

Vydává Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze ve spolupráci s Českou národní bankou a Ministerstvem financí ČR ve vydavatelství *Economia*, a. s., Praha

© Fakulta sociálních věd UK Praha

Adresa redakce: Vinohradská 49
120 74 Praha 2

Tel.: (02) 22 25 00 36 nebo: (02) 215 93 171

Fax: (02) 215 93 203

Šéfredaktor: Doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc.
Výkonná

redaktorka: Mgr. Renata Nováková

Publishers: Faculty of Social Sciences of the Charles University, Prague, in Cooperation with the Czech National Bank and the Ministry of Finance of the CR in Publishing House *Economia*, Prague

© Faculty of Social Sciences of the Charles University, Prague

Editor's Office: Vinohradská 49
120 74 Prague 2
Czech Republic

Editor in Chief: Zdeněk Tůma

OBSAH

Aleš BULÍŘ: Budoucnost penzijního systému v ČR 1

Zdeněk PAPEŠ: K možnostem zabezpečení ve stáří 7

Jana KLIMENTOVÁ: Reforma důchodového pojištění v l. 1989–1996 a současné problémy systému 23

Vladimír KREIDL: Penzijní reforma v ČR ..36

Ondřej SCHNEIDER: Dynamický model důchodové reformy v ČR 55

Jaroslav VOSTATEK: Penzijní reforma a systém sociálního zabezpečení 66

Dimitri VITTAS: Švýcarský Chilepur – vzor pro penzijní reformy? 76

CONTENTS

Aleš BULÍŘ: The Future of the Pension System in the CR 1

Zdeněk PAPEŠ: About Prospects of Old Age Security System 7

Jana KLIMENTOVÁ: Reform of Pension Insurance in 1989–96 and Problems of the Present System 23

Vladimír KREIDL: The Pension Reform in the CR 36

Ondřej SCHNEIDER: Dynamic Model of Pension Reform 55

Jaroslav VOSTATEK: Pension Reform and Social Security System 66

Dimitri VITTAS: Swiss Chilanpore – The Way Forward for Pension Reform? 76

Autorská práva vykonává vydavatel (viz § 4 zák. č. 35/1965 Sb. ve znění změn a doplňků). Užití částí nebo celku publikovaných textů – vč. publikovaných zpracovaných znění judikátů –, rozmnožování a šíření jakýmkoli způsobem (zejména mechanickým nebo elektronickým) bez výslovného svolení vydavatele je zakázáno.

Ediční kruh: Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Ing. Věra Kameníčková, CSc., Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., Ing. Karel Půlpán, CSc., Ing. Ondřej Schneider, Ing. Miroslav Singer, PhD., Mgr. Kateřina Šmídková, Doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc. (předseda), Doc. Ing. Miloslav Vošvrda, CSc.

Redakční rada: Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Gabriel Eichler, Ing. Michaela Erbenová, PhD., Ing. Milena Horčicová, CSc., Ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., Prof. Ing. Kamil Janáček, CSc., Ing. Tomáš Ježek, CSc., Ing. Jiří Jonáš, Ing. Jan Kláček, CSc., Ing. Pavel Kysilka, CSc., Ing. Ivan Kočárník, CSc. (předseda), Ing. Jiří Kunert, Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., Ing. Jan Mládek, CSc., Prof. Ing. Lubomír Mičoch, CSc., Ing. Jiří Pospíšil, Doc. Ing. Zbyněk Revenda, CSc., Ing. Pavel Štěpánek, CSc., Doc. Ing. František Turnovec, CSc., Doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc., Prof. Dr. František Vencovský, Prof. Ing. Karol Vlachynský, CSc.

Reforma důchodového pojištění v letech 1989–1996 a současné problémy systému

Jana KLIMENTOVÁ*

Jedním z hlavních cílů moderního systému důchodového pojištění je zajistit občanům nejvyšší možnou individuální návratnost finančních prostředků, které vložili do systému placením pojistného na důchodové pojištění, v úrovni důchodů (ekvivalence) při dohodnuté míře přerozdělení mezi „chudými“ a „bohatými“ (sociální redistribuce). Nastavení těchto základních parametrů důchodového systému musí respektovat řadu faktorů, především národní tradice a historický vývoj, zkušenosti a postoje žijících generací, stupeň ekonomického vývoje a mezinárodní souvislosti, zejména ratifikované mezinárodní úmluvy a proces integrace do EU. Důchodové pojištění tedy nelze chápat izolovaně, ale jako nedílnou součást sociálního a ekonomického systému. Jakákoliv jeho reforma ovlivní prakticky všechny občany a musí být proto výsledkem širokého společenského konsenzu.

Důchodové zabezpečení do roku 1989

Systém důchodového zabezpečení v České republice (tehdejší Československu) byl do roku 1989 v zásadě velmi velkorysý, zvláště k některým skupinám osob. Tato velkorysost se projevovala zejména v podmínkách nároku na dávky. Různé preference ve výši dávek i v podmínkách nároku řešily situace, které neměly s důchodovým systémem žádnou souvislost. Na druhé straně však byly systémem některé skupiny obyvatel diskriminovány, např. osoby samostatně výdělečně činné. Mimo to účelnost plošného poskytování některých důchodových dávek se stala problematickou, protože tyto dávky přestaly plnit svoji původní funkci. Systém důchodového zabezpečení byl financován ze státního rozpočtu, příspěvky do systému byly nedefinovanou součástí daní.

Kritické zhodnocení platné právní úpravy v roce 1990 z hlediska přechodu k tržnímu hospodářství ukázalo závažné nedostatky důchodového systému. Za hlavní byly považovány následující:

- Statičnost vyjádřená zejména soustavou omezovacích ustanovení, pro jejichž pružnou změnu nebyla stanovena pravidla. Úroveň důchodů pak nemohla pružně reagovat na vývoj mezd a životních nákladů.

* Mgr. Jana Klimentová – Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR

- Ve výši důchodu nebyla dostatečným způsobem zohledněna celoživotní úroveň pracovních příjmů. Pro výpočet důchodu se uvažovaly pouze příjmy v posledních 10 letech před odchodem do důchodu a z nich se vybíralo nejlepších 5 let.
- Nepřípravenost na budoucí věkovou strukturu obyvatelstva: na 100 ekonomicky činných občanů bude připadat stále více důchodců, což znamená, že méně ekonomicky aktivních bude nuceno uhradit více důchodů.
- Nedostatečný prostor pro individuální rozhodování o odchodu do starobního důchodu.
- Nedostatečná ochrana systému proti zneužívání některých relativně mírných podmínek nároku na dávky.
- Velmi omezená možnost „přenosu“ získaných nároků do jiných zemí při volnějším pohybu obyvatelstva (v produktivním i v důchodovém věku).
- Nedostatečné možnosti pro individuální dobrovolné formy důchodového pojištění.

Po předlistopadovém režimu jsme tedy zdědili důchodový systém neschopný reagovat na očekávaný demografický ani připravovaný ekonomický vývoj.

Cílem reformy důchodového zabezpečení bylo tyto nedostatky odstranit. To však bylo možné pouze realizací zcela zásadních změn, které přinesly na jedné straně řadu zlepšení současného stavu, na druhé straně však i určitá omezení nutná k udržení únosných nákladů na důchody.

Reforma důchodového zabezpečení

Souběžně s ekonomickou reformou byla na počátku 90. let zahájena i zásadní reforma důchodového systému. Cílem transformačního procesu bylo vytvořit systém:

- odpovídající potřebám tržní ekonomiky,
- podněcující jednotlivce i sociální skupiny k odpovědnosti za svoji sociální situaci a k sociální nezávislosti, zejména na státu,
- respektující mezinárodní konvence a vyhovující požadavku harmonizace soustav sociálního pojištění.

Významným aspektem reformy je omezení závislosti občanů na státu. Ta byla v minulém režimu nadměrná. Role státu se oproti minulosti změnila a byla také přesněji definována. Na jedné straně se vytvářejí a rozvíjejí podmínky pro to, aby občané mohli vlastními silami a vlastním přičiněním řešit stále více sociálních problémů, situací a událostí, na druhé straně pak stát může zasahovat pouze tam, kde občan vlastními silami ani silami rodiny nestačí.

Důchodové pojištění se určitým způsobem dotýká každého občana. Dávky důchodového pojištění pobírá 2,523 mil. občanů, což je čtvrtina celé populace a více než polovina populace v aktivním věku. Placením příspěvků na důchodové pojištění jsou zatíženi všichni ekonomicky aktivní občané. Výše příspěvků na důchodové pojištění má tak vliv na jejich příjmy a životní úroveň jejich rodin. Příspěvky platí také zaměstnavatelské organizace, což se projevuje v nákladech na pracovní sílu, a tím i v ceně výrobků. Výdaje na důchodové pojištění představují v současné době takřka 9 % hrubého domácího produktu.

Reforma důchodového zabezpečení probíhala v návaznosti na reformu celého sociálního systému v následujících krocích:

- *V letech 1990–1992 byly zrušeny preference v důchodovém systému, tzn. byly zrušeny tzv. osobní důchody, jejichž výše byla stanovena na základě politického rozhodnutí a preference vyplývající ze zaměstnání vykonávaných v obzvláště namáhavých a rizikových podmínkách. Současně byla odstraněna diskriminace osob samostatně výdělečně činných.*
 - *V roce 1993 bylo zavedeno pojistné jako zvláštní platba mimo daňový systém. V souvislosti se zavedením pojistného bylo nutné dobudovat orgány vybírající pojistné a změnit tak celou organizaci sociálního zabezpečení. Doba, za niž je pojistné zapláceno, a výše vyměřovacího základu, z něhož je pojistné placeno, se staly rozhodnými pro stanovení výše důchodových dávek. Příjmy z pojistného však zůstaly nadále příjmem státního rozpočtu a ze státního rozpočtu jsou nadále hrazeny i výdaje na dávky.*
 - *V roce 1994 byl založen dobrovolný systém penzijního připojištění se státním příspěvkem.*
 - *V letech 1990–1995 byly důchody celkem desetkrát valorizovány. Cílem zvyšování důchodů bylo nejen zmírnit důsledky transformace ekonomiky projevující se zvýšenou inflací, ale i odstranit dříve vzniklé rozdíly mezi důchody přiznanými v různých obdobích jako předpoklad pro zavedení nového zákona o důchodovém pojištění.*
 - *Návrh zákona o důchodovém pojištění se stal v letech 1994–95 předmětem velkých diskuzí, které měly závažné politické pozadí. Důvodem bylo zejména navržené zvyšování věkové hranice. Nový zákon platný od 1. 1. 1996 upravuje dávkový systém (okruh pojištěných osob, podmínky nároku na dávky a výpočet dávek) tak, aby i přes nepříznivý demografický vývoj bylo v budoucnu možné v zásadě zachovat současnou úroveň odvodového zatížení ekonomicky aktivních a podílu sociálních výdajů na hrubém domácím produktu a aby u vyplácených důchodů byla umožněna těsnější vazba na mzdový a cenový vývoj.*
 - *Zároveň se zákonem o důchodovém pojištění byl zaveden zvláštní účet důchodového pojištění jako součást státních finančních aktiv. Příjmy i výdaje na důchodové pojištění jsou i nadále součástí příjmů a výdajů státního rozpočtu, ale na zvláštním účtu důchodového pojištění budou vedeny prostředky vzniklé jako rozdíl mezi příjmy z pojistného na důchodové pojištění a výdaji na dávky důchodového pojištění a jeho správu. Prostředky tohoto účtu mohou být použity pouze na zvýšení dávek nebo na úhradu záporného salda příjmů a výdajů z minulého období.*
- Transformačním procesem v období 1990–1996 byl vytvořen důchodový systém založený na dvou pilířích:*
- *základním povinném systému důchodového pojištění, ve kterém je uplatňován princip sociální solidarity a jehož financování je průběžné (nevytváří se fond, z příspěvků pracujících jsou v daném období bezprostředně vypláceny důchody);*
 - *dobrovolném penzijním připojištění se státním příspěvkem koncipovaném jako individuální spoření a založeném na kapitálovém financování.*

Základní povinné důchodové pojištění

Hlavní principy základního povinného důchodového pojištění jsou následující:

- *sociální solidarita s relativně vysokou příjmovou redistribucí (pojistné je placeno z celých příjmů, ale příjmy pro výpočet dávek jsou redukovány,*

- takže relativní úroveň důchodů s rostoucím příjmem klesá – relace důchodu k hrubé mzdě klesá z více než 80 % při podprůměrné mzdě na méně než 40 % při dvojnásobku průměrné mzdy);
- průběžné financování;
 - systém je povinný pro všechny ekonomicky aktivní osoby;
 - princip definovaných dávek (výše dávky je pro individuálně dosažený počet let pojištění a výdělek stanovena zákonem) nahrazujících příjem v případě stáří (starobní důchod), invalidity (plný a částečný invalidní důchod) a úmrtí (vdovský, vdovecký a sirotčí důchod);
 - systém je jednotný (neexistují v něm žádné rozdíly podle odvětví či profesí, a to ani pro státní úředníky či horníky);
 - konstrukce dávek je kombinací dvou složek: jednotné základní a procentní výměry odvozené z výše výdělku a doby pojištění;
 - stát garantuje systém ekonomicky i právně:
 - relace průměrného starobního důchodu k průměrné čisté mzdě je v posledních několika letech poměrně stabilní a činí cca 57 %;
 - systém je spravován státní institucí a příjmy a výdaje systému jsou součástí státního rozpočtu.

Zákon o důchodovém pojištění zavedl od 1. 1. 1996 v základním systému následující změny:

- Nově stanovil pravidla účasti na tomto pojištění.
- Umožnil zaplacení až 10 let pojištění pro získání nároku na důchod.
- Rozšířil možnosti předčasného odchodu do starobního důchodu:
 - a) předčasný odchod do starobního důchodu je možný dva roky před dovršením důchodového věku v případech, kdy pojištěnec získal 25 let doby pojištění a byl nejméně 180 dnů veden v evidenci úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání; v tomto případě je důchod dočasně snižován v období před dovršením důchodového věku a poté vznikne nárok na důchod bez snížení (novelou zákona přijatou v roce 1997 byla tato možnost rozšířena na skupinu osob, kterým byl odejmut invalidní důchod a do dosažení důchodového věku jim chybí nejvýše 5 let v případě plného invalidního důchodu a 2 roky v případě částečného invalidního důchodu);
 - b) předčasný odchod do starobního důchodu je možný rovněž tři roky před dovršením důchodového věku na základě dobrovolného rozhodnutí; snížení za dřívější odchod je v tomto případě nižší než v případě předcházejícím, je však trvalé, důchod se při dosažení věkové hranice již nepřepočítává.
- Nově byl zaveden důchod vdovecký poskytovaný za stejných podmínek jako důchod vdovský.
- Zpřísnily se podmínky nároku na některé důchody:
 - a) věkové hranice pro nárok na starobní důchod se postupně zvyšují tak, aby v dlouhodobějším časovém horizontu byla zabezpečena úhrada nákladů na důchody při zachování jejich současné úrovně a bez výrazného zvyšování sazeb pojistného na důchodové pojištění; podle zákona se zvyšují věkové hranice postupně tak, že v roce 2007 budou odcházet do důchodu muži v 62 letech a ženy podle počtu vychovaných dětí v 57–61 letech, tj. za 12 let zvýšení o 2 roky pro muže a o 4 roky pro ženy;
 - b) pojem „plná invalidita“ byl zcela nově definován: z dosavadních 4 možných definic zbyly pouze dvě (schopnost soustavné výdělečné činnosti jen za zcela mimořádných podmínek podmíněných zdravotním posti-

- žením, pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti nejméně o 66 %); byla zrušena tzv. profesní invalidita;
- c) byly zpřísněny také podmínky pro nárok na vdovský důchod.
- Patrně největší změny doznal způsob výpočtu důchodu:
 - a) výše důchodu již není omezována „maximální hranicí důchodu“;
 - b) změnila se pravidla pro stanovení výdělků rozhodných pro výpočet důchodu; postupně se prodlužuje období, ze kterého jsou tyto výděлки počítány, přičemž výděлки se indexují podle růstu průměrné mzdy; zavedená omezení výdělků rozhodných pro výpočet důchodů se zvyšují podle zákonem stanovených pravidel.
 - Byl zaveden systém valorizací (zvyšování) vyplácených důchodů umožňující pružně reagovat na růst cen a mezd (podle zákona je nutné důchody zvýšit při 5% růstu cen o růst cen a nejméně o jednu třetinu průměrného růstu reálné mzdy v předcházejících dvou kalendářních letech; vláda však může zvýšit důchody i výrazněji, jak se stalo při prvních dvou valorizacích v roce 1996, kdy při 18% růstu mezd a 9% růstu cen byly důchody zvýšeny o 13 % při první a o 8 % při druhé valorizaci (v rámci úsporných opatření pro rok 1998 bylo valorizační pravidlo dočasně pro tento rok zpřísněno tak, že vláda je povinná valorizovat důchody až při nárůstu spotřebitelských cen o 10 % a pouze o 70 % tohoto růstu).

Přestože v průběhu diskuzí o návrhu zákona o důchodovém pojištění bylo nutné ustoupit od některých námětů a zmírnit některá navržená opatření, je možné konstatovat, že jeho přijetím se podařilo v zásadě realizovat hlavní záměry transformace důchodového zabezpečení v oblasti podmínek nároku a úrovně důchodů.

Způsob a organizace financování základního důchodového systému zůstávají otevřeným a diskutovaným problémem. V důsledku rychlejšího růstu mezd než průměrné výše důchodů a dále v důsledku velmi nízké nezaměstnanosti (3 %) byl přes zvyšující se počet důchodů v letech 1993–1995 příjem z pojistného vyšší než výdaje na dávky. To umožnilo od 1. 1. 1996 snížit příspěvkovou sazbu z 27,2 % na 26 %. Její další snižování však již bude obtížné. Pojistné platí zaměstnanci ve výši 6,5 % z hrubé mzdy, zaměstnavatelé ve výši 19,5 % z objemu hrubých mezd a osoby samostatně výdělečně činné ve výši 26 % nejméně z 35 % rozdílu mezi svými příjmy a výdaji před zdaněním. Výběr tohoto pojistného a jeho kontrola, stejně jako evidence dob pojištění a výpočet a výplata dávek jsou prováděny státní institucí – Českou správou sociálního zabezpečení.

Zdaňování v základním systému je následující: Pojistné na důchodové pojištění se hradí z hrubého příjmu (hrubých mezd) před zdaněním. Důchody jsou předmětem daně z příjmu až od výše 120 000 Kč ročně, tj. 10 000 Kč měsíčně (po zvýšení v srpnu 1997 činí průměrná měsíční výše starobního důchodu 5 133 Kč), a to samostatně (nesčítají se pro účely zdanění s ostatními příjmy).

Penzijní připojištění se státním příspěvkem

Penzijní připojištění se státním příspěvkem je založeno na *následujících principech*:

- ekvivalence mezi příspěvky účastníka a jeho budoucími nároky (solidarita a přerozdělování jsou omezené);

- dobrovolná účast v systému;
- systém provozují zvláštní soukromé subjekty – penzijní fondy – za účelem dosažení zisku a na základě konkurenčního prostředí;
- je zavedena zvláštní forma státní podpory: ze státního rozpočtu jsou poskytovány přímé příspěvky v závislosti na výši příspěvku účastníka, a to namísto daňového zvýhodnění příspěvků, a dále daňové úlevy při vyplácení dávek a při hospodaření penzijních fondů;
- sociální charakter systému je určen:
 - a) zákonnými pravidly pro rozdělení zisku, z něhož lze použít nejvýše 10 % pro akcionáře penzijního fondu a nejméně 90 % pro účastníky;
 - b) typem dávek (zajištění povinně ve stáří a dále při invaliditě, úmrtí a po určité době účasti);
 - c) způsobem státní podpory (státní příspěvek je výrazně regresivní a nezvyšuje se již, pokud příspěvek účastníka přesáhne cca 5 % průměrné mzdy);
- způsob financování je kapitálově rezervní za podmínky plného kapitálového krytí vytvořených nároků;
- penzijní plány jsou příspěvkově definované (výše dávky se odvozuje z výše úspor na osobním účtu);
- vznik penzijního fondu povoluje státní orgán, který současně dohlíží na dodržování zákona.

Zákon o penzijním připojištění se státním příspěvkem je pouze rámcový. Zajišťuje zejména přenositelnost nároků účastníků, stanovuje maximální čekací dobu na penzi, definuje typy dávek, nařizuje diverzifikaci investic, vymezuje pravomoci státního dozoru, který vykonává ministerstvo financí. Státní dozor schvaluje především členy orgánů penzijních fondů, depozitáře, statut a penzijní plány. V současné době je připraven vládní návrh novely zákona, který se zaměřuje především na jeho zpřesnění zejména v souvislosti s pravidly hospodaření penzijních fondů a poskytování státního příspěvku, neobsahuje však žádné náměty na změnu základní koncepce systému.

Pokud jde o *zdaňování v penzijním připojištění*, příspěvky účastníků jsou placeny z příjmů po zdanění (to se týká i případných příspěvků zaměstnavatelů). Toto zdanění příspěvků je však kompenzováno státním příspěvkem. Dávky z penzijního připojištění jsou zdanitelné pouze v té části dávky, která byla vytvořena výnosy z hospodaření penzijního fondu, nikoliv příspěvky účastníka nebo státními příspěvky. Tato zdanitelná část dávky se daní zvýhodněnou daňovou sazbou, které podléhají také např. úroky z úspor obyvatelstva nebo dávky vyplácené komerčními pojišťovnami z důchodového pojištění. Kromě zvýhodněné sazby daně je další výhodou to, že dochází k od-sunu placení daně z úroků a dividend až na dobu výplaty dávky a celé úroky a dividendy se kapitalizují a zvyšují účastníkům jejich výsledné dávky.

Prvním fondům bylo udělováno povolení k činnosti od září 1994. Významnější působení penzijního připojištění se státním příspěvkem na úroveň důchodového pojištění občanů však nelze očekávat dříve než okolo roku 2005, kdy výše penzí z tohoto systému dosáhne významnější úrovně.

K 1. srpnu 1997 bylo evidováno 39 penzijních fondů s celkovým počtem cca 1,6 mil. účastníků, tj. více než čtvrtina ekonomicky aktivní populace. Státní příspěvek vyplacený všem účastníkům činil v roce 1996 zhruba 1,7 mld. Kč, což představuje necelé 0,5 % státního rozpočtu. Celkový majetek penzijních fondů obnáší v současné době cca 13 mld. Kč, tedy necelé 1 % hrubého domácího produktu.

Průběh transformace českého důchodového systému a její výsledky jsou zcela v souladu s doporučeními expertů OECD uvedenými ve zprávě o důsledcích stárnutí zpracované v první polovině roku 1996.

Jako hlavní problém v oblasti důchodového pojištění byl experty zdůrazněn růst nákladů na důchodové pojištění a v důsledku toho zvyšující se finanční zatížení ekonomicky aktivních. Proto se doporučuje, aby reformy důchodových systémů usilovaly o systém, který by byl přijatelný pro všechny generace. Jako účinný nástroj k dosažení tohoto cíle se navrhuje:

- Především postupně zvyšovat věkovou hranici pro nárok na starobní důchod a umožnit předčasný odchod do starobního důchodu při odpovídající redukci důchodu i odložený odchod do důchodu s odpovídajícím zvyšováním důchodu, což je v českém systému od 1. 1. 1996 plně respektováno. Odpovídající redukce či zvýšení důchodů se doporučují stanovit na základě pojistné matematických metod (v ČR jsou redukční sazby výhodnější než sazby stanovené těmito metodami).
- Podmínky nároku na důchod se doporučuje zpřísnovat i nepřímo, prodlužováním doby pojištění nutné pro získání nároku (v ČR byla prodloužena minimální doba pojištění pro nárok na redukovaný starobní důchod).
- Postupně snižovat úroveň dávek:
 - snižováním náhradového poměru (ten v ČR v počátečním období transformace klesal, v posledních letech však již byl konstantní a jeho současná úroveň by se neměla dále snižovat);
 - omezením valorizace (nová úprava v ČR umožňuje vládě v případě potřeby významně omezit valorizaci, což se také stalo v rámci úsporných opatření na rok 1998);
 - prodlužováním období, ze kterého budou započítávány výdělky rozhodné pro výpočet důchodu (v ČR probíhá proces prodlužování rozhodného období z 10 let na 30 let);
 - zdaňováním dávek (úprava zavedená od 1. 1. 1996 bude významněji působit v následujících letech);
 - redukcí započitatelných příjmů pro dávky (současné hranice pro redukci jsou 5 600 Kč a 11 200 Kč, od 1. 1. 1998 zvýšené na 5 900 Kč a 11 800 Kč), silnější, než je redukce příjmů pro pojistné (v ČR nejsou tyto redukce zavedeny);
 - odstraňováním preferenčního zdanění (v ČR byly odstraněny všechny preference zavedené v dávkovém systému);
 - nespoleháním se jen na systém definovaných dávek či pouze na státní systém (v ČR od r. 1994 existují vedle sebe dva systémy, z nichž povinný státní systém je založen na průběžném financování a druhý, dobrovolný na financování kapitálovém).

Hlavní problémy současného důchodového systému

Základní povinné důchodové pojištění

V základním povinném důchodovém pojištění lze očekávat následující trendy:

1. Zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, byla zavedena nová, dvousložková konstrukce výpočtu důchodu. Oproti vládnímu návrhu

parlamentem schválený zákon obsahuje takovou konstrukci výpočtu nově přiznaných důchodů, která opět vyvolává rozdíly mezi důchody přiznanými podle nového zákona a důchody přiznanými do 31.12.1995.

2. Relace průměrného plného starobního důchodu a hrubé mzdy se postupně snižovala od 51 % v roce 1989 až na 44 % v roce 1996.
3. Cenový vývoj na počátku transformace ekonomiky, zejména v roce 1991, způsobil takový pokles reálné hodnoty důchodů, který se dosud nepodařilo vyrovnat. Reálná hodnota důchodu klesla ze 100 % v roce 1989 na 76 % v roce 1993. Od té doby roste, avšak stále ještě nedosahuje předtransformační úrovně; po zvýšení v srpnu 1997 překročila hranici 90 %.
4. Používaný systém valorizací, zejména vyšší valorizace základní složky důchodu (před jejím zavedením valorizace o pevné částky), vede k postupnému snižování diferenciací vyplácených důchodů, a to i přesto, že byla zrušena všechna maximální omezení výše důchodů (to je naopak příčinou ojedinělého výskytu vysokých důchodů). Snižování diferenciací zvýhodňuje nižší důchody, které se vyskytují zejména mezi pozůstalostními a částečnými invalidními důchody. V důsledku toho tyto druhy důchodů rostou v průměru rychleji než důchody starobní. Tento vývoj může v relativně krátké době způsobit narušení nastavených proporcí mezi základními druhy důchodů. Podíl základní výměry na celkové výši důchodu neustále roste: z 20 % bezprostředně po účinnosti zákona na současných 24 %.
5. I když jsou důchody vypočtené podle nové konstrukce relativně vyšší, mohou v blízké budoucnosti vznikat problémy s plněním úmluv MOP týkajících se úrovně důchodů. Plnění úmluv se určitým způsobem hodnotí i při vstupu do evropských struktur. Příčinou těchto problémů by mohlo být zejména pozastavení valorizací pevných částek omezujících výdělky rozhodné pro výpočet důchodu. Česká republika ratifikovala dvě úmluvy MOP, které se týkají důchodového pojištění:
 - pro starobní důchody úmluvu č. 128:
podle této úmluvy musí relace starobního důchodu po 30 letech pojištění při 1,25násobku průměrné mzdy v národním hospodářství k této mzdě dosahovat nejméně 45 %; tuto požadovanou relaci nelze uvádět do souvislosti s často používaným údajem o relaci průměrného vypláceného starobního důchodu a mzdy, která je v posledních letech již zmíněných 44 %;
 - pro invalidní důchody a důchody pozůstalých úmluvu č. 102:
podle této úmluvy příjmy rodiny se dvěma dětmi a závislou manželkou při příjmu manžela na úrovni 1,25násobku průměrné mzdy nemají při vzniku invalidity manžela, resp. při jeho úmrtí poklesnout na méně než 40 % původních příjmů;
- Z výsledků výpočtů plnění úmluv plyne, že:
 - V současné době ČR ještě úmluvy plní.
 - Plnění úmluvy v oblasti starobních důchodů je třeba důsledně prověřovat při každém návrhu nových opatření.
 - V případě invalidních důchodů jsou ještě určité rezervy.
 - Důchody pozůstalých významně převyšují požadovanou úroveň.
6. Poměr počtu důchodců k počtu osob platících pojistné velmi rychle narůstá: ze 44 % v roce 1980 na 54 % v roce 1996, přičemž pro starobní důchody vzrostl tento poměr ve stejném období z 28 % na 38 %. Z hle-

diska struktury důchodů podle druhu důchodu roste podíl starobních důchodů na celkovém počtu důchodů, zřejmě i v důsledku možnosti odchodu do předčasného starobního důchodu. Mírně narůstal podíl plných invalidních důchodů a klesal podíl částečných invalidních důchodů, a to až do roku 1995. Nový systém posuzování invalidity tento nepříznivý trend zastavil a nastartoval jeho obrat, takže od roku 1996 začalo přibývat částečných invalidních důchodů a ubývat plných invalidních důchodů. Podíl vdovských důchodů mírně klesá.

7. Od roku 1993 byl zaveden nový způsob financování základního systému z pojistného na sociální pojištění stanoveného příspěvkovou sazbou nezávislou na výši příjmů, nikoliv z daní progresivně se zvyšujících s příjmovou úrovní. V příjmové stránce systému je tak uplatňována menší sociální solidarita než v daní z příjmů.
8. Od zavedení nového způsobu financování důchodů bylo možné explicitně uvádět příjmy a výdaje důchodového systému. Nadále však příjmy z pojistného byly součástí státního rozpočtu. Od 1.1.1996 byl v rámci státního rozpočtu zaveden účet důchodového pojištění, což vyžaduje vzniklé přebytky použít pouze pro účely důchodového pojištění, a to i převedením do následujícího roku. Až do roku 1996 příjmy systému mírně převyšovaly výdaje. Od roku 1997 však již budou výdaje převyšovat příjmy. Tento trend může být zmírněn, pokud budou přijata navrhovaná úsporná opatření, která mohou přispět k dosažení alespoň dočasné finanční rovnováhy.
9. Administrativní výdaje na základní povinný systém v roce 1996 dosáhly 2,2 % celkových výdajů, přičemž platby spojmů činí 0,3 %. V rozpočtu na rok 1997 se počítá s administrativními výdaji na úrovni 1,9 % celkových výdajů a platby spojmů se budou zvyšovat. Finanční prostředky určené na skutečný provoz správy nevytvářejí dostatečný prostor pro další rozvoj systému (prodlužuje se doba řízení, oddaluje zavedení osobních kont atd.).
10. Příjmy systému důchodového pojištění jsou v rozhodující míře ovlivněny i úspěšností výběru pojistného. Ta je dosud na velmi dobré úrovni, zejména v porovnání s jinými zeměmi střední a východní Evropy. Může však být nepříznivě ovlivněna jak nutností zvyšovat příspěvkové sazby, tak celkovým ekonomickým vývojem a rovněž neúměrným posílením solidárních a nivelizačních prvků (růst podílu základní výměry na celkovém důchodu, zápočet náhradních dob jako dob pojištění pro výši důchodu, vyšší redukce výdělků rozhodných pro výpočet důchodu).
11. Relace výdajů na důchodové pojištění k HDP, v důsledku vývoje HDP a nutnosti kompenzovat zvyšující se životní náklady důchodců, mírně narůstá: v posledních 10 letech se pohybovala od 8 % do 9 %. Ve struktuře sociálních výdajů však podíl výdajů na důchodové pojištění až do roku 1995 klesal, zatímco rostl podíl výdajů na zdravotní pojištění. V roce 1996 došlo k určité stabilizaci relací.
12. Podle modelových propočtů lze za předpokladu, že se věková hranice bude do roku 2007 – podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění – zvyšovat, a za předpokladu zachování současné relace důchodu k hrubé mzdě (44 %) očekávat, že bude nutné zvýšit příspěvkovou sazbu na 36 % v roce 2020. Pokud by byla zachována příspěvková sazba 26 %, vznikl by do roku 2020 deficit na úrovni zhruba 30 měsíčních výplat důchodů.

Za hlavní problémy penzijního připojištění se státním příspěvkem lze považovat:

1. Administrativní výdaje jsou ve srovnání se základním systémem vysoké. Jsou ovlivněny zejména počátečními vyššími náklady na zahájení činnosti fondů a dále vyššími výdaji v důsledku konkurenčního prostředí (zejména na reklamu, dealerské sítě apod.).
2. Průměrný příspěvek účastníka nerostl a zůstává na úrovni 300 Kč měsíčně, a tedy jeho relace k průměrné mzdě od zahájení činnosti systému před 3 roky postupně klesá (z 4,4 % v roce 1994 na 2,7 % v roce 1997). Rychle zaostává i úroveň státního příspěvku poskytovaného účastníkovi.
3. Průměrný příspěvek účastníka 300 Kč zvýšený o příslušný státní příspěvek 75 Kč (snížený po dvou letech účasti v systému) činí v roce 1997 cca 3,4 % očekávané průměrné mzdy. Pokud by tato relativní úroveň příspěvků byla zachována i v budoucnu, pak lze pro současné účastníky systému očekávat, že jejich penze z penzijního připojištění v relaci k výdělku dosahovanému před odchodem do důchodu bude zhruba dosahovat 5 % po 10 letech pojištění, 8 % po 15 letech pojištění a 15 % po 25 letech pojištění (výpočet byl proveden pro doživotní důchod muže vyplácený od jeho 60 let věku).
4. V období nejméně dalších 10 let budou tedy dávky z penzijního připojištění jen méně významnou částí důchodových příjmů, a to zvláště v případě, že systém nezačne být významným způsobem atraktivnější.
5. Příznivá není ani věková struktura účastníků, neboť více než 50 % jich je ve věkové skupině nad 45 let. V důsledku toho systém neplní jedno ze svých základních poslání, kterým je dlouhodobé spoření na stáří, a mění se v systém krátkodobých úspor se státní podporou.

Dosavadní vývoj systému penzijního připojištění se státním příspěvkem lze v zásadě rozdělit na tři stadia:

1. rychlý rozvoj v období 10/1994–12/1995, ve kterém počet účastníků vzrostl na 1,3 mil. osob;
2. období stagnace v průběhu roku 1996, které znamenalo jen nepatrný nárůst počtu účastníků na 1,6 mil. osob;
3. v roce 1997 může nastat období poklesu významu systému jak v důsledku ekonomického vývoje a snižující se důvěry občanů v dlouhodobé spoření, tak v důsledku malé podpory rozvoje tohoto systému od státu (zejména valorizace státního příspěvku).

Možnosti dalšího vývoje důchodového systému

Finanční problémy důchodových systémů ve většině zemí, způsobené demografickým, technologickým a zejména ekonomickým vývojem, vyvolávají naléhavou potřebu hledat řešení. Důchodové systémy se dostávají do paradoxní situace: na jedné straně je nutné, aby systém stále významněji zmírňoval důsledky stárnutí populace a pomáhal lidem postiženým technologickým a ekonomickým vývojem, a na druhé straně národní ekonomiky považují rostoucí náklady na důchodové systémy za překážku svého rozvoje.

Řešení těchto problémů hledají odborníci již delší dobu v úsporách v rámci existujícího uspořádání důchodových systémů, zejména ve zpřísnování podmínek nároku na důchody a někdy i ve snižování úrovně dávek. Realizace takových opatření je politicky a sociálně velmi obtížná a navíc růst výdajů na důchodové systémy sice zpomalí, ale nemusí znamenat dlouhodobě perspektivní řešení. Proto se začalo uvažovat a diskutovat o zásadních, koncepčních změnách ve financování důchodových systémů.

K tomu, aby bylo možné do budoucna zajistit financovatelný a pro občany akceptovatelný systém důchodového pojištění, je nezbytně nutné pokračovat v reformování současného průběžného základního systému. Realizace těchto reforem je však rovněž nezbytným předpokladem pro jeho zásadní změnu zavedením povinného důchodového spoření.

Pokračování reformy současného základního povinného systému

Na základě analýzy současného stavu a s ohledem na doporučení mezinárodních organizací je nutné uvažovat o následujících námětech na změny současného českého důchodového systému:

- Část důchodu, jejíž výše není vázána na zaplacené pojistné (základní výměra), považovat za státní zaopatření a hradit ji – plně nebo alespoň zčásti – v rámci nejširší sociální solidarity ze státního rozpočtu. Systém by tak spolufinancovaly všechny vrstvy obyvatelstva a umožnilo by to snížit pojistné.
- Dílčími opatřeními posilovat pojistný charakter části důchodu závislé na placení pojistného a jeho výši. Toho lze dosáhnout následujícími opatřeními:
 - (1) předčasné odchod do starobního důchodu umožnit pouze při odpovídající redukci důchodu a obdobně i odložený odchod do důchodu zhodnotit odpovídajícím zvyšováním důchodu;
 - (2) omezit souběh důchodu a příjmu z pracovní činnosti;
 - (3) snížit procentní výměru vdovských a vdoveckých důchodů a omezit celkovou výši důchodů pozůstalých po jednom zemřelém např. na 100 – 120 % důchodu zemřelého;
 - (4) zvýšit minimální sazby pojistného pro osoby samostatně výdělečně činné;
 - (5) omezit zápočet tzv. náhradních dob pojištění pro výši důchodu (první krok již byl učiněn schválením poslední novely zákona o důchodovém pojištění);
 - (6) zrušit zápočet doby pojištění před 18. rokem věku pro výši důchodu (prakticky všichni studují a neplatí pojistné).
- Pokračovat ve zvyšování věkové hranice i po roce 2007 až na 65 let pro muže i ženy, a to buď stejným tempem jako dosud, nebo zvážit jeho zrychlení např. na zvyšování věku o 3 měsíce za rok pro muže a o 6 měsíců za rok pro ženy.

Pokud by byla zachována současná relace důchodu ke mzdě (44 %) a platná právní úprava (podle zákona č. 155/1995 Sb.), znamenalo by pokračování ve zvyšování věkové hranice současným tempem zvýšení příspěvkové sazby na 31 % v roce 2020 a při zrychleném tempu na 29 % v roce 2020.
- K úhradě zvyšujících se výdajů lze uvažovat o zvýšení příspěvkové sazby na cca 29 % a vytvoření určité finanční rezervy. To by umožnilo vytvořit fond (např. státem kontrolovaný fond oddělený od státního rozpočtu), do kterého by se shromažďovaly přebytky v letech 1999–2009; tyto přebytky

by umožnily krýt očekávaný deficit do roku 2020 v případě, že výnosy z fondu by se vyvíjely podle určitých předpokladů. Po tomto období by se však začal opět vytvářet deficit a bylo by nutné uvažovat o dalších opatřeních.

Zdokonalení penzijního připojištění

Penzijní připojištění se státním příspěvkem vyžaduje urychlenou a možná i zásadní změnu, pokud má být funkčním prvkem celého důchodového systému. Je třeba, aby se v současné době převládající systém krátkodobých úspor změnil na původně zamýšlený systém dlouhodobého spoření. Rozvoj penzijního připojištění se státním příspěvkem může být pozitivně ovlivněn:

- prováděním valorizace státního příspěvku tak, aby jeho relativní význam dosáhl nejméně úrovně při zavedení systému,
- poskytnout určitá zvýhodnění pro daňovou podporu vstupu zaměstnavatelů do systému.

Rozvoj systému je však také významně ovlivněn důvěrou občanů v tento institut, která plyne z celkového ekonomického vývoje. Proto by zřejmě bylo žádoucí neustále zdůrazňovat právní garance státu za rozvoj systému.

Založení povinného důchodového spoření jako součásti systému důchodového pojištění

Transformace důchodového pojištění z dvoupilířového na třípilířový systém vložení druhého pilíře povinného důchodového spoření je doporučována mezinárodními organizacemi s finančním zaměřením jako jedno z možných řešení k dosažení dlouhodobé finanční rovnováhy důchodových systémů a současně jako prostředek k dosažení „diverzifikace důchodových úspor“ občanů do dvou typů povinných systémů: průběžně financovaného a kapitálového povinného spoření (při současném rozvoji dobrovolného připojištění).

Zatímco průběžně financovaný systém je velmi citlivý na demografický vývoj, kapitálově financované systémy jsou citlivé především na vývoj ekonomický. Úspěšnost povinného spoření proto velmi silně závisí na rozvoji ekonomiky, zejména na rozvoji kapitálového trhu.

Na druhé straně se od rozvoje povinného důchodového spoření očekává oživení kapitálového trhu vyšší diverzifikací správy kapitálu a podpora rozvoje ekonomiky zvýšením objemu úspor obyvatelstva. Závěrem je proto nutné zdůraznit, že důchodové pojištění samozřejmě má přispívat k rozvoji ekonomiky, ale jeho prvotním úkolem je řešit sociální problémy.

Reform of Pension Insurance in 1989–96 and Problems of the Present System

Jana KLIMENTOVÁ – Ministry of Labour and Social Affairs

As the economic reform began in the early '90s, so did a fundamental restructuring of the entire pension system. The goal of this restructuring was to establish a pension system that:

- met the needs of a market economy;
- encouraged individuals, as well as social groups, to take responsibility for themselves and their social independence;
- complied with international conventions, and met the requirements for coordinating pension insurance systems.

A significant aspect of this reform is reducing people dependence on the state, this dependence was excessive during the former previous regime.

A critique of the applicable legal provision in 1990 showed significant defects – the negative influence of the pension insurance level would have a strong impact during the transition period. The goal of the pension insurance reform was to remove such deficiencies. This was, however, possible only by implementing fundamental changes that on the one hand brought about a number of improvements, but also imposed certain limitations necessary to maintain reasonable pension costs.

The transformation process between 1990 and 1996 established the pension system, based on two pillars:

- The obligatory pension insurance based on the principle of social solidarity. Its funding is pay-as-you-go (no fund is created, pensions are paid within the particular period directly from premiums from people).
- Voluntary state-contributory supplementary pension insurance that is taken as individual saving, and is fully funded.

This article explains the main changes and their consequences during 1990 – 1996, analyses the main shortcoming of the present pension system, and suggests some possible trends.