

Univerzita Karlova

Právnická fakulta

katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

**Pozůstalostní důchody a jejich vývoj
v souvislosti s důchodovou reformou**

konzultant rigorózní práce

JUDr. Jana Zemanová

Mgr. Alice Vrbská

únor 2006

Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Alice Vrbská
Mgr. Alice Vrbská

Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	8
1. Právní úprava pozůstalostních důchodů v období I. republiky	11
2. Právní úprava pozůstalostních důchodů po II. světové válce	14
2.1. Pozůstalostní důchody po II. světové válce	14
2.2. Pozůstalostní důchody v padesátých letech	15
2.3. Pozůstalostní důchody a reformy šedesátých let	17
2.4. Pozůstalostní důchody a reformy let sedmdesátých a osmdesátých	19
3. Prameny práva důchodového pojištění	21
4. Vdovský a vdovecký důchod	23
4.1. Základní podmínky pro přiznání nároku	23
4.2. Trvání nároku	23
4.3. Zánik nároku	24
4.4. Obnova nároku	25
4.5. Trvání a obnova nároků přiznaných před 1. lednem 1996	25
4.6. Výše důchodů v České republice	26
4.7. Výše vdovského a vdoveckého důchodu	27
4.8. Výpočtový základ	28
4.9. Vyměření důchodové dávky	29
5. Sirotčí důchody	30
5.1. Podmínky pro přiznání nároku	30
5.2. Vznik nároku	30
5.3. Zánik nároku	31
5.4. Obnova nároku	31
5.5. Výše důchodu	31
6. Společná ustanovení	33
6.1. Nárok na důchod a jeho výplatu	33
6.2. Souběhy nároků na důchod	35
6.3. Přechod nároku na důchod	37

7. Finanční aspekty problematiky důchodových systémů	38
7.1. Modely financování	38
7.2. Srovnání modelů financování dávek	39
7.3. Způsoby určení výše penzijních dávek	42
7.4. Srovnání způsobů určení výše dávek	42
7.5. Financování důchodů v České republice	45
7.5.1. Příjmy základního důchodového pojištění	46
7.5.2. Výdaje základního důchodového pojištění	47
7.6. Důvody neudržitelnosti důchodového systému	48
7.6.1. Prodlužování života	48
7.6.2. Pokles porodnosti	49
8. Důchodová reforma	51
8.1. Vývoj důchodové reformy	51
8.2. Varianty důchodové reformy	52
8.2.1. Varianta ČSSD	53
8.2.2. Varianta KDU-ČSL	55
8.2.3. Varianta KSČM	57
8.2.4. Varianta ODS	59
8.2.5. Varianta US-DEU	61
8.2.6. Jiné varianty	62
9. Sociální politika Evropské unie	65
10. Úprava důchodových systémů ve vybraných zemích	67
10.1. Důchodový systém ve Švédsku	68
10.2. Důchodový systém v Itálii	71
10.3. Důchodový systém v Lotyšsku	73
10.4. Důchodový systém v Polsku	75
10.5. Srovnání zkušeností vybraných zemí	77
Závěr	79

Příloha č. 1: Vývoj naděje dožití při narození v krajích České republiky v letech 1981 – 2003	82
Příloha č. 2: Přehled počtu a průměrných výší vyplácených pozůstalostních důchodů v letech 2000 – 2005 v České republice	83
Příloha č. 3: Prognóza vývoje počtu obyvatel České republiky podle věkových skupin v letech 1993 – 2050	84
Příloha č. 4: Vývoj počtu pojištěných osob a počtu důchodců v České republice letech 1993 – 2002	85
Seznam použité literatury	86

Seznam použitých zkratk

Zkratky právních předpisů

Zákon o důchodovém pojištění	- zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o organizaci sociálního zabezpečení	- zákon ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o penzijním připojištění	- zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením
Zákon o pojistném na sociální zabezpečení	- zákon ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o sociálním zabezpečení	- zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
Ústava	- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění

Zkratky zemí

Bulharsko	- Republika Bulharsko
Estonsko	- Estonská republika
Francie	- Francouzská republika
Chile	- Chilská republika
Itálie	- Italská republika
Lotyšsko	- Lotyšská republika
Maďarsko	- Maďarská republika
Německo	- Spolková republika Německo
Polsko	- Polská republika
Rakousko	- Rakouská republika
Rumunsko	- Rumunsko

Slovinsko	- Republika Slovinsko
Slovensko	- Slovenská republika
Švédsko	- Švédské království
Ostatní zkratky	
ČSSD	- Česká strana sociálně demokratická
EU	- Evropská unie
JZD	- Jednotné zemědělské družstvo
KDU-ČSL	- Křesťanská a demokratická unie – Čs. strana lidová
KSČM	- Komunistická strana Čech a Moravy
NDC	- průběžně financovaný příspěvkově definovaný systém
ODS	- Občanská demokratická strana
OECD	- Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj
OSVČ	- osoba samostatně výdělečně činná
PAYG	- průběžně financovaný systém
US-DEU	- Unie svobody
VÚPSC	- Výzkumný ústav práce a sociálních věcí

Úvod

Cílem této rigorózní práce je poskytnout ucelený pohled na problematiku pozůstalostních důchodů a na vývoj této otázky v souvislosti s připravovanou důchodovou reformou.

Tato rigorózní práce navazuje na diplomovou práci na téma pozůstalostní důchody, kterou jsem zpracovala v dubnu 2005. V uvedené diplomové práci jsem se zabývala nejen vlastní právní úpravou pozůstalostních důchodů, ale pro úplnost jsem pozornost věnovala i obecným otázkám. V závěru diplomové práce jsem pouze stručně zmínila otázku financování důchodového pojištění, jež v současné době představuje jeden z nejzávažnějších problémů našeho důchodového systému. Celou diplomovou práci jsem uzavřela konstatováním, že pro zajištění finančně dlouhodobě udržitelného systému je důchodová reforma nevyhnutelná. Vzhledem k tomu, že v diplomové práci nebyl prostor pro hlubší rozbor otázek spojených s důchodovou reformou, rozšířím v rigorózní práci výklad problematiky pozůstalostních důchodů a detailně se zaměřím na otázky financování a reformy důchodového systému.

Důvodem, proč jsem si pro svou diplomovou práci zvolila téma z oblasti důchodového pojištění, a proč se touto otázkou chci dále zabývat i v této rigorózní práci, je, že zabezpečení osob při nejrůznějších sociálních událostech považuji za nezbytné. Lidskou společnost netvoří pouze zdraví a úspěšní jedinci žijící v kompletních rodinách, ale přirozenou součástí společnosti jsou i staří a invalidní lidé, vdovy, vdovci a pozůstalé děti. Bez svého zavinění se tito lidé dostávají do složité životní situace, jejíž řešení je nezbytné proto, aby dál mohli žít důstojným životem. Dávky důchodového pojištění totiž často představují jediný zdroj jejich příjmů. V některých případech sice nejde o zdroj jediný, ale i přesto jde o zdroj velmi významný. Pokud navíc sociální událost spočívá v úmrtí živitele, musí se pozůstalí vyrovnat nejen se ztrátou blízké osoby, ale i se ztrátou příjmu, který zemřelá osoba rodině přinášela. V této životní situaci se jednou může nacházet kdokoli z nás, a proto nelze tuto problematiku opomíjet. Vzhledem k tomu, že reforma důchodového systému, která je nevyhnutelná, bude mít výrazný vliv i na otázku pozůstalostních důchodů, považuji za nutné zabývat se podrobně jednotlivými návrhy připravované reformy a pokusit se zhodnotit možný dopad jednotlivých

variant na pozůstalostní důchodové dávky. V rámci této rigorózní práce vycházím z právních předpisů platných a účinných k 1. lednu 2006.

Na současnou a budoucí právní úpravu jakékoli otázky má vliv i její úprava minulá, a proto ani v této práci nevynechávám pojednání o vývoji právní úpravy. V kapitole první se zabývám právní úpravou pozůstalostních důchodů v období I. republiky a v kapitole druhé se věnuji úpravě po II. světové válce. Kapitulu člením na jednotlivá desetiletí a uzavírám ji pojednáním o pozůstalostních důchodech po reformách sedmdesátých a osmdesátých let 20. století.

Dříve než přistoupím k samotnému rozboru platné právní úpravy pozůstalostních důchodů, popisuji ve třetí kapitole prameny práva důchodového pojištění.

V následujících třech kapitolách se zabývám samotnými pozůstalostními důchody a společnými ustanoveními zákona o důchodovém pojištění, která se k nim vztahují. Platnou právní úpravu vdovských a vdoveckých důchodů popisuji v kapitole čtvrté a úpravu důchodů sirotčích v kapitole páté. U každého z těchto druhů důchodů odděleně rozebírám základní podmínky pro přiznání nároku, trvání, zánik, obnovu a výši nároku. Zmíněnými společnými ustanoveními se zabývám v kapitole šesté. Konkrétně jsou jejím předmětem nároky na důchod a jeho výplatu, souběhy a přechod nároků na důchod. Tato společná ustanovení se sice týkají i ostatních důchodových dávek, ale svůj význam pro pozůstalostní důchody mají, a proto je nemohu opominout.

Pro fungování celého systému důchodového pojištění je klíčové jeho efektivní financování. Dokonalá právní úprava důchodového pojištění by bez zajištění zdrojů ztratila svůj smysl. Právě financování představuje jeden z nejzávažnějších problémů našeho současného důchodového systému a bez provedení důchodové reformy není dosažení dlouhodobě finančně udržitelného důchodového systému možné. S ohledem na tuto skutečnost věnuji rozsáhlou část své rigorózní práce podrobnému pohledu na problematiku financování důchodového systému a jeho reformě. V kapitole sedmé věnované finančním aspektům problematiky důchodových systémů provádím rozbor obecných modelů financování a způsobů určení výše dávek, popisuji současný stav financování důchodů

v České republice a zaměřuji se na základní důvody neudržitelnosti stávajícího systému. Předmětem kapitoly osmé je důchodová reforma a její jednotlivé koncepce, které jsou v současné době předmětem diskusí. U každé varianty popisuji její základní aspekty, odděleně se zabývám finančními ukazateli a odhaduji dopad dané varianty na otázku pozůstalostních důchodů.

Česká republika jako členská země Evropské unie je povinna dodržovat své závazky vyplývající z členství, a respektovat tudíž vývoj sociální politiky v zemích EU. Postoj Evropské unie k problematice sociálního zabezpečení bude mít na budoucí úpravu důchodového zabezpečení v České republice vliv, a proto se i touto otázkou zabývám, a to v kapitole deváté. Vzhledem k tomu, že i jiné země provádí reformy svých důchodových systémů a jejich zkušenosti mohou být pro Českou republiku přínosné, uvádím v poslední kapitole srovnání některých možných řešení. Větší pozornost věnuji Švédsku, Itálii, Lotyšsku a Polsku z toho důvodu, že tyto státy již zahájily přechod na nový model důchodového zabezpečení, a to průběžně financovaný systém s příspěvkově definovanými dávkami. Návrhy důchodové reformy předložené v České republice tuto radikální změnu také zahrnují, a proto považuji za vhodné věnovat se podrobněji přechodu na tento systém.

V závěru své rigorózní práce hodnotím celkovou současnou podobu systému důchodového pojištění a uvádím svůj názor na jednotlivé varianty důchodové reformy.

1. Právní úprava pozůstalostních důchodů v období I. republiky

Historie práva důchodového pojištění není příliš dlouhá. Určité náznaky úpravy otázek z oblasti důchodového pojištění sice lze najít ve středověkých předpisech jako je *Ius regale montanorum*, které zčásti upravovalo hornické pojištění, avšak základy práva důchodového pojištění byly položeny až v období vlády Marie Terezie a úprava této problematiky se začala rozvíjet až za I. republiky.

S ohledem na zaměření této práce se dále podrobněji budu zabývat pouze vývojem úpravy pozůstalostních důchodů. Právě tyto důchody patří mezi jedny z nejstarších. První dávky tohoto druhu byly zavedeny v již zmiňovaném období vlády Marie Terezie, a to v rámci penzijního normálu z roku 1771, který zavedl důchody pro vdovy a sirotky. Nicméně šlo o výrazně omezenou normu, neboť se týkala pouze vdov a sirotek po státních úřednících. Podmínky pro přiznání dávek dle podrobně zpracovaného penzijního normálu byly velmi přísné. Funkce důchodů v této době byla plně alimentární. Jejich účelem bylo zcela zajistit vdovu a děti vzhledem k tomu, že v dané době vdova s ohledem na společenské důvody nemohla svou práci výživu pro rodinu zajistit sama. Za první republiky se postupně funkce pozůstalostních důchodů měnila na alimentaci částečnou. Důchody pozůstalým tak začaly být přiznávány pouze v případě, že příjem, který rodina ztratila, nemohl být nahrazen jinak.¹⁾

První dvě normy, které v období první republiky důchodové pojištění upravovaly, byly zákony č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, a č. 26/1929 Sb. z. a n., o pensijním pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách. Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n. se týkal osob vykonávajících pracovní, služební či učňovský poměr a upravoval následující dávky: starobní důchod, invalidní důchod, vdovský, vdovecký a sirotčí důchod, výbavné a odbytné.

¹⁾ Tomeš, I. a kol. Právo sociálního zabezpečení. Praha: Věšhrad, 1995, str. 22.

Úprava vdovských a vdoveckých důchodů byla v té době pro vdovy a pro vdovce odlišná. Vdova měla nárok na důchod za předpokladu, že zemřelý pojištěnec v době svého úmrtí požíval invalidní či starobní důchod nebo na takový důchod měl nárok. Zároveň však musela vdova být v době smrti pojištěnce či později invalidní, případně musela dosáhnout věku 55 let anebo musela pečovat o dvě nebo více dětí požívajících sirotčí důchod. Naproti tomu vdovec po pojištěnce měl nárok na vdovecký důchod pouze za předpokladu, že zemřelá manželka ze svého pracovního výdělků zcela nebo převážně vyživovala rodinu a zároveň musel být v době jejího úmrtí invalidní. Nárok na důchod měl pouze po dobu své invalidity. Zákon dále upravoval případy, kdy vdově či vdovci nárok na důchod nevznikal. Stejně jako v současné době, nárok na důchod nevznikal v případě, že vdova či vdovec smrt druhého zavinili nebo spoluzavinili a tato skutečnost byla potvrzena rozsudkem trestního soudu. Navíc nárok nevznikal v případě, že manželství bylo z viny pozůstalé osoby nebo oboustranné viny soudně rozvedeno, popř. manželství vzniklo v době, kdy již zemřelá osoba invalidní nebo starobní důchod požívala, s výjimkou případů, kdy od vstupu do manželství již uplynuly dva roky. Nárok na důchod nebyl obecně časově omezen jako v současné době, ale zanikal smrtí pozůstalé osoby, opětovným vstupem do manželství nebo okamžikem, kdy osoba přestala být invalidní. S pozůstalostními důchody souviselo i tzv. odbytné. Šlo o dávku ve výši trojnásobku roční částky vdovského důchodu, která byla vyplácena vdově, pokud se znovu provdala. Zákon řešil i situaci, kdy žena byla soudně rozvedena z manželovy viny, a nemohla tudíž pobírat vdovský důchod. V takovém případě byla ženě přiznána dávka ve výši vdovského důchodu, ale pouze za předpokladu, že nevstoupila v nové manželství a po pojištěnci nebyla jiná vdova, která by měla nárok na vdovský důchod. Stejně ustanovení platilo obdobně i pro muže.

Sirotčí důchod byl v období I. republiky přiznáván pouze dětem mladším osmnácti let, a to v případě úmrtí pojištěného otce nebo pojištěné matky za předpokladu, že zemřelý rodič požíval invalidního nebo starobního důchodu nebo měl na takový důchod nárok. Nemanželské děti měly postavení horší v tom, že nárok na sirotčí důchod zakládající se na pojištění otce jim vznikl pouze v případě, kdy otcovství bylo soudně zjištěno nebo za života otce mimosoudně uznáno. Osvojenci měli nárok na sirotčí důchod pouze v případě, že osvojení vzniklo alespoň půl roku před smrtí osvojitele. Stejně tak měli nárok i schovanci mladší osmnácti let po pěstounech za předpokladu, že u pěstounů byli vyživováni

bezplatně alespoň půl roku před smrtí pěstouna a na tuto výživu byli převážně odkázáni. Za stejných podmínek jako osiřelé děti měli nárok na sirotčí důchod i vnoučata pojištěnce za předpokladu, že na zemřelého pojištěnce byli převážně výživou odkázáni.

Druhý zákon z tohoto období, zákon č. 26/1929 Sb. z. a n., o pensijním pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách, upravoval otázku pozůstalostních důchodů obdobně s tím rozdílem, že se vztahoval pouze na soukromé zaměstnance. Oproti zákonu č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, navíc přiznával tzv. důchod rodičů a odbytné jednou provždy. Nárok rodičů nastupoval v případě, že po zemřelé osobě nevznikl nárok na vdovský, vdovecký či sirotčí důchod a zároveň rodiče byli na pojištěnce převážně výživou odkázáni. Zda byli rodiče výživou na pojištěnce převážně odkázáni, řešila judikatura tak, že zesnulé dítě muselo rodičům přispívat na výživu částkou větší, než činil jejich vlastní příjem. Odbytné jednou provždy byla zvláštní dávka, na kterou měla nárok vdova, vdovec či děti, pokud pojištěnec zemřel po dovršení 6 příspěvkových měsíců a před dokončením 60 příspěvkových měsíců za předpokladu, že ke smrti nedošlo následkem pracovního úrazu.

Oba dva výše uvedené zákony byly založeny na ryze pojistném principu. Organizaci a řízení pojištění zaměstnanců zajišťovala Ústřední sociální pojišťovna a organizaci a řízení pojištění soukromých zaměstnanců zajišťoval Všeobecný pensijní ústav. V obou případech se o důchodovém nároku rozhodovalo výměrem, proti kterému bylo možné podat žalobu u pojišťovacího soudu, jehož rozhodnutí bylo možné napadnout odvoláním k Vrchnímu pojišťovacímu soudu.

2. Právní úprava pozůstalostních důchodů po II. světové válce

2.1. Pozůstalostní důchody po II. světové válce

Právní úprava popsaná v předcházející kapitole zůstala v platnosti až do konce II. světové války. Po válce byl systém sociálního pojištění velmi roztržštěný. Lékařská péče a peněžité dávky se poskytovaly podle stavovské příslušnosti a fondy sociálního pojištění byly válkou značně narušeny. Prvním významným krokem k obnově systému sociálního pojištění bylo přijetí zákona č. 99/1948 Sb., o národním pojištění.²⁾ Tento zákon přinesl zvýšení všech dávek a zrovnoprávnění nároků dělníků a ostatních zaměstnanců. Nově se zákon týkal i občanů samostatně hospodařících. V oblasti pozůstalostních důchodů byl upraven vdovský důchod, důchod družky a sirotčí důchod. V této době tudíž nebyly pozůstalostní důchody přiznávány vdovcům, ale na druhou stranu byly přiznávány družkám.

Poprvé se v úpravě objevuje základní omezení doby trvání nároku na vdovský důchod, a to na jeden rok. Nárok na vdovský důchod byl dále podmíněn délkou trvání manželství. Vyžadovalo se, aby manželství trvalo alespoň jeden rok, nebo dva roky v případě, že zemřelý manžel uzavíral manželství po 60. roce svého věku. Podmínka trvání manželství byla považována za splněnou v případě, že se z manželství narodilo dítě nebo pojištěnec zemřel následkem úrazu. Po uplynutí jednoleté doby trvání nároku byl nárok zachován pouze v případě, že manželství trvalo alespoň patnáct let, vdova byla invalidní, vdova dosáhla věku 45 let nebo pečovala alespoň o jedno dítě pojištěnce. V případě, kdy manželství vdovy s pojištěncem bylo rozvedeno, měla vdova nárok na důchod za předpokladu, že se znovu nevdala a pojištěnec měl vůči ní vyživovací povinnost. Družka zemřelého pojištěnce měla nárok na důchod v případě, kdy s pojištěncem žila alespoň deset let do dne smrti ve společné domácnosti a byla na druhu výživou převážně odkázána nebo žila s pojištěncem alespoň tři roky do dne smrti ve společné domácnosti a zároveň byla matkou jeho dítěte, které by mělo po něm nárok na sirotčí důchod.

²⁾ *Tomeš, I. a kol. Právo sociálního zabezpečení. Praha: Všehrad, 1995, str. 23.*

Nárok na sirotčí důchod mělo oboustranně osiřelé dítě pojištěnce. Jednostranně osiřelé dítě pojištěnce mělo nárok na sirotčí důchod pouze v případě, že o něj nepečovala pozůstalá vdova nebo družka nebo bylo nemanželským dítětem pojištěnky či bylo převážně odkázáno na výdělek či důchod zemřelé matky. Sirotčí důchod byl přiznáván i osiřelým vnoučatům za předpokladu, že byli na zemřelého výživou převážně odkázáni. Dále byl sirotčí důchod přiznáván osvojeným, pokud byli osvojeni alespoň půl roku před smrtí osvojitele a schovancům po pěstunech, pokud jim pěstoun alespoň půl roku přes smrtí bezplatně poskytoval výživu. V případě, že měl sirotek nárok na důchod po více pojištěncích, sirotčí důchod mu byl vyplácen pouze jeden, a to nejvyšší. Oproti dřívější úpravě došlo ke snížení věku, do kterého byl sirotčí důchod přiznáván. Nově náležel pouze dětem do šestnácti let. Nicméně tato věková hranice mohla být zvýšena až na dvacet pět let, a to za předpokladu, že si dítě nemohlo pro nemoc nebo tělesnou či duševní vadu vlastní prací opatřit výživu nebo se připravovalo soustavně na budoucí životní povolání studiem či jiným školením. Zákon pamatoval i na situaci, kdy dítě nemohlo studium dokončit do 25. roku věku pro výkon branné povinnosti. V takovém případě se doba nároku na sirotčí důchod o dobu výkonu branné povinnosti prodlužovala.

Zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění, již nebyl založen na klasickém pojistném principu. Zákon sice znal pojistné, avšak tuto částku za zaměstnance zcela hradil zaměstnavatel. Organizaci a řízení zajišťovala Ústřední národní pojišťovna. O nárocích rozhodovala výměrem, který byl poprvé v historii považován jednoznačně za správní rozhodnutí. Proti tomuto výměru bylo možné podat opravný prostředek k pojišťovacímu soudu a proti rozsudku soudu bylo možné podat odvolání k Vrchnímu pojišťovacímu soudu. Nově pak zákon o národním pojištění zavedl mimořádný opravný prostředek, a to dovolání k Nejvyššímu pojišťovacímu soudu.

2.2. Pozůstalostní důchody v padesátých letech

Na začátku padesátých let dvacátého století byla provedena řada reforem sociálního zabezpečení. Tyto reformy postupně vedly k likvidaci pojišťovacího principu a k zavedení systému založeného na sovětském vzoru. V rámci těchto reformních kroků došlo k likvidaci sociálního zaopatření státních zaměstnanců a došlo ke znárodnění zdravotnictví. V polovině

padesátých let pak byly přijaty dva významné zákony, a to zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, a zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení. Sociální nároky osob samostatně výdělečně činných, členů JZD a výrobních družstev pak upravovala vládní nařízení. Přijetí těchto předpisů způsobilo významný nárůst nákladů na celý systém sociálního zabezpečení. Tento nárůst zapříčinilo hlavně rozšíření okruhu oprávněných osob, počtu a výše poskytovaných dávek a zmírnění podmínek pro vznik nároků.³⁾

Zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, v oblasti pozůstalostních důchodů rozšířil okruh poskytovaných dávek o vdovecké důchody. Při splnění zákonných podmínek byly tudíž v této době poskytovány vdovské, vdovecké i sirotčí důchody. Podmínky pro přiznání těchto dávek byly upraveny v ustanoveních § 21 až § 25 uvedeného zákona. V souladu s touto úpravou osobám náležely pozůstalostní důchody po zaměstnanci, který byl zaměstnán po dobu potřebnou pro nárok na invalidní důchod, pokud od skončení zaměstnání do dne smrti neuplynuly více než 2 roky. Podmínka potřebné doby zaměstnání se nezjišťovala v případě, že zaměstnanec zemřel následkem pracovního úrazu. Dále pozůstalostní důchody náležely po poživateli důchodu starobního, invalidního, částečného invalidního a důchodu za výsluhu let.

Vdovský důchod byl opět časově omezen, a to na dobu jednoho roku od smrti zaměstnance nebo důchodce. Zákon však umožňoval prodloužení nároku při splnění určitých podmínek. Například byl vdovský důchod po uplynutí základní jednorozhodné doby poskytován vdově, pokud byla invalidní, pečovala alespoň o jedno dítě, které mělo nárok na sirotčí důchod nebo vychovala alespoň tři děti. Tento přístup je shodný s předchozí úpravou vymezenou zákonem č. 99/1948 Sb., o národním pojištění. Dochází pouze ke změně v podmínkách pro prodloužení nároku na vdovský důchod. Oproti současné úpravě byla tato úprava přísnější v tom smyslu, že uznávala obnovu nároku při opětovném splnění některé z podmínek, avšak pouze pokud se tak stalo nejpozději do dvou let po zániku dřívějšího nároku na vdovský důchod. Novým uzavřením manželství nárok na vdovský důchod zanikal. Při opětovném ovdovění mohl být původní nárok obnoven, pokud by po posledním manželovi důchod nenáležel nebo by náležel v nižší výši. Důchod družky v takové míře a tak jasně jako v předcházející úpravě již zákon nepřiznával, nicméně umožňoval přiznat vdovský důchod

³⁾ *Tomeš, I. a kol.* Právo sociálního zabezpečení. Praha: Všeherd, 1995, str. 23.

družce, která se zemřelým žila ve společné domácnosti a byla na něj odkázána výživou. Pro takový postup však musely existovat okolnosti hodné zvláštního zřetele.

Vdovecký důchod byl sice znovu zaveden, ale jeho rozsah byl velmi omezený. Náležel pouze vdovci po zaměstnankyni nebo důchodkyni, pokud byl invalidní a zároveň musel být poslední rok před smrtí manželky odkázán výživou na plat nebo důchod manželky.

I v úpravě sirotčích důchodů došlo k určitým změnám oproti dřívější úpravě. Pro přiznání nároku nebylo nadále nutné, aby šlo o dítě oboustranně osiřelé. Nicméně pokud šlo o oboustranně osiřelé dítě, náležel dítěti pouze jeden sirotčí důchod, a to ten nejvyšší. Sirotčí důchod náležel vlastnímu i osvojenému dítěti po zemřelém rodiči a dále byl přiznáván i po prarodičích nebo pěstunech, pokud na ně dítě bylo v době jejich smrti převážně odkázáno výživou. Nově bylo určeno časové období, po které sirotčí důchod náležel. V souladu s touto úpravou sirotčí důchod náležel až do skončení povinné školní docházky a poté nejdéle do 25. roku věku při splnění stanovených podmínek. Mezi tyto podmínky patřila soustavná příprava na budoucí povolání nebo neschopnost k práci pro nemoc, tělesnou či duševní vadu.

Úprava důchodového zabezpečení již zcela opustila pojistný princip, který byl alespoň částečně zachován v zákoně č. 99/1948 Sb., o národním pojištění. Od přijetí zákona č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, až do reformy z počátku devadesátých let žádné zákony z oblasti důchodového zabezpečení o pojistné povinnosti nehovoří. Důchodové zabezpečení je totiž po celé toto období zcela založeno na zabezpečovacím principu. Po dobu účinnosti zákona č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, rozhodoval o důchodových dávkách Státní úřad sociálního zabezpečení, který byl správním orgánem. Řízení tudíž probíhalo jako řízení správní a ve věci se vydávalo rozhodnutí.

2.3. Pozůstalostní důchody a reformy šedesátých let

Na vývoj pozůstalostních důchodů měly vliv i reformy let šedesátých. K novelizaci předpisů důchodového zabezpečení došlo zákonem č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, vyhláškou č. 102/1964, kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, a zákonem

č. 103/1964 Sb., o sociálním zabezpečení družstevních rolníků. Změny zákonů v oblasti sociálního zabezpečení po II. světové válce až doposud byly prováděny za účelem zlepšení životní úrovně obyvatelstva. Docházelo k rozšiřování okruhu oprávněných osob, ke zmírňování podmínek pro přiznávání nároků a k rozšiřování okruhu poskytovaných dávek. Reformy šedesátých let měly opačnou tendenci. Pod tlakem slabé efektivnosti hospodářství došlo k celkovému zhoršení úrovně sociálního zabezpečení.⁴⁾ V oblasti pozůstalostních důchodů došlo zejména ke zrušení vdoveckých důchodů a ke zrušení možnosti vyplácet důchody družkám. Nadále byl důchod vdovský a sirotčí poskytován pouze po zaměstnanci, který splňoval potřebnou dobu zaměstnání pro nárok na invalidní nebo starobní důchod nebo po zaměstnanci, který byl poživatelem starobního nebo invalidního důchodu. Ke zmírnění přísnosti těchto podmínek došlo alespoň ve prospěch oboustranně osiřelých dětí. Poprvé v historii byl totiž přiznáván sirotčí důchod oboustranně osiřelému dítěti i v případě, že nikdo z rodičů či osob, na něž dítě bylo převážně odkázáno výživou nesplňoval podmínky pro nárok na invalidní nebo starobní důchod.

Vdovské důchody byly stejně jako dříve poskytovány po dobu jednoho roku od smrti manžela a poté pouze při splnění stanovených podmínek. Obnova nároku byla též koncipována obdobně. K omezení nároků na vdovské důchody však došlo, a to ustanoveními § 30 odst. 6 a násl. zákona č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení. Na základě těchto ustanovení vdovský důchod nebyl přiznáván, pokud k uzavření manželství došlo až po 60. roce věku pracovníka a netrvalo alespoň dva roky. Tato podmínka se stávala bezpředmětnou v případě, že se z manželství narodilo dítě nebo smrt nastala následkem úrazu. Další omezení vdovských důchodů spočívalo v tom, že nebyly přiznávány vdově, která žila ve společné domácnosti s druhem nebo nežila s manželem ve společné domácnosti delší dobu před jeho smrtí. K znevýhodňování vdov docházelo i krácením vdovského důchodu při souběhu s příjmem z výdělečné činnosti.

Podmínky pro nárok na sirotčí důchod a doba vyplácení tohoto důchodu zůstaly též obdobné jako v předcházející právní úpravě. Nicméně i zde došlo k částečnému zhoršení pozice sirotků. Osirelé dítě zcela ztrácelo nárok na sirotčí důchod po skončení povinné školní docházky, pokud mělo vlastní hrubý měsíční příjem vyšší než 620 Kčs. Stejně tak mohla být

⁴⁾ *Tomeš, I. a kol.* Právo sociálního zabezpečení. Praha: Věšhrad, 1995, str. 24.

výplata sirotčího důchodu zastavena, pokud poživatel sirotčího důchodu uzavřel sňatek a hrubý příjem v rodině přesahoval 620 Kčs na osobu.

Z výše uvedeného je zřejmé, že v této době došlo k zásadní změně ve funkci pozůstalostních důchodů. Alimentační funkce, jejímž cílem bylo plně zabezpečit pozůstalou vdovu a děti, byla opuštěna a s ohledem na možnosti vdovy a osiřelých dětí zabezpečit si příjem jinak docházelo k různému krácení poskytovaných dávek.

2.4. Pozůstalostní důchody a reformy let sedmdesátých a osmdesátých

K další významné změně v oblasti sociálního zabezpečení došlo v sedmdesátých letech. Stát se snažil naklonit si některé vrstvy obyvatelstva, a proto byla přijata nová právní úprava, jejímž cílem bylo odstranit tvrdosti dříve uplatňované sociální politiky. Změna byla provedena přijetím zákona č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení. Nicméně tato úprava do oblasti pozůstalostních důchodů nijak významně nezasáhla. Jediná podstatnější změna spočívala v tom, že vdova, která po smrti manžela žila ve společné domácnosti s druhem, nově neztrácela nárok na vdovský důchod.⁵⁾

Poslední předlistopadová reforma proběhla v druhé polovině osmdesátých let. Vláda se i nadále snažila získat si přízeň obyvatelstva štědrými sociální politikou. V roce 1988 byl přijat zákon o sociálním zabezpečení, který platí dodnes, avšak od svého přijetí byl více než třicetkrát novelizován⁶⁾. Ale vraťme se k tehdy platnému znění a jeho vlivu na pozůstalostní důchody. Vzhledem k tomu, že ani tento zákon se při svém přijetí zatím nevrátil k pojistnému principu, odvíjí se základní podmínka pro nárok na pozůstalostní důchody nikoli od doby pojištění zemřelého, ale od doby zaměstnání potřebné pro stanovený druh důchodu. Podmínka potřebné doby zaměstnání se nezjišťovala, pokud zemřelý již byl

⁵⁾ Tomeš, I. a kol. Právo sociálního zabezpečení. Praha: Všehrad, 1995, str. 24.

⁶⁾ Pozn.: V době svého přijetí tento zákon upravoval důchodové zabezpečení komplexně. V současné době je v tomto zákoně z oblasti důchodového zabezpečení upraveno pouze zvýšení důchodu pro bezmocnost. Jednotlivé dávky důchodového zabezpečení, včetně společných ustanovení týkajících se nároku na důchod, jeho výplaty a zvyšování důchodů jsou upraveny zákonem o důchodovém pojištění. Otázky organizace a řízení, které zákon o sociálním zabezpečení v době svého přijetí též upravoval, jsou nyní upraveny samostatným zákonem, a to zákonem o organizaci sociálního zabezpečení.

poživatelem starobního, invalidního či částečného invalidního důchodu nebo důchodu za výsluhu let.

Základní jednoroční doba vyplácení vdovského důchodu zůstala zachována. Zachován byl i model prodlužování a obnovy nároku na důchod při splnění stanovených podmínek. Tyto podmínky stejně jako dříve spočívaly v péči o nezaopatřené dítě, dosažení určitého věku či výchově určitého počtu dětí. Novinkou je vymezení pojmu „dítě“ pro účely vdovských důchodů odlišně od obecného vymezení tohoto pojmu. Jde o stejnou definici, kterou převzal i současný zákon o důchodovém pojištění. Ani v této době nebyla funkce vdovských důchodů plně alimentární a nároky byly při souběhu s výdělečnou činností kráceny. V tomto ohledu došlo ke změně u sirotčích důchodů. Zákon o sociálním zabezpečení totiž ustanovení o krácení sirotčích důchodů při dosažení určitého příjmu po skončení povinné školní docházky či po uzavření sňatku osiřelým dítětem nepřevzal a ani je žádným způsobem nenahradil. Ostatní podmínky nároku na sirotčí důchody podstatným způsobem změněny nebyly.

V následující tabulce je uveden přehled poskytování vdovských, vdoveckých a sirotčích důchodů od účinnosti zákona č. 221/1924 Sb., z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, do současnosti.

<i>Přehled vývoje poskytování vdovských, vdoveckých a sirotčích důchodů od první republiky do současnosti</i>				
<i>Období účinnosti</i>	<i>Právní předpis</i>	<i>Důchod</i>		
		<i>Vdovský</i>	<i>Vdovecký</i>	<i>Sirotčí</i>
1926 – 1948	Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n.	ano	ano	ano
1931 – 1948	Zákon č. 26/1929 Sb. z. a n.	ano	ano	ano
1948 – 1957	Zákon č. 99/1948 Sb.	ano	ne	ano
1957 – 1964	Zákon č. 55/1956 Sb.	ano	ano	ano
1964 – 1975	Zákon č. 101/1964 Sb.	ano	ne	ano
1976 – 1988	Zákon č. 121/1975 Sb.	ano	ne	ano
1988 – 1995	Zákon č. 100/1988 Sb.	ano	ano (od 1991)	ano
1996 -	Zákon č. 155/1995 Sb.	ano	ano	ano

3. Prameny práva důchodového pojištění

Prameny práva v oblasti důchodového pojištění jsou obsaženy jak ve vnitrostátních právních předpisech, tak v mezinárodních smlouvách.

Ústavní předpisy, jako vnitrostátní předpisy nejvyšší právní síly, zakotvují základní subjektivní práva občanů na sociální zabezpečení. Významný je zejména článek 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který stanoví: „*Občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele.*“. Způsob a podmínky pro uplatnění tohoto práva pak stanoví zákony, které obsahují hmotněprávní i procesní úpravu důchodového pojištění. Tyto zákony vymezují zejména formu zabezpečení, osobní a věcný rozsah, podmínky vzniku a trvání nároků, způsob a úroveň zabezpečení a způsob financování.

V oblasti základního důchodového systému představují základní vnitrostátní prameny práva tři zákony, a to zákon o důchodovém pojištění, zákon o organizaci sociálního zabezpečení a zákon o pojistném na sociální zabezpečení. Zákon o důchodovém pojištění stanoví zejména osobní a věcný rozsah důchodového pojištění, podmínky účasti na pojištění, vymezuje nezbytné pojmy, u jednotlivých druhů důchodů stanoví podmínky nároku, způsob výpočtu výše důchodů a způsob úpravy výše důchodů při jejich souběhu. Zákon o organizaci sociálního zabezpečení je základní procesní norma pro oblast důchodového pojištění. Tento zákon mimo jiné vymezuje organizační uspořádání sociálního zabezpečení, úkoly sociálního zabezpečení, úkoly organizací při provádění důchodového pojištění, povinnosti občanů v důchodovém pojištění a řízení ve věcech důchodového pojištění. Zákon o pojistném na sociální zabezpečení představuje základní úpravu financování důchodového systému. Tento zákon upravuje plnění pojistných povinností, sazby pojistného, odvody pojistného, přeplatky pojistného, promlčení pojistného, způsob placení pojistného a penále a pokuty. Mimo tyto tři základní zákony existuje v oblasti důchodového pojištění řada dalších zákonů, které upravují určité specifické otázky. Podrobnosti spojené s prováděním těchto zákonů a úpravu správy pak upravuje vláda prostřednictvím svých nařízení nebo jednotlivá ministerstva prostřednictvím vyhlášek, které vydávají na základě a v rozsahu zmocnění konkrétního zákona. Mezi nejdůležitější patří vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí

č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění, v platném znění, nařízení vlády z jednotlivých let, kterými se stanoví pro účely důchodového pojištění výše všeobecného vyměřovacího základu a výše přepočítacího koeficientu pro úpravu všeobecného vyměřovacího základu a upravují částky pro stanovení výpočtového základu⁷⁾ a dále nařízení vlády o zvýšení důchodů v jednotlivých letech.

V oblasti doplňkového důchodového systému je základním pramenem úpravy zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, v platném znění.

Významnou úlohu v mezinárodním právu hrají normativní smlouvy. Jejich ustanovení jsou obecně formulována a jsou závazná pro celou skupinu určitých vztahů. Pro Českou republiku jsou tyto smlouvy závazné na základě čl. 10 a 10a Ústavy ČR. V podstatě jde o dva typy smluv. První skupinou jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament ČR souhlas, Česká republika je jimi vázána a mají přednost před zákony. Druhou skupinou jsou tzv. integrační smlouvy, které přenášejí některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizace či instituce. V oblasti sociálního zabezpečení jsou nejběžnějšími mezinárodními smlouvami dvoustranné smlouvy. Ty upravují zaměstnávání občanů jednoho státu na území jiného státu, řeší uznávání nároků v oblasti sociálního zabezpečení, zakotvují princip rovného zacházení s občany jednotlivých států a podobně. Příkladem takové smlouvy je Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení.

Pro sociální zabezpečení jsou významné i mezinárodní akty a multilaterální smlouvy, mezi které patří především dokumenty Organizace spojených národů (Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech), dokumenty Mezinárodní organizace práce a dokumenty Rady Evropy (Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a Evropská sociální charta).

⁷⁾ Pozn.: Posledním takovým nařízením je nařízení vlády č. 414/2005 Sb., kterým se pro účely důchodového pojištění stanoví výše všeobecného vyměřovacího základu za rok 2004 a výše přepočítacího koeficientu pro úpravu všeobecného vyměřovacího základu za rok 2004 a upravuje částky pro stanovení výpočtového základu. Na základě tohoto nařízení činí všeobecný vyměřovací základ za rok 2004 částku 17 882 Kč a přepočítací koeficient pro úpravu všeobecného vyměřovacího základu za rok 2004 je 1,0532.

4. Vdovský a vdovecký důchod

4.1. Základní podmínky pro přiznání nároku

Vdovský a vdovecký důchod představují základní pozůstalostní dávku důchodového pojištění. Náleží vdovám a vdovcům při splnění podmínek stanovených v § 49 zákona o důchodovém pojištění. Tyto podmínky jsou pro vdovy i vdovce stejné a spočívají v tom, že zemřelý manžel či zemřelá manželka byli poživateli starobního, plného nebo částečného invalidního důchodu, nebo splnili ke dni smrti podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod anebo zemřeli následkem pracovního úrazu.

4.2. Trvání nároku

Poskytování vdovského a vdoveckého důchodu je při splnění uvedených podmínek časově omezené, a to na dobu jednoho roku od smrti jednoho z manželů. Po této době je nárok na vdovský či vdovecký důchod zachován při splnění některé z podmínek taxativně vyjmenovaných v § 50 zákona o důchodovém pojištění. V souladu s tímto ustanovením má vdova nárok na pozůstalostní důchod, „...*jestliže*

- a) *pečuje o nezaopatřené dítě,*
- b) *pečuje o nezletilé dlouhodobě těžce zdravotně postižené dítě vyžadující mimořádnou péči nebo o zletilé dítě, které je převážně nebo úplně bezmocné,*
- c) *pečuje o převážně nebo úplně bezmocného svého rodiče nebo rodiče zemřelého manžela, který s ní žije v domácnosti, nebo o takového rodiče, který je částečně bezmocný a starší 80 let,*
- d) *je plně invalidní, nebo*
- e) *dosáhla věku 55 let nebo důchodového věku, je-li důchodový věk nižší. “*

Ustanovení § 50 odst. 7 zákona o důchodovém pojištění zakotvuje zásadu rovnosti mužů a žen zaručením stejných podmínek i pro vdovce. Ustanovení nicméně respektuje odchylky v důchodovém věku a pro zachování nároku vdovce po uplynutí základní jednorozční doby

vyžaduje dosažení věku 58 let, nebo důchodového věku, je-li nižší. Tento nižší důchodový věk přichází v úvahu jen za předpokladu, že oprávněná osoba má z minulosti zachován nárok na snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod podle předpisů platných před 1. lednem 1996, a to po odpracování stanovené doby zaměstnání v I. pracovní kategorii nebo v I. (II.) kategorii funkcí.⁸⁾ Pro úplnost je nutné doplnit, že ustanovení § 50 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění vymezuje pojem „dítě“ pro účely vdovského a vdoveckého důchodu odlišně od obecných ustanovení. Jde tudíž o speciální zužující ustanovení vůči obecnému ustanovení § 20 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Přiznávali se vdovský či vdovecký důchod z důvodu péče o dítě, pak musí jít o takové dítě, které má po zemřelém nárok na sirotčí důchod nebo o dítě, které bylo v rodině zemřelého vychováno, s tím, že musí jít o vlastní (popřípadě osvojené) dítě vdovy či vdovce nebo o dítě alespoň jedním z manželů převzaté do trvalé péče nahrazující péči rodičů. K tomuto převzetí však muselo dojít nejpozději v den smrti manžela či manželky.

4.3. Zánik nároku

K zániku nároku dochází automaticky uplynutím stanovené jednoleté doby. Dojde-li k prodloužení nároku z důvodů splnění některé z podmínek uvedených v § 50 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, pak k jeho zániku dochází při změně okolností. Musí však jít o takovou změnu okolností, jejímž důsledkem je, že oprávněná osoba nadále podmínky nároku nesplňuje.

Mimo tyto základní důvody zániku nároku na dávku pozůstalostního důchodu zná zákon o důchodovém pojištění dva speciální případy. Prvním je situace, kdy vdova či vdovec znovu uzavře manželství. V tomto případě ke dni uzavření manželství nárok na pozůstalostní důchod zaniká a vdově či vdovci se vyplácí tzv. odbytné ve výši dvanácti měsíčních splátek vdovského či vdoveckého důchodu. Částka je splatná do tří měsíců ode dne zániku nároku na pozůstalostní důchod. Při uzavření nového manželství nárok na důchod zaniká s konečnou platností a již se neobnoví, a to ani v případě rozvodu tohoto manželství. Pokud po uzavření

⁸⁾ Pozn.: Získané nároky zůstávají zachovány až do 31. prosince 2018 a snížená věková hranice pro vznik nároku na starobní důchod se považuje za důchodový věk i pro účely stanovení nároku na pozůstalostní důchody. Zachování nároků v uvedených případech je zakotveno v přechodných ustanoveních v § 74 zákona o důchodovém pojištění.

nového manželství byly ještě některé splátky pozůstalostního důchodu vdově či vdovci vyplaceny, pak se tyto částky zúčtují s jednorázovou částkou odbytného.

Druhým speciálním důvodem zániku nároku je pravomocné rozhodnutí soudu o tom, že vdova úmyslně způsobila smrt manžela jako pachatelka, spolupachatelka nebo účastnice tohoto trestného činu. Tento důvod zániku se přiměřeně použije i v případě vdoveckého důchodu. Nárok na důchod v tomto případě zaniká až dnem právní moci předmětného rozhodnutí, čímž je respektována zásada presumpce nevinny.

4.4. Obnova nároku

Při změně okolností, jejímž důsledkem je skutečnost, že oprávněná osoba nadále nesplňuje podmínky pro přiznání nároku, sice dochází k zániku nároku, avšak tato situace není nezvratná. Pokud se v zákonem stanovené lhůtě splní některá z podmínek uvedených v § 50 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, nárok na pozůstalostní důchod se obnoví. Tato lhůta počíná běžet od zániku dřívějšího nároku na pozůstalostní důchod a činí pět let. Pokud by však v této pětileté lhůtě byl uzavřen nový sňatek, který by před uplynutím pětileté lhůty skončil rozvodem, nárok na pozůstalostní důchod znovu nevznikne, bez ohledu na případné splnění podmínek stanovených v § 50 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

4.5. Trvání a obnova nároků přiznaných před 1. lednem 1996

V rámci přechodných ustanovení zákon o důchodovém pojištění upravuje posuzování nároků na vdovské a vdovecké důchody v souvislosti s novou právní úpravou, kterou tento zákon s účinností od 1. ledna 1996 zavedl. Cílem těchto ustanovení je zmírnit nepříznivé důsledky spojené s přechodem na novou právní úpravu. Porovnáme-li totiž podmínky poskytování vdovských důchodů po uplynutí jednoho roku od smrti manžela s podmínkami, za kterých tento důchod náležel do 31. prosince 1995, zjistíme, že oproti dřívější úpravě došlo k jejich zpřísnění. Zákonodárce novou právní úpravou nechtěl omezit nároky na již přiznané dávky, a proto bylo v přechodných ustanoveních zakotveno, že nárok na vdovský důchod přiznaný před 1. lednem 1996 zůstává zachován i v případě, že vdova žádnou z podmínek stanovených novou právní úpravou nesplňuje. V daném případě

se tudíž postupuje podle předpisů platných ke dni 31. prosince 1995. Tyto předpisy se použijí i pro účely stanovení obnovy nároku. Díky těmto přechodným ustanovením mají vdovy, kterým byl důchod přiznán před 1. lednem 1996, stanovenou nižší věkovou hranici pro přiznání nároku na vdovský důchod po uplynutí jednoho roku od smrti manžela a stejně tak jim tento důchod náleží bez ohledu na dosažený věk v případě, že vychovaly alespoň tři děti. Tato úprava se týká pouze důchodů vdovských. V rámci přechodných ustanovení se důchodů vdoveckých dotýká jen ustanovení § 85 zákona o důchodovém pojištění, které je společné pro obě pozůstalostní dávky. Na základě tohoto ustanovení se nárok na vdovský nebo vdovecký důchod přiznaný před 1. lednem 1996 podle tehdy platných předpisů obnovuje, pokud oprávněná osoba splní některou z podmínek na pozůstalostní důchod stanovených zákonem účinným od 1. ledna 1996 do pěti let od zániku nároku na důchod.

4.6. Výše důchodů v České republice

Výše důchodů vyplácených v České republice podle § 4 zákona o důchodovém pojištění se skládá ze základní výměry a z procentní výměry. Jde tudíž o dvousložkové důchody, z nichž každá složka se stanoví jiným způsobem. Základní výměra je stanovena pevnou částkou, procentní výměra se stanoví procentní sazbou, která v případě přímých důchodů (starobní, plný invalidní a částečný invalidní) vychází z výpočtového základu oprávněné osoby a v případě odvozených důvodů (vdovský, vdovecký a sirotčí) vychází z procentní výměry důchodu zemřelého. Skládáním důchodů ze dvou různých částek jsou kombinovány dva základní systémy důchodového pojištění. Prvním je klasický bismarckovský systém, který dodržoval zásadu, že výše důchodu má být přímo úměrná výši odvedeného pojistného. Druhým systémem je beveridgeský, který je založen na zásadě, že výše důchodu má být na výši placeného pojistného nezávislá. Kombinací těchto dvou systémů je sledováno zajištění všech občanů určitou minimální základní částí důchodu bez ohledu na výši celkově odvedeného pojistného. K zohlednění odvedeného pojistného oprávněnou osobou pak dochází až v rámci procentní výměry, která je přímo úměrná délce pojištění a výši zaplaceného pojistného. Základní výše důchodu je tudíž založena na zásadě sociální solidarity a tato minimální částka je garantována všem účastníkům důchodového pojištění, kteří splňují podmínky nároku na konkrétní dávku. Naproti tomu se procentní výměra stanoví individuálně v závislosti na výši odvedeného pojistného. Nicméně i v tomto

případě je zajišťována určitá minimální výše této složky. Na základě ustanovení § 33 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění činí minimální výše procentní výměry důchodu 770 Kč. Na druhou stranu současná právní úprava pro výši procentní výměry nestanoví žádné pevné maximum, ale výši této části důchodu omezuje tzv. redukčními hranicemi, o kterých bude pojednáno v podkapitole věnované výpočtovému základu.

4.7. Výše vdovského a vdoveckého důchodu

Základní výměra vdovského a vdoveckého důchodu činí ode dne účinnosti nařízení vlády č. 415/2005 Sb., o zvýšení důchodů v roce 2006, tj. od 1. ledna 2006 částku ve výši 1 470 Kč měsíčně.

Procentní výměra vdovského i vdoveckého důchodu činí 50 % procentní výměry starobního nebo plného invalidního důchodu, na který měl nebo by měl nárok manžel či manželka v době smrti, nebo 50 % procentní výměry částečného invalidního důchodu po poživateli tohoto důchodu, který ke dni smrti nesplňoval podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod. Abychom byli schopni stanovit procentní část vdovského nebo vdoveckého důchodu, musíme znát způsob výpočtu procentní výměry starobního důchodu a procentní výměry částečného a plného invalidního důchodu.

V souvislosti se stanovením výše důchodu se používá termín „dávková formule“. Dávková formule představuje přesný postup, jehož cílem je stanovení základu pro vyměření důchodové dávky, a zároveň zahrnuje samotné vyměření této dávky. Jde o poměrně složitou řadu matematických úkonů.⁹⁾ Výpočet důchodové dávky se tudíž skládá ze dvou fází. Výsledkem první fáze je stanovení základu pro vyměření důchodu neboli výpočtového základu a druhá fáze spočívá ve vlastním vyměření důchodové dávky.

⁹⁾ Brejcha, A., Šantrůček, V. Právo důchodového pojištění. Praha: Linde, 1998, str. 129.

4.8. Výpočtový základ

Způsob zjištění výpočtového základu je uveden v části zákona o důchodovém pojištění společné pro všechny typy důchodů, a to konkrétně v ustanoveních § 15 až § 19. Pro zjištění základu je nejprve nutné určit rozhodné období. Tím je časový úsek, v němž se zjišťuje výše osobního vyměřovacího základu. Na základě platné právní úpravy představuje 30 kalendářních roků bezprostředně před rokem přiznání důchodu s tím, že zákon stanoví podrobnější úpravu pro určité specifické případy. Tyto specifické případy zahrnují například situaci, kdy doba mezi dosažením 18 let věku oprávněné osoby a dnem přiznání důchodu nepřesahuje 30 dnů. Druhým krokem je zjištění vyloučených dob a jejich vynětí z rozhodného období. Jde o zákonem stanovené časové úseky, které se do rozhodného období nezahrnují. Mezi tyto doby patří dle ustanovení § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění například doba pobírání dávek nemocenského pojištění nahrazujících příjem z výdělečné činnosti, doba pobírání plného invalidního důchodu nebo starobního důchodu aj. Následuje zjištění vyměřovacích základů za rozhodné období. Tím je pro výpočet důchodové dávky vyměřovací základ pro stanovení pojistného na sociální pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti podle zákona o pojistném na sociální zabezpečení. Poté se pomocí koeficientů nárůstu všeobecného vyměřovacího základu úhrny vyměřovacích základů za jednotlivé kalendářní roky rozhodného období převedou na roční vyměřovací základy. Z nich se pomocí přepočítacího koeficientu vypočte měsíční průměr označovaný jako „osobní vyměřovací základ“. V tomto okamžiku dochází k omezení výše důchodu aplikací tzv. redukčních hranic, které jsou stanoveny v § 15 zákona o důchodovém pojištění a jejich výše se mění nařízením vlády.¹⁰⁾ První redukční hranice je v současné době 9 100 Kč. Do této částky se výše osobního vyměřovacího základu do výpočtového základu zahrnuje v plné výši. Druhá redukční hranice, je stanovena na 21 800 Kč. Z částky mezi první a druhou redukční hranicí se pak započítává pouze 30 % a z částky nad druhou redukční hranicí pouze 10 %. Tímto krokem končí fáze stanovení výpočtového základu.

¹⁰⁾ Pozn.: Naposledy byly tyto redukční hranice zvýšeny nařízením vlády č. 414/2005 Sb. ze dne 29. září 2005, kterým se pro účely důchodového pojištění stanoví výše všeobecného vyměřovacího základu za rok 2004 a výše přepočítacího koeficientu pro úpravu všeobecného vyměřovacího základu za rok 2004 a upravují částky pro stanovení výpočtového základu.

4.9. Vyměření důchodové dávky

Při vyměrování důchodové dávky se postupuje podle ustanovení zákona o důchodovém pojištění vztahujících se k jednotlivým typům důchodů. Vždy jde o zákonem určené procento (1,5 % v případě starobního a plného invalidního důchodu a 0,75 % v případě částečného invalidního důchodu) výpočtového základu měsíčně za každý celý rok doby pojištění. Zákon o důchodovém pojištění délku doby pojištění snižuje tím, že umožňuje do doby pojištění zahrnout náhradní doby pojištění pouze v rozsahu 80 %. Náhradní doba pojištění se týká například studentů či uchazečů o zaměstnání. Dalším faktorem, který ovlivňuje výši procentní výměry důchodu, je případné vykonávání výdělečné činnosti po vzniku nároku na důchod, aniž by osoba starobní či plný invalidní důchod pobírala. V takovém případě se výše procentní výměry zvyšuje o 1,5 % výpočtového základu za každých 90 kalendářních dnů výdělečné činnosti. Zákon o důchodovém pojištění zná i situace, kdy dochází ke snížení výše procentní výměry důchodu. V případě předčasného důchodu podle § 30 zákona o důchodovém pojištění se procentní výměra snižuje o 1,3 % výpočtového základu za každých i započatých 90 kalendářních dnů do dosažení důchodového věku. Nicméně po dosažení důchodového věku může osoba o řádný starobní důchod požádat a jeho výše bude vyměřena bez daného omezení. Jiná situace nastává v případě předčasného důchodu, na který vznikl nárok podle § 31 zákona o důchodovém pojištění. V tomto případě se procentní výměra snižuje o 0,9 % výpočtového základu za každých i započatých 90 kalendářních dnů z doby od přiznání důchodu do dosažení důchodového věku, avšak po dosažení důchodového věku ke zvýšení důchodu na základní výměru 1,5 % nedochází.

Všechny výše uvedené faktory ovlivňující výši starobního, plného invalidního a částečného invalidního důchodu mají vliv na výši vdovského a vdoveckého důchodu, které jsou od této částky přímo odvozeny.

5. Sirotčí důchody

5.1. Podmínky pro přiznání nároku

Druhým typem pozůstalostních důchodů jsou sirotčí důchody. Účelem této dávky je zabezpečit osiřelé, nezaopatřené dítě při úmrtí živitele. Podmínky nároku jsou upraveny v § 52 zákona o důchodovém pojištění. Na základě tohoto ustanovení má na sirotčí důchod nárok nezaopatřené dítě, pokud zemřel jeho živel. Za živatele se pro účely posouzení nároku na sirotčí důchod považuje rodič (osvojitel), nebo osoba, která dítě převzala do péče nahrazující péči rodičů za podmínky, že na ni dítě bylo v době její smrti převážně odkázáno výživou, kterou nemohli ze závažných důvodů zajistit rodiče dítěte. Nicméně zákon o důchodovém pojištění z tohoto vymezení živatele výslovně vylučuje pěstouna. Další podmínkou je, že živel v době smrti musel být poživitelem starobního, plného nebo částečného invalidního důchodu nebo musel ke dni smrti splnit podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod. Splnění těchto podmínek se nezjišťuje v případě, že živel zemřel následkem pracovního úrazu. Obecně lze tedy říci, že jsou tři podmínky nároku na sirotčí důchod, a to nezaopatřenost dítěte, zákonem taxativně vymezený vztah dítěte a živatele a skutečnost, že zemřelý ke dni smrti pobíral některý z uvedených přímých důchodů nebo splňoval stanovené podmínky pro některý z přímých důchodů. Nezaopatřené dítě, které je oboustranně osiřelé, má nárok na sirotčí důchod po každém ze svých živelů při splnění výše uvedených podmínek. Nicméně tento nárok není neomezený, protože výplata důchodů se v daném případě řídí pravidly pro souběh důchodů. O tom bude blíže pojednáno v druhém bodě šesté kapitoly, který se týká se výplaty důchodů při souběhu nároků na důchod.

5.2. Vznik nároku

Nárok na sirotčí důchod vzniká při splnění zákonem stanovených podmínek smrtí živatele. Výjimečně však může nárok na sirotčí důchod vzniknout i později než smrtí živatele, a to ve dvou případech. Prvním případem je situace, kdy se dítě narodí až po úmrtí otce. Nárok na sirotčí důchod v tomto případě vzniká dnem narození dítěte. V druhém případě dítě

ke dni úmrtí živitele nesplňuje podmínku nezaopatřenosti. Zde nárok vzniká až v okamžiku, kdy dítě tuto podmínku naplní.

5.3. Zánik nároku

Nejčastějším důvodem zániku nároku na sirotčí důchod je pominutí podmínky nezaopatřenosti, ke kterému dochází skončením soustavné přípravy na budoucí povolání, uzdravením sirotka či dosažením věku 26 let. To znamená, že nejdéle může osoba pobírat sirotčí důchod do 26 let věku. Zákon o důchodovém pojištění však zná i dva speciální důvody zániku nároku na sirotčí důchod. Prvním důvodem je situace, kdy dojde k osvojení nezaopatřeného dítěte. Jde-li o dítě oboustranně osiřelé a osvojí-li je pouze jedna osoba, nárok na sirotčí důchod zaniká pouze po té osobě, kterou osvojitel nahradil. Druhým důvodem zániku nároku na sirotčí důchod je rozhodnutí soudu o tom, že dítě úmyslně způsobilo smrt rodiče jako pachatel, spolupachatel nebo účastník tohoto trestného činu. V tomto případě zaniká nárok dnem nabytí právní moci předmětného rozhodnutí.

5.4. Obnova nároku

Obnova nároku připadá v úvahu v případě, že k zániku nároku došlo osvojením a toto osvojení bylo později zrušeno. Za této situace se nárok obnovuje ke dni zrušení osvojení s tím, že výše důchodu je stejná, jako by sirotčí důchod byl vyplácen do dne zrušení osvojení.

5.5. Výše důchodu

Princip určení výše sirotčího důchodu je obdobný jako u vdovských a vdoveckých důchodů. V souladu s § 53 zákona o důchodovém pojištění se sirotčí důchody skládají ze dvou částí. Základní výměra činí částku ve výši 1 470 Kč měsíčně. Druhou část představuje procentní výměra, která činí 40 % procentní výměry starobního nebo plného invalidního důchodu, na který měl nebo by měl nárok zemřelý v době smrti, nebo 40 % procentní výměry částečného invalidního důchodu po poživateli tohoto důchodu, který ke dni smrti nesplňoval podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod. Stejně jako v případě vdovských

a vdoveckých důchodů je tudíž nezbytné pro zjištění výše nároku nejprve zjistit výši nároku zemřelé osoby na starobní důchod, případně na částečný nebo plný invalidní důchod. Způsob zjištění výše těchto dávek je stručně popsán v kapitole čtvrté věnované vdovským a vdoveckým důchodům.

6. Společná ustanovení

Předcházející část byla věnována zvláště vdovským a vdoveckým důchodům a zvláště důchodům sirotčím. U každého z těchto důchodů byly podrobně popsány základní podmínky nároku, vznik, trvání, zánik a obnova nároku a samozřejmě výše a způsob výpočtu dávky. Tím však problematika pozůstalostních důchodů vyčerpána není. V rámci hlubšího rozboru otázky pozůstalostních důchodů je nezbytné se též zabývat obecně vznikem nároku na důchod a jeho výplatu, otázkou souběhů nároků, organizací a řízením v důchodovém pojištění, financováním důchodového pojištění a důchodovou reformou. Vzhledem k tomu, že tyto otázky jsou pro všechny typy důchodů upraveny společně, případně se vzájemně prolínají, budou jim věnovány následující kapitoly společné pro všechny typy pozůstalostních důchodů.

6.1. Nárok na důchod a jeho výplatu

V předpisech o sociálním zabezpečení se pojem „právo“ nepoužívá ve smyslu práva subjektivního a pojmem nárok se rozumí splnění hmotněprávních podmínek, které jsou právními předpisy o sociálním zabezpečení předepsány pro přiznání dávkového plnění.¹¹⁾

Zákon o důchodovém pojištění stejně jako jiné předpisy z oblasti sociálního zabezpečení důsledně rozlišuje mezi pojmy nárok na důchod a nárok na výplatu důchodu. Nárok na důchod vzniká dnem splnění podmínek stanovených zákonem, tj. dnem, kdy je splněna poslední ze stanovených podmínek nároku na příslušný důchod. Jeho vznik však neznamená automatické poskytování dávek důchodového pojištění. K tomu je na základě § 54 zákona o důchodovém pojištění třeba získat nárok na výplatu důchodu. Ten vzniká splněním podmínek stanovených zákonem pro vznik nároku na důchod a na jeho výplatu a podáním žádosti o přiznání nebo vyplácení důchodu. Další rozdíl spočívá v tom, že nárok na důchod zásadně nepodléhá promlčení ani prekluzi, zatímco nárok na výplatu dávky se marným uplynutím zákonem stanovené lhůty promlčuje. Obecně tato lhůta činí tři roky ode dne, za který důchod nebo jeho část náleží s tím, že zákon může u jednotlivých ustanovení upravit délku promlčecí lhůty odlišně. Stanovení této lhůty odpovídá obecnému

¹¹⁾ Brejcha, A., Šantrůček, V. Právo důchodového pojištění. Praha: Linde, 1998, str. 87.

principu, podle něhož důchody mají plnit svou sociální funkci bezprostředně po sociální události, ke které se váží. Zákon o důchodovém pojištění v zájmu ochrany poživatelů důchodů stanoví, že po dobu řízení o důchodu a po dobu, po kterou osoba povinně zastoupená opatrovníkem tohoto opatrovníka neměla, protože jí nebyl ustanoven, se běh stanovené lhůty pozastavuje a lhůta až do odstranění překážky neplyne.

Zákon o důchodovém pojištění v ustanovení § 56 upravuje pravidla a postup při zjištění, že došlo ke změně skutečností rozhodných pro nárok na důchod, jeho výši či jeho výplatu. Tato úprava se použije v případě, že nárok na důchod či jeho výplatu zanikl, důchod je vyplácen v nižší, případně vyšší částce, než v jaké náleží, byl neprávem odepřen nebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náležel. Podstatou právní úpravy této otázky je, že poskytovaný důchod se ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již důchod byl vyplácen, upraví na správnou výši, důchod se přizná či odejme. Případné nedoplatky vzniklé na základě výše uvedených situací se oprávněné osobě doplácí, avšak nejvýše tři roky nazpět. Aby toto ustanovení mohlo být uplatňováno, bylo nezbytné upravit odpovídající povinnosti příjemců dávek důchodového pojištění. Tyto povinnosti upravuje zákon o organizaci sociálního zabezpečení v ustanovení § 50 a násl. V souladu s touto úpravou je oprávněný nebo jiný příjemce dávky povinen písemně ohlásit plátcí důchodu nejpozději do osmi dnů veškeré skutečnosti, které jsou rozhodné pro trvání nároku na dávku, její výši a výplatu nebo poskytování. Porušením této povinnosti se oprávněná osoba či jiný příjemce dávky vystavuje možnosti, že orgán provádějící výplatu důchodů bude požadovat vrácení případných přeplatek na důchodových dávkách.

S nároky na důchod a jejich výplatu souvisí i otázka zániku nároku na důchod nebo jeho výplatu, případně na část výplaty z důvodu přiznání jiného důchodu. V rámci důchodového pojištění se uplatňuje zásada, že při splnění podmínek nároku na výplatu více důchodů téhož druhu nebo na výplatu starobního, plného nebo částečného invalidního důchodu se vyplácí pouze jeden důchod, a to důchod nejvyšší. Bylo tudíž nutné upravit, od kdy se má vyšší důchod vyplácet a jakým způsobem má dojít k zúčtování jednotlivých částek. Zákon o důchodovém pojištění tuto otázku upravuje v § 56 odst. 4, kde stanoví, že částky nově přiznaného důchodu náležející ode dne jeho přiznání se zúčtují s částkami dosavadního důchodu vyplacenými za tutéž dobu.

Výše uvedená ustanovení týkající se nároků na důchod a jeho výplatu se přiměřeně použijí i pro nárok vdovy či vdovce na jednorázové plnění ve výši dvanácti měsíčních splátek pozůstalostního důchodu při zániku nároku na důchod z důvodu uzavření nového manželství. Na vdovy ani vdovce se však v tomto případě nevztahuje povinnost podat žádost na toto jednorázové plnění. Důvodem je skutečnost, že se na ně vztahuje obecná ohlašovací povinnost oznámit plátcí dávky změnu skutečností rozhodných pro existenci nároku. Z toho vyplývá, že vdova či vdovec jsou povinni do osmi dnů oznámit plátcí dávky uzavření nového manželství, neboť tímto dnem zaniká nárok na pozůstalostní důchod. Řízení o přiznání dávky se sice v souladu s § 81 odst. 1 zákona o organizaci sociálního zabezpečení zahajuje pouze na základě písemné žádosti, avšak v daném případě jde o změnu poskytování již přiznané dávky. Takové řízení je možné v souladu s odstavcem 2 uvedeného ustanovení zahájit i z podnětu orgánu, který je k rozhodnutí o změně příslušný. Podání samostatné žádosti by tudíž v tomto případě bylo nadbytečné.¹²⁾

6.2. Souběhy nároků na důchod

K nárokům na důchod se váže i otázka souběhů jednotlivých důchodů. Zákon o důchodovém pojištění odděleně řeší souběhy přímých důchodů mezi sebou a souběhy přímých a odvozených důchodů. První skupina je upravena § 58 zákona o důchodovém pojištění a zahrnuje případy, kdy oprávněná osoba současně splňuje podmínky nároku na výplatu více důchodů téhož druhu nebo na výplatu starobního, plného nebo částečného invalidního důchodu. Za daných okolností se vyplácí pouze jeden důchod, a to ten vyšší. Je-li výše těchto důchodů stejná, vyplácí se důchod, který si příjemce dávek zvolí. Od okamžiku, kdy dojde k této úpravě vyplacení důchodů, nárok na nevyplacené důchody zanikne. Toto ustanovení se pozůstalostních důchodů netýká vzhledem k tomu, že souběh dvou vdovských či dvou vdoveckých důchodů možný není. Souběh dvou sirotčích důchodů sice možný je, avšak dané ustanovení výslovně stanoví, že jeho úprava se na případy souběhu dvou sirotčích důchodů nepoužije. Tento souběh je řešen až v následujícím ustanovení § 59 zákona o důchodovém pojištění, které se zabývá druhou skupinou souběhů, a to souběhů mezi důchody přímými a důchody odvozenými.

¹²⁾ Hejkal, T. Komentář k zákonu o důchodovém pojištění. Poradce, č. 7, 2004, str. 68.

Obecné pravidlo v případě těchto souběhů stanoví, že základní výměra důchodu ve výši 1 470 Kč se vyplácí pouze jednou. Procentní výměra se pak vyplácí ze všech důchodů, na které má oprávněná osoba nárok, ale dochází k jejímu krácení. V plné výši se vyplácí pouze nejvyšší procentní výměra a ostatní procentní výměry se krátí na jednu polovinu. Z tohoto pravidla existují výjimky. V případě oboustranně osiřelého dítěte se uvedený postup nepoužije a vyplácí se vyšší sirotčí důchod v plné výši a nižší sirotčí důchod ve výši nekrácené procentní výměry. Zákon o důchodovém pojištění pamatuje i na situaci, kdy dochází k souběhu mezi starobním důchodem zvýšeným za dobu výdělečné činnosti vykonávané po vzniku nároku na důchod a vdovským nebo vdoveckým důchodem. V těchto případech se pro účely posouzení výše důchodů z procentní výměry starobního důchodu odečítá zvýšení za dobu výdělečné činnosti vykonávané po vzniku nároku na důchod. Pokud je poté zbylá část procentní výměry starobního důchodu nižší než procentní výměra vdovského nebo vdoveckého důchodu, vyplácí se vdovský či vdovecký důchod v plné výši a ze starobního důchodu se vyplácí jedna polovina zbylé části procentní výměry a celá výše zvýšení důchodu za dobu výdělečné činnosti vykonávané po vzniku nároku na důchod. Důsledkem této úpravy je, že částka, o kterou se starobní důchod zvýšil z důvodu výkonu výdělečné činnosti, se při souběhu s pozůstalostním důchodem nikdy nekrátí. Pravidlo pro krácení důchodů z důvodu souběhu je stanoveno i pro případ, že oprávněná osoba má nárok na pozůstalostní důchod vedle částečného invalidního důchodu, jehož výše byla upravena na polovinu základní výměry a polovinu procentní výměry z důvodu, že průměrný měsíční příjem oprávněné osoby z výdělečné činnosti byl vyšší než 66 %, ale nepřesáhl 80 % srovnatelného vyměřovacího základu.¹³⁾ V tomto případě výše vyplácených důchodů závisí na tom, zda částečný invalidní důchod před uvedeným snížením byl vyšší, nebo nižší než pozůstalostní důchod. Je-li částečný invalidní důchod nižší než pozůstalostní důchod, vyplácí se částeční invalidní důchod ve výši jedné čtvrtiny procentní výměry a pozůstalostní důchod se vyplácí v plné výši. Je-li naopak částečný invalidní důchod vyšší než pozůstalostní důchod, vyplácí se částečný invalidní důchod ve výši poloviny procentní výměry a z pozůstalostního důchodu se vyplácí celá částka základní výměry a polovina procentní výměry.

¹³⁾ Srov. § 46 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění.

6.3. Přejchod nároku na důchod

Pozůstalostních důchodů se dotýká i úprava přechodu nároku na důchody společná pro všechny typy důchodů. Vzhledem k tomu, že příjmy z těchto důchodů často představují jediný zdroj příjmů oprávněné osoby, je jim státem zaručena zvýšená ochrana. Ta spočívá v ustanovení, že nárok na důchod nelze postoupit ani dát do zástavy. Jakákoli smlouva o postoupení nároku na důchod či o zřízení zástavního práva k těmto nárokům, by tudíž byla od počátku neplatná. Dále tato zvýšená ochrana spočívá v omezeních týkajících se srážek z důchodu. Dohodu o těchto srážkách je možné uzavřít pouze pro pohledávky na výživném, na příspěvku na výživu a na úhradu přeplatku důchodu.¹⁴⁾ V neposlední řadě lze zvýšenou ochranu nároků na důchod spatřovat i v ustanovení, které vylučuje z dědictví nároky oprávněného v případě jeho smrti. Jde o částky náležející oprávněnému na základě přiznaných nároků do dne jeho smrti. V daném případě do řízení o dávce vstupují postupně manželka (manžel), děti a rodiče, jestliže žili s oprávněným v době jeho smrti v domácnosti, s tím, že podmínka společného žití se považuje za splněnou u dětí, které mají po zemřelém nárok na sirotčí důchod. Pokud žádná taková osoba neexistuje, pak se teprve nevyplacený nárok stává součástí dědictví.

¹⁴⁾ Pozn.: Při výkonu rozhodnutí srážkami z důchodu se postupuje stejným způsobem jako při výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy podle § 276 a násl. občanského soudního řádu.

7. Finanční aspekty problematiky důchodových systémů

Na to, aby důchodové dávky včetně dávek pozůstalostních mohly být vypláceny, je nezbytné vytvářet zdroje jejich financování. Tato otázka je pro fungování systému klíčová, a proto se jí v této kapitole budu podrobně věnovat. Nejprve obecně představím možné modely financování důchodového systému a způsoby určení výše penzijních dávek, poté se zaměřím na současný stav financování důchodů v České republice a jeho hodnocení.

7.1. Modely financování

Důchodové systémy je možné klasifikovat podle řady různých kritérií. Jedním z nich je způsob financování. Základní modely dělíme na metodu průběžného financování označovanou jako systém PAYG (z anglického Pay-As-You-Go) a metodu fondového financování. Metoda průběžného financování je používána buď ve své čisté podobě, nebo se můžeme setkat s metodou průběžného financování s tzv. nárazníkovým fondem. U metody fondového financování rozlišujeme několik přístupů, a to částečně fondový přístup, plně fondový přístup a tzv. zdánlivý fondový přístup.

Metoda průběžného financování

Metoda průběžného financování je založena na mezigenerační solidaritě a redistribuci a spočívá v tom, že zaměstnané osoby odvádí ze svých příjmů pojistné, které slouží k financování důchodů současných důchodců. V době, kdy se dnešní ekonomicky aktivní lidé stanou příjemci důchodů, budou jejich důchodové dávky hrazeny z příspěvků dnešních dětí.

Metoda průběžného financování s nárazníkovým fondem

Metoda průběžného financování s nárazníkovým fondem také využívá mezigenerační solidaritu a vytváří zdroje pro financování důchodových dávek z příspěvků na sociální zabezpečení ekonomicky aktivních lidí. Rozdíl oproti čisté metodě průběžného financování spočívá v investování případných přebytků na kapitálovém trhu. Dodatečné úrokové výnosy jsou pak používány na další financování penzijních dávek.

Plně fondový přístup

Plně fondový přístup není založen na mezigenerační solidaritě. Jedinec své příspěvky spoří prostřednictvím penzijního fondu a výše jeho penze závisí výhradně na výši naspořených příspěvků a jejich případných výnosů.

Částečně fondový přístup

Při uplatnění částečně fondového přístupu dochází ke kombinaci mechanismů průběžného a fondového financování. Důchodový systém v tomto případě spočívá na dvou pilířích, kdy jeden je založen na průběžném a druhý na fondovém financování.

Zdánlivý fondový přístup

Zdánlivý fondový přístup představuje poměrně novou metodu a k jejímu vytvoření vedla snaha využít výhod průběžného financování, ale při zohlednění fondového přístupu pro určení výše penze. Ve skutečnosti se pro každého účastníka systému vede zdánlivý účet, na kterém se eviduje výše jeho příspěvků a jejich hypotetické zhodnocení v čase. V okamžiku odchodu do důchodu se výše penze určuje podle hypotetických úspor na zdánlivém účtu při zohlednění průměrné očekávané délky života generace nastávajících důchodců. Ve skutečnosti žádné peněžní prostředky na účtech vedeny nejsou a vybrané příspěvky jsou použity na výplatu současných důchodců.¹⁵⁾

7.2. Srovnání modelů financování dávek

Z výše uvedených jsou nejčastěji používané metoda průběžného financování v čisté podobě a metoda plně fondového financování. Na obě metody má významný vliv demografický vývoj. Stárnutí populace spojené s nízkou mírou porodnosti a rostoucí délkou života se nepříznivě projevuje na zdrojích finančních prostředků pro vyplácení penzijních dávek při použití metody průběžného financování. Nicméně nepříznivý demografický vývoj částečně ovlivňuje i fondové systémy. Ty jsou totiž závislé na výnosnosti kapitálu, která může být v důsledku poklesu podílu pracovníků na celkové populaci snížena. S demografickým vývojem souvisí riziko dlouhověkosti. To spočívá v tom, že při uplatnění fondového

¹⁵⁾ *Bezdek, V.* Penzijní systémy obecně i v kontextu české ekonomiky. Praha, 2000, str. 12.

financování může dojít k úplnému vyčerpání penzijních úspor ještě za života jedince. U druhé metody toto riziko nehrozí, neboť systém dobu vyplácení dávek v závislosti na stavu individuálního účtu neomezuje. Další úskalí může představovat rodinné riziko. To se projevuje pouze v zemích, ve kterých je důchod jednoho z manželů odvislý od příjmové situace druhého manžela. S ohledem na stále se zvyšující míru rozvodovosti tak může docházet k výrazné změně výše pobíraných důchodů. Danému riziku čelí zejména průběžně financované systémy. Na úroveň důchodového systému má vliv i politická situace země a ta může nepříznivě ovlivnit oba penzijní systémy. Nelze vyloučit riziko, že na základě politického rozhodnutí budou penzijní fondy použity k jiným účelům, než k jakým byly založeny. Ohroženy jsou i průběžně financované systémy vzhledem k tomu, že jejich podoba může být snadnou legislativní úpravou změněna. Pro provedení legislativní změny by sice muselo dojít k široké politické shodě, její dosažení však nelze dopředu vyloučit. V úvaze nad úskalími, kterým musí systémy čelit, nelze opominout ani riziko kapitálového trhu. Zejména při fondovém systému je výnosnost úspor závislá na výnosnosti dosahované penzijními fondy, na pohybech cen akcií či jiných instrumentů, na míře inflace a případně také na pohybu devizového kurzu. Přílišné výkyvy na kapitálovém trhu mohou výrazně zvýšit, ale také snížit finanční stav na individuálním důchodovém účtu. Proti těmto rizikům je systém průběžného financování téměř imunní. Nicméně dlouhodobě nepříznivý ekonomický vývoj může vést k výraznému poklesu míry zaměstnanosti, a citelně tak ovlivnit i stabilitu průběžně financovaných důchodových systémů.

Volba správné metody je velice problematická, protože každá z metod má své výhody, ale zároveň i své nevýhody, které musí být při nastavování systému důchodového pojištění brány v úvahu. Systém průběžného financování se sice zdá být sociálně spravedlivější, ale pouze v podmínkách stabilního a stacionárního vývoje populace. Pokud bude uplatňována plná mezigenerační solidarita, pak musí příjmy důchodového systému postačovat na krytí výdajů v každém roce. Na výnosy má vliv zejména počet zaměstnaných osob a výše platů. V okamžiku, kdy demografická situace není příznivá, musí být příspěvky jednotlivců do systému neustále zvyšovány tak, aby mohly nároky narůstajícího počtu příjemců dávek být pokryty. Pro vyjádření poměru lidí v důchodovém věku k celkové populaci se používá tzv. index závislosti. Díky odhadům vývoje tohoto indexu můžeme částečně předvídat budoucí stabilitu či nestabilitu důchodového systému. Při průběžném financování se setkáváme i se solidaritou v rámci generace vzhledem k tomu, že výše důchodů je určována

pomocí přerozdělovací konstrukce, a dochází tak ke zvýhodňování podprůměrně příjmových jedinců. Tento způsob se sice jeví jako sociálně spravedlivější, avšak na motivaci lidí nemusí působit příznivě.

Významnou výhodou fondového systému je možnost mezinárodní diverzifikace financování důchodových závazků. Při této metodě mohou být finanční prostředky investovány v zahraničí, a může tak dojít ke snížení závislosti na vývoji domácí ekonomiky. Oproti tomu klasické průběžné financování je plně závislé na domácí ekonomické situaci.¹⁶⁾

V následující tabulce pro přehlednost uvádím srovnání výhod a nevýhod systémů průběžného a fondového financování.

<i>Srovnání výhod a nevýhod metod financování důchodových systémů</i>		
	<i>Průběžné financování</i>	<i>Fondové financování</i>
<i>Výhody</i>	Odolnost vůči cyklickému vývoji ekonomiky	Odolnost vůči demografickému vývoji Možnost mezinárodní diverzifikace Mezigenerační spravedlnost
<i>Nevýhody</i>	Citlivost na demografický vývoj Závislost na vývoji domácí ekonomiky Riziko mezigenerační nespravedlnosti Riziko politického zneužití	Citlivost na rostoucí dobu dožití Citlivost na vývoj na finančních trzích Vysoké administrativní náklady Závislost na kvalitě institucionálního prostředí

¹⁶⁾ *Bezdek, V.* Penzijní systémy obecně i v kontextu české ekonomiky. Praha, 2000, str. 30 - 40.

7.3. Způsoby určení výše penzijních dávek

Výši penzijních dávek můžeme určit dvěma způsoby, a to použitím příspěvkově definovaného nebo dávkově definovaného systému.

Příspěvkově definovaný systém

Příspěvkově definovaný systém zohledňuje částku vedenou na individuálním účtu pojištěnce a očekávanou dobu dožití při přiznání důchodu. Dopředu je tudíž známa pouze relativní výše příspěvku a pojištěnci nemají žádnou jistotu ohledně výše budoucích penzí. Jejich výše přímo úměrně závisí na velikosti odvedených příspěvků a na míře výnosu z investování těchto úspor na kapitálovém trhu. Navíc výše dávek nepřímo úměrně závisí na naději dožití generace pojištěnce v okamžiku vzniku nároku na starobní důchod. Odhad naděje dožití vypracovaný na základě informací Českého statistického úřadu je uveden v příloze č. 1.

Dávkově definovaný systém

Při uplatnění metody dávkově definovaného systému je důchod předem určen, a to buď absolutní částkou, nebo ve vztahu k předdůchodovým skutečnostem, mezi které patří například délka doby pojištění a výše dosažených příjmů v rozhodném období. Tyto systémy garantují určitou výši důchodu v závislosti na počtu let placení příspěvků a výši příjmů a umožňují každé osobě, aby si dopředu poměrně přesně spočítala výši svého důchodu.

7.4. Srovnání způsobů určení výše dávek

Oba dva výše uvedené systémy mohou být financovány jak průběžně, tak kapitálově. Pro příspěvkově definovaný systém bylo obvyklé používat kapitálové financování, avšak na počátku devadesátých let dvacátého století byla ve Švédsku zpracována myšlenka na dávkově definovaný systém, který by byl financován průběžně. Individuální důchod je v tomto případě vypočítán jako podíl celkové částky evidované na osobním záznamu pojištěnce ke dni přiznání důchodu a průměrné doby dožití mužů i žen daného věku platné k tomuto dni.

Při srovnávání obou způsobů určení výše dávek se může zdát, že dávkově definovaný systém představuje pro pojištěnce větší jistotu, avšak ve skutečnosti tato jistota závisí na neměnnosti klíčových parametrů. Udržet neměnné nastavení klíčových parametrů¹⁷⁾ je však dlouhodobě téměř nereálné a jejich úprava s ohledem na riziko politických zásahů může přijít teoreticky kdykoliv. Tyto změny pak zásadně ovlivňují výši nově přiznaných důchodů a zdánlivou jistotu pojištěnců významně oslabují. Pokud takové změny nastanou v okamžiku, kdy je pojištěnec ve věku blízkém důchodovému věku, nemá navíc možnost se s následky změn vyrovnat. Naproti tomu u příspěvkově definovaných systémů nejistota ohledně výše důchodů s rostoucím věkem klesá, protože výše celoživotně odvedeného pojistného se postupně stává známou a umožňuje tak výši důchodových dávek odhadnout.

Nastavení důchodového systému může významně ovlivnit i situaci na trhu práce. S ohledem na stále vyšší míru nezaměstnanosti, se kterou se mnohé vyspělé země potýkají, nemůžeme tuto otázku opomíjet. Při dávkově definovaném průběžném financování je totiž umožněn snadnější odchod do předčasného důchodu a řada lidí tímto způsobem řeší problémy související s nemožností získat pracovní místo. Pokud není systém nastaven tak, aby při předčasném odchodu do důchodu byl nárok na starobní důchod výrazně snížen, nebudou lidé motivováni k další snaze setrvat na trhu práce. Tím však dochází k dalšímu nárůstu výdajů důchodového systému, aniž by zároveň došlo ke zvýšení příjmů. U příspěvkově definovaných plánů se s tímto problémem nesetkáváme vzhledem k tomu, že důchod je při předčasném odchodu do důchodu adekvátně snížen. Tyto plány jsou totiž pojistně matematicky neutrální a odvedené pojistné za dodatečné roky na trhu práce se plně promítne do výše důchodových dávek. Při předčasném odchodu do důchodu by naopak automaticky docházelo ke snižování výše dávek.

Další nevýhodou dávkově definovaného systému průběžného financování je, že může mít negativní vliv na nárůst šedé ekonomiky. Vzhledem k tomu, že mezi odvedenými příspěvky a obdrženými dávkami existuje pouze slabá vazba, nejsou lidé motivováni k vyššímu pracovnímu nasazení. Naproti tomu u příspěvkově definovaných plánů je silná vazba mezi odvedenými příspěvky a pobíranými dávkami evidentní a vyšší příspěvky do systému se pojištěnci vrátí v podobě vyšších důchodových dávek.

¹⁷⁾ Pozn.: Změny se mohou týkat například těchto klíčových parametrů: redukční hranice, základní výměra důchodů, valorizace důchodů, započítávání náhradních dob do dob pojištění.

Oba systémy se dále liší v možnosti reagovat na prodlužující se dobu dožití jednotlivých generací. Dávkově definované systémy nejsou schopny na tuto skutečnost reagovat a při určování výše dávek se doba dožití žádným způsobem nezohledňuje. S prodlužující se dobou dožití rostou výdaje a deficit se prohlubuje. K udržení systému musí zákonitě docházet k parametrickým změnám, čímž je výše zmiňovaná jistota významně oslabována. U příspěvkově definovaných systémů je doba dožití jedním z klíčových parametrů používaných k výpočtu dávek, a reakce na tuto veličinu je tudíž automatická. Riziko představuje pouze skutečnost, že budoucí vývoj doby dožití nemusí být odhadnut zcela přesně.

V následující tabulce pro přehlednost uvádím srovnání základních výhod a nevýhod příspěvkově definovaných a dávkově definovaných systémů.

<i>Srovnání výhod a nevýhod příspěvkově a dávkově definovaných systémů</i>		
	<i>Příspěvkově definované</i>	<i>Dávkově definované</i>
<i>Výhody</i>	Možnost delšího setrvání na trhu práce Automatická reakce na růst doby dožití	Možná solidarita v rámci generace Vyšší jistota ohledně výše dávky za předpokladu, že je systém politicky stabilní
<i>Nevýhody</i>	Riziko chudoby pro ohrožené skupiny Nejistota ohledně výše dávky na počátku pracovní kariéry	Riziko demotivace setrvání na trhu práce Neschopnost automaticky reagovat na růst doby dožití

Při nastavování podoby důchodového systému je nezbytné brát uvedená rizika, výhody a nevýhody modelů financování a způsobů určení výše penzijních dávek v úvahu a pozorně je zhodnotit v souvislostech s očekávaným demografickým, ekonomickým a politickým vývojem. Z předcházející části této práce vyplývá, že z hlediska citlivosti na jednotlivá rizika se systémy liší, a jejich vhodnou kombinací by tudíž bylo možné celkovou podobu důchodového systému optimalizovat. Právě v kombinaci jednotlivých prvků

výše uvedených metod existuje prostor pro snížení rizik celého důchodového systému. Dávkově definovaný systém je sice sociálně solidární, ale může mít negativní dopady na motivaci setrvat na trhu práce. Příspěvkově definovaný systém sice trh práce neovlivňuje, ale může vést k větší chudobě části populace vzhledem k tomu, že nezohledňuje solidaritu. Průběžné financování je příliš zranitelné demografickým vývojem a jeho stabilita je ovlivněna politickou situací. Fondové financování naproti tomu čelí rizikům spojeným s vývojem finančních trhů, kvalitou regulace a administrativního prostředí. Z těchto důvodů je právě vhodná kombinace jednotlivých modelů a způsobů určení výše penze správnou cestou k dosažení fungujícího důchodového systému.

7.5. Financování důchodů v České republice

Z hlediska základního členění důchodových systémů je důchodový systém v České republice dvoupilířový a skládá se z důchodového systému základního povinného a z doplňkového, který je dobrovolný. Tento doplňkový důchodový systém představuje důchodové připojištění s oficiálním názvem „penzijní připojištění se státním příspěvkem“. V této práci se budu dále zaměřovat pouze na základní důchodový systém. Ten je v České republice založen na principu průběžného financování a penze jsou dávkově definované. Z hlediska základních zásad důchodových systémů je základní důchodový systém založen na zásadě povinné účasti, všeobecnosti, zásluhovosti, obligatornosti důchodů, zajištění nabytých práv, zajištění soudní ochrany, garance důchodů státem a na zásadě sociální solidarity v rámci generace i mezi generacemi. Částečně se v systému projevuje i zásada sociální potřeby.¹⁸⁾ Naproti tomu doplňkový systém důchodového připojištění je založen na odpovědnosti každého jedince za svou budoucnost, účast na systému je dobrovolná a sociální solidarita se projevuje jen velmi omezeně prostřednictvím státního příspěvku, který je poskytován ze státního rozpočtu.

V roce 1993 bylo zavedeno pojistné, které představuje příjem státního rozpočtu a od roku 1996 je vedeno na zvláštním účtu jako součást státních finančních aktiv. Prostředky vedené na tomto účtu mohou být použity pouze na výplatu důchodových dávek a na úhradu s nimi spojených administrativních nákladů. Případné kladné rozdíly na tomto účtu mohou být použity pouze na zvýšení důchodů nebo na úhradu záporného salda. Ve skutečnosti

¹⁸⁾ Gregorová, Z. Důchodové systémy. Brno: MU, 1998, str. 127.

výdaje na důchody od roku 1996 převyšovaly příjmy. V důsledku toho byly s účinností od 1. ledna 2004 přijaty změny, které přinášejí alespoň krátkodobé řešení. Mezi hlavní změny základního důchodového pojištění patří:

- zvyšování věkové hranice pro nárok na starobní důchod na 63 let u mužů a bezdětných žen,
- omezení možnosti odchodu do předčasného starobního důchodu,
- omezení zápočtu doby studia jako náhradní doby pojištění,
- zvýšení procentní sazby pojistného z 26 % na 28 %,
- postupné zvyšování minimálního vyměřovacího základu pro stanovení pojistného u osob samostatně výdělečně činných.

Provedenými změnami dosáhl již v roce 2004 rozdíl mezi příjmy a výdaji důchodového pojištění kladného zůstatku. I po těchto změnách je však systém dlouhodobě finančně neudržitelný, o čemž bude pojednáno v následující kapitole.

7.5.1. Příjmy základního důchodového pojištění

Právní úpravu příjmů důchodového systému obsahuje zákon o pojistném na sociální zabezpečení a zákon o důchodovém pojištění. Pojistné na důchodové pojištění je součástí pojistného na sociální zabezpečení, a to spolu s pojistným na nemocenské pojištění a příspěvkem na státní politiku zaměstnanosti. Pojistné platí poplatníci uvedení v § 3 zákona o pojistném na sociální zabezpečení, tj. organizace, malé organizace, zaměstnanci, osoby samostatně výdělečně činné pokud jsou účastny důchodového pojištění podle předpisů o důchodovém pojištění a osoby dobrovolně účastné důchodového pojištění.¹⁹⁾ Pojistné²⁰⁾ je stanoveno procentní sazbou z vyměřovacího základu a je příjmem státního rozpočtu spolu s vybraným penále, přírážkami a pokutami.

Výše příjmu závisí nejen na počtu plátců, ale též na jejich struktuře. Ze statistických údajů lze zjistit, že v období let 1994 až 2004 poklesl počet plátců o 9 %. OSVČ jsou sice účastny stejného základního důchodového pojištění, ale mají odchylnou úpravu pro stanovení vyměřovacího základu. Při dodržení pravidel si mohou výši vyměřovacího základu volit

¹⁹⁾ Pozn.: Výčet osob, které se mohou dobrovolně účastnit důchodového pojištění, a podmínky této účasti stanoví § 6 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

²⁰⁾ Pozn.: Pojistné sazby jsou stanoveny v § 7 zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

samy, což vede k tomu, že většina z nich volí nejnížší možný vyměřovací základ. Do příjmů tak OSVČ přispívají méně než zaměstnanci. Průměrný vyměřovací základ OSVČ je výrazně nižší než u zaměstnanců. Od roku 1994 do roku 2004 se sice zvýšil o 69 %, ale u zaměstnanců se za stejné období zvýšil o 172 %. I přes toto zvýšení představoval vyměřovací základ OSVČ pouhých 30,8 % vyměřovacího základu zaměstnanců. Mimo to stále roste podíl OSVČ na celkovém počtu pojištěných osob, a to z 9,7 % v roce 1994 na 15,2 % v roce 2004.²¹⁾ Z tohoto důvodu bylo v roce 2003 rozhodnuto o postupném zvyšování minimálního vyměřovacího základu pro odvod pojistného OSVČ. Vyměřovacím základem OSVČ byla v roce 2003 částka minimálně ve výši 35 % příjmu ze samostatné výdělečné činnosti. Po 5 % ročně se tato částka zvyšuje až na zatím konečných 50 % příjmů pro rok 2006, přičemž se vychází z výše příjmů po odpočtu výdajů na jejich dosažení, zajištění a udržení.

Dalším faktorem ovlivňujícím finanční stabilitu důchodového systému je započítávání náhradních dob pojištění. Během této doby účastník pojištění neodvádí pojistné, ale při splnění zákonných podmínek je toto období zahrnováno do doby pojištění. Náhradní doby stanoví zákon o důchodovém pojištění. Metoda započítávání náhradních dob výrazně ovlivňuje příjmovou stránku důchodového pojištění vzhledem k tomu, že v této době, která představuje téměř čtvrtinu všech započítávaných dob, nejsou za účastníky žádné platby odváděny.

Na výši příjmů důchodového pojištění má nepochybně vliv i úspěšnost výběru pojistného. Ze statistických přehledů uvedených na internetových stránkách České správy sociálního zabezpečení vyplývá, že úspěšnost výběru se postupně zvyšuje a v současné době se blíží 100 %. Nedoplatky navíc z více než poloviny představuje neuhrazené penále.

7.5.2. Výdaje základního důchodového pojištění

Výdaje důchodového pojištění představují vyplácené důchodové dávky. Nejvyšší částka je vynakládána na důchody starobní, nižší na důchody invalidní a nejnížší částka na důchody pozůstalostní. Konkrétní údaje o počtu a výši vyplácených pozůstalostních důchodů v období let 2000 až 2005 jsou uvedeny v tabulkách v příloze č. 2. Existuje riziko, že s ohledem na zvyšování věku odchodu do důchodu a na omezování možnosti odchodu

²¹⁾ Národní strategická zpráva o přiměřených a udržitelných důchodech. Materiál MPSV, 2005, str. 11.

do předčasného důchodu, bude narůstat počet žadatelů o invalidní důchod. Zda nebude docházet ke zneužívání institutu invalidních důchodů, závisí na kvalitě a dodržování právní úpravy invalidních důchodů. Problematika invalidních důchodů není předmětem této práce, ale z uvedeného vyplývá, že při vytváření koncepce důchodové reformy musí být veškeré návrhy posuzovány v co nejširších souvislostech.

7.6. Důvody neudržitelnosti důchodového systému

Jak již bylo uvedeno, důchodový systém v České republice je založen na principu průběžného financování. Důchody současných důchodců jsou tudíž financovány z pojistného, které ze svých příjmů odvádí ekonomicky aktivní lidé. Mezi vybraným pojistným a výší vyplácených dávek však od roku 1996 vzniká výrazný nepoměr. S účinností od 1. ledna 2004 sice byly přijaty určité změny, které vedly k tomu, že již v roce 2004 poprvé od roku 1996 příjmy důchodového pojištění přesahovaly jeho výdaje, avšak bez dalších změn tento stav nebude trvat dlouho. Na tuto situaci má vliv především demografický vývoj, který je ovlivněn změnami chování obyvatel ČR po roce 1989. V důsledku zlepšování životních podmínek, změn životního stylu a stravovacích návyků populace, zkvalitňování zdravotní péče, zavádění nejmodernějších technologií, dostupnosti a aplikaci účinnějších léčiv a rozsáhlejší prevence v rámci péče o vlastní zdraví dochází k postupnému prodlužování délky života. S tím je spojený růst průměrné doby pobírání důchodu, nákladů na jednoho důchodce a následně i celkových nákladů na důchody. Demografický vývoj je ovlivněn i výraznou změnou reprodukčního chování lidí, která vede k určitému poklesu porodnosti. Tato skutečnost je příčinou poklesu počtu zaměstnaných osob, a tudíž i příjmů systému.

7.6.1. Prodlužování života

Ze statistických údajů o úmrtnosti vyplývá, že po třiceti letech byl v druhé polovině 80. let 20. století na našem území zaznamenán první významnější pokles úmrtnosti. Od počátku 90. let je pokles úmrtnosti stále výraznější. V období mezi rokem 1991 a 2002 vzrostla naděje dožití při narození²²⁾ u mužů z 68,2 na 72,0 roku a u žen ze 75,7 na 78,5 roku. O tom, že tento trend je pro celkový demografický vývoj relevantní, svědčí skutečnost,

²²⁾ Pozn.: Naděje dožití při narození vyjadřuje očekávanou průměrnou délku života osoby při narození za předpokladu, že by se po celý její život udržela stálá úroveň úmrtnosti vyjádřená příslušným souborem intenzit úmrtnosti podle věku. Současně tento ukazatel odpovídá průměrnému věku zemřelých podle řádu vymírání (úmrtnostních tabulek) v daném roce.

že na zvýšení délky dožití se podílely prakticky všechny věkové skupiny. Nejde tudíž pouze o náhodný jev týkající se pouze určité skupiny obyvatel. Stárnutí přirozeně zatěžuje důchodový systém, neboť zvyšuje počet důchodců. V souvislosti s poklesem porodnosti navíc počet důchodců roste, aniž by odpovídajícím způsobem rostl počet ekonomicky aktivních obyvatel.

7.6.2. Pokles porodnosti

Pokles porodnosti, ke kterému došlo nejvýrazněji mezi roky 1991 a 1996, je klíčový pro postupné snižování počtu obyvatel. Ani po této době k obratu nedošlo a počet narozených dětí stagnuje i v současné době. Před rokem 1990 se u nás rodilo přibližně 130 tisíc dětí a od roku 1996 se rodí každý rok pouze okolo 90 tisíc dětí. Dříve se v průměru rodilo 1,89 dítěte na jednu ženu. V posledních deseti letech se však tento ukazatel trvale drží pod hladinou 1,2 dítěte na jednu ženu. Důvodem propadu porodnosti je chování žen. Vzhledem ke změnám v hodnotovém žebříčku došlo k odsunutí rodiny a dětí z předních míst. Ženy tak mateřství odkládají na pozdější věk a často nejsou ochotny mít více než jedno dítě. V mnoha případech jsou důvodem i zhoršující se ekonomické a sociální podmínky.

Za použití ukazatelů poklesu porodnosti, nárůstu věku dožití a údajů o migraci obyvatel byla Českým statistickým úřadem zpracována analýza vývoje počtu obyvatel dle jednotlivých věkových skupin do roku 2050. Tato analýza je uvedena v příloze č. 3. Odhaduje se, že stárnutí populace se v budoucnu projeví zejména ve zhoršujícím se poměru důchodců a plátců pojistného tak, jak vyplývá z tabulky a grafu uvedeného v příloze č. 4.

Po zhodnocení všech finančních aspektů důchodového pojištění by se mohlo zdát, že stávající důchodový systém, který plně závisí na mezigenerační solidaritě a přerozdělování, by bylo možné zachovat funkční, a to změnami základních parametrů. Možnosti, které se nabízejí, jsou tři. První je zvyšování věku odchodu do důchodu. Tato možnost však není neomezená a věkovou hranici nelze zvyšovat na politicky a zdravotně neúnosnou míru. Současný věk odchodu do důchodu sice není v porovnání s jinými státy příliš vysoký, ale z dlouhodobého hlediska změny tohoto parametru s ohledem na výše popsaný nepříznivý demografický vývoj neudržitelnost systému nevyřeší. Druhou možnost představuje zvýšení sazby pojistného. V současné době je však sazba pojistného na sociální pojištění v České republice jedna z nejvyšších v rámci zemí OECD, a tudíž využití této možnosti není reálné.

Poslední alternativou je akceptování poklesu reálné hodnoty vyplácených penzí. Ani jedno z uvedených opatření není v dlouhodobém horizontu ekonomicky, sociálně ani politicky únosné. Pouhé úpravy stávajícího systému tudíž řešením nejsou a komplexní důchodová reforma je nevyhnutelná.

8. Důchodová reforma

Cílem této kapitoly je shrnout dosavadní vývoj v oblasti reformy důchodového systému, zhodnotit možné varianty navržené jednotlivými politickými stranami a pokusit se odhadnout jejich dopad na pozůstalostní důchody.

8.1. Vývoj důchodové reformy

Proces provedení důchodové reformy byl v České republice v podstatě zahájen na počátku devadesátých let minulého století. V letech 1990 až 1992 byla odstraněna diskriminace OSVČ, došlo k organizačnímu sjednocení provádění důchodového a nemocenského pojištění a byla zavedena pravidla pro valorizaci důchodů. Od roku 1993 se vybírá pojistné na důchodové pojištění jako příjem státního rozpočtu. V roce 1994 byl přijat zákon o penzijním připojištění a v roce 1995 byl přijat zákon o důchodovém pojištění, který do důchodového systému přinesl významné reformní změny. Tímto zákonem například došlo k zahájení procesu prodlužování věkové hranice pro nárok na starobní důchod, k prodloužení období, ze kterého jsou zjišťovány výdělky pro výpočet důchodu,²³⁾ a nároky mužů a žen na pozůstalostní důchod byly zrovnoprávněny. Výsledkem těchto a dalších změn provedených od roku 1989²⁴⁾ je současný důchodový systém, který se skládá ze dvou pilířů, a to ze základního důchodového pojištění a z dobrovolného penzijního připojištění se státním příspěvkem. Toto připojištění označujeme za II. pilíř důchodového systému, avšak pokud bychom chtěli důsledně dodržovat terminologii Evropské unie, pak se jedná o III. pilíř. V členských státech Evropské unie se za druhý pilíř důchodového systému považuje zaměstnanecké penzijní pojištění, které však v současném českém důchodovém systému neexistuje a prozatím se jeho zavedení nepředpokládá.

²³⁾ Pozn.: V roce 1995 byly výdělky pro výpočet důchodu zjišťovány z pětiletého období a do roku 2016 se toto období prodlouží na třicet let.

²⁴⁾ Pozn.: Mezi další změny patří zavedení zvláštního účtu důchodového pojištění, který umožňuje sledovat bilanci základního důchodového pojištění, omezení zápočtu většiny náhradních dob pojištění a zpřesnění podmínek pro valorizaci důchodů, přijetí novely zákona o penzijním připojištění v roce 1999, která rozšířila možnost připojištění a zavedla daňové úlevy, změny provedené v roce 2003 spočívající v rozhodnutí o pokračování zvyšování důchodového věku i po roce 2006, omezení možnosti odchodu do předčasného starobního důchodu, omezení zápočtu doby studia, rozhodnutí o postupném zvyšování minimálního vyměřovacího základu pro pojistné OSVČ.

V provádění důchodové reformy je nezbytné pokračovat a upravit důchodový systém tak, aby byl při daném demografickém vývoji dlouhodobě finančně udržitelný. Základní důchodové pojištění je po výše uvedených změnách stabilizované nejdéle na 20 let. Po toto období by příjmy z důchodového pojištění měly dostačovat na krytí nákladů důchodového systému. Očekává se, že nejpozději za dvacet let dojde k dramatickému zvýšení nákladů a systém přestane být funkční. Vzhledem k tomu, že systém na provedené změny reaguje velmi pomalu, je nutné již v současné době učinit rozhodnutí o dalších významných reformních krocích. Z tohoto důvodu se na jaře 2004 předsedové politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky dohodli, že se problém důchodového zabezpečení pokusí řešit společně. Za tímto účelem byl vytvořen tzv. tým expertů, složený ze zástupců všech politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně Parlamentu, Ministerstva financí, Ministerstva práce a sociálních věcí a Úřadu vlády a dále byla vytvořena odborná pracovní skupina. Politické strany prostřednictvím týmu expertů předložily své návrhy důchodové reformy a tyto návrhy pak odborná pracovní skupina měla nejpozději do 30. června 2005 analyzovat. Tuto lhůtu odborná pracovní skupina dodržela a vypracovala Závěrečnou zprávu, která představuje a hodnotí jednotlivé varianty důchodové reformy. Proces tvorby této analýzy byl transparentní, otevřený a veřejný. Veřejnost se mohla s hodnocením postupně seznamovat na internetu a mohla prostřednictvím písemných příspěvků práci odborníků ovlivňovat. Závěrečná zpráva bude využita při budoucích politických jednáních o přijetí dalších reformních kroků.²⁵⁾

8.2. Varianty důchodové reformy

Důchodovou reformu je možné provést několika způsoby. Velmi důležité je učinit rozhodnutí o tom, zda půjde o reformu parametrickou nebo systémovou. Při parametrické reformě je stávající struktura systému zachována a mění se pouze hlavní parametry tak, aby bylo docíleno vyváženého systému. Naproti tomu systémová reforma spočívá ve volbě a zavedení nového systému. V následující části této práce se budu zabývat návrhy důchodové reformy. Vycházím z aktuálních návrhů předložených jednotlivými politickými stranami a z výše uvedené Závěrečné zprávy vypracované odbornou pracovní skupinou. U každého návrhu popíšu základní parametry, finanční aspekty a uvedu, zda a jakým

²⁵⁾ Národní strategická zpráva o přiměřených a udržitelných důchodech. Materiál MPSV, 2005, str. 19.

způsobem návrh řeší otázku pozůstalostních důchodů. Vzhledem k tomu, že problematika důchodové reformy se stále vyvíjí a shoda v otázce pokračování této reformy nebyla zatím dosažena, nelze vyloučit, že dojde k názorovému posunu a předložené návrhy budou postupně měněny a upravovány.

8.2.1. Varianta ČSSD

Základní parametry

Podstatou návrhu ČSSD je zachování průběžně financovaného státního systému se zavedením pomyslných individuálních účtů (dále také jen „NDC systém“).²⁶⁾ Na těchto účtech se eviduje výše odvedeného pojistného, která slouží jako základ pro výpočet důchodů. Systém počítá s ochranou jedinců s nízkými příjmy a zavádí tzv. minimální garantovaný důchod.²⁷⁾ Podle návrhu ČSSD by se věková hranice pro odchod do důchodu měla zvyšovat až na 65 let pro muže i ženy. Pro muže bude tato hranice platit od roku 2030, pro ženy postupně v období let 2033 – 2043 v závislosti na počtu vychovaných dětí. Výše starobního důchodu se bude počítat v závislosti na výši zůstatku na pomyslném účtu a na předpokládané době dožití dané generace. Systém je tak schopen lépe reagovat na demografický vývoj. Časový harmonogram návrhu ČSSD počítá s transformačním obdobím pro zavádění nového systému. Do důchodu dle stávající právní úpravy bude možné odejít nejpozději v roce 2009. Poté až do r. 2040 bude starobní důchod založen na kombinaci obou systémů a od r. 2040 bude plně uplatňován NDC systém.

Finanční aspekty

Příjmy důchodového systému bude nadále představovat vybrané pojistné. Návrh však počítá s tím, že od roku 2010 by mělo dojít k převodu pojistného ze státní politiky zaměstnanosti do důchodového systému a příjmy důchodového pojištění by se tak měly zvýšit. Celková pojistná sazba důchodového pojištění by od roku 2010 byla 29,6 %, z nichž na starobní důchody má být určeno 22,6 %. Příjmy do systému by měly být

²⁶⁾ Pozn.: Zkratka NDC vychází z anglického označení systému „notional defined contributions“.

²⁷⁾ Pozn.: Minimální garantovaný důchod bude do r. 2040 představovat 1,2násobku životního minima jednočlenné domácnosti a od r. 2040 se sníží na 1,1násobku životního minima.

konstantní, a to na úrovni 8,9 % HDP. Naproti tomu výdaje s postupným přechodem na NDC systém budou nejprve stoupat a od roku 2050 postupně klesat na úroveň 8,1 % HDP. Podle odhadů by systém měl být finančně udržitelný. S výjimkou období let 2040 – 2060 by příjmy měly přesahovat výdaje. S tímto ztrátovým obdobím je nutné počítat a vytvořit dostatečnou finanční rezervu. Ke snižování výdajů dochází v souvislosti s klesající úrovní výší důchodů. Po dokončení transformace se předpokládá, že náhradový poměr klesne ze současných 42 % až na plánovaných 27 % na konci 21. století. Systém tak sice bude udržitelný finančně, ale otázkou zůstává, zda bude akceptovatelný z politického a sociálního hlediska. Přehled základních finančních ukazatelů je v následující tabulce.

<i>Vývoj základních finančních ukazatelů do r. 2100</i>					
<i>Návrh ČSSD</i>					
	Příspěvková sazba (% hrubé mzdy)	Příjmy (% HDP)	Výdaje (% HDP)	Saldo (% HDP)	Celkový náhradový poměr (%)
2005	28,0	8,5	8,4	0,2	42,1
2010	29,6	8,9	8,2	0,7	40,6
2020	29,6	8,9	8,6	0,3	39,5
2030	29,6	8,9	8,9	0,0	39,9
2040	29,6	8,9	9,8	-0,9	40,0
2050	29,6	8,9	10,2	-1,3	36,8
2060	29,6	8,9	9,6	-0,7	33,0
2070	29,6	8,9	8,5	0,4	30,3
2080	29,6	8,9	8,2	0,7	29,0
2100	29,6	8,9	8,1	0,8	27,4

Dopad na pozůstalostní důchody

Návrh důchodové reformy se pozůstalostními důchody nezabývá. Příspěvek Jiřího Hofmana, náměstka ministra práce a sociálních věcí, který byl uveřejněn na internetové stránce ČSSD,²⁸⁾ tuto skutečnost potvrzuje. Z jeho slov vyplývá, že NDC systémy se budou týkat pouze starobních důchodů. Nicméně ČSSD počítá s tím, že do základního důchodového pojištění budou i nadále patřit systémy invalidního a pozůstalostního pojištění. Z toho vyplývá, že pro pozůstalostní důchody bude pravděpodobně zachován stávající systém, jehož parametry budou upraveny. Návrh případných parametrických změn však k dnešnímu

²⁸⁾ Příspěvky jsou uvedeny na internetové stránce www.cssd.cz - v odkazu „Komunikace“.

dni předložen nebyl. Lze očekávat, že pro pozůstalostní důchody bude zaveden zvláštní „fond pozůstalostních důchodů“, ze kterého budou dávky vypláceny. Dále je pravděpodobné, že výše dávek bude omezena oproti současné úpravě tak, že částka úhrnu pozůstalostních důchodů po jednom zemřelém nebude moci přesáhnout důchodový nárok zemřelého.

8.2.2 Varianta KDU-ČSL

Základní parametry

Podstatou návrhu KDU-ČSL je možnost částečného dobrovolného vyvázání se ze systému. Strana vidí způsob dosažení udržitelného důchodového systému ve více-zdrojovém financování. Současný průběžně financovaný systém by měl být zachován po provedení určitých parametrických změn. Ty zahrnují zvýšení věkové hranice pro odchod do důchodu na 65 let pro muže a bezdětné ženy. Pro ženy s dětmi má být zachována redukce věkové hranice podle počtu dětí. Další parametrická změna se týká redukčních hranic. Od roku 2007 má být zápočet osobního vyměřovacího základu do první redukční hranice snížen ze současných 100 % na 90 % a druhá redukční hranice má postupně splynout s první. V konečném důsledku tak bude redukční koeficient do první redukční hranice 90 % a nad tuto hranici 10 %. Mimo tyto změny má být lidem umožněno, aby si část prostředků ze státního systému převedli na vlastní kapitálový účet.

Finanční aspekty

Pojistná sazba na důchodové zabezpečení bude i nadále 28 % hrubé mzdy s tím, že na starobní důchody připadne 20 % a na nestarobní 8 % hrubé mzdy. Pokud se občan rozhodne pro částečné vyvázání ze státního systému, výše jeho pojistné sazby se změní. Míra změny sazby závisí na tom, zda jde o osobu nově přichozí na trh práce, nebo o osobu, která již na trhu práce působí. Druhá z uvedených skupin osob se označuje pojmem „tranzitivní generace“. Osoba nově přichozí na trh práce si bude moci snížit pojistnou sazbu odváděnou do státního pilíře o 8 % a tuto sazbu spořit do penzijních fondů. Jeho pojistná sazba pak bude obsahovat tři složky, a to 12 % hrubé mzdy do státního pilíře, 8 % hrubé mzdy do fondového pilíře a 8 % hrubé mzdy na nestarobní důchody. Příslušníci tranzitivní generace se též mohou

částečně ze státního systému vyvázat, avšak jejich odvody do penzijních fondů budou vždy o 2 % z hrubé mzdy vyšší, tj. 10 % hrubé mzdy. Návrh počítá s výhodami pro některé skupiny obyvatel u pojistného určeného do státního pilíře. Mezi tyto výhody patří snížení pojistné sazby u jedinců, kteří překročili statutární věkovou hranici pro odchod do důchodu na 10 % pro nevyvázané jedince a 6 % pro vyvázané jedince. Dále se sazba snižuje rodičům v závislosti na počtu dětí o 1 % – 3 %, a to po dobu výchovy dítěte bez ohledu na to, zda jde o osobou vyvázanou či nevyvázanou. Zaveden má být i strop pro výši základu pro odvod pojistného. Z částky přesahující trojnásobek průměrné mzdy se pojistné na důchodové zabezpečení ve státním pilíři vybírat nebude. K posílení příjmové stránky mají sloužit příjmy plynoucí ze zvýšení nepřímých daní. KDU-ČSL navrhuje, aby snížená sazba DPH byla zvýšena na 8 % a výtěžek tohoto zvýšení byl převeden do příjmů důchodového systému. Způsob určení výše důchodů bude zachován s tím rozdílem, že u vyvázaných jedinců bude snižován v poměru odpovídajícímu vyvázaní. Z fondového pilíře se bude vyplácet důchod v podobě pravidelné doživotní výplaty důchodu, která se bude odvíjet od různých úmrtnostních tabulek pro muže a ženy. V následující tabulce uvádím přehled základních finančních aspektů.

<i>Vývoj základních finančních ukazatelů do r. 2100</i>					
<i>Návrh KDU-ČSL</i>					
	Příspěvková sazba (% hrubé mzdy)	Příjmy (% HDP)	Výdaje (% HDP)	Saldo (% HDP)	Celkový náhradový poměr (%)
2005	-	8,5	8,4	0,2	42,1
2010	-	8,4	7,6	-0,2	37,7
2020	-	8,4	7,2	0,4	32,0
2030	-	8,4	7,2	0,9	29,8
2040	-	8,3	8,4	0,3	30,4
2050	-	8,2	9,3	-0,2	30,5
2060	-	8,1	9,4	-0,2	29,7
2070	-	8,1	9,0	0,1	28,9
2080	-	8,1	9,0	0,0	28,7
2100	-	8,1	9,2	-0,3	29,3

* Příspěvková sazba v této tabulce není vyplněna vzhledem k tomu, že její výše se pro jednotlivé skupiny obyvatel liší, tak jak bylo uvedeno výše.

Dopad na pozůstalostní důchody

Ani návrh KDU-ČSL nepřináší řešení pro nestarobní důchody. Jediné co z návrhu vyplývá, je, že na nestarobní důchody bude i nadále určeno pojistné ve výši 8 % hrubé mzdy a od roku 2007 by mělo dojít ke snížení úrovně nově přiznaných invalidních a vdovských a vdoveckých důchodů o 10 %. Otázka sirotčích důchodů zmíněna není. U nevyvázaných jedinců budou pozůstalostní důchody pravděpodobně určovány tak jako v současné době. U vyvázaných jedinců by však muselo dojít ke změně způsobu výpočtu výše pozůstalostního důchodu vzhledem k tomu, že jejich základ pro výpočet procentní části důchodu by byl značně nižší než u nevyvázaných jedinců.

8.2.3. Varianta KSČM

Základní parametry

Návrh důchodové reformy předložený KSČM je založen na parametrické optimalizaci důchodového systému. Současný průběžně financovaný systém s dávkově definovanými penzemi má být zachován s tím, že od roku 2030 poroste věková hranice pro odchod do důchodu o čtyři měsíce ročně pro muže i ženy až do dosažení 65 let. Se zvýhodněním žen s dětmi se nepočítá. K udržitelnosti systému má přispět úprava dalších základních parametrů, tj. redukčních hranic, základní výměry důchodu a způsobu valorizace vyplácených důchodů.

Finanční aspekty

Návrh KSČM počítá s výrazným posílením příjmové stránky. Od roku 2007 mají být do systému odváděny platby státu ve výši zrušeného příspěvku na penzijní připojištění. Od roku 2012 má dojít k převodu příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ve výši 1,6 % do systému důchodového zabezpečení a od roku 2020 se do tohoto systému má převést 10 % celostátního inkasa spotřebních daní. Pro osoby samostatně výdělečně činné se má zvýšit minimální odvod pojistného na důchodové zabezpečení na částku 29,6 % z průměrné mzdy v České republice. K dalšímu nárůstu pojistných sazeb má dojít v roce 2040, kdy se má tato sazba zvýšit o 3 % na 32,6 % a v roce 2060 o dalších 0,9 % na celkovou sazbu ve výši 33,5 %

hrubé mzdy. I přes uvedené posílení příjmové stránky není navržený model dlouhodobě finančně udržitelný, a to z důvodu postupného zvyšování výdajů způsobeného mimo jiné nepříznivým demografickým vývojem. Převádění jiných příjmů státního rozpočtu do systému důchodového zabezpečení navíc zhorší hospodaření ostatních částí státního rozpočtu. Očekávaný nárůst pojistné sazby může přinést sekundární efekty, a to zvýšení růstu nezaměstnanosti a přesun části pracovní síly do šedé ekonomiky. Přestože z přehledu základních ekonomických parametrů uvedených v následující tabulce se může zdát, že systém je dlouhodobě stabilní, ve skutečnosti tomu tak není. Uvedené stability je totiž dosaženo na úkor přenesení deficitních tendencí mimo důchodový systém do ostatních částí státního rozpočtu a dále díky zvýšení daňového zatížení ekonomicky aktivních generací.

<i>Vývoj základních finančních ukazatelů do r. 2100</i>					
<i>Návrh KSČM</i>					
	Příspěvková sazba (% hrubé mzdy)	Příjmy (% HDP)	Výdaje (% HDP)	Saldo (% HDP)	Celkový náhra- dový poměr (%)
2005	28,0	8,5	8,4	0,2	42,1
2010	28,0	8,5	8,0	0,5	39,7
2020	29,6	9,8	8,3	1,5	37,5
2030	29,6	9,8	9,3	0,4	37,7
2040	33,6	10,7	10,4	0,3	38,8
2050	33,6	10,7	11,5	-0,7	40,1
2060	34,5	11,0	12,0	-1,1	40,7
2070	34,5	11,0	11,8	-0,8	40,9
2080	34,5	11,0	11,9	-1,0	41,3
2100	34,5	11,0	12,4	-1,4	41,1

Dopad na pozůstalostní důchody

Z návrhu KSČM vyplývá, že současný důchodový systém bude zachován a změnám budou podléhat pouze vybrané parametry. Vzhledem k této skutečnosti lze předpokládat, že i úprava pozůstalostních důchodů zůstane zachována a provedení reformy podobu pozůstalostních důchodů zásadním způsobem nezmění.

8.2.4. Varianta ODS

Základní parametry

Představa ODS o podobě důchodové reformy vychází z její ideologie a uznávání liberálně-konzervativních hodnot. Pro ODS je nepřijatelná současná přílišná míra přerozdělování. Dle názoru strany není žádoucí, aby důchod poplatníka se mzdou 7.000,- Kč dosahoval přibližně 79 % mzdy, zatímco u poplatníka se mzdou 24.000,- Kč činí důchod pouze 33 % předchozí mzdy. Z tohoto důvodu je návrh důchodové reformy ODS založen na systému rovného důchodu. Podstata tohoto systému spočívá v tom, že stát by lidem garantoval pouze základní standard, tzv. rovný důchod. Základní varianta počítá s tím, že tento rovný důchod by činil 20 % průměrné mzdy. Zároveň by došlo k výraznému snížení plateb na důchodové pojištění a v souvislosti s tím by došlo ke zvýšení čistých příjmů poplatníků. O tom, jak s těmito penězi lidé naloží, by rozhodovali sami. Odpovědnost za vlastní důchod by tak z velké části byla přesunuta ze státu i na jednotlivce. Dle ODS by přechod na tento systém měl proběhnout tak, že by určitou dobu fungoval souběžně se stávajícím systémem. Pro současné důchodce a starší ročníky by tak platil dosud fungující model, avšak mladí lidé by již byli plně odkázáni na systém rovného důchodu. Konkrétně by osoby v přechodném období měly být rozděleny do tří skupin. První skupinu by představovaly osoby narozené před rokem 1945 včetně. Osoby spadající do této skupiny by odešly do důchodu a pobíraly důchod dle současných pravidel. Do druhé skupiny by byly zařazeny osoby narozené mezi lety 1946 až 1974, které by pobíraly kombinovaný důchod, a osoby narozené po roce 1975 by tvořily třetí skupinu a pobíraly by rovný důchod. Návrh ODS dále počítá se zvyšováním věku pro odchod do důchodu, a to stávajícím tempem o dva měsíce ročně u mužů a o čtyři měsíce ročně u žen. Od roku 2030 by měla tato věková hranice narůstat nejprve o dva měsíce a později o jeden měsíc ročně u obou pohlaví. V roce 2100 by se tak odcházelo do důchodu ve věku 71 let. Tato věková hranice je bezvýjimečná a systém nepočítá s žádnou možností předčasného odchodu do důchodu.

Finanční aspekty

Sazba pojistného by se měla snížit na 20 % pro celou populaci, z nichž 12 % by bylo určeno na starobní důchody a 8 % na důchody nestarobní. Z finančního hlediska se systém rovného důchodu zdá být dlouhodobě udržitelný. Podle výpočtů klesnou výdaje ze současných 8,4 % podílu na HDP na cca 6 % HDP kolem roku 2030, a to díky přechodu ze současného dávkově definovaného důchodu na nižší rovný důchod a díky prodlužování věkové hranice pro odchod do důchodu. Naproti tomu s ohledem na snížení pojistné sazby ze současných 20 % na 12 % dojde k propadu příjmů ze současných 8,4 % HDP na 6 % HDP. Tempo poklesu výdajů a příjmů však nebude stejné, a proto v období cca 30 let bude systém vykazovat deficit. Stabilizovat by se systém měl okolo roku 2035. V následující tabulce je pro přehlednost uveden odhadovaný vývoj základních finančních ukazatelů.

<i>Vývoj základních finančních ukazatelů do r. 2100</i>					
<i>Návrh ODS</i>					
	Příspěvková sazba (% hrubé mzdy)	Příjmy (% HDP)	Výdaje (% HDP)	Saldo (% HDP)	Celkový náhra- dový poměr (%)
2005	28,0	8,5	8,4	0,2	42,1
2010	20,0	6,0	7,5	-1,5	37,7
2020	20,0	6,0	6,8	-0,8	30,9
2030	20,0	6,0	6,2	-0,2	26,1
2040	20,0	6,0	5,9	0,1	22,7
2050	20,0	6,0	6,2	-0,2	20,7
2060	20,0	6,0	6,3	-0,3	20,1
2070	20,0	6,0	6,0	0,0	20,0
2080	20,0	6,0	5,8	0,2	20,0
2100	20,0	6,0	5,8	0,2	20,0

Dopad na pozůstalostní důchody

Návrh ODS žádným bližším způsobem otázku pozůstalostních důchodů neřeší. Jediné co z návrhu vyplývá, je, že z 20% sazby pojistného bude 8 % připadat na nestarobní důchody, tj. na důchody invalidní a pozůstalostní dohromady. Návrh však nestanoví, jakým způsobem bude těchto 8 % na nestarobní důchody rozdělováno. Hodnotit variantu ODS z hlediska dopadu na pozůstalostní důchody tudíž není možné.

8.2.5. Varianta US-DEU

Základní parametry

Návrh reformy US-DEU spočívá na parametrických i systémových změnách. Současný průběžně financovaný systém s dávkově definovanými penzemi má být po provedení vybraných parametrických změn zachován. Nově nastavený systém má však umožňovat i částečné vyvázání ze státního pilíře, a to v rozsahu 3 % hrubé mzdy do kapitálového pilíře. V tomto případě však budou vyvázání jedinci muset spoření do kapitálového pilíře podpořit dalšími 6 % z vlastních úspor a jejich celková pojistná sazba pak bude činit 34 % hrubé mzdy. Ze základních parametrických změn má dojít k prodloužení rozhodného období pro stanovení vyměřovacího základu na 40 let, k postupnému růstu věkové hranice pro odchod do důchodu až na 67 let pro muže i ženy od roku 2043, ke změně redukčních hranic²⁹⁾, ke zvýšení sankcí u předčasných důchodů na 1,5 % výpočtového základu za každých započatých 90 dnů před dosažením statutární věkové hranice, snižování náhradového poměru, snížení zápočtu náhradních dob pojištění ze současných 80 % na 50 % a prodloužení rozhodného období pro stanovení vyměřovacího základu na 40 let.

Finanční aspekty

Návrh nepočítá s posilováním příjmové stránky systému z jiných zdrojů. Sazba pojistného pro jedince, kteří se nerozhodnou pro částečné vyvázání ze státního pilíře, má po celou dobu být zachována na úrovni 28 % hrubé mzdy, z nichž 20 % je určeno na starobní důchody a 8 % na důchody nestarobní. Pojištěnci, kteří se pro vyvázání rozhodnou, budou moci převést 3 % ze svého vyměřovacího základu na individuální kapitálový účet za podmínky, že tento odvod navýší o dalších 6 % z vlastních úspor. V souvislosti s tímto převodem pak bude pojištěnci budoucí důchod ze státního pilíře adekvátně snížen. V důsledku parametrických změn dojde ke snížení výdajů tak, aby byl systém udržitelný. Provedenými změnami však bude docházet ke snižování náhradového poměru a značná část důchodců by mohla být ohrožena relativní chudobou.

²⁹⁾ Pozn.: Dle návrhu US-DEU by první redukční hranici tvořila polovina průměrné hrubé mzdy a druhá redukční hranice by byla na úrovni 150 % průměrné hrubé mzdy. Do první hranice by se osobní vyměřovací základ započítával z 80 %, mezi první a druhou hranicí z 50 % a nad druhou redukční hranicí z 30 %.

Vývoj základních finančních ukazatelů do r. 2100

Návrh US-DEU

	Příspěvková sazba (% hrubé mzdy)	Příjmy (% HDP)	Výdaje (% HDP)	Saldo (% HDP)	Celkový náhra- dový poměr (%)
2005	28,0 (34,0)*	8,5	8,4	0,2	42,1
2010	28,0 (34,0)	8,9	8,7	-0,5	43,0
2020	28,0 (34,0)	9,1	9,0	-0,8	42,2
2030	28,0 (34,0)	9,2	8,7	-0,3	38,6
2040	28,0 (34,0)	9,3	8,5	0,2	33,2
2050	28,0 (34,0)	9,3	8,3	0,8	30,3
2060	28,0 (34,0)	9,2	8,4	1,0	29,9
2070	28,0 (34,0)	9,1	8,2	1,3	30,3
2080	28,0 (34,0)	9,1	8,3	1,1	31,0
2100	28,0 (34,0)	9,1	8,7	0,6	31,4

* Ukazatele v závorce vyjadřují příspěvkovou sazbu jedinců, kteří se rozhodli pro částečné dobrovolné vyvázání ze státního pilíře.

Dopad na pozůstalostní důchody

Ani v případě US-DEU neřeší návrh důchodové reformy pozůstalostní důchody. Jediné, s čím návrh v této oblasti počítá, je snížení celkové výše nově přiznaných pozůstalostních důchodů o 5 %. Lze tudíž předpokládat, že současný systém nestarobních důchodů zůstane zachován a dojde pouze k dílčím změnám v úpravě určování výše pozůstalostních dávek. Obdobně jako v případě návrhu KDU-ČSL však bude muset být dořešen způsob určení výše dávek v případě částečného vyvázání ze státního pilíře.³⁰⁾

8.2.6. Jiné varianty

Výše uvedené návrhy nepředstavují jediná možná řešení důchodové reformy. Představu o podobě důchodové reformy mají i ostatní politické strany v Parlamentu ČR nezastoupené. Na závěr pojednání o jednotlivých návrzích důchodové reformy předložených politickými stranami zastoupenými v Parlamentu ČR uvedu pro srovnání v následující části této práce jiná navrhovaná řešení.

³⁰⁾ *Výkonný tým. Závěrečná zpráva. Praha, 2005, str.17 – 35.*

Strana Cesta změny považuje za nutné změnit ve střednědobém horizontu systém průběžného financování důchodů ve prospěch fondového financování. Lidé by si na svůj penzijní účet skládali své úspory a státní pomoc by byla zaměřena pouze na nejchudší. Pro udržení systému by strana zavedla zvyšování penzijních dávek v závislosti na vývoji cen, snížila motivaci k předčasnému odchodu do důchodu, postupně zvyšovala věk odchodu do důchodu a prodloužila minimální období přispívání do systému pro vznik nároku na důchodové dávky. Jako protivažu těmto nepopulárním opatřením by strana snížila výši odvodů do systému. Výrazný důraz klade strana na posilování motivace mladých lidí k tomu, aby začali včas využívat jiné možnosti zaopatření na stáří, tj. soukromé připojištění.

Strana za životní jistoty považuje fondové financování též za jediné možné. Oproti straně Cesta změny je však toho názoru, že v přechodném období bude systém potřebovat dvoje příjmy. Proto by zachovala současný systém průběžného financování pro občany, kteří již do systému přispívají a nově by zřídila veřejný fond. Do tohoto fondu by povinně přispívali všichni, kteří do pracovního procesu vstoupí až po založení fondu, a dobrovolně ti, kteří si chtějí k důchodu přilepšit. Existoval by i třetí, zcela dobrovolný pilíř spočívající v různých soukromých fondech nebo životních pojištěních. Strana prosazuje možnost zaměstnance, aby si sám rozhodl o výši svého důchodu. V závislosti na tomto rozhodnutí by pak byla určena výše příspěvků do fondu. Cílem strany je, aby minimální výše důchodu činila kolem 55 % až 60 % průměrné mzdy v České republice. Věk strana nepovažuje za kritérium pro nárok na důchod. Každý by o odchodu do důchodu rozhodoval sám po dosažení minimálního počtu odpracovaných let pro výplatu důchodu. Kolik let by pro nárok na důchod osoba musela odpracovat, však návrh nestanoví.

Další stranou, která svůj návrh zveřejnila, je Česká pravice. Ta by stabilizovaný systém důchodového zabezpečení založila na následujících bodech. Procentuálně by zvýhodnila důchodce, kteří nebyli dlouhodobě v evidenci úřadu práce, daním z příjmů a odvodům do systému by podléhali všichni lidé pobývajících na území státu bez ohledu na zemi původu, systém by se postupně měnil na příspěvkově definovaný průběžně financovaný, při stanovení výše odvodů do penzijního systému by se zohledňoval počet dětí

obou rodičů a vznik důchodového nároku by se postupně měnil v závislosti na rostoucím průměrném věku dožití.³¹⁾

Z celé kapitoly věnované reformě důchodového systému vyplývá, že jde o problematiku značně složitou a dosáhnout shody bude velmi obtížné. Každá z uvedených variant má své výhody i nevýhody, které musejí být zvažovány v co nejširších souvislostech. Hodnocení a srovnání návrhů uvedu v závěru této rigorózní práce. Problém dlouhodobé udržitelnosti důchodových systémů z důvodů stárnutí populace řeší celý vyspělý svět. V některých státech již ke spuštění reformy došlo, jiné jsou ve stejné fázi jako Česká republika a reformu teprve připravují. Vzhledem k tomu, že zkušenosti a návrhy jiných zemí pro nás mohou být velmi cenné a inspirativní a s ohledem na to, že při provádění reformních kroků Česká republika musí respektovat své závazky vyplývající z členství v Evropské unii, budu se v následujících dvou kapitolách věnovat společným cílům EU v oblasti sociální politiky a úpravě důchodových systémů ve vybraných zemích.

³¹⁾ Návrhy důchodové reformy uvedených politických stran jsou uveřejněny na následujících internetových stránkách: www.cestazmeny.cz/politicky-program/cile_teze.asp, www.szj.cz, www.ceskapravice.cz.

9. Sociální politika Evropské unie

Vzhledem k tomu, že konkrétní uspořádání národních systémů sociálního zabezpečení je plně v kompetenci členských států, úprava důchodových systémů a způsob provedení důchodové reformy se v jednotlivých státech liší. Důvodem jsou především rozdílné místní podmínky a uznávané tradice. I přes tuto skutečnost však jednotlivé členské státy musí respektovat vývoj sociální politiky v zemích EU tak, aby neporušovaly čtyři základní principy EU, kterými jsou rovné zacházení s oprávněnými osobami, aplikace právního řádu jediného státu, sčítání dob pojištění a zachování získaných nároků. Dále je nutné respektovat doporučení EU a jejích orgánů. Tato doporučení sice „nejsou závazná, ale zavazují“. Lisabonský summit, který se konal v roce 2000, vyjádřil myšlenku, že „kroky kteréhokoliv členského státu jsou efektivnější, konají-li členské státy ve vzájemném souladu“. Závěrem Lisabonského summitu bylo stanovení strategického cíle EU pro nadcházející desetiletí, který spočívá v podpoře ekonomiky, ve zvyšování počtu pracovních míst a v prohlubování sociální soudržnosti. Za účelem dosažení tohoto cíle byla do oblasti podpory sociální ochrany zavedena otevřená metoda koordinace.³²⁾ S ohledem na nepříznivý demografický vývoj v celé Evropě se EU od zasedání Evropské rady v Lisabonu problémem stárnutí populace a jeho dopady na udržitelnost důchodových systémů zabývá intenzivně. První doporučení v této souvislosti bylo schváleno na zasedání Evropské rady ve Stockholmu v březnu 2001. Jeho cílem je zvýšit průměrnou míru zaměstnanosti starších žen a mužů, tj. lidí ve věku 55 až 64 let, a to na 50 % do roku 2010. Důchodové systémy mají k tomuto cíli přispět tím, že budou odpovídající právní úpravou motivovat lidi k delšímu setrvání v pracovním procesu a pro zaměstnavatele mají přinést takové podmínky, aby starší pracovníky nepropouštěli. Zároveň má být kladen důraz na odstranění jakékoli diskriminace na pracovištích a na trhu práce z důvodu věku. Další summit se konal v červnu 2001 v Göteborgu a členské státy se zde dohodly na přezkoumání svých důchodových systémů, a to z hlediska jejich dlouhodobé finanční udržitelnosti. Velmi významné pro důchodové systémy bylo jednání Evropské rady v Laekenu v prosinci 2001. Právě zde byla otevřená metoda koordinace pro oblast důchodů skutečně zahájena a členské státy byly vyzvány k tomu, aby zpracovaly zprávy o národní strategii ve sféře důchodů. Zároveň bylo stanoveno jedenáct společných cílů zaměřených

³²⁾ Pozn.: Základní myšlenkou této metody je hledání společných cílů a obecná formulace problémů. Podstatou je vzájemná komunikace, mezinárodní výměna zkušeností a hledání společných možných řešení prostřednictvím dialogu bez závazných direktiv a nařízení.

na přiměřenost důchodů, finanční udržitelnost důchodových systémů a naplňování měnících se potřeb společnosti.³³⁾ Další doporučení byla přijata na summitu v Barceloně v březnu 2002. Na tomto summitu došlo ke shodě o nutnosti usilovat o zvýšení průměrného skutečného věku odchodu do důchodu o pět let, a to nejpozději do roku 2010. V září 2002 členské státy předložily výše uvedené zprávy o národních strategiích, které Evropská komise analyzovala a na základě analýzy vydala v březnu 2003 Společnou zprávu Komise a Rady o přiměřených a udržitelných důchodech. K modernizaci důchodových systémů a k vypracování národních strategií byly vyzvány i nové členské státy EU, které měly povinnost tyto strategie předložit do poloviny roku 2005. Česká republika svou povinnost splnila zpracováním analýzy s názvem „Národní strategická zpráva o přiměřených a udržitelných důchodech“, kterou vypracovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí a kterou v červnu 2005 schválila vláda. Česká republika se tak přihlásila k principům EU a k otevřené metodě koordinace a vyjádřila svou vůli zapojit se do procesu reforem důchodových systémů.³⁴⁾

³³⁾ Pozn.: Jedenáct společných cílů: 1) zamezit sociálnímu vyloučení starších občanů, 2) umožnit lidem zachování životní úrovně po odchodu do důchodu, 3) podpořit solidaritu uvnitř a mezi generacemi, 4) zvýšit míru zaměstnanosti, 5) prodloužit profesní život, 6) zajistit udržitelnost důchodových systémů a snížit zadluženost, 7) zajistit rovnováhu mezi výší dávek a příspěvků, 8) zajistit přiměřené a finančně silné důchodové zabezpečení ze soukromých zdrojů, 9) přizpůsobit se pružnějším modelům zaměstnání a profesního života, 10) zajistit rovnoprávnost mezi ženami a muži v oblasti penzijních systémů a 11) učinit penzijní systémy transparentní a změny provádět tak, aby jim lidé mohli důvěřovat.

³⁴⁾ *Krebs, V.* Otevřená metoda koordinace a důchodové systémy v EU. Důchodové pojištění, 2005.

10. Úprava důchodových systémů ve vybraných zemích

Způsob řešení problémů s financováním důchodových systémů se v jednotlivých státech liší. Většina základních důchodových systémů byla v Evropě založena na modelu průběžného financování s dávkově definovanými dávkami. Již v 80. letech minulého století začalo být zřejmé, že tento systém není dlouhodobě udržitelný a státy začaly zvažovat jiné modely. Na systém povinného kapitálového důchodového spoření přešlo již v roce 1981 Chile a následovaly ho další země, mezi které patří Maďarsko, Polsko, Bulharsko, Lotyšsko a Estonsko a nejnověji i Slovensko. Tyto země sice základní důchodové pojištění v pozměněné podobě zachovaly, avšak nově do svého systému zavedly povinné kapitálové důchodové spoření. Jiný model začal být zaváděn v polovině 90. let minulého století. Jde o systém, který vychází z koncepce fiktivních účtů s definovanými příspěvků označovaný jako NDC systém. Z evropských zemí se pro zavedení tohoto modelu zatím rozhodly Švédsko, Itálie, Polsko a Lotyšsko. Odlišný přístup je uplatňován např. v Německu, Rakousku, Francii, Rumunsku a ve Slovinsku. V těchto zemích je dosavadní veřejný dávkově definovaný systém zachován a dochází pouze k jeho úpravám spolu se zaváděním dobrovolných doplňkových systémů.

Pokud bude Česká republika následovat země, které se rozhodly zavést model NDC, bude nutné v rámci přechodu na nový model zvolit nejvhodnější konkrétní podobu úpravy důchodového systému. V tomto případě by šlo o velmi radikální změny, a proto této možnosti věnuji zvýšenou pozornost. Návrh přechodu na NDC systém, který podporuje ČSSD, byl představen v předchozí kapitole. Navržené řešení nepředstavuje jedinou možnou alternativu přechodu na NDC systém, neboť základní prvky tohoto modelu jsou v jednotlivých zemích nastaveny různě. V rámci reformy nemusí dojít pouze ke změně základního důchodového systému na systém NDC, ale zároveň může být úprava rozšířena o jiné povinné nebo dobrovolné systémy důchodového pojištění. Rozdílné možnosti se pokusím ilustrovat na následujícím srovnání úpravy důchodových systémů ve čtyřech různých evropských zemích, a to Švédsku, Itálii, Polsku a Lotyšsku. Vzhledem k tomu, že návrhy reformy tak, jak je předložily politické strany zastoupené v Parlamentu České republiky, neobsahují jasné řešení úpravy pozůstalostních důchodů po provedení reformy, uvedu u každé země, jakým způsobem řeší tuto otázku. Právě praktické zkušenosti zemí, které již reformní kroky

podnikly, bychom měli při rozhodování o konkrétní budoucí úpravě důchodového systému v co nejširší míře využívat.

10.1. Důchodový systém ve Švédsku

Důvody reformy

Stejně jako v jiných zemích, byl i ve Švédsku hlavním důvodem reformy nepříznivý demografický vývoj. Kritizován byl i způsob zvyšování důchodů a vyměřovacích základů pro výpočet důchodu podle vývoje cen. Za optimálnější bylo považováno zvyšovat tyto ukazatele v závislosti na vývoji reálných mezd. Další nevýhoda stávajícího systému byla spatřována v nespravedlivé redistribuci příjmů vzhledem k tomu, že zvýhodňování byli zaměstnanci s kratší pracovní aktivitou a rychlým osobním růstem oproti zaměstnancům s dlouhodobou pracovní aktivitou při stále úrovni mzdy. Stav sociálního zabezpečení byl ve Švédsku intenzivně analyzován již od 80. let minulého století. Hospodářská recese, kterou Švédsko zažilo na začátku devadesátých let, vyvolala rychlý růst nezaměstnanosti a urychlila přípravu radikální reformy důchodového systému. Následně na konci devadesátých let byla reforma spuštěna po intenzivních diskusích na odborné i laické úrovni.

Úprava po reformě

Důchodový systém je po provedení reformy založen na třech pilířích. První pilíř představuje povinný průběžně financovaný příspěvkově definovaný systém. Do tohoto pilíře se odvádí příspěvky ve výši 16 % příjmů a výše dávek se odvíjí od celoživotních příjmů počítaných od 16 let věku. Pilíř spravují daňové orgány a správa sociálního pojištění. Minimální důchodový věk pro důchod z tohoto pilíře je 61 let, ale vzhledem k rostoucí naději dožití bude nutné věk odchodu do důchodu postupně zvyšovat. V rámci naplňování cílů sociální politiky EU o podpoře delšího setrvání na pracovním trhu upravilo Švédsko svůj právní řád. Věková hranice pro odchod do důchodu je stanovena jako minimální s tím, že kolektivní smlouvou nebo soukromými smlouvami může být věk odchodu do důchodu zvýšen. V současné době se na většinu zaměstnanců vztahují smlouvy, které stanoví věk odchodu do důchodu na 65 let. Dále bylo uzákoněno právo zaměstnanců setrvat na pracovním

trhu až do 67 let. Jakékoli smlouvy, které by obsahovaly závazek odejít do důchodu dříve, by tudíž byly neplatné. Mezi příspěvků a vypláčenými důchody je díky systému individuálních účtů těsnější vazba, a lidé jsou tudíž motivováni k delšímu setrvání na pracovním trhu. Systém je založen na zásadách redistribuce a solidarity pouze do té míry, že systém zavedl tzv. zaručený důchod a důchodové nároky vznikají i za zákonem stanovená bezpříspěvková období.³⁵⁾ Uvedený zaručený důchod je přiznáván důchodcům s žádnými nebo nízkými důchody, je vyplácen po 40 letech trvalého pobytu od 65 let věku a představuje určitý spotřební standard. Náhradový poměr před provedením reformy ve Švédsku dosahoval 65 % až 75 % předdůchodových příjmů. Očekává se, že v novém systému by tento poměr mohl dosahovat v 65 letech věku výše 70 %.

Druhým pilířem, který je taktéž povinný, je fondový příspěvkově definovaný systém. Do fondů, které mohou být soukromé nebo státní, se povinně odvádí 2,5 % příjmů. Důchod z tohoto systému je vypočítán standardním pojistně-matematickým způsobem a je vyplácen jako doživotní annuita. Minimální věk pro nárok na důchod z druhého pilíře je stanoven na 61 let.

Důchodový systém je rozšířen o dobrovolný pilíř, a to individuální a zaměstnanecké penzijní připojištění.

Dopad na pozůstalostní důchody

Reformovaný systém důchodového pojištění se vztahuje pouze na starobní důchody. Pro úpravu invalidních a pozůstalostních důchodů tudíž musela být zvolena jiná varianta. Invalidní důchody se staly součástí systému zdravotního pojištění. Úprava pozůstalostních důchodů prošla samostatným vývojem. V původním systému byly pozůstalostní dávky přiznávány pouze vdovám. Vdovcům nárok vznikal pouze v případě, že byli účastni systému zaměstnaneckého pojištění. V roce 1990 proběhla reforma veřejného systému a vdovské důchody byly zrušeny. Nahradily je tzv. přizpůsobovací důchody, které jsou přiznávány mužům i ženám. V současné době jsou při splnění zákonných podmínek přiznávány

³⁵⁾ Pozn.: Bezpříspěvková období zahrnují dobu péče o dítě, vojenskou službu, dobu vysokoškolského studia a období pokrytá jinými formami sociálního pojištění, například rodičovskou dovolenou, nemoc, nezaměstnanost, invaliditu.

následující typy dávek. Prvním typem je základní přizpůsobovací důchod. Ten je vyplácen pozůstalým partnerům mladším 65 let za předpokladu, že se zemřelým žili minimálně pět let před jeho úmrtím nebo pečují o dítě do 12 let věku. Důchod se vyplácí pouze deset měsíců a jeho výše činí 55 % starobního důchodu zemřelého. Pokud dítě, o které pozůstalý rodič pečuje, pobírá sirotčí důchod, nárok rodiče se snižuje na 20 % důchodu zemřelého. Druhým typem je rozšířený přizpůsobovací důchod, jehož výše je stejná, ale je vyplácen až do 12 let dítěte. Další typ představuje speciální pozůstalostní důchod, který náleží pozůstalým osobám v případě, že jejich schopnost výdělku je snížena. Podle přechodných pravidel se ženám, jejichž manželé zemřeli před rokem 1990, stále vyplácí původní vdovský důchod.

Dětem je v případě úmrtí jednoho či obou rodičů vyplácen sirotčí důchod, a to do dosažení 18 let věku. Nárok na sirotčí důchod se prodlužuje maximálně o dva roky v případě soustavného studia. Výše dávky závisí na věku osiřelého dítěte a počtu dětí pozůstalých po zemřelém. U dítěte ve věku do 12 let činí sirotčí důchod obvykle 35 % základu, kterým je důchod zemřelého. Pokud po zemřelém pobírají důchod dvě děti, rozdělují si důchod ve výši 60 % základu. Na každé další dítě je k celkové částce přidáno 25 % základu. U dětí ve věku 12 let a více je způsob výpočtu stejný s tím, že uvedené procentní částky jsou o 5 % nižší. V žádném případě však vyplácené dávky nesmí překročit 100 % nároku na starobní důchod zemřelého rodiče. V případě, že by výše sirotčího důchodu nedosahovala 40 % základní cenové částky,³⁶⁾ vzniká sirotkům nárok na zvláštní pozůstalostní podporu.

Pozůstalostní dávky odvozené od příjmů jsou financovány z příspěvku na pozůstalostní důchody placeného zaměstnavatelem, případně OSVČ, který byl zaveden v roce 1999 a jeho výše činí 1,7 % započitatelných příjmů. Zaručený důchod a pozůstalostní podpora pro děti je hrazena ze státního rozpočtu.

³⁶⁾ Pozn.: Základní cenová částka vyjadřuje základní úroveň nezbytného příjmu. Od této částky se odvozuje výše většiny dávek sociálního zabezpečení. Základní cenová částka se stanovuje ročně a odráží vývoj spotřebitelských cen. Pro rok 2004 činila výše této částky 4.343 EUR ročně.

10.2. Důchodový systém v Itálii

Důvody reformy

Problémy penzijního systému v Itálii začaly být vážné již v 80. a na začátku 90. let 20. století. Důvodem byla především nepříznivá věková struktura obyvatelstva. Itálie se totiž potýká s jednou z nejnižších úrovní porodnosti a zároveň velmi vysokou nadějí dožití. Důchodový systém před reformou byl navíc značně diskriminační vzhledem k tomu, že různým pracovním kategoriím přiznával různá privilegia. Kritizována byla i možnost krátké smluvní práce, při které zaměstnanci do systému nepřispívali a přesto jim při splnění ne příliš přísných podmínek vznikala nárok na důchodové dávky. Penzijní systém v Itálii dále velmi zatěžovala možnost odchodu do důchodu s plnou penzí po určité době placení příspěvků, bez ohledu na věk. Důchodový věk sice stanoven byl, ale prakticky neměl žádný význam. Odchod do předčasného důchodu po splnění stanovené doby placení příspěvků nebyl žádným způsobem omezen, a proto byl hojně využíván. Důchodový systém byl navíc velmi štědrý a poskytoval jednu z nejvyšších hrubých náhradových měr v Evropě. Provedení reformy tudíž bylo neodkladné a vzhledem k tomu, že provést radikální systémovou změnu okamžitě nebylo možné, Itálie se rozhodla pro provedení reformy ve dvou etapách. Nejprve byly v roce 1992 prostřednictvím tzv. Amatovy reformy provedeny základní parametrické změny tak, aby byla zajištěna okamžitá finanční stabilita snížením výdajů. V rámci této etapy došlo ke zvýšení věku odchodu do důchodu z 60 let pro muže a 55 let pro ženy na 65 let pro muže a 60 let pro ženy. Dále byla zvýšena minimální potřebná doba pojištění pro nárok na plný důchod z 15 na 20 let a bylo prodlouženo rozhodné období pro zjištění příjmů pro určení výpočtového základu. Výrazným způsobem byla omezena možnost odchodu do předčasného důchodu. Nově pro nárok na tento důchod musí zaměstnanci odvádět příspěvky do systému nejméně po dobu 35 let. Druhou etapou reformy důchodového systému byla tzv. Diniho reforma spuštěná v roce 1995. Ta spočívala v přechodu na NDC systém, ale na rozdíl od Švédska nedošlo k zavedení povinného fondového pilíře. Jedním z cílů této etapy reformy je sice rozvoj doplňkových důchodových systémů, ale pouze dobrovolných.

Úprava po reformě

Po provedení systémové reformy je důchodové zabezpečení v Itálii založeno na třech pilířích. Prvním pilířem je průběžně financovaný veřejný systém důchodového zabezpečení. Jeho zvláštností je, že příspěvky nejsou hrazeny do jednoho fondu, ale do několika oddělených a nezávislých fondů podle toho, zda jde o zaměstnance soukromého nebo veřejného sektoru či zda jde o OSVČ. Stát tyto fondy neřídí, ale kontroluje jejich činnost a vydává příslušnou legislativu. Pro každého pojištěnce vedou fondy pomyslné osobní účty. Výše příspěvku činí 32,7 % mzdy a hradí jí částečně zaměstnanec a částečně zaměstnavatel. U OSVČ je sazba 15 % a postupně bude růst až na 19 % v roce 2008. Zvýšení výnosu bylo dosaženo nejen zvýšením příspěvkové sazby, ale i rozšířením okruhu osob, které podléhají povinnosti odvádět příspěvky do důchodového systému. Výše důchodu se zjišťuje pomocí celoživotních „kapitalizovaných“ příspěvků a transformačního koeficientu. Ten je stanoven v příslušném zákoně a jeho výše závisí na věku osoby odcházející do důchodu. V Itálii je totiž věk odchodu do důchodu stanoven jako flexibilní, a to v rozmezí od 57 do 65 let. Zůstala zachována i možnost odchodu do předčasného důchodu při zachování nároku na plný důchod, a to za předpokladu přispívání do systému po dobu nejméně čtyřiceti let. V tom případě se důchod počítá jako při dosažení věku 57 let.

Druhý pilíř představují doplňkové důchodové systémy. V rámci tohoto pilíře existují dva typy fondů, a to buď uzavřené fondy pro pracující z určitých odvětví, firem či oblastí nebo otevřené fondy vedené bankami, pojišťovnami nebo jinými finančními institucemi. Pracující mohou přispívat do otevřeného fondu pouze v případě, že nespádají pod žádný zavřený fond. Reforma byla zaměřena na posílení úlohy těchto fondů, ale přesto je zájem o ně velmi malý. Proto se vláda snaží prostřednictvím daňových úlev na příspěvky do fondů účast ve druhém pilíři dále podporovat.

Za třetí pilíř je v Itálii považováno individuální soukromé připojištění, které zahrnuje řadu produktů životního pojištění. Tento pilíř se však na zlepšení celkové úrovně důchodového zabezpečení zatím významněji nepodílí.

Dopad na pozůstalostní důchody

V Itálii zůstaly nestarobní důchody i po provedení reformou součástí důchodového zabezpečení. V právní úpravě těchto důchodů však byly provedeny určité změny. Pozůstalostní důchody jsou hrazeny ze systému NDC, avšak po provedení Diniho reformy jsou plně vázány na nárok zemřelé osoby. Výše dávky činí v případě pozůstalého manžela či manželky 60 % důchodu zemřelého, pozůstalý s jedním dítětem má nárok na 80 % nároku zemřelého a pozůstalý s dvěma a více dětmi má nárok na 100 % nároku zemřelého. Pozůstalostní důchody jsou přiznávány i rozvedeným manželkám s nárokem na výživné. Pokud byli na zemřelém závislí sourozenci a rodiče, náleží jim pozůstalostní důchod ve výši 15 % důchodu zemřelého. Sirotčí důchody jsou také poskytovány a činí 70 % nároku rodiče nebo rodičů. Pokud se pozůstalostní důchody přiznávají před dosažením důchodového věku pojištěnce, pak se jejich výše zjišťuje pomocí transformačního koeficientu pro věk 57 let. Zpřísnění v úpravě pozůstalostních důchodů spočívá dále v zavedení redukčních koeficientů pro případ, že by příjmy z výdělečné činnosti přesahovaly určitý násobek minimální dávky.³⁷⁾ Případy, kdy pozůstalým nárok na pozůstalostní důchod nevznikne a zároveň jejich příjmy nedosahují limitů pro sociální příspěvek, jsou řešeny prostřednictvím tzv. jednorázového příspěvku. Limity pro sociální příspěvek a výši jednorázového příspěvku stanoví právní předpisy.

10.3. Důchodový systém v Lotyšsku

Důvody reformy

Po rozpadu Sovětského svazu v roce 1990 získalo Lotyšsko samostatnost a na počátku transformace prodělalo hlubokou hospodářskou recesi. Zákonitě došlo k výraznému nárůstu nezaměstnanosti. Stejně jako v jiných postkomunistických zemích došlo na počátku 90. let 20. století ke snížení počtu narozených dětí. Navíc se předpokládá postupné zlepšování úmrtnostních ukazatelů. Po roce 2010 tak začne klesat poměr osob v ekonomicky aktivním věku k osobám v důchodovém věku a důchodový systém bude finančně neudržitelný.

³⁷⁾ Pozn.: Pozůstalostní důchody se snižují o 25 % v případě, že příjem dosahuje trojnásobek minimální dávky, o 40 % v případě, že příjem dosahuje čtyřnásobek minimální dávky a o 50 % v případě, že příjem dosahuje pětinašobek minimální dávky.

Z tohoto důvodu i Lotyšsko přistoupilo k provedení důchodové reformy. Určitá opatření ke snížení výdajů byla sice přijata již v roce 1993, skutečná reforma však byla spuštěna až v roce 1996.

Úprava po reformě

V průběhu let 1996 a 2001 byla reforma uskutečněna a jejím výsledkem je vytvoření tří pilířů důchodového pojištění. Prvním pilířem je stejně jako v případě Švédska a Itálie NDC systém. Opět jsou pro pojištěnce vedeny individuální účty, na které se odvádí příspěvek ve výši 20 % vyměřovacího základu. Tato částka se však bude postupně snižovat vzhledem k tomu, že systém předpokládá povinné příspěvky do druhého pilíře. Z toho vyplývá, že druhý pilíř je na rozdíl od Švédska a Itálie povinný. Jde o fondový příspěvkově definovaný systém, do kterého se od roku 2001 odvádí 2 % příjmů a tato částka se bude postupně zvyšovat až na 10 % příjmů v roce 2010. Třetí pilíř je nepovinný a představuje jej kolektivní a individuální pojištění. Podpora státu spočívá v tom, že příspěvky do třetího pilíře nepodléhají zdanění.

Dopad na pozůstalostní důchody

Reforma důchodového zabezpečení významně ovlivnila pozůstalostní důchody. Vdovské a vdovecké důchody byly zcela zrušeny a systém nadále počítá pouze s dávkami pro závislé děti, které mimo vlastní děti zahrnují i sourozence nebo vnoučata, pokud nemají rodiče. Výše důchodu se odvozuje od hodnoty kapitálu na individuálním účtu a určuje se jako 50 % očekávaného důchodu zemřelého v případě jednoho pozůstalého, 75 % v případě dvou pozůstalých a 90 % v případě tří a více pozůstalých s nárokem na důchod po zemřelém. Výše důchodu však v žádném případě nesmí převýšit případný nárok zemřelého. Pozůstalostní důchody se přiznávají dětem do 18 let a nárok se v případě soustavného studia prodlužuje až do 24 let. Pokud není pozůstalostní důchod přiznán z důvodu nedostatečné doby pojištění zemřelého, tj. pokud tato doba nedosahuje 10 let, je pozůstalým dětem přiznána státní dávka sociálního zabezpečení.

10.4. Důchodový systém v Polsku

Důvody reformy

I v Polsku byla hlavním důvodem neudržitelnosti důchodového systému zvyšující se nezaměstnanost a nepříznivý demografický vývoj. Ačkoli se po druhé světové válce a v první polovině 80. let 20. století v Polsku rodil výrazně vyšší počet dětí, po roce 1991 porodnost prudce poklesla. Z těchto údajů se dá vyvodit, že v příštích 30 letech bude polská populace stárnout. Odhaduje se, že index závislosti bude růst, a to z 18 osob starších 65 let na každých 100 osob ve věkové skupině 15 – 64 let v roce 2000, až na cca 50 osob starších 65 let na každých 100 osob ve věku 15 – 64 let v roce 2050. Na růst počtu penzistů měla vliv i legislativní úprava, která rozšířila možnosti předčasných důchodů. Toto rozšíření mělo vést ke snížení nezaměstnanosti, ale přirozeně způsobilo značné problémy důchodovému systému. Prostřednictvím neustálých změn se vláda snažila systém zachránit, avšak tímto způsobem dosáhla pouze ztráty důvěry veřejnosti v existující důchodový systém. Jeho radikální reforma, jejíž cílem byl transparentní a finančně stabilní systém, byla nevyhnutelná. Návrh reformy byl předložen v dubnu 1997 a v lednu 1999 byla reforma spuštěna.

Úprava po reformě

Stejně jako v Lotyšsku je důchodové pojištění po provedení reformy založeno na třech pilířích, kdy první dva jsou povinné a třetí je dobrovolný. První pilíř je založen na systému NDC a druhý pilíř představuje povinný fondový příspěvkově definovaný systém. Povinný je pouze pro osoby narozené v roce 1969 a pro osoby narozené později. Osoby narozené po roce 1949 se ho mohou účastnit dobrovolně. Oba pilíře vypadají podobně vzhledem k tomu, že v obou systémech jsou příspěvky vedeny na osobních účtech a při odchodu do důchodu jsou vypláceny částky s úrokem. Právě ve tvorbě úroku spočívá základní a hlavní odlišnost. První pilíř funguje jako klasický švédský systém NDC, kdy příspěvky nejsou investovány do finančních instrumentů a případné výnosy vznikají zvýšením příspěvkové báze díky demografickému růstu a zvyšování produktivity práce. Naproti tomu druhý povinný pilíř je plně fondový a jeho případné výnosy vznikají pomocí standardních finančních instrumentů. Finanční prostředky se v tomto případě spoří v otevřených penzijních fondech, které spravují

soukromé subjekty a na které dohlíží Vrchní správa penzijních fondů. Příspěvky placené do systému sociálního zabezpečení se nejprve rozdělují na důchodovou a nedůchodovou složku. Nedůchodová složka zahrnuje pojištění proti invaliditě, nemocenské pojištění a úrazové pojištění a je vedena zcela mimo systém důchodového pojištění. Příspěvky na důchodovou složku se rozdělují mezi první a druhý pilíř důchodového systému, a to 12,22 % ve prospěch prvního pilíře a 7,3 % ve prospěch druhého pilíře.

Třetí pilíř je dobrovolný a může mít podobu zaměstnaneckého důchodového fondu, smlouvy s investičním fondem nebo smlouvy s pojišťovnou. Maximální výše příspěvku smí činit 7 % průměrné mzdy a nárok na dávky vzniká dosažením 60 let. V případě úmrtí pojištěnce obdrží dávky pozůstalí. Zájem o tento pilíř zatím není velký.

Dopad na pozůstalostní důchody

System pozůstalostních dávek po provedení reformy zatím není zcela dořešený. Reforma z roku 1998 podmínky nároku na pozůstalostní důchody nezměnila, ale očekává se, že i v této oblasti ke změnám dojde.

Pozůstalostní důchody vyplácené v Polsku v rámci I. pilíře se nazývají jednotně „rodinné důchody“ vzhledem k tomu, že všem pozůstalým příbuzným s nárokem na pozůstalostní důchod je vyplácena stejná pozůstalostní dávka. Výčet osob, které mají při splnění podmínek nárok na pozůstalostní důchod, je poměrně široký. Mimo vdov, vdovců a sirotek zahrnuje i rozvedeného manžela či manželku a rodiče zemřelého či zemřelé. Výše pozůstalostního důchodu závisí na počtu osob, které mají na pozůstalostní důchod nárok. V případě, že nárok na pozůstalostní důchod má pouze jedna osoba, činí výše pozůstalostního důchodu 85 % starobního nebo plného invalidního důchodu, na který by měl zemřelý nárok. V případě dvou pozůstalých tato částka představuje 90 % a v případě tří a více pozůstalých činí výše pozůstalostního důchodu 95 % důchodového nároku zemřelého. Takto zjištěná částka není vyplácena každé osobě, ale dělí se počtem oprávněných osob. Pozůstalým sirotkům navíc náleží sirotčí přídavek. Pozůstalostní důchody jsou předmětem daně z příjmů a jsou financovány z příspěvků na invalidní a pozůstalostní pojištění.

Ve druhém pilíři vzniká nárok na úspory na účtu zemřelého. Nárok na vyplácení důchodu z tohoto pilíře však vzniká pouze v případě, že pozůstalý dosáhl důchodového věku.³⁸⁾

10.5. Srovnání zkušeností vybraných zemí

Cílem zahájených reforem je zajistit rovnováhu mezi příjmy a výdaji důchodového systému. V současné době není možné zhodnotit, zda bude tento cíl v jednotlivých případech dosažen vzhledem k tomu, že dopad reforem se skutečně projeví až v delším časovém horizontu. Nicméně již nyní lze ze zkušeností zemí, které se pro přechod na NDC systém rozhodly, vyvodit určité závěry a poučení.

S nejméně problémy po zavedení NDC systému se potýká Švédsko. Důvodem je skutečnost, že Švédsko mělo pro reformu nejlepší výchozí podmínky. K reformě totiž přistoupilo po dlouhodobé přípravě a na základě širokého společenského konsensu. Navíc na rozdíl od ostatních zemí byla reforma spuštěna v období, kdy ve Švédsku již fungoval rozvinutý pilíř dobrovolného důchodového pojištění a existoval dostatečný rezervní fond pro přechodné období. Po zahájení reformy ve Švédsku nebylo nutné přijímat žádné další významné změny. Naproti tomu lze očekávat, že v ostatních výše uvedených zemích bude nutné přistoupit k dalším reformním krokům a úpravám vzhledem k tomu, že tyto země nejsou na přechodné období dostatečně finančně zajištěny a při přípravě reformy byly některé nezbytné aspekty opomenuty. Případem je Polsko a Lotyšsko, kde byla opomenuta nutnost vytvořit individuální účty a stanovit počáteční kapitál na základě retrospektivních údajů o příjmech. Po spuštění reformy v těchto zemích neexistovala pravidla pro určení tohoto počátečního kapitálu a musela být přijata alternativní řešení. Takové nedostatky významně ovlivňují důvěru veřejnosti v provedené reformy.

Výhodou Švédska je i příznivější demografická prognóza. Index závislosti by se měl ve Švédsku kolem roku 2035 stabilizovat, zatímco v ostatních zemích včetně České republiky bude pravděpodobně i po tomto roce nadále růst. Země, které nemají dostatečně rozvinutý rezervní fond a fungující pilíř doplňkových důchodů, se budou i po spuštění reformy potýkat

³⁸⁾ Pollnerová, Š. Analýza nově zaváděných systémů NDC. VÚPSV, 2002.

s dalšími finančními problémy. Polsko nedostatek rezervního fondu vyřešilo tím, že část daně ze mzdy se ukládá do speciálního rezervního fondu pro „nepředvídané“ výdaje. Itálie a Lotyšsko rezervní fond nemají.

Pro úspěšné provedení reformy je naprosto nezbytná dostatečná informovanost veřejnosti o připravovaných krocích a jejich důsledcích. Příkladem, kdy nedostatečná informovanost ohrožuje úspěšnost reformních kroků, je Lotyšsko. V této zemi existoval v době spuštění reformy zastaralý informační systém a veřejnost nebyla seznámena s fungováním nového důchodového pojištění. V mnoha případech byli lidé informováni o již zahájené reformě s ročním zpožděním. Takový přístup k zásadním změnám systému, který ovlivňuje životní úroveň velké části obyvatel dané země, důvěru k reformovaným systémům nezajistí.³⁹⁾

Ze zkušeností zmíněných zemí vyplývá, že pokud se Česká republika rozhodne pro přechod na NDC systém, měla by v dostatečném časovém předstihu provést řadu opatření. Mezi hlavní patří vznik rezervního fondu a rozšiřování úlohy doplňkových důchodových systémů. Důchodovou reformu by měla provázet i podpora snižování nezaměstnanosti, investice do vzdělání a podpora rodin s dětmi. Opominout by neměla ani širokou diskusi o této problematice na odborné i laické úrovni a zajištění dostatečné informovanosti veřejnosti o všech připravovaných krocích.

³⁹⁾ *Hájek, Z.* Analýza důchodových reforem v Evropě, sociální rozměr reforem, cíle EU, NDC systém. Zdroj: www.reformaduchodu.cz/prilohy.

Závěr

Celá rigorózní práce byla zaměřena na otázku pozůstalostních důchodů a jejich vývoj v souvislosti s připravovanou důchodovou reformou. V rámci této práce jsem se věnovala vývoji a platné právní úpravě pozůstalostních důchodů. Dále jsem se zabývala návrhy důchodové reformy a zkušenostmi se zaváděním nových důchodových systémů ve vybraných zemích. S ohledem na téma této práce jsem se u každého návrhu důchodové reformy zaměřila na možný dopad na pozůstalostní důchody a při srovnávání důchodových reforem u vybraných zemí jsem stručně popsala úpravu pozůstalostních důchodů v dané zemi po provedení reformy.

Na současné právní úpravě pozůstalostních důchodů v České republice oceňuji její přehlednost. Zákon o důchodovém pojištění představuje ucelený právní předpis, na základě kterého mohou oprávněné osoby předběžně posoudit, zda podmínky nároků na pozůstalostní dávky splňují. To však nelze říci o způsobu určení výše nároku. Právě složitost výpočtu starobního důchodu, jehož znalost je pro určení výše pozůstalostního důchodu nezbytná, lze současné právní úpravě vytknout.

Současná úprava pozůstalostních důchodů v České republice je poměrně štedrá ve srovnání s právními úpravami vybraných zemí po provedení reformy důchodového zabezpečení, kterým jsem věnovala pozornost v kapitole desáté. Tato štedrost spočívá v délce základní doby pobírání dávek, v možnostech prodloužení doby pobírání dávek, ale i ve výši nároku, jehož celková částka není omezena výší nároku zemřelé osoby ani úrovní příjmů v rodině zemřelého. V jiných zemích, kde je takové omezení stanoveno, dochází ke krácení nároků v závislosti na počtu oprávněných osob a v závislosti na příjmové situaci rodiny. Takový přístup je sice ekonomicky spravedlivější, ale ze sociálního hlediska nikoliv. Bez ohledu na to, že současná právní úprava pozůstalostních důchodů nemá výrazné nedostatky, její změny jsou nevyhnutelné. Vzhledem k finanční neudržitelnosti celého důchodového systému bude muset i v České republice být provedena důchodová reforma, která zásadně změní nejen důchody starobní, ale i důchody nestarobní, tj. invalidní a pozůstalostní.

Jednotlivé návrhy důchodové reformy předložené politickými stranami zastoupenými v Parlamentu ČR jsem představila v kapitole osmé. Jejich posuzování není snadné, neboť není možné porovnávat pouze jednotlivé ukazatele mezi sebou, ale vždy je nutné hodnotit celkový dopad dané varianty na životní úroveň obyvatel. Posuzování ztěžuje navíc i skutečnost, že dopad provedených reforem se projeví až v dlouhodobém horizontu. Každá z variant má své nevýhody, které jsou na druhou stranu vyváženy určitými výhodami. V zásadě se politické strany shodují na tom, že věk odchodu do důchodu je nezbytné zvýšit na minimálně 65 let pro muže a bezdětné ženy. Neexistuje však shoda v odpovědi na otázku, jakou rychlostí k této hranici dojít a zda zachovat zvýhodňování žen s dětmi. Dle mého názoru je přijatelné postupné zvyšování věku odchodu do důchodu tak, jak je navrhuje ČSSD a KDU-ČSL, které počítají s dosažením hranice 65 let v roce 2030. US-DEU plánuje dosáhnout této věkové hranice u mužů již v roce 2019, což považuji za příliš krátký časový horizont, návrh ODS je neakceptovatelný v tom smyslu, že věková hranice má být zvyšována až do roku 2100, a to na 71 let. Z dnešního pohledu se mi tato věková hranice zdá příliš vysoká. Návrh KSČM začít věkovou hranici prodlužovat až v roce 2030 dle mého názoru neodpovídá potřebě co nejrychlejšího konstruktivního řešení.

Dále se politické strany shodují na tom, že současný náhradový poměr je neudržitelný a jeho snižování je nevyhnutelné. Nicméně míra a rychlost snižování se u jednotlivých stran liší. Dopad změn náhradového poměru opět není možné hodnotit samostatně, ale je nutné brát v úvahu i otázku zdrojů financování důchodového pojištění a koncepci druhého, případně třetího pilíře důchodového systému. Návrhy ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU počítají s postupným snižováním náhradového poměru pro většinu obyvatel, tak aby se kolem roku 2100 tento ukazatel pohyboval v rozmezí 27,4 % a 31,4 %. Příspěvkové sazby by se měly zvyšovat jen minimálně a v roce 2100 by se měly pohybovat mezi 28 % a 29,6 %. Uvedeným snížením náhradového poměru má být zajištěna rovnováha důchodového systému. Takto nastavený důchodový systém se sice zdá být finančně udržitelný, ale bez zavedení druhých a případně třetích pilířů důchodového systému by vedl k tomu, že většina pojištěnců bude brát jen minimální důchod. Vysoký počet důchodců by se tak pohyboval na hranici chudoby a následné politické tlaky by zřejmě vedly ke zvyšování úrovně minimálního důchodu. Zdánlivá vyrovnanost systému by tak opět byla narušena. Z tohoto důvodu strany své návrhy rozšiřují o koncepcie doplňkových důchodových systémů. ČSSD ve svém návrhu nepočítá

s využitím kapitálových a finančních trhů. Případného zvýšení důchodů tak bude možné dosáhnout pouze prostřednictvím penzijního a životního připojištění. Jejich podpora je však dle mého názoru nedostatečná. Naproti tomu návrhy KDU-ČSL a US-DEU umožňují pojištěncům dobrovolné částečné vyvázání ze státního pilíře ve prospěch soukromého, fondového pilíře. Motivací pro toto vyvázání je částečné snížení příspěvkové sazby do státního pilíře. Konečná výše sazby se vzhledem k povinnému minimálnímu příspěvku do fondového pilíře sice zvýší, ale adekvátně by mělo docházet i ke zvýšení důchodů. Dle návrhů těchto stran by měl existovat i třetí pilíř, založený na penzijním a životním připojištění. Občané by tak měli možnost financovat si své důchody z více zdrojů a rozložit rizika spojená se zajišťováním své životní úrovně ve stáří. Zcela odlišný přístup zvolily zbývající dvě politické strany. KSČM prosazuje myšlenku, že je nezbytné zachovat vysoký náhradový poměr. Do roku 2100 by se tak měl postupně snížit o pouhé procento na 41,1 %. Finanční prostředky na takto vysoké důchody mají být zajištěny prostřednictvím zvýšení příspěvku na důchodové pojištění ze současných 28 % na konečných 34,5 % a dále z jiných finančních prostředků z rozpočtu ČR. Tento přístup sice zajistí vyšší důchody, ale na druhou stranu nepřiměřeně zatíží plátce pojistného a ostatní rozpočtové sféry. V konečném důsledku tak nevýhody navržené reformy převáží její výhody. Radikální změny navrhuje ODS, která v rámci návrhu rovného důchodu chce prosadit jednotný důchod ve výši 20 % průměrné mzdy, což umožní snížení příspěvkové sazby na 20 %. Toto snížení by sice lidé možná přijali s nadšením, ale existuje důvodná obava, že výrazná část pojištěnců nedokáže zodpovědně přistupovat k zajištění svého stáří. Takto navržená reforma je tudíž dle mého názoru teoreticky zajímavá, ale prakticky nepřijatelná.

Hodnotit návrhy důchodové reformy jednotlivých politických stran z hlediska zaměření této práce, tj. z hlediska na jejich dopadu na budoucí podobu pozůstalostních důchodů, je obtížné vzhledem k tomu, že předložené návrhy se řešením této problematiky nezabývají. Tato skutečnost ovlivňuje úroveň předložených návrhů. Dle mého názoru je zabezpečení osob při ztrátě živitele pro zajištění životní úrovně pozůstalých velmi důležité, a při přípravách reformních návrhů by pozůstalostní důchody tudíž neměly být opomíjeny. Inspiraci pro řešení problematiky pozůstalostních důchodů lze hledat v právních úpravách těch zemí Evropské unie, které již důchodovou reformu provedly.

**Vývoj naděje dožití při narození v krajích České republiky
v letech 1981 - 2003**

Kraj	1981 - 1985		1986 - 1990		1991 - 1995		1996 - 1998	
	muži	ženy	muži	ženy	muži	ženy	muži	ženy
Hl. m. Praha	68,1	74,0	68,9	74,9	70,3	76,2	72,7	78,6
Středočeský kraj	66,6	73,7	67,2	74,5	68,4	75,5	70,6	77,4
Jihočeský kraj	67,6	74,3	67,3	74,8	68,9	75,9	71,2	77,9
Plzeňský kraj	66,7	73,7	67,7	74,4	68,8	75,6	71,1	77,3
Karlovarský kraj	65,3	74,7	66,0	74,0	67,5	74,3	69,8	76,7
Ústecký kraj	65,4	72,7	65,9	73,6	66,9	74,4	69,3	76,3
Liberecký kraj	67,1	74,2	67,2	74,6	68,7	75,5	70,8	77,4
Královéhradecký kraj	67,9	74,6	68,2	75,2	69,8	76,2	71,8	78,5
Pardubický kraj	67,7	74,8	68,2	75,3	69,4	76,0	71,7	78,4
Vysočina	68,1	74,9	68,9	75,7	69,8	76,8	71,8	78,4
Jihomoravský kraj	67,3	74,9	68,2	75,7	69,1	76,5	71,3	78,6
Olomoucký kraj	67,4	74,5	67,9	75,3	68,9	76,1	70,5	78,0
Zlínský kraj	67,3	74,6	67,5	75,3	68,9	76,5	70,7	78,1
Moravskoslezský kraj	66,3	73,8	66,9	74,5	67,9	75,5	69,8	77,4

Kraj	1999-2000		2000-2001		2001-2002		2002-2003	
	muži	ženy	muži	ženy	muži	ženy	muži	ženy
Hl. m. Praha	73,3	79,0	73,5	79,0	73,7	78,9	73,7	79,2
Středočeský kraj	70,9	77,5	71,6	78,0	72,1	78,3	72,0	78,2
Jihočeský kraj	72,0	78,3	72,3	78,4	72,3	78,6	72,5	78,8
Plzeňský kraj	71,8	77,8	72,1	78,0	72,5	78,3	72,3	78,6
Karlovarský kraj	70,8	77,0	70,6	76,9	71,2	77,5	71,5	77,5
Ústecký kraj	69,8	76,6	70,1	76,5	70,0	76,5	69,7	76,9
Liberecký kraj	70,9	77,4	71,2	77,9	71,3	78,3	71,7	78,1
Královéhradecký kraj	72,2	78,7	72,5	79,0	73,1	78,8	73,1	78,8
Pardubický kraj	72,1	78,3	72,6	78,6	72,7	78,7	72,6	78,8
Vysočina	72,0	78,5	72,6	78,6	72,9	79,0	72,8	79,2
Jihomoravský kraj	71,9	78,7	72,3	79,0	72,6	79,2	72,5	79,3
Olomoucký kraj	71,3	78,7	71,4	78,6	71,7	78,6	72,1	78,8
Zlínský kraj	71,0	78,5	71,4	78,7	72,1	79,0	72,0	79,0
Moravskoslezský kraj	70,1	77,8	70,3	77,8	70,6	78,0	70,7	78,0

Zdroj: Český statistický úřad

**Přehled počtu a průměrných výší vyplácených pozůstalostních důchodů
v letech 2000 - 2005 v České republice**

K 31. 12. roku	Vdovské			Vdovecké			Sirotčí	
	Počet		Průměrná výše v Kč	Počet		Průměrná výše v Kč	Počet	Průměrná výše v Kč
	V	V+P		VM	VM+P			
2000	70881	543653	6628	6664	71911	7343	55273	3077
2001	66289	544194	7238	6709	75007	8039	53961	3290
2002	63474	544529	7546	7255	77422	8063	54401	3328
2003	59906	542955	7538	7532	78687	8369	55202	3440
2004	55839	543691	7737	7535	80330	8604	54020	3544
2005	52931	542141	8216	7701	81432	9137	52543	3780

Legenda:

V Vdovský důchod

V+P Vdovský důchod v kombinaci s přímým důchodem

VM Vdovecký důchod

VM+P Vdovecký důchod v kombinaci s přímým důchodem

Zdroj: www.cssz.cz

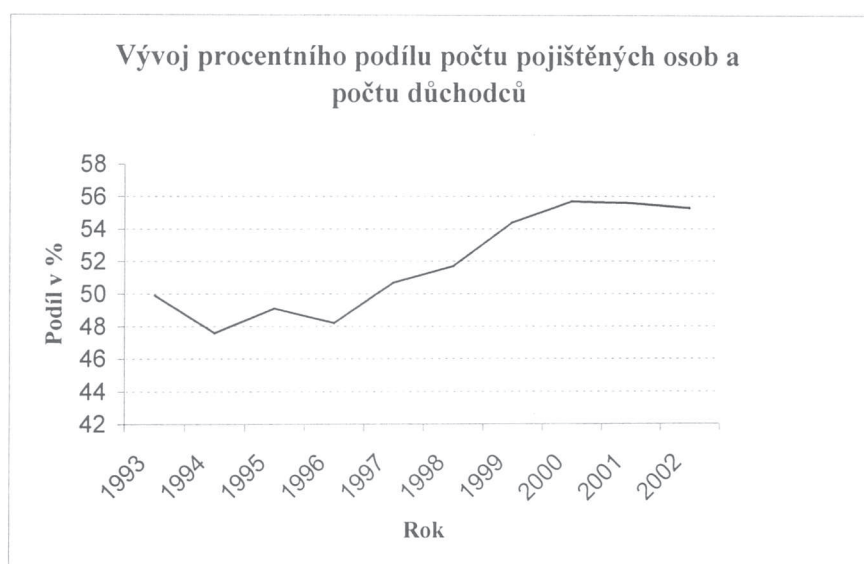
**Prognóza vývoje počtu obyvatel České republiky podle věkových skupin
v letech 1993 - 2050**

ROK	celkem	0-14	15-24	25-44	45-59	60-64	65-74	75+
1993	10 334 013	2 009 752	1 679 006	2 908 957	1 884 115	515 259	881 607	461 317
1994	10 333 161	1 948 024	1 708 759	2 880 587	1 936 578	502 981	895 278	460 954
1995	10 321 344	1 893 259	1 714 582	2 861 128	1 995 268	484 827	899 146	473 134
1996	10 309 137	1 842 679	1 705 147	2 847 355	2 056 849	468 859	893 923	494 325
1997	10 299 125	1 795 032	1 684 254	2 845 959	2 116 399	455 619	885 794	516 068
1998	10 289 621	1 751 471	1 643 265	2 863 523	2 167 410	452 514	872 896	538 542
1999	10 278 098	1 707 205	1 588 798	2 896 414	2 212 723	454 880	860 076	558 002
2000	10 266 546	1 664 434	1 534 881	2 928 969	2 243 043	472 216	847 105	575 898
2001	10 206 436	1 621 862	1 483 948	2 933 242	2 262 353	490 474	830 041	584 516
2002	10 203 269	1 589 766	1 439 036	2 964 789	2 277 480	514 236	818 702	599 260
2003	10 211 455	1 554 475	1 404 100	3 012 805	2 268 850	548 033	810 370	612 822
2004	10 225 391	1 519 652	1 365 429	3 073 236	2 257 151	581 700	804 960	623 263
2005	10 235 973	1 487 148	1 346 685	3 110 825	2 247 271	597 363	808 905	637 776
2006	10 246 753	1 456 125	1 335 448	3 137 705	2 211 128	639 862	816 748	649 737
2007	10 257 181	1 432 314	1 318 295	3 160 183	2 174 302	682 009	829 958	660 120
2008	10 266 845	1 408 977	1 304 851	3 163 483	2 158 989	703 967	860 393	666 215
2009	10 275 526	1 399 254	1 277 156	3 161 673	2 155 090	717 288	894 800	670 265
2010	10 283 042	1 400 028	1 238 634	3 165 752	2 141 615	740 201	924 610	672 202
2011	10 289 470	1 405 913	1 197 181	3 172 668	2 121 048	738 340	981 188	673 132
2012	10 294 665	1 411 445	1 157 488	3 179 147	2 100 708	731 269	1 040 555	674 053
2013	10 298 517	1 416 687	1 115 366	3 187 697	2 083 997	726 961	1 089 861	667 948
2014	10 300 960	1 422 439	1 076 302	3 185 297	2 075 790	726 466	1 130 704	683 962
2015	10 301 994	1 426 352	1 036 236	3 179 223	2 074 652	721 385	1 165 776	698 370
2016	10 301 563	1 427 564	999 186	3 166 283	2 081 232	712 768	1 200 834	713 696
2017	10 299 630	1 426 290	970 897	3 136 811	2 102 399	700 584	1 230 707	731 942
2018	10 296 143	1 423 339	944 020	3 089 647	2 150 438	681 930	1 246 516	760 253
2019	10 290 961	1 417 348	933 064	3 016 270	2 220 381	655 375	1 258 425	790 098
2020	10 283 929	1 408 644	934 613	2 933 382	2 287 651	631 306	1 273 549	814 784
2021	10 274 910	1 398 356	942 016	2 848 163	2 349 677	611 174	1 266 180	859 344
2022	10 263 772	1 386 775	949 611	2 766 979	2 404 463	598 974	1 251 316	905 654
2023	10 250 439	1 374 108	957 325	2 688 017	2 443 012	609 694	1 232 367	945 916
2024	10 234 896	1 360 574	965 855	2 612 867	2 471 549	634 394	1 208 848	980 809
2025	10 217 200	1 346 384	972 821	2 554 816	2 489 545	652 324	1 184 048	1 017 262
2026	10 197 467	1 331 637	977 495	2 507 108	2 503 983	663 278	1 160 094	1 053 872
2027	10 175 867	1 316 670	980 056	2 462 256	2 518 400	670 043	1 140 506	1 087 936
2028	10 152 633	1 301 846	981 292	2 422 457	2 528 316	663 999	1 136 666	1 118 057
2029	10 128 048	1 287 555	979 837	2 384 406	2 532 190	659 502	1 138 926	1 145 632
2030	10 102 433	1 274 155	976 058	2 348 098	2 530 450	665 599	1 137 066	1 171 007
2031	10 075 373	1 261 272	971 110	2 314 716	2 520 767	681 663	1 132 066	1 193 779
2032	10 047 124	1 249 193	965 250	2 283 260	2 500 490	707 533	1 129 896	1 211 502
2033	10 017 902	1 238 137	958 638	2 249 548	2 466 570	748 876	1 135 256	1 220 877
2034	9 987 844	1 228 274	951 361	2 219 661	2 417 155	795 522	1 153 725	1 222 146
2035	9 957 079	1 219 739	943 437	2 187 266	2 371 242	835 477	1 176 112	1 223 806
2036	9 925 684	1 212 596	934 712	2 155 592	2 327 323	867 183	1 201 661	1 226 617
2037	9 893 747	1 206 849	925 235	2 130 446	2 280 459	886 555	1 232 814	1 231 389
2038	9 861 323	1 202 433	915 087	2 105 387	2 235 452	888 529	1 268 063	1 246 372
2039	9 828 428	1 199 208	904 397	2 093 303	2 181 631	874 981	1 310 053	1 264 855
2040	9 795 118	1 197 000	893 325	2 091 206	2 132 179	847 854	1 354 671	1 278 883
2041	9 761 364	1 195 543	882 091	2 093 678	2 085 321	815 855	1 399 849	1 289 027
2042	9 727 187	1 194 527	871 004	2 095 430	2 039 552	786 627	1 441 785	1 298 262
2043	9 692 609	1 193 588	860 402	2 096 543	1 997 633	755 804	1 480 831	1 307 808
2044	9 657 621	1 192 354	850 674	2 097 791	1 954 394	729 883	1 510 052	1 322 473
2045	9 622 248	1 190 477	842 220	2 096 858	1 912 463	718 210	1 520 352	1 341 668
2046	9 586 471	1 188 338	834 674	2 092 866	1 874 897	711 695	1 518 725	1 365 276
2047	9 550 225	1 185 670	828 316	2 086 043	1 840 765	704 543	1 509 055	1 395 833
2048	9 513 476	1 182 285	823 306	2 077 241	1 805 501	703 270	1 483 135	1 438 738
2049	9 476 192	1 178 077	819 684	2 065 254	1 776 238	697 866	1 448 604	1 490 469
2050	9 438 334	1 173 004	817 389	2 050 599	1 746 723	694 540	1 415 382	1 540 697

zdroj: Český statistický úřad

**Vývoj počtu pojištěných osob a počtu důchodců v České republice
v letech 1993 - 2002**

Rok	Počet pojištěných osob (v tis. obyvatel)	Počet důchodců (v tis. obyvatel)	Podíl v %
1993	5052	2521	49,9
1994	5290	2519	47,6
1995	5134	2523	49,1
1996	5186	2498	48,2
1997	4944	2507	50,7
1998	4925	2545	51,7
1999	4728	2573	54,4
2000	4661	2594	55,7
2001	4694	2611	55,6
2002	4708	2605	55,3



Zdroj: Ministerstvo práce a sociální věci České republiky

Seznam použité literatury:

- Biskup, J.* Analýza systému NDC. Důchodové pojištění, 8-9/2005, ročník 36
- Bezděk, V.* Penzijní systémy obecně i v kontextu české ekonomiky, I. díl. 2000
- Brejcha, A., Šantrůček, V.* Právo důchodového pojištění. Praha: Linde, 1998
- Burcian B., Kučera T.* Projekce vývoje obyvatelstva České republiky na období 2066 – 2150, Praha, 2004
- Černá, J., Vacík, A.* Právo sociálního zabezpečení v rámci Evropské unie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005
- Galvas, M., Gregorová, Z.* Sociální zabezpečení. Brno: MU, 2000
- Gregorová, Z.* Důchodové systémy. Brno: MU, 1998
- Hájek, Z.* Analýza důchodových reforem v Evropě, sociální rozměr reforem, cíle Evropské unie, NDC systém. www.reformaduchodu.cz/prilohy.
- Krebs, V.* Otevřená metoda koordinace a důchodové systémy v EU. Důchodové pojištění, 3/2004, ročník 35
- Materiály České správy sociálního zabezpečení
- Národní strategická zpráva o přiměřených a udržitelných důchodech. Materiál MPSV, 2005
- Návrh hlavních principů pokračování reformy důchodového systému. Materiál MPSV ČR, 2003
- Pollnerová, Š.* Analýza nově zaváděných systémů NDC. VÚPSV, 2002
- Příb, J., Voříšek, V.* Důchodové pojištění v ČR, 2. vydání. Olomouc: ANAG, 1998
- Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.* Evropské právo. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004
- Tomeš, I., Koldinská, K.* Sociální právo Evropské unie. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2003
- Tomeš, I. a kol.* Právo sociálního zabezpečení. Praha: Všehrad, 1995
- Tröster, P. a kol.* Právo sociálního zabezpečení, 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2005
- Vopátek, J.* Penzijní systémy v Evropské unii. Důchodové pojištění, 2/2005, ročník 36