

**Podkladový materiál pro rozhodnutí o zavedení možnosti
opt out ze základního důchodového pojištění**

Obsah

Úvod	4
1. Dosavadní vývoj důchodového pojištění (systému)	6
2. Základní důchodové pojištění	10
2.1. Význam nastavení parametrů základního důchodového pojištění při zavedení II. pilíře	10
2.2. Parametry základního důchodového pojištění a jejich vývoj od roku 1996	13
2.2.1. Podmínky nároku na starobní důchod	13
2.2.2. Náhradní doby pojištění	15
2.2.3. Konstrukce starobního důchodu	16
2.2.4. Valorizace důchodů	19
2.2.5. Invalidní a pozůstalostní důchody	21
2.2.6. Pojistné	22
2.2.7. Shrnutí	23
3. Mezinárodní srovnání	25
3.1. Historické souvislosti a význam finančních trhů v zabezpečení na stáří	25
3.2. Důchodové reformy směřující k zavedení II. pilíře ve vybraných zemích	27
4. Opt out – II. pilíř důchodového systému	30
4.1. Souvislosti zavedení II. pilíře se základním důchodovým pojištěním (I. pilířem)	30
4.1.1. Způsob a výše krácení důchodů ze základního důchodového pojištění pro osoby, které vstoupí do II. pilíře	30
4.2. Okruh pojištěných osob ve II. pilíři	33
4.2.1. Vznik a zánik účasti	33
4.2.2. Pojistné	35
4.2.3. Úmrtí účastníka a přechod nároků	37
4.2.4. Vznik invalidity (resp. obecně náhradní doby pojištění) v základním důchodovém pojištění a vztah k účasti ve II. pilíři	38
4.3. Spořicí fáze	39
4.3.1. Správcovské společnosti a účastnické fondy	39
4.3.2. Vztah mezi účastníkem a správcovskou společností	40
4.3.3. Poplatky	41
4.3.4. Přestupy	43

4.3.5.	Volba investiční strategie	44
4.3.6.	Garance	45
4.3.7.	Propagační činnost, reklama, zprostředkovatelská činnost	46
4.4.	Výplatní fáze	47
4.4.1.	Druhy vyplácených důchodů	47
4.4.2.	Provádění – výpočet důchodu(ů)	47
4.4.3.	Vztah mezi účastníkem a institucí zabezpečující výpočet důchodu	48
4.4.4.	Provádění – výplata důchodu(ů)	48
4.4.5.	Poplatky	49
4.4.6.	Propagační činnost, reklama, zprostředkovatelská činnost	49
4.4.7.	Garance	50
4.5.	„Varianta MPSV“	50
4.5.1.	Obecná rovina pro existenci II. pilíře	50
4.5.2.	Vznik a zánik účasti	52
4.5.3.	Pojistné	52
4.5.4.	Přechod nároků v případě úmrtí účastníka II. pilíře	53
4.5.5.	Vznik invalidity v základním důchodovém pojištění a vztah k účasti a nárokům ze II. pilíře	53
4.5.6.	Spořicí fáze	53
4.5.7.	Výplatní fáze	55
4.6.	Informační kampaň	57
5.	Makro a mikroekonomické důsledky zavedení II. pilíře	60
6.	Harmonogram dalšího postupu	67

PŘÍLOHY	68
A. Vývoj Zvláštního účtu důchodového pojištění 1996 – 2007	69
B. Mezinárodní srovnání států provádějících systémovou důchodovou reformu směřující k intenzivnější roli kapitálového financování	71
C. Doby účasti na důchodovém pojištění – doby pojištění (zaměstnání), náhradní doby pojištění	89

Úvod

Rozhodující část příjmů důchodců plyne ze základního důchodového pojištění (I. pilíř důchodového systému), což může být z pohledu budoucího vývoje (především s ohledem na očekávané stárnutí populace) významným problémem českého důchodového systému. Vzhledem k tomu je pro finančně stabilní budoucí vývoj žádoucí větší diversifikace zdrojů příjmů ve stáří. Pro dosažení této větší diversifikace je nutné posílení fondové složky důchodového systému. Možný přístup by mohl spočívat v tom, že bude pojištěncům dána možnost volby, zda jejich důchod bude plynout pouze ze současného povinného, průběžně financovaného a dávkově definovaného základního důchodového pojištění nebo i ze spořicího pilíře důchodového systému.

Tato možnost volby by pro pojištěnce, kteří by ji využili, znamenala, že část jimi placených příspěvků na základní důchodové pojištění by plynula na jejich individuální účet a byla investována. Při splnění podmínek nároku na důchod by jim byl přiznán důchod ze základního důchodového pojištění (snížený z důvodu účasti ve II. pilíři důchodového systému) a důchod vypočtený na základě stavu prostředků individuálního účtu. Pojištěnci by si tedy nevolili, zda budou či nebudou platit příspěvky na důchodové pojištění, ale pouze jaké by byly zdroje financování jejich budoucích důchodů. V podstatě by se jednalo o zavedení nové vazby mezi průběžnou a kapitálovou formou financování důchodového pojištění, která by vytvořila prostor pro individuální rozhodování pojištěnců o diversifikaci zdrojů.

Příprava shora uvedeného řešení vyplývá z politických dohod. Na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu v roce 2006 byla uzavřena „Koaliční dohoda“ mezi ODS, KDU - ČSL a SZ. Programová část této dohody a následně přijaté Programové prohlášení vlády obsahuje mj. i záměr provést důchodovou reformu ve třech etapách.

První etapa důchodové reformy byla realizována schválením parametrických změn základního důchodového pojištění Parlamentem v červenci 2008. Pokud jde o druhou etapu důchodové reformy, byly připraveny a dále se připravují změny týkající se jak veřejného základního důchodového pojištění (zejména vytvoření rezervy pro důchodovou reformu), tak i dobrovolných soukromých důchodů (oddělení majetku akcionářů a klientů, zavedení možnosti poskytovat různě zaměřené penzijní plány,

zvýšení motivace k vyšším příspěvkům, zvýšení participace zaměstnavatelů, podpora čerpání doživotních penzí z penzijního připojištění).

V rámci třetí etapy důchodové reformy mají probíhat intenzivní jednání s cílem dosažení shody na diversifikaci zdrojů pro příjmy ve stáří s možností přesměrovat část z povinných plateb pojistného na základní důchodové pojištění na základě volby pojištěnce do soukromého systému (zavedení možnosti opt – out). Předložený materiál je prvním ucelenějším výchozím podkladem pro zahájení diskuse o zavedení II. pilíře českého důchodového systému.

Text materiálu je členěn do pěti kapitol. V rámci první kapitoly je stručně popsán dosavadní vývoj důchodového pojištění v ČR. Druhá kapitola nastiňuje význam nastavení parametrů základního důchodového pojištění při zavedení spořicího pilíře a podává přehled vývoje těchto parametrů od roku 1996. Třetí kapitola je věnována přehledu zahraničních zkušeností se zavedením spořicího pilíře. Nástin možného nastavení II. pilíře v ČR a jeho varianty jsou obsahem čtvrté kapitoly. Makroekonomické a mikroekonomické důsledky zavedení II. pilíře jsou analyzovány v páté kapitole.

1. Dosavadní vývoj důchodového pojištění (systému)

V ČR existuje systém důchodového a nemocenského pojištění, jehož kořeny vycházejí ze sociálně-pojišťovacího zákonodárství konce 19. století, a který je dále spjat kulturně a historicky se sociálně-pojišťovacím zákonodárstvím ČR, které pak bylo přijímáno v průběhu 20. let minulého století.

Tradice sociálního pojištění na území ČR spočívala ve zřizování autonomních útvarů určených k provádění sociálního pojištění. V době zavádění sociálního pojištění neshledával stát dostatečné důvody ekonomické a politické pro to, aby úkoly s ním spojené prováděl sám (svými orgány) a současně byl přesvědčen o cizorodosti správy prostředků sociálního pojištění v rámci státního rozpočtu, přičemž za principiální byl považován prvek samosprávy (součinnost pojištěnců a zaměstnavatelů), kterým byli tzv. nositelé pojištění ovládání. Šlo o právnické osoby, tedy útvary nadané právní subjektivitou, zřízené zákonem, které hospodařily se svým majetkem (pečovaly o fondy různých odvětví sociálního pojištění). Současně byly vybaveny pravomocí vydávat autoritativní správní akty (obdobně jako u správních úřadů státních), a byly proto považovány za orgány veřejné správy. Autonomie sociálně-pojišťovacích ústavů byla omezena jednak státním dozorem, jednak právem státu jmenovat určité vedoucí funkcionáře nositelů pojištění.

Sociální pojištění tedy v minulosti provádělo množství nositelů pojištění, jimiž byly tzv. sociálně pojišťovací ústavy, tvořené korporacemi veřejného práva, z nichž některé byly zcela samostatné podléhající bezprostředně pouze státnímu doзору, jiné byly v určitých vzájemných vztazích dozoru a spolupůsobení, některé s působností celostátní, jiné s působností zemskou, župní, okresní, některé byly bez územních exekutivních složek, jiné územní výkonné orgány měly atd. Nejvýznačnějšími nositeli pojištění nemocenského před II. světovou válkou byly nemocenské pojišťovny, v oboru invalidního a starobního pojištění dělníků Ústřední sociální pojišťovna a pro oblast penzijního pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách Všeobecný pensijní ústav. Této situaci pak odpovídala nejednotnost a roztržitost, a to jak v oblasti plnění (nároky na dávky), tak v oblasti organizačního uspořádání – různí nositelé pojištění poskytovali za různých podmínek různé dávky odlišné úrovně při rozdílných sazbách pojistného.

Zákon o národním pojištění (č. 99/1948 Sb.) zrušil dnem 1. července 1948 veškeré dosavadní nositele nemocenského, starobního, invalidního i penzijního pojištění a za jejich právního nástupce určil Ústřední národní pojišťovnu, a to včetně jejich jmění, práv a závazků. Byla vytvořena jednotná soustava národního pojištění, do značné míry byly zrovnoprávněny nároky dělníků a ostatních zaměstnanců a pojištění bylo poprvé rozšířeno i na osoby samostatně výdělečně činné. V oblasti důchodového pojištění tak došlo k podstatnému odstranění roztržičnosti, jak v oblasti nároků na dávky a placení pojistného, tak i v oblasti organizace sociálního pojištění.

Pokud jde o konstrukci dávky, lze v podstatě konstatovat, že pojišťovací systémy existující před přijetím zákona o národním pojištění počítaly s neměnnou „prémii“ odstupňovanou podle tříd služného a konstruovaly důchody jako důchody zvyšující se podle počtu pojištěných let. Tímto způsobem se zhodnocovala kvalita i kvantita celé dosavadní práce (ekonomické aktivity) pojištěnce až do vzniku pojistné události na základě „principu zásluhy“ – ve výši důchodu se promítla závislost na úhrnu zaplaceného pojistného. Tím však vznikala nutnost kapitálové akumulace, protože stoupající nároky pojištěnců vyžadovaly vytvoření kapitálových rezerv. Na rozdíl od toho počítal systém zvolený v národním pojištění se stabilitou vydání (systému). Hlavní složkou příjmů Ústřední národní pojišťovny bylo pojistné vybírané srážkou z mezd a platů, menší složkou byl státní příspěvek. V důchodovém pojištění nebyly vytvářeny kapitálové rezervy, které by odpovídaly protihodnotě získaných nároků pojištěnců, ale byla vytvářena jen taková úhradová rezerva, která by stačila pokrýt výkyvy způsobené přechodnými hospodářskými nesnázemi, zvýšenou invaliditou apod. Nový zákon o národním pojištění v podstatě vycházel z pojetí, že výše přiznaného důchodu má zohledňovat poslední dosaženou úroveň – „princip potřeby“, ovšem individuálně odůvodněné – a k tomu vedla i jiná konstrukce důchodů. Ta spočívala v tom, že se k pevné základní částce, která byla nivelizačním prvkem a v zákoně byla jakýmsi existenčním minimem, přičítal stanovený počet procent průměrného ročního výdělku za posledních pět nebo deset let podle toho, co bylo pro pojištěnce výhodnější. Takto stanovená konstrukce umožňovala získat i po krátké době pojištění důchody „na slušné úrovni“, a nikoliv jak tomu bylo dosud, ve výši „nesitelné“ až po delší době pojištění.

Pokud jde o další vývoj, definitivní konec tradiční správy sociálního pojištění přivodil zákon č. 102/1951 Sb., o přebudování národního pojištění, kterým byly příjmy a výdaje nemocenského a důchodového pojištění začleněny od 1. ledna 1952 do státního rozpočtu a staly se jeho součástí. Majetek vzniklý z činnosti sociálně-pojišťovacích ústavů v minulosti tak byl fakticky vyvlastněn. Od počátku padesátých let se tedy datuje financování sociálního pojištění ze zdrojů státního rozpočtu.

V následujícím období až do konce 80tých let minulého století byla přijata řada změn, které principy, na nichž bylo národní pojištění vybudováno, včetně principu pojišťovacího, podstatně změnily. Počátkem 90tých let bylo v souvislosti s rozhodnutím o ekonomické reformě rozhodnuto reformovat i sociální systém (včetně důchodového). V první polovině 90tých let pak došlo k přijetí řady dílčích reformních kroků, které byly završeny přijetím nyní platného zákona o důchodovém pojištění (č. 155/1995 Sb.). S účinností od 1. ledna 1993 bylo zavedeno pojistné na sociální zabezpečení jako příjem státního rozpočtu, které zahrnuje pojistné na důchodové pojištění a pojistné na nemocenské pojištění, a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. V roce 1994 byly vytvořeny předpoklady pro rozšíření možností zabezpečení ve stáří, a to zavedením penzijního připojištění se státním příspěvkem (zákon č. 42/1994 Sb.). Pokud jde o současný systém důchodového pojištění jako celek, tvoří jej dvě části, a to základní důchodové pojištění, tj. I. pilíř, (poskytují se z něho důchody starobní, plný invalidní, částečný invalidní, vdovský, vdovecký a sirotčí) a dobrovolné doplňkové připojištění, tj. III. pilíř, v jehož rámci jde o penzijní připojištění se státním příspěvkem (poskytují se z něho doživotní penze starobní, invalidní a výsluhová, dočasná penze pozůstalostní, jednorázové vyrovnání a odbytné), a o další formy individuálního zabezpečení prostřednictvím produktů komerčních pojišťoven. Základní důchodové pojištění je realizováno pro civilní sféru Českou správou sociálního zabezpečení (v případě příslušníků ozbrojených sil a sborů plní úlohu nositele pojištění orgány sociálního zabezpečení ministerstev obrany, vnitra a spravedlnosti), penzijní připojištění se státním příspěvkem je realizováno penzijními fondy a další formy individuálního zabezpečení pojišťovnami.

Pokud jde o financování základního důchodového pojištění, byl s účinností od 1. ledna 1996 zaveden zvláštní účet důchodového pojištění jako součást státních finančních aktiv. Na tento účet byl převáděn kladný rozdíl mezi příjmy pojistného na důchodové pojištění, včetně příjmů z penále a pokut připadajících na důchodové

pojištění a výdaji na dávky důchodového pojištění včetně výdajů spojených s výběrem pojistného na důchodové pojištění a výplatou dávek důchodového pojištění. Prostředky účtu bylo možné použít pouze na výdaje na dávky důchodového pojištění a na převody zpět do státního rozpočtu na úhradu záporného rozdílu uvedených příjmů a výdajů. Toto použití bylo možné pouze se souhlasem Poslanecké sněmovny Parlamentu. Prostředky nebylo možné investovat. S účinností od 1. března 2008 byl zvláštní účet důchodového pojištění transformován na zvláštní účet rezervy pro důchodovou reformu jako součást státních finančních aktiv. Peněžní prostředky zvláštního účtu rezervy pro důchodovou reformu lze použít pouze na důchodovou reformu, a to podle usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu na návrh vlády. Ministerstvo financí je oprávněno dočasně volné prostředky vedené na tomto účtu stanoveným způsobem investovat. Výnosy z investování jsou příjmem tohoto účtu. Vývoj „balance“ základního důchodového pojištění a stav zvláštního účtu je uveden v příloze.

2. Základní důchodové pojištění

Současné principy základního důchodového pojištění nastavil zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen zákon o důchodovém pojištění). Jednotlivé parametry základního důchodového pojištění však prošly od roku 1996 určitým vývojem zejména v reakci na měnící se ekonomické, sociální a demografické podmínky a lze přepokládat, že k jejich úpravám dojde i v budoucnosti. Nastavení parametrů základního důchodového pojištění v okamžiku, kdy by mělo dojít k rozhodování pojištěnců o účasti ve II. pilíři, je přitom jedním ze stěžejních momentů zvažované III. etapy důchodové reformy. Od nastavení těchto parametrů se bude odvíjet nejen nastavení parametrů II. pilíře (zejm. podmínky nároku na důchod) a způsob krácení výše důchodu ze základního důchodového pojištění pro účastníky II. pilíře, ale rovněž rozhodování pojištěnců o vstupu do II. pilíře.

2.1. Význam nastavení parametrů základního důchodového pojištění při zavedení II. pilíře

Vzhledem k tomu, že vstup do II. pilíře bude na základě dobrovolného rozhodnutí účastníka (a to nejen při zavedení II. pilíře, ale i v celém období jeho fungování), je žádoucí, aby měl tento potencionální účastník kompletní informací¹ o tom, za jakých podmínek do tohoto pilíře vstupuje a především jaké nároky bude tímto rozhodnutím ztrácet (resp. jaké budou jeho nároky) v základním důchodovém pojištění. Základní důchodové pojištění je však, přestože je koncipováno jako dlouhodobé a jedním z jeho znaků je kontinuita a snaha nevytvářet prudké vývojové nerovnováhy, systémem dynamickým. Flexibilita a poměrně snadná možnost reakce základního důchodového pojištění na měnící se podmínky se stává v podmínkách volby opt out problematická. Jedinec je postaven před volbu v konkrétním čase – rozhoduje se „tady a teď“ – podle momentálních podmínek a situace. Jeho rozhodnutí je spjaté se situací, ve které se zrovna nachází, což nepřímo zavazuje základní důchodové pojištění k fixaci podmínek. Jinými slovy se jedná o vynucené statické „zakonzervování“ stavu v konkrétním čase. Jakékoliv zásadní úpravy základního důchodového pojištění v budoucnu lze provádět s velkými obtížemi,

¹ Nejde v tomto smyslu o informaci o konkrétním nastavení jednotlivých parametrů systému v každém roce, ale spíše o směřování jejich vývoje ve vazbě zejména na ekonomický a demografický vývoj.

protože je lze interpretovat jako (negativní) změnu v nastavení podmínek a poškození osob, které v minulosti učinily rozhodnutí vstoupit do II. pilíře, nebo poškození osob, které se naopak rozhodly zůstat pouze v I. pilíři.

Neznalost nastavení konkrétních parametrů u základního důchodového pojištění (resp. nejasný směr jejich úprav) je jedním ze základních problémů, který souvisí s celou úvahou o možnosti dobrovolného částečného vyvázání se z něho. Jak ukazuje mimo jiné studie zpracovaná Masarykovou univerzitou v Brně v rámci výzkumného projektu zadaného MPSV², neznalost budoucí podoby základního důchodového pojištění neumožňuje učinit účastníkům racionální rozhodnutí ve směru výhodnosti vstupu do II. pilíře. Jako hlavní prvek základního důchodového pojištění, který má vliv na rozhodování jedinců o vstupu do II. pilíře, identifikovala tato výzkumná zpráva míru příjmové redistribuce u nově přiznávaných důchodů a její vývoj v průběhu výplaty důchodu. Při budoucím zásahu do základního důchodového pojištění – posílení či naopak oslabení příjmové redistribuce – by se zásadním způsobem měnily podmínky nastavení pro účastníky II. pilíře, což by vedlo k destabilizaci a vyvolávalo negativní reakce. Dalším důležitým parametrem je důchodový věk, který se od roku 1996 prodlužuje, a který má vliv na současnou hodnotu sumy pobíraných důchodů. Efekt prodlužování důchodového věku na rozhodování o vstupu do II. pilíře však nemusí být silný, vzhledem k faktu, že výše anuit je vázána na střední délku života. Významným prvkem je rovněž rozsah uznávání tzv. náhradních dob pojištění a jejich financování. Rozsah těchto dob je v základním důchodovém pojištění značný, posiluje tendenci k setrvání v základním důchodovém pojištění u jedinců s předpokladem většího rozsahu náhradních dob (zvláště ženy v souvislosti s mateřstvím).

Podobným problémem jako je nejistota na straně základního důchodového pojištění a jeho budoucího vývoje je i nejistota na straně účastníka. V době rozhodování o vstupu do II. pilíře se jedinec nachází v situaci (příjmové, sociální), která nějakým způsobem nasměruje jeho rozhodnutí. Avšak během poměrně krátké doby může dojít ke změnám, jež mohou podstatným způsobem ovlivnit postavení

² Jahoda a kol. (2008): Možnost zavedení „opt-out“ – vyvázání se ze základního povinného důchodového pojištění. Závěrečná zpráva projektu MPSV HR 164/07. Brno: Masarykova univerzita. Tento výzkumný projekt byl vyhlášen MPSV v roce 2007 s cílem získat poznatky o vhodnosti zavedení možnosti „opt out“ jako přístupu k zavedení povinného kapitalizačního pilíře do českého důchodového systému.

jedince v systému a původní rozhodnutí o vstupu (či nevstoupení) do II. pilíře se ukáže jako fatálně chybné a negativně ovlivňující výši důchodu.

Nastavení parametrů v základním důchodovém pojištění ovlivní chování jedinců, nicméně každá predikce vždy zjednodušuje určité modely chování. Při předpokladu pouze racionálního chování dojde ke vstupu do II. pilíře pouze u těch jedinců, pro něž je to (velmi) výhodné, což může mít na průběžný systém výrazně negativní vliv na straně příjmů oproti původně odhadovaným předpokladům. To by posléze mohlo zapříčinit úpravy základního důchodového pojištění za účelem posílení finanční udržitelnosti, což by však mohlo zpětně oslabit prvotní výhodnost vstupu do II. pilíře. Tento způsob ad hoc reakce by mohl vést k „začarovanému kruhu“ vzájemně si odporujících úprav.

Nežádoucí je i situace, kdy se jedinec rozhodl pro vstup do II. pilíře, přestože to pro něj nebylo výhodné. Je otázkou, zda stát nebude v dlouhodobém horizontu nucen reagovat na tuto situaci – například pomocí jiných sociálních systémů jako sociální pomoc apod. Otázkou je i definice racionálního chování – obecně se předpokládá, že se jedná o maximalizaci náhradového poměru, nicméně, jestliže by jedinec upřednostňoval např. diverzifikaci rizik, zůstává otázkou, zda je správné zavádět restriktivní či ochranná opatření pro tento typ rozhodnutí.

Vzhledem k negativům spojeným se vznikem II. pilíře formou opt-out se výzkumná zpráva Masarykovy univerzity kloní spíše k řízenému procesu přechodu, tedy k reformě, při níž jsou dána jasná pravidla vstupu do II. pilíře pro každého jedince (bez možnosti volby).

Obecně lze konstatovat, že nastavení základního důchodového pojištění podstatným způsobem determinuje rozhodování jedinců, zároveň však vyžaduje vytvoření dlouhodobého konsensu, který zajistí, že parametry základního důchodového pojištění se nebudou měnit, respektive se budou měnit pouze tak, aby to nijak neovlivnilo původní podmínky, za kterých bylo rozhodování o účasti ve II. pilíři prováděno. Jedinec nemůže bez znalosti nastavení dnešního základního důchodového pojištění v době, kdy bude odcházet do důchodu, provést kvalifikované rozhodnutí na základě dostatečných informací. Na druhou stranu ani sám jedinec nezná plně svou budoucnost směrem k důchodovému systému a jeho podobě (např. míru budoucího zapojení na trhu práce, výše příjmů, počet dětí či zdravotní stav), která by mu umožňovala provést zcela exaktní rozhodnutí.

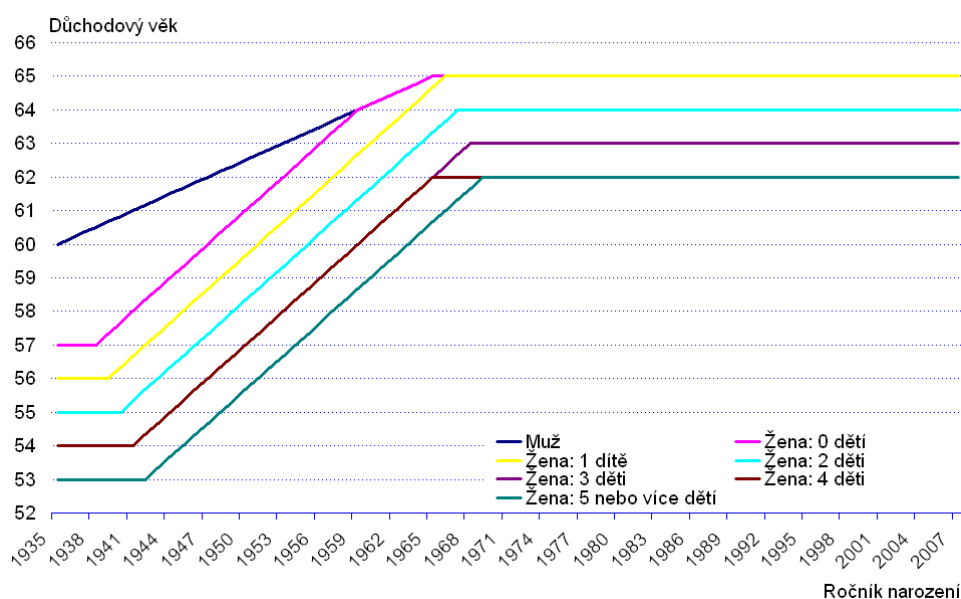
2.2. Parametry základního důchodového pojištění a jejich vývoj od roku 1996

2.2.1. Podmínky nároku na starobní důchod

Podmínkou pro získání nároku na starobní důchod ze základního důchodového pojištění je dosažení stanoveného věku a získání potřebné doby pojištění.

Důchodový věk se od roku 1996 postupně prodlužuje a dochází rovněž k jeho postupnému sbližování pro muže a ženy. Zvyšování důchodového věku je zakotveno v zákoně č. 155/1995 Sb. Původní úprava obsahovala zvyšování důchodového věku u mužů za rok o 2 měsíce z 60 na 62 let a u žen za rok o 4 měsíce z 53-57 na 57-61 let podle počtu vychovaných dětí. Postupné zvyšování důchodového věku bylo dále prodlouženo v roce 2003 na 63 let pro muže a bezdětné ženy a na 59 až 62 let pro ženy podle počtu vychovaných dětí. Zákonem č. 306/2008 Sb. bylo zavedeno další zvyšování důchodového věku na 65 let pro muže, bezdětné ženy a ženy, které vychovaly jedno dítě a na 62 až 64 let pro ostatní ženy podle počtu vychovaných dětí. V 65 letech (tj. v roce 2030) budou poprvé odcházet do starobního důchodu muži narození v roce 1965. U žen je situace, vzhledem k existující závislosti důchodového věku na počtu vychovaných dětí, komplikovanější. Cílového věku 62 – 65 let bude dosaženo pro ženy narozené mezi roky 1965 – 1969, a to v letech 2027 (pro ženy se 4 dětmi), 2030 (pro bezdětné ženy) a 2031 (pro všechny ostatní ženy). Probíhající proces zvyšování důchodového věku demonstruje následující graf.

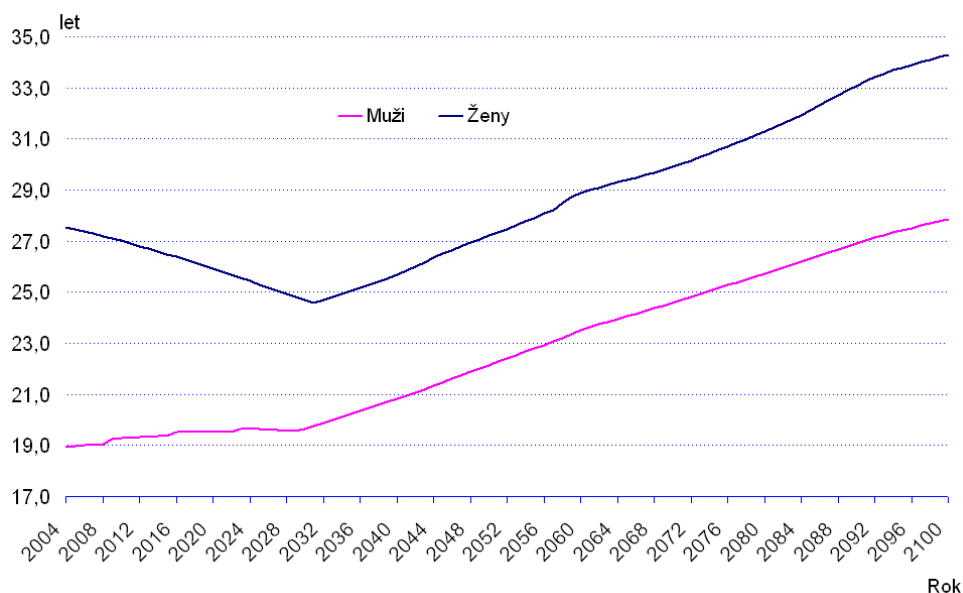
Graf 1. Proces zvyšování důchodového věku



Předčasný odchod do starobního důchodu je možný až 3 roky před dosažením důchodového věku. V návaznosti na postupné zvyšování důchodového věku se bude postupně prodlužovat i období pro předčasný odchod do starobního důchodu při důchodovém věku vyšším než 63 let, a to až na 5 roků. Možnost odchodu do tzv. dočasně kráceného předčasného starobního důchodu až o dva roky dříve před dosažením důchodového věku, kterou zákon č. 155/1995 Sb. převzal z předchozí právní úpravy, byla zrušena od roku 2004 (resp. 2006).

Postupné prodlužování důchodového věku a návazně také věku pro nárok na předčasný starobní důchod je reakcí na demografický vývoj, zejména na růst střední délky života, není však na tento ukazatel přímo vázáno. V praxi to znamená, že se průměrná délka pobírání důchodu pro pojištěnce, kteří odcházejí do důchodu při dosažení důchodového věku, může v čase měnit. S rostoucí délkou pobírání důchodu přitom roste, za jinak stejných podmínek, současná hodnota důchodů vyplacených za celou dobu pobírání důchodu a tím také „výhodnost“ pobírání důchodu ze základního důchodového pojištění.

Graf 2. Odhad průměrné doby pobírání důchodu u osob odcházejících do starobního důchodu v daném roce při dosažení důchodového věku³ - v letech



Zdroj: Závěrečná zpráva Výkonného týmu pro přípravu podkladů pro rozhodnutí o důchodové reformě (červen 2005)

Potřebná doba pojištění pro nárok na starobní důchod činí podle platné právní úpravy při dosažení důchodového věku aspoň 25 roků. Od roku 2010 bude postupně prodlužována až na 35 let (se započítáváním náhradních dob pojištění), resp. na 30 let (bez započítání náhradních dob pojištění).⁴

2.2.2. Náhradní doby pojištění

Výrazným sociálním aspektem základního důchodového pojištění je značný rozsah dob, které se hodnotí pro účely získání nároku na důchod z důchodového pojištění i pro stanovení výše důchodu, přestože za ně není placeno pojistné⁵. Vzhledem k tomu, že tyto doby ovlivňují významným způsobem finanční bilanci základního důchodového pojištění, došlo postupně k omezení zápočtu většiny náhradních dob pojištění (tj. zákonem vymezených případů „nepříspěvkových“ dob) pro stanovení výše procentní výměry důchodu na 80 %. Mezi náhradní doby pojištění

³ Důchodový věk podle zákona č. 306/2008 Sb. (Graf 1). U žen jde o ženy se dvěma dětmi.

⁴ Zákon o důchodovém pojištění umožňuje přiznat starobní důchod i v případě, že pojištěnec získá kratší dobu pojištění (15 let), jestliže dosáhl věku aspoň 65 let. V souvislosti se zvyšováním důchodového věku a prodlužování doby pojištění potřebné pro vznik nároku na starobní důchod dojde od roku 2010 k postupnému prodloužení potřebné doby pojištění z 15 na 20 let a věku pro nárok na tento důchod tak, že bude o pět roků vyšší než „obecný“ důchodový věk pro muže stejného data narození.

⁵ Podrobnější popis vývoje v oblasti náhradních dob pojištění, resp. dob pojištění je uveden v příloze.

s omezením na 80 % byla zahrnuta i dobu studia na střední a vysoké škole po dosažení 18 let včetně doby tohoto studia před 1. lednem 1996, která byla dříve hodnocena jako doba pojištění, tj. „plně“. Zákonem č. 306/2008 Sb. byla upravena redukce náhradních pojištění, i pokud jde o podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na starobní důchod, a rovněž došlo ke zrušení hodnocení doby studia na střední, vyšší odborné a vysoké škole po dosažení věku 18 let získané po 31. prosinci 2009 jako náhradní doby pojištění.

Celkově lze považovat vývoj v oblasti náhradních dob pojištění, ale obecně i v dobách pojištění za velmi dynamický⁵.

2.2.3. Konstrukce starobního důchodu

Od účinnosti zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, se důchod skládá ze dvou složek: 1) základní výměry stanovené pevnou částkou, tj. nezávislé na době pojištění a dosahovaném výdělku a 2) procentní výměry odvozené z doby pojištění a výdělku dosaženého v rozhodném období.

2.2.3.1. Základní výměra

Základní výměra, která plní sociální funkci, je stejná pro všechny druhy důchodů. Výše základní výměry je stanovena nařízením vlády a odvíjí se od zvoleného způsobu valorizace vyplácených důchodů. Takto byla základní výměra zvyšována v letech 1996-1998 a 2005-2008, naopak v letech 1999 - 2004 zůstala její výše konstantní (viz tabulka v kapitole 2.2.4).

Tabulka 1. Váha základní výměry ve výši důchodu v %

v měsíci	starobní				poměrný starobní	invalidní		vdovský a vdovecký	sirotčí	ÚHRNEM
	celkem	nekrácený	krácený trvale	krácený dočasně		plný	částečný			
XII.1996	23,0	23,0	23,4	23,3	35,5	23,8	36,1	30,9	48,6	24,5
XII.1997	24,5	24,5	24,5	25,3	38,4	25,3	37,7	33,1	49,5	26,0
XII.1998	23,5	23,4	23,8	25,0	38,0	24,3	36,5	32,2	47,4	25,0
XII.1999	22,2	22,1	22,8	23,9	37,2	22,9	35,0	30,8	44,9	23,6
XII.2000	20,8	20,6	22,0	23,0	35,9	21,4	33,5	29,2	42,6	22,2
XII.2001	19,2	19,0	20,8	21,8	34,4	19,7	31,6	27,4	39,8	20,5
XII.2002	19,1	18,9	20,9	22,2	35,4	19,7	31,7	27,6	39,4	20,5
XII.2003	18,5	18,1	20,4	21,4	35,4	19,0	30,9	27,1	38,1	19,8
XII.2004	18,0	17,6	20,0	21,2	35,7	18,5	30,4	26,8	37,1	19,3
XII.2005	18,1	17,6	20,2	21,4	37,1	18,6	30,5	27,2	37,0	19,3
XII.2006	17,9	17,4	20,3	20,7	38,1	18,5	30,3	27,3	36,8	19,2
XII.2007	17,9	17,4	20,4	20,5	39,3	18,5	30,4	27,5	36,7	19,2
VIII.2008	22,5	21,8	25,5	26,3	47,4	23,3	36,9	33,9	43,7	24,1

Tabulka 2. Podíl základní výměry na konci roku k průměrné mzdě v %⁶

Rok	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Podíl	11,0	11,8	11,2	10,4	8,9	8,3	7,8	7,3	7,4	7,3	7,3	9,2

2.2.3.2. Procentní výměra

Výše procentní výměry starobního důchodu se stanoví procentní sazbou (1,5 % za každý rok pojištění) z výpočtového základu. Výpočtový základ se určuje z osobního vyměřovacího základu pojištěnce, který se stanoví na základě hrubých ročních výdělků dosahovaných pojištěncem v jednotlivých kalendářních letech rozhodného období upravených podle vývoje průměrné mzdy v národním hospodářství. Při stanovení výpočtového základu se uplatňují tzv. redukční hranice a osobní vyměřovací základ se snižuje tak, že do první redukční hranice se započítává plně, z částky mezi první a druhou redukční hranicí se započítává 30 % a z částky přesahující druhou redukční hranici pouze 10 % její výše. Redukční hranice stanovuje vláda nařízením. Z následující tabulky je zřejmé, že výše redukčních hranic relativně k průměrné mzdě nezůstává v čase konstantní. Mění se tak pásma výdělků započítávaných ve výši 100, 30 či 10 % a tím také úroveň nově přiznávaných důchodů.

Tabulka 3. Redukční hranice pro výpočet důchodu, 1996 – 2009⁷

V období od	První redukční hranice		Druhá redukční hranice	
	v Kč	v % průměrné mzdy	v Kč	v % průměrné mzdy
1. 1996	5 000	51,7	10 000	103,3
1. 1997	5 600	52,4	11 200	104,7
1. 1998	5 900	50,5	11 800	100,9
1. 1999	6 100	48,2	13 000	102,7
1. 2000	6 300	46,7	14 200	105,3
1. 2001	6 600	45,1	15 300	104,5
1. 2002	7 100	45,2	16 800	106,9
1. 2003	7 400	44,1	17 900	106,7
1. 2004	7 500	41,9	19 200	107,4
1. 2005	8 400	44,7	20 500	109,0
1. 2006	9 100	45,4	21 800	108,7
1. 2007	9 600	44,6	23 300	108,2
1. 2008	10 000	43,0	24 800	106,6
1. 2009	10 500	42,1	27 000	108,3

⁶ Jako průměrná mzda je brán všeobecný vyměřovací základ. Pro rok 2008 jde potom o všeobecný vyměřovací základ za rok 2007 vynásobený přepočítacím koeficientem.

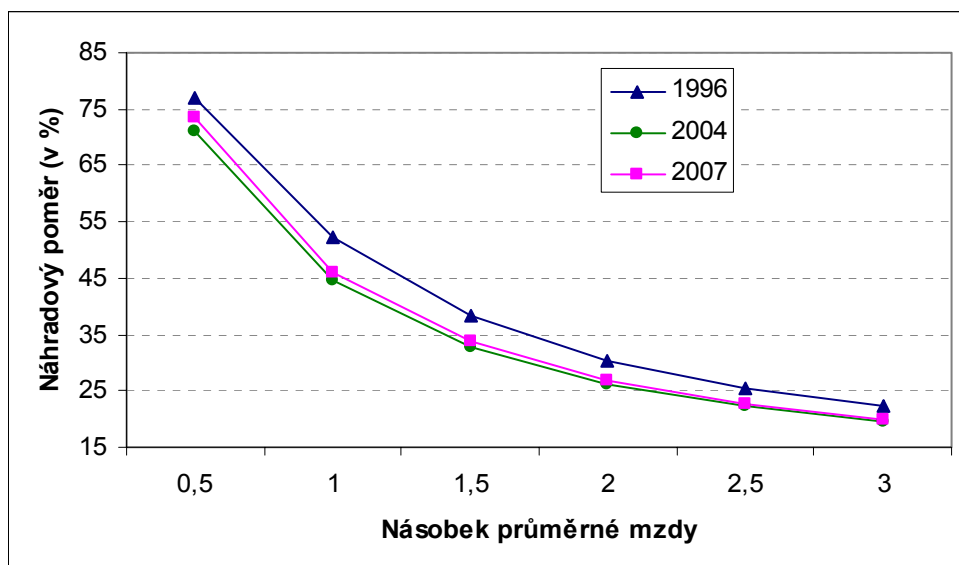
⁷ Průměrná mzda pro roky 21008 a 2009 odhad.

V případě předčasného či odloženého odchodu do starobního důchodu je výše procentní výměry upravena, čímž je mj. zohledněna i rozdílná střední délka života, tj. délka pobírání důchodu. U předčasného starobního důchodu je krácena výše procentní výměry za každých i započatých 90 kalendářních dnů z doby ode dne přiznání důchodu do dne dosažení důchodového věku, přičemž redukce procentní výměry byla v posledních letech zvyšována: v roce 2001 u trvale kráceného předčasného důchodu z 0,6% (resp. 0,3%) na 0,9% výpočtového základu, od roku 2010 bude nově zavedena odstupňovaná procentní sazba redukce procentní výměry ve výši 0,9 % za období prvních 720 kalendářních dnů a 1,5 % výpočtového základu za období od 721 kalendářního dne. V případě odkladu odchodu do důchodu se procentní výměra důchodu naopak zvyšuje, a to o 1,5 % výpočtového základu (do roku 2001 o 1 %) za každých 90 kalendářních dnů výkonu výdělečné činnosti bez pobírání starobního důchodu. Nově bude existovat možnost vyplácet polovinu starobního důchodu (tj. polovinu základní výměry a polovinu procentní výměry) s tím, že za každých 180 kalendářních dnů výdělečné činnosti vykonávané při pobírání poloviny důchodu se zvýší procentní výměra tohoto důchodu o 1,5 % výpočtového základu.

2.2.3.3. Závislost výše důchodu na výši výdělků

V důsledku stanovení základní výměry pevnou částkou a zejména v důsledku existence redukčních hranic rozhodných pro výpočet důchodu výrazně klesá s rostoucím výdělkem relace výše nově přiznaného starobního důchodu k tomuto výdělku (náhradový poměr). Změny ve výši základní výměry a v nastavení redukčních hranic mění úroveň náhradových poměrů pro jednotlivé příjmové skupiny.

Graf 3. Relace nově přiznaného důchodu k výdělkům dosahovaným před odchodem do důchodu (výdělky v násobcích průměrné mzdy)



Pozn.: Při 40 letech pojištění.

2.2.3.4. Rozhodné období pro stanovení osobního vyměřovacího základu

Rozhodné období, za které se zohledňují výdělky pojištěnců pro stanovení osobního vyměřovacího základu, se od roku 1996 postupně prodlužuje z 10 na 30 kalendářních roků před rokem přiznání důchodu. Změna rozhodného období ovlivňuje výši osobního vyměřovacího základu a tím také výši důchodu. Například u pojištěnců, kteří dosahují vyšších výdělků až na konci pracovní kariéry, se výše osobního vyměřovacího základu s prodlužováním rozhodného období snižuje.

2.2.4. Valorizace důchodů

Zákon o důchodovém pojištění stanovuje podmínky a minimální výši valorizace vyplácených důchodů. Pravidla zvyšování důchodů byla od účinnosti tohoto zákona upravena třikrát, přičemž se měnily jak podmínky valorizace a používání statistických ukazatelů, tak stanovení minimální úrovně zvýšení důchodů. Od roku 2003 jsou podle § 67 zákona o důchodovém pojištění vyplácené důchody valorizovány pravidelně každý rok v lednu, přičemž je zákonem stanovena minimální úroveň zvýšení, které zohledňuje 100 % růstu cen a 1/3 růstu reálných mezd; odchylně se postupuje pouze při velmi nízkém zvýšení (zvýšení by činilo méně než 2 %) a při vysoké inflaci (aspoň 10 %; s účinností od 28. května 2008 aspoň 5 %). Zákon přitom umožňuje vládě stanovit kromě úrovně zvýšení (nad stanovené

minimum) také konkrétní podobu valorizace, tj. jak se zvýší základní a procentní výměra důchodu, i rozdílné zvýšení pro různé skupiny důchodů (např. podle roku přiznání důchodu).

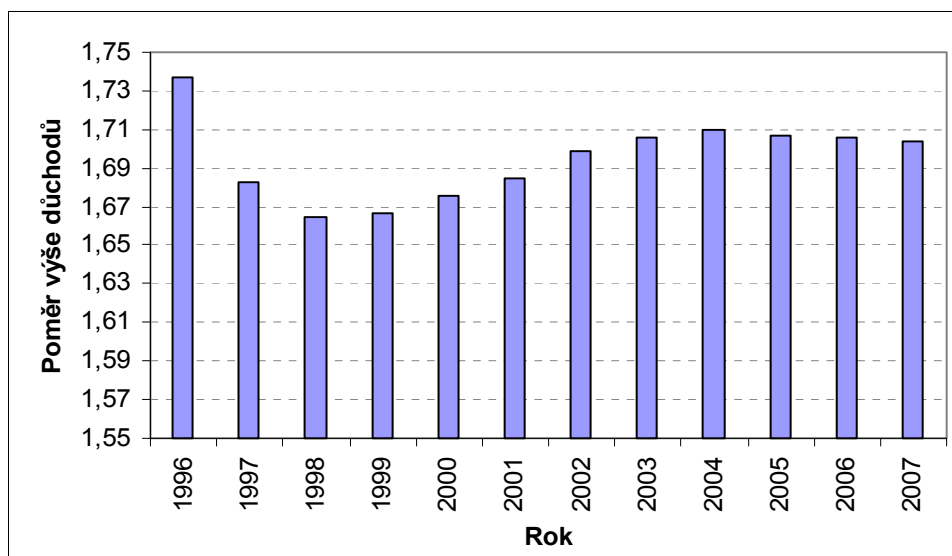
S délkou výplaty roste ve výši důchodu význam valorizace. Např. u důchodů přiznaných v roce 1996 tvořila již v roce 2007 více jak 50 % jeho výše.

Tabulka 4. Přehled zvyšování vyplácených důchodů

Měsíc zvýšení	Zvýšení		základní výměry	Základní výměra důchodů po zvýšení
	procentní výměry starodůchodců	novodůchodců		
duben 1996	8 %	8 %	240 Kč	920 Kč
říjen 1996	6 %	6 %	140 Kč	1 060 Kč
srpen 1997	8 %	8 %	200 Kč	1 260 Kč
červenec 1998	9 %	5 %	50 Kč	1 310 Kč
srpen 1999	7,5 %	5,0 %		1 310 Kč
prosinec 2000	9 %	5 %		1 310 Kč
prosinec 2001	11 %	8 %		1 310 Kč
leden 2003	4,0 %	3,8 %		1 310 Kč
leden 2004	2,5 %	2,5 %		1 310 Kč
leden 2005	5,4 %	5,4 %	90 Kč	1 400 Kč
leden 2006	6,0 %	4,0 %	70 Kč	1 470 Kč
leden 2007	6,6 %	5,6 %	100 Kč	1 570 Kč
leden 2008	3,0 %	3,0 %	130 Kč	1 700 Kč
srpen 2008			470 Kč	2 170 Kč
leden 2009	4,4 %	4,4 %		2 170 Kč

Zvolený způsob valorizace důchodů, tj. zvyšování procentní či základní výměry ovlivňuje diferenciaci vyplácených důchodů. Tuto skutečnost ilustruje následující graf, který zachycuje vývoj relace výše důchodů přiznaných v roce 1996 pro pojištěnce s výdělkem na úrovni 3násobku průměrné mzdy a 0,5násobku průměrné mzdy. Vlivem valorizace základní výměry v letech 1996-1998 se relativní rozdíly mezi vyplácenými důchody snižovaly, k opačnému vývoji pak došlo v období let 1999-2004, kdy se výše základní výměry neměnila.

Graf 4. Poměr výše vyplácených důchodů, důchody přiznané v roce 1996 pro pojištěnce s výdělkem na úrovni 3 a 0,5násobku průměrné mzdy



Pozn.: Při 40 letech pojištění. Výše důchodů k 1. lednu příslušného roku.

2.2.5. Invalidní a pozůstalostní důchody

Podmínkou nároku na invalidní důchod je existence dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu odpovídajícího invaliditě a získání potřebné doby pojištění ve stanoveném období před vznikem invalidity. Posouzení zdravotního stavu provádí posudkový orgán na základě vymezení nepříznivého zdravotního stavu, které je stanoveno zákonem a formou konkrétních posudkových zásad a hledisek. Historicky byly při vymezení invalidity zohledňovány různé faktory, mimo schopnosti vykonávat soustavné zaměstnání šlo například o dřívější schopnosti a společenský význam dosavadního zaměstnání. Podle zákona o důchodovém pojištění, je pojištěnec plně invalidní, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu a) poklesla jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti nejméně o 66 % nebo b) je schopen pro zdravotní postižení soustavné výdělečné činnosti jen za zcela mimořádných podmínek; a částečně invalidní, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu a) poklesla jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti nejméně o 33 % nebo b) jestliže mu dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav značně ztěžuje obecné životní podmínky. Zákon č. 306/2008 Sb. přináší nové vymezení invalidity ve třech stupních, a to pouze v závislosti na poklesu pracovní schopnosti.

Pro výši procentní výměry invalidního důchodu se jako doba pojištění započítává i dopočtená doba, kterou je doba ode dne vzniku nároku na invalidní

důchod do dosažení důchodového věku (u mužů, resp. bezdětných žen). Zákon č. 306/2008 Sb. omezuje tuto dopočtenou dobu u invalidních důchodů a sjednocuje u mužů a u žen věk, ke kterému se dopočtená doba zjišťuje. V souvislosti se změnou vymezení invalidity je nově upraveno i stanovení výše invalidních důchodů, a to s účinností od 1. ledna 2010.

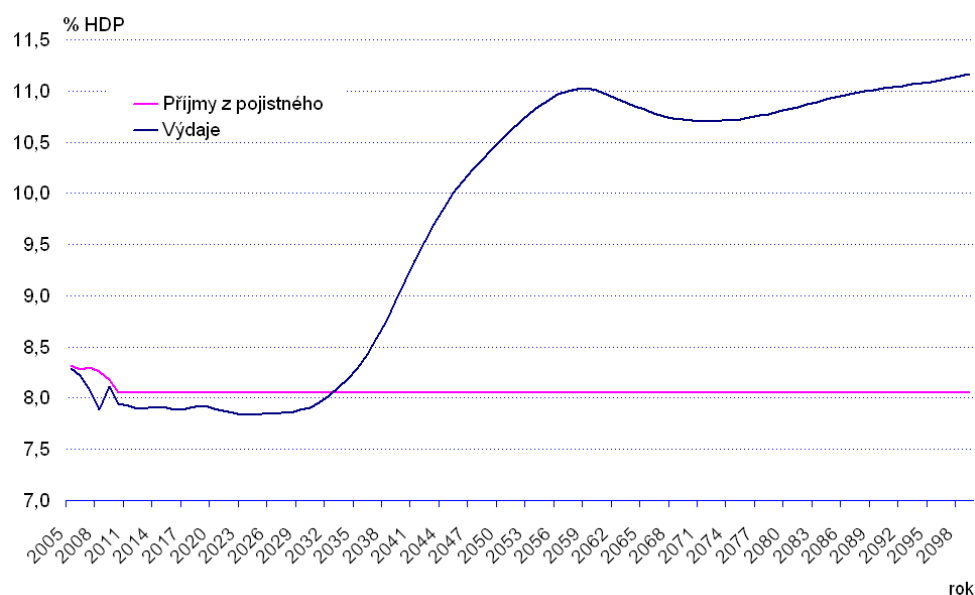
Podmínkou pro nárok na pozůstalostní důchody je splnění podmínek pro nárok na důchod, z kterého se pozůstalostní důchody odvozují s tím, že u sirotčího důchodu musí být splněna podmínka nezaopatřenosti dítěte. V případě vdovského a vdoveckého důchodu vzniká nárok na důchod na dobu jednoho roku a po zániku tohoto nároku znovu při splnění dalších specifických podmínek, m. j. při dosažení určité věkové hranice. Tato věková hranice pro „trvalý“ nárok na vdovský a vdovecký důchod je sjednocena zákonem č. 306/2008 Sb., a to s účinností od 1. ledna 2010.

2.2.6. Pojistné

Výše pojistného je stanovena procentními sazbami z vyměřovacího základu zjištěného za rozhodné období. S účinností od 1. ledna 2008 byl stanoven maximální roční vyměřovací základ pro placení pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti pro všechny pojištěnce, a to ve výši 48 násobku průměrné mzdy v národním hospodářství.

Pro důchodové pojištění je stanovena jediná sazba, nerozlišuje se tedy pojistná sazba na starobní, invalidní a pozůstalostní důchody. V roce zavedení pojistného, tj. v roce 1993, činila celková pojistná sazba na důchodové pojištění 27,2 %. Od roku 1996 byla snížena na 26 % a opět zvýšena s účinností od 1. ledna 2004 na 28 %. Jak bylo uvedeno výše, započítává se pro účely důchodového pojištění široký rozsah náhradních dob pojištění, za které se neplatí pojistné ani není jinak zajištěno jejich financování (např. zvláštními platbami státu).

Graf 5. Vývoj příjmů a výdajů základního důchodového pojištění v % HDP



2.2.7. Shrnutí

Zákon o důchodovém pojištění prošel od roku 1996 častými novelizacemi, přičemž došlo k úpravám jak podmínek pro nárok na důchod, tak parametrů pro výpočet důchodů a jejich valorizaci a tím ke změnám úrovně důchodů (jde zejména o zvyšování důchodového věku, změny redukčních hranic či struktura valorizace). Jak ukazují prováděné projekce vývoje základního důchodového pojištění, dojde (bez další úpravy některých parametrů) v dlouhém období k výrazné nerovnováze mezi příjmy a výdaji (i bez zavedení II. pilíře), a to i při zahrnutí efektů vyplývajících z I. etapy důchodové reformy schválené Parlamentem v červenci 2008, což si vyžádá nutně další úpravy směřující do období po roce 2030, tj. do období, pro které se budou první pojištěnci rozhodovat o vstupu do II. pilíře a zvažovat výhodnost tohoto rozhodnutí. Případná úprava parametrů v základním důchodovém pojištění, která je z pohledu demografického vývoje jistá, může vést ke změně výhodnosti a tím i preferencí jednotlivých pojištěnců ve vztahu k II. pilíři.

Přehled novel zákona č. 155/1995 Sb.:

Zákon č. 34/1997 Sb., zákon č. 289/1997 Sb., zákon č. 224/1999 Sb., zákon č. 18/2000 Sb., zákon č. 118/2000 Sb., zákon č. 132/2000 Sb., zákon č. 220/2000 Sb., zákon č. 116/2001 Sb., zákon č. 188/2001 Sb., zákon č. 353/2001 Sb., zákon č. 198/2002 Sb., zákon č. 263/2002 Sb., zákon č. 264/2002 Sb., zákon č. 85/2004 Sb., zákon č. 281/2004 Sb., zákon č. 359/2004 Sb., zákon č. 436/2004 Sb., zákon č.

562/2004 Sb., zákon č. 168/2005 Sb., zákon č. 361/2005 Sb., zákon č. 377/2005 Sb.,
zákon č. 24/2006 Sb., zákon č. 109/2006 Sb., zákon č. 189/2006Sb., zákon č.
264/2006 Sb., zákon č. 267/2006 Sb., nález Ústavního soudu, vyhlášený pod č.
405/2006 Sb., zákon č. 152/2007 Sb., zákon č. 181/2007Sb., zákon č. 218/2007 Sb.,
zákon č. 261/2007 Sb., zákon č. 296/2007 Sb., zákon č. 178/2008 Sb., zákon č.
305/2008 Sb. a zákon č. 306/2008 Sb.

3. Mezinárodní srovnání⁸

3.1. Historické souvislosti a význam finančních trhů v zabezpečení na stáří

Zabezpečení na stáří patří k jednomu z nejstarších sociálních institutů spojeným s faktem, že pro širší vrstvy obyvatelstva se velmi dlouho jednalo o zabezpečení na velmi nízké úrovni a pojem stáří byl automaticky spojován s chudobou či existenční bídou. Z postupného vývoje moderní společnosti vedoucího např. i k poměrně značnému prodloužení střední délky života u většiny populace přirozeně vyplynulo, že je svým charakterem vlastně předurčeno k tomu, aby vedlo k dlouhodobé aktivitě po dobu větší části pracovního života se připravit na tuto životní etapu. Vcelku logicky se tak s rozvojem finančních institucí a instrumentů stalo dlouhodobé ukládání finančních prostředků na stáří přirozenou součástí kapitálových trhů. Tyto aktivity spojené se vznikem penzijních fondů vznikaly zpravidla „zezdola“, v drtivé většině jako dobrovolné či kvazidobrovolné např. jako profesní sdružení, dělnické spolky, oborové pokladny apod. Tato tradice a s tím spojená vyspělost kapitálových trhů je silně přítomna v anglosaských zemích. Země jako Velká Británie, Nizozemí, USA, Švýcarsko patří v tomto směru k nejrozvinutějším.

Dosavadní dostatečně reprezentativní dlouhodobé analýzy vývoje reálných výnosů zahraničních akciových a dluhopisových trhů rovněž dokazují, že dlouhodobý charakter investic je v zásadě bezpečný. Analýza „Bezděkovy komise“ předpokládala na základě těchto dat dlouhodobý průměrný reálný výnos akcií 6 % p.a. a u vládních dluhopisů 2 % p.a.

⁸ Podrobnější popisy k jednotlivým zemím jsou uvedeny v příloze.

Tabulka 5. Celkové výnosy z akciových trhů – globální data⁹

Index		1901-2001	1925-2001*	1951-2001	1976-2001	1991-2001
USA	nominál	9,77%	10,57%	11,97%	13,78%	12,94%
S&P 500	reál	6,38%	7,29%	7,80%	9,94%	10,17%
Velká Británie	nominál	9,03%	11,10%	13,85%	16,93%	11,61%
FTSE All-Share	reál	4,87%	6,48%	7,44%	10,54%	8,91%
Japonsko	nominál	-	12,62%	12,05%	5,27%	-4,12%
	reál	-	3,42%	7,92%	3,40%	-4,24%
Francie	nominál	12,16%	13,21%	12,66%	16,23%	13,20%
	reál	3,86%	4,53%	7,35%	10,94%	11,54%
Austrálie	nominál	12,53%	12,18%	13,02%	15,40%	11,48%
	reál	8,09%	7,29%	7,28%	9,25%	8,95%
Itálie	nominál	-	12,49%	11,36%	15,92%	13,31%
	reál	-	2,31%	4,49%	7,61%	9,75%
Kanada	nominál	-	5,89%	6,23%	8,45%	8,15%
	reál	-	5,99%	5,85%	7,08%	8,61%
Německo	nominál	-	9,21%	10,28%	10,27%	9,95%
	reál	-	6,71%	7,22%	7,37%	7,74%

Pozn.: Uvedené reálné výnosy jsou kalkulovány v jednotlivých národních měnách.

* U Kanady jde o období 1934-2001.

Základním znakem investičních strategií penzijních fondů je jejich dlouhodobost. Proto je nutné klást důraz na rozdíl mezi zprávami analyzujícími každodenní pohyb na kapitálovém trhu (což je mnohdy mediálně přitažlivější) a zprávami o dlouhodobém výnosu. Je známou skutečností, že aktivity na kapitálových trzích jsou spojeny s řadou rizik, ale jejich dlouhodobý charakter spojený s důsledně zavedenými a prováděnými regulatorními a kontrolními mechanismy dokáže tato rizika do značné míry eliminovat.¹⁰ Optimální nastavení regulačních opatření je samozřejmě věc velice citlivá a dynamická – jedná se o vybalancování požadované dobré výkonnosti penzijních fondů a zároveň omezení větších investičních rizik. Základním motivem je vyloučení netransparentních investic a umisťování finančních prostředků do vysoce diverzifikovaného portfolia s převahou konzervativnějších instrumentů. Při správě a řízení portfolií lze vysledovat dvě základní tendence, mezi nimiž je vedena polemika. První je tzv. anglosaský směr, kdy je uplatňována méně restriktivní politika ze strany státu, platí zásada "prudent men" a zásady bezpečnosti a kontroly jsou především vnitřní věcí účastníků a poskytovatelů (self-control). Naproti tomu tzv. kontinentální přístup je do jisté míry opakem anglosaského. Klade

⁹ Vývoj finančních trhů a výnosnost jednotlivých aktiv v minulosti nedává žádnou záruku pro budoucí vývoj a výnosnost.

¹⁰ Postupně upravena regulace marží, odděleno investiční a komerční bankovníctví, byla zahájena efektivnější regulace a kontrola kapitálového trhu - vznikla Komise pro cenné papíry a celý kapitálový trh prošel vývojem a je nyní mnohem sofistikovanější.

důraz hlavně na bezpečnost klientů zajišťovanou i zvnějšku, např. různými limity investování do cenných papírů i za cenu omezení zisku, kontrola nákladovosti atp. V poslední době je možno vysledovat jisté sbližování obou směrů.

3.2. *Důchodové reformy směřující k zavedení II. pilíře ve vybraných zemích*

Konkrétní podoby v jednotlivých státech, v jejichž důchodových systémech je přítomen ve větším měřítku (povinný) fondový prvek, jsou značně rozdílné a je velmi obtížné provádět obecnější soudy. Mnohdy se jedná o země s relativně krátkou zkušeností a generalizující objektivnější hodnocení bude možno provést až v delším časovém horizontu tak, aby bylo možno posoudit nejen dobu akumulace finančních prostředků, ale i adekvátnost vyplácených dávek. Nicméně první roky zavádění a fungování ukazují na to, že jisté velmi opatrné závěry ze zkušeností jednotlivých států lze vyzkoušet a že lze popsat jejich základní znaky vyplývající z prvních let fungování.

Základním předpokladem pro úspěšnost důchodové reformy zásadnějšího (systémového) typu je širší politický konsensus jdoucí napříč politickým spektrem. Pozitivním příkladem může v tomto ohledu být např. Švédsko, ale i Polsko. Ve Švédsku se jednalo o dialog na expertní i politické úrovni trvající bezmála dvacet let. V Polsku byl rozhodující zákon přijat drtivou většinou Sejmu a dodnes není nijak zásadně zpochybňován. Zvláštním případem je chilská důchodová reforma, která byla přijata za ne zcela standardních politických podmínek. Nicméně i v případě Chile byla práce na změně důchodového systému započata v letech 1972 - 73 a k realizaci reformy bylo přistoupeno v letech 1981 - 1983. Státy kde nebyl politický a expertní konsensus tak robustní jsou v horší pozici. Vlivem politického cyklu dochází k revizím či korekcím „neměnných“ rozhodnutí jako např. na Slovensku a částečně i v Maďarsku. Tento stav může destabilizovat důchodový systém, ale především vyvolává nedůvěru širší veřejnosti v jeden ze základních pilířů sociálního zabezpečení.

Téměř všechny státy musí provádět průběžné úpravy důchodového systému. Ukazuje se, že dynamika vývoje ve společnosti nevyhnutelně vede k nutnosti různé míry zásahů. Pokud se nejedná o destabilizující rozhodnutí měnící podstatu reformy, je možno na ně nahlížet pozitivně. Každopádně lze konstatovat, že je v zásadě možno směřovat k systému stabilnímu avšak nikoliv statickému.

Řešení transformačního deficitu spojeného s výpadkem části příjmů je problém velmi zásadní, nicméně ve většině států nebyl překvapivě nijak podrobně analyzován (snad s výjimkou švédských „buffer funds“). Spíše převládalo „nadšení a vůle“ realizovat zásadní změny. Financování transformačního dluhu je v současnosti řešeno různě, zpravidla se jedná o kombinaci několika opatření. Většina zemí zapojila své privatizační příjmy, ale rozsah a výše transformačního dluhu jde zpravidla nad možnosti sanace pouze z těchto příjmů a je nutno hledat jiné zdroje přesunem v rámci veřejných financí. Na Slovensku existuje částečně financování pomocí zvláštní pojistné sazby (což je vlastně opak slibovaného snížení daňové zátěže). Pobaltské státy dokáží těžit z relativně velkého růstu HDP, který dokáže prozatím „utáhnout“ důchodový dluh poměrně bez větších problémů. Objevují se tendence a názory tento deficit prohlašovat za nikoliv součást státního dluhu, což je z pohledu členských států EU důležité zejména s ohledem na plnění tzv. Maastrichtských kritérií.

Jestliže nově zavedený II. pilíř splňuje kritéria obsažená v rozhodnutí Eurostatu č. 30/2004¹¹, potom dojde k jeho zařazení do klasifikace „pojišťovací společnosti a penzijní fondy“ (zařazení do subsektoru S.125) a závazek vztahující se k budoucím dávkám není závazkem vlády. Nicméně vládní cenné papíry držené jako aktivum operátorů (penzijních fondů) je zaúčtováno ve formě vládního dluhu. To znamená, že transformační náklady vzniklé přesměrováním části pojistné sazby jsou, v případě že dojde k jejich krytí vládními cennými papíry, standardním deficitem státního rozpočtu. Jistým ústupkem je pětileté přechodné období, ve kterém je deficit vzniklý na základě přesměrování části pojistné sazby započítáván postupně (20-40-60-80-100 %), tak, aby se sektor veřejných financí mohl v této době pozvolna adaptovat na novou situaci a nalézt možnosti a zdroje k dodržování a plnění maastrichtských kritérií.

Každopádně se ukazuje, že je velmi žádoucí provést dlouhodobější analýzu financovatelnosti transformačních nákladů – jde o rozhodnutí přesahující generace nikoliv krátkodobý výhled udržitelnosti veřejných rozpočtů na dobu např. pěti či sedmi let.

¹¹ Jde o příspěvkově definované schéma, kde objem penzí závisí na aktivech investovaných na trhu a účastník nese plně finanční riziko.

Společnou zkušeností je také masivní zapojení osob v novém systému. Participace v případě dobrovolné možnosti opustit státní systém byla vždy překvapující a původní odhady se ukázaly jako podhodnocené. Tento jev je spojen s náladou společnosti zvláště v zemích střední a východní Evropy, která byla naladěna značně kriticky vůči dlouhotrvajícímu státnímu dirigismu a vítala možnost využít soukromé instituce. V některých případech se ukazuje, že toto „nadšení“ může zastínit objektivní posouzení individuální situace. Ochota ke změně je také velmi dobře využita a podporována soukromým sektorem, který dovede vynaložit nemalé finanční prostředky a velmi profesionálně provedenými marketingovými nástroji účinně maximalizovat profit.

Koncentrace na začátek systémových důchodových reforem směřujících k posílení kapitálového financování poněkud zastiňuje problematiku výsledné podoby a adekvátnosti dávek. Vzniká celá řada závažných otázek – podoba úmrtnostních (unisexových?) tabulek, institucionální kapacity operátorů, regulace a záruky při tvorbě anuit atd. V Polsku se např. teprve v současné době (po deseti letech) a de facto na poslední chvíli rýsuje výsledná podoba důchodových dávek z reformovaného systému. Nicméně podle posledních zpráv se přijetí zákona nestihne v předpokládaném termínu a řešení je odloženo na rok 2014. V mezidobí 2009 - 2013 bude vyplácení dávek řešeno provizorně tzv. programovým výběrem poukázaným nositeli pojištění a následně účastníkovi. V podobné situaci se ještě v roce 2007 nacházelo Estonsko – neznalo výslednou podobu anuit pro rok 2009.

Charakter investic vyžadující dlouhodobou stabilitu ovlivňuje podobu portfolií operátorů směrem k někdy až drtivému zastoupení vládních finančních instrumentů (dluhopisů). Tento stav je některými teoretiky kritizován jako svým způsobem jiná (skrytá) verze průběžného systému.

Důležitou skutečností je zabezpečení technicko-administrativní a legislativní přípravy. Polský případ dokazuje, že nedostatečná příprava nositele pojištění může ohrozit realizaci důchodové reformy hned v zárodku. Vzhledem k tomu, že různé aspekty důchodové reformy se dotýkají různých věkových skupin diferencovaně (povinnost, dobrovolnost, nutnost (ne)vratných rozhodnutí, povinné přechody do různých typů fondů apod.) je prozíravé analyzovat navrhované kroky z hlediska ústavnosti a diskriminace, aby nedocházelo k revizím na základě rozhodnutí Ústavního soudu.

4. Opt out – II. pilíř důchodového systému

V této části textu, která je pro celý materiál rozhodující, jsou rozebírány různé aspekty a možnosti v nastavení budoucí podoby nově vzniklého II. pilíře. Je koncipována v podobě určitého rozhodovacího textu, kde jsou u jednotlivých oblastí přiřazeny případné možnosti jejich řešení s tím, že vyjádřeno i doporučení ze strany zpracovatelů textu. Výčet jednotlivých možností nemusí být zcela vyčerpávající (může dojít v dalším proběhu k jejich doplnění) stejně tak i oblasti, které je třeba vyřešit.

V subkapitole 4.5. jsou uvedená doporučení shrnuta do ucelenější podoby konkrétní varianty řešení zavedení II. pilíře do českého důchodového systému na bázi opt out.

4.1. Souvislosti zavedení II. pilíře se základním důchodovým pojištěním (I. pilířem)

Řada aspektů dopadajících do základního důchodového pojištění, které souvisejí se zavedením II. pilíře, byla popsána v předchozích kapitolách (zejména pak v kap. 2) a část bude popsána i v kapitole 5. Tato kapitola se proto soustředí pouze na efekty působící do vlastní výše důchodu ze základního důchodového pojištění pro osoby, které se rozhodou vstoupit do II. pilíře.

4.1.1. Způsob a výše krácení důchodů ze základního důchodového pojištění pro osoby, které vstoupí do II. pilíře

Při nastavení výše krácení, ale i jeho způsobu, je třeba nejprve rozhodnout, zda půjde o krácení odpovídající výši a době vyvázání nebo bude obsahovat i určitou implicitní sankci. Krácení tedy může být provedeno

- a) proporcionálně ve vztahu k výši a období vyvázání,
- b) s implicitní sankcí, tj. vyšší než proporcionální.

Pro proporcionální krácení hovoří fakt, že se méně projeví ve výsledné výši starobního (nebo i jiného viz - Druhy vyplácených důchodů) důchodu a bude tedy poskytovat nejvyšší míru zajištění. Na druhou stranu implicitní sankce může odradit část účastníků, kteří by se pohybovali na hraně výhodnosti pro vstup a zároveň částečně omezit transformační náklady, ovšem za cenu obecně nižších důchodů.

MPSV doporučuje krátit důchod ze základního důchodového pojištění v zásadě proporcionálně (tj. **možnost a**)), přičemž by u výsledných koeficientů došlo k zaokrouhlení, a to směrem v neprospěch účastníků. Cílem je maximalizace budoucího důchodu pro účastníky s tím, že samo o sobě nebude vytvářet dodatečný náklad.

Díky poměrně složité konstrukci výpočtu důchodu ze základního důchodového pojištění, kdy se vlastní důchod skládá ze základní výměry, která náleží všem důchodcům bez ohledu na dobu účasti na pojištění a z procentní výměry závislé na délce doby pojištění a výši příjmů dosahovaných v období před přiznáním důchodu, přičemž se však zohledňuje i řada tzv. nepřispěvkových dob (tj. dob, kdy pojištěnec neplatí pojistné, ale získává důchodové nároky), je nutné při úpravě způsobu krácení tohoto důchodu u osob, které vstoupí do II. pilíře nejprve určit, do jaké míry si má základní důchodové pojištění zachovat svoji sociální roli, tj. jaké sociální situace bude i nadále kryt plně. Pravidla krácení důchodu přitom musí být nastavena stabilně. Vzhledem k proměnlivosti váhy základní a procentní výměry v celkové výši důchodu je třeba rozhodnout o tom, zda základní výměra (jako forma ochrany proti extrémně nízkému příjmu) a náhradní doby pojištění mají být plně zachovány v základním důchodovém pojištění nebo nikoliv, tzn., zda se bude důchod (resp. jeho procentní výměra) krátit pouze za období, kdy je skutečně placeno pojistné. Nejprve je tedy třeba rozhodnout o tom, zda:

- a) krátit základní i procentní výměru důchodu
- b) krátit pouze procentní výměru důchodu

MPSV se domnívá, že **vhodnější** je krátit pouze procentní výměru důchodu (tj. **možnost b**)), a to především s ohledem na komplikovanost krácení základní výměry důchodu, která je vyplácena ve stejné výši pro všechny důchodce. Jako optimální řešení se jeví plné oddělení základní a procentní výměry důchodu s tím, že každá bude samostatným důchodem se svými pravidly. Důchod tvořený základní výměrou by se stal jakýmsi pilířem 0¹².

¹² Tento důchod by byl formou rovného důchodu vypláceného všem důchodcům ve stejné výši s tím, že jeho podoba a výše by neměla žádný vliv na stanovení procentní výměry (tj. nastavení redukčních hranic) a její valorizaci. Odstranil by se princip vyvažování mezi základní a procentní výměrou do

Následně je nutné rozhodnout o tom, jakým způsobem budou procentní a popř. i základní výměra důchodu kráceny v kontextu doby získané ve II. pilíři.

Při krácení procentní výměry je nutné vypořádat se s existencí náhradních dob pojištění, kdy v základním důchodovém pojištění pojištěnec neplatí pojistné, ale získává nároky. Naproti tomu ve II. pilíři je možné získat nároky pouze za zaplacené pojistné. Procentní výměru důchodu je možné krátit:

- a) Snížit započítávané procento za rok pojištění za doby, a to i náhradní doby pojištění, kdy byl pojištěnec účasten i ve II. pilíři, a to v poměru pojistných sazeb placených do II. pilíře (bez případného navýšení viz – Pojistné) a na základní důchodové pojištění připadající na procentní výměru. Konkrétní výše krácení potom závisí i na tom, zda bude krácena i základní výměra důchodu či nikoliv a dále také na váze procentní a základní výměry důchodu v celém důchodu.
- b) Snížit započítávané procento za rok pojištění za doby, a to bez náhradních dob pojištění, kdy byl pojištěnec účasten i ve II. pilíři, a to v poměru pojistných sazeb placených do II. pilíře (bez případného navýšení viz – Pojistné) a na základní důchodové pojištění připadající na procentní výměru při zohlednění nekrácení u náhradních dob pojištění. Konkrétní výše krácení potom závisí i na tom, zda bude krácena i základní výměra důchodu či nikoliv.

MPSV doporučuje krátit pouze část procentní výměry důchodu připadající na doby, kdy je placeno pojistné do II. pilíře a náhradní doby pojištění ponechat plně v základním důchodovém pojištění (tj. **možnost b**)). Krácení i při náhradních dobách pojištění by vedlo ke zvýšení rizika chudoby ve stáří, a to především u osob s přerušovanou kariérou jako např. matek pečujících o děti.

Při krácení základní výměry důchodu je nutné se vypořádat s tím, že je tato částka vyplácena všem poživatelům důchodů ve stejné výši¹³, tzn., že při získání potřebné doby pojištění pro vznik nároku na důchod získá pojištěnec základní

průměru důchodu, neboť při vyšší valorizaci základní výměry by byli poškozeni ti, kdo nevstoupili do II. pilíře a naopak při vyšší valorizaci procentní výměry ti, kdo do II. pilíře vstoupili.

¹³ Neplatí pro osoby pobírající z českého důchodového systému pouze dílčí důchod.

výměru bez ohledu na to, jakou má celkovou dobu pojištění. Krácení základní výměry může být realizováno v poměru doby pojištění získané ve II. pilíři a:

- a) celkové doby pojištění s tím, že u osob, které získají stejný počet let ve II. pilíři, může být krácení různé a tato možnost preferuje osoby s dlouhou účastí v základním důchodovém pojištění
- b) referenční („plné“) doby pojištění, která je stanovena pro všechny pojištěnce stejně. U této možnosti bude pro výši krácení rozhodující doba získaná ve II. pilíři (delší doba = vyšší krácení).

MPSV se kloní k tomu, aby základní výměra důchodu, jako určitý nástroj omezující riziko chudoby ve stáří u nízkopříjmových skupin nebyla krácena vůbec.

4.2. Okruh pojištěných osob ve II. pilíři

II. pilíř bude součástí povinného důchodového pojištění a okruh pojištěných osob bude proto stejný jako v základním důchodovém pojištění s tím, že II. pilíře se zúčastní pouze osoby, které si tuto možnost samy zvolí. Účast (resp. její forma) osob, které nejsou výdělečně činné, souvisí s komplexním řešením náhradních dob pojištění.

4.2.1. Vznik a zánik účasti

Vznik účasti

Var. 1

Účast pojištěnce ve II. pilíři vzniká jeho dobrovolným rozhodnutím o vstupu do tohoto pilíře. Účast nelze získat zpětně. Rozhodnutí o vstupu bude určitým způsobem regulováno. Tato regulace bude spočívat v omezení doby, do které musí být učiněno rozhodnutí o vstupu do II. pilíře, a to

- a) daným počtem měsíců (např. 24) počítaných od prvního dne účasti v základním důchodovém pojištění z důvodu výdělečné činnosti nebo na základě dobrovolné účasti (§ 6 zákona o důchodovém pojištění) v období po zavedení II. pilíře; měsícem se rozumí 30 kalendářních dnů,
- b) daným počtem měsíců doby účasti v základním důchodovém pojištění z důvodu výdělečné činnosti nebo na základě dobrovolné

účasti (§ 6 zákona o důchodovém pojištění) získané kdykoliv období po zavedení II. pilíře,

- c) věkem pojištěnce do kterého musí své rozhodnutí učinit (např. 30 let).

Možnost b) by mohla řešit situace (např. u studentských brigád), kdy je získávána přerušovaně krátká doba pojištění bez pravidelných příjmů a tím i bez možnosti objektivnějšího rozhodování o výhodnosti či nevýhodnosti rozhodnutí o účasti ve II. pilíři.

Možnost c) by eliminovala nutnost učinit rozhodnutí v relativně nízkém věku, na druhou stranu by mohla působit potíže jak při startu II. pilíře, kdy by vyloučila řadu pojištěnců, tak i při dalším fungování u migrujících pracovníků, kteří by přišli ve vyšším věku než by byla stanovená hranice.

Var. 2

Účast pojištěnce ve II. pilíři vzniká jeho dobrovolným rozhodnutím o vstupu do tohoto pilíře. Účast nelze získat zpětně. Rozhodnutí o vstupu nebude žádným způsobem regulováno. Účast zaniká pouze v zákonem stanovených případech obdobně jako u Var. 1.

Var. 3

Účast pojištěnce ve II. pilíři vzniká jeho dobrovolným rozhodnutím o vstupu do tohoto pilíře. Účast nelze získat zpětně. Rozhodnutí o vstupu nebude žádným způsobem regulováno.

Zánik účasti

Účast zaniká pouze v zákonem stanovených případech (při úmrtí účastníka, pobírání invalidního důchodu ze základního důchodového pojištění i po získání nároku na důchod starobní)

a

Var. 1

Dobrovolný výstup ze II. pilíře nebude možný.

Var. 2

Dobrovolný výstup ze II. pilíře bude umožněn

- a) pouze v zákonem stanovených situacích,
 - b) bez jakýchkoliv omezení,
- příčemž
- i) nároky získané ve II. pilíři jsou zachovány
 - ii) účast zaniká v celém rozsahu (jako by k rozhodnutí o vstupu nedošlo) a prostředky z II. pilíře se převedou do I. pilíře.

Možnost pod b) by mohla omezit (při úplném uvolnění pohybu mezi pilíři) spekulativní chování, na druhou stranu dává možnost posouzení výhodnosti předchozího vstupu do II. pilíře těsně před odchodem do starobního důchodu, což by zvyšovalo transformační náklady.

MPSV doporučuje Var. 1 b) u vzniku účasti v kombinaci s Var. 2 b) i) u zániku účasti. Cílem zavedení II. pilíře je primárně diverzifikace důchodového systému, což vyžaduje co nejvyšší podporu silné pozice II. pilíře, kterou lze docílit pouze při dosažení dlouhodobé účasti. Dlouhodobá účast zároveň umožní co nejlépe využívat výhod plynoucích z fondového způsobu financování na straně jedné a eliminace rizik vyplývajících z možných turbulencí na finančních trzích na straně druhé. Na druhou stranu lze považovat za vhodné určitým způsobem dodatečně posílit dobrovolnost celého schématu tím, že účastník bude moci své rozhodnutí revidovat, ovšem nikoliv se zpětnou účinností. Bylo by tedy umožněno jedno rozhodnutí vstoupit a jedno vystoupit.

4.2.2. Pojistné

Pojistné do II. pilíře je určeno jako procento z vyměřovacího základu pro pojistné na důchodové pojištění, přičemž jde o část pojistného na důchodové pojištění. Pro pojištěnce, kteří se účastní II. pilíře, může být pojistné na důchodové pojištění zvýšeno o určitý počet procent vyměřovacího základu. Např. pojistné do II. pilíře by bylo stanoveno na úrovni 6 % vyměřovacího základu s tím, že pojistná sazba na důchodové pojištění se pro osoby účastné II. pilíře zvyšuje z 28 na 30 % vyměřovacího základu.

Výše pojistného placeného do II. pilíře může být omezena, a to jak minimem tak i maximem.

Stanovení minima může (ve vazbě na regulaci možnosti vzniku a zániku účasti) určitým způsobem omezit existenci administrativně nákladných nízkých důchodů ze II. pilíře. Minimum bude určeno jako příslušné procento ve vztahu k vyměřovacímu základu určenému jako procento průměrné mzdy s tím, že i u osob, u kterých dané procento povinných odvodů nedosáhne požadovaného minima, bude umožněno do daného minima doplatit (bylo by nutné komplexně vyřešit ve vztahu k účasti a nárokům ze základního důchodového pojištění).

Maximum bude stanoveno jako příslušné procento ve vztahu k vyměřovacímu základu určenému jako procento průměrné mzdy a bude se s ním nakládat obdobně jako maximem stanoveným v základním důchodovém pojištění, tj. nad uvedenou hranici se pojistné do II. pilíře neplatí.

MPSV nedoporučuje stanovení minima ani maxima. Díky tomu, že vztah příjmu účastníka vůči případnému minimu či maximu nemusí být nutně v čase stálý, potom je obtížné k nim vztahovat možnost účasti či dokonce vstupu do II. pilíře. Zároveň by se zavedení spodních či horních limitů nijak pozitivně neprojevovalo směrem k zabezpečení příjmů ve stáří.

Pojistné placené do II. pilíře bude vybíráno

- a) spolu s pojistným placeným do základního důchodového pojištění, a to subjektem, který bude toto pojistné vybírat (tj. v současné době ČSSZ), který následně příslušnou část pojistného převede (viz spořicí fáze),
- b) samostatně k tomu určenou institucí, která následně toto pojistné převede (viz spořicí fáze),
- c) přímo jednotlivými institucemi (nositeli ve II. pilíři).

Jednotlivé možnosti jsou částečně podmíněny vybranou podobou vztahu mezi účastníky a institucemi operujícími ve II. pilíři (viz spořicí fáze). Z pohledu administrativních nákladů, a to jak na straně nositelů pojištění (spoření), tak i na straně zaměstnavatelů a možnosti kontroly ze strany státu (jde stále o součást povinného systému) se jako optimální jeví možnost a), tj. vybírat společně celé pojistné směřující k zabezpečení financování důchodů.

Pojistné odvádí za sebe i za zaměstnance zaměstnavatel. V případě, že zaměstnavatel pojistné neodvede, vymáhá toto pojistné instituce vybírající pojistné a až poté, co je vymůže, budou tyto prostředky převedeny do správcovské společnosti.

MPSV doporučuje možnost a). Tato možnost je v souladu se snahou o sjednocení výběru všech povinných odvodů. Důležité je, aby v případě, že pojistné nebude vybíráno přímo nositelem pojištění, byl vytvořen kvalitní systém předávání informací mezi nositelem pojištění a výběrčím místem.

4.2.3. Úmrtí účastníka a přechod nároků

V případě úmrtí účastníka II. pilíře v období před počátkem pobírání starobního důchodu z tohoto pilíře jsou prostředky ve II. pilíři předmětem dědictví. Směrem k pozůstalým je možné k těmto nárokům přistupovat

- a) jako k nároku na důchod (druh závisí na rozsahu II. pilíře viz – Druhy vyplácených důchodů) a vyplácet ho tedy pouze jako důchod
 - a. starobní, tj. při úmrtí převést na účty ve II. pilíři pozůstalých,
 - b. pozůstalostní;
- b) jako k hotovosti a vyplatit hotově, tj. jako součást dědictví.

S ohledem na to, že důchodový systém by měl primárně, a to především v jeho povinné složce, směřovat k zabezpečení ve stáří, se preferuje možnost a), kdy jsou prostředky vyplaceny vždy pouze ve formě důchodu. Tato možnost zároveň zvýší úroveň zabezpečení ve stáří (při předpokladu koncentrace II. pilíře na starobní důchody). V případě navýšení pojistné sazby pro osoby vstupující do II. pilíře (viz. – Pojistné) je nutné zvážit odlišný přístup k prostředkům plynoucím ze zvýšení pojistné sazby.

MPSV doporučuje při dědění zacházet s prostředky ve II. pilíři primárně jako s nároky na důchod (**možnost a**). Pouze ve výjimečných situacích, kdy to nebude objektivně možné, vyplácet jako hotovost s tím, že lze zvážit u těchto dědiců výplatu až po dosažení důchodového věku tj. jako formu zabezpečení ve stáří.

4.2.4. Vznik invalidity (resp. obecně náhradní doby pojištění) v základním důchodovém pojištění a vztah k účasti ve II. pilíři

Jde o vyřešení stavu, kdy se jedinec účastní II. pilíře, ale v danou chvíli neplatí pojistné. Významné je to především ve vztahu k situaci, kdy není nijak omezena možnost zániku účasti a musí být tedy zřejmé, zda účastník ukončil účast ve II. pilíři, či jde o situaci, kdy je „pouze“ přerušeno placení pojistného z titulu čerpání náhradní doby pojištění.

Jde o komplexní problém, který souvisí s řešením institutu náhradních dob pojištění, způsobu krácení důchodu, či u invalidních důchodů možnosti pobírat tento důchod i po dosažení nároku na důchod starobní.

V případě výplaty invalidních důchodů i po získání nároku na důchod starobní, což je současný stav¹⁴, je třeba zajistit, aby nebyl starobní důchod získaný ze II. pilíře „bonusem“ k plnému nekrácenému invalidnímu důchodu ze základního důchodového pojištění. Je tedy možné

- a) ukončit výplatu invalidního důchodu dosažením důchodového věku,
- b) ponechat současný stav s tím, že při rozhodnutí pobírat invalidní důchod i po dosažení důchodového věku budou prostředky z II. pilíře převedeny do základního důchodového pojištění, a to
 - a. v celé výši zůstatku na účtu účastníka,
 - b. ve výši odpovídající snížení sazby pojistného placeného do základního důchodového pojištění s tím, že prostředky odpovídající případnému zvýšení sazby pojistného (viz – Pojistné) by byla vyplácena ve formě důchodu.

MPSV se domnívá, že nejčistším a optimálním řešením je ukončení výplaty invalidního důchodu při dosažení nároku na důchod starobní. Na druhou stranu lze jen obtížně předpokládat, že se v rámci zavádění II. pilíře podaří komplexně vyřešit problematika náhradních dob pojištění¹⁵ (do kterých patří i doba pobírání invalidního důchodu 3. stupně), a proto je toto řešení nedosažitelné. Z výše uvedených důvodů

¹⁴ Administrativní změna názvu důchodu obsažená v I. etapě důchodové reformy na tomto stavu nic nemění.

¹⁵ Řešení se předpokládalo ve II. etapě důchodové reformy, nicméně je zřejmé, že k němu nedojde.

doporučuje MPSV řešení, kdy je do základního důchodového pojištění vrácena částka odpovídající sníženému pojistnému do tohoto pojištění (tj. **možnost b)b.)**)

4.3. Spořicí fáze

4.3.1. Správcovské společnosti a účastnické fondy

Spořicí fáze bude založena na principu existence správcovských společností, které budou vznikat na základě udělení licence pro provádění pojištění v rámci II. pilíře s tím, že tyto správcovské společnosti budou zakládat účastnické fondy dle pravidel určených zákonem o II. pilíři. Správcovské společnosti budou

- a) speciálně nově vzniklé instituce určené pouze k provádění pojištění v rámci II. pilíře, které získají potřebnou licenci s tím, že nebudou moci provádět jiné činnosti,
- b) jakékoliv instituce pohybující se na finančním trhu, které splní licenční podmínky a získají potřebnou licenci s tím, že budou moci provádět i jiné činnosti spojené s finančním trhem (např. provádění penzijního připojištění se státním příspěvkem, penzijní spoření či správa podílových fondů dle zákona o kolektivním investování).

S ohledem na možnost využít zkušeností existujících subjektů finančního trhu i v oblasti II. pilíře a se snahou co nejvíce oddělit fungování správcovské společnosti a účastnických fondů **doporučuje MPSV možnost b)** s tím, že tato nijak neomezuje ani možnost vzniku nových subjektů speciálně pro oblast II. pilíře u společností, které zatím na českém finančním trhu nepůsobí.

Povinnost správcovských společností zakládat účastnické fondy může být v závislosti na podobě vztahu mezi účastníkem a správcovskou společností (viz - Vztah mezi účastníkem a správcovskou společností) regulována, a to požadavkem založení minimálního počtu účastnických fondů s různou strategií.

Konkrétní podoba správcovských společností a podmínek jejich vzniku a získání licence je v gesci MF a měla by vycházet z podoby existujících investičních společností a zákona o kolektivním investování.

4.3.2. Vztah mezi účastníkem a správcovskou společností

Vztah mezi účastníkem a správcovskou společností může být řešen dvěma základními přístupy, a to jako vztah přímý, tj. na základě smlouvy mezi účastníkem a správcovskou společností nebo nepřímý, kdy existuje pouze rámcová smlouva mezi nositelem pojištění v základním důchodovém pojištění a jednotlivými správcovskými společnostmi.

Var. 1 – přímý vztah řešený smlouvou

V tomto případě je vztah mezi účastníkem a správcovskou společností řešen na základě smlouvy, obdobně jako např. u penzijního připojištění se státním příspěvkem či v nové podobě penzijního spoření. Účastník si vybírá přímo správcovskou společnost a po podepsání smlouvy i příslušný účastnický fond, do kterého potom plynou jeho příspěvky. Tento způsob řešení bude pravděpodobně administrativně náročnější a nákladnější (částečně závisí na způsobu výběru pojistného – viz Pojistné), neboť příslušnou evidenci o účastníkovi povede jak instituce, která bude vybírat pojistné, tak i jednotlivé správcovské společnosti. Zároveň se administrativně zkomplikuje přechod účastníků mezi jednotlivými správcovskými společnostmi, neboť bude nutné ukončit (či přerušit) smlouvu u stávající správcovské společnosti a uzavřít smlouvu u nové správcovské společnosti, a to bez toho, aby došlo k nějaké časové prodlevě (viz Vznik a zánik účasti) a o této skutečnosti informovat instituci vybírající pojistné. Přímý smluvní vztah mezi správcovskou společností a účastníkem umožní cílenější zaměření propagačních kampaní, což by mělo umožnit lepší informovanost účastníků při výběru konkrétního účastnického fondu, na druhou stranu může vytvářet zvýšený tlak na „přetahování“ účastníků mezi jednotlivými správcovskými společnostmi.

Var. 2 – nepřímý vztah řešený rámcovou smlouvou mezi nositelem pojištění v základním důchodovém pojištění a jednotlivými správcovskými společnostmi

V tomto případě si nebude účastník volit konkrétní správcovskou společnost, ale pouze konkrétní účastnický fond, a to s ohledem na jeho investiční strategii, přičemž bude samozřejmě známo, kdo je jeho správcem. Účastník tedy bude mít vztah pouze s nositelem pojištění v základním důchodovém pojištění, který bude mít uzavřeny rámcové smlouvy se všemi správcovskými společnostmi. Účastník oznámí

nositeli pojištění, který účastnický fond si vybral (popř. rozhodnutí o jeho změně) a nositel pojištění potom převede (převádí) pojistné¹⁶ (v závislosti na podobě výběru pojistného - viz Pojistné) do daného účastnického fondu hromadně za všechny účastníky, kteří si ho zvolili. Jde o administrativně jednodušší variantu, a to i z pohledu změny účastnického fondu bez ohledu na jeho správce. Zároveň by to umožnilo účinnější kontrolu ze strany státu. Role správcovských společností by se tedy omezila pouze na investiční správu, což by mohlo zjednodušit i licenční řízení, které by se mohlo soustředit pouze na prověření schopnosti naplnit podmínky směrem k investování. Správcovské společnosti by nemusely mít širokou síť poboček, jejichž roli by zajišťoval nositel pojištění, čímž by se dále zjednodušil přístup účastníků ke II. pilíři a informacím o něm.

Zároveň by při tomto způsobu řešení zůstalo zachováno administrativní spojení základního důchodového pojištění a II. pilíře, což by mohlo zjednodušit i výplatní fázi.

V neposlední řadě je nutné zvážit, do jaké míry má být pro výběr konkrétního účastnického fondu rozhodující jeho podoba (tj. předpokládaná struktura investičního portfolia) či jméno správce, který bude uvedenou strategii naplňovat konkrétními investicemi. Tj., zda by „anonymita“ vztahu byla i pro účastníka.

MPSV doporučuje Var. 2, neboť zavedení II. pilíře se týká primárně diverzifikace a volby toho, že část pojistného bude kapitalizována a nikoliv snahy správcovských společností získat klienty, a to bezesporu bez ohledu na to, zda je to pro ně výhodné. Nepřímý vztah mezi účastníkem a správcovskou společností zároveň omezí rizika budoucích tlaků na přestupy a s tím spojené riziko nestability tohoto sektoru.

4.3.3. Poplatky

V závislosti na rozhodnutí o vztahu mezi účastníkem a správcovskou společností bude stanovena struktura poplatků pro spořicí fázi.

Var. 1 – přímý vztah řešený smlouvou

¹⁶ V případě, že by nositel pojištění v základním důchodovém pojištění nebyl výběřčím místem pro pojistné, potom by byl převod proveden výběřčím místem na pokyn nositele pojištění.

V případě, že bude existovat přímá smlouva mezi účastníkem a správcovskou společností, potom by nutně existovaly dva základní druhy poplatků, a to

1) úplata za investiční správu aktiv, a to ve formě

a. % z hodnoty aktiv se stanoveným maximem

b. % z dosahovaného výnosu se stanoveným maximem

(lze uvažovat i o tom, že příslušná maxima by variovala dle typu prováděné investiční strategie),

2) definované poplatky za specifické úkony, jako např. výpis z účtu, přestup k jinému fondu, za uzavření smlouvy atd., které budou hrazeny proti účtu konkrétního účastníka, popř. účastníkem přímo v hotovosti.

Var. 2 – nepřímý vztah řešený rámcovou smlouvou mezi nositelem pojištění v základním důchodovém pojištění a jednotlivými správcovskými společnostmi

V situaci, kdy by vztah se správcovskou společností byl zajištěn pomocí nositele pojištění v základním důchodovém pojištění, potom by existovala pouze úplata za investiční správu aktiv se stanoveným maximem. Tato maxima by mohla být významně nižší ve Var. 1, neboť by byl pouze jeden klient s velkými úložkami a hodnotami aktiv. Na rozdíl od předchozí možnosti, kdy by se jednalo o velké množství účastníků s menšími úložkami a hodnotami aktiv. Úplata by byla stanovena ve formě

a. % z hodnoty aktiv se stanoveným maximem,

b. % z dosahovaného výnosu se stanoveným maximem.

Specifické poplatky by v této variantě nebyly vybírány. Náklady na specifické činnosti by byly součástí administrativních nákladů nositele pojištění s tím, že je nutné předpokládat, že nositel pojištění by musel být předem administrativně připraven na situaci, kdy do II. pilíře vstoupí všichni pojištěnci a na základní důchodové pojištění a II. pilíř pohlížet jako na jeden celek. Tento předpoklad je dán tím, že rozhodnutí o případné účasti ve II. pilíři bude dobrovolné (viz – Vznik a zánik účasti). Nicméně je nutné nevybírání poplatků vždy zvažovat v kontextu informačních povinností nositele pojištění a případnou existenci poplatků i v základním důchodovém pojištění.

Dle MPSV se jeví jako pro účastníka výhodnější stanovit úplatu ve formě % z dosaženého výnosu (**možnost b**), neboť správcovská společnost získá odměnu pouze ve chvíli, kdy klient získá výnos (ne pouze z titulu velikosti spravovaného majetku).

4.3.4. Přestupy

Regulace přestupů, stejně jako výše uvedená regulace poplatků, se bude odvíjet od vztahu mezi účastníkem a správcovskou společností. Regulace by měla vyvažovat svobodu účastníka rozhodnout o směřování svých prostředků do konkrétního účastnického fondu a na druhé straně omezovat „zbytečné“ administrativní náklady.

Var. 1 – přímý vztah řešený smlouvou

V tomto případě lze považovat za nejvhodnější řešit (omezit) přestupy pomocí finančních překážek, tj. stanovením poplatku, který by směřoval

- a) pouze ke správcovské společnosti, kterou účastník opouští,
- b) k oběma správcovským společnostem, tj. jak k původní tak i k nové společnosti (šlo by tedy částečně o administrativní a částečně o regulační poplatek).

V souvislosti s výše uvedeným poplatkem je nutné zvážit, zda jeho zavedení nad úrovní prokazatelných administrativních nákladů spojených s přestupem účastníka bude působit ve směru omezení přechodů nebo naopak bude motivovat správcovské společnosti v přetahování klientů, kdy bude existovat jistota návratu vložených akvizičních nákladů právě formou poplatku.

Var. 2 – nepřímý vztah řešený rámcovou smlouvou mezi nositelem pojištění v základním důchodovém pojištění a jednotlivými správcovskými společnostmi

Při této variantě je, vzhledem k tomu, že administrativní náklady nese nositel pojištění základního důchodového pojištění (viz – Poplatky), vhodnější omezení přímou regulací, tj. stanovením minimálního období, po jehož plynutí je možné účastnický fond změnit. Náklady na přestup, které by mohly být v řadě případů pouze administrativní změnou u nositele pojištění (díky jeho „clearingové“ roli), by nesl nositel pojištění.

Díky tomu, že **MPSV** podporuje nepřímý vztah mezi účastníkem a správcovskou společností, neměl by vznikat takový tlak na změnu účastnického fondu a není tedy třeba příliš regulovat přestupy.

4.3.5. Volba investiční strategie

Účastníci budou mít možnost výběru investiční strategie, a to

- a) jednotlivé účastnické fondy budou nabízet komplexní investiční strategii, která bude
 - a. dána obecně definovaným podílem jednotlivých druhů investičních instrumentů v portfoliu, tj. např. akcií, dluhopisů atd.,
 - b. zaměřením na konkrétní typy investic, např. regionálně či sektorově;
- b) konkrétní účastnický fond se omezí na investice pouze do jednoho druhu investičního instrumentu a účastník si bude vytvářet své konkrétní portfolio rozdělením svých příspěvků mezi jednotlivé fondy.

V obecné rovině se jako nejvhodnější jeví možnost a)a., která by měla být pro účastníky nejlépe pochopitelná v případě spojení s pojmy jako je konzervativní, agresivní či vyvážený. Ostatní možnosti dávají větší variabilitu, nicméně mohou celý systém zkomplikovat a učinit ho pro běžného účastníka nesrozumitelným.

MPSV doporučuje možnost a)a., a to s limitovaným množstvím předem definovaných strategií směrem k různě rizikovým instrumentům s tím, že již z názvu fondu by bylo zřejmé, kam směřuje. V tomto směru doporučuje MPSV, aby definované strategie byly nejméně 3

Vzhledem k výše uvedené regulaci, resp. nastavení investiční strategie na straně její nabídky, je třeba zvažovat i možnost regulace na straně poptávky, tj. regulace možnosti výběru samotnými účastníky. Zde je možné

- a) nevytvářet žádná omezení a nechat možnost výběru plně na účastníkovi tak, aby byla v souladu s jeho individuálním přístupem k riziku,

- b) omezit možnost výběru ve vazbě na životní cyklus¹⁷ s povinným přestupem při dosažení určitého věku,
- c) omezit možnost výběru ve vazbě na životní cyklus s přestupem při dosažení určitého věku, kdy ovšem bude účastníkovi dána možnost se (znovu) rozhodnout o setrvání v rizikovější investiční strategii.

Jako vhodnější se jeví omezení neuplatňovat. Omezení směrem k životnímu cyklu vypadají lákavě ve vztahu k určitým specifickým situacím (prudkým propadům trhu), kdy povinný přechod „ochrání“ před poklesem hodnoty aktiv účastníka. Nicméně neplatí teze, že by investování dle životního cyklu vedlo obecně k vyšší hodnotě aktiv a tím i budoucích důchodů s tím, že se zároveň limituje výhoda plynoucí z dlouhodobých investic (to by platilo především v situaci neomezení možnosti vstupu do systému – viz Vznik a zánik účasti).

MPSV doporučuje možnost c) s tím, že jde o určitý kompromis, kdy není účastník přímo omezován ve své volbě. Na druhou stranu je mu dáván určitý „návod“ směřující k omezení dopadů krátkodobých výkyvů na finančních trzích na hodnotu jeho účtu v období před odchodem do důchodu.

4.3.6. Garance

V systému je třeba zajistit rizika, která nemůže účastník ovlivnit a u nichž předpokládá, že v systému nejsou. Jde o rizika spojená s jednáními (ze strany správcovských společností), která jsou v rozporu se zákonem. Tato rizika jsou jistěna nepřímo, a to v procesu licenčních či povolovacích řízení a zároveň implicitně předpokládanou přímou garancí státu za případně ztracené prostředky.

Specifickým rizikem, které nemůže účastník ovlivnit, je případná ztráta plynoucí z regulace investování v souladu s životním cyklem (viz – Volba investiční strategie). Ztrátu (za kterou lze považovat i nižší výnos) u osob, které budou muset přejít k jiné investiční strategii, musí ze zákona garantovat tvůrce této regulace, tj. stát.

Na druhou stranu není důvodné vytvářet či poskytovat jakékoliv garance proti rizikům, která účastník dobrovolně svým rozhodnutím o vstupu do systému a

¹⁷ S vyšší věkem se omezující možnosti volby rizikovějších účastnických fondů.

výběrem investiční strategie či účastnického fondu podstupuje. Jde o investiční riziko, tj. riziko plynoucí z volatility finančních trhů.

Dle názoru MPSV by měli být účastníci jasně seznámeni s tím, že případným vstupem do II. pilíře přebírají určitá rizika, za která neponese stát žádnou garanci, ale na druhou stranu i s tím, že jsou jejich prostředky obecně garantovány proti nezákonnému jednání, kterým se rozumí spáchání trestného činu.

4.3.7. Propagační činnost, reklama, zprostředkovatelská činnost

Případná regulace především v oblasti zprostředkovatelské činnosti významným způsobem souvisí s úpravou poplatků (viz - Poplatky). Vzhledem k tomu, že se nepředpokládá propojení mezi účastnických fondem a správcovskou společností z hlediska nákladů (s výjimkou úplaty), potom se neukazuje jako nutné zvláštním způsobem upravit (regulovat) zprostředkovatelskou činnost ve II. pilíři (nicméně je nutné zvážit případný dopad speciálního poplatku za přestup (viz - Přestupy).

Úpravu zprostředkovatelské činnosti je třeba považovat za velmi významný faktor hladkého fungování II. pilíře, nicméně pro II. pilíř nebudou vznikat zcela nové produkty, a proto bude využita úprava obsažená v existující legislativě, která se k příslušným produktům vztahuje. Neukazuje se jako nutné vytvářet zcela novu úpravu speciálně pro nabízení do II. pilíře.

Díky preferenci nepřímého vztahu mezi účastníkem a správcovskou společností bude **dle názoru MPSV** případná zprostředkovatelská činnost omezena a propagace bude nutně probíhat v obecné rovině propagace subjektů či systému jako takového. Je třeba stanovit obecná pravidla propagace a poradenství.

4.3.8. Regulace a dohled

Pravidla regulace a dohledu budou stanovena obdobně, jako je tomu v kolektivním investování a v připravované úpravě penzijního spoření.

Vzhledem k tomu, že subjekty, které budou působit ve II. pilíři budou regulovány a dohlíženy dle v té době již existující právní úpravy (např. kolektivního investování či penzijního spoření), bude regulace a dohled probíhat plně podle těchto právních úprav.

4.4. Výplatní fáze

4.4.1. Druhy vyplácených důchodů

Ze II. pilíře budou poskytovány pouze anuity, a to ve formě

- a) pouze důchodů starobních,
- b) všech druhů důchodů obdobně jako v základním důchodovém pojištění.

Poskytování důchodů ze II. pilíře (tj. jaké druhy důchodů budou poskytovány) úzce souvisí s výší a způsobem krácení důchodů ze základního důchodového pojištění.

Díky tomu, že do nestarobních důchodů vstupují dodatečná rizika, která by při stanovení výše těchto důchodů mohly subjekty kalkuluující důchody obtížně zhodnotit, jako je např. posuzování zdravotního stavu pro invalidní důchody (i samotné jejich 3 stupně), možnost jeho změny v čase (tj. změna výše důchodu či jeho odejmutí) nebo nárok na trvání vdovského či vdoveckého důchodu při splnění určitých kritérií i po jednom roce výplaty, se doporučuje, aby byly ze II. pilíře vypláceny pouze důchody starobní, tj. možnost a). Rizika krytá nestarobními důchody (tj. invaliditu či úmrtí živitele) by i nadále neslo plně základní důchodového pojištění.

MPSV doporučuje zaměřit II. pilíř pouze do důchodů starobních (tj. **možnost a**)).

4.4.2. Provádění – poskytování důchodu(ů)

Poskytování důchodu(ů) ze II. pilíře bude prováděno specializovanými institucemi, které k tomuto získají příslušnou licenci. Těmito institucemi budou

- a) nově vzniklé subjekty, jejichž náplní činností bude pouze výpočet důchodu(ů) ze II. pilíře,
- b) existující subjekty operující na pojišťovacím trhu, tj. především (životní) pojišťovny (po získání příslušné licence),
- c) všechny subjekty, které získají příslušnou licenci.

Stejně jako ve spořicí fázi by ve fázi výplatní neměl vznikat nový typ finančních institucí. Zároveň je vhodné s ohledem na úpravu poskytování anuit v evropském právu (směrnice 2002/82/ES o životním pojištění), omezit provozování této činnosti pouze na životní pojišťovny.

Způsob výpočtu důchodu ve formě anuit z II. pilíře je jednou z klíčových oblastí pro dobré fungování celého II. pilíře a je třeba mu věnovat zvýšenou pozornost i s ohledem na to, že např. v Polsku se tento problém řeší od vzniku II. pilíře v roce 1999¹⁸.

MPSV doporučuje využít existující instituce, jejichž činnost zahrnuje i poskytování anuit, tj. **možnost b**).

4.4.3. Vztah mezi účastníkem a institucí poskytující důchod

Stejně jako ve Spořicí fázi i u Výplatní fáze může být vztah účastníka s příslušnou institucí „anonymní“ (resp. částečně anonymní) nebo přímý, řešený smlouvou mezi účastníkem a konkrétní institucí. S tím souvisí (stejně jako u Spořicí fáze) šíře nabídky a zabezpečení příslušné sítě poboček.

Z hlediska vztahu mezi účastníkem a poskytovatelem důchodu(ů) tedy může být vztah

- a) řešený přímo, tj. smlouvou,
- b) řešený nepřímo, kdy důchody nabízené licencovanými institucemi jsou nabízeny účastníkům prostřednictvím nositele pojištění základního důchodového pojištění (či jinou k tomu určenou státní institucí).

I zde, stejně jako ve Spořicí fázi, **doporučuje MPSV** nepřímý vztah mezi účastníkem a poskytovatelem (tj. **možnost b**)). Tato možnost povede k transparentnější nabídce anuit a zároveň udrží relativně dobrou kontrolu této fáze, která je z pohledu důchodového tou nejdůležitější ze strany státu.

4.4.4. Provádění – výplata důchodu(ů)

Způsob výplaty důchodů do jisté míry souvisí s nastavením vztahu mezi účastníkem a příslušnou institucí, která bude důchody poskytovat. Lze tedy provádět výplatu

- a) přímo institucí, která důchod vypočte,

¹⁸ Návrh zákona je v současné době projednáván v polském Parlamentu. Blíže v příloze mezinárodního srovnání.

- b) spolu s důchodem ze základního důchodového pojištění nositelem tohoto pojištění.

Z pohledu nižších administrativních nákladů a zvýšení jistoty poživatelů důchodu se doporučuje vyplácení důchodů z II. pilíře spolu s důchodem ze základního důchodového pojištění s tím, že příslušné částky budou z institucí poskytující důchody ze II. pilíře poskytovány hromadně na účty nositele pojištění.

MPSV doporučuje spojit výplatu důchodu ze II. pilíře s výplatou důchodu ze základního důchodového pojištění (tj. **možnost b**)), což bude jednodušší pro účastníky a méně administrativně náročné s tím, že stát musí stejně nést garanci za tuto výplatu (viz – Garance).

4.4.5. Poplatky

Ve výplatní fázi mohou existovat dva druhy poplatků, a to

- a) poplatek spojený s poskytováním důchodu
- b) poplatky související s výplatou důchodu, tj. administrativní náklady na výplatu, jako je např. poplatek České poště či bance.

S cílem dosáhnout větší transparentnosti, která by umožnila účastníkům snadnější volbu anuity, lze zvážit omezení poplatků spojených s poskytováním důchodu v průběhu jeho výplaty a případně též zavedení povinnosti uveřejňovat výši nákladů spojených s poskytováním anuity, které pojišťovna zahrnuje do výpočtu výše anuity.

4.4.6. Propagační činnost, reklama, zprostředkovatelská činnost

Činnost v této oblasti bude, stejně jako ve Spořicí fázi, prováděna prostřednictvím společností, které k tomuto mají příslušné oprávnění. Míra regulace či omezení úzce souvisí s regulací v oblasti nabízení důchodů ze II. pilíře přímo jejich poskytovateli [viz Provádění – poskytování důchodu(ů)]. Vyšší míra regulace při možnostech stanovení důchodu ze II. pilíře omezí prostor v oblasti zprostředkování a nebude tedy nutná příslušná regulace a naopak při velké volnosti v důchodech bude třeba zvýšená regulace právě ve zprostředkovatelské činnosti.

4.4.7. Garance

Přímou garanci ve výplatní fázi ponese stát, který zajistí doživotní výplatu důchodu ze II. pilíře v případě jakýchkoliv potíží.

Nepřímou garancí bude speciální licenční řízení u poskytovatelů (které má vazbu na přímou garanci státu) a dále pak činnost dozoru a dohledu a bezesporu auditu. Je možné zvážit i přímou zodpovědnost auditorů za případné potíže poskytovatelů důchodů.

4.4.8. Regulace a dohled

Úprava regulace a dohledu ve výplatní fázi bude vycházet z existující úpravy v oblasti pojišťovnictví.

4.5. „Varianta MPSV“

Cílem této subkapitoly je poskytnout ucelenější návrh na podobu zavedení II. pilíře z pohledu MPSV, který vychází z jednotlivých doporučení uvedených v předchozích subkapitolách.

4.5.1. Obecná rovina pro existenci II. pilíře

Základním smyslem zavedení II. pilíře je vytvoření prostoru pro diversifikaci zdrojů financování v povinném důchodovém pojištění, kterého lze dosáhnout pouze tím, že bude část povinně placeného pojistného investována na finančních trzích. Za účelem investování na finančních trzích je, díky jejich dostatečné rozvinutosti, vhodné využít širokého spektra již existujících institucí, které díky své historii dávají přiměřenou jistotu pro nově vznikající II. pilíř, resp. především pro jeho spořicí fázi.

Na druhou stranu provádění (ve smyslu administrativního zajištění) se ukazuje jako vhodné ponechat u jediného nositele pojištění, neboť k tomuto stavu se dospělo historickým vývojem a ani současný stav neukazuje v provádění systému nějaké závažnější problémy, které by odůvodňovaly změnu v tomto provádění (např. přesunem do soukromých subjektů). Proces vzniku II. pilíře na základě dobrovolného rozhodnutí jedince, který vytvoří stav, kdy se tohoto pilíře účastní pouze část pojištěnců, povede k tomu, že půjde o svůj způsobem hybridní systém, který bude mít silné vazby na základní důchodové pojištění. Silná provázanost je dalším významným argumentem pro jednotné provádění.

Celý II. pilíř by byl založen na spolupráci státu a soukromého sektoru v tom směru, že stát přizve soukromý sektor do těch oblastí, které sám neumí dobře provádět, resp. soukromý sektor je schopen je provádět díky zkušenostem lépe. Pro oblast II. pilíře by se jednalo o investování peněžních prostředků plynoucích z pojistného na důchodové pojištění na finančním trhu (ve fázi spořicí) a výpočtu doživotních důchodů (ve fázi výplatní). Samotná administrace systému by zůstala v rukou státu (nositele pojištění základního důchodového pojištění), který by se staral o administrativní správu směrem k účastníkům (vedl záznamy pojištěnců, poskytoval informace atd.), prováděl výběr pojistného a výplatu (ve smyslu jejich distribuce důchodcům) důchodů.

Díky podobě jakou se do důchodových systémů implementují, resp. jakou se již existující reformují, fondové složky financování, tj. jednoznačně ve směru příspěvkově definovaných schémat, by měl i nově zaváděný II. pilíř jít tímto směrem. V tom případě je schopen pokrývat pouze oblast starobních důchodů, neboť pouze v ní lze princip příspěvkově definovaných plánů uplatnit.

Sociální funkce, tj. ochrana proti ohrožení chudobou, řešení problematiky osob s přerušovanou kariérou atd., zůstanou plně v základním důchodovém pojištění a II. pilíř bude plnit svou roli a částečně nahrazovat důchod ze základního důchodového pojištění pouze pro období výdělečné činnosti, kdy to lze považovat za smysluplné, neboť pouze při výdělečné činnosti a placení pojistného vznikají ve II. pilíři důchodové nároky.

Díky ponechání sociální funkce v základním důchodovém pojištění bude současný dvousložkový důchod ze základního důchodového pojištění rozdělen na dva samostatné důchody – základní důchod a procentní důchod. Na každý se bude pohlížet samostatně, nicméně vyplácen důchodcům bude v jedné částce.

Efektivní využití zavedeného II. pilíře ve formě příspěvkově definovaných plánů směřovaných do oblasti starobních důchodů je podmíněno dlouhodobou účastí ve spořicí fázi, což umožní co nejvíce eliminovat dopady krátkodobých výkyvů na finančních trzích. V tomto ohledu je koncept II. pilíře založen na rozhodnutí o účasti v mladém věku (tj. při vstupu do ekonomické aktivity) a trvalé účasti až do fáze výplaty důchodu.

4.5.2. Vznik a zánik účasti

Účast ve II. pilíři vzniká pojištěnci na základě jeho dobrovolného rozhodnutí o vstupu. Toto rozhodnutí musí být učiněno nejpozději do doby získání 24 měsíců doby pojištění z důvodu výdělečné činnosti po vzniku II. pilíře.

Účast zaniká pouze v zákonem stanovených případech (při úmrtí účastníka, pobírání invalidního důchodu ze základního důchodového pojištění i po získání nároku na důchod starobní).

Výstup ze II. pilíře na základě rozhodnutí pojištěnce bude možný. Nároky získané ve II. pilíři budou zachovány.

V rámci rozhodnutí o účasti ve II. pilíři bude umožněno učinit jedno rozhodnutí o vstupu¹⁹ a jedno o výstupu. Tato rozhodnutí nebudou nijak omezena. Rozhodnutí bude činěno vždy směrem do budoucna.

4.5.3. Pojistné

Pojistné do II. pilíře bude stanoveno jako část pojistného placeného na důchodové pojištění (v současnosti z úhrnné sazby 28 % z vyměřovacího základu) s tím, že celkové pojistné na důchodové pojištění bude pro účastníky II. pilíře zvýšeno o 2 p. b. na 30 %. Pro odvod do II. pilíře nebudou stanovena žádná speciální pravidla, pokud jde o minimální či maximální vyměřovací základ pro pojistné (odlišná od úpravy pro základní důchodové pojištění).

Pojistné do II. pilíře u osob, které se rozhodnout do něj vstoupit, bude stanoveno na úrovni 6 % vyměřovacího základu. Do základního důchodového pojištění bude potom odváděno u těchto osob 24 %. Snížení pojistné sazby do základního důchodového pojištění o 4 p. b. odpovídá stavu, kdy za dobu výdělečné činnosti budou 2/3 části důchodu závislá na předchozích příjmech ze základního důchodového pojištění a 1/3 ze II. pilíře²⁰.

¹⁹ V souvislosti s možností revize rozhodnutí o vstupu do II. pilíře a umožnění výstupu je možné ještě zvážit zavedení možnosti opětovného vstupu do II. pilíře.

²⁰ Ze současné pojistné sazby na důchodové pojištění ve výši 28 % vyměřovacího základu slouží pouze zhruba 12,5 p.b. na financování doby výdělečné činnosti pro starobní důchod, tj. doby, kterou bude nahrazovat II. pilíř. Zbytek slouží k financování nestarobních důchodů (cca 8 p.b.), základní výměry důchodu (cca 4 p.b.) a náhradních (resp. vyloučených) dob (cca 3,5 p.b.).

Pojistné (stejně jako hodnota individuálního účtu) placené do II. pilíře nebude, stejně jako pojistné do základního důchodového pojištění, ve vlastnictví jednotlivých účastníků.

4.5.4. Přechod nároků v případě úmrtí účastníka II. pilíře

V případě úmrtí účastníka II. pilíře jsou jeho prostředky ve II. pilíři, za které doposud nebyla nakoupena anuita, předmětem dědictví. Tyto prostředky jsou primárně převedeny jako důchodové nároky do II. pilíře pozůstalých. V případě, že tato forma převodu není možná (např. z důvodu toho, že dědic není účastníkem českého důchodového pojištění), potom jsou prostředky vyplaceny v hotovosti.

4.5.5. Vznik invalidity v základním důchodovém pojištění a vztah k účasti a nárokům ze II. pilíře

V případě vzniku invalidity je invalidní důchod vyplácen pouze ze základního důchodového pojištění (II. pilíř zabezpečuje pouze důchody starobní). Při dosažení důchodového věku a trvání invalidity se pojištěnec, stejně jako je tomu dnes, může rozhodnout, zda bude i nadále pobírat invalidní důchod nebo si nechá přiznat důchod starobní²¹.

Při rozhodnutí pojištěnce pobírat i nadále invalidní důchod i po dosažení důchodového věku bude část prostředků tohoto účastníka ve II. pilíři ve výši 2/3 (odpovídajícím 4 p.b. snížení pojistné sazby do základního důchodového pojištění) převedena do základního důchodového pojištění. Zbývá 1/3 bude vyplacena ve formě doživotní anuity.

4.5.6. Spořicí fáze

Pojištěnec, který se rozhodne vstoupit do II. pilíře, oznámí toto rozhodnutí nositeli pojištění základního důchodového pojištění (v současnosti jde o Českou správu sociálního zabezpečení). Nositel pojištění mu pak nabídne jednotlivé možnosti (účastnické fondy), do kterých budou (na základě výběru účastníka) jeho prostředky investovány (nositel pojištění ovšem nebude plnit roli finančního poradce při výběru).

²¹ Poživatel invalidního důchodu může při dosažení důchodového věku (nově od roku 2010 i v 65 letech při administrativní změně invalidního důchodu na starobní) požádat o přiznání starobního důchodu. Po vyměření starobního důchodu a porovnání s výší jeho invalidního důchodu je mu dále vyplácen ten důchod, který je vyšší.

Nositel pojištění zřídí ve své evidenci všem pojištěncům individuální účty, na kterých bude vést částku odpovídající hodnotě pojistného investovaného v rámci II. pilíře.

4.5.6.1. Správcovské společnosti a účastnické fondy

Správcovskými společnostmi v rámci II. pilíře budou moci být všechny společnosti, které získají potřebnou licenci. Nepůjde v tomto směru nutně o vznik nových subjektů (nebude to však vyloučeno), ale pouze primárně o rozšíření nabídky poskytovaných služeb v rámci již existujících společností, které budou moci mj. prokázat zkušenosti s působením na finančním trhu.

Licencované společnosti nabídnou do II. pilíře účastnické fondy (opět nemusí jít nutně o nově vzniklé fondy), které splní definice dané zákonem. Pro II. pilíř bude, především z důvodu přehlednosti pro účastníka, definováno 3 - 5 základních druhů účastnických fondů, a to od agresivních až po defensivní. Jednotlivé druhy budou určeny maximálním podílem rizikových či rizikovějších finančních instrumentů v jejich portfoliu (derivátů, akcií, dluhopisů atd.).

Nositel pojištění základního důchodového pojištění bude, na základě smlouvy se správcovskou společností, posílat příslušné pojistné za všechny účastníky, kteří si příslušný fond vyberou, hromadně. U zaměstnanců toto provede jednou měsíčně a u OSVČ ročně po předložení přehledu²². Správcovská společnost nebude znát jména konkrétních účastníků ani výši jimi odváděného pojistného (pouze úhrn za všechny). Klientem správcovské společnosti, resp. účastnického fondu, bude nositel pojištění.

4.5.6.2. Poplatky

Vzhledem k navrhované podobě II. pilíře bude stanoven pouze jeden typ poplatku, a to souhrnná úplata za správu. Tento poplatek bude stanoven jako procento z výnosu účastnického fondu. Maximální výše této úplaty nebude omezena zákonem, nicméně její výše u jednotlivých účastnických fondů bude stanovena ve smlouvě mezi danou správcovskou společností a nositelem pojištění. Případná změna výše této úplaty bude možná pouze změnou smlouvy s tím, že bude vytvořen časový prostor pro účastníky, aby na tuto změnu mohli reagovat případnou změnou účastnického fondu.

²² Dříve není výše odvedeného pojistného známa.

4.5.6.3. Přestupy a volba investiční strategie

Díky navrhované podobě II. pilíře se problematika přestupu zužuje na změnu účastnického fondu a významně se prolíná s volbou investiční strategie, resp. její změnou. Změna účastnického fondu bude umožněna maximálně 1 krát ročně (v případě administrativního zvládnutí lze zvažovat i dobu kratší). S ohledem na podobu II. pilíře bude velmi omezena (spíše znemožněna) možnost přímého ovlivňování rozhodování účastníků směrem ke konkrétnímu účastnickému fondu či správcovské společnosti, což eliminuje riziko pravidelných masivních přesunů účastníků mezi fondy.

Volba konkrétního účastnického fondu nebude nijak omezena. Jako určitá pojistka proti omezení rizika významnějších propadů hodnoty investovaných prostředků v období před dosažením důchodového věku a přiznáním anuity budou při dosažení určeného věku (10 resp. 5 let před dosažením důchodového věku) prostředky automaticky přesunuty do méně rizikového účastnického fondu s tím, že o tomto přesunu bude účastník informován a bude moci rozhodnout o ponechání prostředků i v rizikovějším fondu.

Účastníkům bude umožněno zvolit jiný účastnický fond i jen pro nově odváděné pojistné, a to bez nutnosti převést do něj i prostředky již dříve investované. Nebude ovšem umožněno platit pojistné zároveň do více účastnických fondů, a to z ohledem na administrativní zatížení, které by převýšilo možné pozitivní efekty z této možnosti.

4.5.7. Výplatní fáze

Starobní důchod se pro účastníky II. pilíře bude skládat z části důchodu ze základního důchodového pojištění (skládající se ze základního důchodu (současná základní výměra důchodu) a procentního důchodu (současná procentní výměra důchodu)) a důchodu ze II. pilíře. Důchod v souhrnné výši bude vyplácen nositelem pojištění základního důchodového pojištění. Nositel pojištění (stát) bude garantovat vyplacení celého důchodu, a to i části, která bude anuitou ze II. pilíře.

4.5.7.1. Stanovení výše důchodu pro osoby účastné II. pilíře

Výše starobního důchodu pro účastníky II. pilíře bude stanovena tak, že se tento důchodu bude skládat ze 3 složek:

Základní důchod – tento důchod bude stejný pro všechny (i pro pojištěnce, kteří se nezúčastní II. pilíře),

Procentní důchod – bude vypočten podle v současné době stanovených pravidel pro výpočet procentní výměry důchodu s tím, že rozhodné období bude celá doba účasti v základním důchodovém pojištění²³. Procento za rok pojištění bude pro osoby, které vstoupí do II. pilíře sníženo z 1,5 na 1 %, a to pro roky za dobu výdělečné činnosti, kdy se zúčastnili II. pilíře,

Doživotní anuita - půjde o důchod vypočtený na základě zůstatku prostředků investovaných ve II. pilíři.

4.5.7.2. Nabídka anuit

Anuity v rámci II. pilíře budou moci nabízet všechny instituce, které k tomu získají potřebnou licenci (půjde v zásadě především o životní pojišťovny). Každá z licencovaných institucí bude povinně nabízet základní anuitu, která bude mít podobu doživotně vypláceného důchodu v konstantní výši. Dále jim bude umožněno nabízet i jiné druhy anuit, které ovšem budou mít podobu výplaty pouze příslušnému pojištěnci.

Anuity budou účastníkům II. pilíře nabízeny prostřednictvím nositele pojištění základního důchodového pojištění, který bude tím subjektem, který bude fakticky anuity pro své klienty (pojištěnce) nakupovat, a to na základě jejich volby. Nicméně nositel pojištění nebude působit jako finanční poradce.

Každý poskytovatel anuit převede nositeli pojištění každý měsíc příslušnou částku, která odpovídá sumě zakoupených anuit.

4.5.7.3. Poplatky

Případný poplatek za anuitu bude stanoven jako jednorázová částka, a to procentem z výše prostředků, za které je anuita zakoupena. Výše této částky nebude omezena, ale bude nutné ji před zakoupením anuity transparentně zveřejnit.

Další poplatky nebudou povoleny. Náklady spojené s výplatou důchodu ponese nositel pojištění ve stejném rozsahu jako je tomu u důchodu ze základního

²³ V současné době se tato doba postupně prodlužuje na cílových posledních 30 let před přiznáním důchodu.

důchodového pojištění, neboť bude důchod vyplácet každému důchodci v jedné částce.

4.6. Informační kampaň

Každá výraznější změna důchodového systému prováděná v rámci komplexnější a hlubší důchodové reformy obsahuje nejen problematiku věcnou a legislativní. Neopominutelným a důležitým aspektem (a často podceňovaným) je dobré zvládnutí komunikační strategie. Paradoxně i velmi promyšlená a z věcného hlediska dobře naplánovaná důchodová reforma může být považována a pocíťována širší veřejností jako sporný krok či dokonce nežádoucí změna.

Veřejnost zpravidla velmi citlivě vnímá koncepční změny důchodového systému. Důchodová reforma se zprostředkovaně více či méně dotýká celé populace, jde o systém velmi dlouhodobý, a proto rizika spojená s reformou jsou vnímána velice citlivě. Přestože jsou pojmy jako propagace a marketing spojeny především se soukromou sférou, je v tomto případě nutné pomocí těchto nástrojů vytvořit pozitivní atmosféru ve společnosti. Jednou ze zásad by však měla být pravdivost, dostatek nezkreslených informací (objektivita) a široká dostupnost. Informační strategie se musí umět rovněž vypořádat s momentální situací na finančních trzích, která může nahrávat tendencím spojeným s výrazným a neopodstatněným optimismem či naopak s neopodstatněným pesimismem. Cílem by měla být střízlivá věcná komunikace poukazující zejména na dlouhodobost příslušného instrumentu²⁴, obezřetně se vyhýbající krajním a mediálně vděčným nepřesně zjednodušeným polohám.

Zahraniční zkušenosti ukazují, že zabezpečení dostatečného množství informací je nelehký a především v zásadě relativně dlouhodobý úkol. Informační kampaň objasňující tak závažné strukturální změny jako je např. částečné vyvázání se ze základního průběžného systému je nutno plánovat dopředu a počítat s tím, že bude trvat měsíce eventuelně i déle. Například polská zkušenost poukazuje na to, že informační kampaň začala v květnu 1997 a nový systém byl odstartován až v roce 1999. Potenciálním nebezpečím je podcenění časového prostoru a následný tlak a spěch. V případě nedostatečné či absentující informovanosti ze strany státu se zcela

²⁴ Částečně zmíněno v kapitole 3.1

logicky chopí iniciativy soukromé subjekty participující na procesu důchodové reformy se snahou maximalizovat svůj profit často pomocí masivních přesvědčovacích kampaní, které mohou přesvědčit i osoby, pro něž je z objektivního hlediska přechod do nového systému nevýhodný. Jeden z materiálů slovenského Ministerstva práce, sociálních věcí a rodiny uvádí „do nového systému vstúpilo približne 1,5 mil. z 2,6 mil. poistených osôb. Podľa všetkého asi 25 percent ľudí zmenilo systém aj vtedy, ak obdobie ich sporenia pred odchodom do dôchodku bolo priveľmi krátke na to, aby sa im to finančne vyplatilo“.

Dalším důležitým znakem informační kampaně musí být její všestrannost. Nosičem informací musí být více médií (televize, tisk, rozhlas, internet, letáky, brožury, interaktivní kalkulačky, speciální webové stránky atd.) tak, aby došlo k oslovení široké veřejnosti. Úroveň informovanosti se tak zvyšuje – což lze testovat v průběhu kampaně pomocí vhodně prováděných výzkumů veřejného mínění a díky tomu flexibilně reagovat na průběžně se objevující problémy či skutečnosti. Vzhledem k šíři kampaně pokrývající prakticky celou populaci je nutné vzít v úvahu rovněž finanční náročnost celé operace (např. v případě Polska bylo vyčleněno údajně cca 6 mil. dolarů).

Důležitost informační kampaně vzrůstá v souvislosti s výsledky dostupných výzkumů veřejného mínění²⁵, které ukazují, že naprostá většina občanů se domnívá, že o financování důchodu by se měl postarat především stát. Z výzkumu vyplývá, že obyvatelé ČR podporují zachování značného podílu státního pilíře na důchodovém systému. Tato nezastupitelná role státu by pak měla být podle většiny populace doplněna určitým posílením výkonového principu (skrze možnost částečného vyvázání se, či skrze zavedení pomyslných individuálních účtů). Radikálnější omezení státního pilíře a výraznější přenesení odpovědnosti za zabezpečení ve stáří na jednotlivce většina populace ČR nepodporuje. Je zřejmé, že o individuální odpovědnosti každého občana za vlastní důchodové zabezpečení veřejnost nejen není přesvědčena, ale staví se k ní dokonce negativně – ačkoli tedy obyvatelé ČR o hrozící krizi důchodového systému vědí, nejsou ztotožnění s nutnými reformními kroky.

²⁵ Výzkum AXA Retirement Scope 2008 a dále výzkum Factum Invenio HR140/05 v rámci programu MPSV

I při masivní kampani je však nutné se připravit, že získání povědomí o změnách ještě nevede k reálnému získání hlubších finančních znalostí (financial literacy) – s tím mají problémy i státy, kde je tradice a velikost finančního sektoru mnohem vyšší než v ČR. Je nutno počítat s tím, že k výraznějšímu posunu v této oblasti může dojít v rámci dlouhodobější generační obměny.

5. Makro a mikroekonomické důsledky zavedení II. pilíře

Vznik II. pilíře, do kterého je směřována část povinně placených příspěvků, je spojen se vznikem tzv. transformačních nákladů, které jsou způsobeny existencí implicitního dluhu v průběžně financovaných schématech, jako je základní důchodové pojištění. Při přechodu do dvoupilířového systému se potom část tohoto implicitního dluhu přeměňuje na dluh explicitní, což vytváří potřebu dodatečných finančních zdrojů na jeho pokrytí.

V rámci zavedení II. pilíře vzniká celá řada otázek v souvislosti s přeformulováním klasifikace státních finančních toků. Z rozhodnutí Eurostatu (č. 30/2004) a z metodiky ESA 95 vyplývá specifikace případů, kdy nelze považovat důchodový systém za součást sociálního zabezpečení. Tento fakt je důležitý, protože definuje, kdy toky příspěvků do systému a dávky vyplácené ze systému (ne)jsou považovány a zaznamenávány jako vládní příjmy a výdaje. V případě příspěvkově definovaných fondových schémat (DC)²⁶ jednoznačně platí, že, ačkoliv se jedná o systém založený „státem“, finanční toky tohoto systému nejsou součástí příjmů a výdajů vlády. To platí i v případě, že ve fondovém příspěvkově definovaném důchodovém systému jsou zavedeny poměrně rozsáhlé státní garance pro případ selhání systému (tzv. závazek plátce „poslední instance“, payer of last resort). Existují jisté výjimky pouze v případě, že by došlo k faktickému plnění garance v průběhu několika rozpočtových období – ze situace musí jasně vyplývat, že se jedná de facto o převzetí (neudržitelného soukromého) důchodového systému a nutnou sanaci výplaty více než 50 % hodnoty dávek. Některé státy si vyžádaly přechodné období pro aplikaci rozhodnutí Eurostatu č. 30/2004 z důvodu vyhnutí se narušení řízení rozpočtových politik. Tato dočasná derogace na implementaci rozhodnutí byla dvouletá.

Nevyřešení problematiky financování transformačního dluhu ještě před započítáním procesu vzniku II. pilíře může ohrozit úspěšnost celého procesu, neboť může dojít k ohrožení stability veřejných rozpočtů a následně i celé ekonomiky. Je třeba si v této souvislosti uvědomit, že celková výše transformačního dluhu se, i při

²⁶ Odpovídá návrhu zavedení II. pilíře v ČR.

relativně malém vyvázání (např. na úrovni 4 p.b. příspěvkové sazby), pohybuje v řádu desítek procent HDP (tj. v řádu stovek miliard korun).

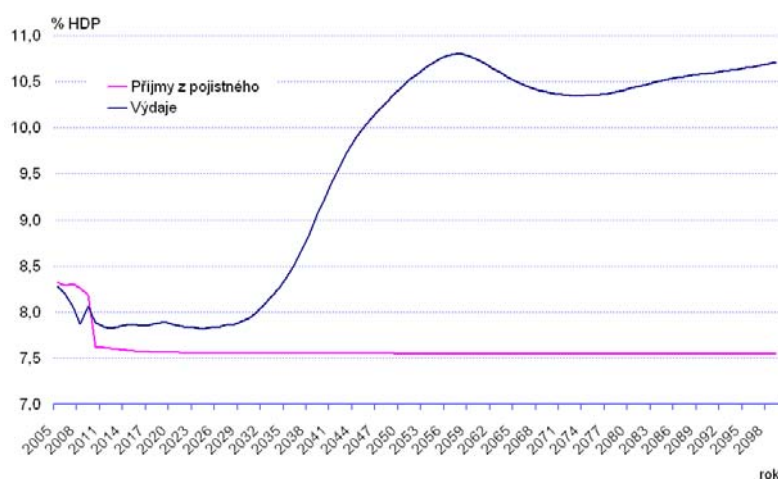
Konkrétní odhady celkového transformačního dluhu a především jeho průběhu v čase je možné provést až na základě znalosti konkrétnější podoby přechodu.

Pro celkové dopady vytvoření II. pilíře a průběh transformačních deficitů a celkového dluhu je rozhodující podíl osob, které do II. pilíře vstoupí. Zahraniční zkušenosti ukazují, že odhad tohoto počtu je značně obtížný a celkový počet osob vstupujících do II. pilíře bude ovlivněn celou řadou faktorů, jejichž část je obtížně měřitelná z pohledu výhodnosti. Následující odhady dopadů jsou tedy postaveny na předem stanoveném předpokladu o podílu osob vstupujících do II. pilíře, a to ve dvou variantách.

První varianta předpokládá vstup zhruba 25 % osob s nejvyššími příjmy, a to v rozložení 40 % mužů a 10 % žen. Tato varianta se částečně opírá o provedené odhady ekonomické výhodnosti (viz dále).

Druhá varianta předpokládá vstup 50 % osob, a to v rozložení 70 % mužů a 30 % žen. Tato varianta reflektuje zahraniční zkušenosti, kdy do II. pilíře vstupovalo významně více osob, než se předpokládalo.

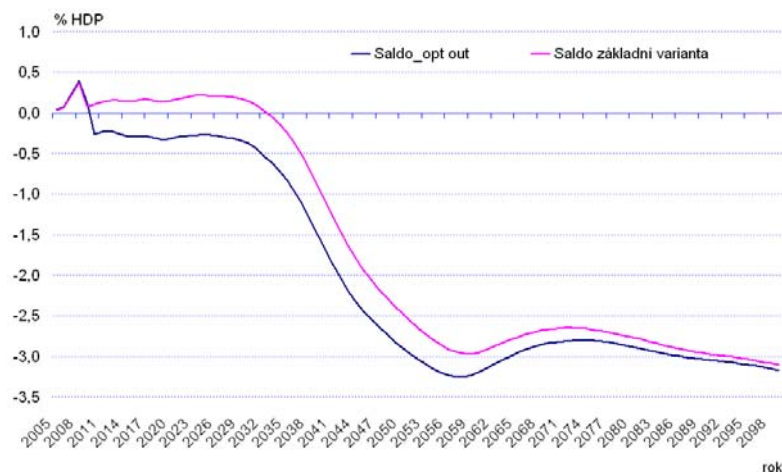
Graf 6. Vývoj příjmů a výdajů základního důchodového pojištění (první varianta)



Při startu II. pilíře v roce 2010 dojde k poklesu příjmů z pojistného směřovaného do základního důchodového pojištění, a to na úrovni zhruba 0,4 - 0,5 % HDP (tj. zhruba 20 mld. Kč).

K poklesu na výdajové straně dojde se zpožděním s tím, že vznik II. pilíře na základě možnosti opt out bude v celém sledovaném období spojen se zhoršením salda základního důchodového pojištění (tzn. i v cílovém stavu nebude výpadek na příjmové straně plně kompenzován poklesem výdajů).

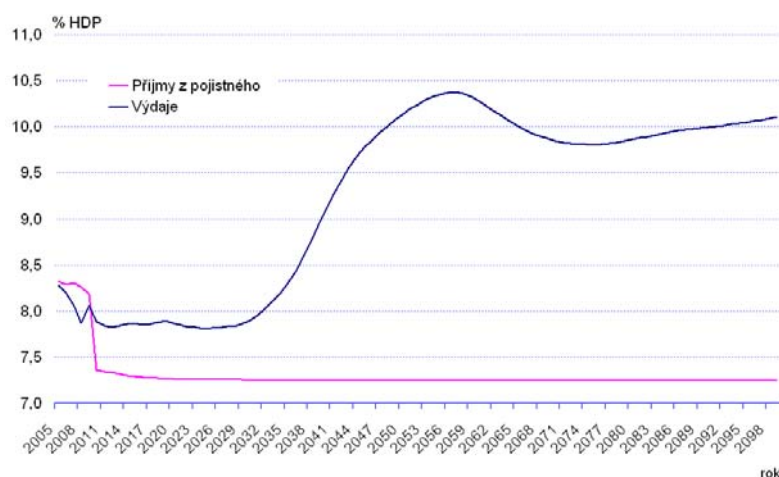
Graf 7. Saldo základního důchodového pojištění (první varianta)



Transformační dluh spojený se vznikem II. pilíře bude ve sledovaném období (díky dlouhodobě trvajícím deficitu nelze zcela jasně definovat konec transformačního období) činit zhruba 30 % HDP (tj. v hodnotách roku 2009 cca 1,2 bln. Kč). Z pohledu dopadu do bilance základního důchodového pojištění lze tuto variantu považovat za variantu v okruhu blížícím se nejméně výhodnému stavu pro státní rozpočet.

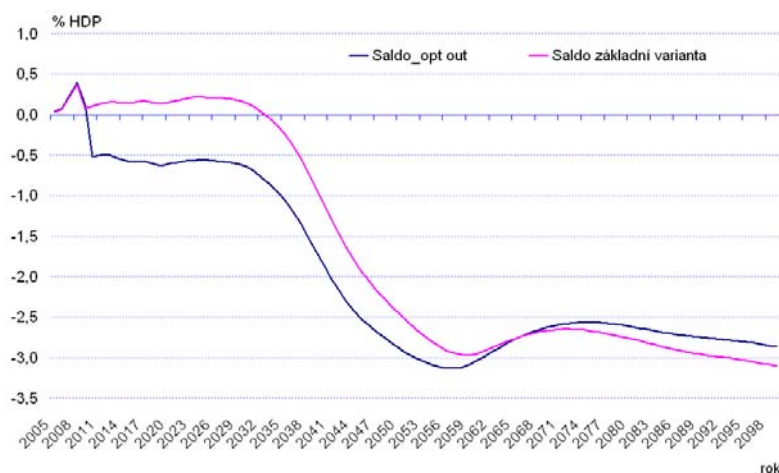
V případě druhé varianty se výpadek na příjmové straně základního důchodového pojištění bude v roce 2010 pohybovat na úrovni 0,7 % HDP (tj. cca 30 mld. Kč).

Graf 8. Vývoj příjmů a výdajů základního důchodového pojištění (druhá varianta)



Díky tomu, že se v této variantě předpokládá významnější podíl osob, které vstoupí do II. pilíře a ne u všech bude toto rozhodnutí plně ekonomicky výhodné, bude v delším období převyšovat výpadek na příjmové straně pokles výdajů a tím dojde ke zlepšení salda základního důchodového pojištění.

Graf 9. Saldo základního důchodového pojištění (druhá varianta)



Transformační dluh spojený se vznikem II. pilíře bude ve sledovaném období (díky zlepšení salda základního důchodového pojištění na konci sledovaného období lze považovat transformační období za ukončené kolem roku 2070) činit zhruba 32 % HDP v roce 2070 (tj. v hodnotách roku 2009 cca 1,3 bln. Kč).

Z pohledu financování tohoto dluhu je nutné předpokládat, že půjde o kombinaci běžných příjmů rozpočtu, které budou pro tyto účely navýšeny (např. zvýšením sazby DPH) a předem či v průběhu vytvářené rezervy (z výnosu ze státního majetku, a to ve formě dividend ze státních podílů či jejich prodejem) tím, že

běžné příjmy budou bezesporu primárním zdrojem a rezerva bude sloužit spíše k pokrytí dočasných výpadků, např. v důsledku horšího ekonomického vývoje.

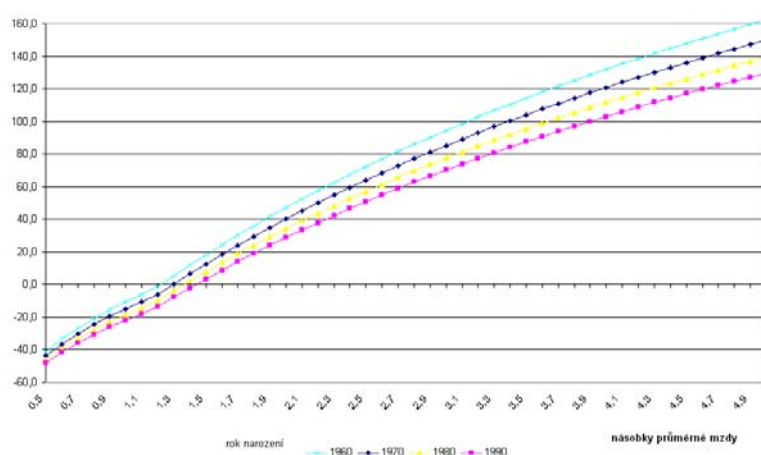
Z pohledu mikroekonomických dopadů je rozhodujícím faktorem současná, resp. především budoucí podoba základního důchodového pojištění, kdy je zde aplikována ve velkém rozsahu a různými kanály solidarita mezi pojištěnci. Zavedení II. pilíře povede jednoznačně k posílení vazby mezi příspěvky a dávkami s tím, že dojde k oslabení pouze u jednoho druhu solidarity²⁷, a to příjmové, která může být vnímána jako určitá překážka k vyšší ekonomické aktivitě.

Následující výpočty porovnávají ekonomickou výhodnost rozhodnutí o vstupu do II. pilíře pro jednotlivce z hlediska celkové výše jeho budoucího důchodu s tím, že ovšem neberou do úvahy některé skutečnosti, které mohou být pro vlastní rozhodnutí důležité, jako je například dědění nároků ze II. pilíře.

Je nutné zdůraznit, že výsledky jsou podmíněny značnou mírou nejistoty, a to jak u II. pilíře (zde především v míře budoucího skutečně dosahovaného výnosu), tak i v základním důchodovém pojištění (zde především u vývoje některých významných parametrů jako je důchodový věk či míra valorizace).

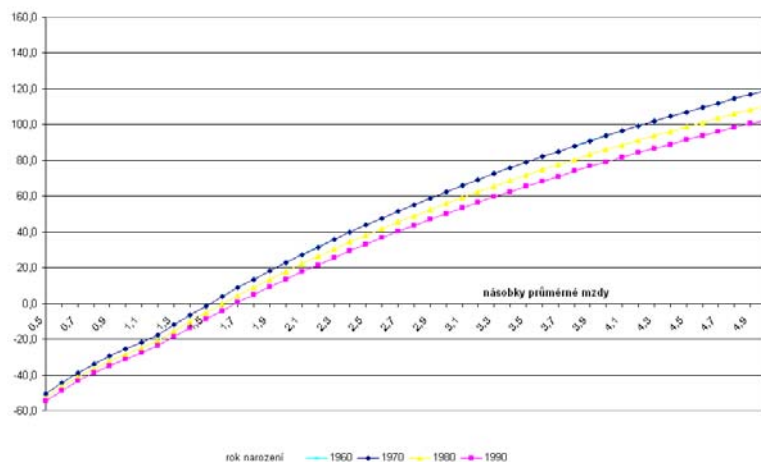
Následující grafy porovnávají výši důchodu získanou ze II. pilíře se „ztrátou“ důchodu ze základního důchodového pojištění. Při kladných hodnotách převyšuje zisk ze II. pilíře ztrátu ze základního důchodového pojištění a naopak.

Graf 10. Srovnání zisku ze II. pilíře se ztrátou ze základního důchodového pojištění – muži v %

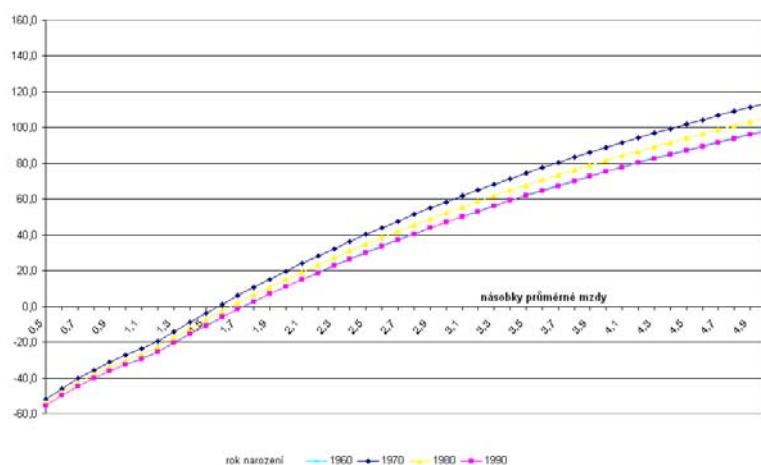


²⁷ Návrh popsany v části 4.5 počítá se zachováním pokrytí přerušovaných kariér tak, jak je tomu v současné době.

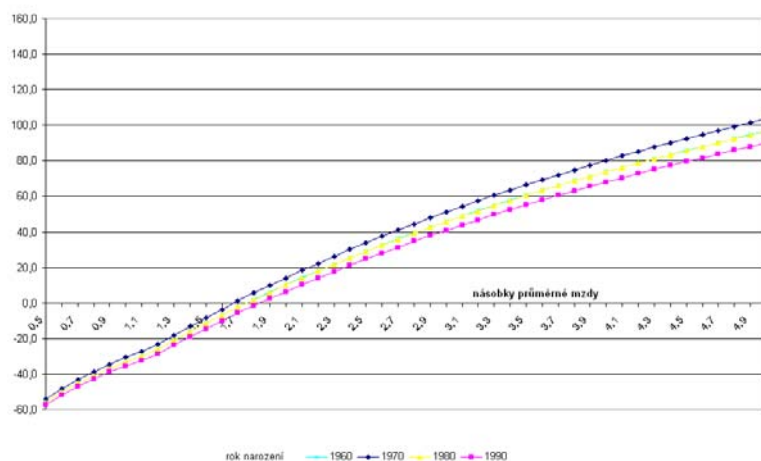
Graf 11. Srovnání zisku ze II. pilíře se ztrátou ze základního důchodového pojištění – bezdětné ženy v %



Graf 12. Srovnání zisku ze II. pilíře se ztrátou ze základního důchodového pojištění – ženy se dvěma dětmi v %



Graf 13. Srovnání zisku ze II. pilíře se ztrátou ze základního důchodového pojištění – ženy s pěti dětmi v %



Z výše uvedených grafů je patrné, že s růstem příjmu postupně převyšuje důchod získaný ze II. pilíře „ztrátu“ ze základního důchodového pojištění. Přejít ze záporných do kladných hodnot je dosaženo u vyššího příjmu žen oproti mužům, což souvisí s vyšší střední délkou života žen a také jejich nižším důchodovým věkem. Zároveň se ukazuje, že u později narozených pojištěnců se přechod ze záporných do kladných hodnot také posouvá k vyššímu příjmu. Tento fakt je způsoben rostoucí střední délkou života, která se v základním důchodovém pojištění postupně projevuje nerovnováhou mezi příjmy a výdaji.

5.1. Dopady na nositele pojištění

Vznik II. pilíře, při kterém bude velmi významnou roli hrát nositel pojištění, který bude administrativně zajišťovat řadu činností, je spojena s nutnými náklady. Tyto náklady budou směřovat především do vytvoření administrativní databáze, která umožní sledovat a vést prostředky, resp. nároky vznikající u účastníků II. pilíře.

ČSSZ jako nositel pojištění odhaduje tyto náklady na cca 800 mil. Kč.

6. Harmonogram dalšího postupu

Harmonogram dalšího postupu prací na vytvoření II. pilíře prostřednictvím vyvázání části prostředků placených na základní důchodové pojištění vychází z existujícího stavu rozpracovanosti příslušných změn na straně jedné a zachování reálné možnosti schválení těchto změn ještě v tomto volebním období.

Na základě výše uvedeného je předpokládán další postup prací následující:

- leden 2009 – předložení podkladového materiálu vládě
- první pololetí 2009 – příprava paragrafovaného znění návrhu nové právní úpravy v rámci k tomu účelu utvořené pracovní skupiny složené ze zástupců MPSV, MF a dalších odborníků
- do 30. června 2009 – předložení paragrafovaného znění návrhu nové právní úpravy vládě
- 1. dubna 2010 – účinnost nové právní úpravy

PŘÍLOHY

A. Vývoj Zvláštního účtu důchodového pojištění 1996 – 2007

V této příloze je uveden vývoj bilance základního důchodového pojištění v období let 1996 – 2007, tj. let, kdy existoval Zvláštní účet důchodového pojištění. Bilance je rozdělena na příspěvky jednotlivých nositelů pojištění tak, jak přispívaly k celkové bilanci.

Tabulka 6. Bilance základního důchodového pojištění a stav Zvláštního účtu důchodového pojištění v tis. Kč

Rok	Celkem ČR	v tom správy sociálního zabezpečení					Zvláštní účet
		MPSV	MO	MV	Mín. sprav.	MF	
1996	4 383 964	3 703 786	-520 680	997 239	203 619		4 383 964
1997	-6 515 882	-6 805 725	-781 977	725 526	190 304	155 990	4 383 964
1998	-12 492 793	-12 662 264	-988 226	638 524	146 904	372 269	4 383 964
1999	-19 445 104	-19 800 802	-1 001 346	757 935	188 486	410 623	4 383 964
2000	-19 658 284	-19 860 925	-1 149 685	756 727	173 493	422 106	4 383 964
2001	-18 500 980	-19 162 596	-1 261 912	1 331 358	135 974	456 196	8 326 480 14 886 347
2002	-18 909 046	-19 691 734	-1 434 377	1 582 432	137 612	497 021	
2003	-19 911 704	-21 127 244	-1 328 643	1 883 253	144 415	516 515	
2004	8 326 480	6 700 477	-1 278 950	2 241 739	154 695	508 519	
2005	6 559 867	4 677 362	-1 293 850	2 487 187	177 740	511 428	
2006	-863 757	-2 516 171	-1 373 322	2 341 485	175 561	508 690	5 576 381
2007	9 897 072	8 288 862	-1 464 105	2 370 559	170 733	531 023	15 473 453

meziroční změna							v tis. Kč
Rok							
1996							4 383 964
1997	-10 899 846	-10 509 511	-261 297	-271 713	-13 315	155 990	
1998	-5 976 911	-5 856 539	-206 249	-87 002	-43 400	216 279	
1999	-6 952 311	-7 138 538	-13 120	119 411	41 582	38 354	
2000	-213 180	-60 123	-148 339	-1 208	-14 993	11 483	
2001	1 157 304	698 329	-112 227	574 631	-37 519	34 090	-4 383 964
2002	-408 066	-529 138	-172 465	251 074	1 638	40 825	8 326 480 6 559 867
2003	-1 002 658	-1 435 510	105 734	300 821	6 803	19 494	
2004	28 238 184	27 827 721	49 693	358 486	10 280	-7 996	
2005	-1 766 613	-2 023 115	-14 900	245 448	23 045	2 909	
2006	-7 423 624	-7 193 533	-79 472	-145 702	-2 179	-2 738	-9 309 966
2007	10 760 829	10 805 033	-90 783	29 074	-4 828	22 333	9 897 072

Další tabulka ukazuje detailněji vývoj příjmů z pojistného a výdajů na dávky důchodového pojištění a správní výdaje.

Tabulka 7. Faktory ovlivňující Zvláštní účet důchodového pojištění

Rok	Celkem ČR	v tom správy sociálního zabezpečení				
		MPSV	MO	MV	Min. sprav.	MF

Příjmy z důchodového pojištění

1996	133 927 012	129 762 654	1 421 178	2 387 613	355 567	
1997	146 332 522	142 149 059	1 360 916	2 299 176	367 381	155 990
1998	156 337 768	151 916 014	1 331 003	2 374 086	344 396	372 269
1999	161 826 981	156 981 392	1 435 072	2 598 970	400 924	410 623
2000	170 456 549	165 511 919	1 458 142	2 665 607	398 775	422 106
2001	185 952 649	180 210 740	1 524 495	3 378 373	382 845	456 196
2002	198 423 779	192 175 845	1 545 340	3 793 638	411 935	497 021
2003	209 624 044	202 808 655	1 692 880	4 170 967	435 027	516 515
2004	243 276 060	235 837 837	1 782 018	4 677 966	469 720	508 519
2005	258 327 061	250 105 246	1 904 401	5 268 749	537 237	511 428
2006	276 913 317	268 456 977	1 982 756	5 394 329	570 565	508 690
2007	304 934 180	295 940 460	2 077 932	5 766 970	617 795	531 023

Výdaje na důchody

1996	126 796 744	123 386 564	1 900 615	1 360 844	148 721	
1997	150 231 024	146 403 994	2 106 244	1 546 737	174 049	
1998	166 119 147	161 935 064	2 282 032	1 707 726	194 325	
1999	177 849 443	173 444 134	2 390 520	1 806 353	208 436	
2000	186 851 692	182 191 261	2 562 975	1 876 049	221 407	
2001	201 111 048	196 113 711	2 740 908	2 013 589	242 840	
2002	213 647 781	208 274 949	2 929 332	2 173 816	269 684	
2003	225 832 771	220 323 277	2 972 770	2 250 801	285 923	
2004	230 896 759	225 185 065	3 008 027	2 394 091	309 576	
2005	247 389 954	241 160 897	3 142 627	2 733 185	353 245	
2006	272 910 810	266 225 875	3 297 385	2 999 454	388 096	
2007	289 854 717	282 599 084	3 479 749	3 336 684	439 200	

Správní výdaje

1996	2 746 304	2 672 304	41 243	29 530	3 227	
1997	2 617 380	2 550 790	36 649	26 913	3 028	
1998	2 711 414	2 643 214	37 197	27 836	3 167	
1999	3 422 642	3 338 060	45 898	34 682	4 002	
2000	3 263 141	3 181 583	44 852	32 831	3 875	
2001	3 342 581	3 259 625	45 499	33 426	4 031	
2002	3 685 044	3 592 630	50 385	37 390	4 639	
2003	3 702 977	3 612 622	48 753	36 913	4 689	
2004	4 052 821	3 952 295	52 941	42 136	5 449	
2005	4 377 240	4 266 987	55 624	48 377	6 252	
2006	4 866 264	4 747 273	58 693	53 390	6 908	
2007	5 182 391	5 052 514	62 288	59 727	7 862	

Výdaje na důchody a správu

1996	129 543 048	126 058 868	1 941 858	1 390 374	151 948	
1997	152 848 404	148 954 784	2 142 893	1 573 650	177 077	
1998	168 830 561	164 578 278	2 319 229	1 735 562	197 492	
1999	181 272 085	176 782 194	2 436 418	1 841 035	212 438	
2000	190 114 833	185 372 844	2 607 827	1 908 880	225 282	
2001	204 453 629	199 373 336	2 786 407	2 047 015	246 871	
2002	217 332 825	211 867 579	2 979 717	2 211 206	274 323	
2003	229 535 748	223 935 899	3 021 523	2 287 714	290 612	
2004	234 949 580	229 137 360	3 060 968	2 436 227	315 025	
2005	251 767 194	245 427 884	3 198 251	2 781 562	359 497	
2006	277 777 074	270 973 148	3 356 078	3 052 844	395 004	
2007	295 037 108	287 651 598	3 542 037	3 396 411	447 062	

B. Mezinárodní srovnání států provádějících systémovou důchodovou reformu směřující k intenzivnější roli kapitálového financování

Maďarsko

První snahy o větší korekce důchodového systému v Maďarsku (založen v roce 1926-1929) lze vysledovat na konci 80. let (Ministerstvo financí). V 90. letech - po velkých celospolečenských změnách a vzniku problémů s nepříznivým vlivem na důchodový systém (demografické ukazatele, nezaměstnanost, pokles počtu plátců pojistného atd.) - ukázaly projekce poměrně rychlý růst deficitu po roce 2000.

Penzijní reforma probíhala pod vedením Ministerstva financí za spolupráce Ministerstva sociálních věcí a rodiny. Nejprve byly zavedeny dobrovolné penzijní fondy. Pokud jde o základní systém, počítalo se s dodatečným přísunem kapitálu a úpravami věkových hranic k zachování finanční rovnováhy. V roce 1991 vznikla představa oddělení zdravotního pojištění (včetně nemocenského pojištění) a důchodového pojištění a zavedení jejich správy bipartitními samosprávami s tím, že penzijní fondy budou mít jen doplňkový charakter. To bylo schváleno parlamentem, ale Ministerstvo financí již tehdy požadovalo zavedení soukromých penzijních fondů v základním povinném systému. V roce 1993 vznikly dva samostatné fondy zdravotního a důchodového pojištění a dvě samosprávy na bipartitním základě. V tomto roce rovněž vznikly dobrovolné penzijní fondy podporované daňovými úlevami. Jejich počet z původních téměř tří stovek vlivem koncentrace trhu klesá.

V roce 1995 nastoupil nový ministr financí (Péter Medgyessy), který přesvědčil poslance maďarského parlamentu o potřebě korekce započaté důchodové reformy a převedení části povinného důchodového pojištění do soukromých fondů a o zrušení samospráv. (První úvahy hovořily dokonce o úplném nahrazení průběžného systému.) Vláda v roce 1996 rozhodla o vypracování důchodové reformy v tomto duchu a pověřila Ministerstvo sociálních věcí a rodiny a Ministerstvo financí její přípravou. Ty vytvořily společnou komisi pro důchodovou reformu s většinovým zastoupením Ministerstva financí a s vládním zmocněncem, který tuto komisi řídil. Komise zřídila dvě koordinační rady, jednu jako odbornou, řídící, a druhou pro technickou koordinaci; v nich působili i nezávislí experti. Všechna jednání se mohli účastnit experti Světové banky.

Fondový pilíř byl zaveden jako povinný pro osoby nově vstupující na trh práce. Ekonomicky aktivní osoby měly 20 měsíců (od ledna 1998 do srpna 1999) na to, aby se rozhodly, zda zůstanou pouze v průběžně financovaném schématu, nebo se zapojí do nového schématu smíšeného, přitom pro dobrovolné zapojení do fondového pilíře nebyl (s ohledem na otázku ústavnosti takového opatření) stanoven žádný věkový limit. Pro účast ve fondovém schématu se v tomto období rozhodlo zhruba 50 % pracovní síly (1,9 mil. osob), což vysoce překračovalo původní odhady. Počet účastníků rostl i v dalším období a koncem roku 2007 dosáhl 2,8 mil. osob. Vysoká dobrovolná účast v novém fondovém schématu je spojována s nedůvěrou v původní důchodové schéma, s možností dědění naakumulovaných prostředků, ale i s agresivní reklamní kampaní penzijních fondů. Účastníci fondového schématu mají nárok pouze na 75 % důchodu ze schématu průběžného, což znamená, že zejména pro starší účastníky by mohla účast v novém schématu nevýhodná. Z těchto, ale i z rozpočtových důvodů, byl účastníkům několikrát dočasně umožněn návrat do průběžného schématu.

Nejen úprava volby účasti ve fondovém schématu, ale i výše příspěvkových sazeb odváděných do tohoto schématu, procházely v Maďarsku vlivem politického cyklu častými změnami. V roce 2007 činila celková příspěvková sazba na důchodové pojištění v druhém pilíři 8 %. Systém výběru pojistného byl, na rozdíl od většiny států s povinným fondovým pilířem, zaveden jako decentralizovaný, příspěvky odváděl zaměstnavatel přímo do daného fondu. Tento způsob se ukázal být příliš nákladným a od roku 2007 jsou příspěvky vybírány centralizovaně Maďarskou finanční a daňovou správou. Změna způsobu výběru pojistného působí obtíže při výběru pojistného.

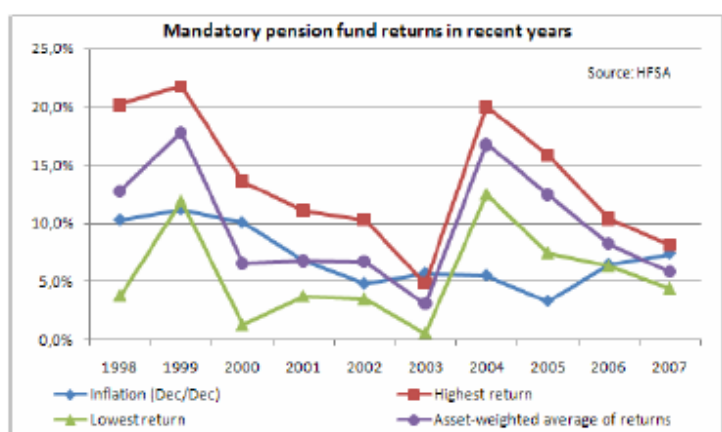
Penzijní fondy (otevřené nebo uzavřené) jsou zakládány jako neziskové společnosti a jsou spravovány finančními společnostmi. Koncem roku 2007 působilo na trhu 20 penzijních fondů, s tím, že jeden nový fond započal svoji činnost v tomto roce. Koncentrace na trhu je poměrně vysoká, 80 % aktiv spadá pod 5 největších penzijních fondů. Oligopolistická struktura trhu vede k nízké konkurenci a malému tlaku na snižování nákladů a růst výnosů. S cílem redukovat náklady byly pro roky 2007 a 2008 sníženy limity pro správní poplatky (na 0,9 % resp. 0,8 % aktiv).

Portfolio penzijních fondů je spíše konzervativní, k nejvýznamnějším položkám patří dluhopisy (61,4 % na konci roku 2007), akcie (15,5 %) a investiční jednotky

(17,3 %). Od konce roku 2007 mohou penzijní fondy nabízet účastníkům výběr z různých investičních strategií. Do konce roku 2007 zavedl tuto možnost jeden penzijní fond, nicméně od ledna 2008 přešlo k tomuto novému systému již 47 % sektoru povinných penzijních fondů.

Čisté reálné výnosy penzijních fondů dosáhly v období 1998–2006 v průměru 3 % ročně. Zhoršené investiční prostředí v roce 2007 (vývoj cen domácích dluhopisů a situace na trhu) vedlo ve srovnání s rokem 2006 k poklesu výkonnosti penzijních fondů. Průměrná míra výnosu v sektoru činila v roce 2007 5,83 %, v reálném vyjádření -1,5%.

Graf 14. Výnosy povinných penzijních fondů v letech 1998-2007



Zdroj: PSZAF.

Důchodový věk v povinném fondovém pilíři je stejný jako ve státním pilíři: 62 let pro muže i ženy. Důchody z povinného fondového pilíře by měly být vypláceny od roku 2013 ve formě čtyř typů anuit.

Polsko

Polské důchodové pojištění stojí na podobných bismarckovských základech jako je tomu ve většině evropských zemích a vzniklo na přelomu dvacátých a třicátých let (1927 až 1933). Větší zásah do poválečného důchodového systému byl proveden v době hluboko před celospolečenskými změnami, konkrétně v roce 1982, ale bohužel jeho výsledkem bylo prohloubení problémů, které vyústily do situace, že potřeba důchodové reformy byla v Polsku akutní. Ve starém důchodovém systému existují rozsáhlé preference různých profesních skupin, systém není jednotný pro všechny

skupiny obyvatel. Finanční neudržitelnost byla zapříčiněna např. značným počtem invalidních důchodů, velkorysostí důchodů některých skupin obyvatelstva, systémem valorizace, neexistencí platby příspěvku zaměstnance apod. Náklady na důchodový systém tak dosahovaly téměř 16% HDP a příspěvková sazba odváděná pouze zaměstnavatelem 45%.

V první polovině devadesátých let se v Polsku vedla o změnách v důchodovém systému odborná i politická diskuse, ale bez většího hmatatelného úspěchu. Řešení se našlo v roce 1996, kdy byl na přípravu reformy na polském Ministerstvu práce a sociálních věcí zřízen nevelký úsek (relativně malý odborný tým) pro důchodovou reformu v čele s vládní zmocněnkyní ve funkci náměstkyně ministra. Tento úsek připravoval reformu vlastními silami a silami externími, zejména za pomoci prostředků Světové banky.

Polsko schválilo důchodovou reformu v roce 1998. Schéma NDC i fondové schéma jsou povinné pro osoby narozené v roce 1969 a mladší. Osoby narozené v letech 1949–1968 (tj. v době zavádění reformy ve věku 31–50 let) měly možnost se do konce roku 1999 rozhodnout pro účast ve smíšeném systému nebo pouze v prvním NDC pilíři.

Počet účastníků druhého pilíře překročil původní odhady. Do fondů se do konce roku 1999 dobrovolně zapojilo 60 % osob ve věku 31–50 let (9,7 miliónu osob) oproti předpokládaným 50 %). V prvním čtvrtletí roku 2008 již bylo ve fondech registrováno 13,5 mil. účastníků. Obecně platí, že účastníci druhého pilíře již nemají možnost vyvázat se zpět do pilíře prvního. Tato možnost byla dána pouze osobám, které měly v průběžném schématu nárok na předčasný důchod (a nebyly správně informovány) a nebo tento nárok získaly v rámci dodatečných reforem (po protestech byla pro některé pracovní kategorie možnost odejít do předčasného důchodu prodloužena do konce roku 2007). Do fondu podle výběru pojištěné osoby je investováno 7,3 procentních bodů pojistného.

Otevřené penzijní fondy jsou spravovány správcovskými společnostmi. Správcovská společnost může spravovat dva fondy - jeden s riskantnějšími investicemi a druhý s konzervativnějšími investičními záměry (do roku 2004 mohla penzijní

společnost spravovat pouze jeden fond). V současné době působí na trhu 15 otevřených penzijních fondů.

Výnosnost polských penzijních fondů je ovlivněna poměrně velkým podílem investic v akciích (32 % portfolia k 31. 3. 2008, v dluhopisech bylo ke stejnému datu investováno 63 % portfolia). Investiční výsledky penzijních fondů byly vzhledem k relativně nízké inflaci v posledních letech velmi dobré, průměrná míra výnosu za období od 31.3 2003 do 31. 3. 2006 dosahovala 53,5 %, za období od 31.3. 2005 až 31. 3. 2008 31,5 % (při požadované minimální výnosové míře 26,7 resp. 15,7 % a inflaci 5,6 resp. 7,1 %)

S cílem redukovat náklady fondů byly novelou z roku 2003 sníženy poplatky z příspěvků klientů a manažerské poplatky.

Jedním z problematických bodů polské důchodové reformy je prozatím chybějící zákon o anuitách, které by měly být vypláceny již od roku 2009. Rada ministrů letos v červnu schválila návrh zákona, který by měl umožnit vyplácení anuit z fondů doživotních kapitálových penzí. V současné době finišuje legislativní schvalování zákona.

Slovensko

Na Slovensku byl na rozdíl od ČR dlouho platný zákon 100/1988 Sb. o sociálním zabezpečení. Tento zákon ještě z doby „předlistopadové“ samozřejmě během devadesátých let přestal pro svou statickosti vyhovovat a postupně komplikoval situaci slovenského důchodového systému. Nová právní úprava přijatá v květnu 2002 nikdy nevstoupila v platnost a po volbách v září 2002 bylo přistoupeno k radikálnějšímu strukturálním změnám. (Nejen v oblasti důchodového zabezpečení, ale i v ostatních sociálních systémech, zdravotnictví, daňovém systému apod.) Vývoj důchodové reformy v SR byl a je svou rychlostí velmi ojedinělý a místy obtížně sledovatelný. Během roku 2003 došlo v rekordním čase cca pěti měsíců k vypracování koncepce reformy důchodového zabezpečení a následnému vzniku návrhu zákona, který byl přijat a od ledna 2004 zákon 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení (tzv. I. pilíř) nabyt účinnosti. Od jeho přijetí však došlo již k celé řadě novelizací, reforma je tedy do jisté míry průběžně upravována. Celá reforma důchodového systému vycházela ze základního předpokladu,

že možnost stability „starého“ průběžně financovaného důchodového systému je v budoucnu nereálná a řešením je částečná privatizace důchodového systému, která zajistí nejen vyšší stabilitu systému, ale v konečném důsledku bude i „spravedlivější“. Tento předpoklad se stal stěžejní a nezpochybnitelnou filosofií reformních prací.

Rozsahem privatizace průběžně financovaného schématu je slovenská důchodová reforma nejradikálnější v Evropě. Do průběžně financovaného i fondového pilíře je odváděno shodně 9 % vyměřovacího základu. Velkým problémem slovenské důchodové reformy jsou v důsledku velké míry vyvázání z průběžného pilíře transformační náklady, které nejsou dostatečně kryty.

Účast ve fondovém pilíři byla povinná pro osoby, které nebyly před 1. 1. 2005 důchodově pojištěné. Důchodově pojištěné osoby měly možnost se dobrovolně rozhodnout pro účast v tomto pilíři do 30. 6. 2006. Pro účast nebyl stanoven žádný věkový limit. Současná slovenská vláda připravila legislativní opatření, kterým bylo umožněno otevření druhého pilíře v prvním pololetí roku 2008. Toto opatření mělo podle slovenského Ministerstva práce, sociálních věcí a rodiny zejména umožnit návrat do průběžně financovaného schématu osobám, pro které je účast v druhém pilíři nevýhodná, a mělo také dočasně snížit deficity prvního pilíře.

Počet účastníků druhého pilíře ke konci roku 2007 činil 1 558 650 osob. Podle údajů slovenské Sociální pojišťovny dosáhl počet účastníků, kteří od začátku roku do 27. 6. 2008 vystoupily z druhého pilíře 76 587 osob (tj. cca 5 % účastníků), 12 968 osob naopak ve stejném období do druhého pilíře vstoupilo.

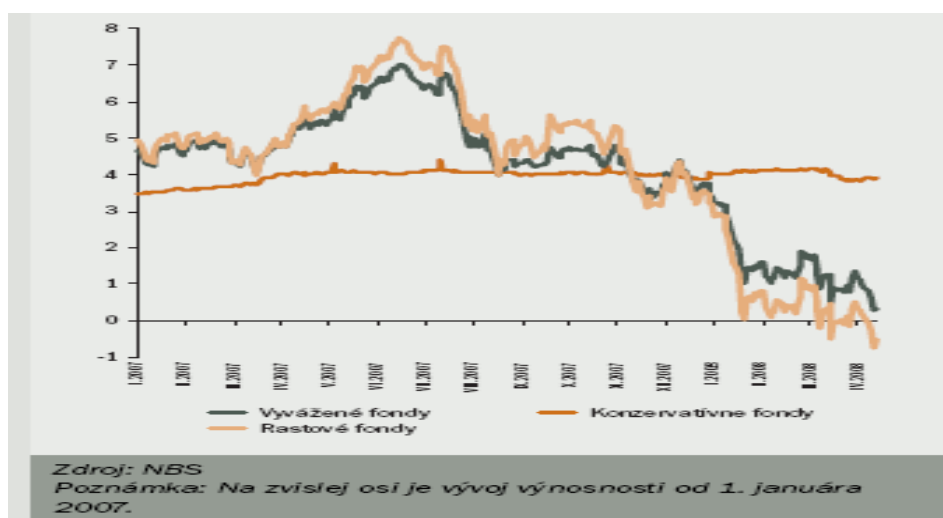
V současné době působí na trhu 6 správcovských společností, z nichž každá spravuje tři typy fondů – růstový, vyvážený a konzervativní, které se liší svými investičními strategiemi. Téměř dvě třetiny všech prostředků v systému byly ke konci roku 2007 uloženy v růstových fondech, 30,4 % ve vyvážených fondech a pouze 4,1 % v konzervativních fondech. Od zavedení fondového pilíře docházelo k masivním přestupům účastníků mezi správcovskými společnostmi (do poloviny roku 2006 přestoupilo cca 10 % účastníků), proto byly přijaty právní úpravy, které prodlužují období, po kterém účastník může přestoupit do jiné správcovské společnosti, na dva

roky a zavádí opatření proti neodůvodněným a spekulativním přestupům mezi správcovskými společnostmi.

V roce 2007 se agregátní skladba portfolia důchodových fondů posunula směrem k potenciálně výnosnějším a zároveň volatilnějším aktivům. Portfolio druhého pilíře bylo ke konci roku 2007 tvořeno z 30,5 % prostředky na běžných nebo termínovaných účtech, ze 49,6 % dluhopisy (nárůst o 11 p.b. oproti roku 2006), z 15 % akciemi (oproti 10 % v roce 2006), poslední významnou položku tvořily forwardové měnové kontrakty. Změna portfolia byla mimo jiné ovlivněna i vývojem na akciových trzích vzhledem k hypoteční krizi v USA (podíl akcií činil k 30. 6. 2007 18,3 %, v druhém pololetí mírně poklesl).

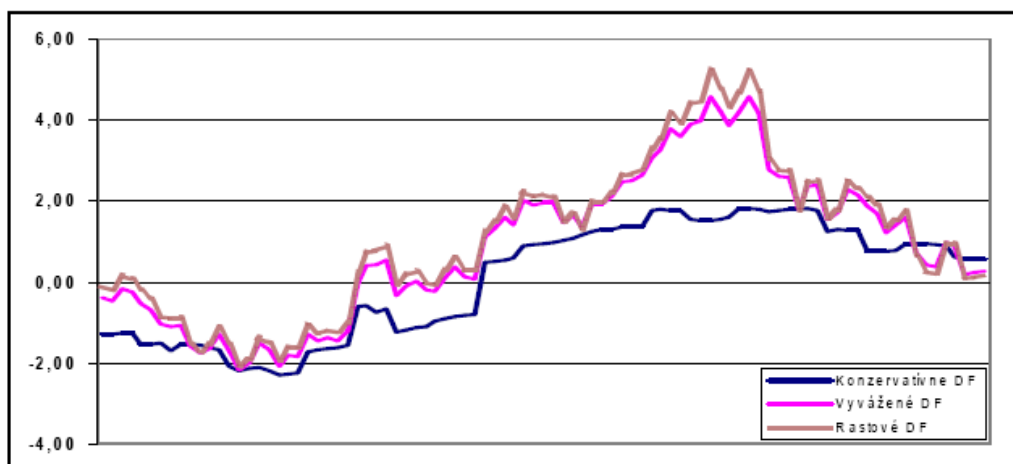
Změny ve struktuře investic i vývoj na trzích ovlivnily výkonnost penzijních fondů v roce 2007 i na počátku roku 2008. K 31. 12. 2007 se výkonnosti vyvážených fondů nacházely v pásmu 2-4,3 %, u růstových fondů od 2,1-4,3 %. Výkonnost konzervativních fondů se pohybovala v rozmezí 3,7-4,5 %, přičemž ve všech 6 fondech byla vyšší než v roce 2006.

Graf 2: Porovnání výnosnosti jednotlivých typů fondů



Meziroční reálné zhodnocení majetku v jednotlivých typech fondů od roku 2005 znázorňuje následující graf:

Graf 15. Průměrný reálný výnos v důchodových fondech 2006-2007



Zdroj: Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny SR

Důchod z fondového pilíře bude moci být vyplácen ve formě programového výběru s doživotním důchodem (vyplácí důchodová správcovská společnost a životní pojišťovna) nebo ve formě doživotního důchodu (vyplácí životní pojišťovna). Podmínkou čerpání důchodu z druhého pilíře je pobírání důchodu z prvního pilíře, čili dosažení důchodového věku. Navíc doba spoření na osobním důchodovém účtu musí být nejméně 10 let, legislativní úpravou pak tato doba byla od začátku roku 2008 prodloužena na 15 let. Důchody z druhého pilíře se tedy začnou vyplácet nejdříve v roce 2019 (před legislativní úpravou 2014). Tato změna však byla napadena opozicí u Ústavního soudu SR.

V současné době je tato reforma pod velmi ostrou kritikou stávající vlády. Bylo přistoupeno např. k diferencovaným valorizacím podle příjmu důchodců, možnost změnit rozhodnutí o vstupu do tzv. II. pilíře, prostředky z privatizace na vykrytí transformačního dluhu budou stačit jen do roku 2009, údajně až cca 25 % lidí vstoupilo do systému i když je to pro ně nevýhodné atd.

Litva

Litevský důchodový systém je složen ze dvou pilířů. První je státní průběžný dávkově definovaný systém. Ten byl reformován v roce 1995 kdy do něj byly zabudovány a posíleny pojistné principy. Zvýšil se počet let nutných pro vznik nároku na důchod (30 let pro „full pension“, minimální doba je 15 let), zrušila se možnost odchodu

do předčasného důchodu s určitou výjimkou u dlouhodobě nezaměstnaných, bylo přistoupeno k růstu důchodového věku – nyní 62,5 let pro muže a 60 let pro ženy, byla zavedena motivace pro osoby pokračující v ekonomické aktivitě i po vzniku nároku na důchod. Důchod ze základního systému se skládá ze dvou částí. První část je závislá na době pojištění a je téměř jednotná (flat rate), druhá část zohledňuje kromě doby pojištění i individuální mzdovou historii a průměrnou mzdu. Pojistná sazba je hrazena zaměstnavatelem – 23,5 % mzdy a zaměstnancem – 2,5 % mzdy.

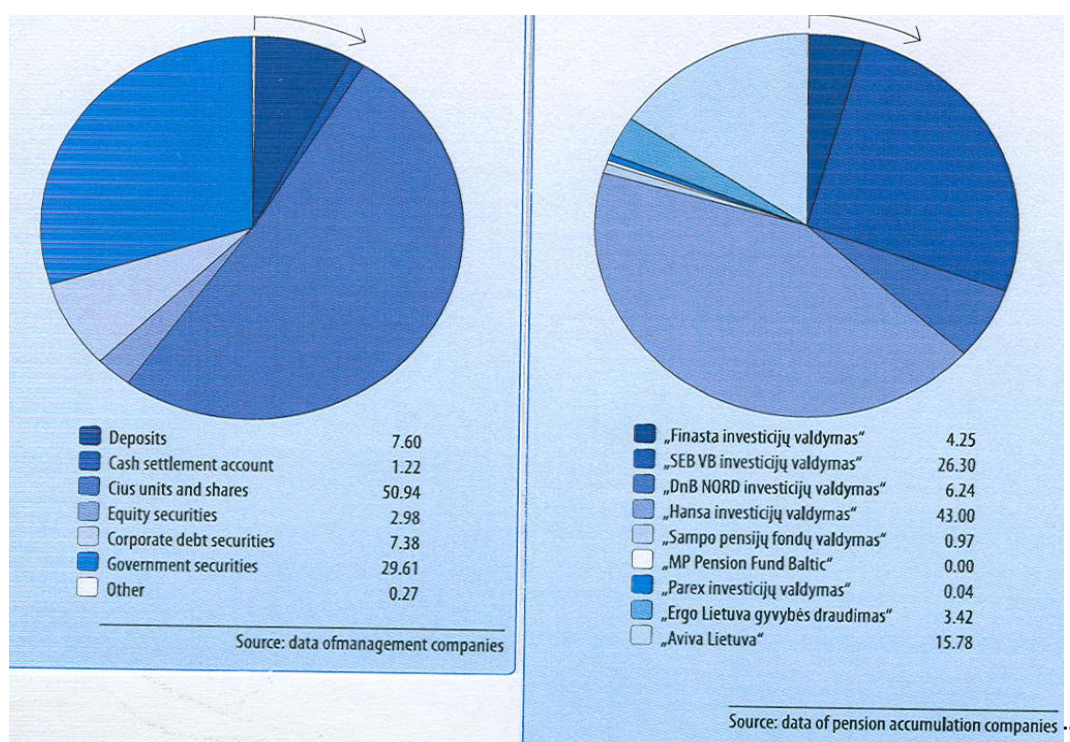
Přibližně od roku 2000 začala probíhat debata na vládní úrovni o možnosti zavést „třípilířový systém“ ovlivněná i faktem, že Litva byla poslední z baltských států bez fondového pilíře. Finální práce při přípravě systému byly provedeny v rekordním čase, zákon byl přijat v červenci 2003 a do konce roku bylo nutné se institucionálně připravit na změnu včetně přidělení licencí.

Druhý pilíř byl spuštěn v roce 2004. Na základě nevratného dobrovolného rozhodnutí se může každý člověk platící pojistné rozhodnout část pojistné sazby platit mimo základní systém přičemž jeho budoucí starobní důchod ze základního systému bude adekvátně snížen. Výše pojistné sazby se postupně zvyšovala z 2,5 % v roce 2004 až na 5,5 % v roce 2007. V současnosti je v systému zapojeno asi 56 % oprávněných osob (cca 880.000) a toto číslo přesáhlo i ty nejoptimističtější oficiální odhady (v roce 2005 bylo zapojeno asi 48 %). Na trhu působí 13 licensovaných společností („management companies“ a životní pojišťovny) nabízejících 26 penzijních fondů v II. pilíři a 9 ve III. pilíři lišících se podle investičních strategií. Na konci roku 2007 spravovalo 7 „management companies“ a 2 životní pojišťovny celkem 1,69 miliard LTL (v roce 2005 0,4 miliard LTL) z nichž 14 % bylo ve správě životních pojišťoven. Výběr prostředků je povolen pouze v podobě annuity, jen v případě, že by dávka byla velmi nízká (nižší než polovina základní výměry důchodu z I. pilíře) lze se rozhodnout pro jednorázový výběr nebo programový výběr z fondu. V případě přerušení placení do fondu (nezaměstnanost, invalidita apod.) zůstávají finanční prostředky ve fondu a jsou zhodnocovány. Nárok vzniká až dosažením důchodového věku.

Rovněž od roku 2004 existuje možnost dobrovolné účasti v penzijních fondech a také životních pojišťovnách s možností daňového zvýhodnění.

Vzhledem k relativně velkému hospodářskému růstu jsou transformační náklady hrazeny ze státního rozpočtu. A i v souvislosti se zvyšující se zaměstnaností vykazuje státní Fond sociálního pojištění v současnosti přebytky. Jeden z efektů reformy by mělo být i potlačení šedé ekonomiky, protože podle odhadů je část mzdy u asi 30 % zaměstnanců vyplácena bez jakéhokoliv zdanění.

Graf 16. Struktura portfolia u „management companies“ a podíl na trhu (2007)



Estonsko

Hlavní změny v estonském důchodovém systému proběhly v letech 1998 a 2002. Část základního systému je financována průběžně a část fondově. Existuje „národní“ penze jejímž úkolem je garantovat minimální příjem pro ty, kdo nejsou zahrnuti v systému důchodových dávek odvozených ze zaměstnanosti a není placena z pojistného (jde o jakousi obdobu životního minima pro seniory). Průběžně financovaná část důchodového systému je financována příspěvkovou sazbou 20 % - v případě účasti ve fondovém pilíři 16 %. Důchodový věk mužů je 63 let a od roku 2016 by měl tento věk platit i pro ženy. Existuje možnost odejít do předčasného starobního důchodu tři roky před dosažením statutárního důchodového věku v případě doby pojištění minimálně 15

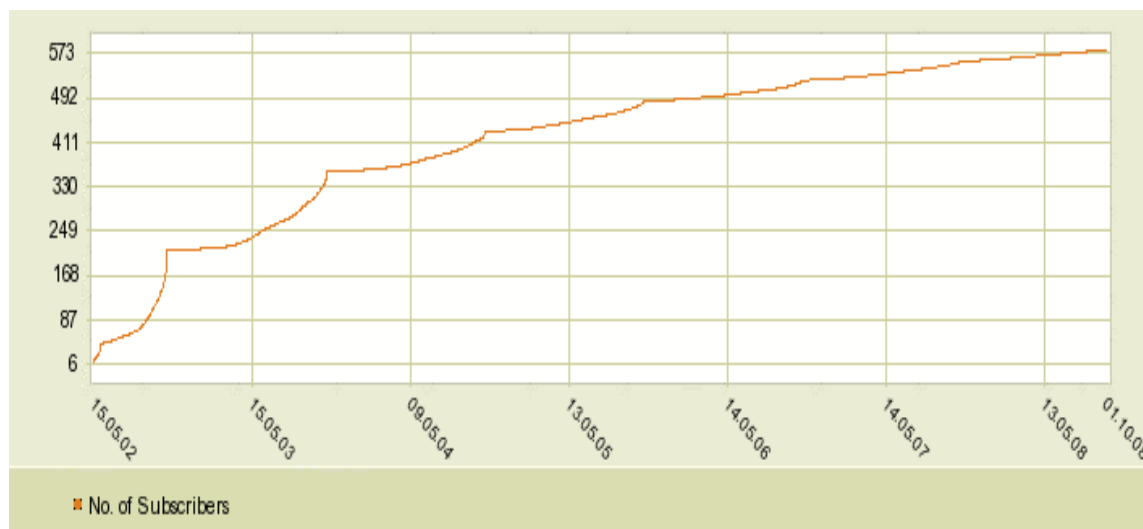
let. V tomto případě dochází k redukci důchodu o 0,4 % za každý měsíc. Naopak důchod je navyšován o 0,9 % při pokračování v pracovní aktivitě.

Systémová změna důchodového systému v Estonsku proběhla v roce 2002. Byl zaveden fondový pilíř. Povinná účast je stanovena pro osoby narozené v roce 1983 a mladší. Osoby narozené v letech 1942 až 1982 se mohly rozhodnout pro účast dobrovolně. Různé věkové skupiny narozené v určených intervalech (např. 1942-1951, 1952-1956, 1957-1961) mají určeny lhůtu do které se musí rozhodnout, zda se připojí k novému systému. V případě, že ano, tak nelze toto rozhodnutí revidovat. Do roku 2005 bylo asi 75 % pracovníků účastno v novém systému. Příspěvková sazba je placená zaměstnavatelem (2 %) a další 4 % navíc platí stát. Invalidní a pozůstalostní důchody nejsou zahrnuty do těchto schémat.

První důchodové dávky by měl nový systém vyplácet v roce 2009, nicméně v roce 2006/7 ještě nebyla vyřešena výsledná podoba dávek/anuit. Mělo by se jednat o stálé či progresivní anuity. Základní podmínky nároku jsou: dosažení důchodového věku, pobírání státního důchodu, účast v kapitálovém pilíři nejméně pět let. Existuje šest licencovaných operátorů nabízejících celkem 18 různých fondů. Základní jmění společnosti musí činit minimálně 45 milionů estonských korun. Jsou stanovena pravidla pro investování – např. zákaz investic do derivátů, různé limity apod. Kontrolním orgánem vykonávajícím dohled je agentura estonské centrální banky s autonomní pravomocí a samostatným rozpočtem.

Součástí estonského důchodového systému je rovněž dobrovolný doplňkový systém (tz. III. pilíř) nabízející spoření v důchodových fondech a životních pojišťovnách. Pravidelné celoživotní platby jsou v tomto případě osvobozeny od daně z příjmu.

Graf 17. Růst participace v Estonsku v tzv. II. pilíři (2003-2007) – v tis. osob



Chile

Chilský penzijní systém vstoupil do učebnic jako příklad úspěšné reformy důchodového systému založené na převedení průběžného financování na kapitálové povinné spoření. Původní chilský důchodový systém byl založen na průběžném financování a jeho velkým problémem byla existence více jak stovky různých schémat spravovaných 32 administrátory. Postupně různé preference zaváděné do systému pro určité profese vedly k neudržitelnosti schémat a paradoxně na to doplácela schémata spravující relativně chudší vrstvy obyvatelstva pro než platil důchodový věk 65 let oproti 55 letům pro zaměstnance bank. Ochota platit pojistné se snižovala, klesala reálná hodnota dávek vlivem inflace což vyústilo do situace kdy cca 70 % důchodců pobíralo měsíčně minimální důchod 30 USD měsíčně. První reformní úvahy se začaly rodit na počátku sedmdesátých let v rámci ekonomického programu (El Ladrillo - Základní kámen). Nicméně po politickém převratu v roce 1973 došlo k jeho modifikacím a další příprava reformy proběhla v letech 1974 – 1977/80 pověřenou institucí (státní plánovací komise ODEPLAN), která připravovala současně i širší ekonomickou reformu. Začátek reformy se datuje rokem 1981. Do roku 1983 bylo tzv. přechodné období a tímto rokem zároveň osoby nově vstupující na pracovní trh jsou povinně účastny v novém důchodovém systému. Radikalnost reformy byla veliká - na jediném individuálním účtu, který vlastní každý občan v tomto systému, jsou shromažďovány jeho příspěvky. O tyto účty se starají speciální soukromé finanční instituce AFP (Administradoras de Fondos

de Pensiones). Systém je tedy zároveň povinný, kapitálový a soukromě spravovaný. Chilská reforma byla součástí komplexnějších změn a probíhala současně s ekonomickou reformou a rozsáhlou privatizací a náklady na přechod financoval stát, což bylo umožněno relativně příznivou ekonomickou situací.

Kromě povinné účasti osob nově vstupujících na trh práce byl umožněn dobrovolný přechod do nového systému. Vzhledem k radikálnímu snížení pojistné sazby a rozsáhlé informační kampani toho využila drtivá většina občanů – asi 77 % do konce roku 1983. Průběžný systém zůstal pouze pro silové resorty, především armádu. Důchodový věk je 65 let pro muže a 60 let pro ženy. Předčasný odchod do důchodu je umožněn pouze v případě, že výše anuity bude 110 % minimálního důchodu garantovaného státem a zároveň alespoň 50 % průměrné mzdy za posledních 10 let. Příspěvky odváděné do APF jsou 10 % mzdy plus cca 1,5 % na pokrytí administrativních nákladů. Pro osoby které vstoupily do nového systému dobrovolně byly zavedeny tzv. „uznávací dluhopisy“. Každému byl podle zvláštního vzorce vypočten jeho individuální nárok a posléze vydán doklad úročený 4 %. V případě vyšší než 4% inflace však tento problém nebyl údajně nijak řešen.

Rozhodujícími institucemi jsou AFP, jedná se o akciové společnosti spravující aktiva penzijních fondů na jednotlivých osobních účtech a vedou i účty s dobrovolnými příspěvky klientů. Výběr příspěvků je decentralizovaný pomocí komerčních bank, AFP založily specializovanou instituci sloužící jako zúčtovací centrum. V začátcích každá AFP vytvářela jedním penzijní fond, v současné době je možno vytvořit až pět fondů. I přes soukromou správu se musí penzijní fondy podrobovat velmi přísné kontrole. Všechny jejich finanční operace jsou denně monitorovány a případně sankcionovány nezávislou institucí s rozsáhlými pravomocemi SAFP (Superintendencia of AFP). Tato instituce realizuje velmi složitý soubor pravidel investic do akcií, státních dluhopisů, limitů těchto investic, valorizací, minimálních a maximálních výnosů atd. AFP musí dosahovat minimálních výnosů, které stanovuje SAFP za období 36 měsíců. Tento výnos musí být ve výši 50 % průměrného výnosu. Zároveň však platí, že nesmí být vyšší než 150 % - to by byl znak rizikového chování fondu. Existuje rovněž povinnost rezervního fondu ve výši 1 % hodnoty majetku penzijního fondu.

Stát garantuje doplacení rozdílu mezi sumou na osobním účtu po minimálně 20 letech spoření a sumou potřebnou k zakoupení minimálního důchodu po dovršení důchodového věku. Tento minimální důchod je cca 20-25% minimální mzdy (nyní 160 USD). Stát rovněž garantuje minimální důchod v případě krachu životní pojišťovny vyplácející anuitu.

Chilský systém musí neustále hledat křehkou rovnováhu mezi svobodou investovat s cílem maximálního zhodnocení vkladů a zároveň maximální bezpečností investic. I když je celkové reálné zhodnocení vkladů za dvacet let fungování systému úspěchem, nelze si nevšimnout, že výsledky jednotlivých let jsou velmi rozdílné a někdy se dokonce pohybují v nízkých až záporných číslech (1995). To se stalo např. při vyvrcholení krize v letech 1992-1997, kdy došlo k nárůstu fondů z původních dvanácti až na dvacet jedna a došlo k „válce“ fondů o klienty, přetahování klientů, obrovskému nárůstu agentů „lovících“ klienty pro fondy i za cenu věčných darů. Tím se zvětšily náklady na reklamu a provoz na neúnosnou míru, byla nutná intervence státu. Systém nepokrývá zdaleka celou aktivní populaci, není univerzální. Mimo to, z šesti milionů pojištěnců v novém systému jich pravidelně každý měsíc přispívá pouze asi 65%. Zbytek (35%) přispívá nepravidelně. Tento problém je řešen jednak zhodnocováním příspěvků i těchto 35%, ale především zárukou státu poskytovat minimální penzi. Kritika se také soustřeďuje na vysoké provozní náklady na systém. Ani Chile se nevyhnulo politickým tlakům na přesun části těchto prostředků (nutno si uvědomit, že se jedná o obrovské objemy peněz) do sociálně žádoucích projektů - např. do financování výstavby bytů, zdravotnictví. Zatím jsou však tyto prostředky určeny pouze pro důchodový systém. To je také deklarováno dodatkem k ústavě Chile, naspořené peníze nesmějí být dotčeny žádnou vládou za žádných okolností.

Na přelomu let 2005 a 2006 proběhly v Chile prezidentské volby. V nich ve druhém kole zvítězila levicová kandidátka Michelle Bachelet. Nová prezidentka anoncovala své čtyři nejdůležitější priority – z nichž jedna byla „nový důchodový systém“. (Mezi další patří: reforma předškolní výchovy, inovace a podnikatelské opatření a dále zlepšení kvality života ve městech). V průběhu prezidentské předvolební kampaně byl důchodový systém jedním z důležitých témat. Brzy po svém zvolení - již v březnu 2006 - došlo k ustavení poradního sboru (Presidential Advisory Council) za účelem „vytvořit návrhy

řešení hlavních problémů současného důchodového systému“. Expertní poradní sbor měl patnáct členů v čele s Mario Marcelem (bývalým ředitelem pro rozpočet) a hlava státu požadovala první zprávu do poloviny června. Následně byla zpráva postoupena meziministerské komisi. Patnáctičlenný poradní sbor prováděl množství konzultací např. se sociálními organizacemi, finančními experty, výzkumnými ústavy i mezinárodními experty. Údajně se jednalo o nejkompexnější projekt s veřejnou účastí s cílem formulovat budoucí směřování „public policy“ v Chile. Výsledné návrhy nejsou nijak závazné z exekutivního hlediska – konečnou podobu změn bude mít v rukou Národní Kongres.

Bylo navrženo celkem sedmdesát úprav v jedenácti oblastech. Patrná je soustředěnost na zlepšení situace nízkopříjmových skupin obyvatel, posílení postavení žen a nediskriminace, zabezpečení osob s nízkými odvody do systému a s přerušovanou kariérou, poptávka po zvýšení účasti, zlepšení cenové konkurence, rozvoj dobrovolných forem důchodového zabezpečení, větší informovanost a vzdělanost veřejnosti. Mezi první konstatování shrnující závěrečnou zprávu patří upozornění na stárnutí populace v Chile (starší 60 let jako % celkové populace: 1990 - 9 %, 2005 – 11,5 %, 2020 – 17,3 %, 2050 – 28,2 %) a rovněž na dosavadní plnou nedozrálост systému, který i přes 25 let fungování je nyní přibližně za polovinou svého vývoje. Právě to je vhodná doba k jakémusi ohlédnutí se za fungováním systému, zhodnocení a navržení případných úprav pro jeho dobré fungování do budoucna.

Systém povinného spoření zavedený v roce 1981 se dle zprávy nenachází v krizi. Institucionálně je zabezpečen v zásadě dobře, operátoři fungují dle pravidel, nedochází k závažným propadům hodnot aktiv ani jiným provozním problémům. Nicméně základním cílem systému by mělo být, aby všechny pracující osoby v Chile měly nárok na „zasloužený a přiměřený důchod“ pomocí maximální účasti, adekvátních dávek, ochrany před chudobou a předvídatelnosti a transparentnosti. Tyto záměry se nedaří v současné době zcela naplňovat. Základními příčinami jsou: (i) Pozdější vstup na trh práce u mladších lidí vlivem delšího času stráveného ve vzdělávacím systému, (ii) postavení žen, kdy i přes rostoucí participaci na trhu práce se většinou jedná o méně stabilní zaměstnání s častým přerušováním kariéry (např. mateřství), (iii) růst krátkodobých a sezónních kontraktů omezující ochotu pracovníků platit příspěvky, (iv)

změny tradičních rodin – např. méně dětí, atomizace rodin, růst samoživitelů. Materiál upozorňuje, že bez reformy hrozí komplikace a ohrožení cílů změn z počátku osmdesátých let a hlavním hybatelem změn musí být stát, nikoliv současní operátoři na trhu (AFP). Důchodová reforma je „příležitostí k obnovení veřejného kontraktu se sociálním zabezpečením“ a do povědomí veřejnosti musí vstoupit možná rizika spojená se stárnutím i neplacením pojistného.

Pro získání minimálního důchodu (160 USD) je nutná nejméně dvacetiletá účast v systému (240 měsíců). Jinak nastupují tzv. means tested dávky jejichž výše je velmi nízká (75 USD). Současný vývoj ukazuje, že pouze asi polovina účastníků systému bude schopna ve stáří pobírat dávku vyšší než minimální důchod a cca 5 % bude odkázáno na státní means tested podporu. Zbytek účastníků by nedosáhl na žádný příjem – což by znamenalo v roce 2025 cca milion osob pod minimálním důchodovým příjmem. (Rizikové skupiny: nízkopříjmové osoby, pracovníci s přerušovanou kariérou, OSVČ, ženy). Navrhuje se, že pro nejnižší příjmové skupiny by existoval důchod (140 U\$) postupně klesající se vzrůstem příjmů z penzijního fondu. Jedná se nejen o zvýšení úrovně zabezpečení nižších příjmových skupin, ale i o integraci a zjednodušení fungování dosavadních systémů (soukromého) minimálního důchodu a means tested dávek. Systém státního důchodového zabezpečení by se tak měl stát univerzálnější a měl by minimalizovat riziko chudoby, Hlavním nástrojem by se mělo stát vytvoření „solidárního pilíře“, úpravy/zesílení stávajícího povinného fondového pilíře a rozvoj dobrovolného pilíře tak, aby fungování těchto subsystémů bylo konzistentní a plynuleji navazující. Pouze 40 % příjmově nejvýše situovaných účastníků by neparticipovalo na nově vytvořeném solidárním (státním) pilíři.

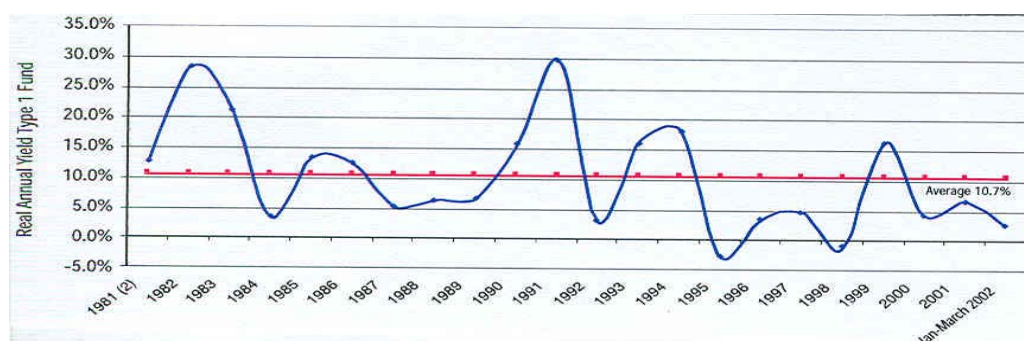
V souvislosti s postavením žen je navrhováno množství opatření, z nichž zásadnějšího charakteru je započítávání doby péče o dítě do získaných práv, oddělení doposud kolektivního invalidního pojištění zvláště na muže a ženy (mělo by vést ke zvýšení dávek žen přibližně o 6 %) a postupné zvýšení důchodového věku žen (60 let) na úroveň mužů (65 let) během cca dvaceti let – proces vlastního zvyšování by začal pravděpodobně až za deset let.

V oblasti soukromých důchodů by mělo dojít např. k jistému zpružnění systému pomocí vzniku anuit pro předčasný odchod do důchodu.

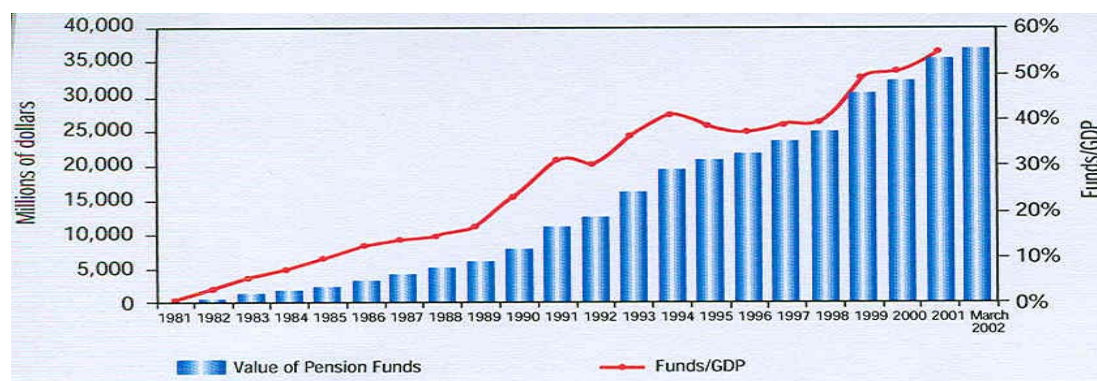
Důchodový systém povinného spoření (AFP) v současné době generuje transformační náklady cca 3,4 % HDP (na začátku osmdesátých let to bylo cca 7 % HDP) a postupně by mělo dojít k poklesu na 1,6 % HDP v roce 2025 souvisejícím s postupným snižováním závazků starého systému. Navržené změny však budou znamenat zvýšení fiskálních nákladů asi o 1 % HDP.

Prezidentka ve svém politickém prohlášení konstatovala, že Chile „potřebuje důchodový systém nabízející větší jistotu“ a avizovala potřebu jednotné univerzální dávky pro osoby starší 65 let. Tyto změny plně korespondují se záměrem vytvořit z Chile zemi vlídnou, nediskriminující a zaměřenou na občany. Přeměna v konkrétní legislativní opatření je v rukou Národního Kongresu a vyžádá si pečlivou přípravu a hlubší diskusi což si nepochybně vyžádá určitý časový prostor. Přestože podoba systému se nebude fundamentálně měnit, jde pravděpodobně o nejdůležitější změny od zavedení nového systému na začátku osmdesátých let.

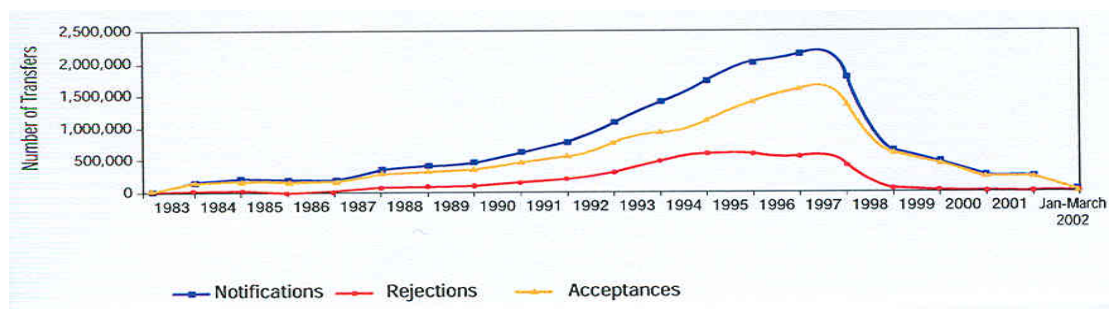
Graf 18. Vývoj reálných výnosů AFP/důchodového systému 1981-2002



Graf 19. Vývoj finančních prostředků v AFP absolutně (v USD) a relativně (% HDP)



Graf 20. Počet transferů mezi AFP v letech 1983-2002



C. Doby účasti na důchodovém pojištění – doby pojištění (zaměstnání), náhradní doby pojištění

I. Doba účasti na pojištění

Mezi základní instituty zákona o důchodovém pojištění, od kterých se odvozuje nárok na důchody a které ovlivňují výši procentní výměry důchodů, patří doba pojištění a náhradní doba pojištění.

Dobou pojištění je doba účasti na důchodovém pojištění (dále jen „pojištění“) založená jejich výdělečnou činností, pokud za tuto dobu bylo v ČR zaplaceno pojistné. Zákon o důchodovém pojištění umožňuje i **dobrovolnou účast na pojištění**, která se týká osob starších 18 let, které podaly přihlášku k pojištění buď v tzv. kvalifikovaných případech, které zákon o důchodovém pojištění přesně vymezuje nebo v ostatních případech, které zákon o důchodovém pojištění nespecifikuje, pouze omezuje délku trvání takového dobrovolného pojištění na 10 let. **Rovněž doba dobrovolné účasti na pojištění je dobou pojištění, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného.**

Na rozdíl od toho je **náhradní doba pojištění** dobou účasti na pojištění, která **nebyla založena výdělečnou činností** osoby, ale tato osoba splňuje podmínky, se kterými zákon o důchodovém pojištění spojuje účast na pojištění v ostatních případech (vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání u úřadu práce, péče o dítě, péče o závislou [dříve bezmocnou] osobu, pobírání plného invalidního důchodu a další). **Za náhradní doby pojištění se pojistné neplatí.**

Doba pojištění se pro nárok na důchod a výši procentní výměry hodnotí v rozsahu, v jakém byla získána, tedy plnohodnotně.

Náhradní doba pojištění se hodnotí pro vznik nároku na důchod stejně jako doba pojištění, tedy plnohodnotně; pro stanovení výše procentní výměry starobního, plného invalidního a částečného invalidního důchodu se však náhradní doby pojištění započítávají pouze v rozsahu 80 %. Výjimkou je doba péče o dítě, doba péče o závislou (dříve bezmocnou) osobu a doba (bývalé) základní vojenské služby - tyto vyjmenované náhradní doby pojištění se hodnotí plně i pro stanovení výše procentní výměry důchodu.

Náhradní doby pojištění významně **ovlivňují finanční bilanci** základního důchodového pojištění, neboť tvoří zhruba $\frac{1}{4}$ ze všech započítávaných dob pojištění²⁸⁾. Zápočet těchto dob pro účely důchodového pojištění sice snižuje riziko neúčasti v základním důchodovém pojištění u osob s přerušovanou profesní kariérou, ale na druhou stranu široký okruh těchto dob negativně působí na ochotu platit pojistné. Tento stav je ještě podpořen relativně mírně stanovenou podmínkou získání doby pojištění aspoň 25 let (včetně náhradních dob pojištění) pro nárok na starobní důchod. Široký rozsah náhradních dob pojištění, který je v systému financován v rámci solidarity, vede k nutnosti relativně vysoké sazby pojistného, což má negativní dopady na trh práce.

V rámci pokračování důchodové reformy je třeba rozsah dob, za které se neplatí pojistné, ani zatím není jinak zajištěno jejich financování (např. zvláštními platbami státu), omezovat.

Podmínky nároku na dávky důchodového pojištění, konstrukci jejich výpočtu (včetně definice doby pojištění a náhradní doby pojištění) a podmínky pro jejich výplatu upravuje **zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění** (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), který nabyl účinnosti dnem **1. ledna 1996**.

Od přijetí zákona č. 99/1948 Sb., o národním pojištění²⁹⁾, který nabyl účinnosti dnem 1. října 1948, byla oblast důchodového/sociálního zabezpečení postupně upravována řadou nových právních předpisů³⁰⁾, o nichž, pokud jde o dobu pojištění/zaměstnání a náhradní dobu pojištění, obsahuje stručnou informaci příloha.

²⁸⁾ Z analýzy těchto dob vypracované VÚPSV v Praze (2004) – viz část IV. tyto informace - vyplývá, že v souboru pojištěnců narozených do roku 1948 byla nejčastěji započítávána doba evidované nezaměstnanosti (35 % všech respondentů) a doba péče o dítě (33 % všech respondentů). Průměrná délka započtených náhradních dob pojištění na celkové započtené době činí 22,4 % (20,1 % muži, 24,1 % ženy); relace důchodu bez náhradních dob pojištění k důchodu se započtením o dob činila v roce 2002 81,4 % (84 % u mužů, 80,6 % u žen).

²⁹⁾ Přijetí zákona č. 99/1948 Sb., o národním pojištění, je možné považovat za významný milník ve vývoji sociálního zákonodárství v ČR. Zákon sjednotil do té doby velmi roztříštěnou a nepřehlednou právní úpravu v oblasti sociálního zákonodárství, kdy byly přiznávány různé dávky za různých podmínek různými nositeli pojištění a důchodové pojištění rozšířil i na samostatně hospodařící rolníky. Zákon o národním pojištění byl na svou dobu moderní právní úpravou v oblasti sociálního zákonodárství.

³⁰⁾ Zejména zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení (1. 1. 1957), zákon č. 101/1964 S., o sociálním zabezpečení (1. 7. 1964, resp. 1. 1. 1965), zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení (1. 1. 1976), zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení (1. 10. 1988).

II. Doba pojištění

Podle nyní platného zákona o důchodovém pojištění se po **31. prosinci 1995** za **doby pojištění** původně (tedy v době přijetí tohoto zákona) považovaly tyto doby (ozn. písm. uvedené v § 5 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění):

a) doba, po kterou byl zaměstnanec výdělečně činný na základě pracovním poměru,

b) doba služebního poměru,

c) doba, po kterou členové družstva, jestliže nejsou v pracovněprávním vztahu k družstvu, vykonávají pro družstvo práci, za kterou jsou jím odměňováni,

d) doba, po kterou společníci a jednatelé společnosti s ručením omezeným a komanditisté komanditní společnosti, jestliže nejsou v pracovněprávním vztahu k této společnosti, vykonávají pro tyto společnosti práci, za kterou jsou touto společností odměňováni,

e) doba samostatné výdělečné činnosti,

f) doba, po kterou byl zaměstnanec výdělečně činný na základě dohody o pracovní činnosti,

g) doba činnosti soudce,

h) doba výkonu funkce členů obecních zastupitelstev, jestliže jsou jim vypláceny odměny jako dlouhodobě uvolněným členům obecních zastupitelstev (nyní funkce členů zastupitelstev územních samosprávných celků, jestliže jsou jim vypláceny odměny jako členům zastupitelstev územních samosprávných celků, kteří tyto funkce vykonávají jako uvolnění),

ch) doba výkonu funkce poslance Poslanecké sněmovny a senátora Senátu Parlamentu (rozšířeno o poslance Evropského Parlamentu, zvoleného na území ČR),

i) doba výkonu funkce prezidenta republiky, člena vlády, prezidenta, viceprezidenta a člena Nejvyššího kontrolního úřadu (postupně došlo k těmto změnám: byla vyřazena doba výkonu funkce ředitele Bezpečnostní informační služby a doplněny doby výkonu funkce člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, člena

Rady Ústavu pro studium totalitních režimů, člena Rady Českého telekomunikačního úřadu, finančního arbitra a jeho zástupce, Veřejného ochránce práv a jeho zástupce),

j) doba výkonu činnosti dobrovolného pracovníka pečovatelské služby,

k) doba, po kterou pěstouni vykonávají pěstounskou péči ve zvláštních zařízeních (dále doplněno: nebo kterým je [pěstounům] za výkon pěstounské péče vyplácena odměna náležející pěstounovi ve zvláštních případech podle zvláštního právního předpisu),

l) doba, po kterou byly osoby ve výkonu trestu odnětí svobody nebo ve vazbě zařazeny k pravidelnému výkonu prací,

m) doba soustavné přípravy na budoucí povolání studiem na střední nebo vysoké škole v České republice, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let,

n) doba vedení v evidenci úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, po kterou náleží hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání (nyní podpora v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci), a v rozsahu nejvýše tří let též po dobu, po kterou jim tato podpora nenáleží, s tím, že tato doba tří let se zjišťuje zpětně ode dne vzniku nároku na důchod.

Přitom zákon o důchodovém pojištění výslovně stanovil, že za dobu pojištění podle tohoto zákona se považují též doby zaměstnání získané před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem.

Zákonem č. 289/1997 Sb. (tzv. „druhá novela“ zákona o důchodovém pojištění) byly s účinností od 1. ledna 1998 z okruhu dob pojištění přerazeny mezi náhradní doby pojištění tyto doby účasti na pojištění získané za účinnosti zákona o důchodovém pojištění, tedy v době po 31. prosinci 1995:

- ♦ doba soustavné přípravy na budoucí povolání studiem na střední nebo vysoké škole v ČR, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let [viz shora písm. m)]

V důsledku toho se doba „studia“ získaná za účinnosti zákona o důchodovém pojištění, tj. po 31. prosinci 1995, začala hodnotit jako náhradní doba pojištění, zatímco doba „studia“ získaná před 1. lednem 1996 se i nadále

hodnotila jako dobu pojištění (za dobu pojištění, resp. zaměstnání, ji považovaly předpisy účinné před 1. lednem 1996).

- ♦ doba, po kterou je osoba vedena v evidenci úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, pokud náleží hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání (nyní podpora v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci), a v rozsahu nejvýše tří let též doba, po kterou toto hmotné zabezpečení nenáleží, s tím, že tato doba tří let se zjišťuje zpětně ode dne vzniku nároku na důchod [viz shora písm. n)].

V důsledku toho se **doba „evidované nezaměstnanosti“ získaná za účinnosti zákona o důchodovém pojištění, tj. po 31. prosinci 1995, začala hodnotit jako náhradní doby pojištění, tedy stejně jako tato doba získaná před 1. lednem 1996.**

III. Náhradní doba pojištění

Rovněž nyní platný **zákon o důchodovém pojištění, který nabyt účinnosti dnem 1. ledna 1996**, převzal, obdobně jako předcházející nově přijímané právní úpravy od přijetí zákona o národním pojištění, institut náhradních dob pojištění. Za účinnosti zákona o důchodovém pojištění však již **došlo**, na rozdíl od minulosti, kdy za účinnosti příslušného zákona o sociálním zabezpečení nedocházelo k podstatným změnám, pokud jde o posuzování náhradních dob pojištění, **k několika poměrně významným změnám.**

Podle zákona o důchodovém pojištění, se **po 31. prosinci 1995 za náhradní doby pojištění původně** (tedy v době přijetí tohoto zákona) považovaly tyto doby (ozn. písm. uvedené v § 5 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění):

o) doba, po kterou se osoba se změněnou pracovní schopností připravuje pro pracovní uplatnění (nyní osoba se zdravotním postižením zařazená v teoretické a praktické přípravě pro zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost),

p) doba výkonu vojenské služby v Armádě České republiky, pokud nejde o vojáky z povolání a vojáky v další službě,

q) doba výkonu civilní služby,

r) doba osobní péče o dítě ve věku do čtyř let (nebo o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči do 31. prosince 2006 – od 1. ledna 2007 jde o osobu ve stupni závislosti III),

s) doba osobní péče o blízkou převážně nebo úplně bezmocnou osobu nebo blízkou částečně bezmocnou osobu starší 80 let (od 1. července 2001 zařazeny i jiné než blízké osoby, jestliže je splněna podmínka společné domácnosti ve smyslu § 115 občanského zákoníku, od 1. ledna 2007 transformace na osoby ve stupni závislosti II až IV, od 1. ledna 2008 zařazeny i osoby ve stupni závislosti I do dosažení věku 10 let),

t) doba pobírání plného invalidního důchodu z českého pojištění, a to do dosažení věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod; za poživatele plného invalidního důchodu se pro účely účasti na důchodovém pojištění považují též osoby, které nepobírají plný invalidní důchod, avšak splňují podmínky nároku na tento důchod a pobírají výsluhový příspěvek nebo příspěvek za službu podle zvláštních zákonů,

u) doba pobírání dávky nemocenského pojištění (péče) nahrazující ušlý příjem po skončení výdělečné činnosti, která zakládala nemocenské pojištění, z něhož jsou tyto dávky vypláceny.

Rovněž v případě náhradních dob pojištění zákon o důchodovém pojištění výslovně stanovil, že za náhradní dobu pojištění se považují též náhradní doby získané před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem (a doba pobírání důchodu za výsluhu let³¹).

„Zrcadlově“ platí (viz shora), že **zákonem č. 289/1997 Sb.** (tzv. „druhá novela“ zákona o důchodovém pojištění) **byly s účinností od 1. ledna 1998 mezi náhradní doby pojištění nově přerazeny** z dob pojištění tyto doby účasti na pojištění získané v době po 31. prosinci 1995:

- ♦ doba soustavné přípravy na budoucí povolání studiem na střední nebo vysoké škole v ČR, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let,

V důsledku toho se **doba „studia“ získaná za účinnosti zákona o důchodovém pojištění, tj. po 31. prosinci 1995, začala hodnotit jako náhradní doby pojištění, zatímco doba „studia“ získaná před 1. lednem 1996 se i nadále**

³¹⁾ Důchod za výsluhu let podle dříve platných předpisů byl zákonem o důchodovém pojištění transformován na částečný invalidní důchod nebo, pokud jeho poživatel dosáhl již důchodového věku, na důchod starobní.

hodnotila jako doba pojištění (za dobu pojištění, resp. zaměstnání, ji považovaly předpisy účinné před 1. lednem 1996).

- ♦ doba, po kterou je osoba vedena v evidenci úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, pokud náleží hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání (nyní podpora v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci), a v rozsahu nejvýše tří let též doba, po kterou toto hmotné zabezpečení nenáleží, s tím, že tato doba tří let se zjišťuje zpětně ode dne vzniku nároku na důchod.

V důsledku toho se **doba „evidované nezaměstnanosti“ získaná za účinnosti zákona o důchodovém pojištění, tj. po 31. prosinci 1995, začala hodnotit jako náhradní doby pojištění, tedy stejně jako tato doba získaná před 1. lednem 1996.**

Současně bylo s účinností **od 1. července 1998** stanoveno, že se náhradní doby pojištění [s výjimkou doby péče o dítě do čtyř let věku, doby péče o osobu ve stanoveném stupni bezmocnosti, nyní závislosti, a doby (býv.) základní vojenské služby] **hodnotí pro výši procentní výměry důchodu v rozsahu 80 %, jestliže nárok na důchod vznikl po 30. červnu 1998, (viz následující tabulka).**

S institutem náhradních dob pojištění úzce souvisí **institut vyloučených dob**, tj. v podstatě náhradních dob pojištění spadajících do rozhodného období pro zjišťování příjmů pro výpočet důchodu, které se z tohoto období vylučují, takže nerozmělní skutečně dosažené příjmy. Určité **omezení**, které v této věci zavedl zákon o důchodovém pojištění, spočívalo v tom, že pokud součet v zákoně o důchodovém pojištění vyjmenovaných vyloučených dob činil více než 1825 kalendářních dnů, **omezil se počet těchto vyloučených dob nad 1825 kalendářních dnů na jednu polovinu**. Toto opatření se však mohlo začít **prakticky projevovat** nejdříve po uplynutí pěti let od účinnosti zákona o důchodovém pojištění, tedy **až od roku 2001. Od 1. července 2007** bylo toto omezení, pokud jde o náhradní dobu z titulu péče o osobu ve stanoveném stupni závislosti, **zrušeno**.

Příloha - Doba účasti na důchodovém pojištění

Vznik nároku na důchod v období	Doba studia konaná v období		Doba „nezaměstnanosti“ v období		Všechny ostatní náhradní doby pojištění bez ohledu na to, kdy byly získány
	Do 31.prosince 1995	od 1.ledna 1996	do 31.prosince 1995	od 1.ledna 1996	
od 1.ledna 1998 do 30.června 1998	Hodnotí se jako doba pojištění i před dosažením věku 18 let <u>v plném rozsahu</u>	hodnotí se jako náhradní doba pojištění po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let <u>v plném rozsahu</u>	veškerá doba evidence u úřadu práce se hodnotí jako náhradní doba pojištění <u>v plném rozsahu</u>	jako náhradní doba pojištění se hodnotí doba evidence u úřadu práce, po kterou náleží hmotné zabezpečení, a dále v rozsahu nejvýše tří let i doba této evidence, po kterou hmotné zabezpečení nenáleží (doba tří let se zjišťuje zpětně ode dne vzniku nároku na důchod) <u>v plném rozsahu</u>	hodnotí se <u>v plném rozsahu</u>
po 30.červnu 1998	Hodnotí se jako doba pojištění i před dosažením věku 18 let <u>v plném rozsahu</u>	hodnotí se jako náhradní doba pojištění po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let, avšak <u>v rozsahu 80%</u>	Veškerá doba evidence u úřadu práce se hodnotí jako náhradní doba pojištění, avšak <u>v rozsahu 80%</u>	jako náhradní doba pojištění se hodnotí doba evidence u úřadu práce, po kterou náleží hmotné zabezpečení, a dále v rozsahu nejvýše tří let i doba této evidence, po kterou hmotné zabezpečení nenáleží (doba tří let se zjišťuje zpětně ode dne vzniku nároku na důchod), avšak <u>v rozsahu 80%</u>	hodnotí se <u>v rozsahu 80%</u> s výjimkou doby vojenské služby v Armádě ČR, pokud nejde o vojáky z povolání a vojáky v další službě, doby péče o dítě ve věku do čtyř let nebo o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči (dnes závislá osoba), doby osobní péče o blízkou převážně nebo úplně bezmocnou osobu nebo blízkou částečně bezmocnou osobu starší 80 let (dnes závislá osoba); tyto tři druhy náhradních dob pojištění se i nadále hodnotí <u>v plném rozsahu</u>

Ze shora uvedeného vyplývá, že „zvláštní kapitolou“ je hodnocení doby studia pro účely důchodového pojištění. Mezi náhradní doby pojištění je zařazena i doba studia získaná po 31. prosinci 1995 (s výjimkou krátkého období od 1. ledna 1996 do 31. prosince 1997 – viz shora), a to v rozsahu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let (viz shora). Pokud však jde o dobu studia získanou před účinností zákona o důchodovém pojištění (tj. před 1. lednem 1996), hodnotila se původně celá, a to od skončení povinné školní docházky jako doba pojištění (tedy „plnohodnotně“ jako doba, za kterou je placeno pojistné). Toto **rozdílné posuzování doby studia pro účely důchodového pojištění bylo částečně odstraněno s účinností od 1. ledna 2004 zákonem č. 425/2003 Sb.**, kterým byl novelizován zákon o důchodovém pojištění. Změna spočívala v tom, že se i doba studia získaná před 1. lednem 1996 po dosažení věku 18 let začala hodnotit jako náhradní doba pojištění nejvýše v délce šesti let a ve srovnání s dobou pojištění tedy pouze v rozsahu 80 %, tedy stejně jako doba studia získaná po 31. prosinci 1995. Doba studia před 1. ledna 1996 po skončení povinné školní docházky získaná do uvedené věkové hranice se i nadále hodnotí ve srovnání s dobami pojištění plnohodnotně.

Obecně je záměrem omezovat rozsah náhradních dob pojištění, ve kterém se pro účely základního důchodového pojištění zohledňují. Přesto došlo i za účinnosti zákona o důchodovém pojištění, a to **od 1. července 2001, k dalšímu rozšíření** okruhu osob účastných pojištění z titulu náhradních dob pojištění, když do okruhu těchto osob účastných důchodového pojištění z titulu péče o osobu závislou ve stupni II. až IV. (dříve o osobu ve stanoveném stupni bezmocnosti) byly **vedle blízkých osob** zařazeny i **jiné osoby**, jestliže je splněna podmínka společné domácnosti ve smyslu § 115 občanského zákoníku.

K dalšímu rozšíření okruhu osob účastných důchodového pojištění z titulu náhradní doby pojištění dojde **od 1. ledna 2008**, kdy mezi tyto osoby budou zařazeny i **osoby pečující o osobu závislou „pouze“ ve stupni I**, a to do dosažení věku 10 let (zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů – sněmovní tisk č. 222, senátní tisk č. 106).

IV. Opatření navrhovaná v rámci parametrických změn základního důchodového pojištění týkající se náhradních dob pojištění

1. **Náhradní doby pojištění**, s výjimkou doby péče o osobu závislou ve stupni II až IV a ve stupni I ve věku do 10 let, o dítě ve větu do čtyř let a doby (býv.) základní vojenské služby, se navrhuje **hodnotit i pro nárok na starobní důchod v rozsahu 80 %**. V zájmu postupného přechodu na novou právní úpravu se přitom navrhuje započítávat je v tomto (sníženém) rozsahu ode dne účinnosti nové právní úpravy, pokud budou získány až za účinnosti nové právní úpravy, a náhradní doby pojištění získané přede dnem účinnosti nové právní úpravy započítávat do doby pojištění v případě vzniku nároku na důchod v období ode dne účinnosti nové právní úpravy do 31. prosince 2018 do doby pojištění podle dosavadních právních předpisů. Teprve **až při vzniku nároku na starobní důchod po tomto datu** budou náhradní doby pojištění započítávány do doby pojištění pro vznik nároku na důchod podle nové právní úpravy bez ohledu na to, kdy byly získány.
2. **Dobu studia v období od roku 2010** se navrhuje **zrušit** jako náhradní doba pojištění. Tuto dobu **bude možné** jako dobu účasti na důchodovém pojištění **hodnotit** při splnění stanovených podmínek pouze **prostřednictvím institutu „dobrovolného důchodového pojištění“**. Hodnocení doby studia, které probíhalo **před rokem 2010**, jako náhradní doby pojištění však **zůstává zachováno**. Dobu studia, které bude probíhat v období od 2010, bude možné započítat pro účely důchodového pojištění pouze jako dobu dobrovolné účasti na důchodovém pojištění z titulu studia. Účast na důchodovém pojištění z titulu studia probíhajícího po roce 2009 se tedy bude v důsledku navrhovaného opatření považovat při zaplacení pojistného za dobu pojištění, nikoliv (tak jako dosud) za náhradní dobu pojištění, za kterou pojistné odváděno nebylo.

V. Institut náhradních dob pojištění jako předmět výzkumné činnosti

Poslední výzkumná práce na téma náhradních dob pojištění byla zpracována VÚPSV v roce 2004 (Analýza nepřispěvkových dob v ČR a doporučení pro jejich sledování a evidenci – Martin Holub) a vycházela zejména z výběrového šetření dat evidovaných v ČSSZ. Závěry tohoto výzkumu mj. konstatují, že uvedený výzkum

„potvrdil, že **nepříspěvkové doby jsou velkým problémem českého důchodového systému a že jejich rozsah je zcela nepřiměřený, a to i s ohledem na zahraniční základní důchodové systémy.**“.

Výzkumná práce je k dispozici na internetových stránkách VÚPSV.

PŘÍLOHA 1

Vznik a vývoj institutu náhradních dob pojištění**Zákon č. 99/1948 Sb. o národním pojištění (1. října 1948)**

Podmínka získání potřebné doby pojištění byla a je jednou ze základních podmínek pro vznik nároku na dávku důchodového pojištění. Tato podmínka byla značně zmírněna **zákonem č. 99/1948 Sb.**, o národním pojištění, který nabyl účinnosti dnem **1. října 1948, a to zavedením tzv. "náhradních dob"**. Tyto náhradní doby byly současně postaveny na roveň dobám pojištění, tzn., že se hodnotily ve stejném rozsahu jako doby pojištění, avšak až ode dne účinnosti cit. zákona, tedy od 1. října 1948. Přitom platilo, že se k náhradním dobám při výpočtu průměrného ročního výdělku nehledí (nedocházelo tedy k "rozmělnění" skutečného výdělku - obdoba dnešního institutu „vyloučených dob“). Institut náhradních dob (resp. dnes náhradních dob pojištění a obdobně vyloučených dob) zůstal od té doby zachován a obsahuje jej i nyní platná právní úprava.

Náhradní doby pojištění podle zákona o národním pojištění:

a) doba studia na středních, odborných nebo vysokých školách po dokončení 15. roku věku, nejdéle do 25. roku věku, dále doba pozdějšího normálního studia na školách odborných. Zdrží-li se studium výkonem branné povinnosti, prodlužuje se tato doba o dobu jejího výkonu,

b) doba vojenské služby v československé nebo spojenecké armádě konané z jakéhokoliv důvodu, jakož i doba služby v branné moci (§ 3 branného zákona republiky Československé ze dne 19. března 1920, č. 193 Sb. a § 66 a 67 zákona ze dne 13. května 1936, č. 131 Sb., o obraně státu), pokud je jí pojištěnec odňat svému povolání,

c) doba nezaviněné nezaměstnanosti, jsou-li u pojištěnce splněny podmínky předpisů o řízení práce a o včleňování do ní,

d) doba pracovní neschopnosti, v níž měl pojištěnec nárok na dávky nemocenského pojištění,

e) doba, po kterou byly vypláceny opakující se peněžitě dávky národního pojištění,

f) doba manželského soužití pojištěnky, které později zaniklo smrtí, rozlukou nebo rozvodem, nebo doba, po kterou pojištěnka pečovala alespoň o dvě děti ve stáří do osmi let věku, jestliže tyto doby předcházely její povinné pojištění, které trvalo alespoň jeden rok.

K uvedeným náhradním dobám pojištění se **přihlíželo pouze** za předpokladu, že pojištěnec získal **aspoň jeden rok skutečného pojištění a** pokud tyto doby **byly získány v období pěti let před vznikem nároku** na důchod.

Zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení (1. ledna 1957)
--

K určitým změnám, pokud jde o druhy náhradních dob pojištění, došlo **zákonem č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení**, který nabyl účinnosti dnem **1. ledna 1957**.

Náhradní doby pojištění podle zákona č. 55/1956 Sb.:

1. v období do 30. září 1948 ve stanoveném rozsahu:

a) doba vojenské služby,

b) doby odbojové činnosti a věznění z politických nebo rasových důvodů v době nesvobody;

2. v období od 1. října 1948:

a) doba přípravy na povolání po skončení povinné školní docházky studiem na výběrových a vysokých školách, doba vědecké aspirantury, jakož i doba odborného nebo politického školení,

b) doba vojenské služby v československých ozbrojených silách a ve spojeneckých armádách,

c) doba výcviku nebo školení pro nové zaměstnání prováděných se souhlasem orgánu sociálního zabezpečení,

d) doba, po kterou měl zaměstnanec nárok na peněžitě dávky nemocenského pojištění poskytované místo mzdy,

e) doba, po kterou žena pečovala o dítě (§ 24) mladší osmi let nebo o nezletilce, který pro svůj trvale nepříznivý zdravotní stav potřeboval stálé péče.

K náhradním dobám pojištění se přihlíželo pouze za předpokladu, že pojištěnec získal aspoň rok skutečného pojištění. Které doby, v nichž pojištěnec neměl příjmy, se vylučovaly z rozhodného období, takže „nerozmělňovaly“ skutečně dosažené příjmy, stanovila vyhláška Státního úřadu sociálního zabezpečení (po dohodě s ÚRO).

Zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení (1. července 1964, 1. ledna 1965)

Rovněž další právní úprava, tj. **zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, který nabyl účinnosti dnem 1. července 1964** (s výjimkou některých ustanovení, která nabyla účinnosti dnem 1. ledna 1965) převzal institut náhradních dob pojištění s určitými změnami, pokud jde o jejich druhy.

Náhradní doby pojištění podle zákona č. 101/1964 Sb.:

a) doba služby v československých ozbrojených silách, pokud tato služba nebyla vykonávána jako povolání; doba jiné vojenské služby se započítává v rozsahu, který byl stanoven prováděcími předpisy;

b) doba odbojové činnosti a věznění (internace) z politických, národnostních nebo rasových důvodů v době nesvobody; tyto doby se započítávaly v rozsahu, který byl stanoven prováděcími předpisy;

c) doba, po kterou pracovník nebyl nebo nemohl být v pracovním poměru v době nesvobody z důvodu politického, národního nebo rasového útisku;

d) doba, po kterou žena pečovala o dítě (i osvojené nebo jiné dítě, které převzala do péče nahrazující péči rodičů) ve věku do tří let anebo o invalidního nezletilce, který potřeboval stálé péče a nebyl umístěn v ústavu sociální péče;

od 1. října 1948 též

e) doba, po kterou měl pracovník nárok na peněžitě dávky nemocenského pojištění poskytované místo mzdy;

f) doba odborného nebo politického školení;

g) doba přípravy pro povolání, která se provádí podle předpisů o pracovní rehabilitaci;

h) doba pobírání invalidního důchodu nebo dávky, která se považuje od 1. ledna 1957 za invalidní důchod, avšak jen pro vznik nároku na důchod;

od 1. ledna 1957 též

ch) doba pobírání částečného invalidního důchodu, po kterou byl vyplácen příspěvek před umístěním do zaměstnání.

K náhradním dobám pojištění se přihlíželo pouze za předpokladu, že pojištěnec získal aspoň rok skutečného pojištění. Náhradní doby pojištění se nezahrnovaly do období, z něhož se zjišťovaly příjmy pro výpočet důchody, takže nedocházelo k „rozmělnění“ skutečně dosažených příjmů.

Zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení (1. ledna 1976)

Dalším zákonem, který převzal institut náhradních dob pojištění s určitými změnami, pokud jde o jejich druhy, byl **zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1976.**

Náhradní doby pojištění podle zákona č. 121/1975 Sb.:

od vzniku československého státu

a) doba služby v československých ozbrojených silách, pokud již tato doba není hodnocena jako služba vojáka z povolání;

b) doba jiné vojenské služby v rozsahu stanoveném prováděcími předpisy;

c) doba odbojové činnosti včetně věznění (internace) z politických, národnostních nebo rasových důvodů v době nesvobody, tyto doby se započítávaly v rozsahu stanoveném prováděcími předpisy;

d) doba, po kterou pracující nebyl nebo nemohl být v pracovním poměru v době nesvobody z důvodu politického, národního nebo rasového útisku;

e) doba, po kterou žena pečovala o dítě (i osvojence nebo jiné dítě, které převzala do péče nahrazující péči rodičů) ve věku do tří let, anebo o invalidní nezletilé dítě, které potřebovalo stálé péče, pokud nebylo umístěno v ústavu pro takové děti;

od 1. října 1948 též

f) doba, po kterou měl pracující nárok na nemocenské, podporu při ošetřování člena rodiny nebo na peněžitou pomoc v mateřství, pokud nejde o člena jednotného zemědělského družstva [písmeno j)];

g) doba odborného nebo politického školení;

h) doba přípravy pro pracovní uplatnění, která se provádí podle předpisů o pracovní rehabilitaci;

ch) doba pobírání invalidního důchodu nebo dávky, která se považuje od 1. ledna 1957 za invalidní důchod;

od 1. ledna 1957 též

i) doba pobírání částečného invalidního důchodu, po kterou byl vyplácen příspěvek před umístěním do zaměstnání;

od 1. dubna 1962 též

j) doba, po kterou měl člen jednotného zemědělského družstva nárok na nemocenské, podporu při ošetřování člena rodiny nebo na peněžitou pomoc v mateřství;

od 1. ledna 1976 též

k) doba osobní péče o blízkou osobu, která byla převážně nebo úplně bezmocná a nebyla umístěna v ústavu sociální péče nebo v obdobném zdravotnickém zařízení; okruh blízkých osob stanoví prováděcí předpisy.

K náhradním dobám pojištění se přihlíželo pouze za předpokladu, že pojištěnec získal aspoň rok skutečného pojištění. Náhradní doby pojištění se nezahrnovaly do období, z něhož se zjišťovaly příjmy pro výpočet důchody, takže nedocházelo k „rozmělnění“ skutečně dosažených příjmů.

Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení (1. října 1988)

Zákonem č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, který nabyt účinnosti dne 1. října 1988, byla dosavadní úprava institutu náhradních dob pojištění v podstatě převzata.

Náhradní doby pojištění podle zákona č. 100/1988 Sb.:

a) doba služby v československých ozbrojených silách, pokud již tato doba není hodnocena jako služba vojáka z povolání,

b) doba jiné vojenské služby,

c) doba odbojové činnosti včetně věznění (internace) z politických, národnostních nebo rasových důvodů v době nesvobody,

d) doba nezaměstnanosti,

e) doba, po kterou žena pečovala o dítě ve věku do tří let nebo o dlouhodobě těžce zdravotně postižené nezletilé dítě, které vyžadovalo mimořádnou péči, pokud nebylo umístěno v zařízení pro takové děti s celoročním nebo týdenním pobytem; dítětem se rozumí dítě vlastní (osvojené) a dítě převzaté do péče nahrazující péči rodičů,

f) doba, po kterou měl občan nárok na nemocenské, peněžitou pomoc v mateřství a podporu při ošetřování člena rodiny, doba, po kterou byl muž z důvodu péče o dítě poskytován příspěvek nebo peněžitá pomoc, a doba ošetřování (péče) člena rodiny po uplynutí období, po které občan pobíral podporu při ošetřování člena rodiny, pokud v této době zaměstnání trvalo,

g) doba odborného nebo politického školení,

h) doba pobírání invalidního důchodu nebo dávky, která se **od 1. ledna 1957 považuje za invalidní důchod**,

i) doba přípravy pro pracovní uplatnění za podmínek stanovených prováděcím předpisem,

j) doba pobírání částečného invalidního důchodu, po kterou byl vyplácen příspěvek před umístěním do zaměstnání, a to **nejdříve od 1. ledna 1957**,

k) doba osobní péče o blízkou osobu, která byla převážně nebo úplně bezmocná a nebyla umístěna v ústavu sociální péče nebo v obdobném zdravotnickém zařízení, a to **nejdříve od 1. ledna 1976**,

l) doba, po kterou byl občanu se změněnou pracovní schopností, který nebyl poživitelem částečného invalidního důchodu, vyplácen příspěvek před umístěním do zaměstnání, a to **nejdříve od 1. října 1988**.

K náhradním dobám pojištění se přihlíželo pouze za předpokladu, že pojištěnec získal aspoň rok skutečného pojištění. Náhradní doby pojištění se nezahrnovaly do období, z něhož se zjišťovaly příjmy pro výpočet důchody, takže nedocházelo k „rozmělnění“ skutečně dosažených příjmů.

PŘÍLOHA 2

Doba zaměstnání

Zákon č. 99/1948 Sb. o národním pojištění (1. října 1948)

Doby pojištění podle zákona o národním pojištění:

- a) doba výdělečné činnosti zaměstnance,
- b) doba samostatné výdělečné činnosti,
- c) doba spolupráce členů rodin osob samostatně hospodařících,
- d) doba výdělečné činnosti vyjmenovaných veřejných zaměstnanců.

Zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení (1. ledna 1957)

Doby zaměstnání podle zákona o sociálním zabezpečení:

1. od 1. ledna 1957

- a) doba výdělečné činnosti zaměstnance,
- b) doba výdělečné činnosti domáckých zaměstnanců,
- c) doba učení

2. před 1. lednem 1957

a) doba národního (veřejnoprávního) důchodového pojištění zaměstnaneckého,

b) doba pracovního poměru, po kterou byl zaměstnanec účasten veřejného nebo jemu obdobného pensijního zaopatření,

c) doba činnosti postavené na roveň době důchodového pojištění zvláštními předpisy.

Zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení (1. července 1964, 1. ledna 1965)

Doby zaměstnání podle zákona o sociálním zabezpečení:

od vzniku československého státu:

1. doba pracovního (učebního) poměru, doba činnosti v poměru člena výrobního družstva a doba jiné činnosti, po kterou pracující mají v důchodovém zabezpečení práva a povinnosti jako pracovníci;

2. doba služby vojáka z povolání a příslušníka bezpečnostního sboru;

3. doba výluk, stávek a perzekuce pro činnost v revolučním dělnickém hnutí; jiná doba nezaměstnanosti se započítává v jednotlivých případech v rozsahu podle rozhodnutí okresního národního výboru;

4. doba studia na školách, včetně vysokých škol, potřebná k přípravě pro povolání po skončení povinné školní docházky; **doba studia před 9. květnem 1945** se však započítává do doby zaměstnání jen pracovníku, z jehož celkové doby výdělečné činnosti od skončení studia do dne vzniku nároku na důchod připadají aspoň 3/4 na dobu zaměstnání;

5. doba pracovního (učebního) poměru (pracovní činnosti) v cizině, má-li pracovník ke dni vzniku nároku na důchod trvalý pobyt v Československé socialistické republice a je

a) československým občanem nebo

b) cizím státním příslušníkem, který byl na území Československé socialistické republiky zaměstnán aspoň 10 let,

pokud nevyplývá něco jiného z mezistátních úmluv.

Prováděcí předpisy pak stanovily:

a) které jiné doby se považují za dobu zaměstnání,

b) jak se zhodnotí doba důchodového zabezpečení získaná podle předpisů o důchodovém zabezpečení družstevních rolníků nebo podle předpisů o důchodovém pojištění jednotlivě hospodařících rolníků a jiných osob samostatně hospodařících.

Zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení (1. ledna 1976)

Doby zaměstnání podle zákona o sociálním zabezpečení:

od vzniku československého státu

a) doba zaměstnání v pracovním (učebním) poměru, doba pracovní činnosti v poměru člena výrobního družstva a s odchylkami stanovenými v prováděcích

předpisech též doba jiné činnosti, po kterou pracující mají v důchodovém zabezpečení práva a povinnosti jako pracovníci v pracovním poměru;

b) doba služby vojáků z povolání, příslušníků Sboru národní bezpečnosti, příslušníků sborů nápravné výchovy a příslušníků dřívějších ozbrojených sborů;

c) doba výluk, stávek a perzekuce pro činnost v revolučním dělnickém hnutí **před 9. květnem 1945**; jiná doba nezaměstnanosti se započítává v jednotlivých případech v rozsahu podle rozhodnutí příslušného národního výboru;

d) doba studia na školách potřebná k přípravě pro povolání po skončení povinné školní docházky;

od 9. května 1945 do 30. září 1948

e) doba, po kterou člen jednotného zemědělského družstva před vstupem do takového družstva nebo pracovník socialistické organizace se zemědělskou nebo lesní výrobou před vznikem pracovního poměru uzavřeného s takovou organizací byl pracovně činný jako jednotlivě hospodařící rolník nebo jako spolupracující člen rodiny jednotlivě hospodařícího rolníka;

od 1. října 1948

f) doba pracovní činnosti člena jednotného zemědělského družstva v takovém družstvu a doby důchodového zabezpečení (pojištění) uvedené v odstavci 4 větě druhé.

Prováděcí předpis pak stanovil

a) které jiné doby se považují za doby zaměstnání,

b) za které období se pro hodnocení doby zaměstnání vykonávaného v cizině nevyžaduje povolení,

c) počet pracovních dnů (jinak stanovený pracovní úvazek) potřebný pro zápočet kalendářního roku pro vznik nároku na dávky důchodového zabezpečení a pro jeho výši v případě pracovní činnosti člena JZD; tyto předpisy také stanoví, která doba se započítává jako doba zaměstnání, jestliže v kalendářním roce podmínka odpracování stanoveného počtu pracovních dnů (pracovního úvazku) nebyla splněna,

d) za jakých podmínek se hodnotí pro vznik nároku na důchod a jeho výši jako doba zaměstnání doba získaná podle předpisů o důchodovém pojištění jednotlivě hospodařících rolníků a jiných osob samostatně hospodařících.

Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení (1. října 1988)

Doby zaměstnání podle zákona o sociálním zabezpečení:

- a) doba výdělečné činnosti v pracovního (učebního) poměru,
- b) doba výdělečné činnosti člena jednotného zemědělského družstva,
- c) doba výdělečné činnosti člena výrobního družstvu,
- d) doba činnosti, po kterou občané mají v důchodovém zabezpečení práva a povinnosti jako pracovníci v pracovním poměru (zejména uvolnění poslanci zastupitelských sborů, uvolnění členové výborů lidové kontroly, soudci z povolání, prokurátoři, advokáti, umělci, studenti a žáci, vědečtí a umělečtí aspiranti, dobrovolní pracovníci pečovatelské služby, občané vykonávající práce na základě dohody o pracovní činnosti a občané poskytující věcná plnění a výkony na základě povolení národního výboru), a to v rozsahu stanoveném prováděcím předpisem,
- e) služba vojáků z povolání, příslušníků Sboru národní bezpečnosti, příslušníků sborů nápravné výchovy a příslušníků dřívějších ozbrojených sborů,
- f) studium od prvního ročníku střední školy, nejdříve však po ukončení osmi roků školní docházky.

Prováděcí předpis pak stanovil

za jakých podmínek a v jakém rozsahu se pro vznik nároku na důchod a jeho výši hodnotí jako zaměstnání činnost jednotlivě hospodařících rolníků a jiných osob samostatně hospodařících.