

Podněty pro I. důchodový pilíř

Podněty pracovní skupiny NERV Důchodová reforma

Obecné podněty:

- A. Víτάme, že má vláda za cíl **zvýšit udržitelnost důchodového systému**
- B. Většina vládních návrhů, které jsou veřejně diskutovány, jde **správným směrem**, i když některé z nich ne dostatečně daleko
- C. Naopak menší část návrhů nepovažujeme za vhodnou a navrhuje je přehodnotit
- D. Vyzýváme k co největšímu analytickému podložení návrhů, včetně posílení odhadů dopadů různých návrhů (příklady konkrétních podnětů uvádíme na závěr dokumentu)
- E. Obecně doporučujeme v systému minimalizovat využití ostrých hranic (například věk či počet let pojištění) a snažit se volit spojitější kritéria (například v závislosti na věku)
- F. Obecně preferujeme takovou formu opatření, která zvyšují **přehlednost**, srozumitelnost a tedy i předvídatelnost systému pro širokou veřejnost. Naopak doporučujeme se spíše vyvarovat opatření, která zvyšují nesrozumitelnost systému.
- G. **Provázanost mezi jednotlivými návrhy je zásadní**. Například, zvýšení věku a snížení nových důchodů je doporučeníhodné jen za současného uzavření existujících mezer důchodového systému (OSVČ, dohody o provedení práce, náročné profese) a nejspíše i úprav valorizace. Bez toho se obáváme nejen prohlubující se finanční neudržitelnosti, ale i nedostatku legitimacy (či spravedlnosti) důchodového systému a nyní navrhovaných změn.

Konkrétní podněty ke zvýšení udržitelnosti důchodového systému:

1. Podporujeme postupné zvyšování důchodového věku
2. Podporujeme zpomalení růstu nových důchodů
3. Podporujeme zvýšení pojistných odvodů OSVČ
4. Podporujeme omezení kumulace dohod o provedení práce
5. Varujeme před podmínkami pro náročné profese
6. Radíme explicitně nezavádět minimální důchod
7. Doporučujeme podporovat ekonomickou aktivitu osob v důchodovém věku

Konkrétní podněty ke zvýšení udržitelnosti důchodového systému (brzo v meziresortním připomínkovém řízení):

8. Doporučujeme zpřísnění podmínek pro předčasné důchody
9. Navrhujeme úpravy valorizace důchodů, konkrétně:
 - Podporujeme snížení podílu růstu reálných mezd ve valorizaci na 1/3
 - Argumentujeme pro zohlednění růstu i poklesu reálných mezd
 - Navrhujeme doplnit zohlednění růstu cenové hladiny, inflace, i o její pokles, deflace
 - Podporujeme zjednodušení hodnocení inflace, preferujeme Index spotřebitelských cen (oproti Indexu životních nákladů domácností důchodců či jejich kombinaci)
 - Souhlasíme s úpravou nebo zrušením mimořádné valorizace, ale ne nutně na mimořádné příspěvky; jsme pro zvýšení hranice růstu cen z 5 % na 7 % či více.

Konkrétní podněty ke zvýšení udržitelnosti důchodového systému:

1. Podporujeme postupné zvyšování důchodového věku

Spolu s dřívějším doporučením NERV považujeme za žádoucí, aby k prodlužování věku odchodu docházelo automaticky na základě pravidelných aktualizací očekávané doby dožití. Zároveň je to zásadní a citlivé opatření, které by mělo být podrobena další diskuzi a vyhodnocování.

Případá nám zásadní komunikace tohoto opatření a také aby k dalšímu zvyšování věku docházelo v budoucnu co nejvíce automaticky. Jedním z rizik je změna automatického navýšování politickým rozhodnutím v budoucnosti, proto by nad jeho rychlostí a nutností měl být alespoň bazální konsensus. Další z rizik je rozmělnění tohoto kroku výjimkami, například v případě předčasných důchodů nebo přes náročné profese apod.

Předpokladem je také vyrovnání obrovské nerovnosti mezi zaměstnanci a OSVČ v důchodovém systému, kdy se dá říci, že zaměstnanci kompenzují nízké sociální pojištění OSVČ. Dlouhodobě se jeví jako nepřijatelné, aby zvyšování důchodového věku silně zatížených zaměstnanců nepřímo hradilo výpadek příjmů, který je dán sníženými vyměřovacími základy a malými odvody OSVČ.

Vzhledem k obavám o zdravotní stav populace by toto mohlo být doplněno opatřeními v oblasti zdravotní prevence. Zdravotní stav populace je nyní takový, že reálně zvyšování důchodového věku bude omezovat – bude moci vyvíjet politický tlak na jeho zrušení a zvyšovat počet lidí, kteří půjdou místo do starobního do invalidního důchodu či jiných forem pracovních neschopností.

2. Podporujeme zpomalení růstu nových důchodů

Zdůrazňujeme nutnost představení modelových scénářů, koho a jak moc se snížení zasáhne a jakými nástroji bude provedeno. Zároveň upozorňujeme na mezikohortní (případně i mezigenerační) nespravedlnosti mezi roky 2022 a 2023 (pravděpodobně i 2024), kdy skokově klesají nově přiznané důchody oproti roku 2022.

Doporučujeme, podobně jako u ostatních návrhů, zpracovat detailní analýzu dopadů na různé skupiny důchodců – podle příjmů, věku (kohort), podle typu práce (předpokládáme různé dopady na zaměstnance a OSVČ) a dalších charakteristik.

3. Podporujeme zvýšení pojistných odvodů OSVČ

Doporučujeme využít kombinaci následujících návrhů, tj. dohromady A, B, C i D:

- A: zvýšení vyměřovacího nákladu z 50 % na 70 % (případně až na 85 %)
- B: snížení (či zrealističtění) výdajových paušálů
- C: zrušení paušální daně (či výrazné omezení, například výrazné zvýšení odvodů)
- D: postupné zvýšení minimálního vyměřovacího základu z 25 % průměrné mzdy, například až na úroveň minimální mzdy

Dále zdůrazňujeme a obecně preferujeme návrhy A, B a C. Návrh D má následující problematické vlastnosti:

- zvyšuje regresi (snižuje progresi) odvodového systému, kdy nízkopříjmoví OSVČ platí % (jako podíl příjmů) vysoké odvody a vysokopříjmoví nízké odvody
- neredukuje motivaci ke švarcsystému u osob s relativně vysokými příjmy
- nejspíše příliš nezlepší saldo důchodového systému, protože nedostane (nebo ne příliš) OSVČ s minimálním základem nad první redukční hranici

4. Podporujeme omezení kumulace dohod o provedení práce

Jsme proti přílišnému zvyšování limitů dohod o provedení práce a varujeme před tím, aby se výše limitu přiblížila minimální mzdě.

5. Varujeme před podmínkami pro náročné profese

Současné diskutované pojetí náročných profesí je hrozbou pro důchodový systém z několika důvodů:

- přinášení vysoké rozpočtové náklady (pro soukromé i veřejné firmy a státní rozpočet, i nárůst administrativních nákladů)
- zavádí nerovnosti mezi skupinami osob
- nepředvídatelnost změn v návaznosti na lobbistické tlaky (hrozí nesmyslné rozšíření okruhu osob v tzv. náročných profesích)

Doporučujeme zrušit současnou úpravu podmínek pro náročné profese. Obáváme se, že takovýto systém zvýhodňující určitou skupinu obyvatel může prohloubit nejen finanční neudržitelnost, ale i přispět k nedostatku legitimacy důchodového systému a jeho nyní navrhovaných změn.

Alternativně by šlo omezit náročné profese na pouze kategorii 4 (dle kategorizace prací podle zákona o ochraně zdraví; nyní cca 14 tisíc osob), oproti kategorii 3 (486 tisíc osob), nebo významně snížit rozsah bonifikace (například místo 2,5 roku 1 rok a místo 5 let 2 roky).

Pokud by šlo náročné profese zrušit jen s náhradou, tak dáváme ke zvážení, například, povinností spořit na předdůchod nebo zvýhodněné odchody do předčasného důchodu či zvýšit sazbu sociálního pojistného hrazeného zaměstnavateli.

Další alternativou je zmírnění krácení předčasného důchodu, za určitých podmínek. Je otázka, jaké parametry by toto zmírnění mělo mít, jaké by to mělo náklady, zda místo vytvoření ostré hranice počtu let nenavázat výši zmírnění krácení na odpracované roky (a o každý rok snížit krácení předčasných důchodů).

6. Radíme explicitně nezavádět minimální důchod

Implicitně již částečně máme něco jako minimální důchod přes základní složku (a ta by se neměla příliš zvyšovat). A explicitně bychom něco jako minimální důchod nezaváděli.

7. Doporučujeme podporovat ekonomickou aktivitu osob v důchodovém věku

Například dáváme ke zvážení, aby zaměstnanci nad důchodový věk měli slevu na pojistném (ať už čerpají důchod nebo ne).

Brzy již v meziresortním připomínkovém řízení:

8. Doporučujeme zpřísnění podmínek pro předčasné důchody

Doporučujeme zpřísnění podmínek pro předčasné důchody, které jsou součástí množiny vhodných úprav pro zvýšení udržitelnosti důchodového systému. Podporujeme vyloučení valorizací procentních výměr předčasných důchodů od přiznání až do dosažení důchodového věku. Dále doporučujeme ke zvážení zvýšení koeficientu krácení na poměrně vysokou hodnotu a spíše více než 1,5 % (které by mohlo být zmírněno jeho dočasností například do doby, než by vyčerpali právě stejnou částku jako kdyby nešli do předčasného důchodu) a omezit výjimky z těchto pravidel.

9. Navrhujeme úpravy valorizace důchodů

a) Snížení podílu růstu reálných mezd ve valorizaci

Snížení zahrnutí podílu růstu reálných mezd ve valorizaci z 1/2 na 1/3 je součástí množiny vhodných úprav pro zvýšení udržitelnosti důchodového systému.

Navíc navrhujeme doprovodit tuto změnu dvěma na první pohled drobnými, ale potenciálně rozpočtově významnými úpravami: aby se změny cenové hladiny i reálných mezd zohledňovaly ve valorizaci i pokud dojde k jejich poklesu.

V současnosti se ve valorizaci nesymetrickým způsobem zohlednění růstu reálných mezd (do valorizace se promítá pouze růst pozitivní, nikoliv negativní). V současné době v případě poklesu reálných mezd neklesne výše valorizace, ale při následném nárůstu reálných mezd se tyto nárůsty nezohledňují ve valorizaci až do doby, kdy nárůsty dosáhnou výše předchozích poklesů. My navíc níže navrhujeme, aby se v případě poklesu reálných mezd snížila o patřičný podíl poklesu reálných mezd valorizace na základě inflace.

Tedy doporučujeme v souladu s dřívějším doporučením NERV: zohlednění 1/3 podílu růstu i poklesu reálných mezd. V případě vyšší inflace než patřičného podílu poklesu reálných mezd by nedošlo ke snižování nominální výše důchodů, která by stále rostla (valorizace by by plně nekompensovala inflaci). I tak by tíhu dopadů případné další inflační krize nesli důchodci méně, než pracující část populace (které by poklesly reálné mzdy). Tato změna by měla dopady rozpočtové (o něco nižší nárůsty výdajů v budoucnu) i protiinflační (současné plné promítání inflace při vysoké inflaci a vysokém poklesu reálných mezd je proinflační) a zároveň by pomohla snížit nerovnosti mezi kohortami důchodců (těch jejichž důchody jsou vysokou valorizací zvýšeny a těch kteří mají vypočítaný důchod až po této vysoké valorizaci).

U reálných mezd navíc navrhujeme, aby se pro jejich zohlednění ve valorizaci používaly standardní a ne jen pro tento účel definované ukazatele mezd (tedy standardní prognózované ukazatele a ne pro valorizace speciálně vytvořené, podobně jako u cen diskutovaných níže).

A podobnou symetrii zohlednění změn navrhujeme i u inflace. Tj. pokud by mělo dojít k relativně málo pravděpodobnému poklesu cenové hladiny, ale vzhledem k nepředvídatelnosti ekonomické situaci a ambici nastavit pravidla valorizace dlouhodobě tento krok podporujeme.

Ke zvážení dáváme nějaký způsob zohlednění poklesu cenové hladiny:

→ Zohlednění 100% růstu cenové hladiny (inlace) tak i jejího poklesu (deflace)

Navrhujeme, aby se v případě období poklesu cenové hladiny následující růst cenové hladiny do valorizace začal promítat až poté, co byl dřívější pokles cenové hladiny plně kompenzován jejich následným růstem.

Navrhovaná úprava pravidelné valorizace o symetrie u reálných mezd i inflace by tak měla nadále plně kompenzovat inflaci, částečně i růst reálné životní úrovně v zemi, a navíc bude systém automaticky reagovat na případný pokles reálných mezd nebo cen v ekonomice. Tyto změny dávají dobrý ekonomický smysl a pomůžou vyhladit skoky v čase.

b) Zjednodušení hodnocení cenového růstu

Podporujeme to, aby se v potaz bral jen jeden index (oproti maximu dvou, Indexu spotřebitelských cen a Indexu životních nákladů domácností důchodců).

Zároveň bychom se přikláněli k využití Indexu spotřebitelských cen pro hodnocení cenového růstu. U Indexu životních nákladů domácností důchodců nevýhody převyšují výhody. Celkově preferujeme využití Indexu spotřebitelských cen oproti Indexu životních nákladů domácností důchodců z následujících důvodů:

- Index spotřebitelských cen je u nás i v zahraničí etablovaný index pro jiné podobné účely
- Pokud by se pro valorizaci používal Index životních nákladů domácností důchodců, docházelo by k nekonzistentnosti s reálnou mzdou, která se počítá pomocí Indexu spotřebitelských cen (alternativně by bylo možné pro tento účel změnit výpočet reálné mzdy).
- Historicky se hodnoty obou Indexů liší jen v omezené míře.
- Index životních nákladů domácností důchodců je počítán ČSÚ jen pro tyto účely a jeho metodologie (a její odůvodnění) není veřejná (a co je známo o této metodologii, tak je potenciálně problematické, viz další bod o nájemném).
- V Indexu životních nákladů domácností důchodců (z nám neznámého důvodu) má váhu "Imputované nájemné za bydlení" 0 %, kdežto pro Index spotřebitelských cen to je 12 % (pro "Nájemné z bytu" jsou tyto váhy 4,7 % a 3,3 %, respektive); tj. náklady na bydlení jsou v mnohem menší míře zohledněny v tomto Indexu životních nákladů domácností důchodců (i když víme, že samostatně žijící důchodci, ve většině případů tedy důchodkyně, v nájemném bydlení patří k ekonomicky nejzranitelnějším lidem).
- Index spotřebitelských cen je pravděpodobně méně náchylný tlakům na změnu výpočtu kvůli valorizacím – i kvůli jeho využití pro jiné účely a standardizované mezinárodní metodice - oproti nejasné metodice u Indexu životních nákladů domácností důchodců (viz výše v současnosti platná nulová váha imputovaného nájemného za bydlení).

c) Úprava kompenzace růstu cen v mimořádném termínu

Doporučujeme upravit kompenzace růstu cen v mimořádném termínu, ale otázkou je, jak konkrétně. Ano, na jedné straně oceňujeme, že diskutovaný návrh napravuje chybu současných mimořádných valorizací, které pokřivují nerovnosti tento mezi důchody. Na druhou stranu navržený mimořádný

příspěvek může mít pozitivní i negativní rozpočtové dopady, potenciálně může přinášet drobné poklesy nominálních důchodů při řádných valorizacích (když by byly nižší než mimořádný příspěvek) a přináší nový prvek do důchodového systému a tím jej komplikuje.

Jako alternativy navrhujeme pečlivě zvážit následující tři návrhy. Zaprvé, úplné zrušení mimořádných valorizací: Místo zavádění nového, komplikovaného systému mimořádného příspěvku, lepší zrušit úplně mimořádnou valorizaci a nechat vše na řádné valorizaci (tj. důchodci dostanou zvýšení, ale až od ledna během řádné valorizace - tj., zjednodušeně řečeno, nedostanou žádné zvýšení důchodů mezi lednem a lednem). Zadruhé, napravení distribučních dopadů současných mimořádných valorizací. Zatřetí, ať už u mimořádných valorizací nebo příspěvků navrhujeme zvýšení růstu cen z 5 % na vyšší hodnotu, například 7 nebo 10 %.

Obecně: Doporučujeme posílit analytické podklady a odhady dopadů různých návrhů

- Valná většina návrhů je zatím nedostatečně podložena odhady dopadů variant resp. scénářů (popisujících řešených situací a dopady navrhovaných variant; fiskální, distribuční, motivační).
- Mimo jiné je žádoucí rozšířit analýzu i standardní indikátory finanční udržitelnosti důchodového systému. Například o mezinárodně zavedené indikátory finanční udržitelnosti veřejných rozpočtů, se kterými se běžně pracuje, aby bylo zřejmé, jaký dopad opatření mají a jak se vyvíjí v čase
- Různé scénáře vývoje finanční bilance státního důchodového pojištění v návaznosti na různé výše základních parametrů důchodového systému (výše důchodů různých kohort, důchodový věk, valorizační schémata, výše pojistného) a různé hodnoty makroekonomického vývoje (růst, inflace). Je žádoucí vycházet z existujících modelů (například MPSV a NRR).
- Doporučujeme provést analýzu odpracovaných dob a náhradních dob, která by ukázala, jaký je za současného stavu při žádosti o předčasný nebo jiný důchod.
- Detailní analýza možného chování lidí ve věku před důchodovým věkem s ohledem na motivaci k práci, rozpočet a další faktory (například porovnání předčasných důchodů, předdůchodů, nezaměstnanosti)
- U zpomalení růstu nových důchodů, a podobně i u jiných opatření, doporučujeme zpracovat analýzu distribučních dopadů na různé skupiny důchodců – podle příjmů, věku (kohort), podle typu práce a dalších charakteristik. Například zavedení redukce i pod první redukční hranicí relativně více sníží důchody OSVČ, kteří mají v drtivé většině vyměřovací základy pod první redukční hranicí a zaměstnanci naopak v drtivé většině nad ní. Může to tak být jeden z kroků, jak vyrovnat nerovnost danou tím, že OSVČ se umožňuje redukce vyměřovacího základu, ale neposouvají se jim redukční hranice pro redukci důchodů.
- Odhady odvodů a důchodů pro různé skupiny obyvatel dle výše a typu příjmů, ročníku narození apod (například OSVČ platí celý život minimální pojistné - jak vysoký důchod má a jak je to v porovnání se všemi odvody a očekávanou délkou dožití).
- Dále nevidíme například čísla, data, kolik kteří lidé vydělávají a platí na jakých paušálech výdajových. (Příklad ano, ale ne celá distribuce: 60 % OSVČ platí minimální pojistné ze základu

ve výši 25 % průměrné mzdy – výše pojistného na důchodové pojištění cca 2700 Kč a 10686 Kč důchod při 44 let pojištění)

- Pro podobná vyhodnocení je zásadní mezíresortní spolupráce (včetně MPSV a MF), kterou podporujeme a rádi ji napomůžeme.
- K většině parametrických opatření se vztahují následující doporučení. Nestačí zdokumentovat dopady na průměrné hodnoty základních proměnných. Z pouhých změn parametrů lze stěží poznat, jak bude dopad distribuován v populaci stávajících důchodců a kohortách těch, které budou do důchodu teprve odcházet. To je třeba v dalším sledu doložit, protože jinak vážně hrozí podobně nečekané problémy, jaké přinesla např. nedomyšlená valorizace v režimu vysoké inflace. Aby bylo možno informovaně posoudit definitivní vhodnost navrženého parametrického řešení, je třeba v dalším kroku návrh parametrických opatření (nebo balíku opatření jako celek) doložit analýzou dopadů, včetně:
 - Distribučních na heterogenní populaci seniorů (přesněji kohort odcházejících postupně do důchodu; v případě valorizací i dopady na stávající důchodce).
 - Na míru zásluhovosti důchodového systému.
 - Na míru relativní příjmové chudoby seniorů.
 - Na fiskální udržitelnost systému
 - Součástí podobných analýz by měla být i citlivostí analýza klíčových parametrů.