



VYSOKÁ ŠKOLA  
FINANČNÍ  
A SPRÁVNÍ

# **Reformy penzí, zdravotní péče a rodinných dávek: vliv na udržitelnost veřejných financí**

**Jaroslav Vostatek**

**Konference „Finanční dopady stárnutí populace a udržitelnost  
veřejných financí“, Praha, 1.10.2018**

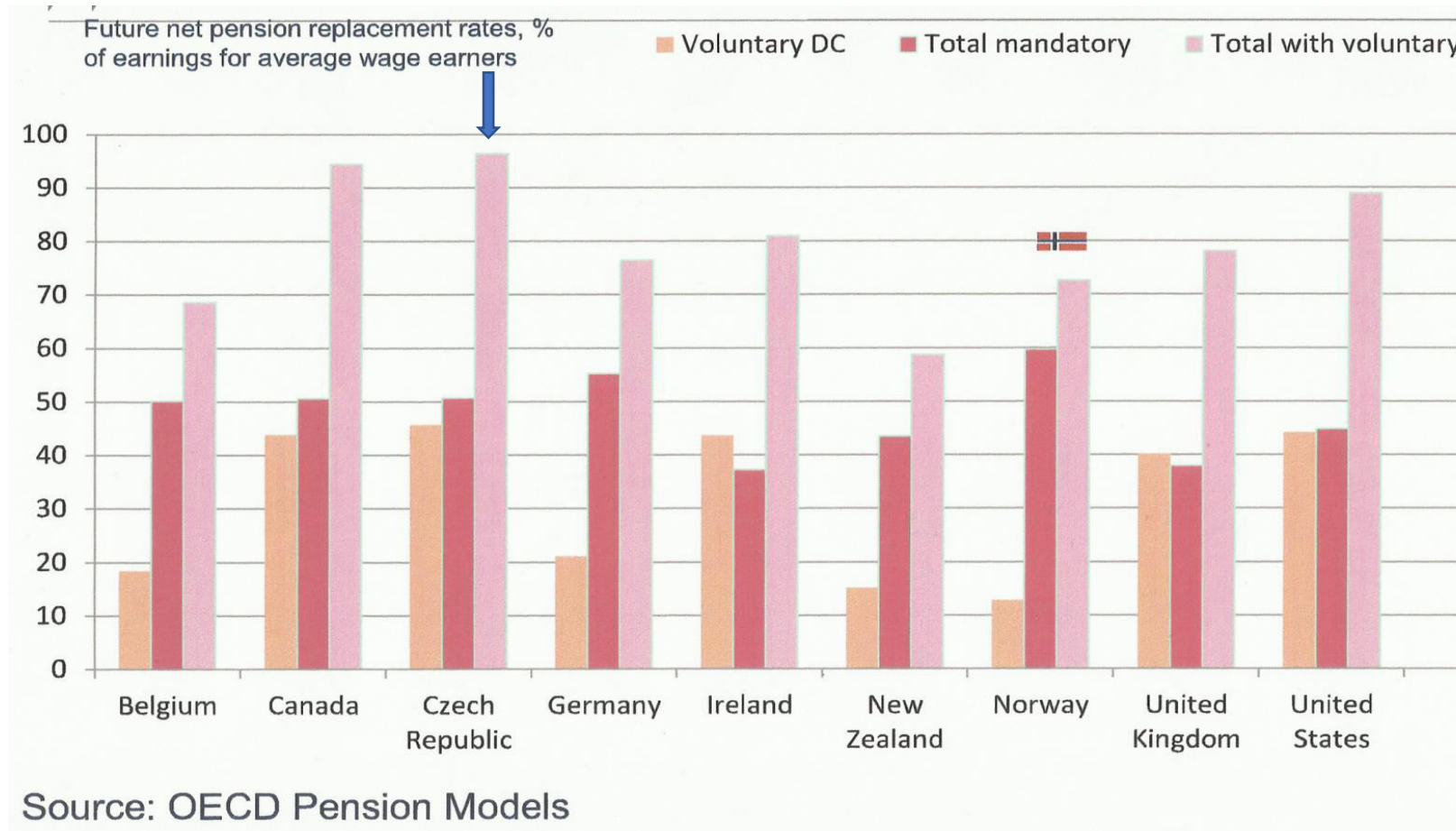
# Osnova

- **Parametry modelování penzí**
- **Ekonomický růst a behaviorální ekonomie**
- **Podstatný význam penzijní a rodinné politiky**
- **Důchodci mohou zachránit penzijní systém**
- **Děti mohou zachránit penzijní systém**
- **Reforma financování veřejné zdravotní péče**
- **Reforma zdanění osobních příjmů a pojistného**

# Parametry modelování penzí

- **Demografické prognózy: (jen) 1 z parametrů prognózování výdajů na penze a zdravotnictví**
  - Méně „strašit“ stárnutím populace – (předpokládaný či potřebný) růst důchodového věku promítat do ukazatele podílu starců a výdělečně činných osob
- **Podstatný vliv ekonomického vývoje**
  - Nízký ekonomický růst v „demografických“ prognózách má podstatný vliv na „deficity“ financování penzí a zdravotnictví
  - Ekonomický růst cca 3 % ročně eliminuje dopad stárnutí na veřejné finance ?!
- **Modelace soukromého penzijního pojištění**

# Česká „velká důchodová reforma“ 2013 podle penzijního modelu OECD: budoucí celkový čistý náhradový poměr 96 % (2. a 3. pilíř celkem ve sloupci vlevo) – iluzorní parametry dělají divy



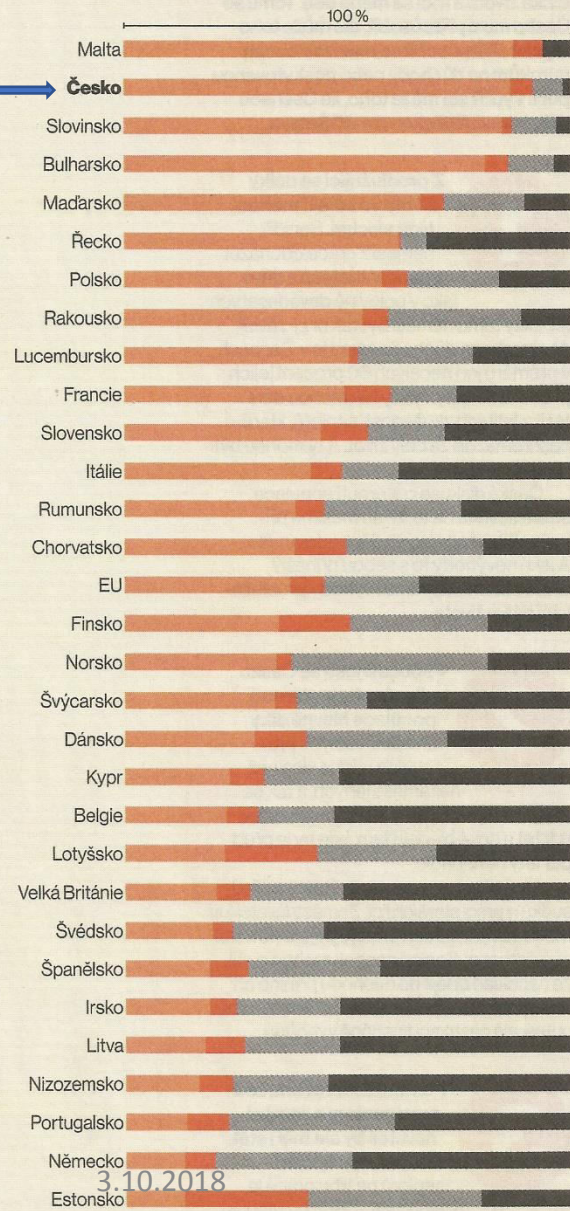
# Soukromé penzijní pojištění/spoření: modelace a realita

- **Modelace vysokých výnosů fondových systémů: nástroj (dílčí) privatizace penzí a zdravotnictví**
  - Doplnkové penzijní spoření 2,8 % ze mzdy + důchodové spoření 5 % ze mzdy = celkem 7,8 % z hrubé mzdy → soukromý důchod na úrovni 45-46 % čisté mzdy
  - 2 chyby OECD:
    - Doplnkové penzijní spoření (a důchodové spoření) po celou dobu pracovní aktivity
    - Investiční výnosy na úrovni 3 % či 3,5 % ročně (po zohlednění inflace)
- **Typický klient doplnkového penzijního spoření: žena ve věku 47,5 let, 97 měsíců spoří 651 Kč měsíčně → naspoří 77 000 Kč**
  - Bagatelní význam penzijního spoření
- **Celkové fiskální náklady penzijního spoření: 4,7 % výdajů na veřejné důchody**
- **Extrémně vysoké náklady na správu portfolia: 1,3 % z aktiv ročně (OECD, 2017)**
  - Vyvádění prostředků penzijního spoření do sesterských firem penzijních společností

## Čech přestává pracovat, jakmile je to možné

Důvody důchodců k odchodu z pracovního trhu

■ nárok na důchod ■ nezaměstnanost ■ zdravotní situace ■ ostatní



# Česko zachrání důchodci (Klimeš, Ekonom 2018, č. 22)

Důchodový věk – jediný srozumitelný parametr českého „důchodového pojištění“

# Behaviorální ekonomie penzí

- **Stádovité chování**
- **Intenzivní mediální kampaň může ovlivnit klienty**
  - Nesmí se ale příliš okatě lhát, kampaň nesmí být poškozena anti-kampaní („velká“ důchodová reforma – fiasko „důchodového spoření“)
- **Inerce klientů**
  - **1 srozumitelný produkt, bez možnosti volby**
    - Maximálně: přednastavený produkt (default fund)
  - **Optimální řešení: povinný systém**
    - Náhradní řešení: automatické zahrnutí do systému (auto-enrolment) + opt-out = jemně povinný systém (soft compulsion)
- **Podstatná úloha státu (možné „selhání vlády“, government failure)**
  - Předražené annuity od soukromého sektoru (i ve Velké Británii) → nahrazení pojištění pouhým spořením (druhořadý produkt)
  - Minimálně: poskytovatel nízkonákladového produktu (pojištění či spoření)

# Možnost volby

- **Statutární a skutečný (efektivní) důchodový věk**
  - **Koncepce statutárního věku: odvozena od koncepce starobního důchodu**
    - **Invalidní koncepce: „důchod starobní jest důchod invalidní, jen není třeba invaliditu zkoumat“ → pevný důchodový věk**
    - **Výsluhová koncepce: právo na odchod na „zasloužený odpočinek“ → možnost předčasného a odloženého důchodu – podle pojistně-matematických zásad**
- **Dominance výsluhové koncepce v dnešních systémech sociálního pojištění (Bismarckův model = důchod závislý na výdělku)**
- **Invalidní koncepce se hodí do systémů univerzálních státních penzí (Beveridgeův model = důchod nezávislý na výdělku)**
- **České „důchodové pojištění“ = 2/3 Beveridge, 1/3 Bismarck**
  - **Česká „koncepce“ důchodového věku: převážně Bismarck + preference žen + nízké srážky za předčasný odchod do důchodu + nízké přírážky za pozdější odchod)**
  - **Rozčlenit do dvou penzijních pilířů i s odlišnou konstrukcí důchodového věku**
    - **Švédsko: garantovaný důchod od 65 let, pojistný důchod od 61 let → ∅ skutečný důchodový věk 65 let**
    - **Diferencovat další podmínky pro získání starobního důchodu: např. Beveridge 40 let pobytu, Bismarck 3 roky pojištění**



# Neústavní a nesrozumitelné „důchodové pojištění“

- **Nález Ústavního soudu 2010**
  - Složitá konstrukce důchodového systému je natolik netransparentní, že je pro své adresáty de facto zcela nesrozumitelná
  - Ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění, je protiústavní, neboť ve svých důsledcích a v kombinaci s ostatními parametry a stávající konstrukcí důchodového systému **negarantuje dostatečně ústavně zaručené právo na přiměřené hmotné zabezpečení** dle čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a vede k neakceptovatelné nerovnosti mezi různými skupinami důchodových pojištěnců
    - § 15 zákona o důchodovém pojištění: 3 redukční hranice:

• do 10 500 Kč:	zápočet 100 % výdělku
• 10 500 – 27 000 Kč:	zápočet 30 % výdělku
• nad 27 000 Kč:	zápočet 10 % výdělku
    - § 15 zrušen k 30. 9. 2011
- **Komentář: § 15 je podle ÚS ČR protiústavní, protože odporuje názvu zákona („důchodové pojištění“)**
- **Nález Ústavního soudu ČR (2010) byl vládou respektován jen pokud jde o 2. redukční hranici (zvýšení na 400 % PM – odpovídá maximálnímu vyměřovacímu základu pro pojistné)**

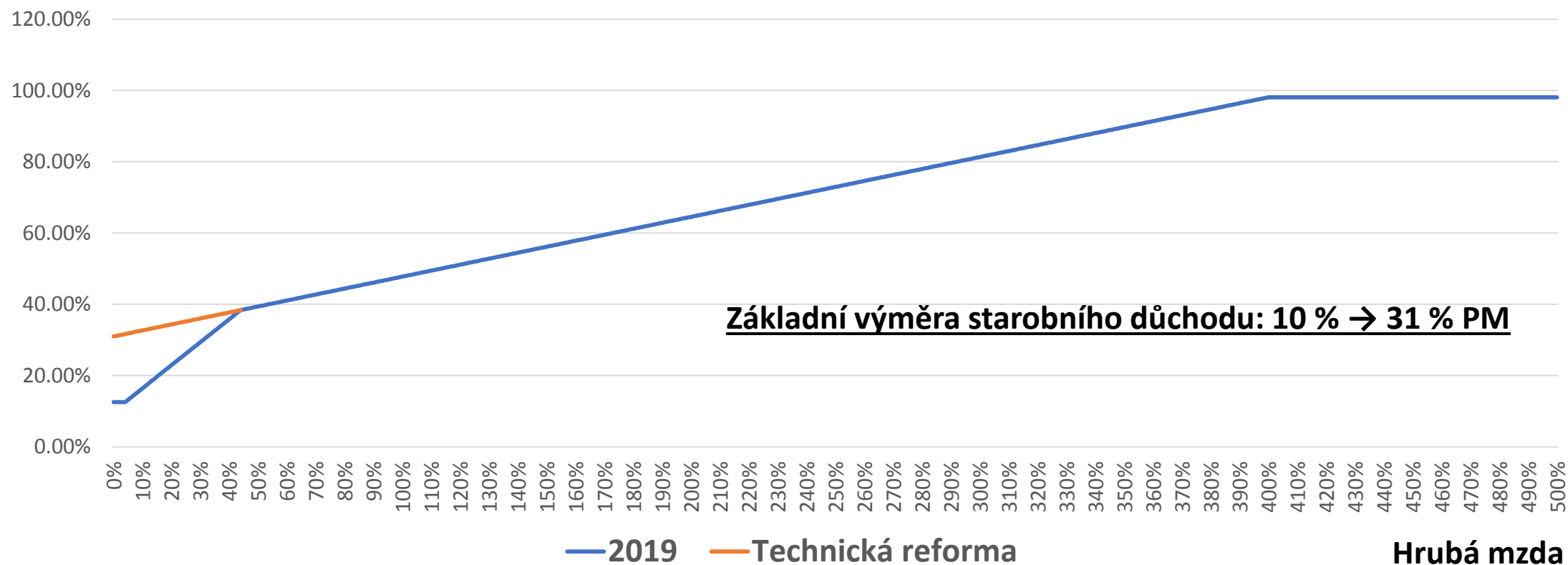
# Technická reforma sazeb základní a procentní výměry starobního důchodu (návrh)

- Základní výměra důchodu 2019:  $10 \% * PM_{2018} = 10 \% * 32\,698 = 3\,270$
- Procentní výměra důchodu 2019 (43 let pojištění, osobní vyměřovací základ [M] přesahující 44 %  $PM_{2018}$ ) v procentech  $PM_{2018}$ :  $1,5 \% * 43 * (44 \% + 26 \% * [M - 44 \%]) = 21 \% + 16,77 * M$
- Fiktivní procentní výměra důchodu, vypočtená podle předchozího vzorce, pro nulový osobní vyměřovací základ ( $M = 0$ ): 21 %
- Celkový fiktivní důchod pro nulový osobní vyměřovací základ ( $M = 0$ ):  $10 \% + 21 \% = 31 \% \rightarrow$  reformovaná sazba základní výměry důchodu (2019: 10 136 Kč měsíčně)
  - Krátit např. při souběhu se zahraničním důchodem
- Reformovaná sazba procentní výměry důchodu:  $1,5 \% * 26 \% = 0,39 \%$  za každý rok pojištění
- Na reformě „vydělají“ pouze pojištěnci s výdělkem do 44 % MP (největší chudáci)
  - Chudáci mají obvykle nárok na příspěvek na bydlení, ale nežadají o něj  $\rightarrow$  reformovat (přiznávat ročně, samostatná dávka)

# Technická reforma sazeb základní a procentní výměry starobního důchodu (návrh)

Starobní důchod (% PM)

43 let pojištění



# Technická reforma sazeb základní a procentní výměry starobního důchodu: přínos

- **Přínos reformy: ústavnost, ekonomická racionalita sazby pojistného**
- **Důsledek reformy: (možnost) snížení sazby pojistného na důchodové pojištění tak, aby nová sazba odpovídala výši procentní výměry důchodu: o cca 11 % ze mzdy**
  - **Výpadek příjmů státního rozpočtu lze nahradit zvýšením sazby daně z příjmů ze závislé činnosti o 11 % ze mzdy**
    - **Jednoduchá realizace: sloučení dnešní sazby daně (15 % ze superhrubé mzdy = 20,1 % z hrubé mzdy) s celkovým pojistným na sociální a zdravotní pojištění, placeným zaměstnancem, se sazbou 11 % ze mzdy → na 31,1 % ze mzdy**
      - „Prohození“ pojistného placeného zaměstnancem a zaměstnavatelem na důchodové pojištění a na zdravotní pojištění
      - Zrušení „solidárního zvýšení daně“ (7 % ze základu daně přesahujícího 400 % PM)
- **Nízká srozumitelnost veřejných penzí se touto reformou zásadně nemění**
  - **Možné zvýšení srozumitelnosti valorizace/indexace procentní výměry důchodu: indexace procentní výměry nezávisle na valorizaci základní výměry**

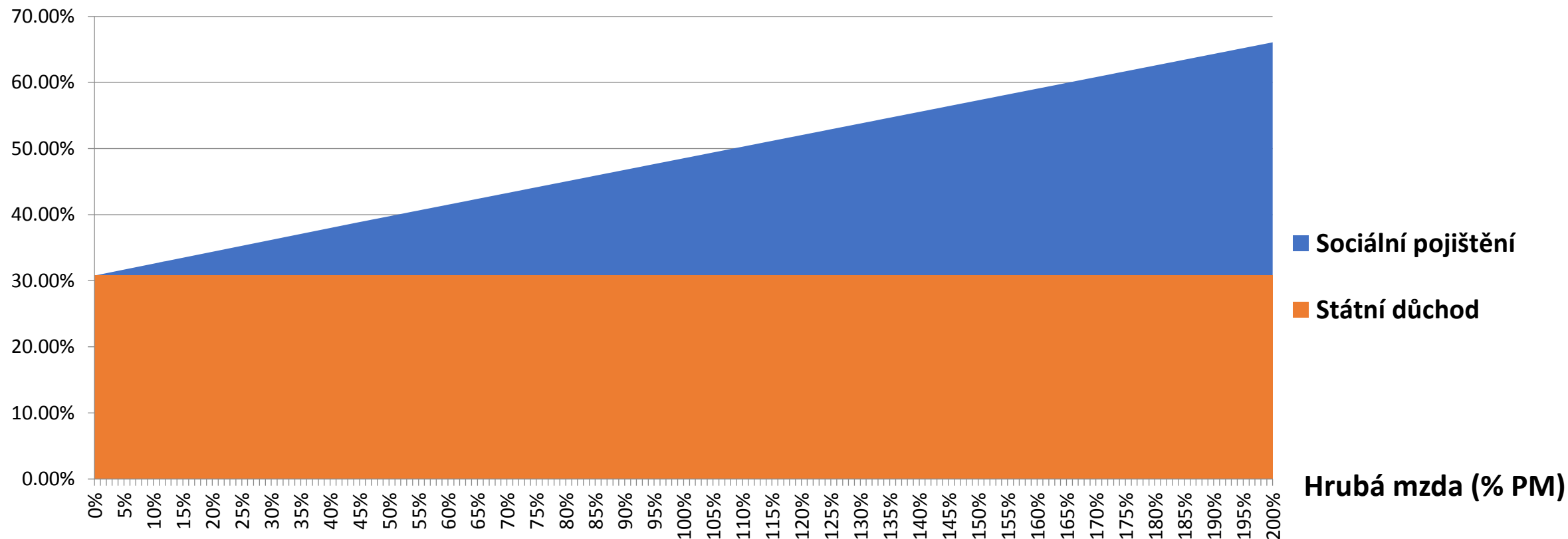


# Důchodový věk a paradigmatická reforma „důchodového pojištění“

- Důchodový věk – jediný srozumitelný parametr „důchodového pojištění“
  - Nízký důchodový věk žen → „vyhánění“ žen z pracovní aktivity, nižší důchody
- Výhodnost předčasného odchodu do důchodu = fiskální riziko
- Nevýhodnost odkladu odchodu do důchodu → není motivace pokračovat ve výdělečné činnosti
- **Paradigmatická reforma:** rozdělení na 2 pilíře s odlišnými důchodovými věky
  - **Nové sociální starobní pojištění:** podstatné zjednodušení výpočtu důchodu
    - Důchodový věk: 60 let (odpadnou předčasné důchody)
    - Automatické přizpůsobování výše důchodu střední délce života
    - Využitelnost i k dobrovolnému důchodovému pojištění
  - **Základní státní důchod: 31 % PM**
    - Důchodový věk např. 63-64 let, zvyšování o 2-3 měsíce ročně
    - Financování: z daní → celé pojistné placené zaměstnanci zahrnout do daně z osobních příjmů
- **Srozumitelný systém: předpoklad pro racionální rozhodování účastníků**

# Rozdělení českých starobních penzí na 2 penzijní pilíře: **rovný státní důchod** + **moderní sociální pojištění**

Důchod (% PM)



# Jak dál po paradigmatické reformě veřejných starobních penzí?

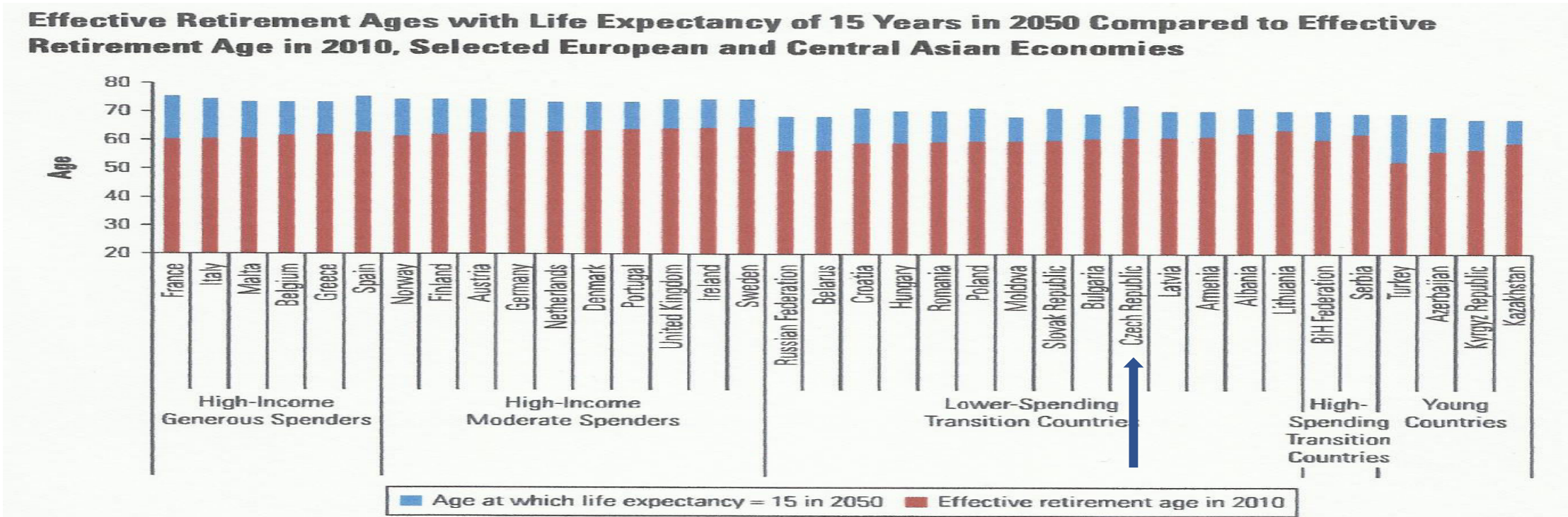
- **Přechod na rovný státní důchod a moderní sociální pojištění umožní případnou postupnou restrukturalizaci těchto dvou pilířů – bez dopadu na dosavadní důchodové nároky (politická únosnost)!**
  - **Křesťansko-demokratický model: zvyšovat sazbu pojistného, snižovat reálný státní důchod (např. jeho indexací podle cenového indexu)**
  - **Sociálně-demokratický model: zvyšovat sazbu pojistného, **ne**snižovat reálný státní důchod**
  - **Liberální model: stabilizovat reálný státní důchod, nezvyšovat sazbu pojistného**
- **Reforma daně z osobních příjmů a pojistného (placeného zaměstnanci) může předcházet reformě veřejných penzí**



# Důchodci mohou zachránit penzijní systém

- Klíčový význam důchodového věku
- 70. léta 20. století – vyspělé západní země:
  - Střední délka života důchodců: asi 15 let
  - Skromné penze, ale ne chudoba
- Česko 2030: střední délka života ve věku 65 let: 20 let (Kučera)
- **Opce 2050**: cílová střední délka života důchodců 15 let
  - Realizovatelné – i podle expertů Světové banky (2014)
  - Zvyšování efektivního důchodového věku v univerzálním systému veřejných penzí není omezeno zdravotními hledisky
  - Odpovídající efektivní důchodový věk: Česko 72 let, západní Evropa kolem 74 let
  - Odstranění budoucích potenciálních problémů s finanční udržitelností penzijních systémů, event. i prostor pro zvýšení důchodů či snížení pojistného
  - Statutární důchodový věk: základní důchod (až) 72 let, pojistný důchod (až) 65 let ?!

# Efektivní důchodové věky se střední délkou života důchodců 15 let v roce 2050, ve srovnání s rokem 2010



Schwarz, A., Arias, O. S. a kol. (2014) *The Inverting Pyramid. Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia*. Washington: The World Bank

# Děti mohou zachránit český penzijní systém

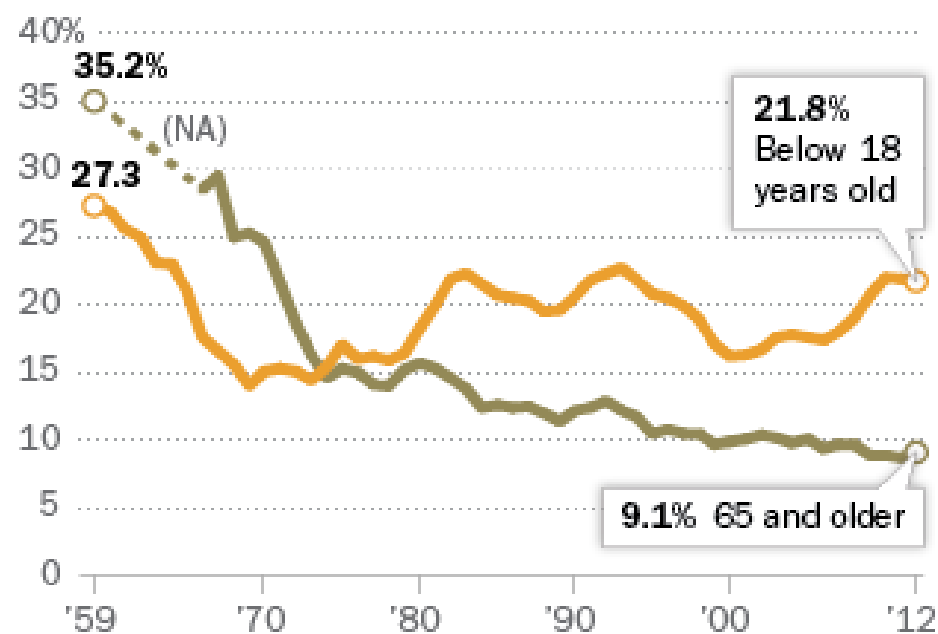
- **Narůstající populismus ve světě: zvyšující se preference důchodců před rodinami s dětmi v systémech sociálního zabezpečení**
  - Děti nemají volební právo
  - Posun levicových a pravicových stran ke střední třídě
  - Míry chudoby: 65+ < průměr < -18
  - Zvýšení českých důchodů od 2019
- **Reforma české rodinné politiky výrazně zvýší počet narozených dětí**
  - **Pronatalitní politika se opírá primárně o služby**, ne o slevy na dani či jiné rodinné dávky
  - Nárok na místo v jeslích od 1. roku a v mateřské školce od 3. roku věku dítěte, a to po dobu až 12 hodin denně (vzor: Německo, Švédsko)
  - Koncept bezplatné „celodenní školy“ (Ganztagsschule) v základní škole (místo dnešních placených „kroužků“)
  - Veřejná předškolní péče: zdarma nebo za velmi nízký poplatek (financování: obce s rozšířenou působností); „školkové“ – zrušit

# Tendence: rostoucí preference důchodců v systémech sociálního zabezpečení

Older persons tend to be less poor than average (UN)



Poverty Rates for Children and Elderly (US)



# Paradigmatická reforma rodinných dávek

- **Univerzální daňové zvýhodnění na dítě a testovaný přídavek na dítě nahradit univerzálním přídavkem na dítě, nediferencovaným podle věku či pořadí dítěte**
  - Výplata: Finanční správa (ne: Úřad práce)
  - Sazba: min. 10 % VVZ pro důchodové pojištění (2019: 3 270 Kč měsíčně)
    - Automatická každoroční valorizace přídavků na děti
- **Mateřské (peněžitá pomoc v mateřství) pro všechny rodičky (či otce apod.)**
  - Zrušit redukční hranice a zavést zdanění dávek (v celém nemocenském pojištění)
  - Sazba mateřského: 100 % z hrubé mzdy, max. ze 150 % PM
  - Minimální mateřské: 50 % PM
  - Délka výplaty: 28 týdnů + 2 týdny pro otce
- **Sleva daně z příjmů na manželku: zrušit**

# Paradigmatická reforma rodinných dávek

- **Rodičovské: univerzální dávka na všechny malé děti**
  - Poskytování dávky bez ohledu na výdělečnou činnost a umístění dítěte v jeslích či školce, bez ohledu na případné narození dalšího dítěte; dávka podléhá zdanění
  - Doba poskytování dávky: 20 měsíců
  - Sazba rodičovského: 50 % PM
  - Dávka se připisuje na Konto dítěte, rodiče si peníze mohou vybírat kdykoliv do 6. roku věku dítěte, po skončení roku se konto valorizuje podle PM
- **Porodné: zrušit nebo přejít na hodnotný finský mateřský balíček (s opcí nízkého porodného)**



# Neústavní a nesrozumitelné financování veřejné zdravotní péče

- 1993: zavedení pojistného na „veřejné zdravotní pojištění“
- Zákon o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách z roku 1992
  - Tendence k zavedení členitého systému zdravotních pojišťoven (podle německého vzoru?)
- Původně: důraz na konkurenci zdravotních pojišťoven (produkty) a na platby za výkony
  - Výsledek: exploze nákladů, platební neschopnost
  - **Důsledek: přechod k podrobnému centrálnímu řízení zdravotnictví**
    - „Úhradová vyhláška“ ministerstva zdravotnictví (na příští rok): „libovůle“ ministra zdravotnictví
    - Prostor pro libovůli v jednotlivých zdravotních pojišťovnách
      - **Při podrobném centrálním řízení jsou zdravotní pojišťovny zbytečné**
- Ústavní soud ČR 30. 10. 2013: „úhradová vyhláška“ je neústavní
- Úhradovou vyhláškou se Ústavní soud zabývá pravidelně

# Pokřivené financování veřejné zdravotní péče

- Právník Ondřej Dostál, listopad 2017:
  - Široký, ale nevymahatelný nárok pojištěnce na zdravotní péči
  - Předražené nákupy léků a materiálů
  - Pokřivený mechanismus úhrad od pojišťoven
  - Nevyvážená síť poskytovatelů
- Pojistné českého zdravotního pojištění: koncepce nemá žádnou logiku
  - Bismarckův model: pojistné platí zaměstnanci a zaměstnavatelé (50:50)
  - Beveridgeův model: národní zdravotní služba, bez pojistného, financování ze státního rozpočtu (většina postkomunistických zemí: 1 státní zdravotní pojišťovna)
  - Neoliberální model: povinné soukromé zdravotní pojištění, pojistné nezávislé na příjmech (státní příspěvky pro cca polovinu obyvatel)
  - Česko: vysoké pojistné u zaměstnanců (13,5 % ze mzdy, z toho 2/3 platí zaměstnavatel), nižší pojistné OSVČ, „osoby bez zdanitelných příjmů“ platí pojistné procentem z minimální mzdy, stát platí směšné pojistné za většinu pojištěnců („státní pojištěnci“)



# Technická a paradigmatická reforma financování zdravotní péče

- Zrušení placení pojistného osobami bez zdanitelných příjmů
- Zřízení centrálního zdravotního fondu (vzor: Německo, Holandsko)
  - Pojistné zdravotního pojištění – příjem Fondu, pojistné platí zaměstnavatelé a OSVČ, vybírá jej Finanční správa či ČSSZ
  - Stát dotuje Fond podle střednědobého plánu, resp. pravidel
  - Zdravotní pojišťovny dostávají platby za své pojištěnce od Fondu, podle dosavadních pravidel (v rámci tzv. 100% přerozdělování)
- Paradigmatická reforma (= další etapa)
  - Náhrada veřejného zdravotního pojištění Národní zdravotní správou (Beveridge) s územním členěním
  - Přeměna pojistného zdravotního pojištění na proporcionální daň z objemu mezd (13,5 % z výdělků) a z podnikatelských příjmů, která může být dále upravována podle celkové daňové či sociální politiky
    - Např.: osvobození příjmů juniorů a seniorů od této daně (v zájmu jejich vyšší zaměstnatelnosti)

# Závěry

- **České „důchodové pojištění“ je „mimo“ jakýkoliv rozumný systém**
  - Rozdělení „důchodového pojištění“ na rovný důchod (31 % PM) a skutečné důchodové pojištění povede ke srozumitelnosti veřejných penzí a k racionalizaci jejich financování
- **Sloučit daňové zvýhodnění na děti a přídavky na děti do univerzálních přídaveků na děti**
- **Zavést nárok na místo v celodenním předškolním zařízení od 1. roku věku dítěte za nízký či žádný poplatek, zavést koncepci celodenní školy bez poplatků**
- **České veřejné zdravotní pojištění je zbytečný institut**
  - Minimální reforma: jednotné inkasní místo pro pojistné, převod placení pojistného na zaměstnavatele
- **Sloučit daň z příjmů ze závislé činnosti a pojistné placené zaměstnancem, valorizovat základní slevu na dani na poplatníka, zrušit slevu na dani na manželku**
- **Reformovat mateřské a rodičovské v zájmu zvýšení natality a rychlejšího návratu žen do zaměstnání**

**Děkuji za pozornost**

[jaroslav.vostatek@vsfs.cz](mailto:jaroslav.vostatek@vsfs.cz)

[jvostatek@volny.cz](mailto:jvostatek@volny.cz)