

Možnosti řešení současných problémů systému důchodového pojištění

The Possibilities of Solution of Current Problems of Pension Insurance System

VOJTĚCH KREBS
LADISLAV PRŮŠA

V oblasti důchodového pojištění bylo cílem změn realizovaných po r. 1990 dlouhodobě zajistit racionální vazbu mezi příjmy občanů v období jejich ekonomické aktivity a jejich příjmy v poproduktivním věku, a to jak z pohledu mezigenerační solidarity, tak z hlediska vývoje individuálních příjmů, a vytvořit tak systém, který by finančně nadměrně nezatěžoval budoucí generace.

1 Charakteristika nejvýznamnějších změn systému důchodového pojištění po r. 1990

Výdaje na dávky důchodového pojištění vzrostly v letech 1990 – 2005 cca 5,4 x, na tomto nárůstu měly dominantní vliv především jednotlivá kompenzační opatření vč. důsledků vyplývajících z přijetí zákona o důchodovém pojištění, růst počtu vyplácených důchodů vč. změn v jejich struktuře (ovlivněných demografickým složením obyvatelstva, stupněm invalidizace, zvyšováním počtu předčasných důchodů atd.) spolu s vlivem tzv. směny generací (1) ovlivnil nárůst výdajů pouze z cca 12,1 %. Podíl výdajů na dávky důchodového pojištění na hrubém domácím produktu vzrostl ve stejném období z 7,27 % na 8,18 % (viz tabulka 1.1).

Transformace tohoto systému v 1. polovině 90. let minulého století byla nezbytná především z následujících důvodů:

- systém nebyl schopen pružně reagovat na důsledky ekonomického vývoje v důsledku jeho „statičnosti“ (2), zejména tento nedostatek by byl příčinou vážného narušení míry solidarity mezi příjmy ekonomicky aktivních a neaktivních občanů,
- systém nebyl připraven na budoucí demografický vývoj, jehož důsledkem bude zvyšující se podíl starých občanů, a tedy i zhoršování poměru počtu pobírajících důchod a počtu výdělečně činných platících příspěvků do systému,
- systém nedával prostor ani možnost pro zajištění se pro případ sociální události vlastním přičiněním (prvním krokem v tomto směru bylo přijetí zákona o penzijním připojištění se státním příspěvkem, jeho reálné efekty však lze očekávat nejdříve za 10 – 15 let),
- systém neobsahoval možnost přenosu získaných nároků do jiných zemí, což omezovalo mobilitu pracovních sil,
- systém nevytvářel dostatečný prostor pro rozhodování o odchodu do starobního důchodu podle individuálních možností a schopností každého občana,
- ve výši důchodu nebyla zohledněna celoživotní úroveň pracovních příjmů.

Tab. 1.1: Vývoj výdajů na dávky důchodového pojištění a vývoj jejich podílu na HDP v letech 1990 – 2005

rok	dávky důchodového pojištění (mln. Kč)	podíl výdajů na dávky důchodového pojištění na hrubém domácím produktu (v %)
1990	45 527	7,27
1991	56 048	7,44
1992	63 696	7,56
1993	73 638	7,22
1994	83 630	7,07
1995	105 788	7,21
1996	125 561	7,46
1997	145 109	8,01
1998	161 805	8,10
1999	173 014	8,31
2000	181 921	8,31
2001	195 814	8,32
2002	210 440	8,54
2003	218 273	8,47
2004	226 883	8,16
2005	243 648	8,18

Pramen: Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice ve vývojových řadách a grafech 2005. Praha: MPSV, 2006

Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky. Bulletin No. 21. Praha: VÚPSV. 2006

Základem dnešního důchodového systému je povinná státem garantovaná soustava, nad níž jsou rozvíjeny různé formy dobrovolného důchodového připojištění (zejména penzijní připojištění se státním příspěvkem a kapitálové a investiční životní pojištění). Za hlavní změny hmotně právní úpravy základního systému důchodového pojištění, které byly realizovány od počátku 90. let, je nutno považovat (3):

1. změny v osobním rozsahu soustavy,
2. korekci věcného rozsahu soustavy,
3. nové stanovení podmínek nároků na jednotlivé dávky,
4. přechod ke dvousložkové konstrukci výpočtu dávek,
5. zavedení valorizačních mechanismů umožňujících stejný vývoj nově přiznaných a vyplácených důchodů a dynamizaci systému.

Základní důchodový systém je v současné době povinný pro všechny fyzické osoby výdělečně činné na území České republiky. V systému nejsou žádné skupiny osob diskriminovány či zvýhodňovány na úkor ostatních (např. v minulosti pracovní kategorie, osobní důchody), byly zavedeny obdobné podmínky pro přiznávání vdovského a vdoveckého důchodu.

Ze základní důchodové soustavy jsou poskytovány dlouhodobé peněžité dávky odvozené především z příjmů z výdělečné činnosti. V rámci tohoto systému jsou zabezpečeny

všechny případy dlouhodobého ohrožení následkem sociální události, při které dochází ke ztrátě zdroje obživy a schopnosti si takový zdroj opatřit. Podle příčiny vzniku a jim odpovídajících způsobů řešení jsou poskytovány důchody starobní, invalidní (plný invalidní a částečný invalidní) a pozůstalostní (vdovský, vdovecký a sirotčí). V systému od r. 1996 neexistuje institut zvyšování nízkých důchodů, které byly jediným zdrojem příjmu.

Podmínky nároku na dávky důchodového pojištění by měly vytvořit předpoklady pro to, aby ve vazbě na ekonomické podmínky a očekávaný demografický vývoj byly náklady na financování dávek ze základního systému přiměřené možnostem jejich úhrady a nevytvářely se tak předpoklady pro nepřiměřené zvyšování pojistných sazeb v budoucnu. Při zachování dříve platných podmínek nároku na důchod by v důsledku očekávaného vývoje jednotlivých faktorů ovlivňujících počet příjemců jednotlivých druhů důchodů (věková struktura obyvatelstva, invalidizace, nezaměstnanost, porodnost, úmrtnost a další faktory) došlo v příštích letech k významnému zhoršení poměru mezi počtem ekonomicky aktivních a neaktivních občanů, které by nepříznivě ovlivňovalo financování celého důchodového systému. V tomto smyslu bylo proto rozhodnuto o postupném zvyšování věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod v letech 1996 – 2013 každoročně o 2 měsíce u mužů a o 4 měsíce u žen. Od r. 2013 tak budou muži odcházet do starobního důchodu v 63 letech a ženy v 59 – 63 letech v závislosti na počtu vychovaných dětí, již dnes je však zřejmé, že i v dalším období dojde k dalšímu zvyšování věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod až na 65 let.

Toto zvyšování je plně v souladu s dlouhodobými trendy v evropských zemích (4). V úvahu je nutno mít i skutečnost, že průměrná doba pobírání starobního důchodu je v naší zemi cca 16 let pro muže a cca 24 let pro ženy (v Evropě v současné době tato doba činí cca 15 let u mužů a cca 20 let u žen). Přitom je nutno mít na zřeteli, že věk, do kterého je člověk schopen pracovat, je individuální záležitostí, a proto je záležitostí osobního rozhodnutí každého občana, kdy ukončí svou výdělečnou činnost. V tomto smyslu zákon o důchodovém pojištění umožňuje jak dřívější, tak i pozdější odchod do starobního důchodu. Při stanovení sazeb procentního snížení, resp. zvýšení důchodu, by se mělo vycházet z čistě pojistně-matematických výpočtů, neboť celkový objem prostředků, které takový občan z důchodového systému obdrží, se vlastně pouze rozkládá do více, resp. méně let. Tyto principy však nebyly v plném rozsahu, především z obav na vývoj úrovně nezaměstnanosti, v době přijetí zákona o důchodovém pojištění realizovány, a proto v následujícím období došlo ke zpřísnění podmínek pro přiznávání předčasných starobních důchodů.

K významným změnám došlo při poskytování invalidních důchodů, neboť nová definice invalidity, která vstoupila v platnost od r. 1996, již nepřipouští tzv. profesní a stavovskou invaliditu, tzn. že v současné době již nejsou přiznávány invalidní důchody těm osobám, které v důsledku zdravotního stavu změní zaměstnání, a jejichž pokles pracovních schopností nepřekročí zákonem stanovené hranice. Velmi diskutabilní skutečností je dlouhodobá možnost souběžného pobírání mzdy a plného invalidního důchodu, v r. 2005 bylo navíc umožněno souběžné pobírání mzdy a částečného invalidního důchodu. Tyto skutečnosti je nezbytné především s ohledem na očekávané demografické trendy přehodnotit, přičemž je nutno nejprve zodpovědět na otázku, zda invalidní důchod má charakter náhrady mzdy či zda se jedná o sociální dávku, jejímž cílem je kompenzovat ztížené životní podmínky.

V oblasti konstrukce výpočtu důchodu bylo ještě před přijetím zákona č. 155/1995 Sb. rozhodnuto o přechodu k dvousložkovému důchodu. Od 1. 12. 1994 došlo k transformaci dřívějšího státního vyrovnávací příspěvku, který se poskytoval každému příjemci důchodu, do pevné základní složky důchodu, která byla následně, především v letech 1994 – 1997, velmi výrazně v souvislosti s realizací valorizačních úprav zvyšována (ze 420 na 1 260 Kč), což vedlo ke značné nivelizaci důchodů, k rovnostářství a k potlačení zásluhových prvků obsažených v procentní složce důchodu.

Pozitivně je nutno hodnotit skutečnost, že přijetím zákona o důchodovém pojištění došlo k zachování reálné hodnoty výdělků občanů v jednotlivých letech, neboť tzv. výpočtový základ je počítán jako průměr indexovaných příjmů za rozhodné období. Tento postup umožňuje zhodnotit dlouhodobé přičinění občana na výši svého důchodu, neboť výdělky dosahované v průběhu aktivního života, které jsou rozhodné pro výpočet důchodu, jsou indexovány podle vývoje průměrné celostátní mzdy. Ve svém důsledku je však tento princip velmi silně potlačen stávající formou redukce takto získaného výpočtového základu (viz tabulka 1.2), který má za následek, že s rostoucím výdělkem se snižuje relace příznávného důchodu k úrovni předchozího výdělku (viz graf 1.1).

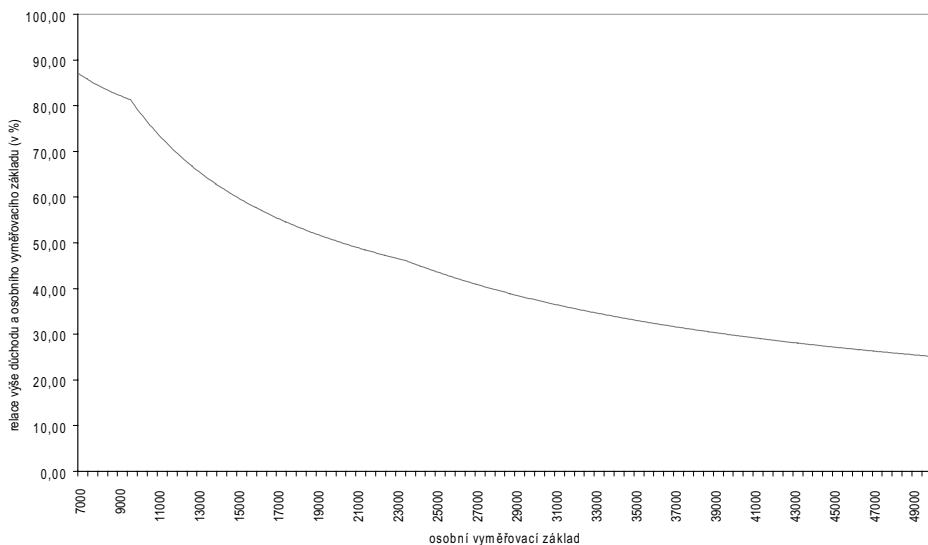
Tab.1.2: Vývoj redukčních hranic v letech 1996 – 2007

	1. redukční hranice	2. redukční hranice
1996	5 000	10 000
1997	5 600	11 200
1998	5 900	11 800
1999	6 100	13 000
2000	6 300	14 200
2001	6 600	15 300
2002	7 100	16 800
2003	7 400	17 900
2004	7 500	19 200
2005	8 400	20 500
2006	9 100	21 800
2007	9 600	23 300

Pramen: platné právní předpisy

V rámci těchto valorizačních úprav byl důraz položen rovněž na zvýšení míry diferenciací mezi důchody přiznanými ve stejném období při současném odstranění výrazných rozdílů mezi důchody přiznanými v různých obdobích podle odlišných právních předpisů (např. přijetím zákona č. 155/1995 Sb. došlo k tomu, že důchody přiznané platností tohoto zákona byly za jinak stejných podmínek v průměru až o 800 Kč nižší, než důchody po jeho přijetí, neboť vyplácené důchody nebyly v souvislosti se změnou způsobu výpočtu adekvátně upraveny – viz tabulka 1.3).

Graf 1.1: Vývoj relace důchodu a osobního vyměřovacího základu v r. 2007 (44 let ekonomické aktivity)



Pramen: vlastní zpracování

Tab.1.3: Srovnání výše nově přiznaného starobního důchodu vypočteného podle zákona č. 100/1988 Sb. a podle zákona č. 155/1995 Sb., ke dni účinnosti nového zákona (tj. k 1. 1. 1996) při průměrném počtu let pojištění

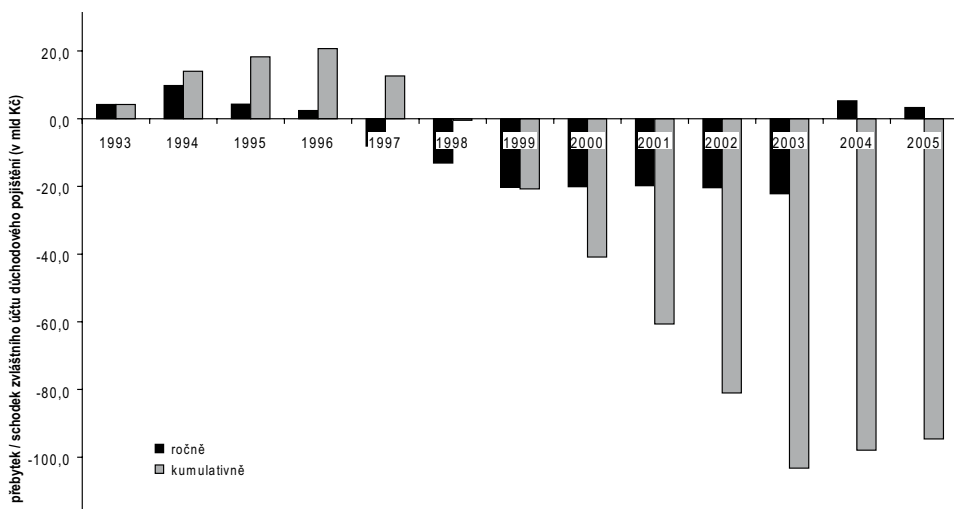
výše hrubé mzdy		výše starobního důchodu		rozdíl
v r. 1995	v % prům. mzdy	podle zákona č. 100/1988 Sb.	podle zákona č. 155/1995 Sb.	
5 720	70	3 330	3 892	562
8 172	100	3 842	4 347	505
12 258	150	4 126	4 820	694
16 344	200	4 231	5 072	841
20 430	250	4 231	5 324	1 093

Pramen: interní podklady MPSV

V oblasti valorizace důchodů došlo k prohloubení vazby na základní makroekonomické ukazatele, a to především z časového hlediska, neboť zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, bylo umožněno zvyšovat důchody nařízením vlády a nikoli zákonem tak, jako tomu bylo až do r. 1995. Vazba na index spotřebitelských cen a na nárůst reálné mzdy přitom zabezpečuje jak zachování reálné hodnoty vyplácených důchodů v dlouhodobém časovém horizontu, tak umožňuje i její nárůst ve vazbě na vývoj příjmů ekonomicky aktivního obyvatelstva. K posílení sociálních jistot příjemců důchodů přispěla rovněž skutečnost, že od r. 2003 byl stanoven pevný termín valorizace důchodů.

Pomineme-li výše uvedený nesoulad mezi úpravami nově přiznávaných a vyplácených důchodů v souvislosti s přijetím zákona č. 155/1995 Sb. a ostré redukce uplatňované při výpočtu procentní složky důchodu, je nutno za základní nedostatek vývoje v uplynulém období považovat skutečnost, že v souvislosti s realizací daňové reformy nedošlo k oddělení příjmů vybraných z pojistného od státního rozpočtu. Skutečnost, že v r. 1996 došlo k vytvoření tzv. zvláštního účtu ve státním rozpočtu, na němž se soustředí vybrané pojistné na důchodové pojištění a z něhož jsou hrazeny jak všechny výdaje na důchody, tak i správní výdaje související s jejich výplatou, toto hodnocení nemůže změnit vzhledem k tomu, že nebyla stanovena zvláštní pravidla pro hospodaření s finančními prostředky na tomto účtu, a proto s dočasně volnými finančními zdroji je nutno zacházet jako s jakýmkoliv jinými příjmy státního rozpočtu. Ve svém důsledku se tedy tímto rozhodnutím nic nezměnilo, jedná se o jakýsi quasiúčet, který neumožňuje výhodnějším způsobem zhodnocovat dočasně volné finanční prostředky. V tomto směru je nutno konstatovat, že relativně výhodné demografické podmínky 1. poloviny 90. let, které se promítly v přebytcích výdajů nad příjmy důchodového systému (5) (viz graf 1.2), nebyly využity pro vytvoření, byť nepatrných, finančních zdrojů na krytí výdajů na výplatu důchodů v následujících letech.

Graf 1.2: Bilance zvláštního účtu důchodového pojištění v letech 1993 – 2005 (v mld. Kč)



Pramen: vlastní propočty na základě údajů publikací:

Sociální pojištění, Praha: MPSV. Praha 2002

Pojistné matematická zpráva o sociálním pojištění 2006. Praha: MPSV. 2006

Ačkoli projekce demografického vývoje zcela jednoznačně hovořily o zhoršující se struktuře obyvatelstva, bylo – v zájmu vyrovnání rozdílů mezi příjmy a výdaji důchodového systému – koncem r. 1995 rozhodnuto o snížení sazby pojistného na důchodové pojištění z 27,2 % na 26 %, v r. 2004 došlo ke zvýšení sazby pojistného na důchodové pojištění na 28 % na úkor snížení příspěvku na státní politiku zaměstnanosti z 3,2 % na 1,2 % (viz tabulka 1.4).

Tab. 1.4: Vývoj sazeb pojistného na důchodové pojištění v letech 1993 – 2006

	od 1. 1. 1993	od 1. 1. 1996	od 1. 1. 2004
	do 31. 12. 1995	do 31. 12. 2003	až dosud
zaměstnanec (z hrubé mzdy)	6,8	6,5	6,5
zaměstnavatel (z objemu vyplacených hrubých mezd)	20,4	19,5	21,5
OSVČ (ze svého vyměřovacího základu)	27,2	26,0	28,0

Pramen: Zákon č. 589/1992, o pojistném na sociální pojištění a státní politiku zaměstnanosti, v platném znění

2 Možnosti řešení vybraných problémů systému důchodového pojištění v současné době

2.1 Oddělení systému financování důchodů od státního rozpočtu

Řešení této otázky se musí odvíjet od role, jakou stát má, resp. by měl mít, v rámci celého systému důchodového pojištění. Pokud tento systém patří do základní, státem garantované složky systému sociální ochrany obyvatelstva, musí mít stát k dispozici takové nástroje, které by mu umožnily účinně ovlivňovat především všechny finanční otázky související jak se samotnou výplatou důchodů, tak i s celkovým finančním hospodařením, neboť při nedostatku finančních prostředků by byl povinen chybějící finanční prostředky do systému vložit ze státního rozpočtu tak, aby zákonem garantované nároky občanů byly zabezpečeny.

Řešení, které bylo v rámci projednávání zákona o důchodovém pojištění v r. 1995 v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR přijato, splňovalo všechny základní požadavky tohoto řešení, pokud by takto koncipovaný samostatný zvláštní účet nebyl účtem pouze na papíře, ale pokud by byla stanovena zvláštní pravidla pro hospodaření se získanými finančními prostředky tak, aby bylo možno dočasně volné finanční prostředky investovat s cílem vytvoření byť minimálních rezerv na krytí nároků v příštích letech.

V současné době se žádné úpravy týkající se potenciálního oddělení financování důchodů od státního rozpočtu nepředpokládají. Je potřeba konstatovat, že tato skutečnost je mj. i důsledkem negativních zkušeností s fungováním systému veřejného zdravotního pojištění, kdy zejména Všeobecná zdravotní pojišťovna není dlouhodobě schopná dostát svým závazkům a následně profesní i odborové organizace vyvíjejí opakovaně tlak na vládu, aby tyto problémy nad rámec svých zákonů stanovených závazků řešila.

Je zřejmé, že stárnutí populace a obecně nepříznivá demografická situace v následujícím období povedou ke zvyšování tlaků na zajištění dlouhodobé finanční udržitelnosti důchodového systému. Vzhledem k tomu, že zvyšování úrovně sazby pojistného na důchodové pojištění je velmi nepravděpodobné, je zřejmé, že v následujícím období bude docházet k soustavnému snižování tzv. náhradového poměru a i nadále budou posilovány tendence k tzv. rovnému důchodu. V této souvislosti zůstává otázkou, zda by výplatou takto konci-

povaného důchodu nemohla být v budoucnu uvažovaná pracoviště tzv. sociálních úřadů, aby jeden dávkový specialista dokázal komplexně řešit sociální situace každého klienta a jeho rodiny. Z tohoto pohledu se proto dříve opakovaně uvažovaná transformace České správy sociálního zabezpečení na veřejnoprávní instituci jeví jako nereálná.

2.2 Možnosti hledání nových zdrojů pro financování základního systému důchodového pojištění

Stěžejní rozhodnutí v oblasti dlouhodobého financování dávek důchodového pojištění je nutno spatřovat ve hledání dalších zdrojů pro financování důchodových dávek. Znamé varianty řešení, které jsou uplatňovány v evropských zemích (zejména snížení úrovně vyplácených dávek, zvýšení příspěvkových sazeb, zpřísnění podmínek nároků na dávky) (6) lze u nás v současné době uplatnit vzhledem k nízké úrovni vyplácených dávek v relaci k příjmům, nízkým efektům vyplývajícím doposud ze systému penzijního připojištění a životního pojištění a k vysoké tzv. daňové kvótě v porovnání se státy EU pouze ve velmi omezeném rozsahu. Např. podle dříve provedených modelových propočtů by při zachování věkových hranic pro vznik nároku na starobní důchod a při zachování relace mezi výší důchodu a mzdy na úrovni r. 1998 bylo nutno zvýšit příspěvkové sazby z tehdejších 26 % při zachování vyrovnané finanční bilance systému důchodového pojištění na 32 % v r. 2010 až na 55 % v r. 2050 (7). Je proto nutno hledat nová řešení, která svým charakterem mohou mít průkopnický charakter a mohou v budoucnosti ovlivnit daňové a pojistné systémy v řadě evropských zemí.

Při volbě zvolených řešení je nutno pamatovat i na některé otázky, jejichž řešení má v naší zemi do jisté míry specifický charakter. V tomto smyslu se jedná:

- o vysoký rozsah tzv. šedé ekonomiky projevující se ve velkém množství daňových úniků,
- o vysoký rozsah daňových nedoplatků (především v oblasti přímých daní),
- o zrovnoprávnění podmínek osob v závislé činnosti a osob samostatně výdělečně činných.

V tomto smyslu by vhodným řešením mohlo být postupné snižování úrovně přímých daní a pojistného a jejich nahrazení zvýšením daně z přidané hodnoty a spotřebních daní, popř. přesným vymezením rozsahu určitého podílu těchto nepřímých daní jako zdroje pro financování důchodových nároků. Toto řešení by mohlo přispět mj. k vyrovnanosti státního rozpočtu i tzv. zvláštního důchodového účtu (neboť např. potraviny nakupuje ten, kdo řádně platí přímé daně a pojistné i ten, kdo je závislý na příjmech z šedé ekonomiky). Konkrétní rozsah změn v daňových sazbách je otázkou velmi podrobných propočtů, což svým charakterem přesahuje rámec tohoto příspěvku, a měl by být předmětem dalších podrobných analýz.

2.3 Konstrukce nově přiznávaných důchodů

Z hlediska konstrukce nově přiznávaných důchodů je potřebné věnovat pozornost vazbám mezi výší příjmů z doby před odchodem do starobního důchodu a výší nově přiznaného důchodu. Redukce, které jsou v současné době uplatňovány ve výši započítatelných výdělků, velmi významným způsobem potlačují zásluhové prvky ve výší nově přiznávaných důchodů,

a to především pro osoby s nadprůměrnými příjmy v době jejich ekonomické aktivity. V době, kdy existují zatím pouze velmi omezené možnosti zvýšení příjmové úrovně osob v poproduktivním věku z doplňkových zdrojů, je tento postup velmi polemický. Jeví se proto jako účelné v současné době v rámci základního systému důchodového pojištění posílit přímou úměru mezi výší důchodu a výší předchozích výdělků (tzn. posílit čistě pojistní principy), a teprve v okamžiku, kdy bude možno posílit příjmy důchodců ze systému penzijního připojištění, je možno uvažovat o posilování nivelizačních prvků ve výpočtu nově přiznávaných důchodů. Názory jednotlivých politických stran na tuto otázku jsou však dlouhodobě diametrálně odlišné a možnost dosažení nezbytné politické shody je v současné době v nedohlednu (8).

Ve světě existují v zásadě dva základní přístupy ke konstrukci důchodů (9).

Prvním přístupem je model, který je založen na klasických, čistě pojistných principech. Jde o model, který byl zaveden již Bismarckem na konci 19. století. V jeho rámci je výše důchodu přímo závislá na výši zaplaceného pojistného a je stanovena zpravidla určitým procentem z průměrného výdělků za poměrně dlouhé období. Takto konstruovaný důchod má charakter náhrady mzdy při vzniku pojistné sociální situace. Základní parametry určující výši nově přiznávaného důchodu jsou zpravidla každý rok indexovány podle růstu mezd, vyplácené důchody jsou valorizovány rovněž v závislosti na růstu mezd.

Druhým přístupem je systém, který je založen na myšlence lorda Beveridgeho o tzv. jednotném důchodu, jehož výše je stanovena na úrovni minimální mzdy, životního minima či jiné kategorie. Výše důchodu v rámci tohoto modelu je určena jednotnou částkou buď bez ohledu na celkovou dobu pojištění nebo s ohledem na ni. Takto konstruovaný důchod má charakter sociální dávky poskytované při vzniku pojistné sociální situace. Výše takto konstruovaných důchodů je zpravidla upravována v závislosti na tempu růstu cen, přičemž důchody jsou zvyšovány buď při dosažení určitého pevně stanoveného kritéria nebo každoročně k určitému dni. Důchody, které jsou v rámci tohoto přístupu poskytovány, nejsou diferencovány, diferenciací příjmů osob v poproduktivním věku je závislá na jejich zapojení v připojišťovacích penzijních systémech, na jejichž organizaci se často velmi silně podílejí zaměstnavatelské organizace.

V řadě států je důchodový systém zpravidla charakteristický kombinací obou těchto základních přístupů, a to v závislosti na konkrétních historických, ekonomických a společensko politických podmínkách jednotlivých zemí. K nejčastějším typům přitom patří:

- model, kdy výše důchodu je stanovena na čistě pojistných principech (Bismarckův model) s tím, že je stanovena jeho minimální výše,
- dvousložkový model, kdy jedna složka důchodu je stanovena v jednotné výši (Beveridgeův model), zatímco druhá složka je stanovena na čistě pojistných principech (Bismarckův model).

V prvním případě se jedná o určitou modifikaci čistě pojistného přístupu, kdy je umožněno získat při splnění celkové doby pojištění určitou minimální výši důchodu bez ohledu na výši zaplaceného pojistného. Výhodou tohoto přístupu je skutečnost, že je možno vyplácené důchody zvyšovat stanovenou procentní sazbou a současně určit minimální částku zvýšení důchodu.

Dvousložková konstrukce důchodu umožňuje reagovat na konkrétní vývoj sociálně ekonomické situace buď posilováním nivelizačních (tj. zvyšováním pevné složky důchodu o jednotné částky) nebo zásluhových prvků (tj. zvyšováním procentní složky důchodu o stanovené procento). Tento postup tak umožňuje různým způsobem kombinovat valorizaci podle tempa růstu životních nákladů nebo podle vývoje mezd. Tato kombinace zvyšování důchodů je přitom možná jak pro nově přiznávané, tak i pro vyplácené důchody, v zájmu zachování homogenity systému je však nezbytné zvyšovat jak vyplácené, tak i nově přiznávané důchody podle stejných principů.

Náš systém důchodového zabezpečení by se prakticky od r. 1971 dal charakterizovat jako systém, který byl založen především na pojistných principech s tím, že díky institutu minimálního důchodu, který byl jediným zdrojem příjmu, byla stanovena minimální výše důchodu. Výrazným nedostatkem tohoto řešení však byla skutečnost, že dlouhodobě byla až do r. 1995 stanovena rovněž maximální výše příjmu, která se pro účely výpočtu důchodu zohledňovala (existovala tedy i maximální výše důchodu).

Po převedení státního vyrovnávacího příspěvku vypláceného příjemcům důchodů ze státních dávek do důchodového systému má důchodová konstrukce od prosince 1994 jednoznačně dvousložkový charakter, který byl potvrzen i přijetím zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Vzhledem k vysoké redukci při stanovení osobního vyměřovacího základu, z něhož se vypočítává procentní složka důchodu, se však pro osoby s vyššími příjmy procentní složka důchodu svým charakterem přibližuje základní složce, neboť osobní vyměřovací základ, který je v letošním roce vyšší než 23 300 Kč, se ve výši procentní složky důchodu promítá pouze z cca 6,5 %. Sociální solidarita mezi osobami s vyššími příjmy s osobami s nižšími příjmy se tak projevuje nikoli pouze v rámci základní složky důchodu, ale v rámci složky zásluhové.

Vzhledem k relativně vysoké úrovni základní složky důchodu se tak důchodový systém u nás v současné době, především pro osoby s nadprůměrnými příjmy, velmi silně přibližuje modelu rovného důchodu. Vzhledem k tomu, že příjmy ze systému penzijního připojištění doposud zaujímají ve výši příjmu osob v poproduktivním věku pouze minimální podíl, jeví se jako nezbytné v současné době dále posílit pojistné principy při stanovení výše důchodu, a tím v rámci zásluhové složky důchodu snížit míru solidarity osob vysokopříjmových s osobami s nižšími příjmy. Cílové řešení této otázky lze spatřovat především ve zrušení redukce při stanovení osobního vyměřovacího základu a stanovení jednotné procentní sazby pro stanovení výše zásluhové složky důchodu z osobního vyměřovacího základu. Tímto postupem by dále došlo:

- k posílení charakteru důchodu jako náhrady mzdy,
- ke snížení podílu výše důchodu na předchozí mzdě u osob s nižšími příjmy a k jeho zvýšení u osob s nadprůměrnými příjmy.

2.4 Principy valorizace vyplácených důchodů

Jedním z významných nástrojů, který umožňuje postupně řešit některé z problémů důchodového systému, je systém valorizací. Z tohoto pohledu je proto valorizace důchodů účelné orientovat těmito základními směry:

- je nutno zachovávat relace mezi úrovní vyplácených důchodů a výší příjmů z ekonomické aktivity,
- je nutno vyrovnávat rozdíly mezi úrovní důchodů přiznaných před a po přijetí zákona č. 155/1995 Sb.,
- je žádoucí prohloubit diferenciaci ve výši důchodů v závislosti na výši předchozích příjmů.

Naplnění těchto cílů lze v rámci platné valorizační podmínky realizovat vhodnou volbou jednotlivých parametrů valorizace. Dříve provedené propočty (10) ukazují, že k tomu, aby se reálná hodnota důchodů nesnižovala, je nutné zvyšovat důchody podle růstu cen, přičemž by se reálná hodnota průměrného vypláceného důchodu díky tzv. směně generací (1) mírně zvýšila, relace důchodu ke mzdě se však snížila o cca 7 procentních bodů. K tomu, aby byla zachována relace průměrného vypláceného starobního důchodu na průměrné mzdě na úrovni z konce minulého století, by bylo nutno ve valorizaci vyplácených důchodů promítnout vedle růstu cen rovněž v plném rozsahu růst reálné mzdy. Reálná hodnota takto valorizovaných důchodů by se přitom zvýšila v porovnání s r. 1989 o cca 10 % bodů.

Jedním z největších nedostatků stávajícího systému je skutečnost, že dlouhou dobu existovaly značné rozdíly mezi výší důchodů přiznaných před a po účinnosti zákona č. 155/1995 Sb. v důsledku toho, že současně s přijetím nové konstrukce nově přiznávaných důchodů nedošlo k adekvátním úpravám výše již vyplácených důchodů. Tyto rozdíly začaly být postupně stírány teprve v r. 1998 tím, že byla zvolena rozdílná úroveň valorizace důchodů přiznaných podle různých právních předpisů.

Z hlediska nezbytnosti posílení diferenciačních prvků by přitom bylo účelné v nejbližším období konstruovat valorizační schémata tak, že by se základní složka důchodu nezvyšovala, popř. aby se zvyšovala ve velmi malém rozsahu. Při rozhodování o valorizaci jednotlivých redukčních hranic je účelné mít na zřeteli účelnost jejich cílového zrušení. V tomto smyslu se jeví jako nezbytné (při zachování stávajících principů výpočtů důchodu) první redukční hranici zvyšovat výrazně pomaleji než druhou tak, aby bylo možno k jejich zrušení relativně snadno (tj. bez nepříznivých důsledků pro osoby s průměrnými příjmy) přejít a současně aby docházelo k prohlubování diferenciaci mezi úrovní nově přiznávaných důchodů.

2.5 Možnosti oddělení invalidního pojištění od starobního pojištění

Návrhy na reformu systémů důchodového pojištění, které se objevují v posledním období (zpravidla od r. 2000) většinou spočívají v přechodu od dávkově definovaných systémů k systémům příspěvkově definovaným (průběžně financovaným – NDC systém nebo kapitálově financovaným – povinné spoření) (11). Příspěvkově definované systémy jsou založeny na tom, že účastník odvádí pojistné, které je evidováno (fiktivně nebo skutečný obnos) na jeho osobním účtu a v okamžiku dosažení věkové hranice je mu spočten důchod podle výše odvedeného pojistného a průměrné doby dožití. Ať již jsou z pojistné matematického hlediska jakékoliv další výhrady proti tomuto způsobu řešení, je zcela jasné, že je možné jej použít pouze pro starobní důchody, nikoliv pro důchody invalidní a pozůstalostní. Zatímco stáří lze očekávat a plánovat své úspory pro jeho prožívá-

ní, vznik nemoci či úmrtí je skutečným rizikem, které nelze předvídat. Např. při vzniku invalidity v mladším věku nemohou vzniknout na osobním účtu takové úspory, které by umožnily slušný invalidní důchod. Proto, v případě zavedení příspěvkově definovaného systému pro starobní důchody, je nutné financování invalidních důchodů řešit odlišným způsobem zohledňujícím rizikovost této sociální události (12), čímž dojde k oddělení zabezpečení stáří od zabezpečení v nemoci. V souvislosti s tímto oddělením vzniknou dva problémy (13):

- problém plateb na osobní účty v období pobírání dávek v nemoci tak, aby při vzniku nároku na starobní důchod pojištěnec dosáhl přiměřené výše důchodu,
- převedení invalidních důchodů vyplácených po dosažení věkové hranice na starobní důchody.

Stáří a invalidita jsou různé sociální události, které se liší i svou systémovou definicí – stáří je očekávaná sociální událost a nikoliv riziko tak, jako je tomu v případě invalidity. Zatímco v případě stáří lze podle úmrtnostních tabulek velmi přesně určit, jak dlouhou dobu bude člověk pobírat starobní důchod, invalidita je vždy neočekávané a nepředvídatelné sociální riziko. Invalidní důchody mají proto vždy povahu pojištění a solidarity mezi pojištěnci – mezi těmi, kdo se nestali invalidními, a těmi, kdo se invalidními stali. Zatímco cílem poskytování starobního důchodu je zabezpečit doživotně člověka, kterému systematicky v čase ubývá síl a přibývá problémů, cílem poskytování invalidního důchodu je umožnit člověku vyrovnáváním handicapu normální rodinný, společenský a pracovní život. Samozřejmě s přibývajícím věkem se tento smysl pozvolna vytrácí, což je argument nahradit invalidní důchody starobními důchody v době, kdy invalidní osoba dosáhne důchodového věku.

Podle ve studii provedených orientačních propočtů (13) by při zachování celkového výše sazeb sociálního pojištění pojistné na starobní důchody mohlo činit 20,4 %, pojistné na plně invalidní důchody 3,3 % a pojistné na částečné invalidní důchody 1,5 %.

2.6 Vzájemné vazby mezi důchody vyplývajícími ze systému důchodového pojištění, penzemi plynoucími ze systému penzijního připojištění a příjmy ze systému životního pojištění

Důchody poskytované v rámci základního systému umožňují s ohledem na finanční nákladnost zajistit jen omezenou náhradu příjmu dosahovanou pojištěncem v době pracovní aktivity. Výše důchodu k předchozímu výdělků s rostoucím příjmem klesá a u vyšších výdělků je podstatně nižší než 30 % hrubého výdělků (viz graf 1). Tuto situaci dále zhoršuje nepříznivý demografický vývoj v následujícím období. Přes nezbytné postupné zvyšování věkové hranice pro odchod do důchodu a zpřísnění některých podmínek nároku na důchod však v příštím období i nadále bude docházet k poklesu relace důchodu poskytovaného ze základního systému ke mzdě. V důsledku tohoto vývoje tak jedině díky příjmům ze systému penzijního připojištění se státním příspěvkem a ze systému životního pojištění bude moci být zachována relace mezi vyšší příjmů občana v poproduktivním věku s příjmy v období ekonomické aktivity. Podíl příjmů občana v poproduktivním věku ze základního systému důchodového pojištění se však bude v budoucnu postupně snižovat. Přitom je třeba mít na zřeteli, že s vyššími efekty vyplýva-

jíciemi ze systémů penzijního připojištění a životního pojištění lze počítat nejdříve kolem roku 2010 – 2015. Nezbytným předpokladem zvýšení efektů vyplývajících z těchto fakultativních systémů je zvýšení státní podpory, a to jak ve formě přímé podpory (zvýšení státního příspěvku v systému penzijního připojištění), tak především ve formě nepřímé podpory (zvýšení odpočitatelných položek za účast v těchto systémech v rámci daně z příjmu fyzických osob).

3 Problémy systému důchodového pojištění v ČR a evropský kontext

Obdobné problémy, které řeší český důchodový systém, řeší i naprostá většina důchodových systémů v zemích Evropské unie. Reformy důchodových systémů v těchto zemích jsou často realizovány na základě doporučení, vycházejících ze Společné strategie modernizace sociální ochrany (14), kterou přijala Evropská komise v r. 1999. Tato strategie je založena na čtyřech základních cílech:

- zajistit, aby se vyplatilo pracovat a poskytovat zaručený příjem,
- zajistit zaručené důchody a udržitelné důchodové systémy,
- podporovat sociální integraci,
- zajistit vysokou kvalitu a udržitelnost zdravotní péče.

Z hlediska zabezpečení zaručených důchodů a udržitelných důchodových systémů by základním cílem všech reformních kroků mělo být zajistit lidem bezpečně finančně zajištěné a odpovídající důchody. Důchodové systémy proto musí být udržitelné a měly by důchodcům garantovat „slušnou“ náhradu příjmu. Přijatá řešení mohou zahrnovat hledání vhodné rovnováhy mezi fondovými systémy a systémy průběžně financovanými. Kromě materiálního zajištění starší generace je nutno pamatovat rovněž na zabezpečení účasti příjemců důchodů na životě společnosti. Podle schválené strategie tohoto cíle lze dosáhnout pouze tehdy, je-li podporován správnými stimuly v rámci schématu dávek a důchodového schématu, které zvýhodňují pokračování účasti v práci a podporují systémy celoživotního vzdělávání a preventivní zdravotní péče.

Potřeba předvídat dopad demografického stárnutí na systémy sociálního zabezpečení vyžaduje koherentní kombinace politik mezi politikou trhu práce a důchodovou politikou, dalšími sociálními systémy (zejména systémy zdravotní péče a dlouhodobé péče) a politikou stejných příležitostí. Návrh a reforma důchodových systémů by měla odrazovat od předčasného odchodu z trhu práce, měla by podporovat flexibilitu v přístupech k odchodu do důchodu a podporovat aktivní účast starších lidí na životě společnosti. Cílem podpory aktivního stárnutí by nemělo být omezit se na realizaci opatření pro starší generace, ale je to přímé ovlivňování politiky pro pracující generaci. Zvláštní pozornost by přitom podle přijaté strategie měla být věnována problému chudoby u starších žen, vyplývajících z jejich nízké účasti na zaměstnání v kombinaci se změnami ve struktuře domácnosti.

Z tohoto pohledu je nutno konstatovat, že nezbytnost důchodové reformy v ČR dnes již nikdo nepochybně. Názory odborníků a politických stran na její provedení jsou však diametrálně odlišné (8). S určitou mírou zjednodušení lze říci, že někteří chápou reformu jako:

- a) realizaci parametrických změn, kdy nastavením parametrů na straně příjmů systému (např. zavedení plateb za náhradní doby, zvýšení sazeb pojistného, zapojení dalších zdrojů) a jeho výdajů (např. zpřísnění podmínek pro výplatu důchodů, omezení valorizace důchodů pouze na vývoj životních nákladů, zvyšování věku odchodu do důchodu) lze zabezpečit fungování důchodového systému i v dalších letech,
- b) zavedení systému NDC, kdy vedle korekcí současného průběžného dávkově definovaného systému lze na stále se zhoršující demografické poměry a ekonomické možnosti v systému důchodového pojištění reagovat i v ČR přechodem k průběžnému příspěvkově definovanému systému (NDC – National defined contributions) (15). V tomto smyslu je však nutno konstatovat, že přechod od současného systému k systému NDC vyžaduje dořešení řady problémů, zejména jde o tyto skutečnosti:
- je nutno zdokonalit systém osobních záznamů pojištěnců – každému pojištěnci je nutno založit osobní záznam, na který mu bude zaznamenáváno zaplacené pojistné na důchodové pojištění, při odchodu do starobního důchodu se mu z těchto prostředků vypočte doživotní důchod,
 - je nutno vyřešit zápočet některých náhradních dob tak, aby např. na osobní záznam byly připisovány též prostředky odpovídající náhradním dobám pojištění (rozsah těchto dob a výše jejich náhrady však bude nutno přehodnotit),
 - je nutno zabránit zneužívání systému příliš časným odchodem do důchodu, např. stanovením nejnižšího důchodového věku, kdy by mohl pojištěnec požádat o přiznání starobního důchodu, pokud na jeho individuálním účtu bude dostatek prostředků k vyměření zákonem stanoveného minimálního důchodu,
 - je nutno vyřešit zabezpečení nízkopříjmových skupin, neboť v případě, že byl uplatněn princip absolutní ekvivalence, vznikne velká skupina osob (16), která by se úrovní svých důchodů dostala pod hranici životního minima,
 - je nutno zabezpečit výdaje na invalidní a pozůstalostní důchody na dosavadním dávkově definovaném principu.
- c) provedení systémových změn spočívajících zejména v možnosti vyvážání buď plně nebo částečně z průběžného pilíře a vstup do nově zřízeného pilíře kapitálového (17).

Souhrn

Cílem příspěvku je charakterizovat možnosti řešení vybraných problémů systému důchodového pojištění v současné době. Na základě charakteristiky nejvýznamnějších změn tohoto systému, které byly realizovány po r. 1990, je pozornost soustředěna na charakteristiku nejvýznamnějších problémů, jejichž řešení podmiňuje mj. úspěšnost důchodové reformy. Závěrečná část příspěvku je věnována některým problémům důchodového systému v evropském kontextu.

Klíčová slova

důchodové pojištění, transformace důchodového pojištění, financování důchodového pojištění, NDC – systém, strategie modernizace sociální ochrany

Abstract

The objective of this report is describe the possibilities of solution of select problems of pension insurance system on the present. On the basis of the characteristics of most significant changes this systems, which was implement after a year 1990, attention is concentrate of describe most significant problems, which solution implicated fruitfulness of pension reform. The final part of this report is orientated of the characteristics some problems of pension system in european context.

Key words

pension insurance, transformation of pension insurance, financing of pension insurance, National defined contributions system, A Concerted Strategy for Modernising Social Protection

Kontaktní adresa / Contact address:

prof. ing. Vojtěch Krebs, CSc.

Vysoká škola finanční a správní, Estonská 500, 101 00 Praha 10
(e-mail: vojtech.krebs@vsfs.cz)

doc. ing. Ladislav Průša, CSc.

Vysoká škola finanční a správní, Estonská 500, 101 00 Praha 10
(e-mail: ladislav.prusa@vsfs.cz)

Poznámky:

- (1) Viz: ANDĚL, M. – Vliv směny generací na vývoj průměrné výše důchodu, mzdy a příjmu na hlavu v domácnostech nepracujících důchodců a v domácnostech ekonomicky aktivních v ČSSR, ČSVÚPSV, Praha 1983.
- (2) Statičnost spočívala především v tom, že systém obsahoval řadu omezení (zejména maximální výši důchodu a redukci výdělků rozhodných pro výpočet důchodů) vyjádřených pevnými částkami, jejichž zvyšování v souladu s ekonomickým vývojem nebylo dříve platnými zákony zaručeno; důsledkem pak bylo, kromě zaostávání vývoje průměrné výše důchodů, i vytváření rozdílů mezi důchody přiznanými v různých obdobích (viz problém „starodůchodců“).
- (3) Viz: Starobní, invalidní a pozůstalostní důchody: souhrnné informace, MPSV, Praha 1996.
- (4) Blíže viz např.: KLIMENTOVÁ, J. – Nové trendy ve financování důchodových systémů, Sociální politika č. 4/1997.
- (5) A to i přes skutečnost, že v oficiálních statistikách MPSV a MF je vykazováno, že v letech 1993 – 1994 byly z pojistného na důchodové pojištění hrazeny výdaje na výplatu státního vyrovnávacího příspěvku pro příjemce důchodů.
- (6) Např. viz: Die neuen Tendenzen in den sozialen Systemen in Europe, Aarhus, 1996.
- (7) Viz: Možnosti změn v systému povinného důchodového pojištění, MPSV, Praha 1998.
- (8) Viz: Závěrečná zpráva dočasné komise pro důchodovou reformu, Sociální politika č. 4/2002.
- (9) Viz: TOMEŠ, I. – Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost, SOCIOKLUB, Praha 2001.
- (10) Viz: Strategie valorizace důchodů v letech 2000 – 2005, MPSV, Praha 1999.

- (11) Viz např.:
- Analýza důchodových reforem z hlediska české důchodové reformy, Konsorcium VÚPSV a W. M. Mercer, Praha 2001.
 - Mezinárodní srovnání vybraných dílčích prvků systému důchodového pojištění, které mají vliv na příjmy systému, na stanovení výše dávek a na výdaje vč. vztahu tohoto systému k systému nemocenského pojištění, Konsorcium VÚPSV a W. M. Mercer, Praha 2001.
 - POLLNEROVÁ, Š. – Analýza nově zaváděných systémů NDC, VÚPSV, Praha 2002.
- (12) Obdobné úvahy jako pro invalidní důchody platí i pro důchody pozůstalostní (riziko úmrtí).
- (13) KLIMENTOVÁ, J. – Financování dávek při krátkodobé a dlouhodobé nemoci, in KREBS, V. a kol. – Analýza sociálně ekonomické situace osob se zdravotním postižením a návrhy na další postup v této oblasti, SOCIOKLUB, Praha 2001.
- (14) Viz A Concerted Strategy for Modernising Social Protection (COM 1999, 347) – pracovní překlad Společná strategie modernizace sociální ochrany (interní materiál MPSV).
- (15) Tento přechod se uskutečnil již v řadě evropských zemí – viz např. program reformy důchodového zabezpečení ve Švédsku, Polsku a Lotyšsku.
- (16) Ve svém příspěvku „Penze mají být spravedlivější“ (HN 39/1999) odhaduje J. Rusnok, že to může být až 40 % všech zaměstnanců.
- (17) Tuto reformu zvolilo již Maďarsko, Polsko i Slovensko.

Literatura:

ANDĚL, M. *Vliv směny generací na vývoj průměrné výše důchodu, mzdy a příjmu na hlavu v domácnostech nepracujících důchodců a v domácnostech ekonomicky aktivních v ČSSR.* Praha : ČSVÚPSV, 1983.

KLIMENTOVÁ, J. *Nové trendy ve financování důchodových systémů. Sociální politika č. 4/1997.*

KLIMENTOVÁ, J. *Financování dávek při krátkodobé a dlouhodobé nemoci.* In KREBS, V. a kol. *Analýza sociálně ekonomické situace osob se zdravotním postižením a návrhy na další postup v této oblasti.* Praha: SOCIOKLUB, 2001.

KREBS, V. a kol. *Sociální politika.* Praha: ASPI Publishing, 2003.

POLLNEROVÁ, Š. *Analýza nově zaváděných systémů NDC.* Praha: VÚPSV, 2002.

POLLNEROVÁ, Š.; HOLUB, M.; ŠLAPÁK, M. *Analýza povinného spoření zavedeného v zahraničních důchodových systémech.* Praha: VÚPSV, 2005.

PRŮŠA, L. *Možnosti řešení současných disparit v oblasti sociálních transferů.* Praha: Nadace „Nadání J., M. a Z. Hlávkových“ (Národohospodářský ústav), 2001.

TOMEŠ, I. *Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost.* Praha: SOCIOKLUB, 2001

Analýza důchodových reforem z hlediska české důchodové reformy. Praha: Konsorcium VÚPSV a W. M. Mercer, 2001.

Die neuen Tendenzen in den sozialen Systemen in Europe. Aarhus: 1996

Mezinárodní srovnání vybraných dílčích prvků systému důchodového pojištění, které mají vliv na příjmy systému, na stanovení výše dávek a na výdaje vč. vztahu tohoto systému k systému nemocenského pojištění. Praha: Konsorcium VÚPSV a W. M. Mercer, 2001.

Možnosti změn v systému povinného důchodového pojištění. Praha: MPSV, 1998.

Starobní, invalidní a pozůstalostní důchody: souhrnné informace. Praha: MPSV, 1996.

Strategie valorizace důchodů v letech 2000 – 2005. Praha: MPSV, 1999.

Interní podklady VÚPSV, MPSV a ČSSZ.

www.vupsv.cz, www.mpsv.cz, www.cssz.cz, www.czso.cz, www.reformaduchodu.cz