místa ohrožená automatizací v zemích OECD

Podíl pracovních míst s vysokým ohrožením automatizací nebo významnou změnou (%)



Poznámka: Pracovní místa jsou vystavena vysokému ohrožení automatizace, pokud je pravděpodobnost jejich automatizace alespoň 70 %. Pracovní místa s ohrožením významnou změnou jsou ta, u nichž je pravděpodobnost automatizace jejich práce odhadována na 50 až 70 %. Údaje pro Belgii zahrnují Flandry a údaje pro Spojené království Anglie a Severního Irsko.

Zdroj: OECD Employment Outlook 2019.

Země s relativně nízkými mzdovými náklady byly navíc svědky pomalejšího procesu automatizace, a proto nevykazují podobný model polarizace pracovních míst jako průmyslovější země (OECD, 2019 [6]). Česká republika jako země s relativně nízkými mzdami dosud nezažila významné investice do technologií nahrazujících pracovní sílu. Nicméně, jak se mzdová úroveň bude přibližovat k průměru EU, vznikne riziko dalšího rozvoje automatizace a zániku pracovních míst, což povede k vyšší nezaměstnanosti a nižší akumulaci důchodových nároků.

Český trh práce se navíc posouvá směrem k zaměstnání s vyšší kvalifikací. Od přechodu od centrálního plánování se sektor služeb rozšířil a výroba se pevně integrovala do globálních hodnotových řetězců, což změnilo dovednosti potřebné na trhu práce (OECD, 2014 [7]). Odvětví jako výroba, IT a obchodní služby se budou nadále rozšiřovat a vytvářet nová pracovní místa. Projekce zaměstnanosti z CEDEFOP (2017) naznačují, že se bude zvyšovat potřeba vysoce kvalifikovaných pracovníků, zatímco poptávka se bude snižovat u nízko a středně kvalifikovaných pracovníků. Antal a kol. (2015 [8]), kteří prokázali, že jsou nejvíce ohrožena nízko kvalifikovaná pracovní místa, přichází s podobnými výsledky. Naproti tomu se zjistilo, že se zvyšuje poptávka po vysoce kvalifikovaných pracovnících, zejména s technickým vzděláním. Poskytnutí správných dovedností a rekvilifikací pro pracovníky, aby se přizpůsobili měnícímu se prostředí, také zvýší odolnost vzhledem k automatizaci.

Zajištění akumulace důchodových nároků pro osoby s nestandardními typy práce

Délka odpracované doby je důležitým faktorem pro nároky na důchod a krátká a přerušovaná odpracovaná doba obvykle vede k nižším úrovním důchodu. Nároky na důchod však nejsou stejně citlivé na neúplnou odpracovanou dobu v celé OECD. Nestandardní formy zaměstnání zahrnují všechny formy práce, které se liší od „standardu“ na plný úvazek, práce na dobu neurčitou u jednoho zaměstnavatele (OECD, 2019 [6]). Patří sem tedy pracovníci s dočasným zaměstnáním, smlouvami na částečný úvazek a osoby samostatně výdělečně činné. Mnoho forem nestandardní práce je spojeno se sníženým (nebo nulovým) přístupem k dávkám poskytovaným zaměstnavateli nebo sociálními dávkami a s nižší akumulací důchodových nároků.

Česká republika dosud nezažila významný rozvoj těchto nestandardních forem práce, s výjimkou samostatné výdělečné činnosti (OECD, 2019 [6]). Zatímco dočasné zaměstnání vzrostlo v polovině zemí OECD, v České republice zůstalo v období let 2000 až 2017 stabilní, přibližně na 10 %. Práce na částečný úvazek je v České republice také velmi málo využívána, ale to nemusí být považováno za pozitivní ukazatel, protože práce je často spojena s vyšší účastí žen s dětmi a starších pracovníků. Nízký rozvoj těchto nestandardních forem práce je spojen s vysokým podílem průmyslu v ekonomice, který obecně poskytuje standardní formy zaměstnání. Vývoj nestandardních forem práce v mnoha zemích OECD souvisí s expanzí odvětví služeb a novými formami pracovních míst (OECD, 2019 [6]).

Na pracovníky na částečný úvazek se v České republice vztahuje obecný přístup sociální ochrany, stejně jako na pracovníky se standardním zaměstnáním. Sazba příspěvků na sociální zabezpečení je u všech typů pracovních smluv, ať už na částečný nebo plný úvazek, stejná, a to 28 %. U důchodových nároků je stanovena nízká minimální úroveň výdělku ve výši 8% průměrné mzdy. Vzhledem k podílu základní výměry důchodu na celkovém důchodu je v České republice dopad těchto nestandardních forem práce na úrovních důchodu omezený.

Samostatně výdělečná činnost je častá

Po demokratické revoluci se počet samostatně výdělečně činných osob významně zvýšil, k čemuž přispěla atraktivní daňová pravidla a pravidla pojistného na sociální zabezpečení. V polovině 90. let měla Česká republika přibližně 1 milion samostatně výdělečně činných osob. Počet osob samostatně výdělečně činných je stabilní, ale jejich podíl na celkové zaměstnanosti se od roku 2000 do roku 2017 zvýšil o 2 procentní body na 17 %.

Český důchodový systém je pro osoby samostatně výdělečně činné relativně velkorysý. V důchodovém systému dochází k významnému přerozdělování od zaměstnanců k osobám samostatně výdělečně činným. Teoretické důchody osob samostatně výdělečně činných v poměru k zaměstnancům dosahují v České republice kolem 80 % (viz obrázek 1.27 v kapitole 1). Odůvodnění této politiky není zřejmé. Vzhledem k vývoji nových forem práce, jako je práce přes platformy, se rovněž může podstatně zvýšit počet pracovníků pracujících sami na sebe / samostatně výdělečně činných osob. Tato skutečnost vyžaduje reformu základu příspěvků samostatně výdělečně činných osob (kapitola 1).

2.4. K zajištění finanční udržitelnosti jsou nutné důchodové reformy

Pro řešení dopadu stárnutí na veřejné finance existují různé možnosti reformy. Zejména zvyšování věku odchodu do důchodu snižuje počet věkových kohort v důchodu a rozšiřuje pracovní sílu. Valorizace vyplácených důchodů na základě cenové inflace by snížila výdaje a zachovala kupní sílu důchodů, ale zvýšil by se rozdíl v příjmech mezi důchodci a zaměstnanci. Rostoucí sazby pojistného a daní způsobují, že pracující nesou vysokou zátěž financování dopadu stárnutí. Konkrétní změny lze také provést u pravidel důchodového zabezpečení, které by ovlivnily výši první výplaty penze, například změnou vyměřovacího základu, indexace minulých mezd nebo procenta za dobu pojištění (viz kapitoly 1 a 3 nebo návrhy Komise pro spravedlivé důchody).

Volba mezi těmito možnostmi je výsostně politickým rozhodnutím, které v podstatě odráží požadovanou míru spravedlnosti a přerozdělování. Simulace se zaměřuje na hlavní parametry a slouží k poskytnutí přehledu různých cest, které by mohly být použity k odstranění schodků důchodového pojištění způsobené stárnutím. Vzhledem k plánovanému zvyšování věku odchodu do důchodu do roku 2030 zůstanou výdaje na důchody v příštím desetiletí stabilní a začnou se pomalu zvyšovat až do roku 2040, kdy začnou růst. Tato dynamika výdajů na důchody umožňuje zavádět reformy, které budou ovlivňovat výdaje a/nebo příjmy postupně.

2.4.1. Zvyšování důchodového věku

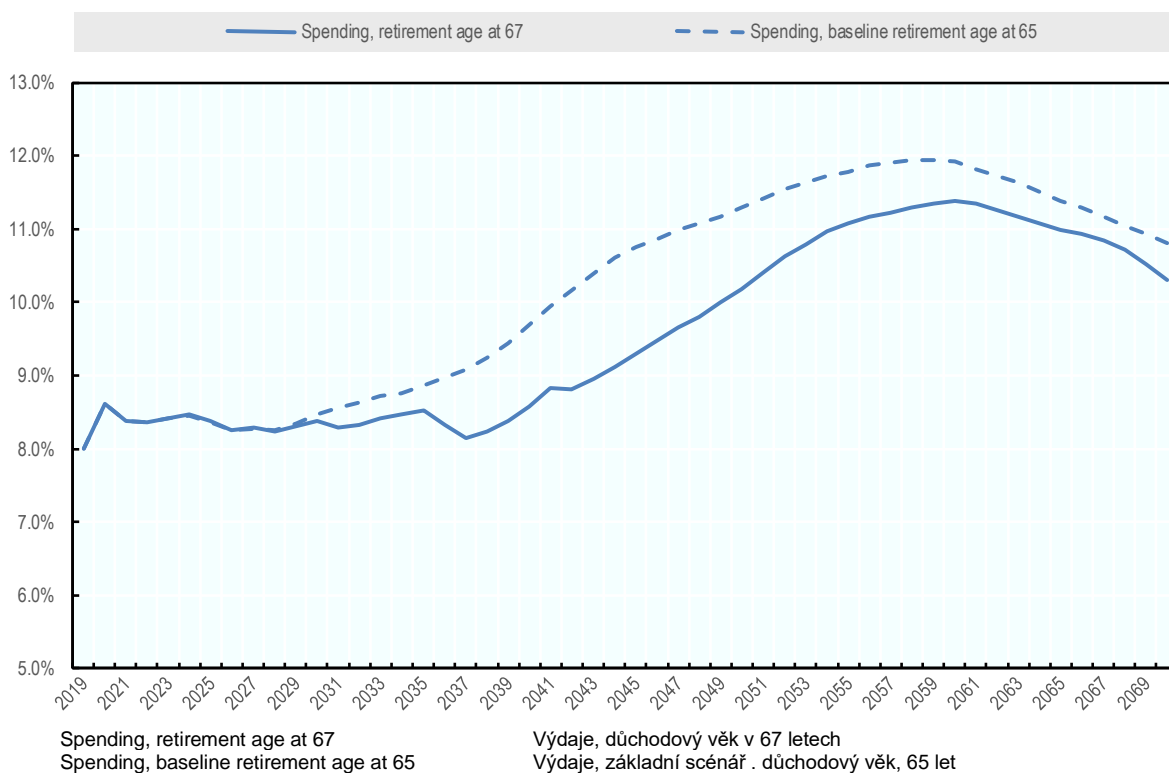
Stávající plánované zvýšení zákonného důchodového věku na 65 let v roce 2030 se po roce 2030 prodlouží do dosažení 67 let. Simulace zohledňuje dopad zvýšení důchodového věku na aktivní populaci a na HDP. Nejsou však zavedeny žádné změny v produktivitě práce.

Ve scénáři zvyšujícího se důchodového věku by předpokládané výdaje byly stabilní až do roku 2040, kdy by začaly růst a dosáhly by vrcholu na konci 50. let 21. století, i když na nižší úrovni než v základním scénáři: v roce 2050 by

výdaje na důchody byly nižší o 1,1 procentního bodu HDP. V roce 2059, kdy výdaje na důchody dosáhnou maxima, by reforma snížila výdaje o 0,6 procentního bodu ([obrázek 2.14](#)). V rozmezí let 2035 a 2060 je dopad zvyšování věku odchodu do důchodu na výdaje silnější, v průběhu času se snižuje, protože důchodový systém začne opouštět početné věkové kohorty důchodců narozených v 70. letech.

Obrázek č. 2.14. Projekce výdajů na důchody se zvýšením důchodovým věkem v 67 letech

Postupné zvyšování důchodového věku ve srovnání se současnou legislativou, v procentech HDP

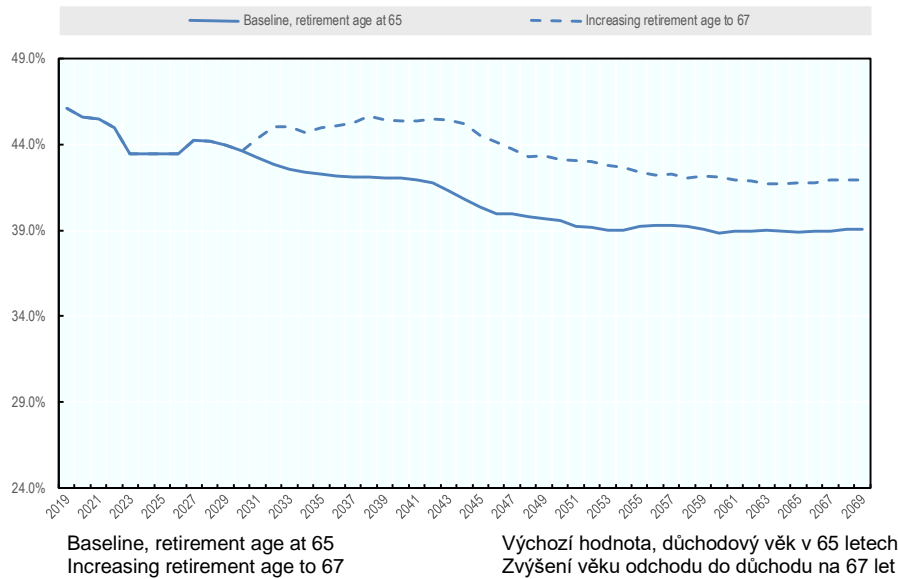


Zdroj: Simulace OECD, kohortní model.

Tato projekce zahrnuje zvýšení úrovně důchodů vyvolané vyšším věkem odchodu do důchodu. Za předpokladu, že se míra zaměstnanosti a míra ekonomické aktivity plně promítne do vyššího věku odchodu do důchodu, získají v průměru více dob pojištění a tím vyšší důchodový nárok. Míra náhrady definovaná jako poměr nově přiznaných důchodů k průměrné mzdě, by se během období prognózy zvýšila v průměru o 3 procentní body ([obrázek 2.15](#)). Zvyšování věku odchodu do důchodu proto zlepšuje přiměřenost důchodového systému. Zvyšování věku odchodu do důchodu také zvýší příjmy důchodového systému, protože přispívá více lidí a po delší dobu. Celkově tedy zvýšení věku odchodu do důchodu sníží deficit důchodového systému (Fall (připravuje se[3])).

Obrázek č. 2.15. Míra náhrady se zvyšuje s rostoucím věkem odchodu do důchodu

Poměr nově přiznaných důchodů k průměrné mzdě



Zdroj: Simulace OECD, kohortní model.

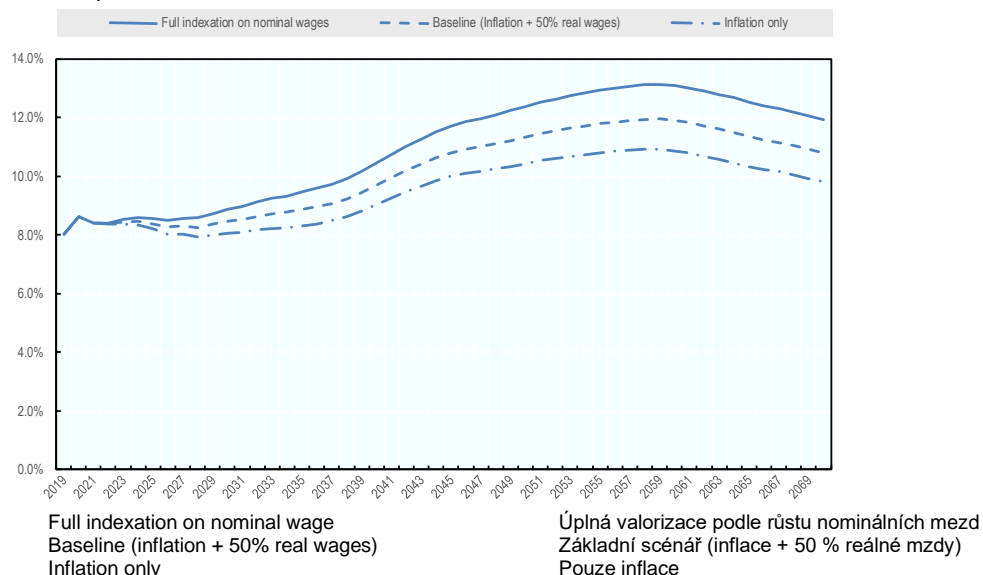
2.4.2. Valorizace důchodů na základě inflace

Další možností reformy je změna valorizace důchodů. Ve stávajícím právním rámci jsou důchody valorizovány podle inflace a poloviny růstu reálných mezd. Alternativní scénář by spočíval ve valorizaci důchodů podle inflace, což by jejich kupní sílu pouze zachovalo. Po odstranění složky valorizace podle růstu reálných mezd jsou celkové výdaje na důchody výrazně nižší. Na vrcholu v roce 2059 by výdaje na důchody byly o 0,9 procentního bodu HDP nižší než v základním scénáři (obrázek 2.16). Tento dopad je srovnatelný s dopadem scénáře zvyšování věku odchodu do důchodu.

V posledních letech však byla valorizace důchodů velkorysejší než pravidlo valorizace. Podle prognóz Guillemette (2019) založených na odhadech minulého chování důchodů při valorizaci by výdaje na důchody dosáhly v České republice v roce 2060 12,7 % HDP. Pokud předpokládáme, že starobní důchody budou v budoucnu plně valorizovány podle nominálních mezd, výdaje na důchody by v roce 2060 v kohortním modelu dosáhly 13,1 % HDP. Tyto simulace zdůrazňují, že valorizace je důležitým nástrojem pro ovlivňování finanční pozice důchodového systému.

Obrázek č. 2.16. Valorizace důchodů podle inflace sníží výdaje

Výdaje na důchody s valorizací důchodů na základě nominální mzdy, inflace s 50% nárůstem reálných mezd a inflace v procentech HDP



Zdroj: Simulace OECD, kohortní model.

2.4.3. Zvyšování fiskálních zdrojů pro důchodový systém

Použitý makroekonomický rámec umožňuje simulovat zvýšení zdanění práce, korporátní daně a daně z přidané hodnoty (DPH). Lze porovnat účinnost těchto možností politiky výpočtem dopadů zvýšení každé daně zvlášť, aby dodatečné daňové příjmy (ex ante) představovaly 1 % HDP. Zvyšování daní má negativní dopady na agregátní makroekonomické veličiny, které mají tendenci snižovat všechny typy příjmů do veřejných rozpočtů (tabulka 2.5). Zvyšování jakékoli daně má negativní účinky. Pokud jde o cílené zvýšení HDP o 1 % dodatečných příjmů ex ante, čisté dodatečné příjmy se pohybují pouze mezi 0,4 % až 0,5 % HDP ex post, zatímco mzdy i zaměstnanost klesají o 2 %, což představuje celkový pokles výdělků z pracovní činnosti o 4 %.

Zvýšení daně z přidané hodnoty (DPH) se jeví jako méně efektivní scénář, protože velká část příjmu domácnosti, a tedy i spotřeba závisí na výdělích z pracovní činnosti. Současně je DPH vybírána z investičního zboží, a vyšší DPH tedy zvyšuje náklady na kapitál, takže současně snižuje nabídku a poptávku.

Srovnatelné zvýšení daní z příjmů právnických osob nebo příspěvků na sociální pojištění bude mít pravděpodobně stejný celkový dopad na HDP a daňové příjmy do veřejného rozpočtu. Negativní dopad zvyšování daně z příjmů právnických osob je však nižší než dopad zvyšování pojistného na sociální zabezpečení.

Protože model funguje přírůstkově, je lineární a lze přidat sloupce tabulky 2.5 a soubor fiskálních opatření analyzovat. Přesun části příspěvků na sociální pojištění do mimořádných daní z příjmů právnických osob nebo jiných kapitálových příjmů by umožnil, že daná úroveň příjmů do veřejného rozpočtu sníží tlak na zdanění práce, a tím podpoří zaměstnanost.

Mezi další možnosti, které lze vzít v úvahu, patří zvyšování progresivity daní z příjmů nebo diferenciací zdanění právnických osob podle velikosti. Výběr vysokých daní prostřednictvím progresivního zdanění však vyvolává problémy se zkrácením a účinností, a proto je třeba jej pečlivě zvážit. Hodnocení dopadu této reformy je nad rámec této důchodové studie.

Tabulka č. 2.5. Dlouhodobý dopad zvýšení daní na HDP a daňové příjmy

Typ daně	Daň z příjmů právnických osob	Příspěvky na sociální pojištění	DPH
Dlouhodobý reálný HDP v procentech	-1,7	-1,8	-1,9
Zaměstnanost v procentech	-0,8	-2,0	-1,5
Míra nezaměstnanosti v procentech	0,6	1,6	1,1
Reálné mzdy v procentech	-0,9	-0,5	-0,4
Veřejné příjmy v p. b. HDP	0,5	0,5	0,4
Zdanění práce v p. b. HDP	-0,3	0,7	-0,3
Daně z kapitálu v p. b. HDP	1,0	0,0	0,0
Nepřímé daně v p. b. HDP	-0,2	-0,2	0,7
Základní efektivní sazba daně	5,5	28,8	13,3
Zvýšení efektivní sazby daně v p. b.	2,2	2,5	1,2

Poznámka: Tabulka uvádí dlouhodobé dopady zvýšení tří typů daní tak, aby dodatečné příjmy před úpravou ekonomických údajů představovaly jeden bod HDP. U daně z příjmů právnických osob by takový postup znamenal zvýšení efektivní sazby daně o 2,2procentního bodu (z 5,5 %). Dlouhodobá úroveň HDP by poklesla o 1,7 % ve srovnání s úrovní, kde by byla bez politiky, zatímco zaměstnanost by se snížila o 0,8 % ve srovnání se základním scénářem a míra nezaměstnanosti by se zvýšila o 0,6procentního bodu – z 3 % na 3,6 %. Růst reálných mezd by se oproti základnímu scénáři snížil o 0,9 %. Poté, co by se ekonomika přizpůsobila novému opatření, by celkové daňové veřejné příjmy byly o 0,5procentního bodu HDP vyšší ve srovnání s tím, co by nastalo, kdyby nedošlo ke zvýšení daní.

Zdroj: Simulace z makroekonomického rámce (Fall (připravuje se [3])).

2.4.4. Zvyšování příspěvků na sociální pojištění osob samostatně výdělečně činných

Makroekonomické hodnocení zvyšování příspěvků na sociální pojištění osob samostatně výdělečně činných naznačuje, že je pravděpodobné, že sníží zaměstnanost a bude mít negativní dopady také na HDP (tabulka 2.6). Zvyšování příspěvků na sociální pojištění samostatně výdělečně činné osoby rozšířením jejich daňového základu by však mělo méně škodlivé účinky než zvýšení sazeb pojistného pro všechny pracovníky. Důkladné posouzení dopadů změny zdanění osob samostatně výdělečně činných však vyžaduje individuální údaje a je nad rámec této studie. Při daném hrubém příjmu z práce jsou osoby samostatně výdělečně činné skutečně méně zdaněny, protože si mohou ze svého základu daně odečíst velkou část svých příjmů jako náklady. Výsledkem je, že jejich efektivní sazba pojistného je mnohem nižší než u zaměstnanců.

2.4.5. Uvolnění povinné doby placení příspěvků

Podmínky potřebných 35 let doby pojištění nebo 30 let doby placení pojistného, potřebných pro vznik nároku na důchod, začnou být omezující na konci 50. let 21. století. Simulace ukazují, že by v průměru asi 10% kohorty mohlo dosáhnout zákonného věku odchodu do důchodu bez splnění požadavku na dobu placení příspěvků (Fall (připravuje se [3])). I když se jedná o odhad, který podléhá změnám práce v závislosti na budoucnosti trhu práce, poskytuje informace o míře přísnošti požadavku na dobu úhrady příspěvků. Alternativou je možnost odejít do důchodu v zákonném důchodovém věku, ale s důchodem úměrným započítané době placení příspěvků. Uvolnění povinné doby placení příspěvků, jakmile bude zákonný věk odchodu do důchodu stanoven na 65 let, zvýší výdaje o něco méně než 0,2procentního bodu HDP, zatímco příjmy budou ovlivněny jen marginálně.

Tabulka č. 2.6. Dopady jednotlivých možností politiky

Možnosti politiky	Deficit v roce s nejvyšší produkcí (v p.b.)	Dopad na zaměstnanost (v %)	Dopad na HDP (v procentech dlouhodobé úrovně HDP)	Jiné účinky
Uvolnění povinné doby placení příspěvků	+0,2	Marginální	Marginální	Zajištění „nešťastných“ pracovníků
Zvýšení efektivní sazby daně z kapitálu o 2,2procentního bodu.	-0,5 (1)	-0,8	-1,7	Ztráty zahraničního kapitálu jsou plně brány v úvahu, ale v praxi budou pravděpodobně nižší, protože převod výrobních jednotek do zahraničí určitou dobu trvá.
Zvýšení efektivní sazby pojistného u samostatně výdělečných osob o 5 bodů	-0,2	-0,7	-0,8	Větší spravedlnost, nárůst daňových úniků osob samostatně výdělečně činných
Zvýšení ZDV do 67	-0,7	+3	+3	Snížení produktivity, skutečná účast pravděpodobně nižší než předpokládaná
Starobní důchody valorizované podle inflace	-0,8	Omezený	Omezený	Dopad na HDP pravděpodobně negativní, ale přesný odhad by vyžadoval mnohem složitější makroekonomické modelování s heterogenními agenty.

Poznámka: 1) Čistý efektivní dopad na schodek je o něco nižší, pokud se vezmou v úvahu změny výdajů k procentu HDP.

Zdroj: Výpočty z kohortního modelu a makroekonomického rámce (Fall (připravuje se [3])).

2.5. Možnosti veřejných politik

2.5.1. Potřeba reformy důchodového systému

Předpokládá se, že počet seniorů se do roku 2070 zvýší přibližně o 50 %. Současně se očekává, že počet osob v produktivním věku od 19 do 64 let poklesne v České republice v roce 2059 ve srovnání s rokem 2019 o 18 %. Očekává se, že ekonomický index závislosti, definovaný pomocí věkové hranice pro odchod do důchodu se mezi lety 2035 a 2060 zvýší o 50 %. Vzhledem k plánovanému zvýšení zákonného věku odchodu do důchodu do roku 2030 však index závislosti zůstane stabilní až do roku 2035.

Jak potvrdily simulace, předpokládá se, že výdaje na důchody vzrostou do roku 2060 o 3,3procentního bodu na 11,9 % HDP. Tato trajektorie vyžaduje postupnou reformu důchodového systému s cílem zvýšit jeho příjmy nebo snížit jeho výdaje. Z různých možností, jak odstranit budoucí schodky důchodového pojištění, se nejefektivnější složkou, kterou bude třeba doplnit dalšími opatřeními, jeví zvýšení věku odchodu do důchodu v souladu s růstem očekávané střední délky života. Toto zvýšení rovněž podpoří ekonomický růst.

2.5.2. Přenastavení zdrojů financování a zvýšení převodů ze státního rozpočtu

Zdroje financování veřejného důchodového systému mají určitá omezení. Zaprvé, na rozdíl od většiny zemí OECD, se v současnosti jedná pouze o příspěvky na sociální pojištění odvíjející se od mzdy, které zahrnují jak nepřispěvkové, tak příspěvkové části dávek. To vede k nevyvážené struktuře vládních příjmů, které do velké míry závisí na pojistném na sociální zabezpečení. Zatímco v roce 2018 činily příjmy z daní 35 % HDP, pojistné na sociální zabezpečení činilo téměř 15 % HDP. Zadržuje, neexistuje jasné oddělení státního rozpočtu a účtu

důchodového systému. To omezuje transparentnost a účetní srozumitelnost důchodového systému. Náhradní doby důchodového systému, zejména částí dávek rodinného charakteru, zatěžují výdaje na důchody financované prostřednictvím příspěvků odváděných ze mzdy. Účet důchodového systému by tak měl být reálně oddělen od vládního rozpočtu. To by umožnilo vyjasnit převody ze státního rozpočtu na pokrytí rodinných a jiných dávek, o kterých rozhodla vláda. Simulace naznačují, že zvýšení daně z příjmů právnických osob nebo kapitálu může být nejvíce indikovaným nástrojem k financování nárůstu převodů do důchodového systému, aby například došlo ke kompenzaci rodinných částí dávek.

2.5.3. Povinná doba placení příspěvků

Česká republika je jednou z mála zemí, která ke vzniku nároku na starobní důchod požaduje, aby osoba uplatňující nárok platila pojistné po dobu alespoň 30 let, nebo získala 35 let doby pojištění, ledaže by do důchodu odešla do pěti let po dosažení zákonného důchodového věku. Tato dlouhá požadovaná doba nebyla doposud omezující z důvodu vysokého počtu odpracovaných let u starších generací a velkorysého uznávání období náhradních dob pojištění (studium, nezaměstnanost a rodičovská dovolená). Avšak zpřísnění podmínek náhradních dob pojištění, například vyloučení období studia střední a vysoké školy (od roku 2010), jakož i trendy na trhu práce, zvýší podíl starších lidí, kteří povinnou dobu placení příspěvků nesplní. Důchody by mohly být úměrné získané době pojištění z požadované doby pojištění pro plný důchod. Proto by osoby, které dosáhnou zákonného věku odchodu do důchodu a nemají získaných 35 let nebo 30 let a nechtějí nebo nemohou čekat dalších pět let na odchod do důchodu, měly stále měly alespoň snížený důchod.

2.5.4. Příprava na změny na trhu práce

Změny v profesní struktuře vyvolané digitalizací a automatizací vyžadují holistický rámec politiky, který s sebou nese riziko narůstající nerovnosti a nižších nároků na důchod. Systém sociálního zabezpečení se musí přizpůsobit novým formám zaměstnání a zajistit odpovídající pojištění pracovníků na nestandardní pracovní smlouvy. Pravidla pro úhradu příspěvků u samostatně výdělečně činných osob by měla být například lépe sladěna s pravidly pro závislé pracovníky. Dlouhodobé strategie je třeba doplnit o krátkodobá a střednědobá řešení zaměřená na zvyšování kvalifikace stávajících pracovníků. Vzhledem k tomu, že změna skladby dovedností pracovní síly prostřednictvím nově nastupujících pracovníků vyžaduje čas, současná pracovní síla by měla být zajištěna odpovídající rekvalifikací, která jim umožní přizpůsobit své dovednosti novým požadavkům. Rozvíjet by se rovněž mělo odborné vzdělávání, které by mělo hrát významnou roli při překonávání nesouladu mezi dovednostmi, a to prostřednictvím zapojení zaměstnavatelů, kteří svým pracovníkům poskytnou potřebné dovednosti.

Klíčová doporučení

- Postupně zavést reformu důchodového systému s cílem vyrovnat se s očekávaným nárůstem výdajů na důchody postupným zvyšováním věku odchodu do důchodu v souladu s růstem očekávané střední délky života.
- Oddělit státní rozpočet a důchodové účty a zvýšit převody ze státního rozpočtu do důchodového systému za účelem financování přerozdělovaných složek důchodového systému.
- Zkrátit délku potřebné doby pojištění, aby nárok na důchod vznikl dosažením zákonem stanoveného důchodového věku, a/nebo zavést důchod úměrný podílu získané doby pojištění a požadované doby pojištění pro plný důchod.
- Pokračovat v rozvoji rekvalifikace, odborného vzdělávání a flexibilních systémů, které usnadní přechod mezi jednotlivými zaměstnáními a mezi odvětvími.

Použitá zdroje

- Antal, J. (2015), *Upgrading in the Global Value Chains: The Case of the Czech Republic*, [8]
http://ces.vse.cz/english/wp-content/SbornipcentageCCpercentage81k-texty-CES_FINAL_N1.pdf#page=39.
- European Centre for the Development of Vocational Training (2017), *Job opportunities: 2016 Skills forecast*, <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations>. [9]
- European Commission (2018), *The 2018 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-70)*, Publications Office of the European Union, Lucembursko. [2]
- Fall, F. (připravuje se), *A simulation Framework to project pension spending: the Czech Pension System*, OECD Economics Department Working paper. [3]

- Guillemette, Y. (2019), "Recent improvements to the public finance block of the OECD's long-term global model", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1581, OECD Publishing, Paříž, <https://dx.doi.org/10.1787/4f07fb8d-en>. [1]
- Ministry of Finance (2017), *Pension projections of the Czech Republic. Country fiche for the AWG Ageing Report 2018*, Ministry of Finance of the Czech Republic. [10]
- OECD (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paříž, <https://dx.doi.org/10.1787/9ee00155-en> [6]
- OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Czech Republic 2018*, OECD Publishing, Paříž, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cze-2018-en. [5]
- OECD (2014), *OECD Economic Surveys: Czech Republic 2014*, OECD Publishing, Paříž, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cze-2014-en. [7]
- OECD (připravuje se), *OECD Economic Surveys: Czech Republic*, OECD Publishing, Paříž. [4]

3 První úroveň sociální ochrany pro seniory

Tato kapitola se zaměřuje na první úroveň sociální ochrany ve stáří v České republice. Zde diskutované systémy pomáhají chránit seniory, kteří v minulosti nepracovali dostatečně dlouhou dobu, aby jim vznikl nárok na příspěvkový důchod, nebo obecněji chránit seniory s nízkým důchodovým příjmem před chudobou. Kapitola analyzuje interakci různých schémat sociální ochrany první úrovně a končí doporučeními veřejných politik k jejich zlepšení.

3.1. Úvod

První úroveň sociální ochrany pro starší lidi v České republice tvoří dávky prvního stupně z příspěvkového důchodového systému a několik nepříspěvkových dávek sociální záchranné sítě. V současné době téměř všichni ze zhruba 2 milionů všech osob ve věku nad 65 let pobírají příspěvkové starobní nebo pozůstalostní důchody (nebo obojí), které zahrnují základní důchod ve výši přibližně 10 % průměrné mzdy. Nad rámec toho 465 000 dávek záchranné sítě poskytuje podporu osobám starším 65 let, z nichž někteří pobírají více než jednu dávku. U těchto schémat převažují dávky související se zdravotním stavem, zatímco sociální pomoc hraje malou roli. Obecně je efektivní pojištění seniorů v České republice pomocí první úrovně sociální ochrany všeobecné.

Příspěvkový starobní důchod zahrnuje dvě složky prvního stupně: paušální dávku (tj. základní výměru důchodu, která je nezávislá na výdělku) a minimální částku procentní výměry související s výdělkem (minimální důchod). Příspěvkový důchod vymezuje celkovou minimální výši důchodů pro starobní důchodce – podle podmínek nároku – nezávisle na jejich předchozích úrovních výdělku, což odpovídá přibližně 12 % průměrné mzdy, což je zhruba polovina průměrné hodnoty zemí OECD, kde jsou tyto systémy používány.

Všichni občané mají rovněž nárok na dávku ze sociální záchranné sítě, která zaručuje minimální příjem všem českým občanům v nouzi. Garantovaný příjem je roven přibližně 10 % průměrné mzdy, což je o něco méně, než nabízejí prvky prvního stupně příspěvkového důchodu, ale jen zhruba poloviční ve srovnání s průměrnou výší v OECD. Sociální záchranná síť poskytuje příspěvky na péči a mobilitu osobám se zdravotním postižením, příspěvek na bydlení pro osoby s nízkými příjmy a sociální pomoc („pomoc v hmotné nouzi“), a to v případě jak nízkých příjmů, tak nedostatku jiných prostředků.

Zaručený minimální příjem, který je základem pro výpočet dávky sociální pomoci, je nominálně fixní a pokud nebude přijat nový zákon, lze jej změnit, pouze pokud inflace přesáhne 5 % nebo v případě mimořádných okolností. Vzhledem k tomu, že od zavedení systému na počátku 90. let 20. století byly provedeny jen omezené úpravy, jeho hodnota se v porovnání s platy podstatně snížila, a to z více než 30 % průměrné mzdy v roce 1991 na přibližně

10 % v roce 2019. Další pokles poměrné úrovně sociální pomoci by dále vyvolal otázku, zda může být zajištěno pokrytí odpovídajících životních nákladů v případě, kdy je omezena vlastní výdělečná možnost podobně, jako je tomu ve stáří.

Dnes je počet příjemců dávek záchranné sociální sítě nesouvisejících se zdravotním stavem nízký. Důvodem je historicky plná zaměstnanost v bývalém Československu, od té doby rekordně nízká nerovnost příjmů, velkorysé uznávání náhradních dob pojištění pro starobní důchody, zejména v minulosti, a vysoká míra vlastnického bydlení. Počet důchodců, kteří odpracovali potřebný počet let (či jeho část) v bývalém Československu, bude i nadále trvale klesat, zatímco vyšší nezaměstnanost, zejména v 90. letech 20. století a 0. letech 21. století, bude mít větší dopad na důchodové dávky. V důsledku toho rostoucí podíl seniorů pravděpodobně nesplní vysoký počet let, po které musí platit pojistné na sociální zabezpečení, aby získali nárok na starobní důchod, a bude se muset spoléhat na záchranné sítě.

Tato kapitola analyzuje systémy, které poskytují první úroveň sociální ochrany seniorů v České republice. Následující část podává přehled současné příjmové situace starších Čechů a porovnává ji s příjmovou situací v ostatních zemích OECD. Část 3.3 uvádí počet příjemců důchodů, dávek záchranné sociální sítě a souvisejících výdajů. Část 3.4 představuje různé režimy, které tvoří první úroveň sociální ochrany, zatímco část 3.5 analyzuje jejich budoucí úkoly a řeší politické možnosti reformy.

3.2. Nízká nerovnost a nízký výskyt příjmové chudoby u seniorů

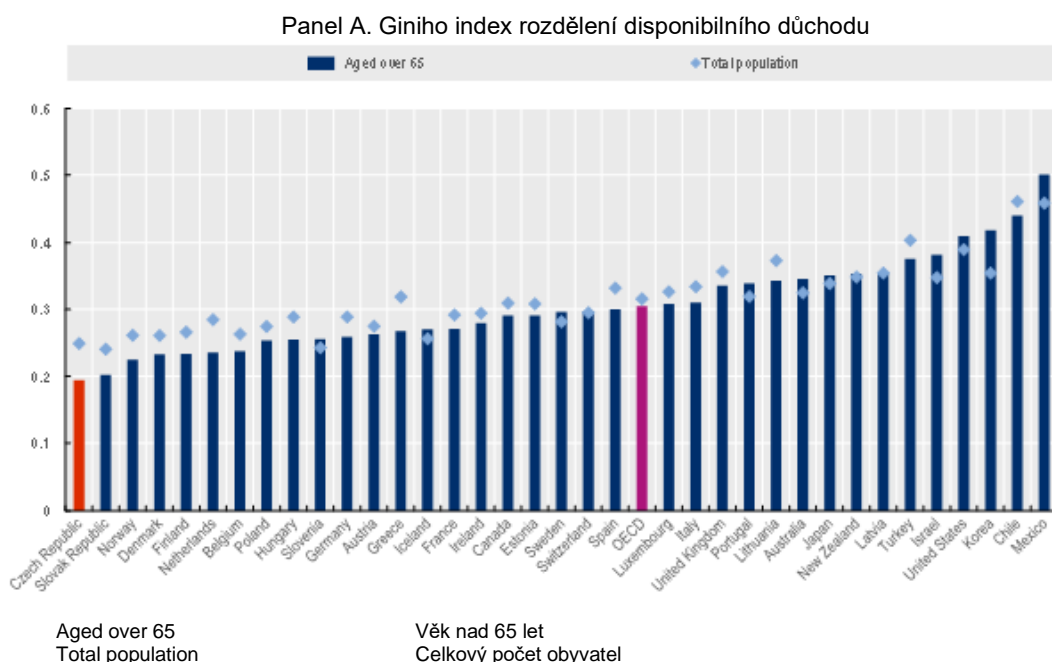
3.2.1. Nerovnost v příjmech mezi staršími lidmi je nízká

Příjmová nerovnost v České republice je nízká. V roce 2017 byl Giniho index disponibilního příjmu – ukazatel nerovnosti, který se rovná 0, pokud každá osoba pobírá stejný příjem a 1, pokud jedna osoba dostává všechny příjmy – u populace ve věku nad 65 let nižší než 0,20, což je nejnižší ze zemí OECD s průměrem 0,31 (obrázek 3.1, panel A). Tato hodnota je nižší než celková úroveň nerovnosti v české populaci (podle Giniho indexu), která se rovná 0,25.

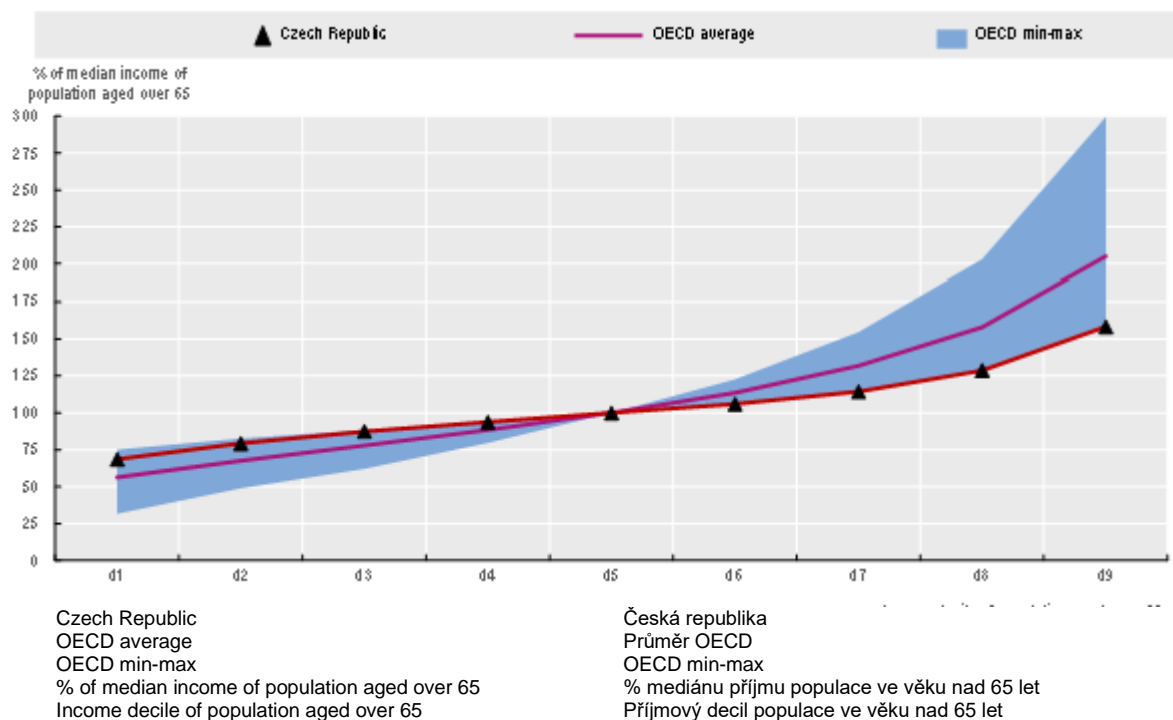
Velmi nízká nerovnost mezi českými seniory vyplývá z rovnoměrného rozdělení příjmů napříč všemi příjmovými decily. Příjem prvního decilu, pod nímž je nejnižších 10 % příjmů osob starších 65 let, je relativně vysoký a odpovídá 69 % mediánu příjmů u osob starších 65 let. Úroveň příjmů na druhém konci rozdělení příjmů je relativně nízká, na 158 % u devátého decilu, nad kterým je nejvyšších 10 % příjmů (obrázek 3.1, panel B). Výsledkem je, že percentilový poměr 50–10 a 90–10 se rovná 1,5, respektive 2,3, což je hluboko pod odpovídajícími průměry OECD 1,9 a 3,9. Klíčovými faktory k vysvětlení rovnoměrného rozdělení příjmu ve stáří jsou nízká mzdová nerovnost v bývalém Československu i později, která vedla k velmi zploštělému rozdělení nároků na důchod, a důchodový systém s vysokou mírou příjmové redistribuce (kapitola 1).

Obrázek č. 3.1. Nízká příjmová nerovnost starších osob mezi zeměmi OECD

Údaje z roku 2017 nebo nejnovější dostupné údaje



Panel B. Disponibilní příjem v decilech rozdělení disponibilního příjmu populace ve věku nad 65 let



Poznámka: Min-max OECD ukazuje minimální a maximální hodnoty pozorované mezi zeměmi OECD. Disponibilním příjmem se rozumí ekvivalizovaný disponibilní příjem domácnosti. Údaje se týkají roku 2017 s výjimkou Austrálie a Izraele (údaje za rok 2018), Dánska, Mexika, Nizozemska a Slovenské republiky (údaje za rok 2016), Islandu, Japonska, Švýcarska a Turecka (údaje za rok 2015) a Nového Zélandu (údaje za rok 2014).

Zdroj: Databáze rozložení příjmu OECD, <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm> (verze – únor 2020).

3.2.2. Nízký výskyt relativní chudoby ve vyšším věku

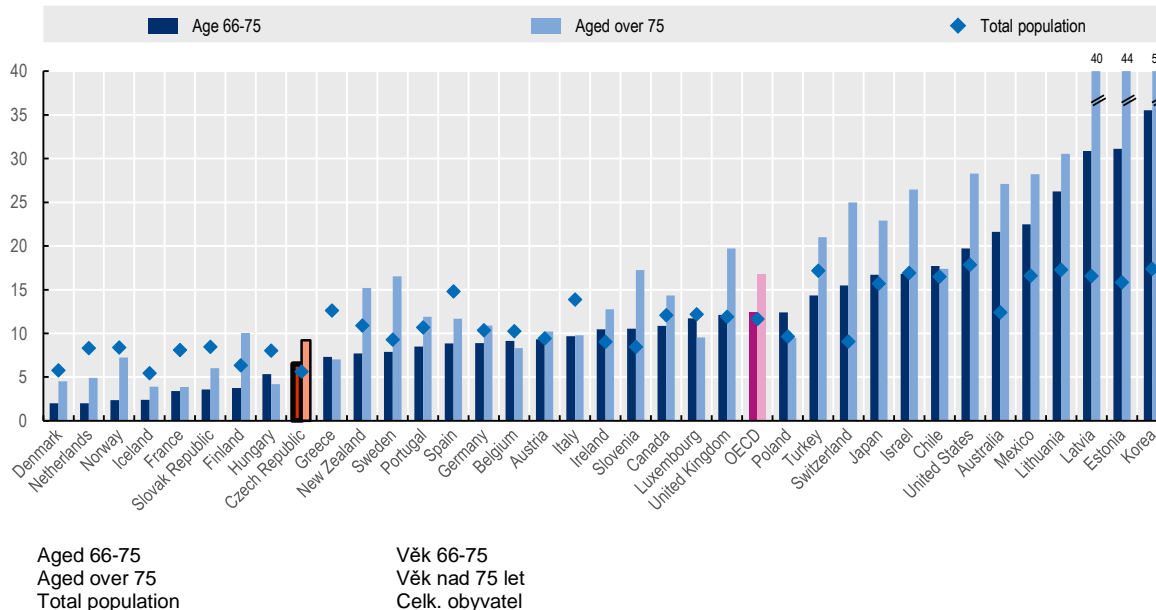
Průměrný disponibilní příjem české populace ve věku nad 65 let byl v roce 2017 o 26 % nižší než stejný příjem celkové populace. To je méně než průměr zemí OECD, kde tento rozdíl činí 13 % a jedná se o jednu z nejnižších relativních úrovní příjmů starších osob mezi zeměmi OECD (obrázek 1.6 v kapitole 1). Mezi populací českých seniorů téměř čtyři pětiny disponibilního příjmu pochází z veřejných transferů. Zbývající část tvoří většinou příjem z pracovní činnosti, zatímco příjmy ze spoření nebo jiného kapitálu hrají jen malou roli (OECD 2019, s. 185 [1]).

I přes nízkou relativní úroveň příjmu seniorů je míra chudoby ve stáří, měřená jako podíl osob starších 65 let s příjmy nižšími než polovina mediánového příjmu, v České republice v mezinárodní srovnání relativně nízká a v roce 2017 dosáhla výše 7,4 %. Stejně jako ve většině ostatních zemí OECD riziko relativní chudoby starších osob roste s věkem, z 6,5 % u osob ve věku 66–75 let na 9,2 % u osob ve věku nad 76 let (obrázek 3.2). U žen je navíc mnohem pravděpodobnější, že budou ve stáří čelit příjmové chudobě více než muži (11,0 % žen oproti 2,7 % mužům ve věku nad 66 let) jako téměř ve všech ostatních zemích OECD, přičemž průměrná míra příjmové chudoby v zemích OECD dosahuje výše 16,5 % a 11,6 %. Stejně jako téměř ve všech zemích je toto vyšší riziko chudoby důchodkyň ve srovnání s muži do značné míry způsobeno větším rizikem chudoby jednočlenných domácností, které tvoří častěji ženy než muži (MPSV 2019 [2]).

Extrémní zranitelnost v chudobě je v České republice vzácná, protože senioři žijící v relativní chudobě mají průměrný příjem „pouze“ 11 % pod hranicí relativní chudoby (50 % mediánu příjmů): tato tzv. hloubka chudoby patří mezi nejnižší v OECD, kde je v průměru až dvakrát vyšší – v průměru 23 % (obrázek 3.3).

Obrázek č. 3.2. Míra relativní chudoby ve stáří je v České republice poměrně nízká

Podíl osob s méně než 50 % mediánu disponibilního příjmu v populaci, rok 2017 nebo nejnovější dostupná data

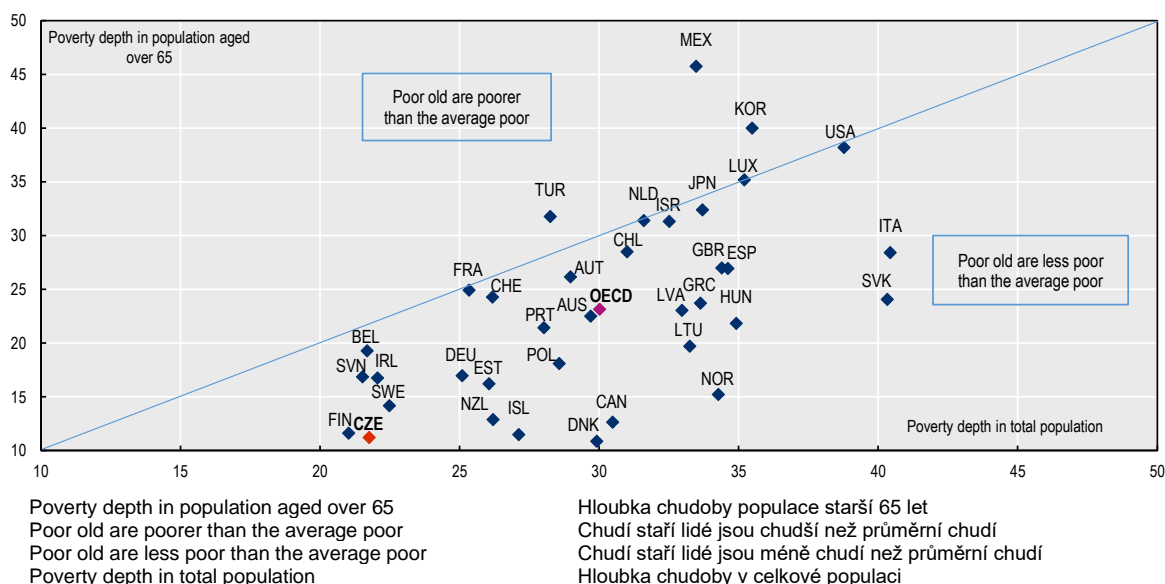


Poznámka: Pro lepší názornost měřítko tohoto grafu vylučuje nejvyšší pozorované hodnoty, které se v Lotyšsku, Estonsku a Koreji rovnají 40, 44 a 56 u lidí ve věku nad 75 let. Disponibilním příjmem se rozumí ekvivalentní disponibilní příjem domácnosti. Údaje se vztahují k roku 2017, s výjimkou několika zemí (viz [obrázek 3.1](#)).

Zdroj: Databáze rozložení příjmu OECD, <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm> (verze – únor 2020).

Obrázek č. 3.3. Hloubka chudoby osob ve věku nad 65 let je v České republice obzvláště nízká

Rozdíl průměrného příjmu relativního příjmu chudé osoby k hranici relativní chudoby, v procentech hranice relativní chudoby, rok 2017 nebo nejnovější dostupná data



Poznámka: Hranice chudoby je definována jako 50 % mediánu disponibilního příjmu v celkové populaci. Disponibilním příjmem se rozumí ekvivalizovaný disponibilní příjem domácnosti. Údaje se vztahují k roku 2017, s výjimkou několika zemí (viz [obrázek 3.1](#)). Například v Německu je hloubka chudoby chudých ve věku nad 65 let 17,0 %: jejich průměrný příjem je 17,0 % pod hranici chudoby. To znamená, že jejich průměrný příjem se rovná 41,5 % mediánu příjmu. Průměrný příjem všech chudých v Německu je 25,1 % pod hranici chudoby (hloubka chudoby u celkové populace je 25,1 %).

Zdroj: Databáze rozložení příjmu OECD, <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm> (verze – únor 2020).

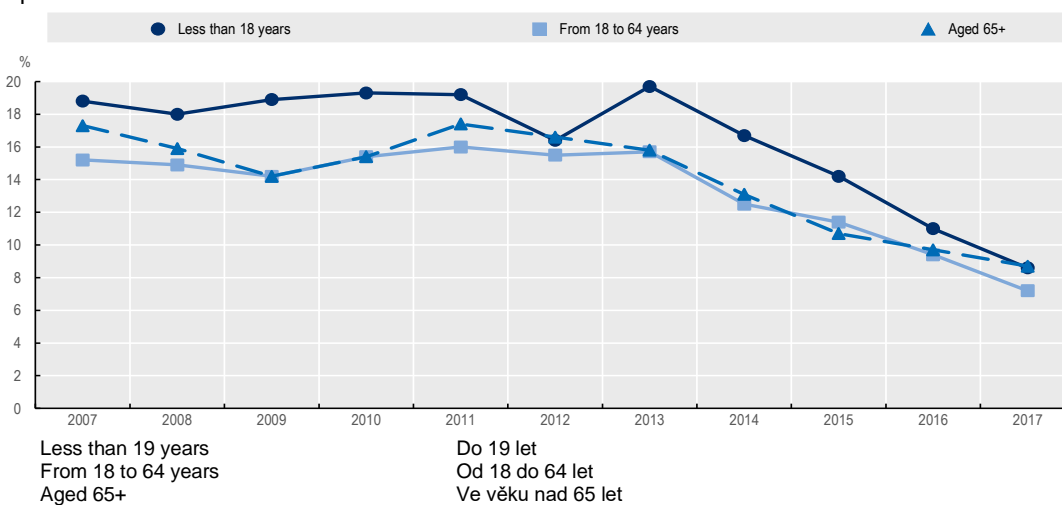
3.2.3. Životní úroveň se zlepšila, ale zvýšila se relativní chudoba ve stáří

Životní úroveň v České republice těží z rozsáhlého rozvoje ekonomiky, který vedl k výraznému zvýšení reálných mezd, a to zejména od roku 2015.¹ Většina lidí rovněž zaznamenala rostoucí disponibilní příjem v reálných hodnotách, a výskyt materiální deprivace – ukazatele *absolutní chudoby* – se výrazně snížil ve všech věkových skupinách (obrázek 3.4).

V České republice, stejně jako ve většině zemí OECD, se růsty průměrné mzdy přenášejí do důchodů pouze částečně, protože důchody související s výdělků jsou valorizovány spíše podle kombinace cenové inflace a růstu mezd než v plném rozsahu podle růstu mezd (kapitola 1). Průměrný disponibilní příjem českých seniorů proto mezi lety 2004 a 2017 vzrostl v daleko menší míře než u ostatních věkových skupin (obrázek 3.5, Panel A). Proto se relativní chudoba, která se měří v poměru k mediánu příjmu v celkové populaci, zvýšila u seniorů – zejména u žen (MPSV, 2019 [2]) – na rozdíl od všech ostatních věkových skupin (obrázek 3.5, Panel B). Rovnoměrné rozložení příjmů ve stáří vede navíc v průběhu času k poměrně silným výkyvům v míře relativní chudoby.

Obrázek č. 3.4. Hmotná deprivace výrazně klesla ve všech věkových skupinách

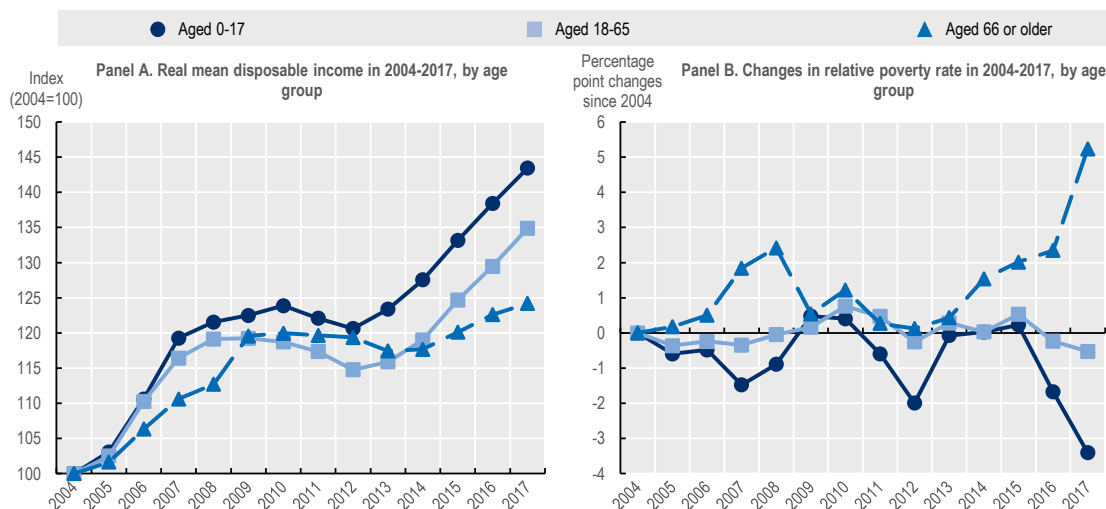
Procento populace podle věkových skupin s nedobrovolným nedostatkem alespoň tří z devíti položek hmotné deprivace



Poznámka: Devět položek hmotné deprivace se týká finanční zátěže, zboží dlouhodobé spotřeby, deprivace v oblasti bydlení a jeho okolí.

Zdroj: Eurostat, Míra materiální deprivace podle věkových skupin na základě průzkumu EU-SILC [TESS1082], <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/TESS1082> (zpřístupněno dne 8. dubna 2020). Upozorňujeme, že Eurostat uvádí spíše rok, kdy byl průzkum vytvořen, než rok, kterého se údaje týkají.

Obrázek č. 3.5. Příjmy seniorů významným způsobem vzrostly, ale pomalejším tempem, než u jiných věkových skupin



Index (2004=100)
Panel A. Real mean disposable income in 2004-2017,
by age group
Percentage point changes since 2004
Panel B. Changes in relative poverty rate in 2004-2017,
by age group

Index (2004=100)
Panel A. Reálný průměrný disponibilní příjem v letech 2004–2017 podle
věkových skupin
Změny procentních bodů od roku 2004
Panel B. Změny relativní chudoby v letech 2004–2017 podle věkových
skupin

Poznámka: Hranice chudoby je definována jako 50 % mediánu disponibilního příjmu v celkové populaci. Disponibilním příjmem se rozumí ekvivalizovaný disponibilní příjem domácnosti.

Zdroj: Databáze rozložení příjmu OECD, <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm> (verze – únor 2020).

3.3. Příjemci důchodů, dávek záchranné sociální sítě a související výdaje

3.3.1. Příjemci

V prosinci 2018 přibližně 2 miliony osob starších 65 let pobíraly pojistný důchod ve formě starobního důchodu, nebo pozůstalostního důchodu, nebo obou z nich.² To znamená, že systém zahrnuje téměř každou osobu ve věku nad 65 let.³ Pouze malý počet lidí se musí spoléhat na jiné osobní příjmy nebo příjmy domácnosti, majetek nebo sociální záchrannou síť.

V roce 2018 bylo osobám starším 65 let vyplaceno přibližně 465 000 nepojistných dávek sociální záchranné sítě, přičemž většina pobírala navíc pojistný důchod, protože ten dostávají téměř všechny osoby starší 65 let. To by odpovídalo asi 22 % populace v této věkové skupině, ale skutečné pokrytí je nižší, protože některé osoby dostávají několik nepojistných dávek.

Příspěvky na péči tvoří více než polovinu všech nepojistných dávek sociální záchranné sítě pro seniory (obrázek 3.6). Další třetinu tvoří příspěvky na mobilitu pro osoby se zdravotním postižením. V roce 2018 dostalo dávku, která nesouvisí se zdravotním stavem, pouze zhruba 50 000 starších lidí, z čehož drtivá většina byla příjemci příspěvku na bydlení. Méně než 6 000 osob starších 65 let dostávalo sociální pomoc, která vychází z přísnějšího majetkového testu než příspěvek na bydlení, včetně zhodnocení příjmu a majetku.⁴ V důsledku toho jsou příjemci sociální pomoci obvykle také příjemci příspěvku na bydlení, pokud jejich bydlení není typem bydlení, na který se dávka nevyplicí. Osoby starší 65 let mají k dispozici další systémy sociální záchranné sítě, ale hrají podružnou roli.⁵

V současné době je v České republice celkový počet příspěvků sociální záchranné sítě pro seniory, které nesouvisí se zdravotním stavem, téměř zanedbatelný. Hlavními příčinami tohoto stavu jsou nízká nerovnost příjmů a vysoká míra pokrytí pojistnými důchody. Změny v individuálních pojistných historiích spolu s potenciálními opatřeními ke zlepšení finanční udržitelnosti (kapitola 2) jsou však faktory, které mohou zvýšit počet osob, kteří se v budoucnu budou muset spolehnout na sociální záchrannou síť (Část 3.4).

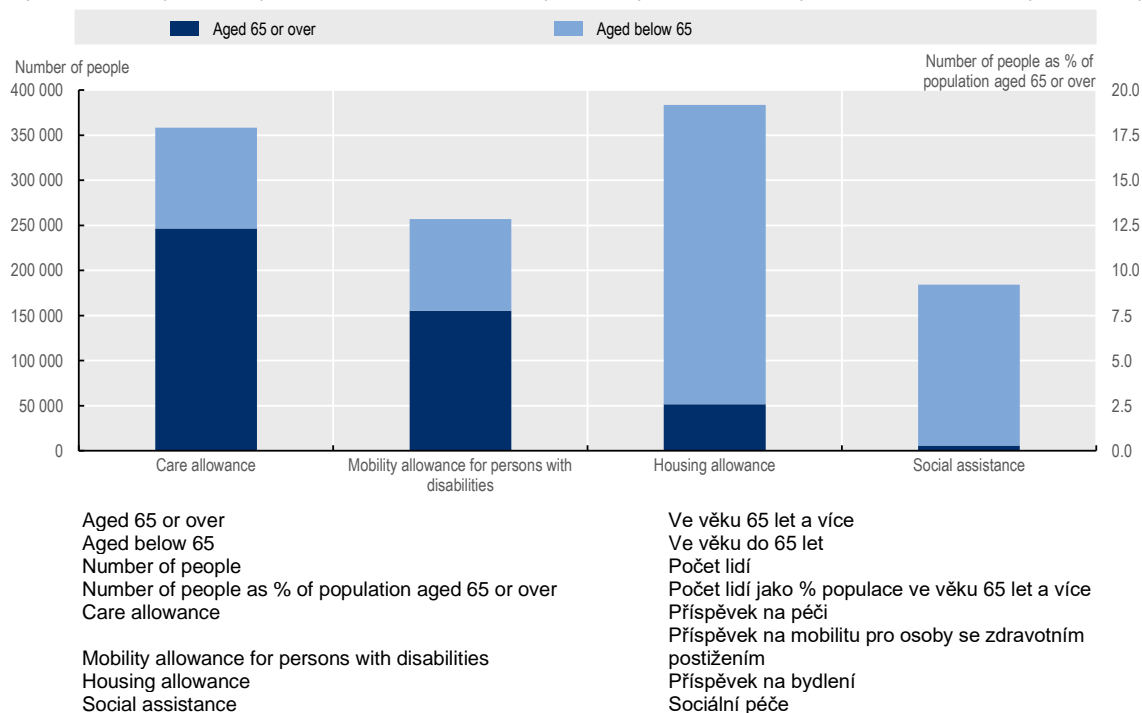
3.3.2. Veřejné výdaje

Výdaje státního rozpočtu na dávky sociální záchranné sítě vyplácené seniorům jsou nízké. V roce 2019 činily výdaje na příspěvky na péči a mobilitu – dva hlavní příspěvky záchranné sítě související se zdravotním stavem – 0,36 % HDP. Na příspěvek na bydlení bylo vynaloženo méně než 0,02 % HDP a v případě sociální pomoci šlo o ještě menší částku. To porovnejme s více než 6,3 % HDP vynaloženými na příspěvky na starobní a pozůstalostní důchod pro osoby starší 65 let, včetně přibližně 1,5 % HDP na paušální složku (základní výměra důchodu).⁶ Celkové výdaje na starobní a pozůstalostní důchody bez ohledu na věk činily 7,3 % HDP. Příčinou poměrně nízkých výdajů na sociální záchrannou síť ve stáří je především nízký počet příjemců, ale také nízká výše dávek sociální pomoci.

Výdaje na příspěvek na bydlení u seniorů se v posledních letech významně zvýšily, a to z extrémně nízké úrovně, zatímco rostoucí výdaje na sociální pomoc zůstávají z hlediska veřejných financí zanedbatelné (obrázek 3.7). Náklady na bydlení se za poslední desetiletí výrazně zvýšily, zatímco nominální výše dávky sociální pomoci vzrostla jen nepatrně.

Obrázek č. 3.6. Nízký počet příjemců dávek záchrané sítě nesouvisejících se zdravotním stavem ve vyšším věku

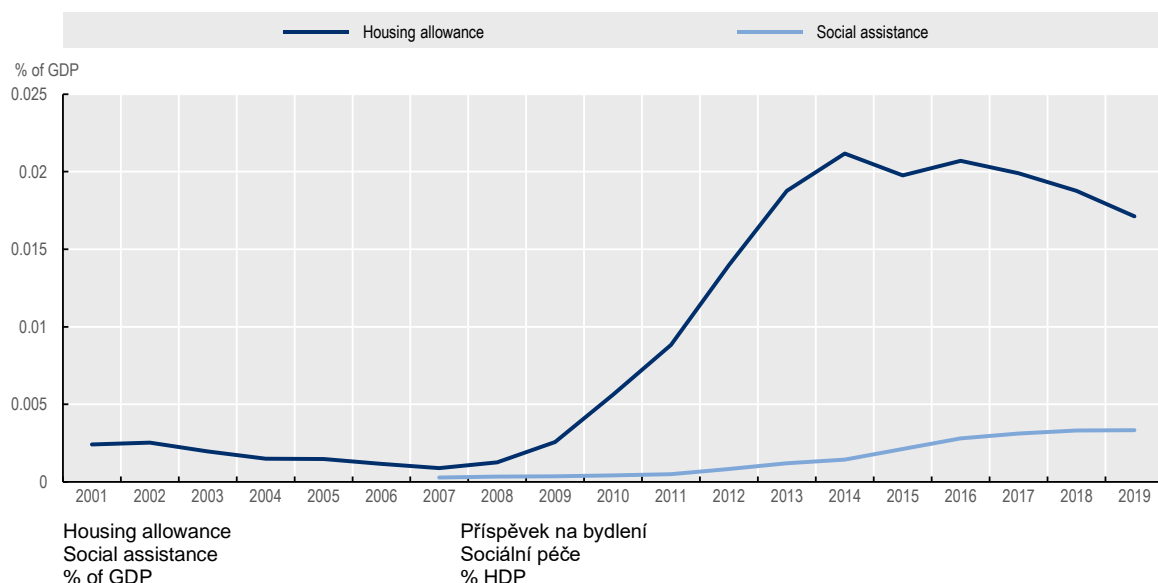
Příjemci podle typu dávky v roce 2018, počet osob (levá osa) a procento obyvatel starších 65 let (pravá osa)



Poznámka: Pro účely tohoto grafu je počet obyvatel starších 65 let v roce 2018 odhadnut na 2 miliony osob, přičemž počet k 31. prosinci 2018 uváděný ČSÚ činil 2 086 617. V případě příspěvku na bydlení a sociální pomoci, které jsou dávkami pro domácnost, jsou příjemci všechny osoby, které sdílejí domácnost s oficiálním příjemcem dávky. Nejsou zobrazeny dávky s méně než 2 500 příjemci staršími 65 let (příspěvek na zvláštní pomoc osobám se zdravotním postižením, okamžitá pomoc v nouzi, která je součástí pomoci v hmotné nouzi, rodičovský příspěvek, péčovský příspěvek) ani ty, které pravděpodobně budou mít méně než 2 500 příjemců starších 65 let (např. pohřebné).

Zdroj: Výpočty na základě údajů Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky a Českého statistického úřadu (2020), Obyvatelstvo České republiky – rok 2019, <https://www.czso.cz/csu/czso/populace-of-the-czech-republic-year-2019>, (zprístupněno dne 26. března 2020).

Obrázek č. 3.7. Výdaje na příspěvek na bydlení a sociální pomoc u osob starších 65 let



Poznámka: Údaje o sociální pomoci před zavedením současného režimu v roce 2007 nejsou k dispozici. Pro rok 2018 představují uvedená data 4 506 příspěvků na živobytí ze systému sociální pomoci a 43 302 příspěvků na bydlení, které byly vyplaceny osobám starším 65 let v domácnostech, kde žijí pouze starší lidé. Nezahrnují seniory, kteří sdílejí domácnost s mladším dospělým.

I když nejsou k dispozici přesné údaje, počet těchto osob u příspěvku na živobytí nepřesahuje 1 101 a u příspěvku na bydlení 8 337. Skutečné počty by měly být jen malým zlomkem těchto statistik. Údaje o výdajích na dávku mimořádné okamžité pomoci ze systému sociální pomoci navíc nejsou nedostupné, nicméně tato dávka má zanedbatelný počet příjemců (73 v roce 2018).

Zdroj: Výpočty na základě údajů Ministerstva práce a sociálních věcí ČR a Českého statistického úřadu (2020), hrubý domácí produkt podle typu výdajů v běžných cenách. <https://www.czso.cz/csu/czso/hdpts>, (zprístupněno dne 28. dubna 2020).

3.4. Dávky v první úrovni sociální ochrany pro seniory

3.4.1. Důchody prvního stupně v pojistném důchodovém systému

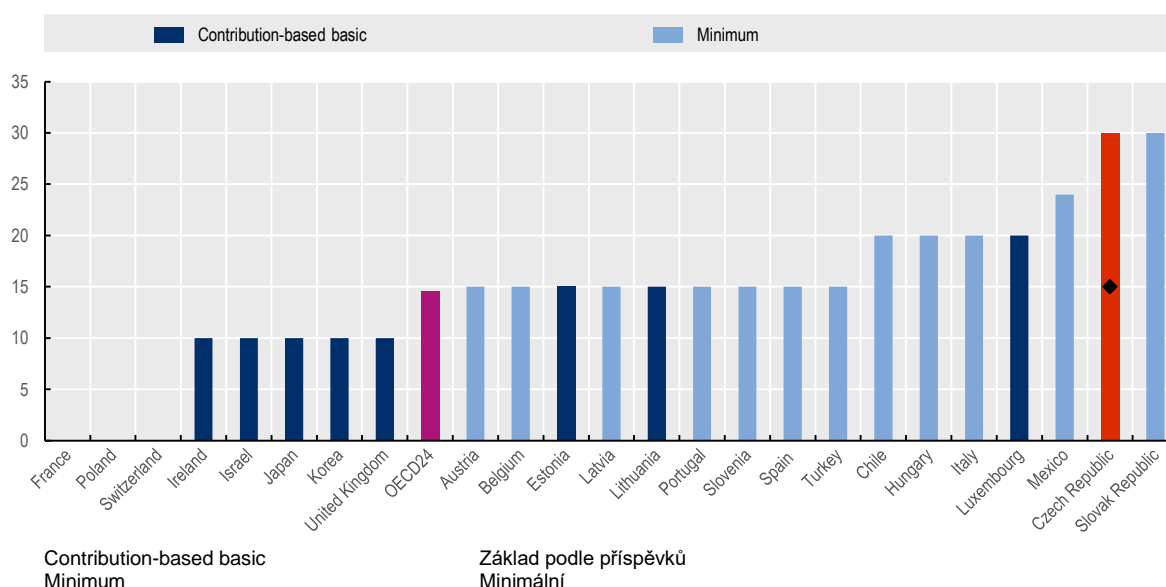
Všichni důchodci dostávají základní výměru důchodu, jejíž výše je nezávislá na předchozích výdělcích a délce získané doby pojištění. Výše minimální procentní výměry odvíjející se od výdělku spolu se základním důchodem určuje spodní hranici úrovně důchodových dávek. Nárok na starobní důchod (základní výměra i procentní výměra související s výdělkem) se odvíjí od historie placení pojistného. Odchod do důchodu v zákonem stanoveném věku vyžaduje dobu placení pojistného 30 let nebo 35 let včetně náhradních dob pojištění (kapitola 1). Lidé s více než 15 lety placení pojistného (nebo 20 let včetně náhradních dob pojištění) mohou odejít do důchodu 5 let po zákonem stanoveném věku odchodu do důchodu pro muže.

Česká republika – společně se Slovenskou republikou – vyniká mezi zeměmi OECD velmi dlouhou minimální potřebnou dobou placení pojistného 30 let, na jejímž základě vzniká v zákonem stanoveném důchodovém věku nárok na základní nebo minimální důchod. Z 24 zemí s těmito systémy – dalších 12 zemí OECD spoléhá u důchodů prvního stupně výhradně na nepojistné dávky – pouze Chile, Maďarsko, Itálie, Lucembursko a Mexiko požadují nejméně 20 let (obrázek 3.8). Dalších 17 zemí s pojistnými základními nebo minimálními důchody stanovilo podstatně nižší minimální hranici pro počet let, přičemž průměr zemí OECD24 byl přibližně 14,5 roku. V některých zemích je spodní hranice spojena s poskytováním poměrných dávek, které rostou s délkou pojištěného období. Například důchodci v Irsku dostávají důchod při minimálně 10 letech úhrady příspěvků, přičemž plná dávka je vyplácena od 40 let. Mezi devíti zeměmi, ve kterých se základní důchod odvíjí od doby úhrady pojistného, je Česká republika jediná, která neposkytuje poměrnou dávku. Přibližně polovina zemí, včetně České republiky, dávky minimálního důchodu rovněž proporcionálně nerozděluje.⁷

Téměř všechny osoby starší 65 let pobírají důchod z pojistného systému, protože splňují tento velmi vysoký požadovaný počet pojištěných let (obrázek 1.12 v kapitole 1). Velké pokrytí pojistného systému souvisí se dvěma hlavními faktory. Zaprvé, období bez placení pojistného, jako je studium, nezaměstnanost, zdravotní postižení, péče o jinou osobu a jiná období, jsou nebo v minulosti byla z velké části započítána do pojistného důchodového systému jako náhradní doby pojištění (kapitola 1). Zadruhé, důchodci, kteří dnes odcházejí do důchodu, a zejména ti, kteří již jsou v důchodu, odpracovali velkou část doby v bývalém Československu s mírou zaměstnanosti téměř 100 %. Tato doba výkonu práce je v současném příspěvkovém důchodovém systému plně započítána jako doba placení pojistného.

Obrázek č. 3.8. Velmi vysoká minimální doba pojištění pro získání nároku na důchod v České republice

Minimální počet pojištěných let pro pojistné dávky prvního stupně v zákonem stanoveném důchodovém věku, 2018



Poznámka: V České republice mohou odejít do důchodu v zákonem stanoveném důchodovém věku také osoby s 35 lety, které zahrnují náhradní doby pojištění. Osoby s 20 pojištěnými lety nebo s 15 lety placení pojistného (značka) mohou základní (a minimální) důchodovou dávku získat o pět let později, než je zákonem stanovený věk pro odchod do důchodu pro muže. Důchodové systémy v České republice a Lucembursku v sobě spojují základní důchod založený na pojistném s minimálními důchody. Austrálie, Kanada, Dánsko, Finsko, Německo, Řecko, Island, Nizozemsko, Nový Zéland, Norsko, Švédsko a Spojené státy neposkytují pojistné dávky prvního stupně, a proto do průměru OECD24 nejsou zahrnuty.

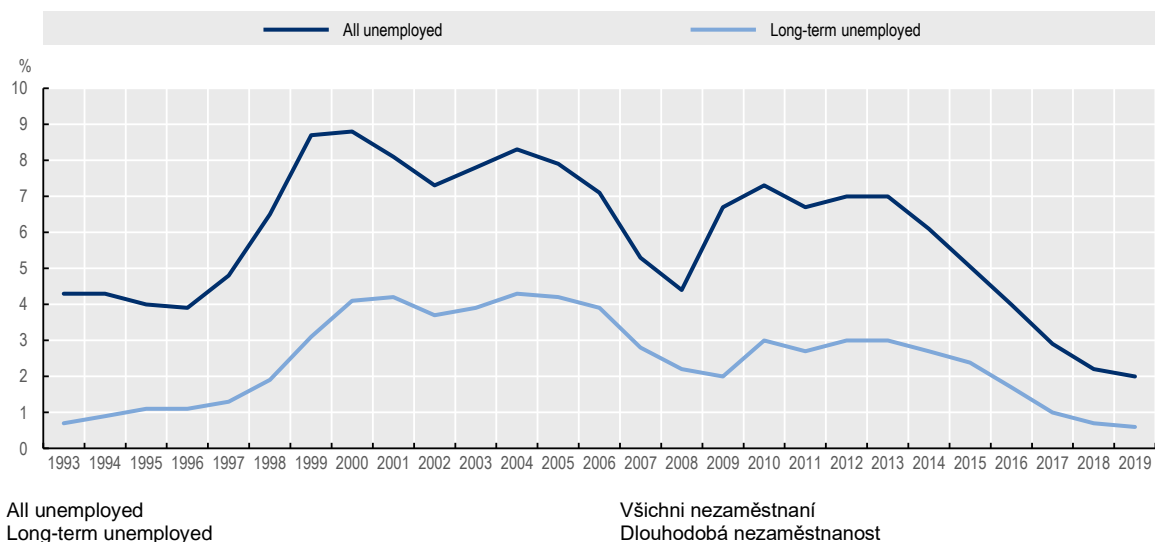
Zdroj: OECD (2019 [1]), profily zemí, <http://oe.cd/pag>.

Budoucí důchodci budou pravděpodobně muset čelit komplikovanější historii plateb pojistného. Středoškolské a vysokoškolské studium se přestalo započítávat v roce 1996, respektive v roce 2010 (kapitola 1). Postupem času se doba, kterou nový důchodce odpracoval v bývalém Československu, bude zkracovat. Pád Sovětského svazu a nastolení tržních ekonomik přinesly určité výrazné narušení. V přechodných 90. letech 20. století a na počátku nultých let 21. století přišla řada zaměstnanců pracujících v technologických odvětvích o práci, protože neměli odpovídající znalosti, a míra nezaměstnanosti vzrostla (obrázek 3.9).

Na základě prognóz Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV) by osoby v roce 2050 dosáhly minimálního počtu pojištěných let o dva až osm let později než v roce 2017. Zatímco v roce 2017 téměř všechny osoby ve věku 60 let (tedy narozené v roce 1957) dosáhly minimálního počtu let, ve kterých platily pojistné, nebo které jsou náhradními dobami pojištění, a na základě kterých vzniká nárok na starobní důchod, předpokládá se, že v roce 2030 tomu tak bude u 99 % osob (kohorta narození v roce 1970) a v roce 2050 u 89 % osob (kohorta narození v roce 1990). Simulace OECD uvedené v kapitole 2 naznačují, že podstatně menší počet osob dosáhne minimální potřebné doby pojištění pro starobní důchod, což odpovídá přibližně 90 % osob v zákonem stanoveném důchodovém věku v roce 2060 ve srovnání s 97 % osob podle prognóz MPSV. Rovněž je velmi pravděpodobné, že dojde k nárůstu rozsahu nestandardních forem práce, které pojistný systém na rozdíl od standardních zaměstnanců tak dobře nepokrývá (kapitola 1 a OECD (2019 [1])). Stručně řečeno, na sociální záchranou síť se v budoucnu pravděpodobně bude muset spoléhat větší počet osob.

V roce 2019 byla základní výměra zvýšena z 8,5 % na 9,6 % výše průměrné mzdy (podle definice OECD, z 9 % na 10 % podle státní definice), zatímco průměr v zemích OECD s tímto režimem byl 13,6 % (v roce 2018). Na základě valorizace podle růstu průměrné mzdy základní výměra zůstane na této relativní úrovni, a to ve výši 9,6 %. Úroveň minimální procentní výměry důchodu se v roce 2019 rovnala 2,2 % výše průměrné mzdy. K její valorizaci s růstem mezd či cen nedochází, a proto je pravděpodobné, že její relativní i skutečná hodnota v čase bude klesat. Stručně řečeno, pojistný důchod zaručil v roce 2019 důchodový příjem ve výši 11,8 % průměrné mzdy, což je hluboko pod průměrem zemí OECD24, který činí 22,1 % (v roce 2018, [obrázek 3.10](#)). To je mnohem méně než na konci 90. let 20. století, kdy se jeho výše blížila k 17 % průměrné mzdy ([obrázek 3.13](#) níže). Prudký relativní pokles v roce 2000 je způsoben poměrně malým volitelným navýšením základního výměry důchodu před zavedením valorizace podle růstu mezd v roce 2011 a také nulovým růstem minimálního pojistného důchodu v nominálním vyjádření. Počet příjemců pobírajících minimální důchod je dnes velmi nízký, což znamená, že drtivá většina oprávněných důchodců má důchod nad garantovanou výši.

Obrázek č. 3.9. Míra nezaměstnanosti vyvrcholila jako důsledek bývalého Československa



All unemployed
Long-term unemployed

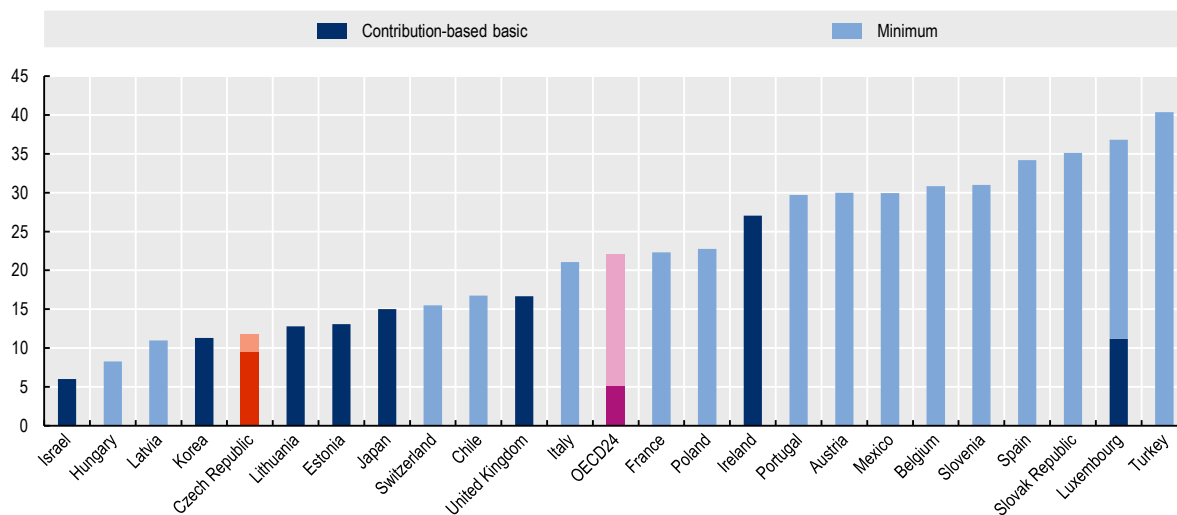
Všichni nezaměstnaní
Dlouhodobá nezaměstnanost

Zdroj: Český statistický úřad (2020), Klíčové makroekonomické ukazatele, <https://www.czso.cz/csu/czso/hmuts> (zprístupněno dne 5. května 2020).

Podle prognóz MPSV bude ohrožení chudobou u budoucích důchodců podle současných důchodových pravidel nadále růst, s přestávkou kolem roku 2040, kdy se očekává, že velký počet seniorů s nízkými důchody bude nahrazen novými důchodci, kteří nastoupí do důchodu s vyššími důchody (obrázek 3.11). Reformní návrh Komise pro spravedlivé důchody navrhuje ztrojnásobit základní výměru z 10 % na 30 % průměrné mzdy, čímž by se Česká republika přiblížila zemím jako Rakousko, Slovinsko a Slovenská republika.¹⁰ Implementace tohoto návrhu by zvýšila zejména důchody zaměstnanců na částečný úvazek na dolním konci rozdělení příjmů (obrázek 1.30 v kapitole 1). Růst rizika relativní chudoby by tak mohl být zadržen.

Obrázek č. 3.10. Výše pojistné dávky prvního stupně v zemích OECD

Procento hrubé průměrné mzdy, 2018 (2019 pro Českou republiku)



Contribution-based basic
Minimum

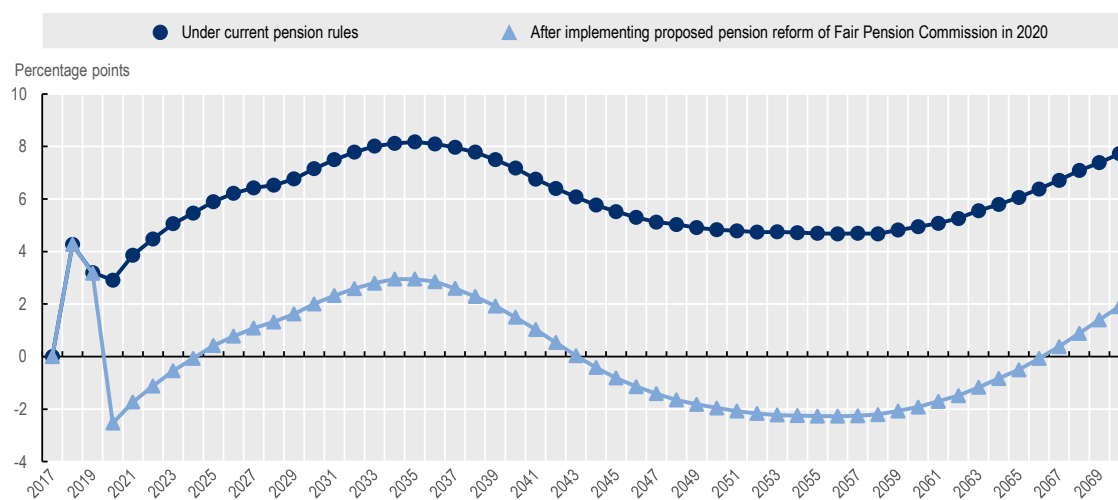
Základ podle příspěvků
Minimální

Poznámka: Austrálie, Kanada, Dánsko, Finsko, Norsko, Švédsko a USA neposkytují příspěvkové dávky prvního stupně

Zdroj: OECD (2019 [1], Obr. 4.2, aktualizováno o údaje z profilu zemí pro Českou republiku (stejná publikace) a údaje o růstu mezd získané z Českého statistického úřadu.

Obrázek č. 3.11. Reforma důchodového systému by mohla snížit riziko růstu relativní chudoby ve stáří

Předpokládaná změna podílu osob starších 65 let ohrožených chudobou, základní rok: 2017



Under current pension rules

After implementing proposed pension reform of Fair Pension Commission in 2020
Percentage points

Podle současných důchodových pravidel

Po provedení navrhované důchodové reformy Komise pro spravedlivé důchody v roce 2020
Procentní body

Poznámka: Chudobou jsou ohroženy osoby s váženým příjmem domácnosti ve výši méně než 60 % mediánu příjmu celkové populace. Po provedení navrhované důchodové reformy Komise pro spravedlivé důchody v roce 2020 odkazuje na scénář důchodové reformy popsany v části 1.5 této zprávy, jehož ústředním prvkem je zvýšení základního důchodu na 30 % výše průměrné mzdy.

Zdroj: Komise pro spravedlivé důchody, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

3.4.2. Příspěvek na bydlení

Příspěvek na bydlení je v obecné rovině dostupnější sociální dávkou, protože není založen na přezkumu majetku nebo zdravotního stavu, na rozdíl od ostatních hlavních příspěvků záchranné sítě, které mají senioři k dispozici. Prověřován je pouze příjem domácnosti po případné kontrole vykázaných nákladů na bydlení.¹¹ Dávka je vyplácena majitelům domů i nájemcům.¹² Dávku k pokrytí rozdílu obdrží každá domácnost, která nemohla pokrýt oprávněné náklady na bydlení pomocí 30 % čistého příjmu domácnosti (35 % v Praze). Oprávněné náklady na bydlení jsou skutečné náklady až do předepsané maximální výše za energie, služby spojené s bydlením a nájemné nebo srovnatelné náklady stanovené zákonem pro majitele domů. Tato maximální výše se odvíjí od typu bydlení (majitel domu nebo nájemce), velikosti obce a počtu osob žijících v domácnosti ([Tabulka 3.1](#)). Upravuje se každý rok podle změn cen bydlení.

Maximální částka pro jednu samotnou osobu žijící v nájemním ubytování v Praze v roce 2019 činila 25,8 % průměrné mzdy. Proto taková osoba se skutečnými náklady na bydlení, které se rovnají alespoň maximální částce, pobírá příspěvek na bydlení, pokud je její čistý příjem nižší než 74 % (= 25,8 % / 35 %) průměrné mzdy. Naproti tomu stejná osoba žijící ve svém vlastním domě dostává příspěvek na bydlení, pokud je její příjem nižší než 42 % (= 14,6 % / 35 %) průměrné mzdy. Nižší částka pro majitele domů odráží nižší provozní náklady na bydlení, vzhledem k tomu, že majitel nemusí hradit nájemné. Podobně nižší náklady na bydlení, než předepsaná maximální výše snižují hranici příjmu, do které se vyplácí příspěvek na bydlení (a výši příspěvku na bydlení).

Tabulka č. 3.1. Definované náklady na bydlení určují oprávněnost a výši příspěvku na bydlení

Předepsané maximální náklady na bydlení pro nájemní bydlení a vlastnické bydlení v roce 2019, procento z hrubé průměrné mzdy

Počet osob v domácnosti	Velikost obce				
	Praha	více než 100 000 obyvatel	50 000 – 99 999 obyvatel	10 000 – 49 999 obyvatel	méně než 9 999 obyvatel
Vlastnické bydlení					
1	14,6	14,6	14,6	14,6	14,6
2	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9
3	28,3	28,3	28,3	28,3	28,3
4+	35,3	35,3	35,3	35,3	35,3
Nájemní bydlení					
1	25,8	20,5	19,5	16,6	16,0
2	35,8	28,6	27,3	23,3	22,5
3	47,9	38,4	36,7	31,5	30,4
4+	58,9	47,4	45,4	39,2	37,8

Poznámka: Přezkum příjmů spojený s žádostí o příspěvek na bydlení hodnotí příjem v předchozím čtvrtletí. Hrubá průměrná mzda

použitá v tomto dokumentu odkazuje na rok 2018, což nejvíce odráží situaci v lednu 2019.

Zdroj: Informace poskytnuté Ministerstvem práce a sociálních věcí a OECD (2019 [3]).

3.4.3. Sociální pomoc (pomoc v hmotné nouzi)

Systém sociální pomoci v České republice (*Pomoc v hmotné nouzi*) zaručuje zákonem stanovené definované životní minimum po odpočtu nákladů na bydlení. Je otevřen všem věkovým skupinám, a proto nevytváří zvláštní nárok pro lidi ve vyšším věku. Poskytuje příspěvek na živobytí (který může být doplněn doplatkem na bydlení, jak je dále vysvětleno níže) a mimořádnou okamžitou pomoc, jež podléhá přísnému přezkumu prostředků, který zahrnuje hodnocení příjmu i majetku. Před uplatněním nároku na sociální pomoc je navíc potřeba prodat nebo pronajmout nemovitý majetek, který nepředstavuje trvalé bydliště, a vznést způsobilé nároky vzniklé v rámci soukromých penzijních smluv. Osoby, které nedosáhly věku 68 let a nedostávají příspěvkový starobní nebo invalidní důchod, jsou povinni aktivně si hledat práci. Dávky sociální pomoci jsou nezdanitelné.

Příspěvek na živobytí získáme jako součet zákonem stanoveného životního minima a „přiměřených“ nákladů na bydlení po odečtení příslušného příjmu domácnosti. Zákonem stanovené životní minimum se zvyšuje s počtem dospělých osob (a nezaopatřených dětí) v domácnosti. „Přiměřené“ náklady na bydlení se rovnají oprávněným nákladům na bydlení, jak jsou definovány ve výše uvedených pravidlech pro získání příspěvku na bydlení, a to až do maximální výše 30 % (v Praze 35 %) příslušného příjmu domácnosti. Ten představuje 70 % čistého výděлку ze zaměstnání, 80 % důchodů a dávek z pojištění pro případ nezaměstnanosti a nemoci a 100 % všech ostatních příjmů kromě invalidních dávek a příspěvků na bydlení.

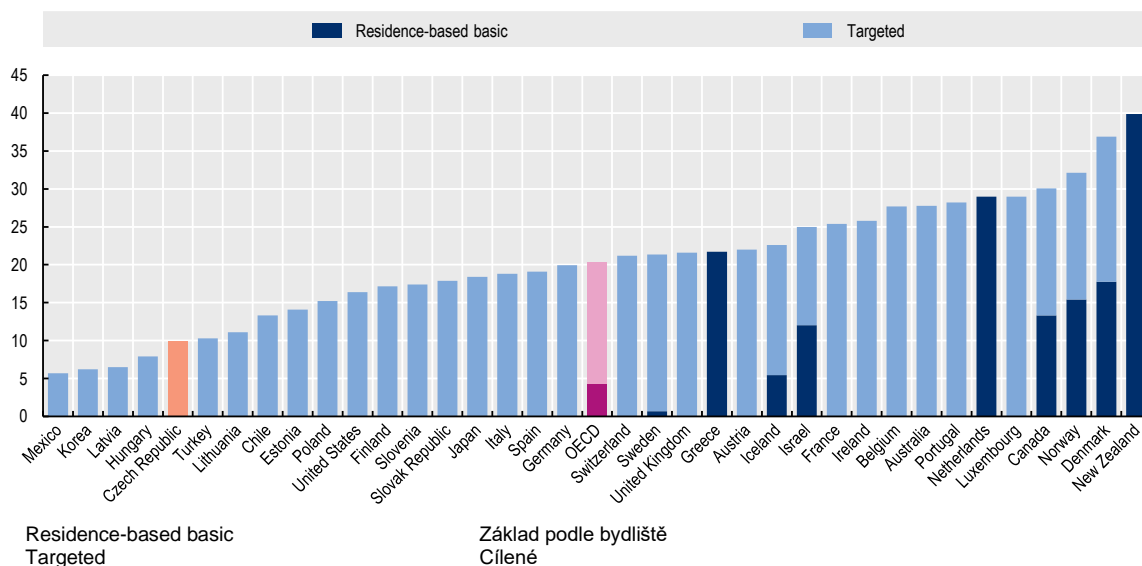
Doplatek na bydlení se vyplácí k příspěvku na živobytí pouze domácnostem s nejnižšími příjmy, které buď dostávají příspěvek na bydlení, nebo na něj nemohou získat nárok, protože žijí v nestandardních formách bydlení. Zaručuje,

že celkový příjem domácnosti, včetně příspěvků na bydlení a příspěvku na živobytí, pokryje oprávněné náklady na bydlení i zákonem stanovené životní minimum.

V současné době činí zákonem stanovené životní minimum pro jednočlennou domácnost 3 860 Kč měsíčně (nebo zhruba 142 EUR). K jeho poslednímu navýšení z předchozí úrovně 3 410 Kč došlo v dubnu 2020, což je přibližně 10 % průměrné mzdy v roce 2019. Jedná se o jednu z nejnižších úrovní v rámci zemí OECD a odpovídá přibližně polovině průměru OECD (obrázek 3.12). Úroveň dávky záchrané sítě je pod 15 % průměrné mzdy pouze v jedné čtvrtině zemí OECD, zatímco u přibližně jedné třetiny je vyšší než 25 %.

Obrázek č. 3.12. Úroveň nepříspěvkových dávek prvního stupně

Procento hrubé průměrné mzdy, 2018 (2019 pro Českou republiku)



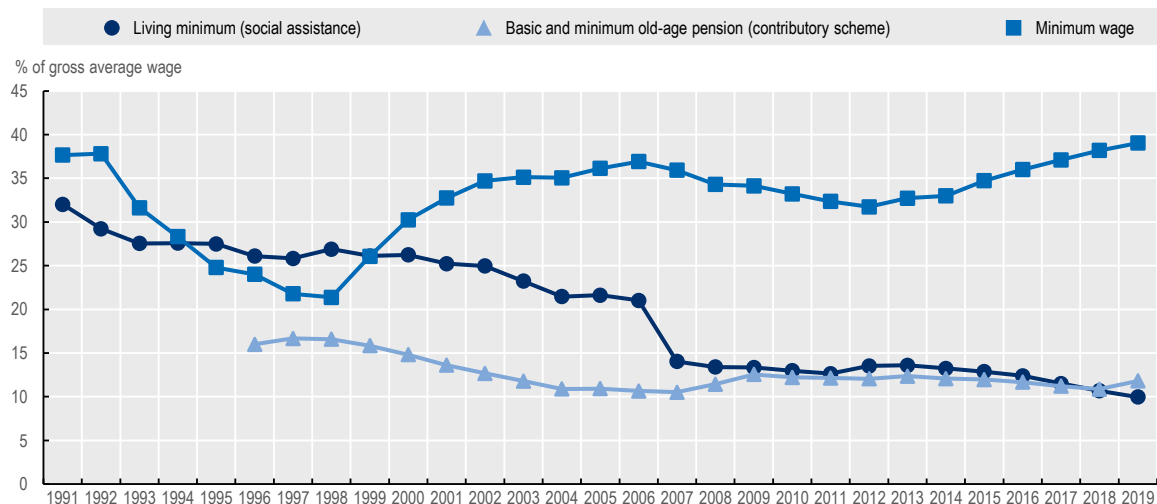
Zdroj: OECD (2019[1]), Obr. 4.2.

Zákonem stanovené životní minimum se upravuje dle diskrečního rozhodnutí. Vláda může upravit jeho úroveň vyhláškou, tj. bez přijetí nového zákona, a to v případě, že růst cen přesáhne 5 % nebo v případě mimořádných okolností. Naproti tomu příspěvek na bydlení se každoročně upravuje podle vývoje cen bydlení na trzích s nájemním a vlastnickým bydlením.

Od zavedení systému sociální pomoci na začátku 90. let 20. století došlo v životním minimu pouze k nepatrným změnám, a tak se jeho nominální hodnota zvýšila mnohem méně než úroveň mezd. Úroveň sociální pomoci také nedržela krok s růstem minimální mzdy a výši příspěvků prvního stupně (součet základní a minimální složky odvíjejících se od výdělků) (obrázek 3.13).

Životní minimum zůstalo do ledna 2012 beze změn a naposledy bylo upraveno v dubnu 2020. Zvýšení o přibližně 13 % od roku 2012 je nižší než cenová inflace a průměrný růst mezd, který činí přibližně 15 %, respektive více než 30 %. Celkově životní minimum ztratilo dvě třetiny své relativní hodnoty, pokleslo z 32 % výše průměrného výdělků v roce 1991 na 21 % v roce 2006 a 10 % v roce 2019.

Obrázek č. 3.13. Záchraná sociální síť chrání před chudobou ve stáří stále méně



Living minimum (social assistance)

Basic and minimum old-age pension (contributory scheme)

Minimum wage

% of gross average wage

Životní minimum (sociální pomoc)

Základní a minimální starobní důchod (pojistný systém)

Minimální mzda

% hrubé průměrné mzdy

Poznámka: Výpočet dávek v pojistném systému před rokem 1996 byl odlišný, takže základní výměru a minimální úroveň důchodu nelze určit.

Zdroj: Výpočty OECD, které se odvíjí od informací poskytnutých Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR a OECD (2019 [3]).

3.4.4. Vztah mezi příspěvkem na bydlení a sociální pomocí

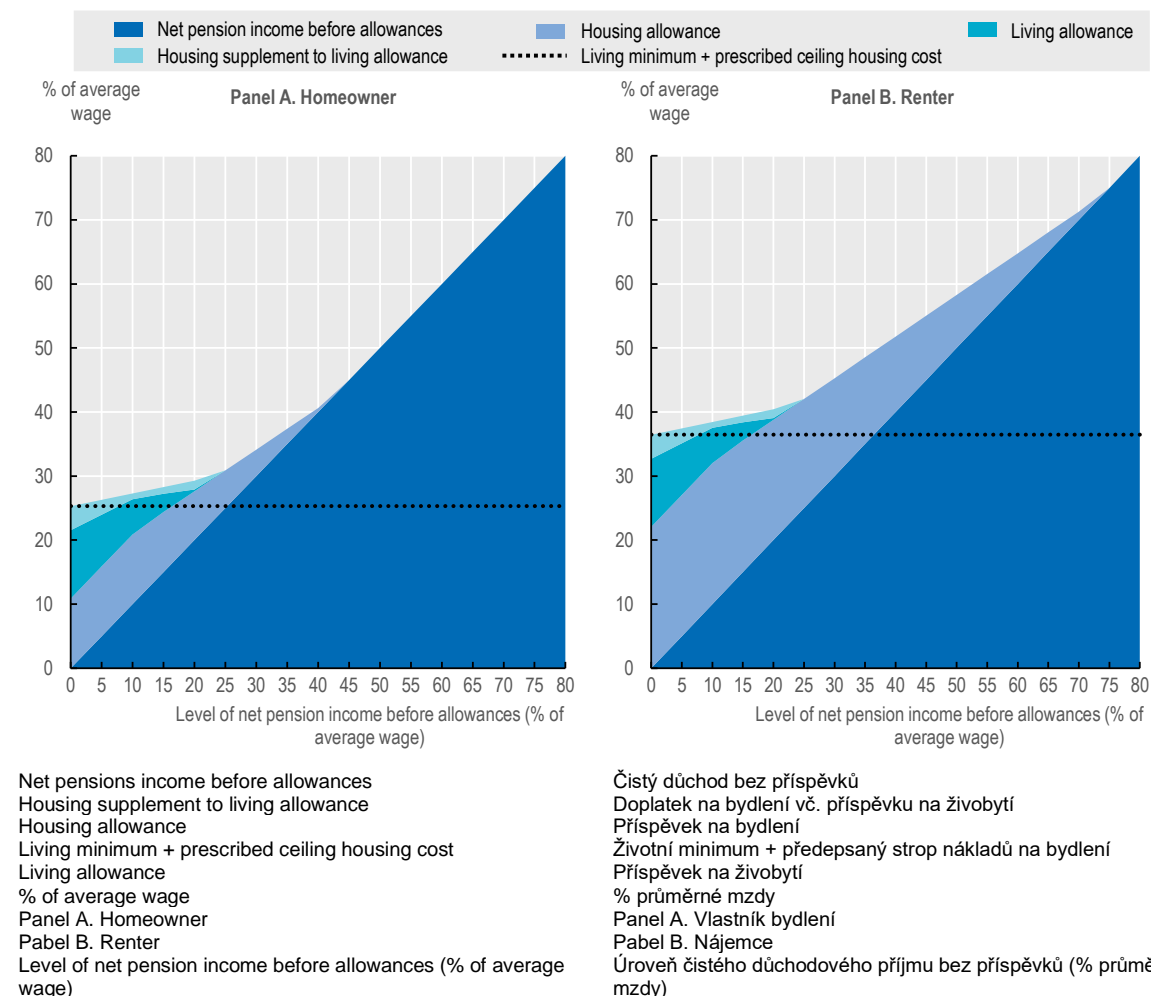
Dávky sociální pomoci a příspěvek na bydlení spolu úzce souvisí. Zatímco dávky z těchto dvou titulů jsou spravovány samostatně, úprava zjišťování příjmů naznačuje, že každá osoba s nárokem na příspěvek na živobytí má nárok také na příspěvek na bydlení (s výjimkou nestandardních nájemců, jak je vysvětleno výše). Obráceně to neplatí, protože u příspěvku na živobytí je zjišťování příjmů přísnější. Doplátek na bydlení k příspěvku na bydlení garantuje, že čistý příjem po vynaložených nákladech na bydlení (viz výše) zůstane vždy nad životním minimem. Jeho úprava je složitá, ale zajišťuje, že celkový příjem s důchodovým příjmem stále roste – to znamená, že tyto dávky nebudou při důchodovém příjmu odebírány v plném rozsahu, a to ani u osob s nízkými příjmy.¹³

Obrázek č. 3.14 zobrazuje úrovně dávek příspěvku na bydlení, příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení pro důchodce s různými úrovněmi čistého důchodu za předpokladu, že nemají žádný další příjem a že jejich skutečné náklady na bydlení se rovnají předepsané maximální výši nákladů. Jak bylo vysvětleno výše, příspěvek na bydlení se vyplácí důchodcům jednočlenných domácností s čistým důchodem nižším než 42 % hrubé průměrné mzdy pro vlastníky domů a 74 % pro nájemce. Maximální příspěvek na bydlení se vyplácí důchodcům s čistým příjmem pod životním minimem (asi 10 % výše průměrné mzdy; obrázek 3.12) a snižuje se pod životní minimum s mírou odpočtu dávky se sazbou 35 % (tj. 35 Kč dávky příspěvku na bydlení je odpočteno za každých 100 Kč dodatečného příjmu). Důchodci s příjmem nižším než 25 % výše průměrné mzdy pobírají příspěvek na živobytí ze sociální pomoci. Příspěvek na živobytí může být doplněn o doplatek na bydlení. Pro lepší názornost viz obrázek 1.7 v kapitole 1, který ukazuje, že velká většina důchodců pobírá důchodové dávky v rozmezí mezi 28 % a 53 % výše hrubé průměrné mzdy.

Celkově lze konstatovat, že současnými staršími příjemci nepojistných dávek jsou především nájemci nemovitostí. Pro osoby žijící v Praze se celkové nepojistné dávky snižují z čistého důchodového příjmu při sazbě 65 % až přibližně do jedné čtvrtiny průměrné mzdy a poté při sazbě 35 %. Míry odpočtu dávky mimo Prahu se mírně liší. Hranice příjmu pro majitele domů jsou nižší. Tato struktura se dvěma mírami odpočtu dávky (vyšší a potom nižší) je podobná struktura v Norsku a Švédsku, ačkoli české sazby jsou nižší, aby se zabránilo prudkým odpočtům vůči důchodovým příjmům (Valdes-Prieto, 2009 [4]).

Obrázek č. 3.14. Vztah mezi příspěvkem na bydlení a sociální pomocí pro současné důchodce

Celkový příjem podle složek pro různé úrovně důchodových příjmů



Poznámka: Na obrázku je zobrazen případ osoby, která v roce 2019 žije v jednočlenné domácnosti v Praze a má pouze příjmy z důchodových dávek, které nejsou dávkami záchrané sítě. Předpokládá se, že její skutečné náklady na bydlení se rovnají předepsaným maximálním nákladům na bydlení uvedeným v [tabulce 3.1](#).

Zdroj: Výpočty OECD, které se odvíjí od informací poskytnutých Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR a OECD (2019 [3]).

Nárok na příspěvek na bydlení až do relativně vysokých úrovní důchodového příjmu by mohl znamenat velký počet příjemců. Složení domácností a vysoká míra vlastního bydlení – mezi 60 % u osob s nízkými příjmy (dolní kvintil) a téměř 90 % u osoby s vysokými příjmy (horní kvintil) podle databáze cenově dostupného bydlení OECD (2019 [5]) – omezují počet příjemců na přibližně 2,5 % osob starších 65 let ([obrázek 3.6](#)).

Očekávané potenciálně nižší relativní důchody z více přerušovaných období úhrady příspěvků mohly zvýšit počet příjemců příspěvků mezi staršími osobami. Mezi osobami, které vstupují na trh práce v současné době, budou mít nárok na příspěvek na bydlení i ty osoby, které pracují celou dobu až do zákonného důchodového věku, pokud nemají velmi vysoké mzdy nebo nejsou vlastníky domu ([tabulka 3.2](#)) (nebo nesdílejí domácnost s příjemci dalších příjmů). Naproti tomu pracovníci, kteří nastoupí do práce o pět let později a na 10 let přestanou pracovat, budou mít čistý důchod nižší než 42 % průměrné mzdy i v případě vysokých výdělků, a proto budou dostávat příspěvek na bydlení, ať už jsou nájemci či majitelé domů.

Tabulka č. 3.2. Čistý důchod a výhody záchranné sítě budoucích důchodců

Pro počet odpracovaných let bez přerušení a s přerušením ve třech úrovních výdělku, v procentech hrubé průměrné mzdy

Výše výdělků z pracovní činnosti	Čistý důchod	Příspěvek na bydlení	Příspěvek na živobytí vč. doplatku na bydlení	Čistý důchod	Příspěvek na bydlení	Příspěvek na živobytí vč. doplatku na bydlení
	Panel A. Vlastník bydlení			Panel B. Nájemce		
	Počet odpracovaných let bez přerušení s nástupem do zaměstnání ve věku					
50 -	37,5	1,5	0,00	37,5	12,7	0,0
100	45,5	0,0	0,0	45,5	9,9	0,0
200	59,7	0,0	0,0	59,7	4,9	0,0
	Počet odpracovaných let s přerušením: nástup do zaměstnání ve věku 27 + 10 let bez zaměstnání					
50 -	25,3	5,8	0,0	25,3	16,9	0,0
100	32,1	3,4	0,0	32,1	14,6	0,0
200	38,9	1,0	0,0	38,9	12,2	0,0

Poznámka: U věkové skupiny vstupující na trh práce ve věku 22 let v roce 2018 (nebo ve věku 27 let v roce 2023) za předpokladu, že náklady na bydlení a parametry jak příspěvku na bydlení, tak sociální pomoci rostou s mírou hrubé průměrné mzdy. Podrobnější verze tabulky je v [příloze tabulky 3.1.](#)

Zdroj: Penzijní model OECD

3.4.5. Příspěvky související se zdravotním stavem a další dávky systému sociální ochrany

Kromě výše popsaných dávek mají senioři nárok na několik nezdanitelných invalidních dávek a rodinné přídatky. I když tyto dávky nesouvisí s předchozími dávkami, podléhají dalším požadavkům na oprávněnost. Příspěvky na péči a mobilitu jsou omezeny na osoby se zdravotním postižením. Tvoří hlavní část nepojistných dávek sociálního systému vyplácených starším příjemcům. Ostatní systémy sociální pomoci hrají méně významnou roli. Rodina seniora s nezaopatřeným dítětem má nárok na přídatky na dítě, u nichž dochází ke zjišťování výše příjmů. Rodičovský příspěvek a dávky péčovskou péče nebo příspěvek na pohřeb jsou přístupné i seniorům, ale pobírá je jen malý počet příjemců.

3.5. Budoucí problémy a možnosti veřejných politik

Počet osob starších 65 let se podle odhadů do roku 2050 zvýší o téměř 50 % (neboli o 1 milion), zatímco celkový počet obyvatel by se ve stejném období měl snížit o 6 % (neboli o 0,6 milionu). Počet starobních důchodců se tak podstatně zvýší a očekává se, že se počet osob v zařízeních ústavní péče a osob, o které je pečováno v domácím prostředí zdvojnásobí (Evropská komise, 2018 [6]). Je tedy pravděpodobné, že poptávka po příspěvcích na péči, které jsou již dnes nejčastěji pobíranou dávkou systému sociální ochrany mezi českými seniory, dále poroste. Tím se zvýší tlak na veřejné finance (kapitola 2).

V současné době je počet příjemců (nepojistných) dávek systému sociální ochrany mezi seniory v České republice nízký. Nejdůležitějšími faktory, které tuto skutečnost vysvětlují, jsou nízká nerovnost příjmů, vysoký počet seniorů, jejichž potřeby jsou kryty prostřednictvím pojistného důchodového systému a vysoká míra vlastního bydlení. Nízká úroveň těchto dávek systému sociální ochrany má tedy na míru chudoby omezený dopad. Skutečnost, že Česká republika nemá zvláštní sociální systém pro starší lidi, vede k omezování úrovně dávek pro seniory, protože jakékoli zvýšení se vztahuje na všechny oprávněné osoby a tím jsou generované náklady vyšší.

Zatímco drtivá většina současných důchodců má dostatečnou získanou dobu pojištění, která je opravňuje k získání nároku na starobní důchod, u budoucích důchodců bude pravděpodobně více přerušení období placení pojistného během jejich pracovní kariéry. Rekordně vysoká minimální pojištěná doba, která zakládá nárok na důchod, bude mít tedy stále negativnější dopad na prevenci chudoby ve stáří v České republice. To znamená, že systém sociální ochrany může hrát větší roli. Jeho současná úroveň je v mezinárodním srovnání velmi nízká.

První obrannou linií je zásadní snížení minimálního počtu let pojištění potřebných k získání důchodu. V ideálním případě by nárok na základní důchod měl být možný s pouhým jedním rokem placení pojištění, přičemž výše dávky by měla být úměrná délce pojištěné doby. Základním principem je zajistit, aby další zaplacené pojistné generovalo další dávky. V Irsku například rostou základní nároky na důchod úměrně délce doby pojištění, z 10 let pro minimální

dávku na 40 let pro plnou dávku. Kromě toho je třeba reformovat uznávání náhradních dob pojištění, které je složité a relativně velkorysé, zejména pokud jde o nezaměstnanost po dosažení věku 55 let (kapitola 1).

Pokud jde o úroveň dávek, současná základní výměra ve výši 10 % průměrné mzdy je v mezinárodním srovnání nízká a pokud vezmeme v úvahu, že v zákonném věku odchodu do důchodu je vyžadována dlouhá doba placení pojistného 30 let, rovněž velmi nízká. Zavedením poměrné struktury dávek poskytujících vyšší výhody pro delší období placení pojistného by tedy měla být plná základní úroveň důchodu výrazně vyšší než 10 % průměrné mzdy. Jak je však podrobně popsáno v kapitole 1, výše dávek musí být posouzena v rámci souvislostí rovných důchodů a důchodů, které se odvíjejí od výše výdělků. Zejména podstatné zvýšení základní výměry důchodu musí být spojeno se snížením procentních výměr (a zjednodušením systému). Minimální důchod je navíc vzhledem k základnímu pojistnému systému nadbytečným politickým nástrojem. V současné době hraje malou roli a doporučená reforma základního důchodu by jej měla zrušit.

Sociální pomoc poskytuje záruku příjmu (životní minimum) všem občanům ČR, kteří nesplňují dostatečný počet odpracovaných let nebo mají obecně nízké výděly. Jeho úroveň je nominálně fixní a podstatně poklesla z více než 30 % průměrné mzdy v roce 1991 na 10 % v roce 2019. Ve srovnání s ostatními zeměmi OECD se jedná o velmi nízké číslo, které nemusí účinně zabránit relativní chudobě ve stáří ani v produktivním věku. Sociální pomoc a základní důchod z pojistného systému tak v současnosti poskytují velmi podobnou úroveň dávek. Tato kombinace je svým dopadem blízka základnímu důchodu podle bydliště poskytovanému všem starším občanům bez ohledu na předchozí pojistné.¹⁴ Zavedení základního důchodu podle bydliště, ke kterému by bylo možno žádat rovněž o příspěvky, je součástí možností veřejných politik, které by Česká republika mohla zvážit při reformě svých systémů prvního stupně. V každém případě by dávky sociální pomoci měly být rovněž valorizovány podle růstu mezd, zejména s ohledem na větší roli, kterou pravděpodobně budou hrát v budoucnu v souvislosti s se stárnoucí populací.

Systém sociální pomoci neposkytuje starším lidem žádné zvláštní dávky. Poskytnutí těchto dávek by otevřelo možnost rozlišovat úroveň dávek mezi věkovými skupinami a poskytlo by vyšší dávky těm, kteří dosáhli zákonného důchodového věku. Ačkoli systémy minimálního příjmu mohou vytvářet faktory, které od práce odrazují, u starších lidí jsou tyto obavy zbytečné. S klesající poptávkou po práci způsobenou stárnutím populace by osoby ve starším věku než zákonem stanoveném věku odchodu do důchodu, kteří stále chtějí (nebo musí) pracovat, měly být podporovány odpovídajícími politikami zaměstnanosti, které však přesahují rámec tohoto hodnocení (OECD, 2019 [7]).

Z nepojistných systémů hrají v České republice dávky bydlení v systému sociální ochrany ve skutečnosti větší roli než samotná sociální pomoc. Současné spojení dávek sociální pomoci a příspěvku na bydlení vytváří dobrou strukturu dávek založenou na relativně nízké míře odpočtu při velmi nízkých příjmech a následně vyšší míře.

Další možnost politiky, která je mimo rámec důchodových politik, se týká zjednodušení nepojistných dávek zabraňující multiplikaci nástrojů s podobnými cíli. Příspěvek na bydlení a sociální pomoc jsou úzce propojené systémy, které poskytují dávky jednotlivcům s nízkými příjmy. Duální struktura může u osob i orgánů státní správy vytvářet nejasnosti týkající se nároků na dávky a jejich výši, a generovat tak značné úsilí a náklady. Sociální pomoc v České republice již zahrnuje složky pokrývající životní potřeby, bydlení a mimořádné potřeby, které mohou napomoci začlenění spolu s příspěvkem na bydlení. Potenciální sociální stigma spojené se sociální pomocí se však může přenést na příspěvek na bydlení.

Klíčová doporučení

- Výrazně snížit minimální počet požadovaných příspěvkových let, které zakládají nárok na důchod.
- Zvýšit základní výměru důchodu s délkou pojištěné doby (při odpovídajícím přizpůsobení složky odvíjející se od výdělků, viz kapitola 1), zajistit, aby částka získaná za 30 let placení pojistného byla výrazně vyšší než současná základní výměra důchodu, a odstranit minimální procentní výměru.
- Valorizovat vyšší dávky sociální pomoci podle růstu nominálních mezd.
- Zavést vyšší úroveň dávek sociální pomoci pro lidi, kteří dosáhli zákonného důchodového věku.

Použitá literatura

Evropská komise (2018), *Zpráva o stárnutí za rok 2018: hospodářské a rozpočtové prognózy pro členské státy EU (2016–2070)*, Úřad pro publikace Evropské unie, Lucembursko, [6]
<http://dx.doi.org/10.2765/615631>.

- MPSV (2019), *Zpráva o stavu důchodového systému České republiky a jeho očekávaném vývoji s přihlédnutím k demografické situaci České republiky a očekávanému populačnímu a ekonomickému vývoji 2019*, MPSV, Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky. [2]
- OECD (2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paříž, <https://dx.doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>. [1]
- OECD (2019), *Taxing Wages 2019*, OECD Publishing, Paříž, https://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2019-en. [3]
- OECD (2019), *Working Better with Age, Ageing and Employment Policies*, OECD Publishing, Paříž, <https://dx.doi.org/10.1787/c4d4f66a-en>. [7]
- OECD Affordable Housing Database (2019), *HM1.3 Housing Tenures*, <http://oe.cd/ahd> [5]
(zpřístupněno dne 11. května 2020 prostřednictvím <https://www.oecd.org/els/family/HM1-3-Housing-tenures.pdf>).
- Valdes-Prieto, S. (2009), "The 2008 Chilean Reform to First-Pillar Pensions", *CES-IFO Working Paper*, Vol. 2520. [4]

Příloha č. 3.A. Příjmy budoucích důchodců s dávkami záchranné sítě a náklady na bydlení a bez nich

Příloha Tabulka 3.1. Příjmy budoucích důchodců s dávkami systému sociální ochrany a náklady na bydlení a bez nich

Procento hrubé průměrné mzdy

Výše výdělků z pracovní činnosti	Příspěvky při odchodu do důchodu						
	Hrubý důchod	Čistý důchod	Příspěvek na bydlení	Příspěvek na živobytí vč. doplatku na bydlení	Celkový čistý příjem	Předepsané maximální náklady na bydlení	Celkový čistý příjem po odpočtu nákladů na bydlení
Panel A. Vlastník bydlení							
Počet odpracovaných let bez přerušení s nástupem do zaměstnání ve věku ve věku 22							
50	37,5	37,5	1,5	0,0	39,0	14,6	24,4
-							
100	45,9	45,5	0,0	0,0	45,5	14,6	30,9
200	62,6	59,7	0,0	0,0	59,7	14,6	45,1
Počet odpracovaných let s přerušením: nástup do zaměstnání ve věku 27 + 10 let bez zaměstnání							
50	25,3	25,3	5,8	0,0	31,0	14,6	16,4
-							
100	32,3	32,1	3,4	0,0	35,5	14,6	20,8
200	40,8 ^	38,9	1,0	0,0	39,9	14,6	25,3
Panel B. Nájemce							
Počet odpracovaných let bez přerušení s nástupem do zaměstnání ve věku ve věku 22							
50	37,5	37,5	12,7	0,0	50,1	25,8	24,4
-							
100	45,9	45,5	9,9	0,0	55,3	25,8	29,6
200	62,6	59,7	4,9	0,0	64,6	25,8	38,8
Počet odpracovaných let s přerušením: nástup do zaměstnání ve věku 27 + 10 let bez zaměstnání							
50	25,3	25,3	16,9	0,0	42,2	25,8	16,4
-							
100	32,3	32,1	14,6	0,0	46,6	25,8	20,8
200	40,8	38,9	12,2	0,0	51,1	25,8	25,3

Poznámka: U věkové skupiny vstupující na trh práce ve věku 22 let v roce 2018 (nebo ve věku 27 let v roce 2023) za předpokladu, že náklady na bydlení a parametry jak příspěvku na bydlení, tak sociální pomoci rostou s mírou hrubé průměrné mzdy.

Zdroj: Penzijní model OECD.

Poznámky

- ¹ Stejně jako ve všech ostatních evropských zemích vedla krize COVID-19 k vážným ekonomickým problémům, které v roce 2020 ukončily nedávný trend významného růstu mezd.
- ² Existuje jen velmi málo případů invalidních důchodců starších 65 let, protože invalidní důchody obvykle končí zákonem stanoveným důchodovým věkem a pokud jsou splněna kritéria pro získání nároku na dávku, jsou nahrazeny starobním důchodem.
- ³ Většina důchodců (97,5 % obyvatel starších 65 let) spadá do působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV). Kromě toho existují důchodci, kteří jsou bývalými členy ozbrojených sil v resortech obrany, vnitra a spravedlnosti (kapitola 1). Ti by mohli tvořit několik procent obyvatel starších 65 let. Podle databáze sociálních příjemců OECD byl v roce 2016 celkový počet starobních a pozůstalostních důchodů všech věkových skupin spravovaných MPSV 3 083 177 dávek, zatímco příslušný počet dávek spravovaných ministerstvem obrany, vnitra a spravedlnosti byl 61 514. Na základě těchto údajů obdrželo starobní nebo pozůstalostní důchod od ministerstva obrany, vnitra a spravedlnosti přibližně 1,9 % ($= 97,5 \% * 61\ 514 / 3\ 083\ 177$) obyvatel starších 65 let.
- ⁴ Z toho 3 000 osob získalo v rámci sociální pomoci doplatek na bydlení, který se vyplácí pouze nejchudším příjemcům (část 3.4).
- ⁵ Počet starších příjemců příspěvku zvláštní pomoci osobám se zdravotním postižením, okamžité pomoci v nouzi (součást pomoci v hmotné nouzi), rodičovského příspěvku a pěstounského příspěvku zůstává pod hranicí 2 500 osob. Ostatní příspěvky, jako je pohřebné pro pozůstalé, budou mít pravděpodobně méně než 2 500 příjemců starších 65 let; údaje podle věkových skupin nejsou dosud k dispozici.
- ⁶ 6,3 % HDP (včetně 1,5 % výše základního důchodu) se vynakládá v hlavním pojistném systému v působnosti MPSV, který pokrývá 97,5 % osob starších 65 let.
- ⁷ Rakousko, Belgie, Francie, Lotyšsko, Portugalsko, Slovenská republika a Švýcarsko postupují na základě odstupňovaného přístupu a poskytují dvě nebo více úrovní příspěvků, jejichž úroveň se zvyšuje s délkou pojistného období.
- ⁸ OECD používá koncept „příjmu průměrného pracovníka“ z OECD (2019 [3]) definovaného jako průměrný ekvivalent hrubého výdělku za práci na plný úvazek. To se mírně odchyluje od konceptu používaného Českou správou sociálního zabezpečení.
- ⁹ Od roku 2019, jakmile důchodce dosáhne 85 let, složka měsíčního důchodu odvíjejícího se od výdělku se zvýší o 1 000 Kč. Tento bonus překračuje úroveň minimálního důchodu, čímž ve skutečnosti vylučuje pobírání minimálního důchodu osob starších 84 let.
- ¹⁰ Minimální důchod by byl zrušen (část 1.5 v kapitole 1).
- ¹¹ Příslušný příjem domácnosti se měří bez pojistného na sociální zabezpečení a daně z příjmu. Rovná se součtu veškerých příjmů včetně příspěvků na dítě a rodičovského příspěvku, ale bez sociální pomoci a příspěvků souvisejících se zdravotním stavem. Pokud je příslušný příjem domácnosti nižší než životní minimum domácnosti definované v systému sociální pomoci (viz níže), odpovídající příjem domácnosti se rovná životnímu minimu.
- ¹² S výjimkou nestandardních forem pronájmu, jako jsou podnájem, hostely, ubytovny nebo penziony.
- ¹³ U jiných příjmů než důchodů, u nichž je příspěvek na bydlení prověřován, je sociální pomoc naopak v plném rozsahu odečtena z příjmů osob s nejnižšími příjmy.
- ¹⁴ Předběžná verze reformního návrhu Komise pro spravedlivé důchody doporučuje tento režim zavést, i když na podstatně vyšší úrovni, přibližně 30 % průměrné mzdy. Poslední reformní návrh již takovou možnost neobsahuje (Komise pro spravedlivé důchody, 2019).

4 Dobrovolné fondové penzijní systémy

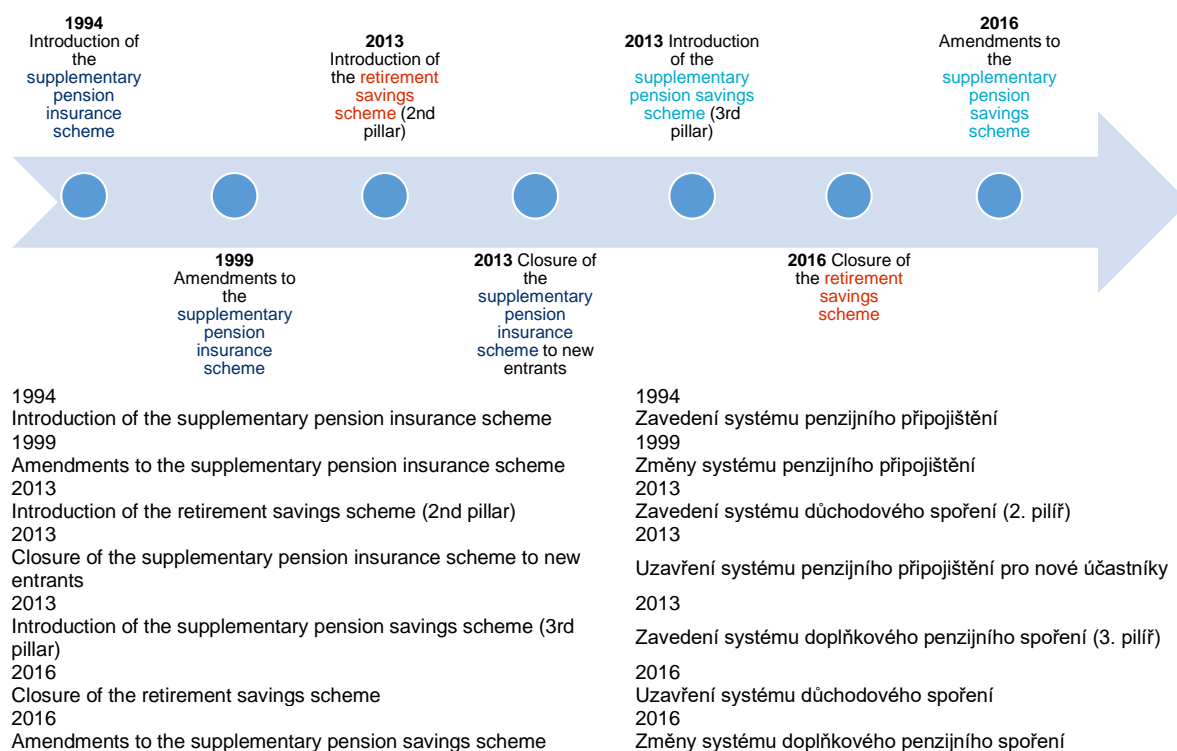
Tato kapitola zkoumá dobrovolný fondově financovaný penzijní systém České republiky a hodnotí jej na základě mezinárodních osvědčených postupů OECD v různých aspektech, včetně rozsahu účasti a výše příspěvků, finančních pobídek, investic, kapitálových požadavků, možností výplat, konkurence a komunikace. Poslední část uvádí možnosti politiky ke zlepšení koncepce fondového penzijního systému.

Česká republika má dobrovolný fondově financovaný penzijní systém od roku 1994. Týká se 52 % populace v produktivním věku a spravovaná aktiva představují 9 % HDP. Část 4.1 stručně představuje změny, které vedly k současnému stavu. Následující části poté hodnotí výkonnost dobrovolného fondově financovaného penzijního systému s ohledem na různá kritéria, jako je rozsah účasti a příspěvků (část 4.2), finanční pobídky (část 4.3), aktiva a investice (část 4.4), kapitálové požadavky (část 4.5) možnosti výplat (část 4.6), konkurence (část 4.7) a komunikace (část 4.8). A konečně část 4.9 uvádí možnosti politiky ke zlepšení koncepce financovaného důchodového systému.

4.1. Financovaný důchodový systém prošel od roku 1994 několika změnami

Od svého vzniku v roce 1994 prošel český fondový penzijní systém několika parametrickými a strukturálními změnami. [Obrázek č. 4.1](#) představuje časovou osu hlavních změn českého fondového penzijního systému.

Obrázek č. 4.1. Časová osa změn českého penzijního systému



4.1.1. Dobrovolný fondově financovaný penzijní systém do roku 2013

V roce 1994 zavedla Česká republika dobrovolný fondově příspěvkově definovaný individuální penzijní systém (DC), který se nazývá systém penzijního připojištění se státním příspěvkem. Smlouvu s penzijním fondem mohly uzavřít všechny osoby, které dosáhly věku 18 let s trvalým pobytem v České republice, a po vstupu České republiky do EU, také s bydlištěm v kterékoliv zemi EU, účastníci se důchodového pojištění nebo veřejného zdravotního pojištění v České republice. Od samého počátku se jednalo o velmi oblíbený systém s více než 1 milionem účastníků v prvních 3 měsících, jehož počet účastníků stabilně rostl, kdy v roce 2008 dosáhl 4 milionů a v roce 2012 5 milionů účastníků.

Již od počátku dostávali i účastníci platící minimální stanovený příspěvek státní příspěvek. Původně byl měsíční státní příspěvek stanoven podle následujícího plánu.

- 40 Kč + 32 % z částky nad 100 Kč, pokud účastník přispěje částkou v rozmezí 100–199 Kč
- 72 Kč + 24 % z částky nad 200 Kč, pokud účastník přispěje částkou v rozmezí 200–299 Kč
- 96 Kč + 16 % z částky nad 300 Kč, pokud účastník přispěje částkou v rozmezí 300–399 Kč
- 112 Kč + 8 % z částky nad 400 Kč, pokud účastník přispěje částkou v rozmezí 400–499 Kč
- 120 Kč, pokud účastník přispěje alespoň 500 Kč.

Systém penzijního připojištění požadoval, aby penzijní fondy každoročně zaručovaly nezáporný výnos. Penzijní fondy musely alokovat 5 % ze zisku na tvorbu rezervního fondu.¹ Tento rezervní fond a další fondy měly být použity

k vyrovnání ztrát ze záporných výnosů, vzhledem ke garanci nezáporného výnosu. Pokud tyto zdroje nebyly dostatečné, musela být ztráta kryta snížením základního kapitálu, který nemohl klesnout pod určitou částku.²

V roce 1999 zvýšila novela atraktivitu systému penzijního připojištění zvýšením všech parametrů definujících výši státního příspěvku o 25 % a zavedením daňových úlev u příspěvků účastníků a zaměstnavatelů. Novela zároveň zvýšila minimální věk pro vznik nároku na starobní penzi z 50 na 60 let a minimální dobu placení příspěvků ze tří na pět let. Z důvodu nemožnosti použít změny zpětně se přísnější podmínky vztahovaly pouze na nové účastníky nebo na stávající účastníky, kteří souhlasili se změnou své smlouvy. Do prosince 2000 podepsalo dodatky ke svým původním smlouvám a akceptovalo tak nové podmínky celkem 172 902 účastníků (8 % z celkového počtu účastníků do konce roku 1999)

Reforma z roku 2011 podstatně změnila strukturu fondového penzijního systému. Hlavní změny byly provedeny od roku 2013. V té době důchodový systém zahrnoval povinný průběžný státní systém (první pilíř) a výše popsaný systém penzijního připojištění se státním příspěvkem. V prosinci 2011 se vláda rozhodla provést zásadní reformu důchodového systému, a to především z důvodu dlouhodobě nepříznivého demografického vývoje a potenciálně neudržitelné povahy důchodového systému založeného pouze na průběžně financované složce (*pay as-you-go*). Hlavními cíli důchodové reformy bylo zajistit udržitelný vývoj veřejných financí, diverzifikovat zdroje příjmů v důchodu a zvýšit individuální odpovědnost. Aby došlo ke splnění těchto cílů, reforma změnila strukturu fondového systému:

- Přidáním nové složky nazvané důchodové spoření (druhý pilíř), která fungovala v rozmezí let 2013 a 2016;
- Restrukturalizací doplňkového penzijního systému (třetí pilíř) přeměnou (v roce 2012) a uzavřením (od roku 2013) stávajících penzijních fondů pro nové účastníky a zavedením nového doplňkového penzijního spoření v roce 2013.

4.1.2. Důchodové spoření (druhý pilíř): 2013–16.

Důchodové spoření bylo zavedeno 1. ledna 2013. Spočívalo v převodu příspěvku ve výši 3 % hrubé mzdy zaměstnance, o který bylo sníženo pojistné placené na důchodové pojištění (celkem 28 %), na soukromý individuální důchodový účet spravovaný penzijní společností za podmínky, že zaměstnanec přispěje dalšími 2 % hrubé mzdy. Tento systém byl dobrovolný, ale, jakmile do něj účastník vstoupil, nebylo možné z něj vystoupit. Vstup do tohoto systému byl v lednu 2013 omezen na věkovou hranici 35 let. Osoby starší 35 let, které měly zájem o vstup do tohoto systému, se musely o své účasti v tomto systému rozhodnout do šesti měsíců od zahájení reformy (tj. do 1. července 2013).³

Penzijní společnosti musely svým klientům nabídnout čtyři investiční fondy s různou mírou rizika, fond státních dluhopisů, konzervativní fond, vyvážený fond a dynamický fond. Deset až pět lety před odchodem do důchodu musely být prostředky účastníků postupně převedeny do konzervativního fondu. Jakmile účastník odešel do důchodu, poskytla pojišťovna výběr mezi doživotní starobní penzí (s možností přidání volitelného vyplácení pozůstalostního důchodu během tří let) a starobní penzí na 20 let.

Zavedení důchodového spoření však postrádalo široký politický konsenzus. V listopadu 2014 se nová vláda rozhodla ukončit důchodové spoření. Důvodem bylo oslabení státních důchodů a snížení solidarity v důchodovém systému, přičemž vzhledem k jeho dobrovolné povaze by z něj profitovala pouze omezená skupina osob. Vstup nových účastníků skončil dne 1. července 2015. Důchodové spoření bylo ukončeno k 1. lednu 2016. Od 1. července 2016 vstoupily důchodové fondy do likvidace a poté, co vyplatily všechny prostředky účastníků, zanikly. Účastníci museli do konce září 2016 informovat svou penzijní společnost o tom, jak požadují vyplatit své úspory. Bylo možné získat prostředky (v hotovosti poštovní poukázkou nebo na bankovní účet) nebo je převést do svého doplňkového penzijního spoření nebo penzijního připojištění (III. pilíře).

Dle Asociace penzijních společností České republiky (APS ČR) obdržela většina účastníků platbu na svůj bankovní účet a přibližně jedna pětina si nechala své prostředky převést do III. pilíře. V době ukončení důchodového spoření neinformovalo svou penzijní společnost o svém rozhodnutí ohledně vypořádání svých prostředků 7 943 účastníků (9 % z celkového počtu). Jejich prostředky byly zaslány na jejich osobní daňový účet vedený finanční správou. Jednotliví účastníci mohli požádat o výplatu těchto finančních prostředků u místně příslušného daňového úřadu do konce roku 2017. Finanční úřad však mohl tyto prostředky použít k pokrytí případných daňových nedoplatků fyzických osob. Do konce října 2019 celkem 2 245 účastníků o své prostředky doposud nepožádalo. Prostředky, které si účastníci nevyberou do roku 2023 (podle APS ČR v současnosti 18 mil. Kč), budou převedeny do státního rozpočtu.

Bývalí účastníci mohli také zaplatit část příspěvků na důchodové pojištění hrazených do systému důchodového spoření (3 % z hrubé mzdy) České správě sociálního zabezpečení (ČSSZ), aby získali plný státní důchod. Vzhledem k tomu, že systém důchodového spoření byl financován z části pojistného na důchodové pojištění, které původně financovalo pouze státní důchod, bude tento důchod bývalých účastníků snížen za dobu, kdy se účastníci důchodového spoření. Těmto účastníkům vzniká nárok na státní důchod v 1,2 % výpočtového základu za roky účasti v důchodovém spoření namísto 1,5 %. Aby k tomuto snížení nedošlo, mohl každý bývalý účastník důchodového spoření do 30. června 2017 zažádat u České správy sociálního zabezpečení o informace o výši

pojistného na důchodové pojištění „převedené“ do důchodového spoření a do 29. prosince 2017 ČSSZ tuto částku uhradit. Učinilo tak pouze 518 účastníků (0,6 % všech účastníků), což znamená, že téměř každý bývalý účastník bude dostávat snížený státní důchod.

Celkově důchodové spoření využil relativně nízký počet osob, k 30. červnu 2016 měl 84 495 účastníků (1,2 % populace v produktivním věku) a 3,42 miliardy Kč akumulovaných aktiv (0,1 % HDP). Zdaleka nejdůležitějším důvodem byla hrozba ze strany ČSSD systém uzavřít, a to již od začátku diskuse o vytvoření tohoto systému. Mezi další faktory patřil požadavek, aby zaměstnanci přispívali dalšími 2 % hrubé mzdy, nemožnost vybrat své prostředky před odchodem do důchodu a zákonem omezená nízká provize, kterou penzijní společnosti mohly platit finančním zprostředkovatelům.

4.1.3. Doplnkové penzijní spoření a penzijní připojištění se státním příspěvkem (třetí pilíř) od roku 2013

Reforma z roku 2011 se nejprve zaměřila na zvýšení bezpečnosti finančních prostředků účastníků. Doplnkový penzijní systém původně tvořilo pouze **penzijní připojištění se státním příspěvkem** vytvořené v roce 1994, které bylo popsáno výše. Na základě reformy z roku 2011 byly k 30. listopadu 2012 všechny penzijní fondy uzavřeny a úspory účastníků byly automaticky převedeny do nových „transformovaných fondů“. Původní podmínky smluv o penzijním připojištění se státním příspěvkem však zůstaly zachovány. Transformované fondy stále nabízejí záruku ročního nezáporného výnosu, možnost pobírat starobní penzi od 50 let a možnost vypovědět smlouvu a obdržet výplatu prostředků. Hlavním účelem této institucionální změny bylo posílit bezpečnost účastnických fondů oddělením aktiv účastníků od aktiv akcionářů, tj. správců fondů.

Reforma také vytvořila nový doplnkový systém pro nové účastníky. Od 1. ledna 2013 se noví účastníci mohou zapojit pouze do **doplnkového penzijního spoření**. Nesmějí vstoupit do transformovaných fondů, ale mohou se rozhodnout a přispívat do jednoho z „účastnických fondů“ s různými profily rizika a investičními strategiemi. Penzijní společnosti spravují aktiva účastníků v účastnických i transformovaných fondech.

Účastníci v transformovaných fondech mohou kdykoli přejít do doplnkového penzijního spoření a vybrat si účastnický fond podle svého výběru (tj. zvolit investiční strategii). Do konce roku 2019 přešlo do doplnkového penzijního spoření pouze 3,1 % účastníků penzijního připojištění se státním příspěvkem z roku 2012. Jednalo se zejména o starší účastníky, kteří chtěli využít možnosti předdůchodu (další podrobné informace naleznete v části [4.6](#)). Hlavní motivací k setrvání v transformovaných fondech je garance nezáporného výnosu a možnost vybrat po dosažení věku 50 let prostředky bez ztráty státního příspěvku pro ty, kteří vstoupili do roku 1999.

Cílem zavedení doplnkového penzijního spoření v roce 2013 bylo dosáhnout vyššího dlouhodobého výkonu. Tento systém se ve skutečnosti vyznačuje absencí garance nezáporného výnosu, oddělením aktiv správce penzijního fondu od úspor jeho klientů a regulačním rámcem pro odměňování penzijních společností. Z důvodu garance investují transformované fondy hlavně do nízkorizikových dluhopisů s nízkou očekávanou mírou výnosu. Účastnické fondy toto omezení nemají, a proto mohou dosáhnout vyšších výnosů.

Státní podpora byla rovněž upravena a byla zaměřena na zvýšení příspěvků placených účastníky. U všech účastníků (v transformovaných a účastnických fondech) se minimální částka měsíčních příspěvků, ke kterým náleží státní příspěvek, zvýšila v roce 2013 ze 100 až na 300 Kč. Zároveň se zvýšil maximální státní příspěvek ze 150 až na 230 Kč, u těch, kteří přispívají minimálně 1 000 Kč měsíčně. Kromě toho se rozsah příspěvků osvobozených od daně změnil z 500–1 500 Kč na 1 000–2 000 Kč měsíčně, což znamená, že účastníci musí přispívat větší částky, aby si mohli odečíst částky ze svého zdanitelného příjmu.

Po zrušení důchodového spoření se vláda rozhodla v roce 2016 dále zvýšit atraktivitu doplnkového penzijního spoření pro jednotlivce i penzijní společnosti. Od 1. ledna 2016 se do systému mohou zapojit účastníci mladší 18 let, rodiče mohou pro své děti uzavřít smlouvu o doplnkovém penzijním spoření. Místo dosažení důchodového věku, jak je tomu u státního důchodu, byl věk, od kterého mají účastníci nárok na penzi, stanoven na 60 let. V zájmu snížení podílu jednorázových vyrovnání a podpory dlouhodobého čerpání prostředků budou výplaty penze pobírané po dobu delší než deset let osvobozeny od daně. Za účelem zvýšení příspěvků se od 1. ledna 2017 zvýšila daňová úleva na příspěvky účastníka z 12 000 na–24 000 Kč ročně (tj. příspěvky mezi 1 000–3 000 Kč měsíčně jsou daňově odečitatelné) a výše příspěvků zaměstnavatelů, která se nepovažuje za zdanitelný příjem, se zvýšila o 20 000 Kč na 50 000 Kč.

Novela z roku 2016 rovněž zatraktivnila doplnkový penzijní systém pro poskytovatele. Tato skutečnost vedla ke zvýšení nákladů pro účastníky. Aby se zlepšila distribuce penzijních produktů, maximální výše provize zprostředkovatelů se zvýšila z 3,5 % na 7 % průměrné mzdy za každou novou smlouvu. V případě transformovaných fondů se maximální výše úplaty za správu zvýšila z 0,6 % na 0,8 % celkových aktiv. Maximální výše úplaty za zhodnocení majetku se mezitím snížila o 5procentních bodů na 10 % ze zisku. Zvýšení poplatků bylo zdůvodňováno obavou penzijních společností, že v tehdejší prostředí finančního trhu nemohou splnit záruku nezáporného výnosu. V případě účastnických fondů se maximální úplata za správu zvýšila z 0,8 % na 1 % celkových aktiv a maximální výše úplaty za zhodnocení majetku se zvýšila o 5procentních bodů na 15 % ze zhodnocení nad původní hodnotu penzijní jednotky. U povinného konzervativního fondu existovala výjimka, úplaty

za správu a zhodnocení se nezvýšily; jsou nižší než u ostatních účastnických fondů. Cílem zvýšení limitů úplat bylo umožnění investičních příležitostí, které mohou být nákladnější.

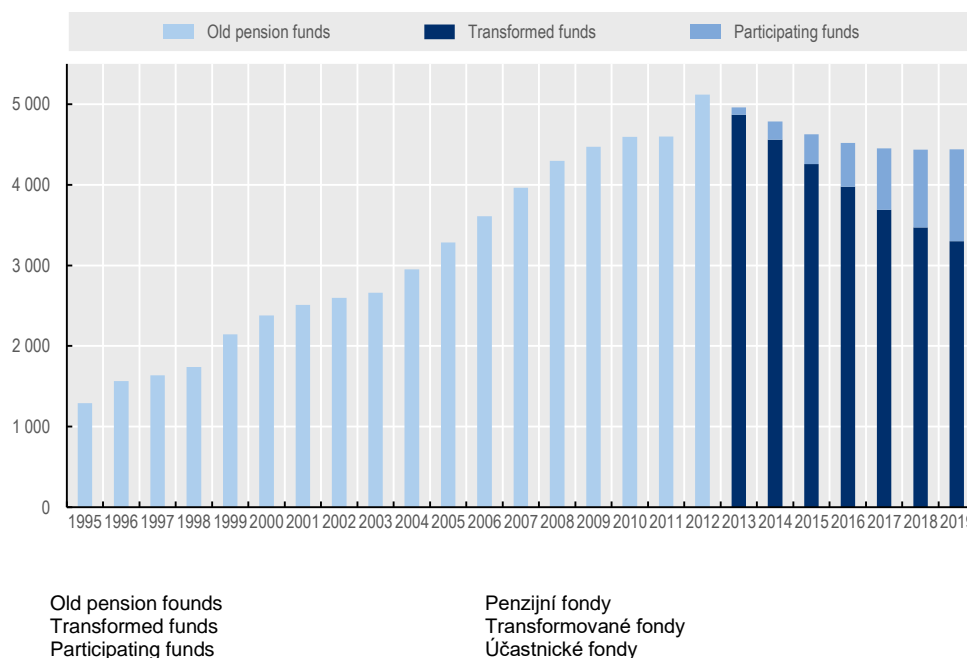
4.2. Vysoké pokrytí populace, ale malé příspěvky

4.2.1. Pokrytí (účast)

Od roku 2012 počet účastníků doplňkového penzijního systému klesá. Na konci roku 2019 mělo smlouvu o doplňkovém penzijním spoření 4,4 milionu osob, 3,3 milionu (74 %) bylo v transformovaných fondech a 1,1 milionu v účastnických fondech. Celkově tento systém ztratil od svého maximálního počtu 5,1 milionu v roce 2012 679 000 účastníků (obrázek 4.2). Tento vrchol byl způsoben zájmem účastníků těžit z pravidel penzijního připojištění se státním příspěvkem zachovaných v transformovaných fondech, které byly pro nové účastníky uzavřeny.

Obrázek č. 4.2. Počet účastníků doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění se státním příspěvkem v letech 1995–2019

V tisících účastníků



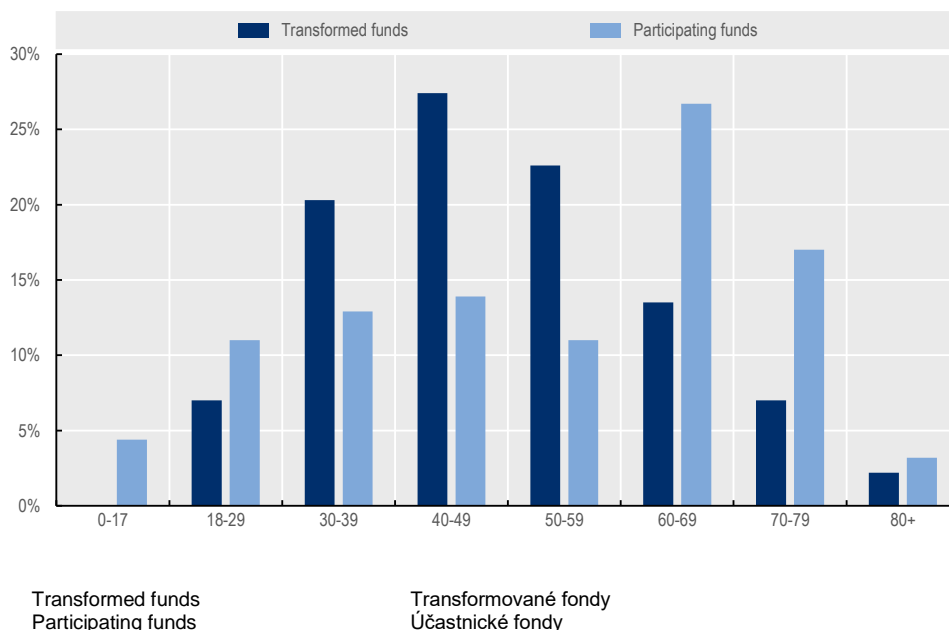
Zdroj: APS ČR, <https://www.apfcr.cz/grafy/>.

Od roku 2016 se do doplňkového penzijního spoření mohou zapojovat osoby mladší 18 let. Na konci roku 2019 mělo podle APS ČR uzavřenou smlouvu 60 584 nezletilých účastníků, což představuje 5 % všech smluv v doplňkovém penzijním spoření. Přibližně dvě třetiny těchto smluv tvoří smlouvy pro děti do devíti let. Důležitým podnětem k přivedení dětí do systému je to, že ve věku 18 let si dítě může vybrat až jednu třetinu úspor (bez příspěvků zaměstnavatele a státu), pokud doba spoření trvala nejméně deset let. Smlouvu lze kdykoli zrušit a naspořené prostředky snížené o státní příspěvky vybrat.

Ve věkové struktuře účastníků v účastnických fondech jsou více zastoupeny osoby ve vyšším věku. [Obrázek č. 4.3](#) ukazuje, že v roce 2018 bylo 70 % účastníků v transformovaných fondech ve věku 30 až 60 let, přičemž nejpočetnější skupinou byly účastníci ve věku 40 až 49 let, kteří tvořili 27 %. Naproti tomu v účastnických fondech převládala věková skupina ve věku 60–69 let (27 %), kterou následovala věková skupina 70–79 let (17 %). Tato skutečnost je možná, protože neexistuje žádný maximální věk pro vstup do systému nebo pro zahájení výběru dávek. Pro tyto starší účastníky představuje doplňkové penzijní spoření zajímavou formu investice, protože mohou čerpat prostředky, včetně státních příspěvků, už po pěti letech účasti, protože již dosáhli důchodového věku. Stále však klesá podíl účastníků ve věku nad 60 let a rok 2018 je prvním rokem od založení účastnických fondů, kdy tato věková skupina tvořila méně než polovinu všech účastníků (47 %). Z nových účastníků, kteří vstoupili do účastnických fondů v roce 2018, představuje věková skupina nad 60 let 38 %.

Obrázek č. 4.3. Věková struktura účastníků doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění, 2018

Jako procento všech účastníků

Zdroj: Ministerstvo financí České republiky, [Zpráva o vývoji finančního trhu v roce 2018](#).

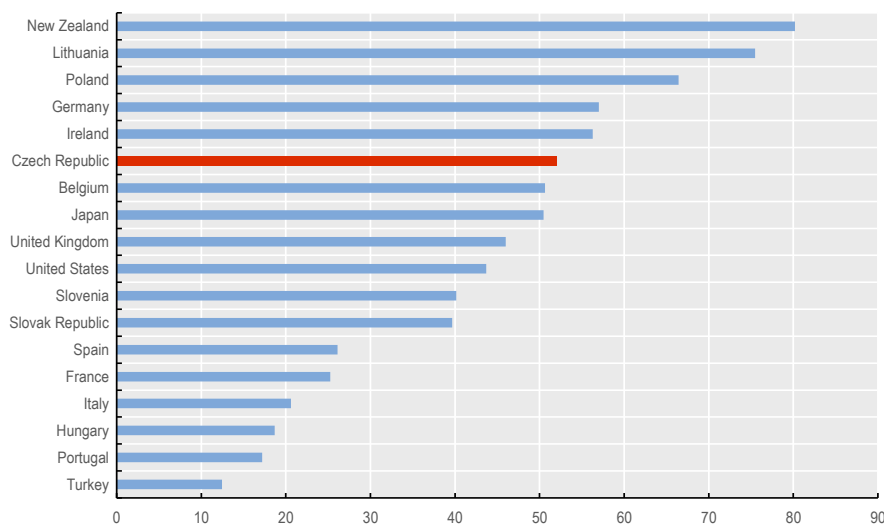
Většinu účastníků tvoří ženy. Na konci roku 2018 představovaly ženy 53 % všech účastníků doplňkového penzijního spoření. Byly zastoupeny o něco více v účastnických fondech (54 %) než v transformovaných fondech (52 %).⁴

Účast v doplňkovém penzijním spoření je poměrně vysoká. V roce 2019 bylo 52 % populace v produktivním věku (ve věku 15–64 let) účastníky doplňkového penzijního spoření. Při mezinárodním srovnání doplňkových důchodových systémů ([obrázek 4.4](#)) se jedná o údaj z horní části tabulky.

Účast v doplňkovém penzijním spoření se zvyšuje s věkem a příjmem. Účast je nižší než 20 % u osob ve věku 20 až 24 let a nižší než 40 % u osob ve věku 25 až 29 let. Nejvyšší je u osob ve věku 40 až 60 let, a to 60 % i více. Účast pak dále klesá, ale zůstává vysoká. Například ve věkové skupině 65–69 let spoří zhruba třetina seniorů. Účast se také zvyšuje s příjmem. Účastní se ho více než 40 % osob v prvním kvintilu. U osob v posledním kvintilu se jedná zhruba o 70 %. Účast je navíc vyšší u zaměstnanců (61 %) než u osob samostatně výdělečně činných (55 %).⁵

Obrázek č. 4.4. Pokrytí fondovými a soukromými penzijními programy v dobrovolných důchodových systémech

Jako procento populace v produktivním věku

Zdroj: Vlastní výpočty pomocí údajů z Ministerstva financí České republiky a OECD (2019), *Pension Markets in Focus*, <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2019.pdf>.

4.2.2. Příspěvky

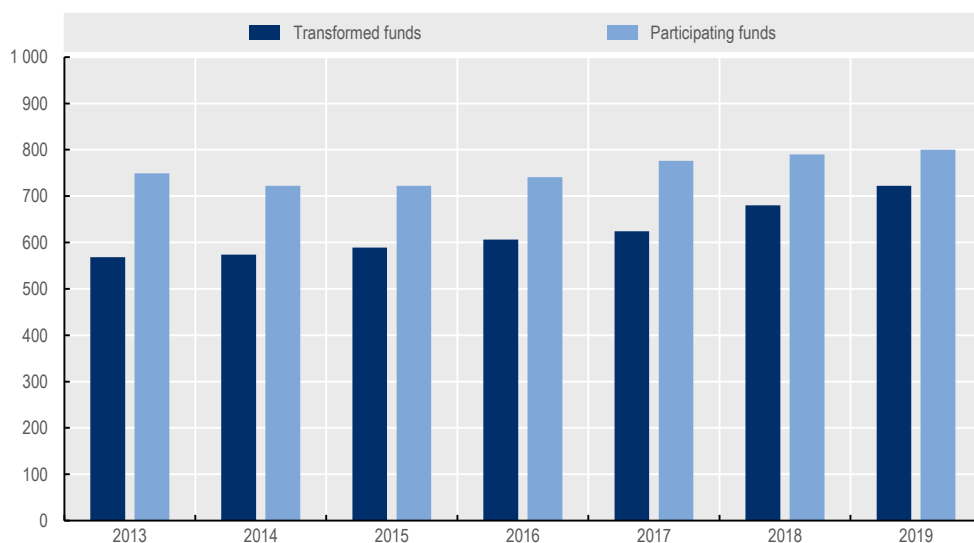
Celková výše příspěvků hrazených účastníky, zaměstnavateli a státem se od roku 2013 neustále zvyšuje. Celková výše příspěvků se zvýšila ze 47 426 milionů Kč v roce 2013 na 57 195 milionů Kč v roce 2019. V souladu s vývojem počtu účastníků klesá objem hrazených příspěvků do transformovaných fondů a roste objem příspěvků do účastnických fondů. V roce 2019 představovala celková výše příspěvků 1 % HDP. To je pod úrovní dobrovolných systémů v Kanadě, Portugalsku, na Novém Zélandu a ve Velké Británii (mezi 2 % a 3 % HDP), ale nad úrovní v Rakousku, Maďarsku a Polsku (0,3 % HDP).

Na celkové výši příspěvků se nejvyšší částkou podílí účastníci. V roce 2019 představovaly příspěvky účastníků 68 % z celkové výše, 20 % tvořily příspěvky zaměstnavatelů a stát se podílel 12 %. V transformovaných fondech je struktura příspěvků od roku 2013 stabilní. Naproti tomu struktura příspěvků v účastnických fondech se mezi lety 2013 a 2019 výrazně změnila. Podíl výše příspěvků účastníků klesl (z 91 % v roce 2013 na 69 % v roce 2019), zatímco u příspěvků zaměstnavatelů (ze 6 % v roce 2013 na 18 % v roce 2019) a státních příspěvků (ze 3 % v roce 2013 na 13 % v roce 2019) se podíl zvýšil.

Průměrná úroveň příspěvků hrazených účastníky zůstává navzdory stávajícím pobídkám nízká. Přibližně 92 % účastníků přispívá na své individuální účty. Minimální příspěvek pro účastníka je ve výši 100 Kč měsíčně. Průměrná výše měsíčního příspěvku v transformovaných i účastnických fondech však zůstává pod 1 000 Kč (přibližně 3 % průměrné mzdy v roce 2018), což je částka, ke které stát poskytuje maximální státní příspěvek, a nad kterou jsou příspěvky osvobozené od daní (obrázek 4.5). Účastníci přispívají v průměru více do účastnických fondů než do transformovaných fondů. Průměrné příspěvky v transformovaných fondech se však mezi lety 2013 a 2019 neustále zvyšovaly. Celková výše průměrných příspěvků účastníků představovala v roce 2018 přibližně 2 % průměrné mzdy.

Obrázek č. 4.5. Průměrná výše měsíčního příspěvku účastníků doplňkového penzijního spoření, 2013–19

V CZK



Transformed funds
Participating funds

Transformované fondy
Účastnické fondy

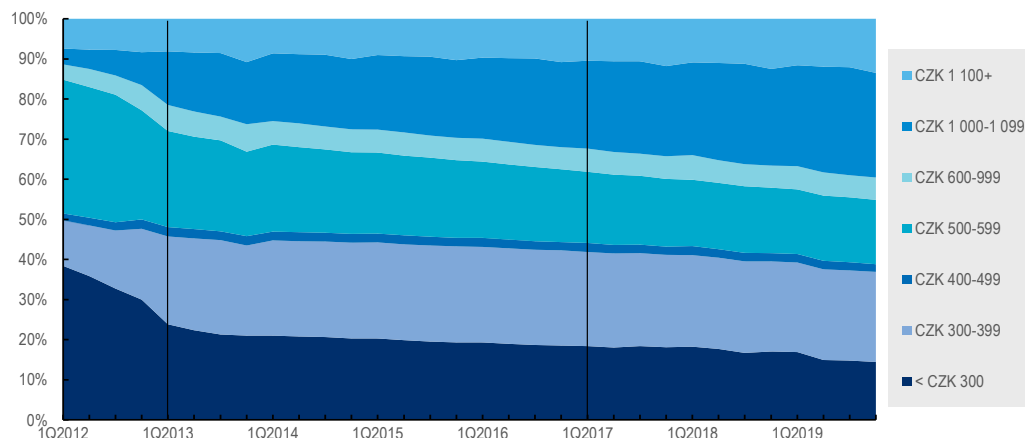
Zdroj : Ministerstvo financí České republiky, Základní ukazatele vývoje penzijního připojištění a doplňkového penzijního spoření k 31. prosinci 2019, <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/soukrome-penzijni-systemy/iii-pilir-doplnekove-penzijni-sporeni-a-p/vyvoj-penzijniho-pripojisti/2019/zakladni-ukazatele-vyvoje-penzijniho-pri-37750>.

Státní příspěvky jsou v průměru výrazně pod maximální částkou ve výši 230 Kč měsíčně. V roce 2019 získalo státní příspěvek 86 % účastníků doplňkového penzijního spoření tím, že si měsíčně přispívalo minimálně 300 Kč. V roce 2019 obdrželi účastníci průměrný státní příspěvek ve výši 139 Kč.

Starší účastníci, osoby s vyššími příjmy a osoby samostatně výdělečně činné platí vyšší příspěvky. Průměrné příspěvky účastníků mají tendenci růst s věkem. V roce 2018 přispěli účastníci ve věku 18–39 let v průměru 402 Kč měsíčně, zatímco účastníci ve věku 55–64 let přispěli částkou 1 029 Kč. Zajímavé je, že průměrné příspěvky nezletilých účastníků byly vyšší než příspěvky účastníků ve věku 18–39 let, a to 433 Kč. Průměrný příspěvek účastníků, kteří dosáhli důchodového věku (65+), byl nižší než u osob ve věku kolem 60 let, ale zůstal relativně vysoký ve výši téměř 900 Kč. Účastníci posledního příjmového kvintilu navíc přispívají v průměru více než 800 Kč měsíčně, ve srovnání s přibližně 600 Kč u ostatních kvintilů. A konečně i přes nižší účast osob samostatně výdělečně činných přispívají tyto osoby v průměru více než zaměstnanci.

Příspěvky účastníků jsou citlivé na podobu státního příspěvku. Jelikož minimální příspěvek k získání státního příspěvku vzrostl ze 100–300 Kč v roce 2013, poklesl podíl účastníků přispívajících méně než 300 Kč z 30 % v roce 2012 na 21 % v roce 2013 (14 % v roce 2019), zatímco podíl účastníků, kteří přispívají 300–399 Kč, se zvýšili z 18 % na 22 % (22 % v roce 2019) ([obrázek 4.6](#)). Zároveň se výše příspěvku nezbytného k získání maximálního státního příspěvku zvýšila z 500–1 000 Kč. Tato skutečnost se promítla do snížení podílu účastníků přispívajících částkou 500–599 Kč (z 27 % v roce 2012 na 21 % v roce 2013 a na 16 % v roce 2019) a do zvýšení podílu účastníků přispívajících částkou 1 000–1099 Kč (z 8 % v roce 2012 na 15 % v roce 2013 a na 26 % v roce 2019). Celkový podíl účastníků, kteří dostávali maximální státní příspěvek, se snížil z 50 % v roce 2012 na 21 % v roce 2013, poté se však zvýšil a dosáhl 40 % v roce 2019, což ukazuje, že se účastníci přizpůsobili novým pravidlům. Reforma daňové podpory z roku 2017 měla menší dopad na výše příspěvků. Rozsah příspěvků podléhajících odpočtu daně se změnil z 1 000–2 000 Kč na 1 000–3 000 Kč. Podíl účastníků přispívajících alespoň 2 000 Kč se však zvýšil jen nepatrně ze 6 % v roce 2016 na 7 % v roce 2019.

Obrázek č. 4.6. Rozdělení účastníků podle výše příspěvků, 2012-19 (v %)

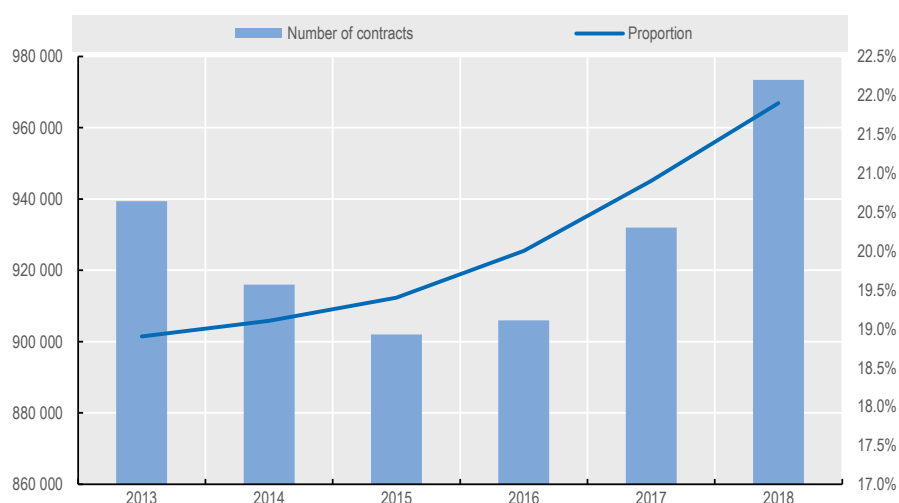


Zdroj: Ministerstvo financí ČR

Příspěvky od zaměstnavatelů dostává méně než čtvrtina účastníků, i když od roku 2016 je trend vzestupný. [Obrázek č. 4.7](#) ukazuje, že mezi lety 2013 a 2015 počet smluv s příspěvkem zaměstnavatele klesl a od roku 2016 roste. Toto zvýšení může souviset se zvýšením maximální roční výše příspěvku zaměstnavatelů o 20 000 Kč v roce 2017, které nejsou považovány za zdanitelný příjem zaměstnanců a zaměstnavatelů. K vysvětlení tohoto trendu může přispět i zlepšování ekonomických podmínek a rostoucí nedostatek kvalifikované pracovní síly. Na konci roku 2018 získalo příspěvek zaměstnavatele 22 % účastníků. Příspěvky zaměstnavatelů jsou v průměru vyšší než příspěvky účastníků (877 Kč v transformovaných fondech a 973 Kč v účastnických fondech v roce 2018, přibližně 3 % celostátní průměrné mzdy).

Obrázek č. 4.7. Smlouvy o doplňkovém penzijním spoření s příspěvkem zaměstnavatele, 2013–18

Počet (stupnice vlevo) a podíl (stupnice vpravo) smluv



Number of contracts
Proportion
Počet smluv
Podíl
Zdroj: Ministerstvo financí České republiky, [Zprávy o vývoji finančního trhu](#), 2013–2018

4.3. Stát poskytuje významné finanční pobídky

Státní podpora doplňkového penzijního spoření spočívá v pobídkách pro účastníky v podobě příznivého daňového režimu a přímých státních příspěvků, jakož i v pobídkách pro zaměstnavatele tím, že příspěvky zaměstnavatelů jsou osvobozeny od pojistného na sociálního pojištění.

4.3.1. Daňový režim doplňkového penzijního spoření

Daňový režim doplňkového penzijního spoření lze kvalifikovat jako režim „TEE“, protože příspěvky jsou částečně zdaněny, zatímco výnos z investic a výplaty penzí jsou za určitých podmínek osvobozeny od daně.

Příspěvky účastníků do transformovaných a účastnických fondů jsou hrazeny z příjmů po zdanění. Příspěvky ve výši od 300 do 1 000 Kč měsíčně jsou podporovány státními příspěvky. Příspěvky nad 12 000 Kč ročně lze odečíst od daňového základu, a to až do výše 24 000 Kč ročně.

Příspěvky zaměstnavatele se nepovažují za zdanitelný příjem zaměstnance do výše 50 000 Kč ročně. Výnos z investování nepodléhá dani z příjmu během účasti v systému, ale je zdaňována podle pravidel pro výplaty ze systému popsaných dále v tomto dokumentu.

Pokud si účastník chce vybrat prostředky, ale nesplňuje podmínky jednorázového vyrovnání nebo penze, smlouva se ukončí a veškeré státní příspěvky se vrátí státu.⁶ Pokud účastník příspěvky odečetl z daňového základu, je povinen tuto částku odečtenou z daňového základu zdanit. Výnosy z investic a příspěvky zaměstnavatele hrazené po lednu 2000 je třeba zdanit 15% daní.

Doživotní penze jsou osvobozeny od daně, a to i při odchodu do důchodu až pět let před důchodovým věkem. Penze na určenou dobu jsou zdaněny 15 %, s výjimkou případů, kdy se jedná o výplatu penze po dobu delší než deset let, kdy jsou platby osvobozeny od daně. Jednorázové vyrovnání je zdaněno 15 %, ale daňový základ tvoří pouze zhodnocení investic a příspěvky zaměstnavatele zaplacené po lednu 2000.

4.3.2. Státní příspěvky

K měsíčnímu příspěvku účastníků doplňkového penzijního spoření náleží státní příspěvek, a to:

- Nenáleží, pokud účastník přispívá méně než 300 Kč.
- 90 Kč + 20 % z částky nad 300 Kč, pokud účastník přispívá částkou 300–999 Kč.
- 230 Kč, pokud účastník přispívá alespoň 1 000 Kč.

Státní příspěvek nenáleží k příspěvku zaměstnavatele. Státní příspěvky nepodléhají dani z příjmu. Maximální hodnoty příspěvků a odpovídající státní příspěvky nebyly od roku 2013 měněny.

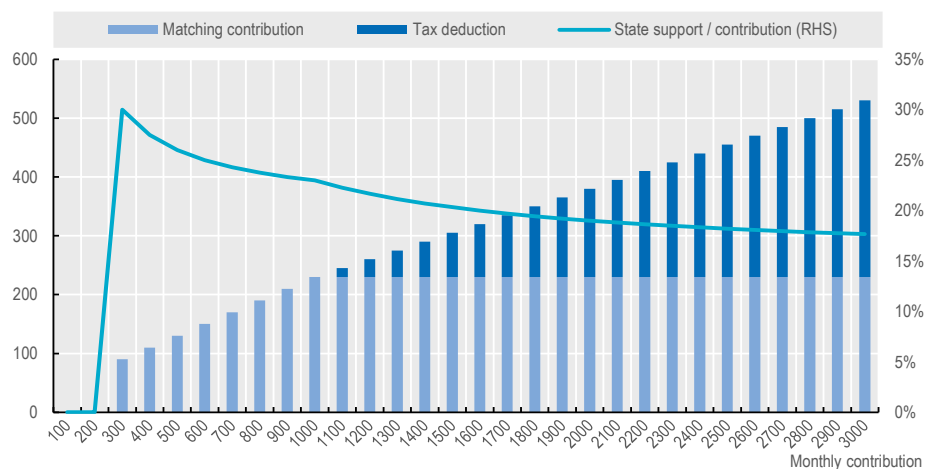
4.3.3. Celková státní podpora účastníků

Protože se daň z příjmů fyzických osob v České republice uplatňuje pevnou sazbou ve výši 15 %, státní podpora se s výší příjmu účastníka pro danou výši příspěvku nemění. Liší se však s částkou, kterou přispívají, a délkou příspěvkového období.

Státní podpora roste v nominálním vyjádření s výší příspěvků, ale v relativním vyjádření klesá (obrázek 4.8). Měsíční příspěvky ve výši 300–1 000 Kč jsou hrazeny ze zdaněných příjmů, ale náleží k nim státní příspěvek, zatímco k příspěvkům ve výši 1 000–3 000 Kč nenáleží státní příspěvek, ale jsou daňově odpočitatelné. Nominální hodnota celkové státní podpory proto s příspěvkem roste. V relativním vyjádření však státní podpora s výší příspěvku klesá. Každá osoba, která přispívá minimální pobídkovou částkou (300 Kč), získá maximální státní podporu, která představuje 30 % příspěvku účastníka. Relativní výše státní podpory pak klesá na 20 % u části příspěvků mezi 301–1 000 Kč a na 15 % u části příspěvků mezi 1 001–3 000 Kč. Celková výše státní podpory představuje 18 % příspěvku účastníka, který přispěl maximální podporovanou částkou (3 000 Kč).

Obrázek č. 4.8. Státní podpora podle výše příspěvků do doplňkového penzijního spoření

V Kč



Matching contribution

Tax deduction

State support / contribution (RHS)

Monthly contribution

Dorovnávací příspěvek

Srážka daně

Státní podpora / příspěvek (RHS)

Měsíční příspěvek

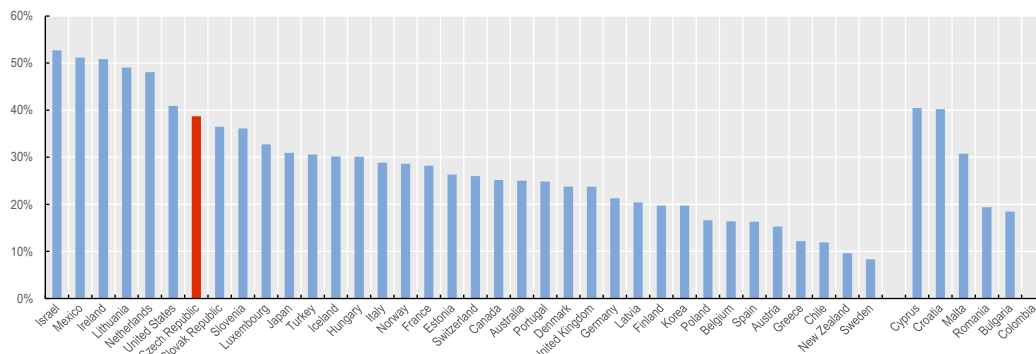
Poznámka: RHS = stupnice vpravo.

Kratší doba placení příspěvků snižuje celkovou podporu státu. To lze doložit výpočtem celkové daňové výhody poskytované účastníkovi s průměrným příjmem, pokud místo tradičního spořicího nástroje přispívá do doplňkového penzijního spoření. Celková daňová výhoda je rozdíl mezi současnou hodnotou daní uhrazených v průběhu života (tj. během akumulace a výplaty) v rámci tradičního spořicího nástroje (s daňovým režimem „TTE“) a doplňkového penzijního spoření (s daňovým režimem „TTE“ a státními příspěvky). Celková daňová výhoda klesá s kratšími dobami placení příspěvků (např. zahájením placení příspěvků později), protože účastníci ušetří méně na daních hrazených ze zhodnocení investic. Čím delší je investiční období, tím vyšší je investiční příjem, který je na tradičním spořicímu účtu zdaněn a na penzijním účtu roste bez zdanění. Pokud naopak parametry pro výpočet úrovně státních příspěvků nejsou průběžně valorizovány (např. na základě inflace nebo růstu mezd), jak tomu je od roku 2013, výhoda vyplývající z těchto státních příspěvků u delšího období placení příspěvků klesá, protože hodnota příspěvků státu ve vztahu k příjmu jednotlivce průběžně klesá.

V mezinárodním srovnání je v České republice celková daňová podpora poskytovaná účastníkovi s průměrným výdělkem v horním rozmezí (obrázek 4.9). U účastníka s průměrným výdělkem, který přispívá částkou ve výši 5 % ze mzdy v období od 20 do 65 let, představuje celková daňová výhoda 39 % současné hodnoty příspěvků. To odráží skutečnost, že účastníci v České republice kumulují výše popsané výhody (státní příspěvky spolu s odpočtem daně), s nezdaněním zhodnocením investic, aniž by platili daně z výplaty penzí, při předpokladu, že osoba v důchodu pobírá doživotní penzi.

Obrázek č. 4.9. Celková daňová podpora poskytovaná účastníkovi s průměrným výdělkem

Současná hodnota daní ušetřených v průběhu celého života, jako procento současné hodnoty příspěvků



Poznámka: Výpočty předpokládají sazby pojistného ve výši 5 % v dobrovolných systémech.

Zdroj: OECD (2018), *Financial Incentives and Retirement Savings*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306929-en>.

Jako celek je koncepce státní podpory ve srovnání s ostatními zeměmi OECD neobvyklá. Za prvé, státní podpora spojuje přímé příspěvky a daňové odpočty. Německo (Riesterova penze) je jedinou další zemí OECD s touto kombinací. Výpočet přímého státního příspěvku se navíc liší od výpočtu v jiných zemích. Jak ukazuje [tabulka 4.1](#), v zemích OECD existují dva hlavní způsoby výpočtu státního příspěvku. Austrálie, Rakousko, Chile, Maďarsko, Nový Zéland a Turecko vyjadřují státní příspěvek jako procento vlastního příspěvku účastníka z počáteční hodnoty jednotky příspěvku. To umožňuje, aby se státní příspěvky lineárně zvyšovaly, protože účastníci své částky zvyšují, a to až do maximální výše, aby se omezily rozpočtové náklady. Jiné řešení nabízí Německo, Litva a Polsko, kde je státní příspěvek pevnou nominální částkou, která je v Německu a Litvě podmíněna minimální výší příspěvku. Klíčový rozdíl mezi těmito dvěma modely spočívá v tom, že první model je neutrální z hlediska příjmů až do maximálního nároku, zatímco druhý nabízí větší pobídky pro osoby s nízkými příjmy, protože pevná částka představuje větší podíl jejich příjmu. V České republice se kombinují vlastnosti obou modelů s počáteční pevnou nominální částkou ve výši 90 Kč s podmínkou minimální výše příspěvku ve výši 300 Kč měsíčně a 20 % mírou dorovnání u příspěvků mezi 300–1 000 Kč.

Tabulka č. 4.1. Státní příspěvky do fondových penzijních systémů v zemích OECD

Země	Popis
Austrálie	50 % z dobrovolných příspěvků až do výše 500 AUD ročně, pro osobu s celkovým příjmem do 52 697 AUD. Za každý dolar, který účastník vydělá nad 37 697 AUD, je maximální nárok snížen o 3,333 centů.
Rakousko	4,25 % z příspěvků do státem sponzorovaného penzijního plánu (pevná sazba ve výši 2,75 % a variabilní sazba v závislosti na roční obecné úrovni úrokové sazby, 1,5 % pro rok 2019). Maximální uznatelná výše osobních příspěvků pro výpočet státního příspěvku je 2 875,18 EUR.
Chile	50 % z povinného příspěvku na důchod pro pracovníky ve věku 18 až 35 let s příjmem nižším než 1,5násobek minimální mzdy během prvních dvou let účasti, až 50 % z povinného příspěvku nad minimální mzdu.
Česká republika	90 Kč + 20 % z částky nad 300 Kč měsíčně, pokud účastník přispívá od 300 do 999 Kč
Maďarsko	20 % z příspěvků, až 100 000 HUF ročně v případě individuálních důchodových účtů, 150 000 HUF ročně v případě dobrovolných penzijních fondů a 130 000 HUF ročně v případě důchodového pojištění.
Německo	175 EUR ročně, pokud se součet příspěvků členů Riesterova plánu odečitatelných z daňového základu a státních příspěvků rovná nejméně 4 % ročního příjmu z předchozího roku před zdaněním (do maximální výše 2 100 EUR). Pokud je nižší než 4 %, státní příspěvek se sníží poměrným způsobem.
Litva	1,5 % z průměrné hrubé mzdy předminulého roku v Litvě pro osoby, kteří přispívají nejméně 3 % hrubého příjmu ve druhém pilíři.
Nový Zéland	50 % z příspěvků na plán KiwiSaver, až do výše 521,43 NZD.
Polsko	250 PLN, pokud se člen zapojí do programu automatické registrace, plus 240 PLN ročně, kdykoli účastník přispěje
Turecko	1 000 TRY, když se člen se zapojí do plánu automatické registrace a neodhlásí se během prvních dvou měsíců, plus 25 % z příspěvků až do výše 25 % z roční minimální mzdy.

Zdroj: OECD (2019), *Financial incentives for funded private pension plans – OECD country profiles*, <http://www.oecd.org/finance/private-pensions/FinanciaIncentives-for-Funded-Pension-Plans-in-OECD-Countries-2019.pdf>.

4.3.4. Pobídky pro zaměstnavatele

Příspěvky zaměstnavatelů do doplňkového penzijního spoření jsou osvobozeny od pojistného na sociální a zdravotní pojištění. Příspěvky zaměstnavatele do výše 50 000 Kč ročně se nepovažují za zdanitelný příjem zaměstnance. Stejný maximální limit platí pro osvobození příspěvků zaměstnavatelů od plateb pojistného na sociální a zdravotní pojištění.

4.3.5. Rozpočtové náklady

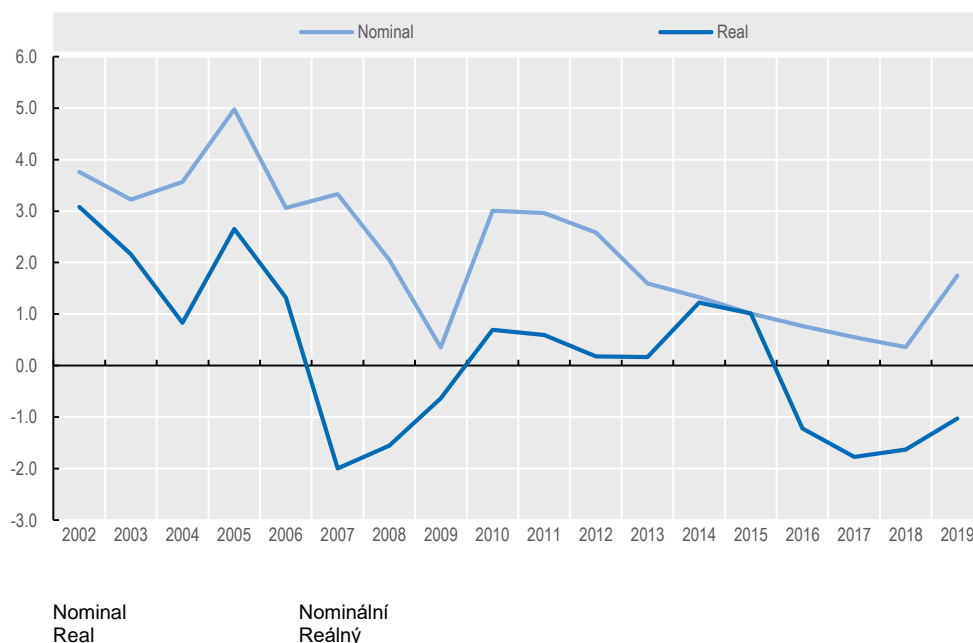
Státní podpora doplňkového penzijního spoření celkově spočívá v příspěvcích státu, daňové uznatelnosti příspěvků účastníků a osvobození příspěvků zaměstnavatelů od daně z příjmu a pojistného na sociální a zdravotní pojištění. Roční státní příspěvky se zvýšily ze 6,86 miliardy Kč v roce 2013 na 7,25 miliardy Kč v roce 2019. Daňové výdaje související s příspěvků účastníků lze pro rok 2018 odhadnout na přibližně 1,2 miliardy Kč. Náklady na příspěvky zaměstnavatele (daň z příjmu a sociální a zdravotní pojištění) lze odhadnout na přibližně 6,6 miliardy Kč ročně. Celkové rozpočtové náklady tak odpovídají přibližně 15 miliardám ročně (0,3 % HDP v roce 2018). Z toho téměř 50 % tvoří podpora příspěvků zaměstnavatelů, i když příspěvky zaměstnavatele představují pouze 20 % všech zaplacených příspěvků. Vzhledem k tomu, že účast a výše příspěvků je nejvyšší u starších osob a osob s vyššími příjmy, jsou také těmi, kteří z těchto celkových rozpočtových nákladů získávají maximum.

4.4. Nízký výnos pramení z konzervativních investičních strategií z důvodu garance ročního nezáporného výnosu

4.4.1. Výnosnost z investování

Výnos z investic v České republice v průběhu let většinou klesal, a to jak nominálně, tak v reálných hodnotách (obrázek 4.10). Zatímco v nominálním vyjádření byl průměrný výnos penzijních fondů za posledních 15 let (prosinec 2004–prosinec 2019) 2,0 % za posledních pět let (prosinec 2014–prosinec 2019) to bylo pouze 0,9 %. V reálných číslech byl průměrný výnos za posledních 15 let nulový a za posledních pět let -0,9 %. Od roku 2002 byly reálné výnosy v sedmi případech záporné, a to od roku 2007 do roku 2009 a od roku 2016 do roku 2019. Klesající trend lze částečně vysvětlit poklesem výnosů dluhopisů v daném období (například poklesl výnos z desetiletých státních dluhopisů AAA v eurozóně z 3,7 % v lednu 2005 na -0,14 % v prosinci 2019).⁷

Obrázek č. 4.10. Nominální a reálné čisté výnosy z investic dosažené penzijními fondy, 2012–19 (v %)



Poznámka: Roční výnosy se počítají jako poměr výnosů z investic na konci roku, očištěné o investiční výdaje, a průměrné úrovně aktiv v průběhu roku.

Zdroj: Globální statistika důchodů v zemích OECD.

V mezinárodním srovnání patří Česká republika mezi země OECD s nejnižším průměrným výnosem za 5–15 let (do roku 2018) (tabulka 4.2). V nominálním vyjádření zaznamenaly penzijní společnosti v České republice ze zemí s dostupnými údaji do prosince 2018 nejnižší průměrný roční výnos za pět let a po Turecku druhý nejnižší reálný výnos.

Tabulka č. 4.2. Geometrický průměr nominální a reálné roční míry výnosu penzijních aktiv, očištěný o investiční výdaje, za posledních 5, 10 a 15 let končících v roce 2018

Vybrané země OECD, v %

	Nominální			Reálný		
	5letý roční průměr	10letý roční průměr	15letý roční průměr	5letý roční průměr	10letý roční průměr	15letý roční průměr
Austrálie	8,7	6,6	7,3	6,7	4,4	4,7
Rakousko	2,7	3,8	3,1	1,2	1,9	1,2
Belgie	4,3	6,0	5,3	2,8	4,1	3,3
Kanada	6,5	7,5	6,6	4,7	5,7	4,8
Chile	6,5	7,4	6,7	3,1	4,7	3,3
Česká republika	0,8	1,4	2,1	-0,5	-0,1	0,0
Dánsko	4,9	5,9	5,8	4,2	4,6	4,2

Estonsko	2,3	4,2	2,6	0,7	2,2	-0,7
Finsko	4,5	..	..	3,9	..	..
Německo	3,5	3,9	4,0	2,5	2,7	2,5
Řecko	3,8	..	..	4,1	..	..
Maďarsko	5,0	..	..	3,6	..	..
Island	6,4	7,2	7,6	4,2	3,7	2,7
Izrael	4,1	7,1	..	4,2	5,8	..
Itálie	2,2	3,2	3,2	1,7	2,0	1,7
Korea	3,6	4,1	4,0	2,3	2,2	1,7
Lotyšsko	1,5	3,6	2,8	0,0	2,2	-1,0
Litva	3,1	..	..	1,7	..	..
Lucembursko	2,5	3,7	..	1,5	2,0	..
Mexiko	4,2	6,4	..	0,0	2,3	..
Nizozemsko	6,1	7,7	6,1	4,9	6,0	4,4
Norsko	4,9	6,2	5,9	2,3	4,0	3,7
Portugalsko	2,8	3,3	3,7	2,2	2,2	2,2
Slovenská republika	1,8	1,7	..	1,1	0,4	..
Slovinsko	5,0	5,1	..	4,3	3,8	..
Španělsko	2,2	3,4	..	1,6	2,1	..
Švýcarsko	3,1	4,2	3,3	3,1	4,2	2,9
Turecko	9,8	9,5	..	-1,5	0,1	..
Spojené státy americké	2,3	4,8	2,6	0,8	3,0	0,5

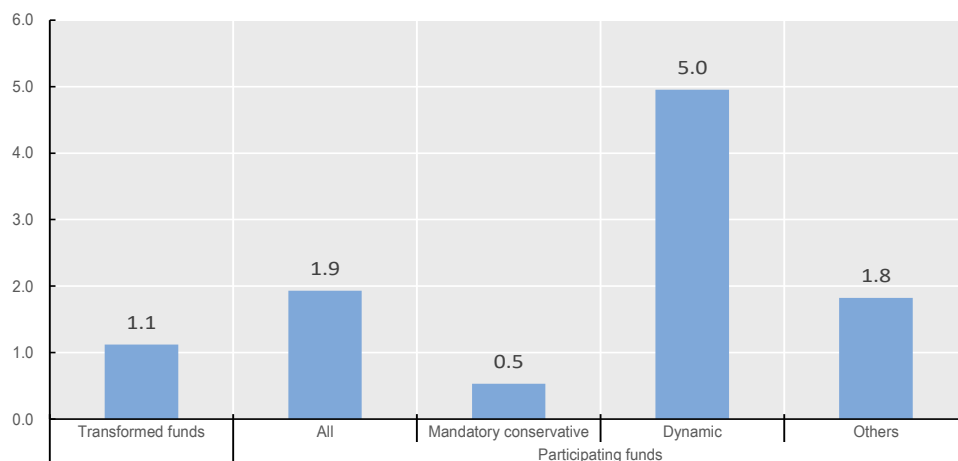
Poznámka: Roční výnosy se počítají jako poměr výnosů z investic na konci roku, očištěné o investiční výdaje, a průměrné úrovně aktiv v průběhu roku.

Zdroj: OECD (2019), *Pension Markets in Focus*, <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2019.pdf>.

Výnos se liší podle typu fondu. **Obrázek č. 4.11** uvádí průměrné nominální výnosy připisované na jednotlivé účty v letech 2013-19 podle typu fondu, vážené celkovými aktivy v každém fondu na konci roku 2019. Tento výnos zahrnuje část zisku, kterou penzijní společnosti připsávají účastníkům. Penzijní společnosti nabízejí účastníkům doplňkového penzijního spoření řadu účastnických fondů s různými strukturami portfolia a profily investičních rizik, včetně povinného konzervativního fondu. Spravují také transformované fondy, kde si účastníci nemohou zvolit investiční strategii, ale mají garanci nezáporného výnosu. Transformované fondy proto na jednotlivé účty vždy připsávají pozitivní výnosy (v průměru 1,1 % za období 2013–19). Jelikož v účastnických fondech neexistuje žádná garance, výnosy mohou být záporné, jako tomu bylo u většiny z nich v roce 2018. Od zahájení doplňkového penzijního spoření však účastnické fondy mají pozitivní roční výnosy, v průměru 1,9 %. Dynamické fondy zaznamenaly nejvyšší průměrnou roční výkonnost ve výši 5,0 %, zatímco povinné konzervativní fondy měly návratnost pouze 0,5 %.

Obrázek č. 4.11. Vážený průměr nominálních výnosů připisovaných na jednotlivé účty za období 2013–19, podle typu fondu

V procentech



Transformed funds
Mandatory conservative
All
Participating funds
Dynamic
Others

Transformované fondy
Povinné konzervativní fondy
Vše
Účastnické fondy
Dynamické fondy
Ostatní

Poznámka: Průměrné výnosy vážené celkovými aktivy v každém fondu na konci roku 2019.

Zdroj: Výpočty OECD na základě údajů APS ČR.

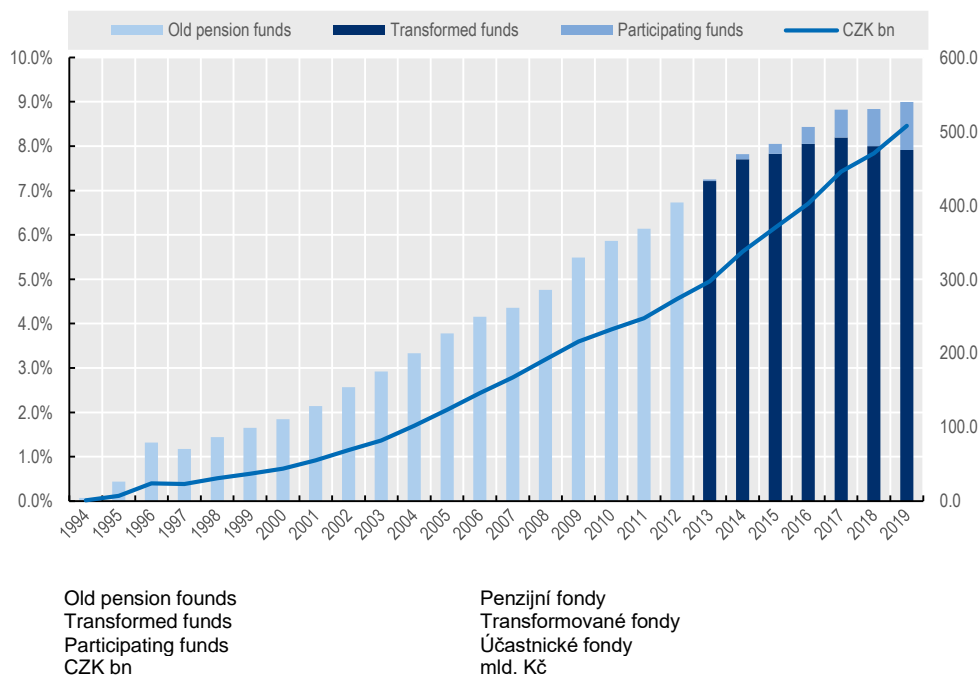
K vysvětlení této nízké celkové výnosnosti může přispět několik faktorů. Výnosnost je skutečně výsledkem mnoha faktorů, zejména podílu aktiv ve fondech bez garance, strategií alokace aktiv, investičních omezení a poplatků.

4.4.2. Aktiva ve správě

Většina aktiv v doplňkovém penzijním spoření se nachází ve fondech poskytujících garanci ročního nezáporného výnosu. Celkově transformované a účastnické fondy ke konci roku 2019 spravovaly aktiva v úhrnné výši 507,7 miliardy Kč, neboli 9 % HDP. Transformované fondy shromáždily z celkové hodnoty 88 % (obrázek 4.12).

Obrázek č. 4.12. Celková aktiva v systému penzijního připojištění se státním příspěvkem a doplňkového penzijního spoření, 1994–2019

V procentech HDP a v celkovém úhrnu v miliardách Kč (stupnice vpravo)

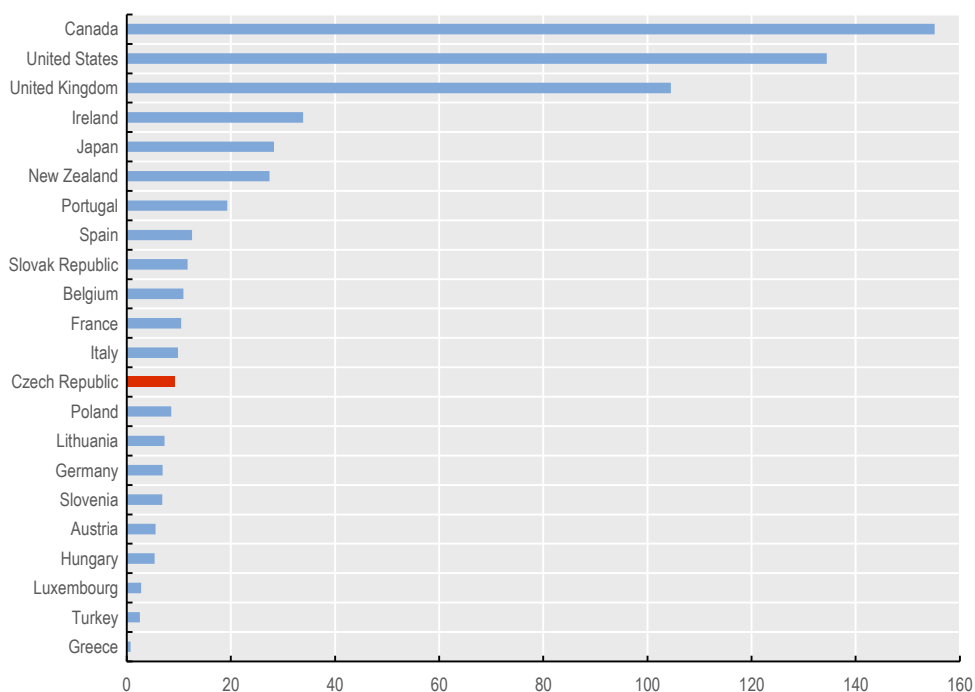


Zdroj : Ministerstvo financí České republiky [Výroční zpráva – Státní dohled nad penzijními fondy](#) v letech 2000-2004, [Zprávy ČNB o výkonu dohledu nad finančním trhem](#) v letech 2005–2018, Databáze - HDP v zemích OECD.

Ve srovnání s jinými dobrovolnými systémy v zemích OECD se český doplňkový penzijní systém umísťuje na spodních příčkách. S ohledem na velikost ekonomiky představují aktiva spravovaná transformovanými a účastnickými fondy pouze 9 % HDP. Procentuální zastoupení aktiv spravovaných v rámci dobrovolných penzijních systémů vůči HDP je hluboko pod průměrnou hodnotou ostatních zemí která byla 28 % v roce 2018 (obrázek 4.13).⁸ Kromě toho, že některé systémy jsou starší než český (např. systémy ve Spojeném království, USA), přispívají k tomuto nízkému hodnocení nízká úroveň příspěvků a nízká výnosnost.

Obrázek č. 4.13. Celková aktiva v dobrovolných penzijních systémech OECD, 2018

Jako procento HDP



Zdroj: OECD (2019), *Pension Markets in Focus*, <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2019.pdf>.

4.4.3. Alokace investic

Účastníci doplňkového penzijního spoření mají možnost výběru investiční strategie. Penzijní společnosti musí ze zákona nabídnout povinný konzervativní fond. Kromě toho mohou nabídnout řadu dalších účastnických fondů s různými strukturami portfolia a profily investičních rizik. Účastníci si v rámci investiční strategie zvolí jeden nebo více účastnických fondů nabízených jejich penzijní společností. Účastníci v transformovaných fondech nemají možnost výběru investiční strategie.

V doplňkovém penzijním spoření neexistuje žádná výchozí investiční strategie. Účastníci se mohou řídit doporučením penzijní společnosti na základě jejich odpovědi v investičním dotazníku, který hodnotí jejich rizikový profil a investiční horizont. Pokud nechtějí dotazník vyplnit, penzijní společnost doporučuje povinný konzervativní fond, který by byl v takovém případě považován za výchozí. K 30. září 2019 bylo podle APS ČR 88 % účastníků doplňkového penzijního spoření ve věku do 50 let v jiném než konzervativním fondu. Účastníci mohou kombinovat různé účastnické fondy a v kteroukoliv dobu mohou své alokace změnit. Některé penzijní společnosti nabízejí také investiční strategie životního cyklu, které v průběhu času mění váhu různých účastnických fondů. Penzijní společnosti jsou rovněž povinny automaticky převést aktiva účastníků do konzervativního účastnického fondu, a to nejpozději pět let před dosažením do důchodového věku účastníka. Převod může probíhat postupně v průběhu několika let, ale ve většině případů společnosti realizují převod najednou, těsně před dosažením této věkové hranice. Tento postup však znevýhodňuje účastníky, u nichž došlo k investičním ztrátám těsně před převodem. Účastník však může penzijní společnost písemně požádat, aby převod nerealizovala, i když se to podle APS ČR v praxi podle všeho neděje.

Na konci roku 2019 bylo 37 % aktiv účastnických fondů v jednom z povinných konzervativních fondů. Jedná se o pokles ze 62 % v roce 2013. Podle ministerstva financí to pravděpodobně souvisí se změnami věkové struktury účastníků, kdy došlo ke zvýšení podílu účastníků mladších 49 let. Tito účastníci mohou kvůli svému delšímu investičnímu horizontu upřednostňovat dynamické investiční strategie. Aktiva ve vyvážených fondech představovala 23 % aktiv v účastnických fondech a 18 % byla aktiva v dynamických fondech.

Z důvodu garance nezáporného výnosu jsou portfolia transformovaných fondů velmi konzervativní. Na konci roku 2019 převedly transformované fondy většinu svých aktiv do dluhových cenných papírů (78,4 % z celkových aktiv), přičemž investovaly pouze 0,1 % celkových aktiv do akcií, 1,3 % do systémů kolektivního investování a 19,4 % do hotovosti a vkladů.

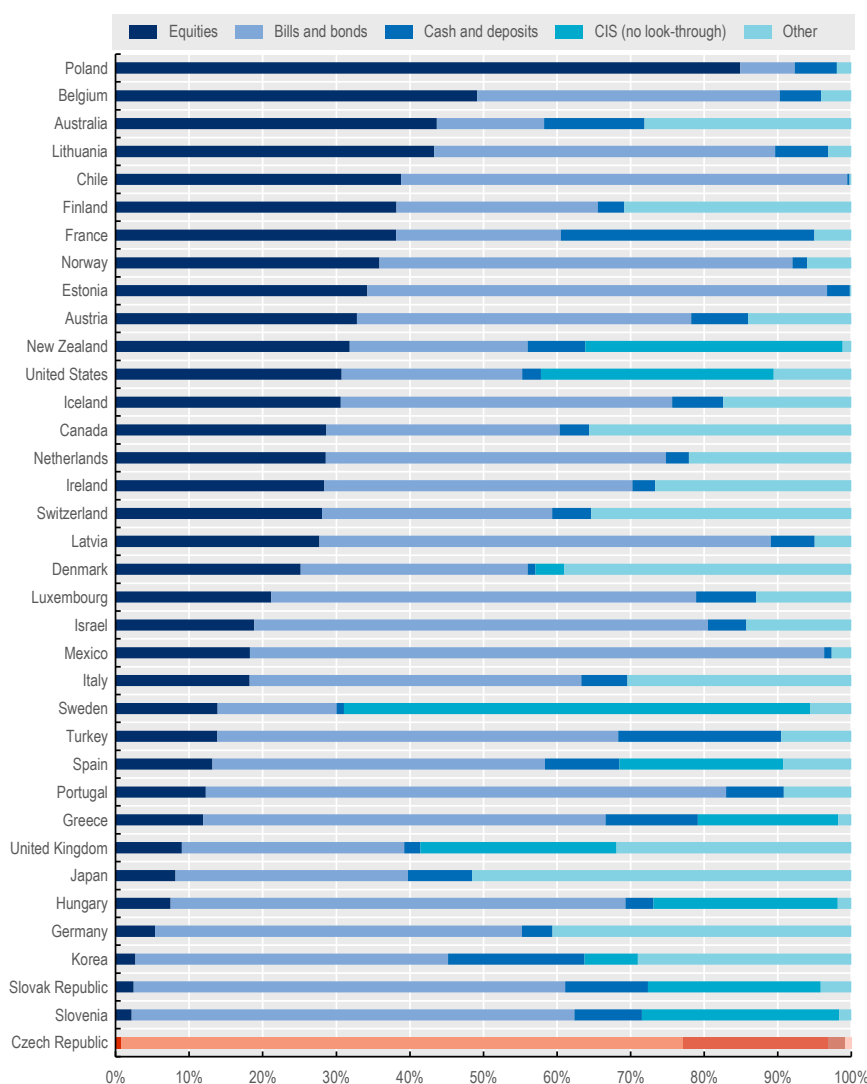
Struktura aktiv účastnických fondů je obecně méně konzervativní než struktura transformovaných fondů. Na konci roku 2019 měly účastnické fondy 32,0 % svých aktiv investovaných do dluhových cenných papírů, 48,3 % tvořila hotovost a vklady, 7,5 % byly investice do akcií a 11,5 % do systémů kolektivního investování.⁹ V roce 2018 představovaly investice povinných konzervativních účastnických fondů do dluhových cenných papírů 40,8 % jejich aktiv a investice do vkladů 59,1 %. Naproti tomu ostatní účastnické fondy měly vyšší podíl investic do akcií (10,0 %) a systémů kolektivního investování (16,3 % aktiv). Jejich investice do dluhových cenných papírů činily 36,2 % a investice do hotovosti a vkladů se pohybovaly do 37,2 % jejich celkových aktiv.

Na konci roku 2018 byla Česká republika v rámci zemí OECD zemí s nejnižší alokací do akcií. [Obrázek č. 4.14](#) ukazuje alokaci aktiv ve vybraných investičních kategoriích v zemích OECD na konci roku 2018. Česká republika je v dolní části grafu s alokací do akcií ve výši 0,7 %. Je to také země s největší alokací do dluhových cenných papírů (76,5 %). Tato skutečnost je zřejmě důsledkem váhy transformovaných fondů v doplňkovém penzijním spoření.

Zahraněční investice penzijních fondů představovaly na konci roku 2018 13,9 % z celkových investic. Převážná část zahraničních investic byla v Evropské unii (76 %), následovaly investice v Severní Americe (11 %). Expozice v cizí měně činila 8,1 %. Zahraniční investice účastnických fondů průběžně významně vzrostly, z 5,0 % v roce 2013 na 25,3 % v roce 2018. Ve stejném období se zahraniční investice transformovaných fondů pohybovaly mezi 10 % až 15 % celkových investic.

Obrázek č. 4.14. Alokace aktiv ve vybraných investičních kategoriích v zemích OECD, 2018

Jako procento z celkové investice



Equities
Bills and bonds
Cash and deposits

CIS (no look-through)
Other

Akcie
Dluhopisy a obligace
Hotovost a vklady
Nástroje kolektivního investování (bez přístupu look-through)
Jiné

Poznámka: Kategorie „Ostatní“ zahrnuje půjčky, pozemky a budovy, nealokované pojistné smlouvy, zajišťovací fondy, fondy soukromého kapitálu, strukturované produkty, jiné podílové fondy (tj. aktiva neinvestovaná do akcií, dluhových cenných papírů nebo hotovosti a vkladů) a další investice. OECD databáze globálních statistik důchodů shromažďuje informace o investování do fondů kolektivního investování (CIS) a přístup look-through do těchto investic - akcií, dluhových cenných papírů, hotovosti a vkladů a dalších. Údaje o alokaci aktiv na těchto výsledcích zahrnují přímé investice do akcií, dluhových cenných papírů, hotovosti a vkladů a nepřímé investice prostřednictvím fondů kolektivního investování, pokud je look-through investic přes CIS k dispozici. Pokud přístup look-through není k dispozici, jsou investice do fondu kolektivního investování zobrazeny v samostatné kategorii a údaje zobrazuje pouze přímé investice aktiv do akcií, dluhopisů a obligací, hotovosti a vklady.

Zdroj: OECD (2019), *Pension Markets in Focus*, <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2019.pdf>.

4.4.4. Investiční omezení

Zákon dává transformovaným fondům a účastnickým fondům určitá omezení v oblasti investic (tabulka 4.3). V rámci účastnických fondů platí pro povinné konzervativní fondy konkrétní limity. Investice do majetkových cenných papírů nejsou povoleny u povinných konzervativních fondů, zatímco u ostatních účastnických fondů neexistuje žádný limit a u transformovaných fondů je maximální limit 70 %. Povinné konzervativní fondy mají rovněž větší omezení než ostatní fondy, pokud jde o investice do soukromých dluhopisů a retailových investičních fondů (30 % pro obě třídy aktiv společně). Povinné konzervativní fondy navíc nemohou mít portfolia se splatností delší než pět let. Zákon také stanoví podmínky pro uzavírání obchodů s finančními deriváty. Ty jsou omezeny pouze za účelem efektivní správy aktiv.

Tabulka č. 4.3. Limity portfolia k prosinci 2019

	Transformované fondy	Konzervativní účastnické fondy	Ostatní účastnické fondy
Majetkové cenné papíry	- Maximálně 70 % z akcií obchodovaných na regulovaných trzích OECD (v opačném případě maximálně 5 %) (1) - Maximálně 10 % na jednoho emitenta/emisi	Nepovoleno	- ČNB neověřuje žádný limit pro akcie obchodované na regulovaném trhu nebo v mnohostranném obchodním systému (MTF) - Maximálně 5 % na jednoho emitenta/emisi
Nemovitost	10 %	Nepovoleno	Nepovoleno
Dluhové cenné papíry vydané vládou	Žádný limit pro dluhopisy a nástroje peněžního trhu členů OECD nebo mezinárodních institucí, kam Česká republika patří (v opačném případě maximálně 70 %)	- Bez omezení pro dluhopisy a nástroje peněžního trhu členských států EU a OECD, jejichž rating patří mezi 5 nejlepších ratingových kategorií - Maximálně 5 % cenných papírů a nástrojů peněžního trhu vydaných jedním emitentem (kromě dluhopisů a nástrojů peněžního trhu vydaných Českou republikou nebo ČNB)	- Bez omezení pro dluhopisy obchodované na regulovaném trhu EU nebo EU MTF ověřené ČNB - Maximálně 5 % cenných papírů a nástrojů peněžního trhu vydaných jedním emitentem (kromě dluhopisů a nástrojů peněžního trhu vydaných Českou republikou nebo ČNB)
Dluhopisy vydané soukromým sektorem	- Maximálně 70 % u dluhopisů emitovaných soukromým sektorem obchodovaných na trhu OECD (v opačném případě maximálně 5 %) (1) - Maximálně 10 % na jednoho emitenta/emisi	- Maximálně 30 % u dluhopisů, jejichž hodnocení patří mezi nejlepších 5 ratingových kategorií - Maximálně 5 % na jednoho emitenta/emisi	- Bez omezení - Maximálně 5 % na jednoho emitenta/emisi
Retailové investiční fondy	- Maximálně 70 % pro otevřené fondy obchodované na regulovaném trhu OECD (v opačném případě maximálně 5 %) (1)	- Maximálně 30 % pro fondy peněžního trhu s kvalifikovaným hodnocením - Maximálně 10 % na jednoho emitenta/emisi	- Maximálně 60 % u fondů kolektivního investování, které mají povolení k veřejné nabídce v České republice

	- Maximálně 10 % na jednoho emitenta/emisi		- V rámci limitu pro fondy kolektivního investování jsou povoleny investice do specializovaných investičních fondů až do výše 20 %, avšak maximálně 10 % lze investovat do cenných papírů, které nereplikují složení finančního indexu, který může být podkladem derivátu - Maximálně 10 % na jeden fond kolektivního investování a 35 % pro skupinu emitentů
Soukromé investiční fondy	- Maximálně 70 % pro soukromé investiční fondy obchodované na trzích OECD (v opačném případě maximálně 5 %) (1) - Maximálně 10 % na jednoho emitenta/emisi	Nepovoleno	Nepovoleno
Půjčky	Maximálně 5 %	Nepovoleno	Maximálně 5 %
Bankovní vklady	- Neexistuje limit pro vklady a depozitní certifikáty v bankách OECD - Maximálně 10 % nebo 20 milionů Kč na jednoho emitenta/emisi	- Neexistuje limit pro regulované banky - Maximálně 10 % na jednoho emitenta/emisi	- Neexistuje limit pro regulované banky - Maximálně 10 % na jednoho emitenta/emisi
Cizí měna	Maximálně 50 %	Neexistuje limit, ale kurzovní riziko musí být zajištěno v plném rozsahu	Bez omezení
Deriváty	Pouze zajišťovací deriváty	Pouze deriváty pro zajištění kurzovních a úrokových rizik	- Maximálně 80 % hodnoty vlastního kapitálu fondu pro otevřenou pozici finančních derivátů - Pokud je protistranou regulovaná banka, nesmí riziko překročit 10 % hodnoty aktiv fondu - Pokud je protistranou jiný subjekt, nesmí riziko překročit 5 % hodnoty aktiv fondu

Poznámka: (1) Podle příslušných právních předpisů může být maximálně 5 % aktiv transformovaného fondu investováno do kategorií aktiv, která nejsou v zákoně uvedeny. To znamená, že uvedený 5% limit je společný pro všechny příslušné kategorie aktiv v tabulce.

Zdroj: OECD (2019), *Annual Survey of Investment Regulation of Pension Funds*, <http://www.oecd.org/da/fin/private-pensions/annualsurveyofinvestmentregulationofpensionfunds.htm>.

4.4.5. Poplatky

Základní poplatky, které penzijní společnosti účtují účastníkům jsou úplata za správu a úplata za zhodnocení (tabulka 4.4). Pokud navíc účastník požádá o změnu účastnického fondu více než jednou ročně, může mu penzijní společnost účtovat poplatek, a to až do výše 500 Kč. Obdobně, pokud k převodu majetku do jiné penzijní společnosti dojde méně než pět let po uzavření smlouvy, může si penzijní společnost účtovat poplatek, a to až do výše 800 Kč. Penzijní společnosti jsou rovněž oprávněny účtovat poplatek za zaslání výpisu důchodových dávek více než jednou ročně.

Tabulka č. 4.4. Hlavní typy poplatků účtovaných penzijními společnostmi

	Transformované fondy	Konzervativní účastnické fondy	Ostatní účastnické fondy
Úplata za správu	Až 0,8 % průměrné roční hodnoty fondu	Až 0,4 % průměrné roční hodnoty fondu	Až 1 % průměrné roční hodnoty fondu
Úplata za zhodnocení	Až 10 % ze zisku	Až 10 % (průměrné hodnoty důchodové jednotky v t – nejvyšší roční průměrná hodnota důchodové jednotky od t 0) × průměrný počet důchodových jednotek v t	Až 15 % (průměrné hodnoty důchodové jednotky v t – nejvyšší roční průměrná hodnota důchodové jednotky od t 0) × průměrný počet důchodových jednotek v t
Změna fondu		Až 500 Kč	Až 500 Kč
Převod finančních prostředků do jiné penzijní společnosti	Až 800 Kč	Až 800 Kč	Až 800 Kč

Poznámka: t je aktuální období a fa je doba od vytvoření fondu.

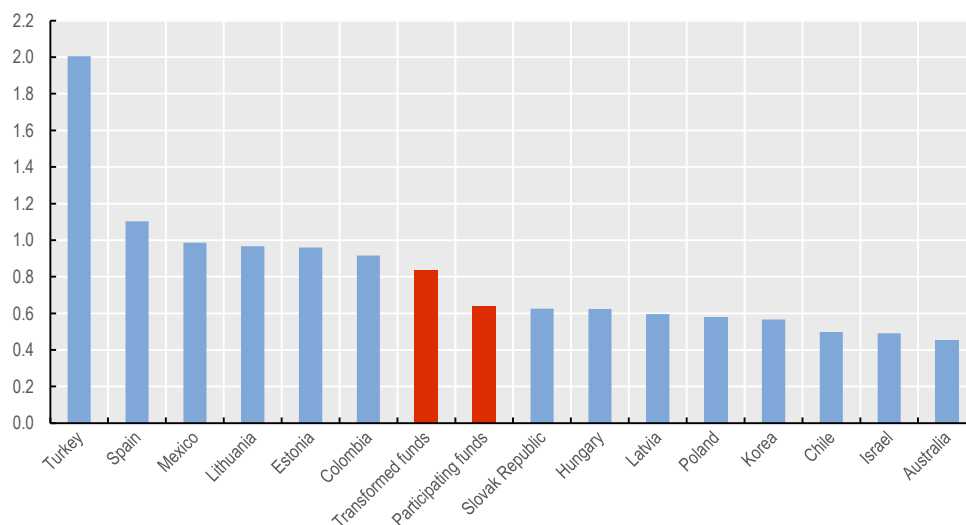
Nárok na úplatu za zhodnocení majetku u účastnických fondů je založen na principu high water mark. Pokud je průměrná hodnota penzijní jednotky nižší než její historické maximum, penzijní společnost žádnou úplatu za zhodnocení nezíská. Jinak je úplata za zhodnocení procentem (10 % nebo 15 %) z rozdílu průměrné hodnoty a historické maximální hodnoty. Tento mechanismus byl zaveden s cílem motivovat penzijní společnosti, aby se zaměřily se na dlouhodobou výkonnost. Zatím je obtížné zhodnotit zlepšení výnosnosti, ale tento typ opatření potřebuje určitý čas, aby se dostavily výsledky.

Penzijní společnosti nemusí mít motivaci a investovat do určitých tříd aktiv, které od nich vyžadují úhradu vyššího investičního poplatku externím správcům aktiv. Investice do alternativních tříd aktiv s vyššími investičními poplatky mohou snížit výnos penzijních společností ze správcovských a výkonnostních poplatků, které účtují účastníkům, protože tyto poplatky zahrnují všechny výdaje nabízených fondů, které nabízejí. Investice do alternativních tříd aktiv však mohou zvýšit výnosy očištěné o poplatky, což by penzijním společnostem umožnilo získat vyšší platu za zhodnocení a poskytovat účastníkům lepší riziku přiměřené výnosy očištěné poplatky.

Poplatky účtované penzijními společnostmi jsou v mezinárodním srovnání průměrné. [Obrázek č. 4.15](#) porovnává celkovou částku uhrazených poplatků jako procento z celkové částky spravovaných aktiv pro penzijní plány typu DC (příspěvkově definované) ve vybraných zemích OECD. Zahrnuje všechny poplatky přímo placené účastníky, nezávisle na způsobu, jakým jsou odvozeny (podle platů, příspěvků, hodnoty aktiva, výkonu nebo jako pevná částka). V roce 2018 účtovaly penzijní společnosti členům celkové poplatky ve výši 0,8 % spravovaných aktiv (0,8 % u transformovaných fondů a 0,6 % u účastnických fondů). Tato úroveň se nachází uprostřed v rámci zobrazených zemí.

Obrázek č. 4.15. Poplatky nebo provize účtované účastníkům DC plánů ve vybraných zemích OECD, 2018

Jako procento z celkové investice



Poznámka: Údaje za Českou republiku se týkají pouze poplatků za správu a výkon.

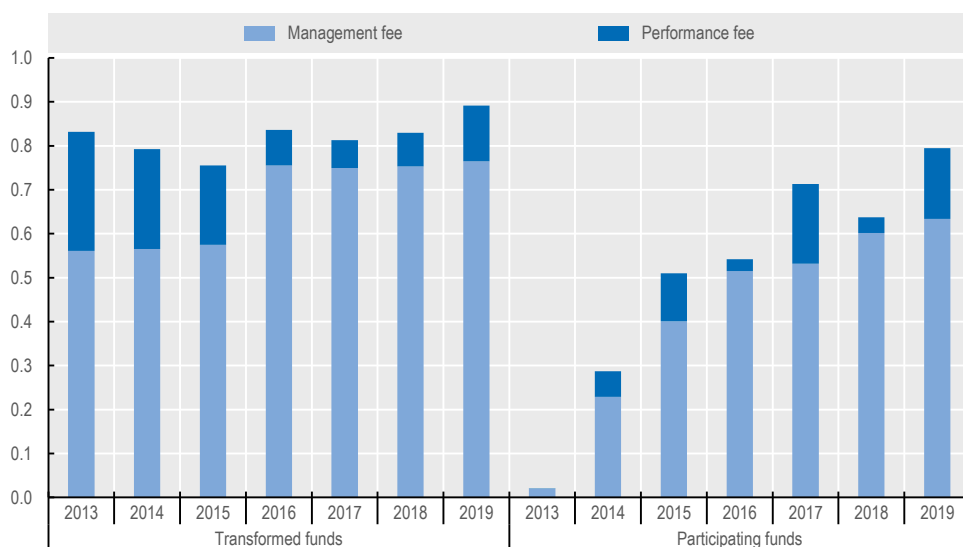
Zdroj: OECD (2019), *Pension Markets in Focus*, <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2019.pdf>.

Pokud však poplatky v jednotlivých zemích nepokrývají stejné nákladové položky, může být toto srovnání úhrnných poplatků částečně zavádějící. Země, kde poplatky za správu přímo účtované účastníkům zahrnují velkou škálu nákladů, mohou skutečně vypadat dražší než země, kde poplatky za správu zahrnují menší škálu nákladů. V České republice poplatky zahrnují veškeré investiční a administrativní náklady. Han a Stanko (2018 [1]) analyzují, do jaké míry jsou různé prvky nákladů a poplatků pokryty poplatky účtovanými účastníkům penzijního programu a skupinovým jurisdikcím ze podle skupin stejných nebo velmi podobných položek, které jsou ve skutečnosti pokryty poplatky za správu. Z toho vyplývá, že v mnoha zemích přímé poplatky pokrývají náklady pouze částečně, takže údaje o celkových poplatcích pro účastníky jsou podhodnoceny.¹⁰ Umístění České republiky ve středu žebříčku nemusí odpovídat realitě, protože nižší hodnoty poplatků za správu v ostatních zemích mohou vyplývat z faktu, že nemusí pokrývat všechny náklady.

Reforma z roku 2016 měla dopad na poplatky účtované u transformovaných fondů, poplatky u účastnických fondů je postupně dorovnávají. Jak ukazuje [obrázek 4.16](#), struktura poplatků účtovaných u transformovaných fondů se v roce 2016 změnila, přičemž podíl úplaty za správu celkově vzrostl ze 76 % na 90 %. Zákon z roku 2016 skutečně zvýšil maximální hranici úplaty za správu (z 0,6 % na 0,8 % z aktiv) a snížil maximální hranici úplata za zhodnocení (z 15 % na 10 % z výnosů). V případě účastnických fondů se v roce 2016 zvýšily maximální limity poplatků u nekonzervativních fondů, z 0,8 % na 1 % z aktiv u úplaty za správu a z 10 % na 15 % z vyššího výkonu u úplaty za zhodnocení. Podíl aktiv v povinných konzervativních fondech navíc v průběhu času klesal (z 62 % aktiv v podílových fondech v roce 2013 na 37 % v roce 2019), což dále vysvětluje nárůst poplatků účtovaných u účastnických fondů, protože maximální limity poplatků u konzervativních fondů jsou nižší než u ostatních fondů ([tabulka 4.4](#)). Tento vzestupný trend také naznačuje, že penzijní společnosti účtují maximální povolené částky.

Obrázek č. 4.16. Vývoj úplat za správu a za zhodnocení účtovaných penzijními společnostmi podle typu fondu, 2013–19

Jako procento celkových aktiv



Management fee
Performance fee
Transformed funds
Participating funds

Poplatek za správu
Výkonnostní odměna
Transformované fondy
Účastnické fondy

Zdroj: CNB-ARAD.

4.5. Garance ročního nezáporného výnosu nutí penzijní společnosti plnit určité kapitálové požadavky

Legislativa požaduje, aby penzijní společnosti měly počáteční kapitál ve výši 50 milionů Kč. Penzijní společnost musí udržovat hodnotu kapitálu v souladu se spravovanými aktivy. Kapitál by měl být součtem alespoň:

- 50 mil. Kč navýšených o 0,05 % hodnoty aktiv v účastnických a transformovaných fondech nad 5 mld. Kč (tato částka se přestane navýšovat, jakmile dosáhne 500 mil. Kč);
- 25 % ze součtu odpisů hmotného a nehmotného majetku a správních nákladů penzijní společnosti za předchozí účetní období.¹¹

Existuje také zvláštní kapitálový požadavek na krytí rizik spojených s aktivy a pasivy transformovaných fondů. Závazky obsahují garanci nezáporného výnosu, která se vztahuje na příspěvky účastníků, zaměstnavatelů a státu, a na vyplácené dávky pro osoby, které si zvolily doživotní penzi. Tento kapitálový požadavek je 8 % ze součtu hodnot rizikově vážených aktiv. Pokud jsou pasiva transformovaného fondu vyšší než aktiva, je penzijní společnost povinna převést do transformovaného fondu z vlastního kapitálu aktiva nezbytná k vyrovnání tohoto rozdílu, a to nejpozději do 30 dnů po skončení čtvrtletí, ve kterém pasiva převýšila aktiva.

Poměr kapitálu penzijních společností se v posledních letech zvýšil. [Tabulka 4.5](#) uvádí poměr kapitálu penzijních společností k jejich kumulativním kapitálovým požadavkům v letech 2013 až 2019. Tento poměr mezi lety 2013 a 2016 poklesl. Ministerstvo financí považovalo tento vývoj za nepříznivý, zejména z důvodu možného budoucího rizika snížení tržní ceny dluhopisů, které tvoří většinu portfolia transformovaných fondů spravovaných penzijními společnostmi. Vzhledem k zákonem stanovené garanci, že nelze snížit hodnotu transformovaného fondu, pokud se úrokové sazby zvýší z jejich současné nízké úrovně, a v důsledku toho dojde k souvisejícímu poklesu ceny dluhopisů držených při tržní hodnotě, penzijní společnosti by musely nahradit ztráty z vlastního kapitálu.¹² Poměr kapitálu se zvýšil v letech 2017, 2018 a 2019. Toto zvýšení bylo způsobeno zvýšením kapitálu penzijních společností a snížením kapitálových požadavků (minimálně v letech 2017 a 2018). Toto snížení kapitálových požadavků bylo způsobeno méně rizikovým profilem aktiv vyplývajícím ze zvýšené alokace do vkladů u úvěrových institucí.

Tabulka č. 4.5. Kapitál a kapitálový požadavek, 2013–19

V miliardách Kč

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kapitál	9,1	8,3	8,8	8,9	9,0	9,3	10,5
Kapitálový požadavek	6,1	6,0	6,6	7,4	6,5	6,1	6,2
Poměr kapitálu (v %)	148,5	139,7	132,6	119,9	139,7	153,8	168,0
Kombinovaný přebytek kapitálu	14,2	18,1	18,0	16,9	12,6	9,1	14,7

Zdroj: CNB-ARAD.

Zvýšení kapitálového poměru od roku 2017 nemusí být známkou lepší odolnosti penzijních společností vůči nepříznivému vývoji na finančních trzích. Doplnit hodnocení může ukazatel kombinovaný přebytek kapitálu (poslední řádek [tabulky 4.5](#)). Jde o součet vlastního kapitálu transformovaných fondů a přebytku kapitálu penzijní společnosti v jejím majetku nad kapitálovými požadavky platnými pro penzijní společnosti. Tento kombinovaný kapitálový přebytek představuje maximální možnou úroveň ztrát, která by vedla k poklesu kapitálu penzijních společností na úroveň jejich kapitálových požadavků. Tento ukazatel byl mezi lety 2015 a 2018 poklesl na polovinu, a to v zásadě kvůli snížení podílu akcií v majetku transformovaných fondů. To naznačuje nižší bezpečnostní polštář a nižší kapacitu penzijních společností udržovat svůj kapitál nad regulačními požadavky v případě nepříznivého vývoje na trhu. Tento trend se v roce 2019 obrátil, ale kombinovaný přebytek kapitálu je stále pod úrovní roku 2016.

Jednou z hlavních výzev v českém penzijním sektoru je i nadále prostředí nízkých úrokových sazeb při současném velkém podílu nízkorizikových dluhových cenných papírů v aktivech penzijních fondů. Makroekonomický vývoj, zejména růst úrokových sazeb v Evropě, by mohl mít negativní dopady na výnosy penzijních fondů. Vzhledem k tomu, že penzijní společnosti nemohou dosáhnout negativních výnosů v transformovaných fondech, odpisy aktiv transformovaných fondů by vyvolaly injekci dalšího kapitálu z penzijních společností do transformovaných fondů, což by negativně ovlivnilo kapitálový poměr penzijních společností.

Roční garance navíc přináší značné implicitní náklady. OECD (2012 [2]) porovnává cenu různých typů garancí minimálního výnosu. Zatímco cena kapitálové garance platné pouze při odchodu do důchodu by se rovnala šesti bazickým bodům ročně z kumulované čisté hodnoty aktiv portfolia, zvyšuje se na 39 bazických bodů, pokud je kapitálová záruka platná ročně, jako je tomu v České republice.¹³ Tato cena není účastníkům výslovně účtována, protože je zahrnuta v celkové úplatě za správu ve výši 0,8 % aktiv transformovaných fondů.

4.6. Účastníci mají nízký důchodový příjem a většinou volí jednorázové vyrovnání částky

Pravidla pro možnosti výplat, které mají účastníci penzijního připojištění a účastníci doplňkového penzijního spoření k dispozici, se liší.

Tabulka č. 4.6. Možnosti výplat u transformovaných fondů

	Minimální věk	Minimální doba spoření	Platba státních příspěvků	Zdanění	Ostatní podmínky
Starobní penze (doživotní)	Nad 60 let	5 let	Všechny	Osvobozen od daně	Možnost mít garantované období a pozůstalostní důchod
Jednorázová částka = jednorázové vyrovnání	Nad 60 let	5 let	Všechny	15 % daň z příjmů z investic a příspěvků zaměstnavatelů zaplacených po 1. 1. 2000	
Výsluhová penze		15 let	Všechny	Doživotní důchod: nezdaněný Jednorázová částka: 15 % daň z příjmů z investic a příspěvků zaměstnavatelů zaplacených po 1. 1. 2000	Možnost mít garantované období a pozůstalostní důchod Najednou lze vybrat až 50 % prostředků
Invalidní penze		3 let	Všechny	Osvobozen od daně	Požadovaný stupeň invalidity závisí na smlouvě
Předčasné vyplacení (předčasné ukončení) = odbytné		1 rok	Vrácení	15 % daň z příjmů z investic a příspěvků zaměstnavatelů zaplacených po 1. 1. 2000	

U transformovaných fondů mohou mít důchodové dávky dvě formy, doživotní penze nebo jednorázovou částku (tabulka 4.6). Penzijní společnost vyplácí dávky v obou případech, což znamená, že v případě doživotní penze nedochází k převodu do pojišťovny. Doživotní penze (nazývaná „starobní penze“) může mít garantované období s výplatou pozůstalostní penze. Neexistují žádné zákonné požadavky na úmrtnostní tabulky, které mohou penzijní společnosti použít pro výpočet doživotních penzí. Nárok na odchod do důchodu vyžaduje minimální dobu spoření pět let a minimální věk 60 let. 69 % účastníků má navíc smlouvu o výplatě výsluhové penze, která jim umožňuje získat jednorázovou částku nebo doživotní penzi v jakémkoli věku po 15 letech úhrady příspěvků.¹⁴ Neupravené smlouvy uzavřené před rokem 2000 poskytují další možnost výplaty dávek po předem stanovenou dobu a mají volnější požadavky na důchodové dávky (tři roky příspěvků a věk 50 let). Tato mírnější pravidla se vztahují na 8 % účastníků penzijního připojištění.

Pro účastníky účastnických fondů mohou mít dávky formu programovaných výběrů, penze, jednorázové částky nebo jejich kombinaci (tabulka 4.7). Než účastníci získají nárok na dávky, musí přispívat po dobu nejméně pěti let a dosáhnout věku 60 let. Při výběru penze (doživotní nebo na dobu určitou) převede penzijní společnost aktiva účastníka na životní pojišťovnu. Neexistují žádné zákonné požadavky na úmrtnostní tabulky, které pojišťovny použijí pro výpočet penzí. Programové výběry mohou mít stanovenou částku (minimálně 500 Kč měsíčně) nebo předem stanovenou dobu (minimálně tři roky). V případě úmrtí účastníka programu jsou akumulovaná aktiva vyplacena osobě uvedené účastníkem ve smlouvě nebo osobě, která má nárok na dědictví.

Tabulka č. 4.7. Možnosti výplaty u účastnických fondů

	Minimální věk	Minimální doba spoření	Platba státních příspěvků	Zdanění	Ostatní podmínky
Plánované výběry = penze na dobu určitou	60 let nebo až 5 let před věkem vzniku nároku na důchod	5 let	Všechny	Bez zdanění, pokud platební období trvá > 10 let, v ostatních případech 15% daň z investičního příjmu	
Jednorázová částka = jednorázové vyrovnání	Nad 60 let	5 let	Všechny	15 % daň z příjmů z investic a příspěvků zaměstnavatelů	

				zaplacených po 1. 1. 2000	
Jednorázové pojistné na životní pojištění (na dobu určitou nebo doživotní anuita)	60 let nebo až 5 let před věkem vzniku nároku na důchod	5 let	Všechny	Bez zdanění, pokud jsou doživotní nebo pokud platební období trvá > 10 let, v opačném případě 15% daň z investičního příjmu	Možnost mít garantované období a pozůstalostní důchod
Předdůchod	Až 5 let před věkem vzniku nároku na důchod	5 let	Všechny	Bez zdanění, pokud platební období trvá > 10 let, v ostatních případech 15% daň z investičního příjmu	Minimální výplatní lhůta 2 roky
Invalidní penze		3 let	Všechny	Osvobozen od daně	Třetí stupeň invalidity
Částečná výplata = odbytné ve věku 18 let		10 let	Není vyplacen	15% daň z příjmu z investic	Lze vybrat až 1/3 vložených prostředků, s výjimkou příspěvků zaměstnavatele a státu
Předčasné vyplacení (předčasné ukončení) = odbytné		2 roky	Vrácení	15 % daň z příjmů z investic a příspěvků zaměstnavatelů zaplacených po 1. 1. 2000	

Jednou z nových možností dostupných od roku 2013 je možnost využít všechna aktiva nebo jejich část v účastnických fondech ve formě předdůchodu. Toto řešení se zaměřuje na účastníky, kteří se blíží důchodovému věku, obtížně si hledají práci a již si v rámci doplňkového penzijního spoření dostatečně naspořili.¹⁵ Do roku 2013 měla tato osoba jedinou možnost, a to požádat o předčasný starobní důchod z důchodového pojištění. To však vedlo k trvalému snížení státního důchodu, který dostávali. Využitím možnosti čerpat předdůchod ze svého účastnického fondu si účastník zachovává právo na vyšší státní důchod, protože nečerpá z veřejného systému předčasný důchod. Účastníci však musí splňovat určité požadavky:

- Předdůchod nelze začít čerpat více než pět let před dosažením důchodového věku¹⁶
- Účastníci musí spořit alespoň 60 kalendářních měsíců (účastníkům, kteří přestoupili, se započítává doba účasti v penzijním připojištění se stáním příspěvkem)
- Předdůchod musí být čerpán nejméně po dobu dvou let
- Měsíční výše předdůchodu se musí rovnat nejméně 30 % průměrné mzdy v České republice¹⁷
- Předdůchod musí být vyplácen jako pevná měsíční částka. Jakmile účastník začne předdůchod čerpat, proces není možné přerušit ani ukončit.

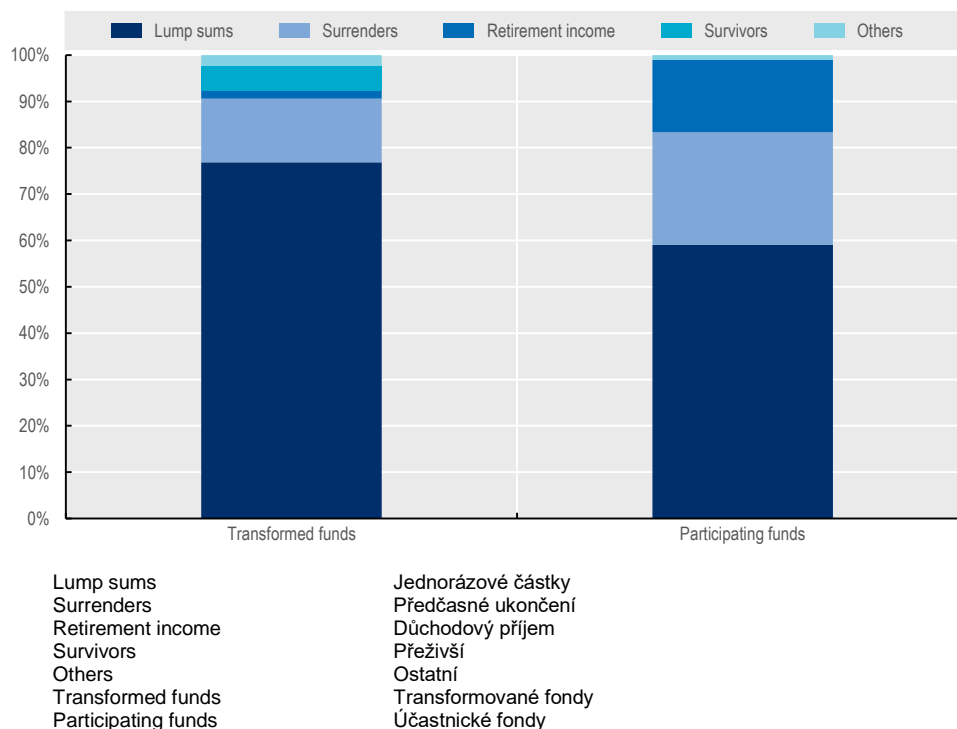
Osoby pobírající předdůchod jsou státními pojištěnci veřejného zdravotního pojištění, ale neakumulují další práva v rámci důchodového pojištění. Není nutné hradit pojistné na zdravotní pojištění. U důchodového pojištění je však období před odchodem do důchodu vyloučeno z výpočtu osobního vyměřovacího základu pro stanovení důchodu z důchodového pojištění, který se vyplácí, jakmile osoba dosáhne věku vzniku nároku na důchod¹⁸

Účastník, který se stane invalidním a bude uznán jako plně invalidní, má nárok na penzi (buď na omezenou dobu nebo na celý život) nebo na jednorázovou částku z doplňkového penzijního spoření (transformované i účastnické fondy). Vyžadována je minimální účast tři roky. Invalidní osoba nemusí čekat na dávky až do důchodového věku. Ve smlouvě by požadované období úhrady příspěvku mohlo být delší, nejvýše však pět let.

Dávky vyplácené účastníkům mají většinou formu jednorázových částek, zejména u transformovaných fondů (obrázek 4.17). Většina dávek vyplacených transformovanými fondy v roce 2019 byly jednorázové částky (76,8 %), následované odbytným (13,7 %). Jednorázové částky představovaly také nejběžnější formu dávek vyplacených účastnickými fondy (59,0 %), po nich následovalo odbytné (24,3 %). Významné však byly i dávky v důchodu (tj. plánované výběry a předdůchody), které představovaly 15,6 % celkových dávek vyplacených v roce 2019. Jedním z vysvětlení je možnost využít předdůchod nebo zvolit výplatu penze pouze na konkrétní časové období, které může být kratší než tři roky. Počet příjemců předdůchodů se od roku 2013 stabilně zvyšuje. V roce 2018 bylo vyplaceno 1 239 předdůchodů. Naproti tomu téměř žádný účastník nekupuje anuitu.

Nízké úrovně příspěvků, krátké období placení příspěvků a nízké výnosy z investic se promítají do nízké úrovně akumulovaných aktiv a nízkého důchodového příjmu. V roce 2019 vyplatily penzijní společnosti účastníkům celkem 23,3 miliardy Kč (0,4 % HDP), z nichž 80 % pocházelo od účastníků penzijního připojištění. Celkově pouze 4 % příjmů důchodců pocházejí z doplňkového penzijního spoření. Výběr možnosti jednorázové částky i přes daňový postih může být odůvodněn nízkou výší majetku nashromážděném v době, kdy účastníci využívají svých příspěvků. Osoby, kteří dostávají své důchodové dávky jako jednorázovou částku, hradí 15 % daň z příspěvků zaměstnavatele a investičního příjmu, zatímco ti, kteří si vyberou možnost výplaty trvajících déle než deset let, daň nehradí. Průměrná výše poskytovaných dávek však nepřesahuje 2,5násobek průměrné hrubé měsíční mzdy, a to ani v případě jednorázových částek. S tak nízkou úrovní aktiv nemají účastníci žádnou motivaci k tomu, aby si vybrali penzi nebo doživotní penzi.¹⁹

Obrázek č. 4.17. Příspěvky vyplácené účastníkům programu, 2019



Poznámka: Kategorie „Důchodový příjem“ se týká doživotních důchodových dávek v případě transformovaných fondů a programovaných výběrů a předdůchodových příjmů v případě účastnických fondů. Kategorie „Ostatní“ zahrnuje služební důchody (pouze u transformovaných fondů), pojistné placené pojišťovnám (pouze u účastnických fondů), invalidní důchody a dědictví.

Zdroj: CNB-ARAD.

4.7. Penzijní společnosti si konkurují svými distribučními sítěmi, nikoli poplatky.

Penzijní společnost (akciová společnost) vstupující na trh musí získat licenci od dozorového orgánu, České národní banky (ČNB). Penzijní společnost musí získat samostatnou licenci pro každý z účastnických fondů, které nabízí. Existují standardní zákonné a odborné požadavky, jež musí žadatel splnit (kapitálová přiměřenost, způsobilost a náležitě požadavky na vedení a ostatní zaměstnance, odpovídající obchodní plán, požadavky na reporting a transparentnost, prokázání původu prostředků, obezřetnost a spolehlivost vedení). Majetek účastníků fondů je oddělen od penzijní společnosti a musí být spravován uschovatelem (banka zajišťující roli depozitáře s příslušným povolením ČNB). Investice do penzijní společnosti nebo do společnosti ze stejné finanční skupiny nejsou povoleny. Je zřejmé, že tyto požadavky navazují na hlavní záměry klíčových zásad OECD v oblasti regulace soukromého důchodu (OECD, 2016 [3]).²⁰

Český trh penzijních společností je mírně koncentrovaný. Od roku 2015 působí v doplňkovém penzijním spoření osm penzijních společností. Po reformě z roku 2013 bylo na trhu deset penzijních společností, z nichž jedna se rozhodla ukončit svoji činnost (2014) a dvě společnosti se spojily (2015). Na konci roku 2019 spravovaly penzijní společnosti aktiva v 36 fondech, z toho bylo 28 účastnických fondů a osm transformovaných fondů. Dvě největší společnosti dále spravovaly 45 % aktiv u 46 % účastníků. Herfindahl-Hirschmanův index (HHI), který měří koncentraci na trhu v určitém odvětví, činil 0,16 při výpočtu na základě aktiv i účastníků, což naznačuje mírnou koncentraci na trhu.²¹

Účastníky doplňkového penzijního spoření se osoby stávají prostřednictvím poboček bank a zákonem regulovaných zprostředkovatelů. Tři z penzijních společností jsou dceřinými společnostmi bank a k distribuci svých finančních prostředků využívají prodejní sítě bank. Ostatní penzijní společnosti jsou dceřinými společnostmi pojišťoven a investičních fondů a spoléhají se více na zprostředkovatele, kteří si za každou novou smlouvu mohou účtovat provizi až do výše 7 % průměrné mzdy. Tuto provizi nelze účtovat účastníkovi a hradí ji penzijní společností z celkových poplatků hrazených účastníky. Vzhledem k tomu, že pouze penzijní programy mají stanovenou horní hranici provize, jsou zprostředkovatelé motivováni spíše k prodeji jiných typů produktů. Tři penzijní společnosti, které jsou dceřinými společnostmi bank, mají 48 % účastníků, což naznačuje, že pro tyto společnosti může být získání klientů snazší.

Účastníci mohou účastnické fondy a penzijní společnosti kdykoli změnit. Penzijní společnost určuje složení portfolia na základě schválených pravidel fondu. Pokud účastník není se strategií spokojen, může změnit účastnický fond v rámci stejné penzijní společnosti nebo může převést své prostředky k jiné penzijní společnosti vypovězením smlouvy a podepsáním nové smlouvy. Ke změnám nedochází často, v roce 2019 změnilo fond nebo společnost pouze 0,7 % účastníků doplňkového penzijního spoření. Důvodem může být skutečnost, že bankovní dceřiné společnosti hrají důležitou roli a účastníci těchto penzijních společností změnu nechtějí, protože mají v bance jiné finanční produkty, například půjčky nebo spořicí účty.

Účastníci transformovaných fondů mohou přejít do účastnických fondů pouze u své penzijní společnosti. Později mohou změnit penzijní společnost, pokud výběr účastnických fondů v této společnosti nevyhovuje jejich potřebám, ale za převod budou pravděpodobně muset zaplatit.

Penzijní společnosti obvykle až na několik výjimek účtují zákonem povolenou maximální částku. Zejména úplata za správu a zhodnocení odpovídají zákonem stanoveným limitům, s výjimkou tří následujících případů:

- Allianz: Úplata za správu vyváženého účastnického fondu je 0,8 % z aktiv namísto maximální částky ve výši 1 %;
- NN: Úplata za správu vyváženého účastnického fondu je 0,8 % z aktiv namísto maximální částky ve výši 1 % a za povinný konzervativní fond není účtován žádný poplatek za výkon;
- CS-PS: Úplata za zhodnocení pro etický účastnický fond je 10 % z ročních výnosů namísto maximální částky ve výši 15 %.

Penzijní společnosti mají rostoucí zisky díky vyšším příjmům z poplatků. V roce 2019 vygenerovali čistý zisk po zdanění ve výši 1,9 miliardy Kč (přibližně 69 milionů EUR). To představovalo 87 % provozních nákladů a 18 % celkového kapitálu. Hlavní příjmovou položkou pro penzijní společnosti je příjem z poplatků placených účastníky. Tento příjem v období 2013–19, zejména v roce 2016 (+19 %), neustále rostl, a to v důsledku zvýšení zákonných limitů úplat za správu a zhodnocení aktiv. Mezitím poklesly výdaje na odměny a provize (např. odměny depozitáře, za správu portfolia nebo za zprostředkování smluv). V období 2015 a 2016 poklesly zejména výdaje spojené s odměnami za zprostředkování smluv, a to o 34 %, a to navzdory zvýšení souvisejícího limitu v roce 2016. A konečně, administrativní náklady zůstaly po poklesu v roce 2014 zhruba stejné. Výsledkem je, že čistý zisk penzijních společností po zdanění vzrostl v roce 2016 o 82 % na 1,4 miliardy Kč a v roce 2019 vzrostl znovu o 35 % na 1,9 miliardy Kč.

4.8. Komunikace s účastníky nezahrnuje prognózy

V průběhu jednoho měsíce po skončení kalendářního roku obdrží účastníci výpis penzijních příspěvků. Výpis je zasílán jednou za rok a není zpoplatněn. Účastníci mohou navíc kdykoli požádat o výpis z osobního penzijního účtu a penzijní společnost je povinna zaslat výpis do 15 pracovních dnů. Za tuto službu může penzijní společnost účtovat poplatek.

Výpis osobního penzijního účtu obsahuje následující informace:

- Informace o osobním penzijním programu účastníka (identifikace účastníka, doba spoření, hodnota programu);
- Informace o zhodnocení prostředků účastníka za období od posledního výpisu;
- Roční čistý výkon účastnického fondu, do kterého byly prostředky účastníka umístěny za období od posledního výpisu;
- Výše poplatků uhrazených penzijní společností, jasně rozdělených na poplatky za správu a výkon.

Účastníci obdrží písemný výpis poštou na poštovní adresu uvedenou ve smlouvě. Penzijní společnost a účastník mohou zvolit různé kanály, například e-mail. V době odchodu účastníka do důchodu penzijní společnosti informují účastníky poštou nebo e-mailem o všech možnostech výplaty.

Účastníci nemají dostatečné informace o budoucí výši dávek z doplňkového penzijního spoření. Výpis osobního penzijního účtu neobsahuje závazně projekce do budoucna. Ministerstvo financí ani Česká národní banka

nenabízejí výpočetní kalkulačky. Některé penzijní společnosti tak ale činí. Pro získání přibližného výpočtu předpokládané výše dávek musí účastník zadat informace o výši odhadovaných měsíčních příspěvků a odhadované době spoření. Výstup není garantován, zobrazuje pouze pravděpodobný výsledek podle očekávaného výkonu účastnického fondu. V České republice navíc neexistuje žádný grafický systém, kde by si osoby mohly vizualizovat své nároky na důchod ze státní a soukromé složky najednou.

4.9. Možná opatření ke zlepšení fondového penzijního systému

Tato část představuje řadu možných opatření k řešení dříve identifikovaných problémů s cílem zlepšit český doplňkový penzijní systém. Alternativy uvedené v tomto dokumentu jsou v souladu s hlavními pokyny OECD týkajícími se fondových penzijních systémů typu DC (OECD, 2018 [4]; 2018 [5]; 2016 [6]; 2014 [7]; 2018 [8]) a Doporučení OECD pro design příspěvkové definovaných penzijních programů (OECD, 2012 [9]).

České orgány by mohly zvážit dvě alternativy k posílení role fondově financovaného penzijního systému v celkovém důchodovém systému: zavedení nového zaměstnaneckého penzijního systému nebo zlepšení koncepce stávajícího doplňkového penzijního spoření. Česká republika je jedinou zemí OECD, kde se fondově financovaný penzijní systém skládá pouze z dobrovolného osobního penzijního systému. Všechny ostatní země mají několik penzijních systémů, některé spojují povinné a dobrovolné, programy, zaměstnanecké a osobní programy. To umožňuje u čistě dobrovolných osobních systémů nastavit pravidla, která jsou mírnější, pokud jde o účast, příspěvky a výběry. České republice tato mezivrstva mezi státními důchody a dobrovolným penzijním systémem chybí. Jednou z možností by mohlo být zavedení dobrovolného zaměstnaneckého připojištění, kde by si zaměstnavatelé mohli zvolit vytvoření programu pro své zaměstnance a zaměstnanci by si zvolili, zda se do tohoto programu zapojí. Tato skutečnost by pomohla posílit úlohu zaměstnavatelů při poskytování důchodových příjmů.

Nebo by české orgány mohly stavět na síle stávajícího doplňkového penzijního spoření a snažit se jej vylepšit. Účastníky doplňkového penzijního spoření je již velká část obyvatel. Systém důchodového spoření (druhý pilíř) zavedený v roce 2013 navíc netrval dlouho. Česká populace se tak může obávat, že nové zaměstnanecké penzijní připojištění nemusí trvat dlouho, zejména pokud chybí politický konsensus.

Způsob zkvalitnění koncepce českého penzijního systému závisí na cíli politiky. Hlavním cílem politiky by mělo být vytvoření silného doplňkového penzijního systému, který by lidem pomohl vytvořit k jejich státnímu důchodu další zdroj důchodového příjmu. A nezáleží, zda už prostřednictvím zaměstnaneckých nebo osobních programů, tento cíl vždy vyžaduje strategii zahrnující více principů: i) zlepšení čistého výnosu; ii) podporu vyšších příspěvků; iii) prodloužení období úhrady příspěvků; a iv) rozšíření zavádění produktů doživotních penzí. Cíle lze dosáhnout pouze společným působením na čtyřech frontách, protože například využití doživotních penzí nelze dosáhnout, pokud jsou aktiva akumulovaná při odchodu do důchodu stále tak nízká jako v současné době.

Zavedení účtů dlouhodobých investic může některé z těchto snah ohrozit. Ministerstvo financí nedávno předložilo návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozvojem kapitálového trhu.²² Legislativní opatření zahrnují zavedení účtů dlouhodobých investic. Na tyto účty by se vztahovala stejná pravidla pro výběr jako na doplňkové penzijní spoření. Daňově odečitatelné příspěvky na všechny typy produktů dlouhodobého spoření (tj. doplňkové penzijní spoření, soukromé životní pojištění a účty dlouhodobých investic) by byly společně omezeny na 48 000 Kč ročně. Tyto dlouhodobé investiční účty by neměly nárok na státní příspěvek, ale nepodléhaly by investičním omezením a regulaci poplatků jako doplňkové penzijní spoření. Zavedení těchto konkurenčních produktů podléhajících různým pravidlům by mohlo zředit potenciální pozitivní dopad strategie na zlepšení koncepce fondově financovaného penzijního systému a mohlo by způsobit zmatek při výběru vhodného produktu spoření na důchod.

4.9.1. Zvýšení čisté výkonnosti investování

Abychom účastníky přesvědčili, že by do systému měli přispívat vyššími částkami, aby zvýšili své budoucí vyhlídky na důchod, je třeba zlepšit čistý výnos fondů. Česká republika by mohla použít dvě páky: podpořit investiční strategie, které přinášejí vyšší očekávané výnosy očištěné o riziko, a lépe sladit poplatky účtované účastníkům s náklady, které penzijním společnostem vznikají.

Přestože je roční garance nezáporného výnosu v transformovaných fondech pro účastníky, kteří se obávají, že by o své vložené prostředky mohli přijít, atraktivní, jedná se o vážnou překážku investic. Regulace investic umožňuje penzijním společnostem investovat finanční prostředky v rámci transformovaných fondů do různých tříd aktiv. V praxi však mají tyto společnosti motivaci investovat většinou do státních dluhopisů, které poskytují zabezpečené toky příjmů a nezvyšují jejich kapitálový požadavek. V současném prostředí nízkých úrokových sazeb účastníci nezáskají víc než garanci a jejich úspory nedrží krok s inflací. Roční garance navíc s sebou nese významné implicitní náklady, které penzijní společnosti nemohou účtovat účastníkům (je zahrnuta do maximálního limitu ve výši 0,8% aktiv). Tato skutečnost dále snižuje kapacitu těchto společností investovat do sofistikovanějších tříd aktiv, aby dosáhly lepších výnosů. Garance zachování hodnoty příspěvků až v době odchodu do důchodu, nikoli ročně, by byla méně nákladná a poskytla by penzijním společnostem více prostoru pro diverzifikaci jejich investic.

Účastníci v transformovaných fondech by proto měli být dále vybízeni k přechodu do účastnických fondů, kde je výnos investic vyšší (obrázek 4.11). Jelikož změna smlouvy účastníků transformovaných fondů za účelem úpravy garance může být právně náročná, měly by české orgány usilovat o zvýšení počtu přechodů do účastnických fondů. Penzijní společnosti by například mohly pravidelně zasílat formulář k provedení převodu všem účastníkům transformovaných fondů. Snížil by se tak počet prokrastinujících účastníků, kteří mají v úmyslu do účastnických fondů přejít, ale dosud tak neučinili. Alternativně by stát mohl odlišit finanční pobídky u příspěvků do transformovaných fondů a účastnických fondů a upřednostnit fondy účastnické. Další možností by byl automatický převod do účastnických fondů u nových příspěvků, s možností vystoupení pro osoby, které si chtějí ponechat roční garanci na všechny příspěvky.²³ V tomto případě by měl každý účastník dva účty. Finanční prostředky již nashromážděné v transformovaných fondech budou i nadále garantovány stejným způsobem, ale všechny nové příspěvky budou směřovat do účastnických fondů bez záruky. Tato skutečnost je v souladu s nedávným návrhem ministerstva financí umožnit osobám být souběžně účastníkem transformovaného i účastnického fondu.

Vláda by rovněž měla u všech účastníků podporovat přístup k vhodné výchozí investiční strategii. Doporučení OECD pro navrhování příspěvkově definovaných penzijních programů podporuje zavedení výchozích investičních strategií pro osoby, které si nechtějí nebo nemohou zvolit vlastní strategii. Stanovení výchozího strategie je důležité, pokud se očekává, že fondově financovaný penzijní systém bude hrát větší roli při poskytování důchodových příjmů. V případě, že se české orgány navíc rozhodnou provést automatický převod z transformovaných do účastnických fondů, je výchozí investiční strategie nezbytná, protože účastníci jsou většinou pasivnější a je méně pravděpodobné, že se rozhodnou pro volbu strategie. Investiční strategie životního cyklu mohou být vhodné k ochraně osob, kterým zbývá krátká doba do odchodu do důchodu před dopadem extrémních negativních šoků na finančních trzích a zároveň umožňují mladším účastníkům více investovat do rizikových aktiv, která přinášejí vyšší očekávané výnosy. V zemích OECD musí penzijní společnosti nabízet investiční strategii životního cyklu jako výchozí v Austrálii, Kanadě, Chile, Izraeli, Litvě, Mexiku, Polsku, Slovinsku, Švédsku, Velké Británii a Spojených státech. V České republice již některé penzijní společnosti nabízejí investiční strategie životního cyklu, a to kombinací různých účastnických fondů. Regulační rámec by mohl vyžadovat, aby všechny společnosti nabízely tyto strategie jako výchozí strategie.

Dohledový orgán by měl sledovat, jakým způsobem penzijní společnosti převádějí prostředky účastníků do povinného konzervativního fondu před jejich odchodem do důchodu. Tento převod by měl být postupný a měl by tolerovat pozdější převody, pokud dojde k poklesu hodnoty aktiv těsně před plánovaným převodem, aby se předešlo významným ztrátám na majetku účastníků. Zdá se však, že penzijní společnosti převádějí aktiva najednou, a to právě pět let před dosažením důchodového věku účastníka. ČNB by měla situaci sledovat, aby zjistila, zda jsou nutné legislativní změny.

Investiční omezení pro účastnické fondy by mohla být uvolněna, aby penzijní společnosti mohly nabídnout riskantnější investiční strategie pro účastníky, kteří jsou ochotni více riskovat. Zákon zakazuje účastnickým fondům investovat do nemovitostí a soukromých investičních fondů. Tyto třídy aktiv by mohly být povoleny v určitých mezích a omezeny na velmi dobře identifikované účastnické fondy, které by si mohli vybrat účastníci, kteří jsou ochotni podstoupit větší riziko. Podle každoročního průzkumu investiční regulace penzijních fondů OECD většina zemí OECD v roce 2019 umožnila alespoň omezené investice do nemovitostí a soukromých investičních fondů (OECD, 2019 [10]). Nedávný návrh ministerstva financí by zavedl nový alternativní účastnický fond, který by mohl investovat do nemovitostí, soukromého kapitálu a infrastruktury.

Druhou pákou pro zvýšení čistého výnosu je zajištění souladu poplatků s náklady, které vznikly penzijním společností při správě fondů. Tržní mechanismy by teoreticky měly sladit náklady a výdaje fondově financovaných soukromých penzijních systémů a udržovat je na konkurenční úrovni. Existuje však řada důvodů, proč trhy soukromého penzijního spoření nemusí fungovat (OECD, 2018 [8]). Pokud budou politiky na zvýšení úrovní příspěvků a délky období úspěšné (viz další části), budou mít penzijní společnosti podstatně více spravovaných aktiv a může existovat prostor ke snížení poplatků, které účastníkům přenesou úspory z rozsahu.

České orgány by měly na základě zkušeností pečlivě posoudit potřebu zvýšit maximální limity poplatků pro nový alternativní účastnický fond. Měly by si prostudovat náklady na investice do různých tříd aktiv, aby ověřily, zda jsou aktuálně stanovené limity poplatků pro stávající a plánované nové fondy odpovídající. Penzijní společnosti tvrdí, že nemohou investovat do určitých tříd aktiv, které by za vyšší cenu mohly poskytnout lepší výnosy, protože musí pokrýt všechny své náklady v rámci maximálních limitů poplatků. Vyšší výnosy přesto mohou přilákat více účastníků a mohou se odrazit ve vyšších odměnách za výkon. Před změnou regulace poplatků by měl regulační a dohledový orgán prověřit, zda je požadavek penzijních společností oprávněný. Tato skutečnost vyžaduje shromáždění údajů o strukturách poplatků různých správců aktiv v České republice a na hlavních zahraničních trzích, aby bylo možné lépe porozumět nákladům vzniklým při investování do různých tříd aktiv. Tato analýza založená na datech by umožnila vytvořit pohled na to, zda jsou současné limity v souladu s cílem vytvoření dobře diverzifikovaného portfolia k dosažení lepších výnosů, které jsou upravené o riziko.

Česká republika by mohla přijmout regresivní stupnici úplaty za správu, protože spravovaná aktiva porostou, a může tak dojít k úsporám z rozsahu, které účastníci budou sdílet. Tento mechanismus existuje například v Estonsku, Lotyšsku a Litvě. V Estonsku musí poplatek za správu klesnout o 10 % za každých 100 milionů

spravovaných aktiv.²⁴ V Lotyšsku je maximální limit poplatků ve výši 0,6 % z aktiv u aktiv do 300 milionů EUR a 0,4 % u aktiv nad 300 milionů EUR. V Litvě maximální poplatky za správu aktiv postupně klesají, a to z 1 % z aktiv na 0,8 % v roce 2019, 0,65 % v roce 2020 a 0,5 % od roku 2021. U penzijních společností spravujících více než 2,5 miliardy EUR navíc maximální poplatek za správu klesá u všech nabízených fondů, a to na 0,4 % z aktiv. Tento mechanismus zajišťuje, že úspory z rozsahu jsou přenášeny na účastníky penzijního programu.

Česká republika by také mohla zvážit strukturální řešení ke zlepšení nákladové efektivity. Strukturální řešení zahrnují zásah do struktury trhu posílením tržních mechanismů nebo zavedením nových organizačních struktur (OECD, 2018 [8]). Česká republika by mohla umožnit vstup na trh neziskovým poskytovatelům, aby se zvýšil konkurenční tlak. Ve svém zaměstnaneckém penzijním připojištění má neziskové soukromé poskytovatele například Itálie. S tím je v souladu i zavedení nízkonákladové veřejné penzijní společnosti spravující účastnický fond, pokud je tento veřejný poskytovatel pod dohledem ČNB a podléhá stejným regulačním a dohledovým pravidlům jako soukromí poskytovatelé. Komise pro spravedlivé důchody však diskutovala o možnosti, aby takový fond garantoval alespoň ochranu před inflací. Tato skutečnost by mohla vést k tomu, že stát (a tedy i daňoví poplatníci) budou muset pokrýt případný schodek, a je sporné, zda by k tomu účelu měly být použity veřejné prostředky. Kromě toho by měl platit princip běžných tržních podmínek, což znamená, že státní penzijní společnost by měla být při rozhodování o investicích zcela nezávislá na vládě.

V případě, že by Česká republika zavedla automatický vstup do zaměstnaneckých penzijních programů nebo účastnických fondů, mohla by být zavedena výchozí metoda přidělení nových účastníků oprávněným poskytovatelům penzijních programů. Tato automatická registrace je implementována v Chile, Izraeli a na Novém Zélandu. V Chile získává poskytovatel, který nabízí nejnižší poplatek, všechny nové účastníky v povinném penzijním systému po dobu dvou let. V Izraeli se všichni členové povinného penzijního systému mohou připojit k jednomu ze čtyř nízkonákladových poskytovatelů vybraných ministerstvem financí a Úřadem pro kapitálový trh. Na Novém Zélandu je výběr výchozích poskytovatelů systému automatické registrace založen na několika kritériích: investiční způsobilost, síla společnosti, způsobilost ke správě, dosavadní výsledky, stabilita a výše poplatků.

4.9.2. Podpora vyšších příspěvků

Mezi všemi zúčastněnými stranami v České republice panuje široká shoda v tom, že příspěvky do doplňkového penzijního spoření jsou příliš nízké, aby účastníkům během důchodu dostatečným způsobem pomohly doplnit státní důchod.

Redesign některých prvků státní podpory by mohlo zlepšit pobídky ke zvýšení příspěvků. Současný systém vlastně podporuje řadu účastníků v tom, aby přispívali pouze minimální výši 300 Kč ([obrázek 4.6](#) a [obrázek 4.8](#)). Kromě toho pouze přibližně 12 % účastníků využívá daňový odpočet. Tato skutečnost může být způsobena tím, že většina účastníků si nemůže dovolit přispívat více než 1 000 Kč měsíčně, ale může to také odrážet nižší atraktivitu daňových pobídek ve srovnání se státními příspěvky, které jsou hrazeny přímo na účet účastníka. To vyvolává otázku, zda je daňový odpočet příspěvků v rozmezí 1 000–3 000 Kč měsíčně účinný. A konečně, státní příspěvek je stanovován především na základě výše příspěvku účastníka než poměru příspěvku vůči příjmům účastníka. Podobně jako v roce 2013 zvýšení minimální výše příspěvků nezbytných pro získání státního příspěvku (například z 300–500 Kč) by pravděpodobně povzbudilo účastníky, kteří si to mohou dovolit, svůj příspěvek zvýšit. Tvůrci politik by však mohli zvážit i radikálnější změnu celé státní podpory, a to podle následujících bodů:

- České orgány by nejprve měly prověřit, zda kombinace přímých příspěvků a daňových odpočtů skutečně uspěje v podpoře různých příjmových skupin, aby přispívaly. Toho lze dosáhnout provedením průzkumu mezi obyvateli k posouzení atraktivity různých složek státní podpory.
- Při zachování současné struktury státní podpory by státní příspěvek mohl být spojen spíše se **sazbou** příspěvku vůči příjmům účastníka než s **výší** příspěvku. Tato skutečnost by posílila vazbu mezi příspěvkem a výdělkem, které tyto příspěvky nakonec v důchodu nahradí. Například státní příspěvek v maximální výši by bylo možné získat pouze v případě, že by účastník přispěl alespoň 4 % z příjmů z předchozího roku, přičemž nižší sazba by poměrným způsobem odpovídala nižší státní příspěvek. Tato skutečnost vyžaduje, aby ministerstvo financí upravilo svůj monitorovací systém pro výpočet výše státního příspěvku.
- Alternativně lze strukturu státní podpory změnit na jednoduchý státní příspěvek. Státní příspěvek by od první koruny příspěvku až po maximálně motivační částku eliminoval pokles relativní státní podpory s výší příspěvků. Například při zachování 20% sazby příspěvku může stát vyplatit 20 haléřů za každou korunu, kterou účastník přispěl, až do maximálního nároku 600 Kč. Tím by se vyrovnala pobídka pro všechny úrovně příspěvků až do výše 3 000 Kč. Ve srovnání se současnou situací by se však snížila motivace k nižším příspěvkům a zvýšila by se motivace k vyšším příspěvkům.
- V každém případě by měly být limity výdělků používané k definování státní podpory a výše státních příspěvků pravidelně aktualizovány v souladu s růstem mezd, aby se zajistilo, že motivace zůstane nadále vysoká. Potenciální výsledný nárůst rozpočtových nákladů na státní podporu by mohl být omezen tím, že vstup do systému nebude umožněn osobám starším 60 let (věk, od kterého mohou účastníci začít vybírat důchodové dávky).

Automatické zvyšování příspěvků by také mohlo lidem pomoci dosáhnout jejich cílového poměru příspěvku vůči příjmům postupně. Studie ukazují, že řada osob by zvýšit své příspěvky chtěla, ale chybí jim k tomu vůle (OECD, 2018 [5]). Automatické zvyšování příspěvků by zamezilo setrvačnému chování. Program Save More Tomorrow™ („SMarT“) ve Spojených státech například umožňuje zaměstnancům, kteří se účastní zaměstnaneckých penzijních programů, zavázat se předem, že v budoucnu zvýší svůj poměr příspěvku vůči příjmům až na předem stanovené maximum, přičemž ke zvýšení dojde pokaždé, když se jim zvýší plat (Thaler a Benartzi, 2004 [11]). Výchozí mechanismus zamezuje prokrastinaci a jeho spojení s růstem mzdy zmírňuje neochotu zaměstnance akceptovat snížení čistého platu. V České republice by toto mohly lépe organizovat zaměstnanecké penzijní programy, protože zaměstnavatelé identifikují zvyšování mezd.

Vláda by mohla dále podporovat příspěvky zaměstnavatelů. Limit daňové odpočtu u příspěvků zaměstnavatele není třeba dále zvyšovat, protože již umožňuje zaměstnavatelům přispívat až na zhruba 13 % průměrné mzdy. České orgány by měly ve větší míře podpořit sociální partnery, aby sjednali smluvní kolektivní smlouvy stanovující podmínky příspěvků zaměstnavatele a zaměstnanců v rámci penzijního programu. Organizace by mohla probíhat prostřednictvím zaměstnaneckých penzijních programů nebo by mohlo být nadále zajišťována prostřednictvím doplňkového penzijního spoření. Tyto dohody by mohly být oboustranně výhodné. Zaměstnavatelé by byli schopni získat a udržet si kvalitní pracovníky a získali by daňový odpočet z příspěvků. Zaměstnanci by měli v důchodu vyšší příjem. Stát by snížil příliš vysokou závislost lidí na státním důchodu při odchodu do důchodu.

A konečně, poskytování informací o očekávaných dávkách z celého důchodového systému by mohlo účastníky povzbudit k tomu, aby do doplňkových penzijních systémů přispívali vyšší částkou. K dosažení tohoto cíle by mohl pomoci snadný přístup k simulátorům a kalkulačkám (OECD, 2018 [5]). Poskytnutím výhledových informací v různých scénářích umožňují tyto nástroje uživatelům posoudit, jak by se změnil jejich příjem v důchodu, pokud by se změnil některé parametry (např. věk odchodu do důchodu, poměr příspěvku vůči příjmům v doplňkových programech, investiční strategie). Pomocí souhrnných informací o státních a soukromých důchodech by osoby získaly informace, zda lze při jejich současném spoření dosáhnout celkový cílový důchod. Tyto kalkulačky a simulátory jsou k dispozici například v Chile, Lotyšsku, Mexiku, Nizozemsku, Velké Británii a Spojených státech. Jsou efektivnější, pokud vycházejí především z osobních, nikoliv z obecných informací.

4.9.3. Prodloužení období placení příspěvků

Minimální doba spoření pro výběr prostředků akumulovaných v penzijních programech je příliš nízká. Penzijní produkty jsou produkty dlouhodobého spoření a účastníci by do nich měli přispívat po většinu svého produktivního věku, aby dosáhli přiměřeného důchodového příjmu. Současná pravidla bohužel nejsou v souladu s tímto cílem, protože minimální doba spoření potřebná k tomu, aby bylo možné vybrat prostředky, aniž by se vracel státní příspěvek, je pouhých pět let spolu při dosažení věku 60 let. Toto minimální období spoření je ještě nižší než u účtů „stavebního spoření“, které účastníkům umožňují získat výhodné půjčky na bydlení a vyžadují šestiletou účast, než si účastník může své finanční prostředky za jakýmkoli účelem vybrat.²⁵ Výsledkem je, že řada osob se stane znovu účastníky doplňkového penzijního spoření ve věku 60 let a účastní se minimálního období.

Zvýšení minimální doby spoření by mohlo osoby povzbudit k tomu, aby lidé přispívali delší časové období. Například minimální doba spoření u dobrovolných osobních penzijních programů je v Rakousku, Maďarsku, Japonsku, Lucembursku, Slovenské republice, Španělsku a Turecku deset let. V zaměstnaneckých penzijních programech obvykle neexistuje minimální doba spoření, pouze minimální věk, protože účast je spojena se zaměstnáním.

Aby tyto programy přesvědčily mladší osoby, aby se staly účastníky doplňkového penzijního systému, mohly by zavést mechanismus automatické registrace do zaměstnaneckých penzijních programů nebo do účastnických fondů. V současné době je účast nejnižší u osob mladších 30 let. Lidé mají tendenci vstup do fondově financovaných penzijních systémů odkládat, protože často prokrastinují a jsou neteční. Automatická registrace bere tyto vlastnosti v úvahu a zaregistruje osoby co nejdříve. Zahnuje automatické přihlášení osob do penzijního programu a zároveň jim dává možnost účast zrušit v rámci stanoveného časového rámce a za určitých podmínek. České orgány by mohly čerpat ze zkušeností deseti zemí OECD, které již automatickou registraci umožňují (OECD, 2019 [12]). Zaměstnavatelé by byli povinni zapsat své zaměstnance do zaměstnaneckého nebo osobního penzijního programu, ale možná bude třeba učinit určitá opatření, na jejichž základě budou automaticky zaregistrovány i osoby samostatně výdělečně činné.²⁶ Výchozí poměry příspěvků vůči příjmům by mohly být definovány jak pro zaměstnance, tak pro zaměstnavatele a státní podpora by pomohla udržet nízkou míru vystoupení ze systému. Systém by měl mít také výchozí investiční strategii pro osoby, které nejsou ochotné nebo schopné vlastní strategii zvolit.

4.9.4. Rozšíření zájmu o produkty doživotní penze

Pokud budou předchozí opatření úspěšně implementována a účastník bude mít při odchodu do důchodu akumulované prostředky v dostatečné výši, měla by být zavedena další pravidla, která zajistí, že účastníci skutečně využijí své důchodové úspory jako doplňkový zdroj příjmu během období důchodu. Tato by měla zahrnovat jak další snahy odrazování účastníků od výplaty jednorázové částky, tak i zvyšování atraktivity alternativních produktů, které poskytují doživotní penzi.

Jakmile výše prostředků nashromážděných účastníky v době odchodu do důchodu dosáhne určité úrovně, měly by české orgány přísněji omezit čerpání celkových jednorázových částek. Česká republika již jednorázové částky a dávky pobírané po období do maximálně deseti let zdaňuje, zatímco doživotní důchodový příjem a dávky pobírané za období za více než deset let jsou od daně osvobozeny. Jednorázové částky v maximální výši by však měly být ještě více omezeny v případech, kdy účastníci nashromáždili do důchodu dostatečnou výši prostředků, aby se zajistilo, že penzijní spoření bude použito k vytvoření doplňkového příjmu v období důchodu. Některé země nepovolují výplatu jednorázové částky v plné výši u členů s akumulovanými aktivy nad určitou úroveň. V Litvě je například možnost výplaty jednorázové částky v plné výši omezena na osoby, které nashromáždily méně než 3 000 EUR. Některé země uznávají, že účastníci mohou ocenit možnost získat při odchodu do důchodu jednorázovou částku na pokrytí konkrétních potřeb, například na splacení úvěru na bydlení. Ve Spojeném království mají například osoby částku osvobozenou od daně až do výše 25 % z celkové hodnoty prostředků nashromážděných při výplatě důchodu nebo anuity. Dalším způsobem, jak účastníky odradit od výběru jednorázových částek, by byl požadavek, aby penzijní společnosti vrátily státní příspěvky, a to v případě, že si účastník zvolí možnost výplaty všech prostředků jednorázovou částkou, jak se děje v současné době, kdy účastníci opustí systém odbytým, než jim vznikne nárok na důchod. Rakousko například požaduje vrácení 50 % státních příspěvků, pokud si člen zvolí výplatu jednorázové částky. V Chile účastníci, kteří dobrovolně přispívají, dorovnávací příspěvek ztratí, pokud účastník vybere prostředky místo toho, aby je použil k financování důchodového příjmu.

S cílem povzbudit účastníky k výběru produktů doživotního důchodu a zajištění při dlouhověkosti by české úřady mohly zvážit možnost umožnit životním pojišťovnám nabízet různé typy penzijních produktů. Pojišťovny by například mohly propagovat možnost sloučit doživotní důchod s garantovaným obdobím a pozůstalostním důchodem. Garantované období zajišťuje, že i když účastník zemře předčasně, částky budou po dohodnuté období nadále vypláceny jiné osobě. Možnost pozůstalostního důchodu, který jiné osobě poskytuje zajištění během jejího zbývajících života, rovněž příjemce penze ujišťuje, že poměr cena/výkon anuitního produktu je výhodný. Vyšší náklady na tyto možnosti však sníží příjem, který by účastníci v důchodu získali. Některé produkty anuity navíc umožňují pojišťovacím společnostem sdílet zisky s účastníky, kteří proto mohou ve finančně úspěšných letech získat ke garantovaným platbám bonusy navíc. OECD (2016 [6]) poskytuje přehled anuitních produktů a záruk, které poskytují za účelem optimalizace role, kterou mohou tyto produkty hrát při financování odchodu do důchodu.

A konečně, české orgány by měly stanovit jasná pravidla pro sestavení příslušných úmrtnostních tabulek, včetně budoucího zkvalitnění v souvislosti s úmrtností a průměrnou délkou života, a prověřit, zda poskytovatelé produktů důchodového příjmu tato pravidla řádně uplatňují. Vzhledem k tomu, že se produkty a anuity doživotního důchodu stále více rozšiřují, měly by české úřady posílit dohled nad penzijními společnostmi a pojišťovnami v souvislosti s úmrtnostními tabulkami. Dnes neexistují žádné minimální požadavky na úmrtnostní tabulky. Jak je uvedeno v OECD (2014 [7]), regulační rámec by měl zajistit, aby penzijní společnosti a pojišťovny používaly odpovídající úmrtnostní tabulky. Tabulky úmrtnosti by měly zejména zahrnovat očekávané zvyšování délky života; musí být pravidelně aktualizovány, aby přesně odrážely aktuální podmínky; a musí vycházet ze zkušeností s úmrtností příslušné populace.

Klíčová doporučení

- Posílit úlohu fondového systému v celém důchodovém systému zavedením nového, zaměstnaneckého penzijního připojištění nebo zdokonalením regulace stávajícího doplňkového penzijního spoření.
- Zlepšit výnosnost fondů jednak motivací nebo pobídkami účastníků k přechodu do účastnických fondů vzhledem k tomu, že fondy mají větší flexibilitu při provádění růstových investičních strategií, protože nemusí poskytovat garanci ročního nezáporného výnosu, a také podporou přístupu k příslušné výchozí investiční strategii.
- Lépe sladit poplatky účtované účastníkům s náklady, které vzniknou penzijním společnostem pomocí analýzy nákladů na investice do různých tříd aktiv a uplatněním regresní stupnice úplaty za správu, aby bylo možné s účastníky sdílet úspory z rozsahu s růstem spravovaných aktiv.
- Podporovat účastníky, aby přispívali vyššími částkami přepracováním některých prvků státních finančních pobídek, vytvořením mechanismu, kde se příspěvky automaticky zvyšují až na předem stanovené maximum, podporou přispívání zaměstnavatelů a poskytováním informací o očekávaných výhodách z celého důchodového systému.
- Prodloužit období placení příspěvků zvýšením minimální požadované doby spoření pro nárok na penzi a zachování státních finančních pobídek.
- Zvážit zavedení automatické registrace do zaměstnaneckého penzijního plánu nebo účastnického fondu s příslušnými předem stanovenými příspěvky a investičními strategiemi.
- Rozšířit využívání produktů poskytujících doživotní penzi odrazováním od volby vyplácení jednorázových částek a zvyšováním atraktivity doživotních penzí prostřednictvím dalších prvků produktu (např. garantované období, možnost pozůstalostní penze nebo sdílení zisku).

Použitá literatura

Han, T. and D. Stanko (2018), "2018 Update on IOPS work on fees and charges", *IOPS Working Papers on Effective Pensions Supervision* 32. [1]

OECD (2019), *Annual Survey of Investment Regulation of Pension Funds*, <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/2019-Survey-Investment-Regulation-Pension-Funds.pdf>. [10]

OECD (2019), *Pension Markets in Focus*, <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2019.pdf>. [14]

OECD (2019), "The role of automatic enrolment schemes in enhancing funded pension systems' inclusiveness and retirement income adequacy", in *Inclusiveness and Finance*, <https://www.oecd.org/finance/Financial-markets-insurance-pensions-inclusiveness-and-finance.pdf>. [12]

OECD (2018), *Financial Incentives and Retirement Savings*, OECD Publishing, Paříž, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306929-en>. [4]

OECD (2018), "Improving retirement incomes considering behavioural biases and limited financial knowledge", in *OECD Pensions Outlook 2018*, OECD Publishing, Paříž, https://dx.doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-8-en. [5]

OECD (2018), "Pension costs in the accumulation phase: Policy options to improve outcomes in funded private pensions", in *OECD Pensions Outlook 2018*, OECD Publishing, Paříž, https://dx.doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-6-en. [8]

OECD (2016), *Life Annuity Products and Their Guarantees*, OECD Publishing, Paříž, <https://doi.org/10.1787/9789264265318-en>. [6]

OECD (2016), *OECD Core Principles of Private Pension Regulation*, <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Core-Principles-Private-Pension-Regulation.pdf>. [3]

OECD (2016), *OECD/INFE International survey of adult financial literacy competencies*, <http://www.oecd.org/finance/OECD-INFE-International-Survey-of-Adult-Financial-Literacy-Competencies.pdf>. [13]

OECD (2014), *Mortality Assumptions and Longevity Risk: Implications for pension funds and annuity providers*, OECD Publishing, Paříž, <https://doi.org/10.1787/9789264222748-en>. [7]

OECD (2012), "Doporučení pro navrhování příspěvkově definovaných penzijních programů", v *OECD Pensions Outlook 2012*, OECD Publishing, Paříž, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264169401-9-en>. [9]

OECD (2012), "The Role of Guarantees in Retirement Savings Plans", in *OECD Pensions Outlook 2012*, OECD Publishing, Paříž, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264169401-8-en>. [2]

Thaler, R. and S. Benartzi (2004), "Save More Tomorrow: Using Behavioural Economics to Increase Employee Saving", *Journal of Political Economy*, Svazek 112/1. [11]

Poznámky

- 1 Penzijní fond mohl svůj zisk rozdělit takto: minimálně 5 % do rezervního fondu, maximálně 10 % rozděleno akcionářům a zbývající část použit ve prospěch účastníků.
- 2 Penzijní společnost by musela přispět svým vlastním kapitálem, aby udržela základní kapitál alespoň na minimální úrovni.
- 3 U nezaměstnaných nebo ekonomicky neaktivních osob začalo šestiměsíční období od doby, kdy se po zahájení reformy staly příspěvateli do důchodového připojištění.
- 4 Zdroj: Globální statistika důchodů v zemích OECD.
- 5 Zdroj: Spravedlivá penzijní komise, Úvod do třetího pilíře, 24. května 2019. Údaje EU-SILC.
- 6 Jednorázovou částku není možné vybrat před dosažením věku 60 let. Předčasný výběr je možný jako anuita nebo programovaný výběr až pět let před oficiálním věkem odchodu do důchodu.
- 7 Zdroj: ECB, http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=165.YC.B.U2.EUR.4F.G_N_A.SV_C_YM.SR_10Y
- 8 Zdroj: OECD (2019), Pension Markets in Focus. Jednoduchý průměr aktiv v procentech HDP pro země OECD s pouze dobrovolně financovanými důchodovými systémy, včetně České republiky.
- 9 Vysoká alokace do hotovosti a vkladů vyplývá ze skutečnosti, že bankovní vklady v poslední době poskytly lepší výnos než vládní dluhopisy.
- 10 Podle Han a Stanko (2018 [1]) by měla být Česká republika skutečně zařazena do skupiny A, t.j. skupiny zemí s nejnižšími poplatky a sazbami.
- 11 Pokud penzijní společnost vstoupila na trh před méně než rokem, použije pro výpočet 25 % hodnoty odpisů hmotného a nehmotného majetku a administrativních nákladů uvedených v obchodním plánu.
- 12 V současné době existuje limit 35 % podílu dluhopisů, které jsou oceněny k datu splatnosti. Tento limit přestane existovat po uplatnění účetního standardu IFRS 9, který umožňuje každé společnosti rozhodnout, které aktivum bude drženo do splatnosti, a podle toho jej ocenit.
- 13 Výpočty se opírají o stochastický model finančního trhu využívající metodu Monte-Carlo 10 000 pro simulaci výnosů a inflace různých aktiv. Tento model předpokládá, že reprezentativní osoba přispívá každý rok po dobu 40 let 10 % mzdy a investuje do investiční strategie životního cyklu s počáteční kapitálovou expozicí 80 %.
- 14 Výsluhová penze je upravena samostatnou smlouvou. Finanční prostředky pro stanovení úrovně dávek v rámci výsluhové penze musí být vedeny odděleně a výše příspěvku na tuto smlouvu nesmí přesáhnout výši příspěvku určeného na starobní důchod.
- 15 Předdůchod mohou rovněž pobírat osoby, které pracují nebo pobírají dávky v nezaměstnanosti nebo nemocenské.
- 16 V roce 2020 je věk nároku na důchod u mužů 63,5 roku, s postupným zvyšováním o dva měsíce na kohortu narození až do dosažení věku 65 let. U žen bez dětí je to 63 let a dva měsíce, postupně se zvyšuje o šest měsíců na kohortu narození, dokud se nevyrovná věku pro odchod do důchodu u mužů, a poté se bude vyvíjet stejným tempem až do věku 65 let. Ženy s dětmi mohou odejít do důchodu až o čtyři roky dříve podle počtu vychovaných dětí. Při posuzování nároku žen na předčasný důchod se však předpokládá, že mají stejný věk nároku na důchod jako muži narození ve stejném roce, bez ohledu na počet dětí.
- 17 V roce 2019 to znamenalo, že aby bylo možné pobírat předdůchod po dobu minimálně dvou let, bylo nutné naspořit v doplňkovém penzijním spoření alespoň 224 820 Kč.
- 18 Pokud příjemce nepracuje, nepovažuje se doba před odchodem do důchodu za pojištěnou.
- 19 Stejně tak pojišťovny nemají zájem nabízet anuitní produkty.

- ²⁰ V další fázi tohoto projektu by mohla být provedena důkladná studie o souladu českých penzijních společností s hlavními zásadami OECD.
- ²¹ HHI pod 0,01 znamená vysoce konkurenční odvětví; HHI pod 0,15 znamená nekoncentrované odvětví; HHI mezi 0,15 a 0,25 označuje střední koncentraci; a HHI nad 0,25 znamená vysokou koncentraci.
- ²² <https://www.mfcr.cz/en/themes/capital-market/capital-market-in-the-czech-republic/initiation-of-an-inter-ministerial-comme-38422>.
- ²³ Automatický převod do účastnických fondů může být z právního hlediska obtížný, protože v České republice nelze změny použít zpětně na již uzavřené smlouvy
- ²⁴ Například pokud penzijní společnost účtuje 1 % z aktiv a spravuje 220 milionů EUR, skutečný poplatek bude 1 % u prvních 100 milionů EUR, 0,9 % u druhých 100 milionů EUR a 0,81 % u posledních 20 milionů EUR, tedy celková sazba poplatku je ve výši 0,937 % (= (100 x 1% + 100 x 0,9% + 20 x 0,81%) / 220).
- ²⁵ Účty stavebního spoření umožňují lidem spořit za vyšší úrokovou sazbu než na běžných účtech a po dvou letech účasti získat výhodnou půjčku na koupi, stavbu nebo rekonstrukci nemovitosti. Stát přispívá až 2 000 Kč ročně, pokud účastník přispěl v předchozím roce alespoň 20 000 Kč.
- ²⁶ Například v Litvě zapisuje Státní rada fondu sociálního pojištění všechny typy pracovníků.