

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

**Zabezpečení osob ve stáří a důchodová
reforma v evropských státech**

Diplomová práce

Kateřina Štěpánková

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Praha, květen 2010

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze 12. května 2010

Kateřina Štěpánková

Poděkování

Děkuji paní JUDr. Kristině Koldinské, Ph.D., vedoucí mé diplomové práce za cenné připomínky a účinnou pomoc při zpracování.

Dále bych ráda poděkovala všem, kteří mě při mém studiu podporovali.

V Praze 12. května 2010

Kateřina Štěpánková

Obsah

Obsah	4
Úvod.....	7
1. Historický vývoj sociální ochrany osob ve stáří	9
1.1 Vývoj prvotních forem sociální ochrany	9
1.2 Vznik současných forem sociálního zabezpečení.....	11
2. Důvody existence důchodových systémů	15
2.1 Stáří jako sociální událost a potřeba zabezpečení osob ve stáří	15
2.2 Právo člověka na zabezpečení ve stáří.....	17
3. Starobní důchod a ostatní příjmy seniorů v České republice.....	18
3.1 Důchodové pojištění a starobní důchod.....	21
3.1.1 Důchodové pojištění	21
3.1.2 Starobní důchod	23
3.1.3 Příjem z výdělečné činnosti	29
3.2 Organizace a provádění důchodového pojištění	31
3.2.1 Organizační struktura důchodového pojištění	31
3.2.2 Řízení ve věcech důchodového pojištění.....	33
3.2.3 Soudní přezkum rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění.....	34
3.3 Penzijní připojištění se státním příspěvkem a životní pojištění.....	36
3.3.1 Charakteristika systému penzijního připojištění se státním příspěvkem	36
3.3.2 Penzijní připojištění a účast na něm	37
3.3.3 Příspěvky do systému penzijního připojištění	38
3.3.4 Penzijní fondy	40
3.3.5 Nároky osob z penzijního připojištění	41
3.3.6 Návrh zákona o penzijním spoření	43
3.3.7 Životní pojištění.....	44
4. Důchodová reforma v České republice.....	45
4.1 Demografický vývoj	45

4.1.1 Porodnost	46
4.1.2 Délka života	47
4.1.3 Změny ve struktuře populace.....	48
4.2 Hlavní problémy současného systému, východiska důchodové reformy a její nezbytnost	49
4.2.1 Stárnutí populace	49
4.2.2 Nízký reálný věk odchodu do důchodu	50
4.2.3 Rozsah náhradních dob pojištění	51
4.2.4 Osoby samostatně výdělečně činné	51
4.2.5 Silná příjmová redistribuce a ekonomická neefektivnost	52
4.2.6 Nedostatky třetího pilíře	53
4.2.7 Dopad na trh práce.....	54
4.3 Navrhované varianty důchodové reformy v České republice a jejich komparace	55
4.3.1 Základní varianta	55
4.3.2 Varianta ODS – Rovný důchod	56
4.3.3 Varianta ČSSD – NDC systém	57
4.3.4 Varianta KDU-ČSL – Částečné dobrovolné vyvázání	58
4.3.5 Varianta KSČM – Parametrická optimalizace.....	58
4.3.6 Komparace navrhovaných variant	59
4.4 Legislativní kroky v rámci důchodové reformy	60
4.4.1 Legislativní vývoj v letech 1989 – 1992.....	60
4.4.2 Legislativní vývoj v letech 1993 – 1997.....	61
4.4.3 První etapa důchodové reformy	61
4.4.4 Druhá etapa důchodové reformy.....	63
4.4.5 Třetí etapa důchodové reformy.....	64
4.4.6 Současný stav	65
5. Důchodová reforma ve vybraných evropských státech	66
5.1 Základní modely sociálního státu	66
5.1.1 Liberální model sociálního státu.....	67
5.1.2 Konzervativní model sociálního státu.....	68

5.1.3 Sociálně-demokratický model sociálního státu	69
5.1.4 Ostatní modely sociálního státu v Evropě	69
5.2 Důchodová reforma ve Velké Británii	71
5.2.1 Vývoj důchodového zabezpečení ve Velké Británii	71
5.2.2 Současný systém důchodového pojištění	72
5.2.3 Reformní kroky po roce 2010	75
5.3 Důchodová reforma ve Francii	76
5.3.1 Výchozí podmínky důchodové reformy a dosavadní kroky	76
5.3.2 Stávající důchodový systém	78
5.3.3 Reformní kroky po roce 2010	81
5.4 Důchodová reforma ve Švédsku	82
5.4.1 Výchozí stav	82
5.4.2 Nedostatky systému a nutnost reformy	83
5.4.3 Nový důchodový systém	84
5.5 Komparace důchodových systémů Velké Británie, Francie a Švédska	87
Závěr	89
Seznam pramenů	93
Literatura	93
Seriálové publikace	94
Internetové odkazy	94
Seznam zkratk	96
Seznam příloh	97
Tabulky	97
Obrázky	97
Grafy	97
Anotace	98
Annotation	98
Klíčová slova / Key words	99

Úvod

Právo na sociální zabezpečení je jedním ze základních práv garantovaných v České republice nejen na ústavní úrovni, ale i celou řadou mezinárodních dokumentů, kterými je Česká republika vázána. Převážná část osob se v některém období svého života setká se stavem, ve kterém toto právo uplatní. Takovým stavem je i stáří, poslední část lidského života, jež je možná více než ostatní spojena s potřebou pomoci. I tato pomoc ovšem musí mít určitá zákonná pravidla a meze, a to nejen proto, aby odpovídala aktuálním společenským potřebám a přístup k ní byl zaručen, ale také proto, aby nebyla ze strany občanů zneužívána a sloužila skutečně jen potřebným.

Tato diplomová práce má dvě relativně samostatné části, které samostatně sledují odlišné cíle. Ovšem hlavním cílem této práce jako celku je zevrubněji vyložit problematiku zabezpečení osob ve stáří a poskytnout čtenářům možnost porovnání českého systému a důchodových systémů ve vybraných evropských státech. Vycházela jsem z hypotézy, že současný český systém je nevyhovující, na jeho nedostatky jsem se zaměřila a v některých případech jsem se pokusila navrhnout možná řešení.

První část je zaměřena na současné možnosti seniorů v České republice, ať už v rámci sociálního zabezpečení jako takového, nebo jejich vlastních aktivit. Cílem první části je tuto problematiku s ohledem na platnou a účinnou právní úpravu a související judikaturu popsat a systematizovat. Důvodem je to, že většina literatury se zabývá problematikou sociálních událostí v obecném měřítku, ale zabezpečení osob ve stáří samotné obvykle komplexně zpracováno není. Nejprve je nastíněno zabezpečení starších osob v historickém měřítku a argumenty, kterými je nutnost seniory zabezpečovat podložena. Záměrem následujících kapitol je poskytnout čtenáři základní představu o fungování povinného důchodového systému a detailněji je rozpracována základní dávka – starobní důchod. Dále se v první části věnuji individuálním formám zabezpečení seniorů a jejich pracovním možnostem. Okrajově se rovněž věnuji správě důchodového pojištění.

V druhé části diplomové práce se zabývám důchodovou reformou v České republice, Velké Británii, Francii a Švédsku. V kapitole týkající se České republiky jsem se pokusila vybrat a zhodnotit nedostatky, kterými současný systém trpí a které jsou důvodem

potřeby reformy penzijního systému. Rovněž jsem se snažila nabídnout řešení těchto nedostatků a mezer v současné právní úpravě. Pozornost jsem věnovala také některým demografickým údajům, jež jsou hlavní příčinou potřeby realizace důchodové reformy v České republice. Dále jsem se zabývala návrhy politických stran, v nichž formulovaly svoje představy důchodové reformy a provedla jsem jejich komparaci s ohledem na charakteristické znaky, nikoliv ekonomická data. Na závěr jsou rozebrány konkrétní legislativní kroky, které byly v rámci reformy učiněny a také ty, které je nezbytné učinit v budoucnu a jaká je současná podoba těchto opatření.

V závěrečné kapitole jsem se pokusila popsat reformní kroky, k nimž bylo přistoupeno ve Velké Británii, Francii a Švédsku. Každý z uvedených států reprezentuje jeden ze základních modelů sociálního státu ve světě. Je tak možné akcentovat jejich charakteristické rysy a rozdíly v jednotlivých systémech. Nakonec je provedena stručná komparace důchodových systémů v těchto evropských státech.

1. Historický vývoj sociální ochrany osob ve stáří

Zabezpečení osob ve stáří je problematikou, které čelily a čelí všechny společnosti v průběhu vývoje od primitivních pospolitostí po moderní státy napříč všemi kontinenty a právními systémy. Úroveň, nástroje a způsob, které jednotlivé společnosti volí pro řešení těchto situací vždy závisí na celé řadě faktorů. Mezi nejvýznamnějšími je třeba jmenovat ekonomickou potřebnost a možnost, tradiční postupy, kterými se ta která společnost se stářím a jeho důsledky vyrovnává, politické činitele, princip mezigenerační solidarity a ekvivalence, ale také obecný postoj společnosti k seniorům z hlediska morálního či etického. Navíc je třeba vyzdvihnout fakt, že obzvláště v posledních desetiletích sehrává zásadní roli demografická struktura obyvatelstva s důrazem na zvyšování věku populace, které je jistě pozitivním jevem, nicméně skýtá mnohá úskalí.

V současné době jsou moderní systémy sociálního zabezpečení vybudovány na principech sociálního pojištění, kdy občané sami, eventuelně jiné osoby za občany povinně a pravidelně přispívají do finančního systému pro případ budoucí sociální události, kterou je i dosažení určitého věku, tedy stáří. Cesta k těmto systémům ovšem byla poměrně dlouhá, proto se pokusím naznačit historický vývoj, který současné situaci předcházeli. Je nutné zdůraznit, že i nyní se systémy sociálního zabezpečení vyvíjí a do budoucna je potřeba ještě více zohlednit faktory, které ovlivňují konkrétní společenskou situaci. S rostoucím věkem je spojeno opotřebování organismu člověka a úbytek sil jak fyzických, tak psychických. Senioři nemohou dále vykonávat práci, trpí nedostatkem příjmů a ve svém důsledku se ocitají v tíživé životní situaci, která může vést až k chudobě. Právě chudoba byla v minulosti hlavním důvodem, proč se společnost začala o staré a nemocné zajímat. Podrobný výklad týkající se důvodů existence zajištění osob ve stáří bude podán v kapitole 2. Důvody existence důchodových systémů.

1.1 Vývoj prvotních forem sociální ochrany

Určité náznaky zabezpečení osob ve stáří je možno pozorovat již v prvobytně pospolné společnosti. Kmenové společenství staré osoby nevyčleňovalo, naopak je v rodině ponechalo a ostatní členové pospolitosti o ně pečovali. Obdobný systém, tedy bez zásahů společnosti jako takové, respektive státu, se uplatňoval také v otrokářské společnosti, kde

pokud pán poskytl pomoc svému otrokovi v případě stáří, činil tak především z důvodu ochrany svého vlastnictví.

První jednoduché koncepce sociálního zabezpečení je možno pozorovat již ve starověkém Řecku a Římě. Ve starověku (a vlastně i raném středověku) byla chudoba považována za nežádoucí prvek a byla postihována. Značná část chudých, především starých a nemocných osob upadala do dlužního otroctví. Právě jemu se snažil zabránit Solón¹, v jehož reformách můžeme spatřovat vůbec první systémové přerozdělování mezi nebohatšími a nejchudšími (tzv. Solónovy reformy, 7. – 6. století př. n. l.). Ve starém Římě nařizovali císaři rozdávání chleba chudým a možnost těchto vrstev účastnit se her pořádaných pro bohaté.²

V době feudalismu narůstá počet chudých a dochází tak k ohrožení stability země. Stát se tak začíná více zajímat o zabezpečení starých osob, nicméně ještě stále v této oblasti sehrává hlavní úlohu církev, neboť převládá názor, že tato problematika je soukromou záležitostí. Kláštery a farnosti zajišťují chudinskou péči, jedná se však pouze dílčí řešení problematiky, neboť církev poskytuje služby, okrajově věcné dávky ve formě noclehu, popř. stravy. V souvislosti s chudinskou péčí je třeba poznamenat, že na ni chudí neměli právní nárok.

První zmínky péče o chudé nařízené státem a organizované občany se začínají objevovat až později. Významným mezníkem je zde období vlády Karla Velikého,³ který nařídil, aby se šlechta starala o své nemocné či chudé nevolníky na svých panstvích z vlastních prostředků, a tak dochází k určitému přesunu odpovědnosti za sociální situaci nevolníků na feudály. Ani v tomto případě se ovšem nejednalo o právo nevolníka, které by mohl jakýmkoli formálním způsobem vymáhat. Nařízením Karla Velikého byly také zřízeny takzvané domy pro hosty při klášterech, kde církev pečovala o chudé a o poutníky. Církevním charitám byly za tímto účelem poskytovány příspěvky.

¹ antický zákonodárce, asi 638 až 555 př. n. l.

² pro tato opatření se vžil název chléb a hry

³ franský král a římský císař, vládl v letech 747 až 814 n. l.

V 15. století vznikají mezi horníky (později i pro jiné řemeslnické cechy) bratrstva, určité svépomocné podpůrné spolky, do kterých horníci přispívali. Tyto pokladny byly formálně spravovány a nemocným, starým a chudým horníkům ale i jejich rodinám z nich byly v případě potřeby poskytovány prostředky. Tato hornická bratrstva se postupem času modifikovala a nyní je možno říci, že se jednalo o jakési předchůdce odborových organizací.

Zásadním mezníkem pro oblast péče o chudé je přelom 16. a 17. století, kdy v Anglii vydala královna Alžběta I. první zákonnou úpravu péče o chudé, kodexy s celostátní působností. Tyto předpisy z let 1597 a 1601 si vyžádala tehdejší sociální situace a ukládaly obcím povinnost pomáhat chudým osobám, neschopným práce. V praxi se tato pomoc uskutečňovala vybíráním daně na chudé. Nicméně předpisy nezakotvovaly tuto právní povinnost rovněž jako právní nárok chudých. V 17. století potom dochází k prohlubování solidarity bohatých s chudými a ta je stále častěji zachycena v právních normách, stejně jako právní nárok potřebného na pomoc.⁴

1.2 Vznik současných forem sociálního zabezpečení

Ve druhé polovině 18. století vydává Marie Terezie a později její syn Josef II. předpisy,⁵ které můžeme považovat za základ sociálního, resp. státního zaopatření.⁶

Roku 1889 je v Německu uzákoněno povinné starobní pojištění v rámci tzv. Bismarckovy reformy. Ta se stala vzorem pro právní úpravu především v Rakousku-Uhersku, kde je v roce 1907 přijat zákon o povinném penzijním pojištění.⁷ Zákon je

⁴ podkapitola 1.1 byla zpracována podle Koldinská, K. Sociální právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-7179-620-6. s. 5 – 9 a Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení, 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-032-4. s. 25 – 28

⁵ penzijní normál pro vdovy a sirotky po zaměstnancích státního aparátu, kteří věrně sloužili (1771) a penzijní normál pro zaměstnance, kteří alespoň po deseti letech uspokojivé služby se stali neschopnými práce (1781)

⁶ Koldinská, K. Sociální právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-7179-620-6. s. 7

⁷ zákon č. 1/1907 ř. z., o penzijním pojištění zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných

součástí tzv. Taafeho reformy.⁸ Zde je nutné zdůraznit, že ani jeden z uvedených právních předpisů nezaváděl všeobecné povinné pojištění, ale pouze pojistný systém pro určité skupiny osob, které byly nejvíce sociálně ohroženy. Zákon z roku 1907 ukládal povinnost pojistit se pouze zaměstnancům, kteří vykonávali duševní práci nebo dozírali na práci jiných. Pojistné platil dle tohoto zákona dílem zaměstnavatel, dílem zaměstnanec. Zásadní průlom v této oblasti znamenal rok 1942 a návrh britského ekonoma a sociálního reformátora Williama Beveridge týkající se univerzálního pojištění. Beveridge vycházel z určitého standardu, pod kterým by se člověk neměl ocitnout a navrhl systém, který měl chránit před 5 základními sociálními zly.⁹

Nově vzniklá Československá republika převzala předpisy Rakouska-Uherska, ovšem postupně přijímala v oblasti zabezpečení starých osob předpisy nové. Zásadní normou byl zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří. Jednalo se o obecný předpis, podle kterého byli pojištěni všichni zaměstnanci vyjma těch, kteří byli z pojištění výslovně vyloučeni. Ze starobního pojištění byl poskytován starobní důchod a vyrovnávací příplatky. Tento právní předpis se ovšem nevztahoval na osoby starší 60 let; těm přiznával státní starobní podporu ve výši 500 korun zákon č. 43/1929 Sb. z. a n., o státních starobních podporách.

Zákon z roku 1924 byl nahrazen velmi pokrokovým a konečně sjednocujícím zákonem č. 99/1948 Sb., o národním pojištění, který byl inspirován modelem Williama Beveridge a zavedl jednotný systém povinného národního pojištění pro téměř všechny ekonomicky aktivní osoby. Čeští odborníci se během druhé světové války setkali v anglickém exilu s tímto systémem v praxi, proto byl zvolen jako výchozí model pro československé sociální zákonodárství. V Československu tak došlo k nahrazení dosavadního systému, který znamenal povinné pojištění jen pro určité vrstvy obyvatel, univerzální ochranou všech občanů včetně samostatně výdělečně činných. V zásadě měly být každému zajištěny přiměřené prostředky k životu v případě, že u něj nastane některá ze sociálních událostí. Zákon z roku 1948 považoval sociální ochranu za nárokovatelné

⁸ Eduard Franz Josef Taaffe, v letech 1879 až 1893 byl předsedou vlády a ministrem vnitra Rakouska-Uherska

⁹ potřeba, nemoc, nevědomost, zanedbanost, nečinnost

občanské právo člověka, jak vyplývá zejména z § 25 a násl. zákona.¹⁰ Z důchodového pojištění byly vypláceny tyto dávky: důchod starobní, invalidní, důchod manželky, vdovský, důchod družky, sirotčí, tzv. výbavné, odškodnění za pracovní úrazy a sociální důchod. Podle § 62 zákona o národním pojištění měl nárok na starobní důchod ten, kdo dovršil věk 65 let, nepožíval invalidní důchod a zároveň nevydělával více než polovinu průměrného ročního výdělku podle zvláštních ustanovení zákona. Nárok na starobní důchod měli i ti pojištěnci, kteří dosáhli věku 60 let a splnili podmínku dostatečné pojistné doby. Nositelem pojištění byla Ústřední národní pojišťovna.

V roce 1951 byl přijat zákon č. 102/1951 Sb., o přebudování národního pojištění, kterým bylo důchodové pojištění odděleno od nemocenského. Tento zákon, přijatý především jako reakce na nežádoucí příliš rovnostářskou úpravu národního pojištění, v podstatě spustil sovětizaci československého sociálního systému, jež vyvrcholila přijetím nového zákona o sociálním zabezpečení v roce 1956. Zákon z roku 1951 zlikvidoval pokrokový pojistný systém. K přebudování systému byla zřízena státní komise důchodového zabezpečení a agendu důchodového pojištění vykonával Státní úřad důchodového zabezpečení. Důchodové pojištění bylo postátněno a jeho příjmy a výdaje se staly součástí státního rozpočtu. Výhodnější zabezpečení zajistilo členům JZD vládní nařízení z roku 1952. Komunistický režim akcentoval preferovaná odvětví ve všech sférách, sociální zabezpečení nebylo výjimkou.¹¹

S nástupem socialismu dochází k transformaci systému sociálního pojištění na systém sociálního zabezpečení podle sovětského vzoru, a to zákonem č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení. § 5 zákona rozdělil zaměstnání pro účely důchodového zabezpečení

¹⁰ Kuklík, J. a kol. Vývoj československého práva 1945 – 1989, Praha: Linde, a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-741-6. s. 237

¹¹ § 1 zákona o přebudování národního pojištění: Účel zákona: Veliké dílo národního pojištění je jednou z hlavních vymožeností pracujícího lidu, které dosáhla dělnická třída svým slavným únorovým vítězstvím. Učíte se ze zkušeností Sovětského svazu, přebudujeme národní pojištění tak, aby podporovalo rozvoj výroby, aby všestranně a stále dokonaleji pečovalo o pracujícího člověka, aby pracující v něm byli sami hospodáři a sami za ně přímo odpovídali a aby tak pojištění v souladu s rozvojem výroby bylo nástrojem k trvalému zvyšování životní úrovně všech pracujících.

do 3 pracovních kategorií, a to podle jejich náročnosti a hospodářského přínosu společnosti.¹² Z důchodového zabezpečení byly vypláceny důchody, výchovné k důchodům a zvýšení důchodů pro bezmocnost. Zákon rozlišoval tyto důchody: starobní, invalidní a částečný invalidní, invalidní a částečný invalidní při pracovním úrazu, vdovský, vdovecký, sirotčí, manželky, za výsluhu let, osobní a sociální. Starobní důchod náležel zaměstnanci, který byl zaměstnán nejméně 20 let a dosáhl věku 60 let. Zaměstnanci 1. kategorie a ženy získaly nárok na starobní důchod dovršením věku 55 let. Byl-li zaměstnanec zaměstnán méně než 20 let, ale alespoň pět let, měl nárok na starobní důchod při dosažení věku 65 let. Dávky byly vypláceny ze státního rozpočtu a představovaly tak nemalou část výdajové stránky.

V letech 1964, 1975 a 1988 došlo sice k přijetí dalších zákonů o sociálním zabezpečení, ale sociální zabezpečení, které bylo od roku 1956 definitivně nastaveno podle sovětského vzoru, v podstatě nedoznalo zásadnějších změn. Zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení rozlišoval důchody starobní, invalidní a částečný invalidní, vdovský, sirotčí, manželky, osobní a sociální. Nárok na starobní důchod se řídil pracovní kategorií, délkou doby zaměstnání a výší výdělku. Obecnými požadavky bylo dosažení věku 60 let a 25 odpracovaných let. Zvláštní hranice věku a doby zaměstnání byly potom stanoveny pro privilegované kategorie pracujících a pro ženy. Ve zkratce lze říci, že se zákon z roku 1964 odklonil od principu zásluhovosti a zohledňoval spíše reálné sociální potřeby seniorů.¹³ Požadavek většího akcentování principu zásluhovosti naplnil zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, který zrušil progresivní daň z důchodů z důchodového zabezpečení. To mělo za následek příznivější důsledky pro osoby, které měly vyšší příjmy a odešli do důchodu. Ze systému byly vypláceny stejné důchody jako podle zákona z roku 1964, navíc jen důchod za výsluhu let. Podmínky pro získání nároku na starobní důchod byly v zásadě stejné jako podle předešlého zákona. Nařízení vlády z roku 1975 umožňovalo za určitých podmínek některým pracujícím důchodcům pobírat starobní důchod. Roku 1988 proběhla

¹² Kuklík, J. a kol. Vývoj československého práva 1945 – 1989, Praha: Linde, a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-741-6. s. 242

¹³ tamtéž, str. 472

ještě jedna reforma sociálního zabezpečení a byl přijat zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, který je – byť již jen v podobě notně novelizovaného torza – platný a účinný dodnes. Ani jeden z výše uvedených zákonů z let 1964, 1975 a 1988 nepředstavoval komplexní reformu důchodového systému, resp. systému sociálního zabezpečení jako celku, ale přinesly vždy pouze dílčí řešení nejpalcivějších a nejvíce zřejmých problémů.¹⁴

Takto nastavený systém se ukázal jako dlouhodobě neudržitelný a v roce 1990 bylo rozhodnuto o reformě sociálního zabezpečení opět k sociálnímu pojištění. Z oblasti zabezpečení starých osob jsou klíčové především zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění a zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem. V současné době probíhá v České republice reforma důchodového systému, o které bude pojednáno ve druhé části této práce.

2. Důvody existence důchodových systémů

2.1 Stáří jako sociální událost a potřeba zabezpečení osob ve stáří

Pro pochopení problematiky stáří jako sociální události a potřeby zabezpečení seniorů je potřeba vymezit několik klíčových pojmů. Právo sociálního zabezpečení je soubor právních předpisů, které upravují hmotné zabezpečení a služby, jež stát zabezpečuje, reguluje nebo poskytuje občanům, kteří v důsledku sociální události nemohou být výdělečně činnými a jejichž nezadatelná sociální práva zaručená ústavou jsou ohrožena.¹⁵ Pro právo sociálního zabezpečení hrají zásadní roli tzv. sociální události. Sociální události jsou vlastně právními událostmi v kontextu sociální sféry. Právní události

¹⁴ podkapitola 1.2 byla zpracována podle Koldinská, K. Sociální právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-7179-620-6 s. 10 – 20; Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení, 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-032-4. s. 25 – 28; Malý, K. a kol. Dějiny českého a československého práva do roku 1945, 3. přepracované vydání. Praha: Linde, a. s., 2003. ISBN 80-7201-433-1. s. 407 – 408 a Kuklík, J. a kol. Vývoj československého práva 1945 – 1989, Praha: Linde, a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-741-6. s. 236 – 250 a 469 – 482

¹⁵ Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení, 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-032-4. s. 20

jsou podmínky, na které zákon váže konkrétní vznik subjektivních práv a povinností v právní normě obecně předvídaných, které nespočívají v lidském chování.¹⁶ Stáří, resp. dosažení určitého věku, je přirozenou biologickou sociální událostí, o které není známo, že nastane, ale pro případ, že nastane, je známo, kdy se tak stane. Právní předpisy upravují pravidla pro stanovení důchodového věku, a tak je možno přesně určit, kdy taková sociální událost nastane. Dosažením důchodového věku uzavírá člověk zásadní kapitolu svého života, výkon pracovní činnosti. Tento okamžik je spojen s úbytkem fyzických a psychických sil, zhoršuje se zdravotní stav a funkce lidského organismu degenerují. Člověk vstupuje do poslední fáze života a společnost má zájem na tom, aby již nemusel získávat prostředky vlastní prací, ale aby je čerpal ze systému, do kterého po dobu pracovní činnosti pravidelně přispíval. Realizuje se tak jeden ze základních principů sociální politiky, a to solidarita mezi výdělečně činnými a seniory.

Stárnutí je velmi individuální, je závislé na celé řadě faktorů, jako jsou například zdravotní stav, způsob stravování, společenské návyky, genetické dispozice, přírodní činitele apod. Není vyloučeno, aby senioři, kteří nepocítují při dosažení důchodového věku některou z výše uvedených indispozic, pokračovali dál ve svém zaměstnání. Zpravidla ovšem dochází k přesunu starších pracovníků z oblastí fyzicky náročných do oblastí vyžadujících především praxi a zkušenosti. Pokud je práce seniora zvolena vhodně, je pravděpodobné, že bude stimulovat jeho myšlení a povede k prodloužení jeho života.

Zároveň je ale nutné, aby právní normy stanovily hranici důchodového věku objektivně, tedy takovým způsobem, že je možno říci, že v daném věku většina populace práci nezvládá a není tak povinna ji vykonávat. Schopnost vykonávat systematicky práci nastává podle poznatků lékařské vědy kolem 70. roku věku, v období mezi 60. a 70. rokem dochází u člověka k pozvolným změnám, kterým je potřeba pracovní činnost přizpůsobit. Stáří ovšem nelze ztotožňovat s nemocí či invaliditou, proto se od 19. století vyvinuly samostatné systémy pro zabezpečení osob ve stáří.

¹⁶ Knapp, V.: Teorie práva, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1. s. 141

2.2 Právo člověka na zabezpečení ve stáří

Listina základních práv a svobod České republiky¹⁷ (dále jen „LZPS“) zajišťuje občanům právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 odst. 1 LZPS), jakožto nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné právo, které je možno zákonným způsobem vymáhat, a to v mezích prováděcích zákonů (čl. 41 odst. 1 LZPS).¹⁸ Pojem stáří ve smyslu Listiny je pojmem právním, který je nutno vykládat s ohledem na zvláštní zákonnou úpravu. Listina za něj považuje tzv. důchodový věk.¹⁹ Přiměřeným hmotným zabezpečením pak rozumíme takové zabezpečení, které bude úměrné poměrům seniorů před vstupem do důchodového věku.

Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948 garantuje v čl. 25 každému obdobným způsobem právo na zabezpečení ve stáří. Ačkoliv deklarace není právním dokumentem, má morální váhu a stala se inspirací pro celou řadu národních katalogů lidských práv.

Rovněž Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech ukládá smluvním státům povinnost uznávat právo na sociální zabezpečení, s důrazem na právo na sociální pojištění.

Práva starých osob na sociální ochranu upravuje také Evropská sociální charta z roku 1961, kterou je Česká republika vázána. Evropská sociální charta ukládá v čl. 23 smluvním státům povinnost přijmout taková opatření, která umožní seniorům vést slušný život a aktivně se veřejného života zúčastňovat, umožnit bydlení ve známém prostředí a nezbytnou zdravotní péči a služby a zaručit podporu lidem žijícím v ústavech pro ně určených. Ve srovnání s LZPS tedy Charta pojímá zabezpečení osob ve stáří širěji než jen pouhý nárok na starobní důchod.

Komunitární charta z roku 1989 upravuje jednak postavení pracovníků, kterým zaručuje pro dobu po odchodu do důchodu prostředky, které mu zajistí slušnou životní

¹⁷ Listina základních práv a svobod, vyhlášená pod č. 2/1993, Sb.

¹⁸ zákon o sociálním zabezpečení a zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

¹⁹ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, Část 2., 1. vydání, Praha: Linde, a. s., 2004. ISBN 80-7201-472-2 s. 205

úroveň a také postavení ostatních osob, které nemají nárok na důchod nebo nemají jiné prostředky na živobytí. Těm charta garantuje nárok na postačující prostředky a na lékařskou a sociální pomoc.

Charta základních práv EU z roku 2000 se ve svém čl. 25 hlásí k právu starších osob vést důstojný a nezávislý život a podílet se na společenském a kulturním životě.²⁰

3. Starobní důchod a ostatní příjmy seniorů v České republice

V předcházející kapitole jsem se pokusila nastínit problematiku stáří a důvody potřeby zabezpečení seniorů. V této kapitole popíši soustavu příjmů, která v současné době v České republice existuje a pokusím se aktuální právní úpravu detailněji rozebrat.

V České republice, resp. v Československu má dlouhou tradici důchodové pojištění. Jedná se o systém, do kterého ekonomicky aktivní občané soustavně přispívají a ve stáří z tohoto systému čerpají pravidelné dávky. Tato soustava je v Evropě obvykle nazývána jako třípilířová, kde první pilíř tvoří příspěvky občanů a je organizován a zabezpečován státem, druhý pilíř tvoří doplňkové důchodové systémy, jakožto zabezpečení ve stáří na vyšší úrovni a třetí pilíř je představován individuálním zabezpečením občanů jejich vlastní činností.²¹ Jde především o příspěvkově definované a kapitálově financované penzijní připojištění se státním příspěvkem a životní pojištění. Soustavu graficky znázorňuje Obrázek č. 1: Systém důchodového pojištění.

Takto popsaná soustava je ovšem spíše určitým teoretickým modelem, který ve své čisté podobě v České republice neexistuje. Stále zůstává nenaplněno vytvoření druhého pilíře, který je v evropských státech běžný – tzv. zaměstnanecké penzijní pojištění.²² Toto pojištění je charakterizováno vztahem mezi zaměstnavatelem a zaměstnaneckým penzijním fondem a jeho hlavním cílem je poskytovat penze zaměstnancům, a to na základě dalšího

²⁰ zpracováno podle Tomeš, I., Koldinská, K. Sociální právo Evropské unie. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-831-2. s. 130 a Bělina, M. a kol. Pracovní právo, 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-186-4. Hlava III, s. 44 – 51

²¹ Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení, 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-032-04. s. 305

²² srov. kapitolu 5 této diplomové práce

vztahu, který existuje mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Obdobně jako v systému penzijního připojištění (třetí pilíř) do něj účastníci – zaměstnanci – přispívají a fond prostředky investuje a zhodnocuje. Do systému přispívají samozřejmě i zaměstnavatelé. V České republice se se zavedením zaměstnaneckého penzijního pojištění počítalo od počátku 90. let, nicméně ani po pokusech v letech 1993 a 2001 nebyl vládní návrh přijat Poslaneckou sněmovnou Parlamentu. Konečně byl vládní plán zavést druhý pilíř zrušen v roce 2004, když vláda konstatovala, že se zavedením zaměstnaneckého penzijního pojištění nepočítá.²³

Nicméně povinnost vytvoření právního rámce pro zaměstnanecké penzijní pojištění ukládá směrnice 2003/41/EC ze dne 3. června 2003, o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi. Cílem směrnice je umožnit působení těchto institucí v členských státech podle zásad jednotného vnitřního trhu na území Evropské unie (dále jen „EU“). Česká republika ale směrnici netransponovala, resp. ji transponovala neúplně, protože byl přijat zákon,²⁴ jenž pouze umožňuje činnost institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění ostatních členských států nebo států Evropského hospodářského prostoru na území České republiky. Zákon neupravuje podklad pro existenci tohoto systému jako takového. Jiří Král konstatuje,²⁵ že EU zavedení druhého pilíře nevynucuje, na druhou stranu je povinností každého členského státu směrnice ve stanovené době provést vnitrostátním zákonodárstvím, a proto považuje transpozici směrnice v okamžiku, kdy v našem zákonodárství druhý pilíř neexistuje, za problematickou.

²³ Národní strategická zpráva o přiměřených a udržitelných důchodech; <http://www.mpsv.cz/files/clanky/1450/CZ_nsrp_cz.pdf> [citováno dne 21. dubna 2010]

²⁴ zákon č. 340/2006 Sb., o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění z členských států Evropské unie nebo jiných států, které jsou smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, na území České republiky

²⁵ Král, J. Český důchodový systém v kontextu evropského práva. In Důchodová reforma v České republice, ve Švýcarsku a ve Francii. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2007. ISBN 80-85889-92-7. s. 55

Lze říci, že situaci vyřešil v lednu 2010 Evropský soudní dvůr (dále jen „ESD“), který rozhodl o žalobě Evropské komise, jež se domáhala určení, že Česká republika nesplnila povinnost transpozice. Česká republika se domnívala, že není povinna směrnicí provést, protože by tak musela změnit základy systému sociálního zabezpečení a druhý pilíř zavést, a tak transponovala pouze ta ustanovení směrnice, která umožňují činnost institucím zaměstnaneckého penzijního pojištění z jiných členských států. ESD konstatoval, že neexistence některé činnosti upravené směrnicí v určitém členském státě nemůže zprostit stát jeho povinnosti přijmout právní nebo správní předpisy k zajištění řádného provedení všech ustanovení této směrnice. Povinnost, kterou směrnice ukládá, ovšem není takové povahy, že by zaváděla druhý pilíř. Rozsudek ESD je zásadním rámcem pro postup členského státu v souladu se směrnicí.²⁶

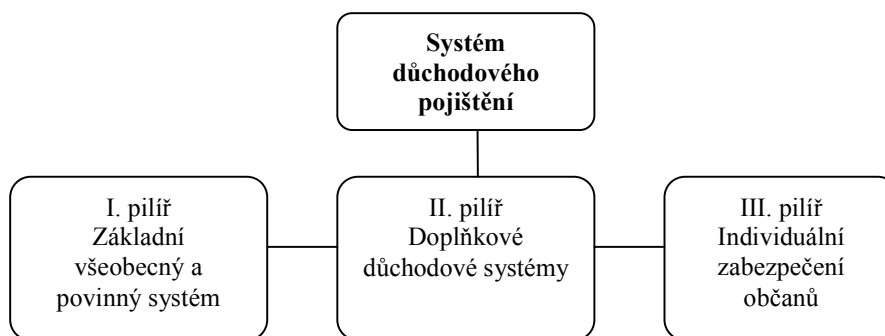
V rámci důchodové reformy, o níž pojednávám v druhé části diplomové práce, by podle mého názoru mělo nezbytně dojít k vytvoření druhého pilíře. Budou-li provedeny reformní kroky systémové, nikoliv jen parametrické, a bude-li na jedince kladena vyšší míra odpovědnosti za svou životní úroveň a tak akcentován princip ekvivalence, je nutné zajistit příjmy seniorům nejen z prvního povinného pilíře, ale i z pilířů fondových.

Kromě výše uvedeného umožňuje česká právní úprava²⁷ osobám požívajícím starobní důchod, aby si své příjmy i nadále obstarávaly jak pracovní činností, tak samostatnou výdělečnou činností. O jednotlivých formách příjmů bude pojednáno v následujících podkapitolách.

²⁶ zpracováno podle Král, J. Český důchodový systém v kontextu evropského práva. In Důchodová reforma v České republice, ve Švýcarsku a ve Francii. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2007. ISBN 80-85889-92-7. s. 54 – 55 a Aradská, D. Rozhodnutí Evropského soudního dvora ohledně neúplného provedení směrnice o zaměstnaneckém penzijním pojištění Českou republikou; <<http://www.epravo.cz/top/clanky/rozhodnuti-evropskeho-soudniho-dvora-ohledne-neuplneho-provedeni-smernice-o-zamestnaneckem-penzijnim-pojistenim-ceskou-republikou-60330.html>> [citováno dne 21. dubna 2010]

²⁷ konkrétně § 37 ZDP a § 39 ZP

Obrázek č. 1: Systém důchodového pojištění



Zdroj: Vlastní znázornění z výše uvedených údajů.

3.1 Důchodové pojištění a starobní důchod

Tato část diplomové práce je zaměřena na současnou platnou a účinnou právní úpravu v České republice. Demografická data, nedostatky systému důchodového pojištění a možnosti řešení budou rozebrány v druhé části diplomové práce.

3.1.1 Důchodové pojištění

Český důchodový systém je systémem pojistným, do něhož ekonomicky aktivní občané odvádějí určité peněžité částky a osoby potřebné z něj čerpají.²⁸ Z tohoto důvodu je vhodné hovořit spíše o sociálním pojištění než zabezpečení.²⁹

Systém důchodového pojištění řeší budoucí sociální událost, kterou je stáří, tak, že ukládá subjektům všeobecnou povinnost odkládat část svých příjmů a z nich budou v budoucnu vypláceny dávky nahrazující příjem.

Právní vztahy důchodového pojištění jsou upraveny zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „ZDP“). Z hlediska stáří jako sociální události upravuje

²⁸ jedná se o tzv. průběžné financování, někdy nazývaný jako pay as you go (PAYG) – příjmy ze systému ihned plynou ve formě dávek potřebným

²⁹ Sociální zabezpečení se v Československu uplatňovalo především v letech 1948 až 1989 pod vlivem Sovětského svazu, pro jehož zákonodárství byla charakteristická snaha ovládat všechna odvětví lidského života. Neuplatňoval se tak princip solidarity ekonomicky aktivních s potřebnými a systém byl finančně velmi náročný.

tento právní předpis podmínky účasti na pojištění, dobu pojištění a podmínky nároku na starobní důchod a jeho výši. Pojistné na důchodové pojištění je vybíráno spolu s pojistným na nemocenské pojištění a s příspěvkem na státní politiku zaměstnanosti podle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Organizace a řízení ve věcech sociálního zabezpečení jsou upraveny v zákoně č. 582/1992 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „ZOPSZ“).

ZDP stojí na principu jednotné úpravy, která se vztahuje jednak na osoby, které se na důchodovém pojištění účastní povinně³⁰ a také na osoby, které se účastní dobrovolně.³¹ Zatímco u osob vymezených v § 5 ZDP vzniká jejich účast ex lege, osobám účastnícím se dobrovolně vznikne až po podání přihlášky na příslušné správě sociálního zabezpečení a splnění podmínek, pokud s nimi zákon vznik účasti na důchodovém pojištění splňuje.³² ZDP zná rovněž zcela dobrovolnou účast na důchodovém pojištění. Na závěr je třeba dodat, že obligatorní účast je v podstatě absolutní, protože neumožňuje uvedeným subjektům se ze systému vyvázat.

Pojistné na důchodové pojištění je stanoveno zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, jehož výše se stanoví procentní sazbou z vyměřovacího základu zjištěného za rozhodné období. Zákon dále vymezuje pojmy vyměřovací základ pro jednotlivé kategorie osob, rozhodné období a stanoví procentuelní sazby pojistného. Pojistné je příjmem státního rozpočtu a je vedeno na samostatném účtu.

V důchodovém pojištění se uplatňují především zásada zásluhovosti, podle které lze poskytování dávek vázat na splnění zákonem stanovených podmínek v minulosti. Zákonné podmínky jsou oprávněným subjektům předem známy a jejich splnění je v jejich rukou. Tato zásada má za následek spravedlivý systém pro všechny, neboť ze systému čerpají

³⁰ Jejich taxativní výčet podává § 5 ZDP. Hlavní skupiny tvoří zaměstnanci a osoby samostatně výdělečně činné. Další způsob vzniku dobrovolné účasti na důchodovém pojištění upravuje § 10 odst. 4 ZDP.

³¹ Výčet je dán v § 6 ZDP.

³² Jde především o osoby, u nichž přestala běžet náhradní doba pojištění, která byla zákonem limitována na určitou dobu, avšak tyto osoby setrvávají ve stavu, na který byla původně náhradní doba pojištění vázána.

tolik, kolik do něj odvedli. Druhou typickou zásadou pro důchodové pojištění je zásada solidarity, v souvislosti se starobním důchodem především tzv. mezigenerační solidarita, tedy vzájemnost osob ekonomicky aktivních s osobami pobírajícími důchody. V rámci důchodové reformy státy obvykle posílí prvky ekvivalence na úkor solidarity.

Závěrem je nutné poznamenat, že důchodové pojištění není systém, který zabezpečuje osoby jen pro případ stáří, ale i pro případ dalších sociálních událostí, kterými jsou invalidita a úmrtí živitele, jak stanoví § 1 odst. 1 ZDP. Pro případ invalidity umožňuje zákon za splnění podmínek přiznat invalidní důchod. Z pohledu starších osob má potom dále význam především vdovský, popř. vdovecký důchod, který je poskytován vdovci nebo vdově, jejichž manžel nebo manželka byli poživateli starobního nebo invalidního důchodu, nebo splnili ke dni smrti podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod anebo zemřeli následkem pracovního úrazu. Přestože se vdovský či vdovecký důchod týká především seniorů, v další části diplomové práce bude pojednáno pouze o důchodu starobním, jakožto typickém nástroji zabezpečení osob ve stáří.

3.1.2 Starobní důchod

Starobní důchod je obligatorní opakující se dávka, kterou je společnost povinna poskytnout jednotlivci při dosažení stanoveného věku a po určité době účasti na pracovním procesu.³³ Z hlediska teorie se jedná o dávku přímou, a to proto, že podmínky pro její přiznání a tedy i vyplácení, se zkoumají u pojištěnce samotného. Starobní důchody tvoří největší objem výdajové stránky důchodového pojištění, protože u naprosté většiny osob, které se důchodového pojištění účastní, nastane období stáří. Následující tabulka ukazuje procentuelní rozložení výdajů na jednotlivé dávky důchodového pojištění. Podle údajů Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí (dále jen „VÚPSV“)³⁴ tvoří výdaje na důchody více než 40% všech výdajů sociálně zdravotního systému (viz Tabulka č. 1: Výdaje na

³³ Gregorová Z., Gavlas M. Sociální zabezpečení, 2. aktualizované a doplněné vydání, Brno: Doplněk, 2005. ISBN 80-7239-176-3. s. 135

³⁴ <http://www.vupsv.cz/index.php?p=ekonomicke_a_socialni_ukazatele_cr&site=default> [citováno 14. února 2010]

důchody v letech 2007, 2008 a 2009 v procentuelním vyjádření).

Tabulka č. 1: Výdaje na důchody v letech 2007, 2008 a 2009 v procentuelním vyjádření

Výdaje na důchody v letech 2007, 2008 a 2009 v procentuelním vyjádření							
rok	Důchod						výdaje celkem v tis. Kč
	starobní	plný invalidní	částečný invalidní	vdovský	vdovecký	sirotčí	
2007	72,1	14,3	4,7	7,2	0,7	1	282 876 084
2008	72,7	13,9	4,9	6,8	0,7	1	305 535 974
2009	73,3	13,5	5	6,6	0,6	1	328 000 000

Zdroj: Statistická ročenka pro rok 2007 a 2008; <<http://www.cssz.cz>> [citováno 14. února 2010], ČSÚ <<http://www.czso.cz>> [citováno 14. února 2010], vlastní výpočty

Odchod do důchodu nenastává ex lege, ani o něm nerozhodují příslušné orgány ex offo. Vždy závisí na individuálním rozhodnutí jedince, zda odejde do důchodu spolu s dosažením důchodového věku, dříve, než tento věk dovrší nebo později.³⁵ Právní řád v žádném případě nestanoví povinnost odchodu do důchodu a zákaz práce seniorů. Ti jsou oprávněni pracovat za stejných podmínek jako osoby v produktivním věku.³⁶ Pracovněprávní předpisy pak stanoví, že pro zaměstnavatele není dosažení důchodového věku důvodem k rozvázání pracovního poměru.³⁷

ZDP zásadně vyžaduje pro přiznání nároku na starobní důchod současné splnění dvou podmínek. První z nich je dosažení zákonem stanoveného věku, tzv. důchodového věku a druhou je potřebná doba pojištění. Nárok na starobní důchod zaniká pouze smrtí.

³⁵ předčasný starobní důchod nebo odložený starobní důchod

³⁶ čl. 26 Listiny garantuje každému právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací a pouze občany, kteří nemohou toto právo bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje

³⁷ § 52 ZP

Důchodový věk je u nás v současné době stanoven odlišně podle pohlaví a podle roku narození. Právní úprava se snažila zohlednit postavení žen, které za svůj život vychovaly děti a poměrně jim důchodový věk snížila.³⁸ Otázka rozdílného stanovení věku pro muže a pro ženy s ohledem na počet vychovaných dětí je poměrně problematická. Směrnice Rady 79/7/EHS o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení akceptuje rozdílné stanovení věku pro muže a ženy jako výhodu poskytovanou v oblasti důchodového pojištění osobám, které vychovaly děti. Lze tedy říci, že současná právní úprava obsažená v ZDP je eurokonformní. Nicméně touto jistou nerovností mezi muži a ženami se zabýval v roce 2007 i Ústavní soud (dále jen „ÚS“), když rozhodoval o souladu § 32 ZDP s čl. 1, čl. 3 a čl. 30 odst. 1 LZPS.³⁹ Soud vycházel ze staršího nálezu a zopakoval, že rovnost je kategorie relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech podle čl. 1 LZPS je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo. To znamená, že určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti. ÚS neshledal rozpor mezi napadeným ustanovením a předmětnými články LZPS. Pokud by soud § 32 ZDP zrušil, odebral by ženám – matkám určité zvýhodnění, aniž by v rámci zrovnoprávnění byly mužům – otcům přiznány stejné výhody, neboť ÚS je negativním zákonodárcem, který by tak zasáhl do právní jistoty občanů a jejich legitimního očekávání. ÚS považuje toto ustanovení za vycházející z legitimního cíle a stojící na objektivních a rozumných důvodech. Těmito důvody jsou

³⁸ V současné době lze institut snížené věkové hranice pouze ženám považovat za přežitek, neboť nemalá část mužů – otců se podílí na výchově stejnou měrou jako matky.

³⁹ nález ÚS ze dne 16. října 2007, sp. zn. Pl. ÚS 53/04; <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=56787&pos=1&cnt=2&typ=result>> [citováno 24. dubna 2010]

složitější postavení matek, které plní kromě svých pracovních povinností rovněž povinnosti rodinné a pečují o děti. Byť je tento argument převzat z důvodové zprávy k zákonu o sociálním zabezpečení z roku 1964, nelze jej ani dnes zcela pominout. ÚS rovněž konstatoval, že uvedená odlišná úprava pro muže a ženy není v Evropě výjimkou.⁴⁰ Podle reformních ustanovení ZDP se s rozdílným důchodovým věkem pro muže a ženy v závislosti na počtu vychovaných dětí počítá i nadále.

Jak mužům, tak ženám ZDP od 1. 1. 2010 postupně prodlužuje věk odchodu do důchodu. Důvodem je stále se zvyšující věk populace. Dříve nastavený systém by byl dlouhodobě finančně neudržitelný, nehledě na to, že v budoucnu šedesátileté osoby budou s ohledem na medicínskou vyspělost a způsob života stále více práce schopné. Původní věkové hranice zůstaly nezměněny pro pojištěnce narozené před rokem 1936. Důchodový věk u mužů narozených před rokem 1936 činí 60 let a u žen je odstupňován podle počtu vychovaných dětí od 53 do 57 let. Pro pojištěnce narozené mezi lety 1936 až 1968 se věková hranice nepravidelně zvyšuje, proto je potřeba vyhledat příslušný údaj o důchodovém věku v tabulce s ohledem na rok narození, pohlaví a u žen počet vychovaných dětí. (viz Příloha ZDP). Pro pojištěnce narozené po roce 1968 je důchodový věk 65 let u mužů a žen, které nevychovaly žádné dítě, a dále 64 a 62 let pro ženy podle počtu vychovaných dětí.

Vedle důchodového věku je další podmínkou pro nárok na starobní důchod potřebná doba pojištění. Ta činí pro osoby, které získaly nárok na starobní důchod v roce 2010 26 let a až do roku 2019 se bude zvyšovat, dokud nebude dosaženo cílových 35 let potřebné doby pojištění. Takto nastavenou dobu nelze považovat za přehnaně vysokou, neboť ve většině Evropy činí pojistná doba 40 let, ve Velké Británii pro muže 44 let, v Nizozemí či Belgii dokonce 45 let.

V souvislosti s dobou pojištění je potřeba zmínit tzv. náhradní doby pojištění, za které se neplatí pojistné, ovšem do celkového součtu doby pojištění se počítají. Český

⁴⁰ S uvedeným názorem ÚS se neztotožnily soudkyně Vlasta Formánková a Eliška Wagnerová, jejichž votum separatum směřuje jak proti výroku nálezu, tak i proti právním argumentacím.

důchodový systém je charakterizován velkým rozsahem těchto dob.⁴¹ O jejich problematice je pojednáno v části práce týkající se důchodové reformy. Nicméně ZDP byl změněn v roce 2007, a to vlivem nálezu ÚS, jenž se týkal diskriminace mužů v důchodovém pojištění.⁴² ÚS zrušil ustanovení ZDP, která ukládala mužům pečujícím o dítě ve věku do 4 let povinnost ve dvouleté prekluzivní lhůtě podat přihlášku k účasti na důchodovém pojištění, pokud měli zájem na tom, aby jim tato doba péče byla započítána do doby pojištění jako náhradní doba pojištění.⁴³ Ženám ve identické situaci tato povinnost uložena nebyla a účast na důchodovém pojištění jim vznikala automaticky. Stačilo pouze, aby žena prokázala vztah k dítěti a uvedla, že o dítě pečovala a v jakém období. Současně zrušil ÚS související ustanovení v ZDP, jež pozbylo smyslu, neboť odkazovalo na zrušené ustanovení ZDP a ustanovení ZOPSZ, které se týkalo rozhodnutí OSSZ o rozsahu a době péče muže o dítě. ÚS shledal u těchto ustanovení rozpor s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 LZPS. ÚS argumentoval tím, že z LZPS plyne požadavek, aby právo bezdůvodně nezvýhodňovalo ani neznevýhodňovalo jedny před druhými. ÚS neshledal žádný důvod, který by byl způsobilý rozumně vysvětlit nerovnost v přístupu k subjektům nacházejícím se ve stejné situaci. Zákonodárce v předmětných ustanoveních neodůvodněně znevýhodnil ty subjekty, které, i když o dítě skutečně pečovaly, se mohou ocitnout v situaci, kdy nebudou pojištění účastny, ač splnily podmínky jako subjekty jiné, které účastny budou. V tomto případě se tedy podle názoru ÚS nejednalo o přijatelné a zdůvodnitelné rozdíly mezi muži a ženami. Zrušené ustanovení ZDP nahradil zákonodárce úpravou, která rozšiřuje prokazování dob péče ženy o dítě ve věku do 4 let i na muže. Toto řešení je v souladu s principem rovného postavení mužů a žen a tedy i ustanoveními LZPS.

⁴¹ § 11 a násl. ZDP

⁴² nálezu ÚS ze dne 6. června 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04;

<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=38&pos=1&cnt=1&typ=result>> [citováno 29. dubna 2010]

⁴³ Zákonodárce zdůvodnil potřebu podání přihlášky dvěma argumenty. V první řadě jím byla konkurence dvou současně pečujících osob, a to proto, že ZDP stanoví, že pečuje-li o dítě více osob, náhradní doba se započítává jen tomu z nich, kdo o dítě pečuje v největším rozsahu. Druhým argumentem byla obtížnost dokazování.

Nárok na předčasný starobní důchod mají osoby, které splnily potřebnou dobu pojištění a zároveň jim do zákonného důchodového věku chybí nanejvýš 3 roky. Odchod do předčasného důchodu je ovšem spojen se sankcí ve formě trvalého krácení, což znamená, že výše starobního důchodu je nižší, než by byla za běžných podmínek a ani po dosažení zákonného důchodového věku pojištěnci nenáleží upravený starobní důchod. Při žádosti o důchod před dovršením důchodového věku je nutno tento požadavek specifikovat.⁴⁴

Výše starobního důchodu je stanovena dvěma složkami. První složku tvoří tzv. základní výměra, což je pevná jednotná částka, kterou vláda pravidelně svými nařízeními zvyšuje a v současnosti činí 2170 Kč měsíčně. Druhou složkou je tzv. procentní výměra, ve které se promítá zásluhový princip, tedy to, v jaké míře jedinec do systému důchodového pojištění během let přispíval. Pro procentní výměru je zákonem stanoven výpočet a dolní hranice, která činí 770 Kč měsíčně. Samotný matematický výpočet starobního důchodu je popsán v ZDP a v současnosti je prováděn za pomoci výpočetní techniky.

§ 15 ZDP obsahuje ustanovení o redukčních hranicích pro stanovení výpočtového základu procentní výměry důchodu. Výpočtovým základem starobního důchodu je osobní vyměřovací základ, pokud nepřevyšuje částku 10500 Kč. Pokud ji převyšuje, stanoví se výpočtový základ tak, že částka 10500 Kč se počítá v plné výši, z částky osobního vyměřovacího základu nad 10 500 Kč do 27000 Kč se počítá 30 % a z částky osobního vyměřovacího základu nad 27 000 Kč se počítá 10 %. Ústavní soud České republiky shledal toto ustanovení protiústavní a obě redukční hranice s odkladem na září 2011 v dubnu 2010 nálezem⁴⁵ zrušil. ÚS konstatoval, že toto ustanovení ve svých důsledcích a v kombinaci s ostatními parametry a stávající konstrukcí důchodového systému negarantuje dostatečně ústavně zaručené právo na přiměřené hmotné zabezpečení⁴⁶ a vede k neakceptovatelné nerovnosti mezi různými skupinami důchodových pojištěnců. ÚS však

⁴⁴ srov. rozsudek KS v Ostravě zde dne 25. ledna 2006, 20 Cad 31/2005, č. 877/2006 Sb. NSS

⁴⁵ nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. března 2010;

<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=65742&pos=1&cnt=2&typ=result>> [citováno 24. dubna 2010]; s vysloveným názorem nesouhlasí soudci Jiří Nykodým a Jan Musil

⁴⁶ čl. 30 odst. 1 LZPS

šel ve své argumentaci ještě dál a shledal napadené ustanovení v rozporu s čl. 1 a čl. 3 LZPS zaručující rovnost. Podle ÚS přiměřenost hmotného zabezpečení je nutno vyložit nejen s ohledem na schopnost uspokojit z důchodové dávky životní potřeby jednotlivce tak, aby mu byla zaručena sociálně důstojná lidská existence, ale též s ohledem na pojištěnce jako plátce spoluvytvářejícího finanční zdroje, ze kterých je, resp. bude přiměřené hmotné zabezpečení poskytováno. ÚS v žádném případě nezpochybil princip mezigenerační solidarity, který se v systému uplatňuje a je jeho stěžejním pilířem, ovšem konstatoval, že tento princip nemůže zcela převážit nad principem zásluhovosti, který působí mimo jiné také jako systémový stimul. V opačném případě by to vedlo k neakceptovatelné míře nerovnosti příjmů důchodců a nebylo by dále možné hovořit o přiměřenosti zabezpečení. Předseda ÚS, Pavel Rychetský, vysvětlil, že dochází k hlubokému nepoměru toho, co lidé odvádějí do systému a co je jim vypláceno, byť se to týká malé skupiny pojištěnců s vysokými příjmy.⁴⁷ ÚS dospěl k závěru, že konstrukce uvedená v § 15 ZDP, zakotvující dvě redukční hranice ve stávajících výších za existence systému odvodů do důchodového pojištění bez efektivního "zastropování", vytváří výrazné disproporce mezi výší příspěvku do pojistného systému, výší příjmů a výší přiznané důchodové dávky u části pojištěnců, čímž porušuje ustanovení čl. 1 a čl. 3 odst. 1 LZPS.⁴⁸ Zrušené redukční hranice ovšem neshledal ÚS protiústavní. Pokud bude chtít zákonodárce systém PAYG zachovat, bude nutné parametry upravit. Rychetský zároveň zdůraznil, že není věcí ÚS rozhodovat o tom, který systém důchodového pojištění má být použit.⁴⁹

3.1.3 Příjem z výdělečné činnosti

Není přípustné bránit seniorům pokračovat v práci a opatřovat si tak prostředky pro své potřeby. Česká právní úprava proto počítá s ekonomicky aktivními starobními důchodci a určitá pravidla pro jejich výdělečnou činnost nalezneme zejména v ZDP a v zákoníku

⁴⁷ <<http://www.novinky.cz/domaci/198470-rychetsky-optimisticke-ocekavani-duchodcu-neni-na-miste.html>> [citováno 24. dubna 2010]

⁴⁸ <<http://www.concourt.cz/clanek/3227>> [citováno 24. dubna 2010]

⁴⁹ <<http://www.novinky.cz/domaci/198470-rychetsky-optimisticke-ocekavani-duchodcu-neni-na-miste.html>> [citováno 24. dubna 2010]

práce (dále jen „ZP“).⁵⁰ Ten zmiňuje zákaz jakékoliv diskriminace a odkazuje na zákon č. 198/2009 Sb., antidiskriminační zákon, který zakotvuje právo nebýt diskriminován mj. z důvodu věku. Takto je tedy seniorům zabezpečeno právo pracovat za stejných podmínek jako všichni ostatní zaměstnanci.

Zde bych si dovolila uvést určitá data, která mají za úkol ilustrovat potřebu právní úpravy postavení pracujících seniorů a také důvod, proč jsem tuto podkapitolu do svojí diplomové práce zařadila. Podle údajů Českého statistického úřadu (dále jen „ČSÚ“), získaných při sčítání lidu v roce 2001, tvořil podíl pracujících starobních důchodců mezi všemi starobními důchodci v České republice asi 5%. Z nich zhruba polovina je ve věku 60 až 64 let, se zvyšujícím se věkem podíl pracujících seniorů klesá. Asi čtvrtina všech ekonomicky aktivních důchodců je soustředěna, a to zejména z důvodu širšího okruhu pracovních příležitostí, v Praze.⁵¹

Od 1. ledna 2010 je pro pracující seniory účinná nová právní úprava.⁵² Poživatelé starobních důchodů si mohou sjednávat pracovní poměr i na dobu neurčitou a nezavádí se pro ně žádná výdělková omezení. Pokud bude pojištěnec, který získal nárok na starobní důchod, i nadále vykonávat výdělečnou činnost, bude mu náležet starobní důchod v plné

⁵⁰ Jak judikoval Nejvyšší správní soud v roce 2006 (rozsudek NSS ze dne 28. února 2006, 3 Ads 88/2006, č. 1160/2007 Sb. NSS), mohou si pojištěnci, kterým byl přiznán starobní důchod vybrat, zda budou dávku pobírat v souběhu s příjmem z výdělečné činnosti, nebo zůstanou v pracovněprávním vztahu na dobu neurčitou bez současného nároku na výplatu přiznané dávky s tím, že po vzniku nároku na starobní důchod je pojištěnec zvýhodněn tím, že se zvyšuje procentní výměra starobního důchodu podstatně progresivnějším způsobem.

⁵¹ čerpáno z údajů ČSÚ o sčítání lidu v roce 2001,

<<http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/kapitola/4132-05--3002>> [citováno 15. března 2010]

⁵² Do konce roku 2009 byla účinná úprava ZDP, která zachovávala nárok pracujících starobních důchodců na důchod jen tehdy, pokud byl pracovněprávní vztah mezi nimi a zaměstnavateli sjednán na dobu určitou, a to nejdéle na dobu jednoho roku. Pokud na obou stranách trval zájem na trvání pracovního poměru i po skončení této doby, bylo nutné změnit dobu trvání pracovního poměru a jeho případné prodloužení, vždy nejvýše na jeden rok, nikoliv uzavřít nový pracovněprávní vztah. Zaměstnavatelé byli obvykle nakloněni starobní důchodce zaměstnávat zejména pro jejich zkušenosti, nevysoké mzdové nároky, protože senioři s k důchodu spíše přivydělávají, mzda není jejich hlavním příjmem a také s ohledem na snazší možnost ukončení pracovního poměru s nimi.

výši, nebo ve výši poloviny.⁵³ Polovina starobního důchodu ovšem bude vyplácena jen na žádost poživatele, který usiluje o progresivnější zvýšení procentní výměry starobního důchodu za dobu další práce. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon o důchodovém pojištění, sleduje nová úprava zvýšení důchodů jednotlivých pojištěnců, protože jim bude nově zohledněno období výdělečné činnosti vykonávané po vzniku nároku na starobní důchod při současném pobírání starobního důchodu. Zaměstnavatelé ovšem budou postrádat administrativní nenáročnost i jednodušší právní úpravu týkající se především rozvázání pracovního poměru a tak může tato úprava vést ve svém důsledku k poklesu zájmu o zaměstnávání seniorů. Zaměstnavatelé budou moci dát zaměstnanci výpověď jen ze zákonem stanovených důvodů, v některých případech budou povinni poskytnout zaměstnanci odstupné.⁵⁴ Nicméně i nadále budou moci zaměstnavatelé zaměstnávat starobní důchodce na dobu určitou a pracovní poměr takto opakovaně řetězit.⁵⁵

3.2 Organizace a provádění důchodového pojištění

V této kapitole se pokusím přehledně popsat, jakým způsobem je upravena organizační stránka sociálního zabezpečení s důrazem na důchodové pojištění, jak probíhá řízení ve věcech důchodového pojištění a jaké jsou možnosti nápravy rozhodnutí. Právní úprava je obsažena především v zákoně č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu.

3.2.1 Organizační struktura důchodového pojištění

Podle ZOPSZ provádějí sociální zabezpečení orgány sociálního zabezpečení (viz Obrázek č. 2: Organizační struktura důchodového pojištění). Zákon touto legislativní zkratkou označuje tyto orgány státní správy:

- Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“),

⁵³ polovinou starobního důchodu se rozumí polovina základní výměry a polovina procentní výměry starobního důchodu

⁵⁴ § 52 a § 67 ZP

⁵⁵ zpracováno podle Bukovjan, P. Změny v zaměstnávání starobních důchodců na dobu určitou. Práce a mzda, listopad 2009, roč. 57, č. 11, s. 14 – 16

- Českou správu sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“),
- okresní správy sociálního zabezpečení (dále jen „OSSZ“),⁵⁶
- Ministerstvo vnitra,
- Ministerstvo spravedlnosti,
- Ministerstvo obrany.

Působnost v této oblasti vykonávají dílčím způsobem též obecní úřady a živnostenské úřady.

MPSV je ústředním orgánem státní správy mj. pro důchodové pojištění. MPSV řídí a kontroluje výkon státní správy ve věcech důchodového pojištění, řídí ČSSZ, zajišťuje úkoly vyplývající z mezinárodních smluv v sociálním zabezpečení a zajišťuje úkoly související s dalším rozvojem sociálního zabezpečení. Má tedy postavení spíše orgánu obecného koncepčního, kontrolního a řídicího. Ministr práce a sociálních věcí je oprávněn sám odstraňovat tvrdosti⁵⁷, které by se vyskytly při provádění důchodového pojištění nebo může pro jednotlivé případy jejím odstraněním pověřit správy sociálního zabezpečení. V souvislosti s MPSV je nezbytné zmínit i jeho úlohu normotvornou, neboť připravuje právní předpisy z oblasti sociálního zabezpečení, tedy i důchodového pojištění a na základě a v mezích zákona vydává vyhlášky k provádění zákonů, pokud je k tomu zákonem zmocněn.⁵⁸

Pravomoci ČSSZ, jakožto organizační složky státu s právní subjektivitou, jsou vymezeny v § 5 ZOPSZ. ČSSZ rozhoduje v prvním stupni především o dávkách důchodového pojištění včetně povinností občanů vrátit dávku poskytnutou v nesprávné výši, a jako orgán druhé instance o odvoláních ve věcech, v nichž v prvním stupni rozhodovala OSSZ. Kromě toho je rovněž kontrolním a řídicím orgánem a jsou jí podřízeny OSSZ a vede registr pojištěnců důchodového pojištění. Ve vztahu k MPSV je

⁵⁶ v Praze její působnost vykonává Pražská správa sociálního zabezpečení a v Brně Městská správa sociálního zabezpečení

⁵⁷ odstraněním tvrdosti prakticky rozumíme situaci, kdy nejsou splněny podmínky pro vznik nároku na dávku, ale orgán, který provádí sociální zabezpečení i přesto nárok přizná, protože neposkytnutí dávky by bylo vůči jedinci příliš tvrdé

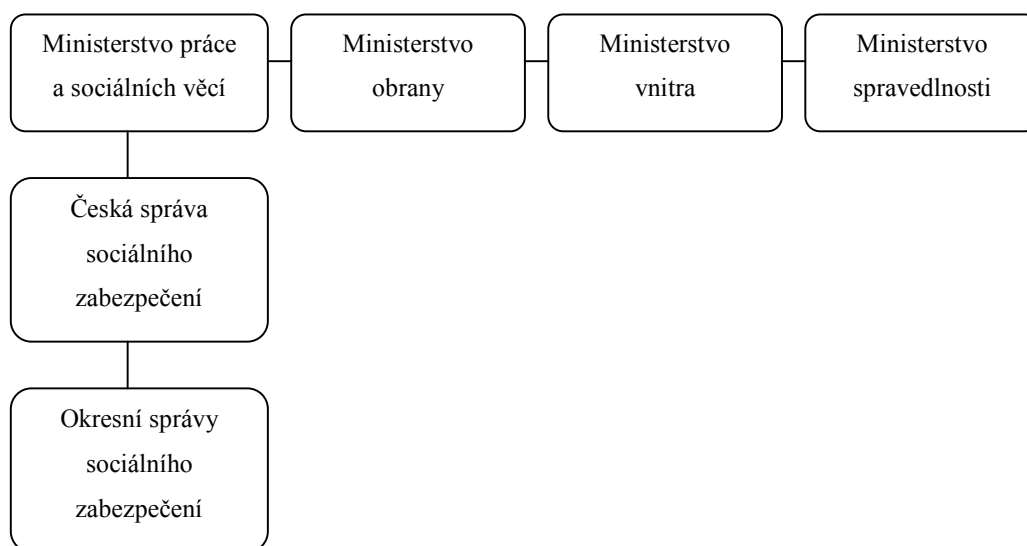
⁵⁸ čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky

orgánem podřízeným, řídí se jeho pokyny.

OSSZ jsou zřízeny pro obvody, které jsou shodné s územními obvody okresů. V současné době vykonávají celou řadu úkolů spojených především s otázkami, které slouží jako podklad pro poskytování důchodů. Kromě toho vedou OSSZ evidenci osob samostatně výdělečně činných a občanů, kteří se účastní na důchodovém pojištění dobrovolně.

Ministerstva obrany, vnitra a spravedlnosti řídí, kontrolují a provádí důchodové pojištění příslušníků ozbrojených sil. Ministři těchto resortů jsou oprávněni odstraňovat tvrdosti, které by se při provádění sociálního zabezpečení vyskytly.

Obrázek č. 2: Organizační struktura důchodového pojištění



Zdroj: Vlastní znázornění z výše uvedených údajů.

3.2.2 Řízení ve věcech důchodového pojištění

Řízení ve věcech důchodového pojištění je zákonem upravený postup, ve kterém se rozhoduje o dávkách důchodového pojištění oprávněných osob. Tento postup se uplatňuje pro posuzování nároků na starobní důchod i na invalidní důchod. Pro účely této práce se budu nadále věnovat pouze starobnímu důchodu.

Úprava řízení je obsažena v ZOPSZ, pro nějž se podpůrně použije správní řád (dále jen „SŘ“).

Řízení o přiznání dávky se zahajuje zásadně⁵⁹ na základě písemné žádosti, kterou sepisuje s oprávněnou osobou OSSZ na předepsaném tiskopise. Žádost je nutno podat ve lhůtách stanovených ZOPSZ.

Dokazování je provádí podle obecné úpravy SŘ s tím, že ZOPSZ navíc upravuje určité specifické důkazní prostředky. Pro řízení platí zásada volného hodnocení důkazů.

§ 86 ZOPSZ stanoví, že rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění se vydává zásadně⁶⁰ písemně. Rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění se doručuje do vlastních rukou. Musí obsahovat poučení o možnosti podat proti rozhodnutí námitky, lhůtu, ve které je možno je podat a od kdy lhůta běží, orgán, u kterého se námitky podávají, orgán, který o námitkách rozhoduje a případy, kdy nemá podání námitek odkladný účinek.

Námitky jsou od 1. července 2009 jediným řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení ve věcech důchodového pojištění. Námitky lze podat písemně do 30 dnů od oznámení rozhodnutí účastníku u orgánu sociálního zabezpečení, který rozhodnutí vydal nebo u kterékoli OSSZ, pokud napadené rozhodnutí vydala ČSSZ a musí mít stejné náležitosti jako odvolání dle § 82 SŘ. Rovněž lhůty orgánu sociálního zabezpečení pro rozhodnutí o námitkách se řídí SŘ. Až na výjimky nemají námitky odkladný účinek.

Rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení je v právní moci, bylo-li vyhlášeno a není-li možné proti němu podat námitky.

3.2.3 Soudní přezkum rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění

Čl. 36 odst. 2 LZPS garantuje každému právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost rozhodnutí orgánu veřejné správy, pokud se domnívá, že byl tímto rozhodnutím zkrácen na svých právech. Obdobné ustanovení potom obsahuje i § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“). Rozhodnutí orgánu sociálního

⁵⁹ jedinou výjimkou je řízení o přeměně invalidního důchodu na starobní důchod, které se zahajuje z moci úřední

⁶⁰ písemné rozhodnutí se nevydává, jde-li o hromadné zvyšování vyplácených dávek důchodového pojištění

zabezpečení ve věcech důchodového pojištění bezpochyby je takovým rozhodnutím orgánu veřejné správy. Za současného právního stavu je tedy možné obrátit se na příslušný soud s žalobou, která má za cíl zvrátit rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení. Úprava je obsažena v SŘS s tím, že ZOPSZ stanoví určité odchylky, které mají dle zásady *lex specialis derogat legi generali* před obecnou úpravou v SŘS přednost.

Řízení před soudem se zahajuje na návrh, který je nazýván žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a lze jej podat teprve po vyčerpání všech řádných opravných prostředků před správním orgánem. Žaloba tak vlastně směřuje již proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu.

Žalobcem je zásadně osoba, která tvrdí, že byla rozhodnutím správního orgánu zkrácena na svých právech a žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán na nějž působnost přešla.

Věcně a místně příslušným k projednání žaloby je ve věcech důchodového pojištění podle § 7 odst. 3 SŘS krajský soud, v jehož obvodu má žalobce bydliště, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje.

Podání žaloby nemá zásadně odkladný účinek, ale soud jej může na návrh žalobce usnesením přiznat, pokud by výkon nebo jiné následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu.

Pro projednání žaloby se zásadně nařizuje jednání a probíhá dokazování. Při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Napadené rozhodnutí soud přezkoumává pouze v rozsahu napadených výroků

Zjistí-li soud, že je žaloba důvodná, napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení zruší a současně vysloví, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému, který je právním názorem soudu vázán. Pokud žaloba není důvodná, soud ji zamítne.

Rozhodnutí soudu ve správním soudnictví, tedy i rozhodnutí krajského soudu o rozhodnutí správního orgánu ve věcech správního soudnictví lze napadnout kasační stížností nebo se domáhat obnovy řízení. Úprava těchto institutů je obsažena rovněž v SŘS, ovšem pro potřeby této diplomové práce nebude tato problematika hlouběji rozpracována.

3.3 Penzijní připojištění se státním příspěvkem a životní pojištění

3.3.1 Charakteristika systému penzijního připojištění se státním příspěvkem

System dobrovolného penzijního připojištění je v České republice upraven zákonem č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem (dále jen „ZPPSP“). ZPPSP byl přijat po přibližně dvacetiletém období, ve kterém byla možnost se individuálně důchodově připojistit prakticky potlačena i přesto, že doplňkové důchodové systémy měly v České republice tradici již od založení Československa.⁶¹ Přestože se jedná o komplexní úpravu penzijního připojištění se státním příspěvkem, subsidiárně se použijí také občanský zákoník a obchodní zákoník.

V kapitole 3. Starobní důchod a další příjmy seniorů v České republice jsem graficky znázornila třípilířový systém důchodového pojištění. O současném systému důchodového připojištění se státním příspěvkem je možno říci, že tvoří třetí pilíř systému důchodového pojištění ovšem s prvky pilíře druhého, neboť umožňuje účast zaměstnavatelů na penzijním připojištění svých zaměstnanců. Ale protože zde neexistuje přímá provázanost mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, nemůže jít o druhý pilíř jako takový.⁶² Jedná se tak o doplňkový důchodový systém, který se neuplatňuje nikde jinde ve světě a v České republice tak klasický třípilířový systém ve výše znázorněné podobě neexistuje. Původně bylo důchodové připojištění zamýšleno a zpočátku se i jevílo jako pouhé posilování prvního povinného pilíře, nicméně spolu s rostoucím věkem populace na něj musí být kladen stále větší důraz.

Třetí pilíř důchodového pojištění lze charakterizovat jako systém, který je věcí soukromého rozhodnutí a schopnosti v době ekonomické aktivity spořit.⁶³ V systému

⁶¹ zpracováno podle Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení, 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-032-4, s. 309 – 311

⁶² EU považuje penzijní připojištění se státním příspěvkem za součást 3. pilíře – srov. Král, J. Český důchodový systém v kontextu evropského práva. In Důchodová reforma v České republice, ve Švýcarsku a ve Francii. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2007. ISBN 80-85889-92-7. s.54

⁶³ Eliáš, K. – Dvořák, T. – Havel, B. Zákon o penzijním připojištění – komentář. Praha: Linde a. s., 2001. ISBN 80-7201-294-0, s. 15

penzijního připojištění se uplatňují jiné zásady než v prvním pilíři důchodového pojištění. V penzijním připojištění se neuplatňuje princip solidarity s potřebnými. Naopak je pro něj charakteristická:

- dobrovolnost, tedy že osoby se účastní penzijního připojištění na smluvním základě s penzijním fondem,
- dlouhodobost, která značí dlouhodobé uložení peněžních prostředků u penzijního fondu,
- podpora státu jednak státními příspěvky a vytvořením zvláštního daňového režimu, především ve formě daňových úlev,
- bezpečnost, která plyne z poměrně přísné úpravy pro vznik penzijního fondu, potřeby povolení, jež uděluje Česká národní banka (dále jen „ČNB“) po vyžádání stanoviska MPSV a stálého dozoru nad penzijními fondy, který vykonává ČNB a Ministerstvo financí (dále jen „MF“),
- přenositelnost, tedy možnost účastníka převádět své peněžní prostředky mezi jednotlivými penzijními fondy a
- účast třetích osob, které platí se souhlasem účastníka jeho příspěvky do systému, ale nestávají se účastníky.⁶⁴

3.3.2 Penzijní připojištění a účast na něm

§ 1 odst. 2 ZPPSP stanoví, že penzijním připojištěním se rozumí shromažďování peněžních prostředků od účastníků penzijního připojištění a státu poskytnutých ve prospěch účastníků, nakládání s těmito prostředky a vyplácení penzijního připojištění. Tento systém je organizován na fondovém principu, kdy účastníci podle sjednaných pravidel do systému přispívají, penzijní fond může tyto prostředky zákonným způsobem zhodnocovat a z naspořených prostředků se v budoucnu vyplácí dávky.⁶⁵

Účastníkem penzijního připojištění mohou být podle § 2 zákona pouze fyzické

⁶⁴ zpracováno podle Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení, 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-032-4, s. 312

⁶⁵ zpracováno podle Veselý, J. Právo sociálního zabezpečení, Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009. ISBN 978-80-86775-23-4, s. 83 – 84

osoby starší 18 let, které mají trvalý pobyt na území ČR nebo bydliště na území jiného členského státu EU, pokud jsou účastny důchodového pojištění nebo jsou poživateli důchodu z českého důchodového pojištění nebo jsou účastny veřejného zdravotního pojištění v ČR. V obou případech navíc musí uzavřít tyto osoby s penzijním fondem písemnou smlouvu. Účastník může uzavřít smlouvu vždy pouze s jediným penzijním fondem a nemůže tak platit příspěvek u několika penzijních fondů současně.

Uzavřením smlouvy se účastník zavazuje platit penzijnímu fondu příspěvky ve výši a způsobem, jak je mezi stranami sjednáno a penzijní fond se za sjednaných podmínek zavazuje poskytovat účastníku dávky penzijního připojištění. Zákon zde vymezuje povinnosti stran pouze rámcově a obecně, konkretizace bývá zpravidla věcí samotné smlouvy a penzijního plánu.⁶⁶ Ve smlouvě musí být vždy sjednána starobní penze, neboť smyslem celého systému penzijního připojištění je zvýšení příjmů účastníků ve stáří.

S ohledem na dobrovolnost penzijního připojištění je potřeba zdůraznit možnost výpovědi smlouvy jak ze strany účastníka, tak ze strany penzijního fondu.

3.3.3 Příspěvky do systému penzijního připojištění

Penzijní připojištění sleduje především lepší finanční situaci starších osob a určitou úlevu prvnímu pilíři důchodového pojištění. Čím více fyzických osob si bude na stáří dobrovolně spořit, tím menší zátěží budou starobní důchody pro výdaje státu. Je tedy v zájmu státu, aby dávky z penzijního připojištění tvořily stále významnější složku celkových příjmů seniorů. Aby mohly být tyto dávky ze systému v budoucnu jednotlivým účastníkům vypláceny, je nutné v něm prostředky nejprve nashromáždit, popř. nashromážděné prostředky v mezích zákona zhodnotit. Tato úloha náleží penzijním fondům a bude o ní pojednáno v následující podkapitole.

Příspěvky na penzijní připojištění jsou dvojího druhu. Do systému připívá jednak účastník a jednak stát.

Platit na své penzijní připojištění každý kalendářní měsíc příspěvek je povinností každého účastníka. Není rozhodné, zda jej platí sám nebo jej nebo jeho část za něj platí třetí

⁶⁶ penzijní plán je součástí smlouvy a jde o obligatorní dokument, se kterým se musí účastník seznámit

osoba. Výše příspěvku je sjednána ve smlouvě a musí činit nejméně 100 Kč, neboť to je nejnižší částka, která zakládá nárok na státní příspěvek. Není možné být účastníkem penzijního připojištění a platit penzijnímu fondu nižší částku bez nároku na státní příspěvek. Horní hranice příspěvku účastníka stanovena není a její výši může účastník měnit, ovšem pouze s účinností do budoucna. V roce 2009 činil průměrný měsíční příspěvek účastníka 443,91 Kč a meziročně došlo v jeho výši k drobnému poklesu.⁶⁷

Státní příspěvek je určitou formou motivace účastníků penzijního připojištění v tom smyslu, že se stát snaží část odpovědnosti fyzických osob za svou finanční situaci ve stáří přesunout přímo na ně. Pokud účastník splní podmínky stanovené zákonem, bude v jeho prospěch ze státního rozpočtu na každý kalendářní měsíc poskytován jeden státní příspěvek. Výše státního příspěvku je závislá na příspěvku samotného účastníka (viz Tabulka č. 2: Výše státního příspěvku na penzijní připojištění). Zároveň je důležité zdůraznit, že výše státního příspěvku je přesně stanovena zákonem a nelze se od ní odchýlit, ani užít jiný způsob výpočtu, než ten, který zná zákon. V roce 2009 činil průměrný státní příspěvek 105,18 Kč.⁶⁸ Žádost o poskytnutí státního příspěvku podává penzijní fond souhrnně za všechny účastníky, kterým příspěvek náleží, a to čtvrtletně MF.

Tabulka č. 2: Výše státního příspěvku na penzijní připojištění

Výše státního příspěvku na penzijní připojištění v závislosti na příspěvku účastníka	
Výše příspěvku účastníka v Kč	Výše státního příspěvku v Kč
100 až 199	50 + 40 % z částky nad 100 Kč
200 až 299	90 + 30 % z částky nad 200 Kč
300 až 399	120 + 20 % z částky nad 300 Kč
400 až 499	140 + 10 % z částky nad 400 Kč
500 a více	150 Kč.

Zdroj: Zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem

⁶⁷ <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ft_ukazatele_penzijnio_pripojisteni_53407.html> [citováno 22. března 2010]

⁶⁸ tamtéž

3.3.4 Penzijní fondy

Penzijní připojištění vykonávají specializované orgány, tzv. penzijní fondy, jejichž založení, postavení, činnost a státní dozor nad nimi upravuje ZPPSP.

Penzijní fondy jsou akciové společnosti, které shromažďují peněžní prostředky od účastníků penzijního připojištění a státu poskytnuté ve prospěch těchto účastníků, nakládají s těmito prostředky a vyplácejí dávky penzijního připojištění.⁶⁹ Kromě obecných dokumentů, které požaduje pro založení akciové společnosti obchodní zákoník, tedy zakladatelskou smlouvu a stanovy, musí mít penzijní fond navíc ještě statut a penzijní plán (§ 9 a násl. ZPPSP).

Ke svému vzniku a činnosti vyžadují penzijní fondy povolení. To uděluje na základě písemné žádosti zakladatelů se všemi zákonnými náležitostmi ČNB po vyžádání stanoviska MPSV. Na udělení povolení k provozování činnosti penzijního fondu není právní nárok. Dohled nad penzijními fondy v souvislosti s poskytovanými státními příspěvky vykonává MF.

ZPPSP upravuje poměrně důkladně hospodaření penzijních fondů a dává jejich aktivitám určitý rámec. Úprava obsažená v § 31 je kogentní a má dvojí funkci:

- regulovat hospodářské riziko při investování prostředků a nakládání s majetkem penzijního fondu, a tím docílit ochrany oprávněných zájmů účastníků penzijního připojištění a
- dosáhnout výnosů z investovaných prostředků pro účastníky penzijního připojištění.⁷⁰

Penzijní fond musí s majetkem hospodařit s odbornou péčí, nesmí s majetkem nakládat způsobem, který by byl v rozporu se zájmy účastníků a jinou činností než penzijní připojištění smí vykonávat, jen pokud tato činnost bezprostředně souvisí s penzijním připojištěním. ZPPSP také vymezuje kategorie, do kterých může penzijní fond investovat.

⁶⁹ Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. Finanční právo, 5. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-801-6, s. 63

⁷⁰ Eliáš, K. – Dvořák, T. – Havel, B. Zákon o penzijním připojištění – komentář. Praha: Linde a. s., 2001. ISBN 80-7201-294-0, s. 196

V současné době působí v České republice 10 penzijních fondů, které jsou sdruženy v Asociaci penzijních fondů ČR a jedná se zpravidla o penzijní fondy komerčních bank nebo pojišťoven.⁷¹

3.3.5 Nároky osob z penzijního připojištění

Z penzijního připojištění se účastníkům vyplácí pouze ty dávky, které stanoví ZPPSP. V současné době jsou jimi:

- penze, která je buď doživotní, nebo pozůstalostní a zákon rozlišuje penzi:
 - starobní
 - invalidní,
 - výsluhovou a
 - pozůstalostní,
- jednorázové vyrovnání a
- odbytné.

Výše uvedený výčet je taxativní a znázorňuje dávky vyplácené ze systému penzijního připojištění, do kterého nejprve účastníci, stát a případně též penzijní fond prostřednictvím výnosů z hospodaření vnášejí peněžní prostředky a posléze z něj účastníci čerpají. Konkrétní podmínky pro nárok na tu kterou dávku stanoví dle § 11 odst. 1 písm. b ZPPSP penzijní plán.

Z hlediska zabezpečení starých osob je nejvýznamnější dávkou starobní penze, pro nárok na niž je podmínkou přiznání starobního důchodu z důchodového pojištění⁷² nebo dosažení věku stanoveného penzijním plánem. Věk stanovený penzijním plánem k poskytování starobní penze činí 60 let a více, jak požaduje § 21 odst. 4 ZPPSP a musí být (na rozdíl od důchodového věku podle ZDP) stejný pro ženy i pro muže.⁷³

Obdobně jako u starobní penze poskytované z důchodového pojištění, je i pro přiznání nároku na starobní penzi z penzijního připojištění nutné řádné placení příspěvku

⁷¹ <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/pp_p_fondy_23338.html> [citováno 23. března 2010]

⁷² dle ZDP

⁷³ nižší věková hranice by se uplatnila pouze tehdy, pokud by se poskytování starobní penze z penzijního připojištění odvíjelo od přiznání starobního důchodu z důchodového pojištění

do systému po určitou dobu stanovenou penzijním plánem. Podmínkou nároku na starobní penzi je, aby pojištěná doba činila nejméně 60 kalendářních měsíců a nesmí být delší než 120 měsíců.

Starobní penze bude po splnění zákonných podmínek vyplácena na základě žádosti oprávněného. Oprávněným a tak i příjemcem bude v případě starobní penze pouze účastník penzijního připojištění, nikoliv osoby jiné. Nárok na dávky jako takové vzniká okamžikem splnění smluvních podmínek, ovšem samotné dávky se vyplácejí až na základě písemné žádosti adresované penzijnímu fondu.⁷⁴

Výše starobní penze, jakožto doživotní penze, závisí na celkové částce vedené na účtu každého účastníka penzijního připojištění. Z této celkové částky se stanoví starobní penze s přihlédnutím ke statisticky předpokládané délce dožití.⁷⁵ Zde můžeme pozorovat princip ekvivalence.

Čerpání starobní penze ve formě pravidelných dávek je tradičním způsobem, jak zvýšit příjmy seniorů. Kromě toho ovšem ZPPSP připouští, aby účastník čerpal peněžní částku, která mu připadá, jednorázově namísto penze, a to za zákonných podmínek a na základě vlastního rozhodnutí.

Odbytné náleží podle § 23 ZPPSP buď účastníku, nebo fyzickým osobám určeným ve smlouvě, pokud jsou splněny zákonné podmínky.⁷⁶ ZPPSP zde pamatuje na situace, které mohou nastat, aniž by došlo k naplnění účelu smlouvy.

Účastník, jehož penzijní připojištění zaniklo a nevznikl mu ani nárok na penzi, ani nárok na odbytné, má nárok na převedení svých prostředků do penzijního připojištění u jiného penzijního fondu.

⁷⁴ Eliáš, K. – Dvořák, T. – Havel, B. Zákon o penzijním připojištění – komentář. Praha: Linde a. s., 2001. ISBN 80-7201-294-0, s. 149

⁷⁵ Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení, 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-032-4. s. 319

⁷⁶ srov. § 23 a násl. ZPPSP

3.3.6 Návrh zákona o penzijním spoření

V České republice probíhá reforma penzijního systému, o které bude detailněji pojednáno ve druhé části diplomové práce. Její součástí je rovněž záměr reformovat třetí pilíř důchodového systému (viz Obrázek č. 1: Systém důchodového pojištění), tedy individuální spoření občanů pro případ stáří. Práce na reformě třetího pilíře důchodového pojištění byly zahájeny v roce 2006. Vláda České republiky připravila návrh zákona o penzijním spoření, který – pokud bude přijat v legislativním procesu Parlamentem České republiky – zavede penzijní spoření, jakožto nový systém a nebude možno uzavírat nové smlouvy v penzijním připojištění podle nyní účinného zákona o penzijním připojištění se státním příspěvkem.

Současný systém, upravený ZPPSP, je nevyhovující především v tom smyslu, že neprovádí oddělení majetku účastníků penzijního připojištění od majetku penzijních fondů. Odborná veřejnost dospěla k závěru, že toto oddělení majetku penzijních fondů od majetku účastníků penzijního připojištění je natolik nevyhnutelnou a zároveň zásadní změnou, že nebude možné ji provést pouhou novelou stávajícího zákona. Smyslem nového zákona tedy bude zbavit účastníky rizika spojeného s neodděleným majetkem v penzijních fondech a efektivněji kontrolovat nakládání se státními příspěvky. Cílem oddělení majetku je přejít na systém správcovských společností, ve kterém penzijní společnosti hospodaří majetkem účastníků, tzn. s majetkem cizím.

Penzijní spoření, na rozdíl od penzijního připojištění, je systém, který je vybudován na nejmodernějších regulačních principech uplatňujících se u institucí finančního trhu. Tato opatření se budou týkat především podmínek výkonu činnosti penzijních společností a pravidel jejich činnosti a hospodaření. Obdobně jako penzijní připojištění bude systémem dobrovolným, který bude ze strany státu podporován státním příspěvkem a daňovými výhodami, ale prostředky nyní bude možno investovat, a tak i zhodnocovat, podle individuálně zvolené penzijní strategie. Prostředky, které do systému vloží účastníci sami, eventuelně třetí osoby za ně, budou nové penzijní společnosti soustřeďovat v tzv. účastnických fondech, a to způsobem, který bude s účastníkem předem smluven. Jde o novinku, která se snaží motivovat i mladší generace k individuálnímu spoření. Současný systém je nastaven tak, že starším generacím – pro které je primárně určen – garantuje

penze, a to i za cenu nízkého či nulového zhodnocení. Mladší generace si naopak mohou dovolit přijmout vyšší riziko a investovat do plánů s vyššími výnosy.

Nicméně systém penzijního připojištění bude i nadále existovat a jeho účastníkům umožní nový zákon přechod do systému penzijního připojištění. Přechod ovšem bude pouze možný, nikoliv povinný.

Penzijní spoření budou podle nového zákona vykonávat penzijní společnosti, akciové společnosti se sídlem na území České republiky, jejichž činnost bude podrobena dohledu ČNB a MF. Jejich činnost bude spočívat ve shromažďování příspěvků účastníků, zaměstnavatelů a státních příspěvků, tyto příspěvky umisťovat do účastnických fondů a fondy obhospodařovat a vyplácet dávky penzijního spoření. Ze systému budou vypláceny pouze penze na dobu určenou, jednorázové vyrovnání a odbytné, přičemž bude snaha motivovat účastníky, aby naspořené prostředky čerpaly jako doživotní penzi a byl tak naplněn smysl individuálního spoření na stáří.⁷⁷

3.3.7 Životní pojištění

Součástí třetího pilíře je vedle penzijního připojištění se státním příspěvkem také životní pojištění, jakožto individuální zabezpečení jedince na základě smlouvy s pojišťovnou. Úprava je obsažena v zákoně č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví.

⁷⁷ zpracováno podle návrhu zákona o penzijním spoření a důvodové zprávy k němu <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ft_leg_ppap.html> [citováno 7. dubna 2010]

4. Důchodová reforma v České republice

V první kapitole této diplomové práce jsem se snažila popsat vývoj zabezpečení starých osob a to zejména vývoj novodobý s důrazem na Československo. Zcela záměrně byl popis historických skutečností ukončen v roce 1989, neboť ten přinesl nejen změny politické, společenské a ekonomické, ale znamenal i změny v oblastech sociálního zabezpečení. V této části diplomové práce se pokusím ve zkratce vylíčit události bezprostředně po roce 1989 a další vývoj na poli sociální ochrany v České republice, popsat a zhodnotit nedostatky systému. Alespoň krátký nástin těchto skutečností je důležitý, jakožto argumentace pro reformu penzijního systému. Dále je mým cílem popsat stav populace České republiky a zdůvodnit potřebu důchodové reformy, její navrhované varianty, konkrétní legislativní kroky a předpokládaný další vývoj. Důchodová reforma se týká všech důchodů, v diplomové práci se ale zaměřím opět pouze na problematiku stárnutí a postavení starých osob.

Práce na sociální reformě byly započaty prakticky ihned po pádu komunistického režimu a hlavním cílem bylo opuštění státního paternalizmu podle sovětského vzoru a zavést moderní fungující systém. V červnu roku 1990 předložila vláda poslanecké sněmovně ke schválení Scénář sociální reformy. Jednalo se o dokument, jenž měl spíše připravit půdu pro sociální reformu, než že by sám přinášel komplexní změnu celého dosavadního systému. V oblasti důchodového pojištění kritizoval Scénář především neúměrné zatěžování státního rozpočtu vyplácenými důchody a proklamoval vytvoření jednotného systému pojištění, který bude reagovat na měnící se podmínky ve společnosti tak, že dávky budou pravidelně zvyšovány s ohledem na rostoucí mzdy a ceny. Cíle, které Scénář vytyčil, byly postupně více či méně naplňovány a byla zahájen důchodová reforma.

4.1 Demografický vývoj

Populace v České republice, stejně jako v ostatních zemích Evropy, stárne. Hlavními důvody tohoto jevu jsou podle demografických analýz:

- trvale nízká míra porodnosti,
- zvyšující se délka života a

- změny ve struktuře obyvatelstva.⁷⁸

V dalších kapitolách bude pojednáno o probíhající reformě důchodů v České republice. Pro porozumění její nezbytnosti je žádoucí, aby byla nejprve nastíněna některá demografická data, která se týkají populace České republiky, popř. Evropské unie. Demografický vývoj, především ten předpokládaný, je nazírán jako hlavní důvod potřeby důchodové reformy v České republice a ta by měla být vystavěna jako reakce na trendy v demografickém vývoji.

4.1.1 Porodnost

Nízká míra porodnosti je v současné době jevem, který se vyskytuje v celé Evropě. Hlavní příčinu lze spatřovat především ve stále obtížném skloubení rodinného a pracovního života. Zatímco sociální jistoty a podpora rodinné politiky se snižují nebo stagnují, možnosti profesní či individuální realizace se neustále zvyšují. Mladí lidé častěji dávají přednost zaměstnání a založení rodiny odkládají. Také proto vyplývá z průzkumů zásadní rozdíl mezi tím, jaký je průměrný počet dětí na jednu ženu v EU a jaký by byl, nebýt pracovních možností a současně i překážek, které brání tomu, aby lidé vychovávali děti a současně mohli uskutečňovat svoje pracovní plány. Citované sdělení Komise uvádí, že Evropané v průměru vychovávají 1,5 dítěte a v ideálním případě by vychovávali 2,3 dítěte.⁷⁹

Evropskému průměru odpovídá i situace v České republice, neboť v roce 2008 činil průměrný počet dětí na jednu ženu 1,5.⁸⁰ Za posledních 12 let ale došlo k poměrně vysokému nárůstu, neboť v roce 1997 činil tento průměr pouhých 1,17 dítěte na jednu ženu.⁸¹ (viz Tabulka č. 3: Vývoj porodnosti v České republice) Důvodem je především to, že se matkami stávají ženy narozené v 70. letech, kdy Československo zaznamenalo velmi

⁷⁸ Evropská komise: Zelená kniha „Nová mezigenerační solidarita jako odpověď na demografické změny.“
<<http://www.demografie.info/user/documents/ZKCSjr.pdf>> [citováno 14. dubna 2010]

⁷⁹ tamtéž

⁸⁰ <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde220&plugin=1>> [citováno 14. dubna 2010]

⁸¹ tamtéž

vysokou míru porodnosti. Do budoucna se dá očekávat, že porodnost v České republice bude stagnovat.⁸² Aby bylo dosaženo přírůstku obyvatelstva, obnovy populace a ve svém důsledku tedy i pozvolnějšího stárnutí obyvatelstva, bylo by nutné dosáhnout hranice 2,1 dítěte na jednu ženu a porodnost na této hranici udržet.

Tabulka č. 3: Vývoj porodnosti v České republice

Míra porodnosti – průměrný počet narozených dětí na jednu ženu v České republice								
1960	1980	2000	2002	2004	2006	2008	2030	2050
2,2	2,0	1,14	1,17	1,23	1,33	1,5	1,5	1,5

Zdroj: Abrhám, J. Komparativní ekonomika EU, 1. vydání, Praha: MAC, 2008. ISBN 978-80-86783-34-5. s. 119 a

<<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde220&plugin=1>> [citováno 14. dubna 2010]

4.1.2 Délka života

Senioři se vlivem pokroků ve zdravotnictví a kvalitnějšího života těší stále lepšímu zdraví a prodlužuje se tak délka jejich života. Zatímco v roce 1997 činila v České republice střední délka života⁸³ mužů 70,5 roku a žen 77,5 roku, v roce 2008 to bylo 74 let u mužů a 80,5 roku u žen.⁸⁴ Ze statistických údajů lze vyčíst, že i nadále se bude věková hranice osob zvyšovat, nejen v České republice, ale v celé EU a postupně se budou stírat i rozdíly mezi muži a ženami.

⁸² Abrhám, J. Komparativní ekonomika EU, 1. vydání, Praha: MAC, 2008. ISBN 978-80-86783-34-5. s. 119

⁸³ střední délka života je věk, kterého se pravděpodobně dožije narozená osoba při setrvání úmrtnostních poměrů

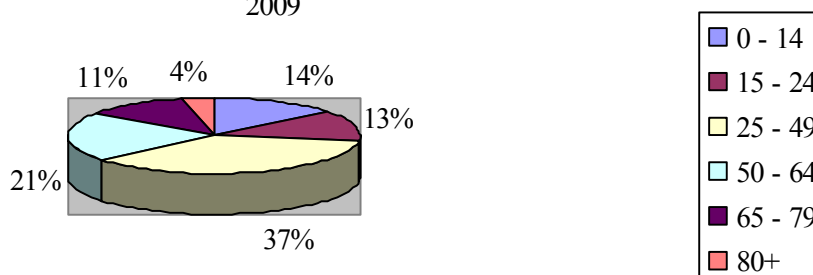
⁸⁴<<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde220&plugin=1>> [citováno 14. dubna 2010]

4.1.3 Změny ve struktuře populace

Oba výše uvedené faktory ovlivňující stárnutí populace ve svém důsledku znamenají významné změny ve struktuře obyvatel České republiky. Počet seniorů se bude podle prognóz zvyšovat až do roku 2030, kdy dosáhnou silné populační ročníky 60 let věku. To znamená, že senioři (osoby ve věku 65 až 79 let) a velmi staré osoby (lidé starší 80 let) budou tvořit asi $\frac{1}{4}$ populace. Populace v produktivním věku, tedy ve věku 15 až 64 let, se bude postupně snižovat. (viz Graf č. 1: Podíly hlavních věkových skupin na celkové populaci České republiky v roce 2009 a Tabulka č. 4: Podíly hlavních věkových skupin na celkové populaci České republiky v roce 2030 a 2050)

Graf č. 1: Podíly hlavních věkových skupin na celkové populaci České republiky v roce 2009

Podíly hlavních věkových skupin na celkové populaci České republiky v roce 2009



Zdroj: Eurostat

<<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00010&plugin=1>>; vlastní znázornění ze zjištěných údajů [citováno 14. dubna 2010]

Tabulka č. 4: Podíly hlavních věkových skupin na celkové populaci České republiky v roce 2030 a 2050

Podíly hlavních věkových skupin na celkové populaci ČR v roce 2030 a 2050			
věková skupina	rok	2030	2050
0 – 14		12,6%	12,4%
15 – 64		64,5%	56,3%
65+		22,9%	31,3%

Zdroj: <http://www.demografie.info/?cz_detail_clanku=&artclID=34> [citováno 14. dubna 2010]

4.2 Hlavní problémy současného systému, východiska důchodové reformy a její nezbytnost

V první části diplomové práce byl popsán a vysvětlen současný systém zabezpečení osob ve stáří. Zde se zaměřím na jeho nejpálčivější problémy a nedostatky a pokusím se navrhnout jejich řešení, popř. nastíním kroky, které byly v dané oblasti již učiněny.

4.2.1 Stárnutí populace

Provedení důchodové reformy je nezbytným krokem, k němuž vede hned několik příčin. První z nich je fenomén stárnutí populace, jehož předpokládaný vývoj je popsán v předchozí kapitole.⁸⁵ Zvyšující se počet starých lidí – byť prodlužující se délka života je jistě žádoucím jevem – je považován za sociální problém, který je nutno řešit. Ačkoliv není v současné době v České republice ohrožena chudobou žádná seniorská věková skupina, je nezbytné si uvědomit, že bez sociálních transferů by žilo pod hranicí chudoby mnohem více obyvatel. Důchodový systém je tedy nástrojem ke snižování chudoby a k tomuto účelu je při provádění reformy nutno přihlížet.

Reforma jistě nepovede ke zvrácení trendu stárnutí populace, ale zajistí finanční udržitelnost systému důchodového pojištění. Cílem je nezatěžovat stále více odvody

⁸⁵ stárnutí české populace bude jedno z nejrychlejších v Evropě (zdroj: Národní strategická zpráva o přiměřených a udržitelných důchodech)

ekonomicky aktivních osob, udržet vyplácené starobní důchody v co nejtěsnější vazbě na mzdový a cenový vývoj a zajistit tak přiměřenost důchodového zabezpečení. Systém navíc musí zohlednit dlouhodobý demografický vývoj, protože pro důchodové systémy obecně je charakteristická vysoká míra setrvačnosti a změny se neprojeví okamžitě, ale až v delším časovém horizontu. Demografické ani ekonomické prognózy nejsou a nemohou být absolutně spolehlivé, proto by měl být systém nastaven jako dostatečně flexibilní, schopný reagovat na případné změny.

Druhý fakt, jenž zapříčinil nutnost reformy, je zvyšující se zadlužování. Podle prognóz by současný systém kumuloval dluh ve výši 260% HDP k roku 2100.⁸⁶

Výše uvedené skutečnosti budou přinášet stále nižší příjmy do systému důchodového pojištění a vyšší potřebu z tohoto systému čerpat. Podle odhadů bude růst výdajů na důchodové pojištění způsoben ze 4/5 prodlužující se dobou dožití a z 1/5 nízkou porodností.⁸⁷ Důchodová reforma se tedy musí nutně zaměřit na zmírnění dopadů ze zvyšujícího se věku populace.

4.2.2 Nízký reálný věk odchodu do důchodu

Dalším východiskem reformy je současný nízký věk odchodu do důchodu, jenž činil v roce 2004 u mužů 61 let a v roce 2010 již 62 let. Příčinou této skutečnosti je nejspíše možnost předčasného odchodu do důchodu, které bylo zejména od roku 1996 velmi užíváno⁸⁸ a také proto, že bylo zrušeno opatření, podle něhož náležela výplata starobního důchodu v období dvou let po vzniku nároku na něj při souběhu s příjmem z výdělečné činnosti pouze tehdy, pokud příjem nepřesáhl zákonnou hranici. Do budoucna se dá předvídat, že reálný věk odchodu do důchodu se bude přibližovat důchodovému věku. Pro udržitelnost důchodového systému je důležité zvyšování zaměstnanosti obecně a starších

⁸⁶ Závěrečná zpráva Výkonného týmu; <www.mpsv.cz/fines/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf> [citováno 22. dubna 2010]

⁸⁷ Král, J. Český důchodový systém v kontextu evropského práva. In Důchodová reforma v České republice, ve Švýcarsku a ve Francii. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2007. ISBN 80-85889-92-7. s. 56

⁸⁸ ZDP umožňoval odejít do starobního důchodu již 3 roky před dosažením důchodového věku

osob obzvlášť a s ní spojená podpora aktivního stárnutí. Možnými prostředky jsou podle Národní strategické zprávy o přiměřených a udržitelných důchodech využívání práce na částečný úvazek kombinovaný s důchodem, flexibilní pracovní doba a důraz na aktivní politiku zaměstnanosti, především pak rekvalifikace.

4.2.3 Rozsah náhradních dob pojištění

ZDP upravuje náhradní doby pojištění jako časové úseky, v nichž pojištěnec není aktivní na trhu práce, do systému neodvádí povinné platby, a i přesto se mu započítávají jako doby pojištění. V současné době tvoří zhruba 25% všech dob. Je nepochybné, že právní úprava musí některé z těchto dob zachovat a i nadále s nimi počítat jako s náhradními dobami pojištění. Nicméně široký okruh náhradních dob je nutné reformovat, tak snížit odvody na pojistné, které jsou založeny na principu solidarity a zavést určité vyměřovací základy i pro náhradní doby pojištění. Prvním krokem bylo vynětí soustavné přípravy na budoucí povolání na střední nebo vysoké škole po 18. roku věku s možností přihlásit se do systému důchodového pojištění dobrovolně, odvádět pojistné a zajistit si tak zápočet doby studia do pojistné doby.

4.2.4 Osoby samostatně výdělečně činné

Osoby samostatně výdělečně činné (dále jen „OSVČ“) se rovněž účastní univerzálního systému důchodového pojištění. Je pro ně ale stanoven jiným způsobem vyměřovací základ pro pojistné, jež si volí tyto osoby samy, což vede k nízkým odvodům do systému a následně přiznávání nízkých starobních důchodů OSVČ. Ve svém důsledku může tento stav vést až k nebezpečí chudoby, nebudou-li OSVČ dostatečně zodpovědné a odkládat si svědomitě část svých příjmů na stáří jinak. Snaha zvýšit podíl OSVČ na úhradách základního důchodového pojištění vedla k novelizaci zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Ten nyní ukládá OSVČ povinnost odvádět pojistné ve výši 29,2% z vyměřovacího základu, který činí 50% daňového základu. 28% z této částky činí pojistné na důchodové pojištění.

4.2.5 Silná příjmová redistribuce a ekonomická neefektivnost

Důchodové pojištění, v současné formě PAYG, je založeno na odvodech povinného pojistného, které je ihned přerozdělováno. Tato redistribuce vede k vysokým náhradovým poměrům⁸⁹ pro nízkopříjmové jedince, oproti nízkým náhradovým poměrům vysokopříjmových skupin. Systém se tak jeví jako nespravedlivý, což konstatoval i ÚS.⁹⁰ V posledních několika letech činí náhradový poměr zhruba 40%. (Graf č. 2: Relace průměrného starobního důchodu k průměrné mzdě v letech 1988 – 2008) Nicméně nejvíce problematický se současný systém jeví pro střední třídu, jejíž příjmy se pohybují jen těsně nad hranicí průměrné mzdy, a tak nedisponují dostatečnými prostředky pro individuální spoření. Jediným řešením je snížit odvody do systému a umožnit pojištěncům spořit si individuálně, popř. zavést stropy pro pojistné. Tak by se z výdělku do prvního stropu odvádělo pojistné do prvního pilíře, z výdělku do druhého stropu by se platilo částečně do prvního a částečně do třetího pilíře a z výdělku přesahujícího druhý strop by do prvního pilíře neplynuly žádné odvody.

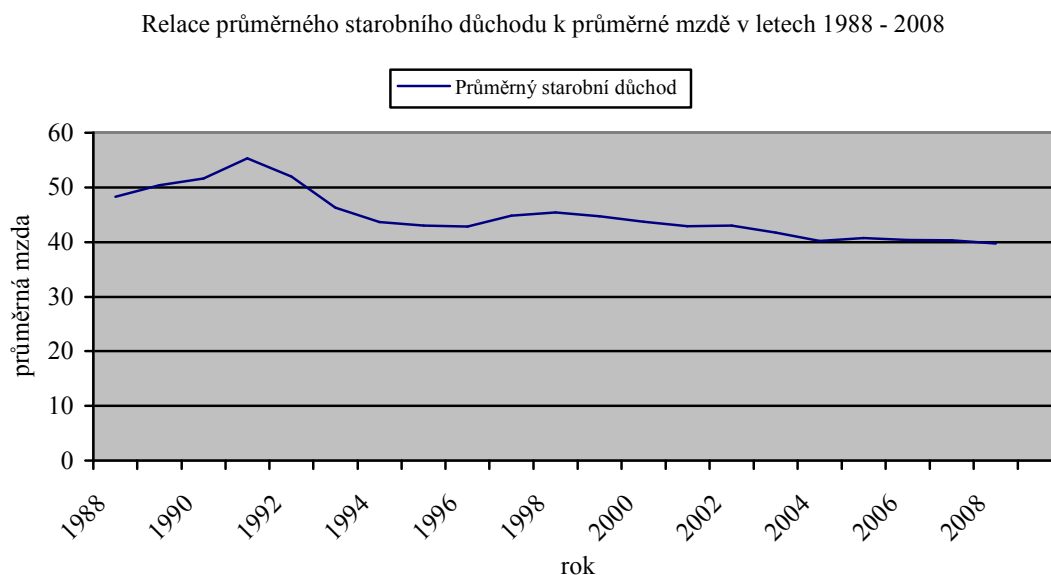
Vlivem vysokého pojistného odváděného na starobní důchody má tento systém ovšem i nesporné pozitivum. Tím je nemožnost propadu pod hranici chudoby.⁹¹

⁸⁹ náhradový poměr je vztah mezi výší nově přiznaného důchodu a poslední mzdy před důchodem; vyjadřuje se v %

⁹⁰ srov. nález ÚS, sp. zn. 8/07 ze dne 23. března 2010

⁹¹ Závěrečná zpráva výkonného týmu; <www.mpsv.cz/fines/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf> [citováno 26. dubna 2010]

Graf č. 2: Relace průměrného starobního důchodu k průměrné mzdě v letech 1988 – 2008



Zdroj: <http://www.czso.cz/cz/cr_1989_ts/1308.pdf> [citováno 26. dubna 2010]

4.2.6 Nedostatky třetího pilíře

Starobní penze, opakující se dávka, která je ze systému penzijního připojištění vyplácena, byla zamýšlena jako doživotní. Dosud má penzijní připojištění ovšem charakter spíše krátkodobého spoření, neboť nárok na starobní penzi vzniká již po 5 letech pojištěné doby. Tento problém ovšem bude podle mého názoru postupně slábnout, neboť penzijní připojištění je zavedeno zatím relativně krátkou dobu. Nebylo tedy reálné, aby si v něm osoby, které z něj již čerpají, spořili desítky let, jak je jeho účelem.

Systém penzijního připojištění umožňuje účastníkům zvolit namísto doživotní starobní penze všechny prostředky jednorázově. To může vést k tomu, že použijí tyto prostředky ke krytí okamžitých potřeb, nikoliv jako soustavné přilepšení ke starobnímu důchodu a opět tak nebude naplněn účel třetího pilíře.

Občané nejsou dostatečně motivováni stát se účastníky penzijního připojištění a stávající účastníci nepřispívají do systému v takové míře, aby třetí pilíř plnil úlohu plnohodnotného doplňkového systému. Do budoucna je nutné ještě více prohloubit daňová

zvýhodnění a upravit konstrukci státního příspěvku tak, aby bylo co nejvíce občanů ochotno se podílet na systému penzijního připojištění. Prvním krokem je úprava poskytování státního příspěvku v návrhu zákona o penzijním spoření. Na něj by měl být nárok teprve tehdy, pokud účastník přispívá do systému určitou částku. Nebude už tedy poskytován k nejnižšímu možnému účastnickému příspěvku. Návrh zákona také ukládá zprostředkovatelům povinnost poskytovat správné, úplné, pravdivé a jasné informace o charakteru a vlastnostech penzijního spoření. I tento krok by měl vést k větší transparentnosti systému a ochotě i mladých občanů do něj vstoupit. Rovněž bude nutné motivovat zaměstnavatele k vyšší účasti na systému.

Dalším palčivým problémem je neoddělenost majetku akcionářů penzijních fondů od majetku účastníků penzijního připojištění. Penzijní fondy tak rozdělují účastníkům výnosy pouze z účetního zisku, který neodráží výkonnost fondu v oblasti investic. Toto jistě nepřispívá k nakloněnosti veřejnosti stát se účastníkem penzijního připojištění, proto bude nutné do budoucna oddělení provést. S tím ostatně počítá návrh zákona o penzijním spoření, o kterém bylo pojednáno výše, a lze jej tak bezpochyby považovat za reformu třetího pilíře.

4.2.7 Dopad na trh práce

Současné nastavení systému vede k ranému odchodu z trhu práce. Pojištěnci nejsou motivováno, aby zůstali pracovně aktivní a zvýšili tak svoje důchody v budoucnu. To znamená snížení stability systému, neboť je silný nepoměr mezi pracujícími a důchodci. Pro systém je naopak výhodné, aby se početní rozdíly mezi těmito skupinami stíraly. Významným reformním krokem byla uzákoněná penalizace předčasného odchodu do důchodu.⁹² Další motivací by mohly být nižší pojistné odvody pro pracující důchodce či určité bonusy závislé na délce přesluhování.⁹³

⁹² srov. § 36 ZDP

⁹³ podkapitola 4.2 byla zpracována podle Král, J. Český důchodový systém v kontextu evropského práva. In Důchodová reforma v České republice, ve Švýcarsku a ve Francii. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2007. ISBN 80-85889-92-7. s. 49 – 71 a Národní strategická zpráva o přiměřených a udržitelných důchodech

4.3 Navrhované varianty důchodové reformy v České republice a jejich komparace

S jistou mírou zobecnění je možno říci, že na české politické scéně není a nebylo pochyb o neudržitelnosti systému PAYG ve stávající podobě a nutnosti důchodové reformy. Jednotlivé politické strany – zastoupené v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky⁹⁴ – připravily pod vlivem jejich preferencí scénáře možné důchodové reformy. V roce 2004 byl ustaven tzv. Tým expertů, v jehož čele stál Vladimír Bezděk a dalšími členy byli zástupci politických stran, MPSV, MF a Úřadu vlády. Expertní tým měl za úkol analyzovat a porovnat jednotlivé varianty politických stran a rovněž pracoval s tzv. základní variantou, tedy nereformovaným důchodovým systémem, na kterém ilustroval jeho nedostatky a nezbytnost penzijní reformy v České republice.

V následujících podkapitolách rozeberu jen stručně jednotlivé návrhy parlamentních stran a jejich výsledné hodnocení, a to především z toho důvodu, že Tým expertů se zaměřil na mikro i makroekonomická kritéria,⁹⁵ přičemž není účelem této diplomové práce tato fakta hodnotit, ale zaměřit se spíše na právní aspekty jednotlivých variant.⁹⁶

4.3.1 Základní varianta

Tato varianta představuje důchodový systém, v němž nedošlo k žádným legislativním změnám a vláda se drží minimální valorizace důchodů stanovené zákonem.

Pokud nedojde ke změně legislativy a významných parametrů systému, kterými jsou

⁹⁴ Parlamentní politické strany, které vypracovaly varianty důchodové reformy jsou ODS, ČSSD, KDU-ČSL, KSČM a US-DEU. Poslední jmenovaná politická strana již není po volbách z roku 2006 parlamentní stranou, proto nebude o jejím návrhu v této diplomové práci pojednáno. Informace o variante US-DEU lze nalézt v Závěrečné zprávě Výkonného týmu.

⁹⁵ makrofinančními kritérii jsou: výdaje penzijního systému, příjmy penzijního systému, saldo penzijního systému, kumulované saldo penzijního systému, celkový náhradový poměr, pojistná sazba, reálná hodnota průměrného starobního důchodu a podíl nově přiznaných starobních důchodů pod hranicí chudoby; mikrofinančními kritérii jsou: individuální náhradový poměr, vnitřní míra výnosu důchodového systému a implicitní daň

⁹⁶ kapitola 4.2 byla zpracována podle Závěrečné zprávy Výkonného týmu; www.mpsv.cz/fines/c/anty/2235/zaverecna_zprava.pdf [citováno 20. dubna 2010]

redukční hranice, základní výměra a valorizace, bude se navyšovat deficit systému a dluh dosáhne podle předpokladu asi 110% HDP v roce 2065. Do roku 2020 se systém jeví jako udržitelný.

Nereformovaný systém se zdá být výhodnější pro ženy, a to z důvodu delší doby dožití, nižší hranice důchodového věku a existence vyšších bezpříspěvkových dob.

4.3.2 Varianta ODS – Rovný důchod

ODS vypracovala systém rovného důchodu, jenž bude zajišťován prvním pilířem důchodového zabezpečení. Dojde ovšem ke snížení povinných odvodů na pojistné, a to na 20% vyměřovacího základu a zvýší se prostor pro soukromé zabezpečení na stáří. Rovný důchod bude činit 20% průměrné hrubé mzdy a přejdou na něj postupně všechny osoby.

Pojištěnci jsou pro účely reformy rozděleni do 3 skupin podle data narození a tedy i podle roku odchodu do starobního důchodu s ohledem na postup reformy systému. Pro ročník narození 1945 a osoby starší zůstává plně v platnosti stávající systém PAYG. Na osoby narozené v letech 1946 – 1974 se vztahují jednak pravidla současného důchodového systému, jednak pravidla rovného důchodu a budou pobírat kombinovaný důchod. Pojištěnci narození v roce 1975 a později již budou pobírat rovný důchod, který bude mzdově valorizován.

Statutární věková hranice se bude zvyšovat na 65 let pro muže i všechny ženy. Po sjednocení dojde k dalšímu zvýšení a v roce 2100 bude činit důchodový věk shodně pro muže i ženy 71 let. Varianta ODS znemožňuje předčasný odchod do důchodu.

Bezděková komise akcentuje nízkou míru výdajů na důchody, jež by se měla ustálit na hranici 6% HDP, ale zároveň poukazuje na nízký garantovaný příjem starobních důchodců, který s sebou může přinést určitá rizika zejména ve smyslu sociální udržitelnosti. Tento návrh totiž sice otevírá prostor pro soukromé spoření, ovšem neukládá jej jako povinnost. Dovolují si tvrdit, že větší část populace si nutnost privátního spoření na stáří neuvědomí a jistým důsledkem tohoto navrhovaného systému bude nedostatek příjmů a finančních zdrojů těchto osob vůbec a stát bude muset chtě-nechtě přistoupit k dalším reformním krokům.

Setrvání na trhu práce i po dosažení důchodového věku nevede ke zvýšení v budoucnu vypláceného důchodu, proto motivuje pojištěnce k odchodu do důchodu na zákonné věkové hranici.

4.3.3 Varianta ČSSD – NDC systém

ČSSD počítá i nadále se zachováním systému PAYG, kdy z odvodů do pojistného systému jsou současně vypláceny dávky. Novinkou ovšem bude vytvoření pomyslných individuálních účtů, na kterých budou mít všechny osoby přehled o svých odvodech na důchodové pojištění. Účty jsou skutečně jen pomyslné, v systému dochází ihned k redistribuci prostředků. Ze systému je vypočítán starobní důchod jako doživotní annuita, jež zohledňuje valorizaci důchodů. Výše starobních důchodů závisí na unisex dožití daného ročníku a výši zůstatku jedince na jeho pomyslném účtu v systému NDC. Pro nízkopříjmové skupiny bude garantován minimální důchod ve výši 1,2 násobku životního minima jednočlenné domácnosti.

Věková hranice pro odchod do starobního důchodu se zvyšuje postupně pro muže i pro ženy, a to na 65 let. Muži jí dosáhnou v roce 2030, ženy v letech 2033 – 2043 podle počtu dětí, které vychovaly.

Podle ČSSD měla reforma započít v roce 2007, v průběhu let by klesala váha systému PAYG a posiloval by se systém NDC. Transformační období končí rokem 2040, v němž se již plně uplatňuje NDC systém.

Expertní tým vyhodnotil variantu ČSSD jako příznivou pro osoby s průměrným a vyšším příjmem, které si v systému NDC polepší. Naopak asi 60% nově vyplácených důchodů bude pod hranicí chudoby, což je zhruba $\frac{1}{4}$ průměrné mzdy. Systém navíc motivuje osoby s vyššími příjmy k odkladu odchodu do důchodu a jednice s nízkými příjmy k odchodu do důchodu na zákonné věkové hranici. K setrvání na trhu práce jsou více motivovány ženy.

4.3.4 Varianta KDU-ČSL – Částečné dobrovolné vyvázání

KDU-ČSL přišla s myšlenkou založit důchodové zabezpečení na financování z více zdrojů. Její varianta by umožnila se z povinného systému PAYG vyvázat a odvádět povinně část svých odvodů do soukromých systémů za účelem zabezpečit si příjmy na stáří. Pro vybrané skupiny populace bude snížena výše pojistné sazby na důchodové pojištění. Rozhodnutí částečně se ze systému vyvázat, již nebude možné vzít zpět.

Věková hranice odchodu do důchodu bude činit 65 let pro muže a bezdětné ženy, pro ženy bude zachována redukce věkové hranice v závislosti na počtu vychovaných dětí.⁹⁷

Z fondového pilíře bude vyplácen starobní důchod jako doživotní annuita s tím, že budou různé úmrtnostní tabulky pro muže a ženy.

Podle hodnocení týmu bude tento systém atraktivní pro muže, kterých se vyváže asi 50%, zatímco ženy využijí této možnosti jen v 10% případů. Výsledkem reformy bude rovněž vysoká míra výnosu pro jedince s nízkými příjmy.

4.3.5 Varianta KSČM – Parametrická optimalizace

KSČM je nakloněna ponechání současného systému PAYG s tím, že se bude postupně zvyšovat věková hranice odchodu do starobního důchodu a pojistná sazba důchodového systému. Důchodový věk se bude zvyšovat od roku 2030 o 4 měsíce za kalendářní rok, až bude dosaženo věku 65 let, a to stejně pro muže i pro ženy, bez ohledu na počet vychovaných dětí. Cílovým rokem bude rok 2010, v němž dosáhne pojistná sazba takové výše, aby bylo kumulované saldo důchodového systému nulové.

Komise zhodnotila tento návrh jako dlouhodobě neudržitelný, obdobně jako základní variantu. Prvotně sice dojde ke zvýšení příjmů důchodového systému, ale současně se zhorší hospodaření v ostatních sektorech státního rozpočtu, tudíž nedojde k zlepšení jeho salda. KSČM rovněž podle hodnocení nepočítá se sekundárními efekty zvyšování pojistné sazby, jako je nezaměstnanost a přesun části pracovní síly do šedé ekonomiky. Budoucí důchodci budou mít sice garantován vyšší důchod, ovšem na úkor zmenšených příjmů v produktivním věku.

⁹⁷ srov. nález ÚS, sp. zn. 8/07 ze dne 23. března 2010

4.3.6 Komparace navrhovaných variant

Každá z politických stran připravila komplexní řešení důchodové reformy, které považuje z hlediska problémových kritérií za ideální. Ideální reforma by ovšem byla taková, která by zachovala nízkou věkovou hranici pro odchod do důchodů, nízkou sazbu pojistného a vysoké důchody pro všechny skupiny pojištěnců. Takové řešení ovšem není v současné době možné, a proto musely strany přijít s určitými ústupky, které se více či méně podobají ideálnímu modelu. Vždyť i Tým expertů považuje reformu za volbu typu „něco za něco“. Navíc konstatuje, že důchodová reforma musí být proto rozhodnutím politickým.

ČSSD a KDU-ČSL zvolily cestu výraznějšího snížení náhradového poměru. Zatímco KDU-ČSL počítá s výrazným snížením už kolem roku 2020, ČSSD až v letech 2050 – 2060. Rovněž ODS počítá s tímto krokem, a to zakotvit starobní důchod na 20% náhradového poměru. Výměnou za to budou nižší odvody pojistného. KSČM počítá se zachováním úrovně náhradového poměru ve výši 40%, daní za vysoké důchody budou ovšem vysoké odvody a zvýší se tak náklady na jedno pracovní místo.

Současný důchodový systém je velmi solidární. Varianta KSČM míru solidarity sama o sobě nemění, ale protože počítá se zvýšením pojistné sazby, ve svém důsledku ji prohlubuje. S prohloubením solidarity přicházejí i KDU-ČSL a ODS. Obě varianty ale snižují objem státem zajišťované solidarity (umožňují se ze systému vyvázat, resp. přichází s nízkým pojistným) a tak dávají pojištěncům možnost užít „uspořené“ prostředky k individuálnímu zabezpečení. ČSSD naopak snižuje míru solidarity a klade důraz na druhou zásadu systému – ekvivalenci. Systém NDC, který se uplatňuje například ve Švédsku,⁹⁸ přenáší větší míru odpovědnosti na jedince, což lze jednoznačně doporučit a podpořit. Nicméně zavedení tohoto systému je dlouhodobý proces a Česká republika nemůže s řešením příliš vyčkávat. Navíc ačkoliv se systém ve Švédsku uplatňuje velmi dobře, je potřeba zdůraznit, že Českou republiku odlišuje jiná demografická situace. Stárnutí populace u nás bude podle demografických prognóz mnohem razantnější a protože systém NDC je na demografický vývoj citlivý, zřejmě by přinesl nízké náhradové poměry.

⁹⁸ o švédském modelu je pojednáno detailněji v podkapitole 5.4

Ve svém důsledku to ale podle závěrů Bezděkovy komise znamená vysoké procento seniorů pod hranicí chudoby. Důvodem je především to, že ČSSD počítá s vázaností minimálního důchodu na životní minimum a nikoliv na průměrnou mzdu v ekonomice.

Závěrem bych shrnula, že o systému NDC lze uvažovat pro první pilíř důchodového systému za současné existence fondových schémat. Nejen stávajícího třetího pilíře v reformované podobě, ale rovněž i pilíře druhého, po kterém systém volá delší dobu.

K víře jednotlivých politických stran v odpovědný přístup občanů ke stáří, jakožto prostředku, kterým bude přenesena zodpovědnost na jedince a snížen podíl státních výdajů na důchody. ODS a KDU-ČSL sází na racionalitu občanů a jejich automatické dobrovolné odkládání prostředků na stáří formou penzijního připojištění. Obě strany rovněž důvěřují kapitálovým trhům. Naproti tomu ČSSD a KSČM dávají přednost zachování systému PAYG, neboť ve stabilitu kapitálových trhů nevěří.

4.4 Legislativní kroky v rámci důchodové reformy

Po nástinu demografických prognóz, východisek reformy, jejich možných variant a uvedení do problematiky důchodového systému bude cílem této podkapitoly popsat jednotlivé legislativní kroky, které již byly učiněny, popř. ty, o nichž ještě nepanuje shoda a budou do budoucna předmětem diskuze.

4.4.1 Legislativní vývoj v letech 1989 – 1992

Sociální reforma byla zahájena ihned po politických změnách v roce 1989. Nicméně o krocích, které byly podniknuty v této době nelze ještě hovořit jako o důchodové reformě, jednalo se o přípravu komplexní sociální reformy, jež je otázkou několika mnoho let.

V prvé řadě bylo nutné přizpůsobit tehdejší legislativu novým hospodářsko-politickým podmínkám. Významné kroky, které byly v této oblasti učiněny se týkaly především odstranění tzv. politických preferencí, což byly osobní důchody vyplácené podle politických zásluh a zrušení pracovních kategorií v roce 1992. Zatímco osoby samostatně hospodařící byly vy vyšších důchodů diskriminovány, spolu s rokem 1989 začal narůstat jejich počet a došlo k zrovnoprávnění jejich postavení. Prakticky všichni ekonomicky aktivní občané získali důchodové nároky za shodných podmínek.

4.4.2 Legislativní vývoj v letech 1993 – 1997

Toto období bylo možno nazvat jako druhou etapu sociální reformy. V oblasti důchodového pojištění byl přijat jednak zákon o penzijním připojištění se státním příspěvkem, který je účinný dodnes, ačkoliv v této práci bylo pojednáno o nutnosti reformy třetího pilíře. Český důchodový systém byl od té doby tvořen dvěma pilíři. Naprosto zásadním krokem bylo schválení zákona o důchodovém pojištění. Tento předpis stojí na pojistném, nikoliv zabezpečovacím principu jako dosavadní předpisy o sociálním zabezpečení. ZDP přinesl postupné zvyšování důchodového věku a jiný způsob výpočtu, což jsou zásadní změny v oblasti důchodového pojištění. ZDP je účinný dodnes, byť byl nesčetněkrát novelizován. Nejprve došlo ke zvýhodnění předčasných starobních důchodů, aby byla tato možnost v roce 2001 v rámci reformních opatření znevýhodněna. Došlo také k redukci zápočtu náhradních dob důchodového pojištění, které se od roku 1998 započítávaly jen ve výši 80%. V témže roce byla rovněž uzákoněna povinnost pracujících starobních důchodců sjednávat si pracovní úvazek na dobu určitou.

4.4.3 První etapa důchodové reformy

Období vlády sociální demokracie (od roku 1998) lze považovat za poslední, třetí etapu sociální reformy. V tomto období byly definitivně zahájeny přípravy reformy důchodového systému.

V první etapě důchodové reformy došlo k tzv. parametrickým změnám, které mají za úkol alespoň v rámci možností finančně stabilizovat systém. Nedošlo tedy ke změně systému jako takového, PAYG je i nadále zachován. Je ovšem potřeba poznamenat, že stávající systém se nemůže stát vyhovujícím jen prostřednictvím parametrických úprav, je nutné přikročit i k zásadním koncepčním změnám, které jsou předmětem druhé a třetí etapy důchodové reformy.

Nadále dochází k postupnému zvyšování důchodového věku podle ZDP. Jedná se o formu obrany proti výraznému snižování náhradového poměru či zvyšování státního deficitu. Tento krok byl schválen v roce 2003 v rámci tzv. reformy veřejných rozpočtů a muži budou odcházet do starobního důchodu v 63 letech, ženy mezi 59 a 63 lety. Kromě toho se počítá s dalším zvyšováním důchodového věku, a to na 65 let pro muže i pro ženy.

Poprvé by měli takto odcházet do důchodu v roce 2030 muži narození v roce 1965. Tento stav odpovídá současně platné a účinné úpravě důchodového věku v ZDP. Odborníci počítají s poklesem výdajů na důchody o 1,2 až 1,3% HDP, a to ve střednědobém a dlouhodobém horizontu. Zde si dovoluji poznamenat, že tento trend je patrný v celé řadě evropských států, kde buď mají hranici na 65 letech již nastavenou, nebo přijímají opatření, aby jí bylo v budoucnu dosaženo. V Norsku nebo na Islandu činí důchodový věk 67 let.

Dalším reformním opatřením je prodlužování potřebné doby pojištění, jde rovněž o parametrickou změnu. Pojistná doba byla prodloužena na 35 let, oproti 25 letům podle donedávna účinné právní úpravy. ZDP sice zachovává možnost nároku na starobní důchod i při kratší době pojištění, ovšem i ta se prodloužila z 15 na 20 let. Důvodem prodloužení jsou všechny demografické faktory, které ospravedlňují potřebu penzijní reformy. 25 let pojistné doby bylo zavedeno před více než 40 lety a nastalé změny zcela jednoznačně odůvodňují posunutí její hranice směrem nahoru. Doba pojištění se zvyšuje postupně z 25 na 35 let, a to každoročně od roku 2010. Poprvé musí získat tuto dobu osoby, jež dosáhnou důchodového věku po roce 2018.⁹⁹

V rámci důchodové reformy musí dojít k redukci tzv. náhradních dob pojištění, popř. zavést v těchto dobách alespoň určité platby pojistného ve snížených výměrách. Prvním krokem bylo zrušení doby studia jako náhradní doby, které se do 31. prosince 2009 započítávalo od dosažení věku 18 let po dobu prvních šesti let studia s tím, že pro vyšší procentní výměry bylo hodnoceno v rozsahu 80%. Studium, které probíhá po 1. lednu 2010 již není vůbec náhradní dobou pojištění a proto se do pojistné doby nezapočítává., ale doba studia získaná před tímto datem je i nadále posuzována jako náhradní doba pojištění. Smyslem tohoto opatření je korigovat rozsáhlý okruh náhradních dob pojištění, za které není placeno pojistné a do systému tak neplynou žádné prostředky, ačkoli jsou z něj čerpány. Doba studia byla vybrána jako náhradní doba pojištění, u níž je nejméně odůvodněné její financování v rámci solidarity základního důchodového pojištění. V Evropě jsou státy, jež dobu studia považují za náhradní dobu pojištění spíše výjimkou.¹⁰⁰

⁹⁹ § 29 ZDP

¹⁰⁰ např. Belgie, Německo či Švédsko, a to s určitými omezeními

Náhradní doby pojištění se do doby pojištění započítávají v rozsahu 80% s výjimkou doby vojenské služby, doby péče o dítě do čtyř let věku a doby péče o bezmocnou nebo závislou osobu, které se budou započítávat plně.

K souběhu pobírání starobního důchodu a současné výdělečné činnosti. Před účinností novely ZDP měli starobní důchodci několik možností. V pravé řadě mohli skončit pracovní poměr a stát se starobními důchodci. Za druhé odložit odchod do důchodu, zůstat výdělečně činnými a zvyšovat tak procentní výměru důchodu. A nakonec pobírat starobní důchod a být současně výdělečně činnými, a to za splnění zákonných podmínek. Procentní výměra se ovšem dále nezvyšovala. Od 1. ledna 2010 mohou starobní důchodci vykonávat výdělečnou činnost za současného pobírání částečného starobního důchodu s tím, že za každých 180 kalendářních dnů se zvyšuje procentní výměra o 1,5%. Tato úprava není v Evropě příliš obvyklá. Cílem zákonodárce zřejmě bylo přimět osoby, které dosáhly důchodového věku, zůstat alespoň částečně pracovní aktivní, neboť nepřevládá přílišná ochota odchod do starobního důchodu odkládat. Ze ZDP rovněž odpadla povinnost sjednávat se starobními důchodci pracovní poměr na dobu určitou nejdéle na dobu jednoho roku.

V první etapě důchodové reformy se počítá rovněž se zavedením třístupňové invalidity.

Lze shrnout, že první etapa důchodové reformy proběhla, naprostá většina zásadních změn nabyla účinnosti 1. ledna 2010.

4.4.4 Druhá etapa důchodové reformy

Druhá etapa reformy důchodového systému, která měla podle původních předpokladů proběhnout již v roce 2009 a od roku 2010 měl důchodový systém v reformované podobě fungovat, přichází se změnami parametrickými i koncepčními. V období těsně před volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky je jen velmi obtížné, zda budou tato opatření – byť zcela zásadní a nutná – přijata a v jaké podobě. Již výše bylo zdůrazněno, že podoba důchodové reformy je otázka politická, nikoli právní či ekonomická. Druhá etapa důchodové reformy je zatím pouze ve stádiu příprav.

Stěžejními úkoly druhé etapy důchodové reformy jsou:

- vytvoření rezervního důchodového fondu z příjmů z privatizace,
- oddělení majetku penzijních fondů od majetku účastníků,
- podpora čerpání doživotních penzí z penzijního připojištění a
- motivace k vyšším příspěvkům účastníků a zaměstnavatelů.

Vytvořením rezervního fondu se počítá se vznikem dobrovolného spořicího pilíře, do kterého by plynuly prostředky jednak z prodeje státního majetku a jednak z výnosů z dividend, jednalo by se tedy o kombinované financování. Financování základního důchodového pojištění by bylo odděleno od státního rozpočtu.

Dále se počítá se zavedením plateb státu za náhradní doby pojištění, což umožní snížit sazbu pojistného na důchodové pojištění a bude znamenat pozitivní dopad na trh práce. Prostředky na tyto platby ze státního rozpočtu mají být získány z ekologických daní.

Pro oblast penzijního připojištění, resp. spoření je připraven návrh zákona o penzijním spoření. O něm bylo pojednáno v podkapitole 3.3.6 Návrh zákona o penzijním spoření.

4.4.5 Třetí etapa důchodové reformy

Rovněž třetí etapa reformy penzijního systému je zatím připravena pouze v hrubých rysech, k realizaci zatím nedošlo.

V třetí etapě by mělo dojít k poměrně důležité koncepční změně. Bude sice i dále zachován systém PAYG, ovšem reforma přináší určitou diversifikaci příjmů ve stáří. Všichni pojištěnci se budou moci rozhodnout, zda jejich starobní důchod bude plynout ze stávajícího systému PAYG, či zčásti rovněž z dobrovolného spořicího pilíře důchodového systému. Tento pilíř by měl být založen na možnosti částečného vyvázání se ze základního systému (tzv. opt-out) a část povinných příspěvků by plynula na individuální soukromé pojištění. Volbou pojištěnců by tedy nebylo to, zda příspěvky budou či nebudou platit, ale pouze jaké budou zdroje financování jejich důchodů. V každém případě ale bude plynout část důchodů ze základního systému, neboť toto reformní opatření počítá pouze s možností částečného vyvázání, nikoliv vyvázání úplného. Druhou část důchodu by tvořil důchod vypočtený podle výše zůstatku na individuálním účtu. Rozhodnutí ze systému se částečně vyvázat by bylo konečné a nebylo by možné vzít jej zpět.

Tento krok vychází z návrhu KDU-ČSL, určitou podobnost lze spatřovat i ve variantě ODS. Nicméně ta nepočítala s povinnými odvody na individuální zabezpečení, jejichž nedostatek byl popsán v podkapitole 4.3.

4.4.6 Současný stav

V lednu 2010 byl ustaven tzv. Poradní expertní skupina, která navazuje na práci Výkonného týmu z let 2004 – 2005 a jeho činnost je omezena funkčním obdobím vlády, nejdéle do konce června 2010. Jejím úkolem je analyzovat současnou důchodovou problematiku a doporučit možné reformní kroky budoucí vládě. Lze shrnout, že PES bude aktualizovat data uvedená v Závěrečné zprávě z roku 2004 s ohledem na budoucí demografický a ekonomický rozvoj v České republice.¹⁰¹

¹⁰¹ podkapitola 4.4 byla zpracována podle Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení, 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-032-4, s. 34 – 35, Příb, J. Konkrétní legislativní kroky v důchodové reformě v České republice. In Důchodová reforma v České republice, ve Švýcarsku a ve Francii. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2007. ISBN 80-85889-92-7. s. 75 – 77, Národní strategická zpráva o přiměřených a udržitelných důchodech, 2005, Závěrečná zpráva výkonného týmu, 2004, <<http://www.reformaduchodu.cz>>, <<http://www.finance.cz>>

5. Důchodová reforma ve vybraných evropských státech

V poslední kapitole této diplomové práce bude pojednáno o již provedených nebo probíhajících důchodových reformách ve Velké Británii, Francii a Švédsku. Tyto tři státy jsem zvolila pro popis tamějšího stavu a následnou komparaci výsledků důchodových reforem záměrně. Každý z nich reprezentuje jeden z obecně uznávaných teoretických modelů sociálního státu, o nichž bude pojednáno v následující podkapitole. Na jednotlivých modelových státech bude tedy možné pozorovat jejich typické charakteristiky v přístupu k sociálnímu zabezpečení. Je proto nezbytné v úvodu popsat teoretickou typologii sociálních států.

5.1 Základní modely sociálního státu

Vymezení pojmu sociální stát není jednoduché, protože o jeho obsahu nepadá obecná shoda. Spolu s vývojem samotného sociálního státu se rozvíjely i teorie, které se jím zabývaly a které přinášely různé definice. Například Miloš Večeřa definuje sociální stát jako stát, v němž demokraticky organizovaná moc prostřednictvím sociálního zákonodárství a státní správy garantuje minimální příjem pro jedince a rodinu na úrovni životního minima, poskytuje sociální zabezpečení umožňující předejít, zmírnit nebo překonat sociální rizika s cílem zajistit přiměřenou minimální úroveň sociálního bezpečí a sociální suverenity a zajišťuje kvalitní úroveň odpovídajících služeb pro všechny občany bez rozlišení společenského statusu.¹⁰² Obecně je sociální stát považován za jednu ze základních charakteristik moderního státu a usiluje o zajištění blahobytu svým občanům.

Jednoznačná shoda nepadá ani co se týče teoretického rozdělení sociálního státu. Nicméně s poměrně podporovanými typologiemi přišli zejména britský profesor Richard Titmuss, jenž rozlišil nejprve dva a později i třetí typ sociálního státu, a to reziduální sociální stát, institucionální sociální stát a pracovní výkonový sociální stát¹⁰³; a dánský

¹⁰² Večeřa, M. Sociální stát: Východiska a přístupy, 1. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 1993. ISBN 80-901424-6-X. s. 50 – 51

¹⁰³ srov. např. Večeřa, M. Sociální stát: Východiska a přístupy, 1. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 1993. ISBN 80-901424-6-X. s. 71 a Francová, H. – Novotný, A. Sociální politika v základech, 1. vydání.

politolog a sociolog Gøsta Esping-Andersen. Esping-Andersenova teorie¹⁰⁴ bývá v odborných publikacích, které se zabývají sociální politikou či sociálním zabezpečením citována velmi často, proto i následující podkapitoly budou vycházet z této typologie. Esping-Andersen pracoval s mírou dekomodifikace a způsobem stratifikace jednotlivých sociálních států a jako další rozlišovací kritérium vzal v potaz vztah mezi státem, trhem a rodinou. Esping-Andersen považuje občana za jednu z komodit trhu, pokud je jeho postavení na trhu zcela závislé. Míra dekomodifikace potom vyjadřuje míru nezávislosti uspokojení sociálních potřeb osob na trhu. Sociální stratifikace znamená určité rozvrstvení společnosti podle podílu na statcích, které ta která společnost považuje za nedostatkové, vzácné; společnost netvoří homogenní celek. V tomto případě je tímto statkem materiální blahobyť. Sociální politika má usilovat o jistou rovnost ve společnosti a podle konkrétního stavu a potřeby vystupuje k řešení stát. Na základě výše popsaných kritérií rozlišuje Esping-Andersen liberální sociální stát, konzervativní sociální stát a sociálně-demokratický sociální stát, které zajišťují své občany pro případ totožných sociálních událostí, ovšem rozdíly figurují v použitých nástrojích a způsobech financování. Žádný z uvedených modelů se nevyskytuje ve své čisté podobě, jednotlivé modely se stále více prolínají. Přehledné srovnání jednotlivých modelů sociálního státu viz. Tabulka č. 5: Modely sociálního státu a jejich základní charakteristiky.

5.1.1 Liberální model sociálního státu

Základní myšlenkou liberálního sociálního státu je názor, že jedinci, jakožto nositelé práv a povinností, nesou vlastní odpovědnost za svůj blahobyť. Předpokládá se, že většina společnosti je soběstačná, odpovídá za své osobní poměry a životní úroveň a to tak, že získává svoje příjmy prostřednictvím trhu.¹⁰⁵ Skromná sociální pomoc nastupuje teprve tehdy, když se jedince ocitne na dně společnosti a není schopen nést odpovědnost za svou existenci.

Praha: Triton, 2008. ISBN 978-80-7387-125-3. s. 97 – 99

¹⁰⁴ publikována v díle *The Three Worlds of Welfare Capitalism*

¹⁰⁵ míra dekomodifikace je tak u liberálního modelu sociálního státu nejmenší

Liberální model je chápán jako koncept minimálního sociálního státu¹⁰⁶, který se vyznačuje finanční nenáročností, neboť dávky v něm jsou relativně nízké a slouží k pokrytí základních potřeb. Abrahám rovněž poukazuje na sekundární efekty spojené s – pro liberální model typickým – třídně politickým dualismem, jako je např. kriminalita.¹⁰⁷

Tím, že liberální model zaručuje pouze dávky v nezbytné minimální výši a stimuluje k účasti na soukromých systémech sociálního pojištění, kterým je zejména penzijní připojištění, podporuje účast jedinců na trhu práce.¹⁰⁸

Evropské státy, ve kterých se – s drobnými odchylkami – tento model sociálního státu uplatňuje, jsou Velká Británie, Irsko a Švýcarsko. Kromě toho se prosadil ve Spojených státech amerických, Kanadě a Austrálii.

5.1.2 Konzervativní model sociálního státu

Konzervativní model sociálního státu vychází z toho, že stát má svým občanům v případě některé sociální události poskytnout takovou míru zabezpečení, která bude alespoň přibližně odpovídat jejich předchozí životní úrovni. Tento model se vyznačuje rozsáhlým systémem pojistného, do kterého subjekty nejprve přispívají a v případě potřeby z něj také čerpají. Sociální pomoc je z velké části financována právě pojistným. Večeřa považuje stát za zdroj sociálního zabezpečení namísto trhu u liberálního modelu.¹⁰⁹

Zatímco liberální model považuje sociální pomoc za poslední instanci, nemá preventivní charakter, konzervativní model vychází z předpokladu, že prevence vzniku sociálních problémů je po všech stránkách účinnější než jejich následné řešení.¹¹⁰

Typickými evropskými představiteli jsou Francie, Německo, Rakousko, Belgie a Itálie.

¹⁰⁶ Abrahám, J. Komparativní ekonomika EU, 1. vydání, Praha: MAC, 2008. ISBN 978-80-86783-34-5. s. 136

¹⁰⁷ tamtéž

¹⁰⁸ Munková, G. a kol. Sociální politika v evropských zemích, 1. vydání, Praha: Karolinum, 2004. ISBN 80-246-0780-8. s. 51

¹⁰⁹ Večeřa, M. Sociální stát: Východiska a přístupy, 1. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 1993. ISBN 80-901424-6-X. s. 72

¹¹⁰ Abrahám, J. Komparativní ekonomika EU, 1. vydání, Praha: MAC, 2008. ISBN 978-80-86783-34-5. s. 137

5.1.3 Sociálně-demokratický model sociálního státu

Sociálně-demokratický model nedůvěřuje tolik trhu a spoléhá na rozsáhlou redistribuci HDP a na rozdíl od dvou předchozích modelů neklade důraz na rodinu, jakožto prvotní pomoc při poklesu životní úrovně vlivem sociální události; míra dekomodifikace je zde vysoká. Vychází z principů rovných příležitostí pro všechny a univerzalizmu, tedy zahrnutí zásadně všech vrstev společnosti do systému.

Typickým prvkem je vysoká míra solidarity bohatých s chudými a s tím spojená ochota přispívat do nákladného systému, jenž je financován především z daní z příjmů fyzických osob, proto je jeho zásadním atributem vysoká zaměstnanost.¹¹¹

Tento model se vyskytuje nejméně často a jeho klasickými představiteli jsou skandinávské země – jednoznačně Švédsko a Norsko, určité odchylky vykazují Norsko a Dánsko.

5.1.4 Ostatní modely sociálního státu v Evropě

Kromě výše popsaných základních modelů rozlišuje Abrahám¹¹² ještě jihoevropský model sociálního státu a středo- a východoevropský model sociálního státu. U evropských států, které Esping-Andersen ve své typologii nezmiňuje, shledává určité shodné obecné znaky, pro které je možno tyto země také zařadit pod některý z modelů. Pro úplnost považují za vhodné se o nich alespoň okrajově zmínit.

Státy, které jsou zahrnuty do jihoevropského modelu – Španělsko, Řecko, Portugalsko a Itálie¹¹³ – se vyznačují nižšími výdaji na sociální politiku a nižší mírou zajištění nízkopříjmových skupin ohrožených chudobou. Navíc je charakteristickým znakem tohoto modelu silná úloha rozvětvených rodin, které nastupují jako primární pomoc v případě sociální události.

¹¹¹ tamtéž, str. 138

¹¹² Abrahám, J. Komparativní ekonomika EU, 1. vydání, Praha: MAC, 2008. ISBN 978-80-86783-34-5. s. 139 – 140

¹¹³ Abrahám se zřejmě neztotožňuje s názorem ostatních autorů, kteří považují Itálii za představitele konzervativního modelu

Středo- a východoevropský model nachází uplatnění v postkomunistických zemích. Abrahám diverzifikuje mezi pobaltskými zeměmi, kde se uplatňuje koncepce postsocialistická-liberální a státy střední Evropy, kde se setkáváme s postsocialistickým-kontinentálním modelem. První jmenovaný vykazuje určité znaky podobnosti s liberálním modelem, především nízký stupeň sociální ochrany, zatímco druhý jmenovaný se svou povahou přibližuje konzervativnímu modelu. Oba dva podtypy se vyznačují relativně nedávnou transformací z kolektivistického sociálního státu, pro nějž byl charakteristický velkorysý sociální systém, na systém založený na pojistném s výraznou redukcí štedrých sociálních dávek.

Tabulka č. 5: Modely sociálního státu a jejich základní charakteristiky.

Modely sociálního státu a jejich základní charakteristiky			
	model sociálního státu		
Jednotlivá kritéria modelu	liberální	konzervativní	sociálně-demokratický
míra dekomodifikace	nízká	střední	vysoká
míra redistribuce	nízká	střední	vysoká
objem sociálních příspěvků od občanů	nízký	střední	vysoký
objem sociálních dávek občanům	nízký	střední	vysoký
hlavní (a další) nositel sociální politiky	jednotlivec, rodina (stát)	rodina (stát)	stát (rodina, jednotlivec)
klienti sociální politiky	sociálně potřební	většina občanů	všichni členové společnosti
role trhu	velká	střední	malá
vybraný představitel	Velká Británie	Francie	Švédsko

Zdroj: Francová, H. – Novotný, A. Sociální politika v základech, 1. vydání. Praha: Triton, 2008. ISBN 978-80-7387-125-3. s. 142 a vlastní znázornění z výše uvedených údajů.

5.2 Důchodová reforma ve Velké Británii

Velkou Británií (dále jen „VB“) jsem zvolila pro ilustraci liberálního modelu sociálního státu na konkrétním případě. Ještě zdůrazním, že Severní Irsko má svou vlastní úpravu důchodového zabezpečení, proto se jím nebudu v této práci dále zabývat.

Stejně jako v jiných evropských státech, i zde jsou hlavními příčinami potřeby reformy důchodů stále se zvyšující věk obyvatelstva a nízká porodnost.¹¹⁴ K nárůstu starých osob došlo především v 70. letech 20. století a s dalším nárůstem seniorů v populaci se počítá po roce 2010, proto reforma i nadále trvá. Důležitým impulsem reformních kroků byly také ekonomické problémy v 70. letech, o nichž je pojednáno dále.

5.2.1 Vývoj důchodového zabezpečení ve Velké Británii

Ve VB se sociální politika plně rozvinula až po 2. světové válce; před ní byl položen pouze neúplný základ sociálního zabezpečení pro případ stáří. Tehdejší labouristická vláda přijala reformní opatření,¹¹⁵ která spočívala na poměrně mírných podmínkách. Těmi byly rovné příspěvky do systému a na oplátku poskytované paušální dávky. V této koncepci, která bývá nazývána jako ochrana občanů od kolébky po hrob,¹¹⁶ nebyly až do 70. let minulého století učiněny zásadnější změny. Základní penze poskytované ze systému byly nízké, a proto byl v roce 1959 přijat zákon, který zavedl schéma doplňkových důchodů. Od roku 1975 se začíná rozvíjet schéma SERPS – důchodů, jejichž výše je odvozená ze mzdy. Byly určeny těm, kteří neměli nárok na zaměstnavatelské doplňkové důchody. Bylo možno se vyvázat do podnikových schémat a snížit tak odvody do národního pojištění.

V roce 1979 se vlády ujala Margaret Thatcherová a ve VB dochází k odklonu od keynesiánské politiky a přechodu na neoliberalismus, který přináší posílení individuální odpovědnosti. Ekonomické problémy přinesly potřebu snížení státních výdajů. V roce 1980 začínají být důchody vázány na ceny namísto výdělků a snižuje se tak náhradový poměr.

¹¹⁴ ve VB činí průměr asi 1,7 dítěte na jednu matku

¹¹⁵ zákon o národním pojištění z roku 1946

¹¹⁶ Munková, G. a kol. Sociální politika v evropských zemích, 1. vydání, Praha: Karolinum, 2004. ISBN 80-246-0780-8. s. 76

Roku 1995 jsou potom zpřísněna pravidla pro podniková schémata a je rozhodnuto o zvyšování důchodového věku pro ženy.

Vláda Tonyho Blaira přišla v oblasti důchodového pojištění s požadavkem zavedení druhého státního důchodu pro chudé, kteří nejsou schopni zajistit si vlastní důchod, což se stalo v roce 2002.¹¹⁷ Druhým významným přínosem je motivace osob s průměrnými výdělky k participaci na třetím pilíři důchodového systému.

V roce 2006 vyvrcholily plány dalšího postupu reformy v dokumentu vlády nazvaném Zabezpečení ve stáří: vstříc novému důchodovému systému (Security in retirement: towards a new pension system).¹¹⁸ Jeho cílem je motivovat stále více lidí k plánování důchodu a individuálnímu spoření. Tento dokument přichází s plánem na příštích 40 let a akcentuje snížení poměru státních a soukromých důchodů do roku 2050 tak, aby soukromé důchody pokrývaly 60% příjmů oproti současným 40%.

5.2.2 Současný systém důchodového pojištění

Pro liberální model sociálního státu je charakteristická nízká míra intervence státu do sociální sféry, proto je na začátek vhodné poznamenat, že státní penze pokrývají jen část příjmů společnosti. Ve srovnání s jinými modely sociálního státu plyne seniorům z nestátních fondů velká část jejich příjmů.

Důchodový systém je tvořen třemi pilíři. První představují státní důchody, druhý zaměstnanecké schéma a třetí jsou osobní penze a podílnické penze.¹¹⁹

První pilíř je povinný pro zaměstnance a OSVČ, které dosahují určitého příjmu; existuje i možnost dobrovolné účasti na systému. Přispívají do něj jak zaměstnanci, tak zaměstnavatelé. Jedná se o systém PAYG a vyplácejí se z něj tři druhy penzí – základní státní důchod (Basic State Pension, dále jen „BSP“), doplňkový státní důchod (Additional State Pension nebo také State Second Pension, dále jen „ASP“) a odstupňovaný starobní důchod (Graduated Retirement Pension, dále jen „GRP“). Kromě toho je ze systému

¹¹⁷ původně reformovaný SERPS

¹¹⁸ <<http://www.dwp.gov.uk/policy/pensions-reform/security-in-retirement/>> [citováno 6. května 2010]

¹¹⁹ Pollnerová, Š. a kol. Charakter nositelů důchodového pojištění. VÚPSV. 2008. s. 138; <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_285.pdf> [citováno 5. května 2010]

poskytován ještě určitý minimální příjem pro osoby s prokazatelně nízkými příjmy (Pension Credit, dále jen „PC“).

Nárok na BSP vzniká dosažením věku 65 let pro muže, pro ženy se začal v roce 2010 postupně zvedat důchodový věk z 60 na 65 let.¹²⁰ Vedle důchodového věku je potřeba splnit i podmínku potřebné doby pojištění, která je ve VB poměrně složitě definovaná a činí od 30 do 44 let.¹²¹ Do pojistné doby se započítává jako náhradní doba pojištění pouze doba péče o dítě nebo postiženého člena rodiny.¹²² Během pojistné doby přispívají občané pravidelně do národního pojistného systému (dále jen „NI“), ze kterého v budoucnu čerpají dávky. V roce 2010 činí BSP 97.65£ za týden (paušální částka), pro vdané ženy je nižší.¹²³ Osobám starším 80 let, které nemají nárok na BSP nebo nedosahují dostatečné částky, náleží tzv. Over 80 Pension, jež není závislá na příspěvcích do NI. Britská právní úprava nezná možnost předčasného odchodu do starobního důchodu.¹²⁴

Na ASP¹²⁵ vzniká nárok za stejných podmínek jako u BSP, jedná se o formu příjmů navíc k BSP. Rozdíl mezi ASP a BSP spočívá v tom, že výše ASP je závislá výlučně na průměrné výši příjmů za celý život. Započítávají se ovšem příjmy od roku 1978, kdy byl zaveden SERPS – státní důchodové zabezpečení vázané na příjem. Není nutné pobírat BSP, aby vznikl nárok na ASP.

GRP náleží pouze osobám, které platily v letech 1961 – 1975 příspěvky v relaci ke mzdě a je rovněž závislý na výši příjmů. Nárok na něj může vzniknout bez ohledu na nárok na BSP či ASP.¹²⁶

¹²⁰ s jeho růstem se i nadále počítá, a to až do roku 2046

¹²¹ k redukci na 30 let došlo k 6. dubnu 2010 (The Pensions Act 2007)

¹²² srov. pojistné doby v České republice

¹²³ <http://www.direct.gov.uk/en/Pensionsandretirementplanning/StatePension/Basicstatepension/DG_10014671> [citováno 5. května 2010]

¹²⁴ Britové odcházejí do důchodu průměrně v 62,6 letech

¹²⁵ do dubna 2002 existoval jako tzv. SERPS, ASP je postupně reformovaný SERPS

¹²⁶ <http://www.helptheaged.org.uk/en-gb/AdviceSupport/FinancialAdvice/Pensions/StateRetirementPension/as_statepen_180106_2.htm> [citováno 5. května 2010]

PC zajišťuje minimální příjem osobám ve věku 60 a více let a je vázán na příjmy, úspory a další pobírané dávky.

Druhý pilíř důchodového pojištění tvoří zaměstnanecká schémata a jsou dominující formou soukromého penzijního pojištění ve VB. Zaměstnanecké schéma může mít podobu příspěvkového, do kterého přispívají jak zaměstnanci, tak zaměstnavatelé, nebo nepřispěvkového, do něž přispívají pouze zaměstnavatelé. Kromě toho se může jednat o systém dávkově definovaný (salary related scheme), kdy částka z něj plynoucí je odvislá od příjmů a doby, po kterou do systému zaměstnanec přispíval. Příspěvkově definovaný systém (money purchase scheme) je charakteristický dávkami, které jsou odvozeny od naspořených a zhodnocených prostředků. Právní úprava ve VB apeluje na zaměstnavatele, aby umožnili zaměstnancům účastnit se druhého pilíře důchodového pojištění.¹²⁷ Účastníci systému jsou zvýhodněni možnostmi daňových odpočtů. Těmito nástroji je zajištěna dostatečná účast společnosti na druhém pilíři a je tak přenesena velká část odpovědnosti za příjmy jednotlivců ve stáří ze státu přímo na ně. Již dlouhodobě se zaměstnaneckých schémat účastní zhruba 1/2 všech zaměstnanců. Od roku 2012 budou všichni zaměstnanci, kteří dosud nejsou v některém vhodném systému, automaticky zahrnuti do penzijního systému zaměstnavatelem.

Třetí pilíř představují především dva druhy penzí – osobní penze a podílnické penze. Osobní penze jsou vhodné především pro osoby, které jsou „na volné noze“, nezaměstnaní, ale schopni platit příspěvky, či zaměstnanci, jejichž zaměstnavatelé nenabízejí zaměstnanecké schéma. Spoření na ně poskytují obvykle banky či pojišťovny. Příspěvky mohou platit jak účastníci sami, tak i třetí osoby za ně. Ze systému jsou potom vypláceny buď pravidelné dávky nebo jednorázová částka. Jejich výše opět závisí na celkové naspořené částce a jejím zhodnocení, neboť fond tyto prostředky stanoveným způsobem investuje. Pobírat dávky ze systému je od roku 2010 možno zásadně při dosažení 55 let, nicméně pobírání důchodu může být odloženo až do věku 75 let.¹²⁸

¹²⁷<http://www.direct.gov.uk/en/Pensionsandretirementplanning/Companyandpersonalpensions/CompanyPensions/DG_10026701> [citováno 5. května 2010]

¹²⁸<<http://www.direct.gov.uk/en/Pensionsandretirementplanning/Companyandpersonalpensions/PersonalPensi>

Podílnické penze – druh osobních penzí – byly zavedeny v roce 2001 a jsou řešením pro osoby, které mají nízké příjmy a nemají přístup k zaměstnaneckým schémátům, která bývají obvykle výhodnější. Účastníci prvního pilíře se z něj mohou vyvázat a jejich příspěvky do NI poplynou do osobních, popř. podílnických fondů.¹²⁹ Ty jsou vybudovány na fondovém principu, do kterého účastníci pravidelně přispívají. Placení příspěvků je možné bez sankce na určitou dobu pozastavit. Naspořené prostředky jsou investovány za účelem zhodnocení. Britská vláda stanovila pro podílnické penze určité minimální standardy, které mají účastníkům zajistit hodnotu, flexibilitu a jistotu. Výše příspěvků začíná na 20£ týdně. Maximální částka, kterou lze do systému platit se odvíjí od dosahovaných výdělků a věku pojištěnce k 6. dubnu každého roku.

5.2.3 Reformní kroky po roce 2010

V roce 2012 vstoupí v účinnost opatření, která představil Pension Act 2008. Tato opatření jsou zacílena na posilování individuálního spoření. Mělo by tak dojít ještě k většímu prohloubení odpovědného přístupu jednotlivců. Klíčovým opatřením je povinnost zaměstnavatelů připravit vhodná zaměstnanecká schémata a do nich zahrnout všechny zaměstnance, kteří přicházejí v úvahu, tj. jsou ve věku 22 let až důchodový věk pro BSP a nejsou ještě účastníky žádného schématu. Kromě toho by měla vzniknout nová úsporná forma spoření – tzv. NEST, jež bude zaměřena na osoby, které dosahují průměrných či nízkých příjmů. Asi čtvrtina všech obyvatel VB si do soukromých fondů vůbec nespoří. Pokud by nebyly do některého fondu zařazeny povinně, znamenalo by to nedostatek prostředků ve státním rozpočtu na důchody pro tyto osoby.

Pensions Act z roku 2007 navíc směřuje k dalšímu odstraňování rozdílů mezi muži a ženami, snaží se rovněž o větší zrovnoprávnění osob, které pečují o děti nebo postižené členy rodiny.¹³⁰

[ons/DG_4017726](#)> [citováno 5. května 2010]

¹²⁹ tato možnost skončí k 6. dubnu 2010

¹³⁰ <<http://www.dwp.gov.uk/policy/pensions-reform/>> [citováno 5. května 2010]

5.3 *Důchodová reforma ve Francii*

Francie reprezentuje konzervativní model sociálního státu. I zde probíhá zhruba dvacet let důchodová reforma, jejíž prosazení je ovšem mimořádně obtížné, proto ještě neskončila a s dalšími kroky se počítá.

5.3.1 **Východiska důchodové reformy a dosavadní kroky**

Demografické prognózy nejsou pro francouzský důchodový systém příznivé. V podstatě lze říci, že se potýká se stejnými problémy jako Česká republika. Nízká míra porodnosti,¹³¹ prodlužující se délka života a zvyšující se podíl obyvatelstva v důchodovém věku¹³² celkově negativně působí na systém PAYG, do kterého je tak odváděn stále menší objem prostředků za současné zvyšující se potřeby z něj čerpat. Toto znamená buď zásadní parametrické změny penzijního systému, nebo jeho transformaci koncepční. Další skutečností, která svědčí pro reformu, je přílišná mezigenerační solidarita, která nejenže není dostatečným nástrojem v boji proti chudobě, ale je demotivujícím faktorem pro vysokopříjmové skupiny. Těm se zpravidla ze systému dostane pouze zlomek toho, co do něj odvedli. Francie, na rozdíl od České republiky, nebojuje s nízkým reálným věkem odchodu do důchodu. Co se týče náhradních dob pojištění, je v obou státech situace velmi podobná, která opět znamená vysoké výdaje pro systém. Na závěr je vhodné ilustrovat určitá ekonomická data. V roce 2010 činí deficit francouzského důchodového systému 32 miliard €. To znamená, že jeden z deseti důchodů není v současné době financován a jeho výplata prohlubuje deficit. V roce 2030 je za současného stavu odhadován na 70 miliard € a v roce 2050 dokonce na 102 miliard €. ¹³³

V zásadě lze říci, že ve Francii dosud proběhly dvě fáze reformy; i nadále reforma pokračuje. První fáze proběhla již v 90. letech a týkala se soukromého sektoru. Druhá fáze pro veřejný sektor proběhla až v 21. století, a to z důvodu podstatně obtížnějšího prosazení,

¹³¹ ačkoliv ta je ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi poměrně vysoká, činí v průměru 2,0 děti na jednu matku

¹³² podle údajů Eurostatu představují osoby starší 65 let ve Francii 16% populace a bude se neustále zvyšovat až na 27% v roce 2050

¹³³ <<http://www.retraites2010.fr/le-deficit-de-notre-systeme-de-retraite>> [citováno 6. května 2010]

ač o její nutnosti obecně nebylo sporu. Jakýkoli zásah do stávajícího systému je ve Francii vždy pod drobnohledem veřejnosti a zřídka se obejde bez demonstrací a stávek.¹³⁴

Prvním, poněkud krátkozrakým opatřením, bylo snížení věkové hranice pro odchod do důchodu v roce 1982, a to v 60 letech za současného přispívání do systému po dobu alespoň 150 čtvrtletí.¹³⁵ Tímto krokem nebyla absolutně reflektována nepříznivá demografická prognóza, která se projevila časem na systému PAYG. Tento nedostatek systému byl v roce 1993 vyrovnán zvýšením počtu čtvrtletí, a to na 160, tedy z 37,5 roku na 40 let, aby byl zachován nárok na důchod v plné výši. Od roku 1993 se důchod rovněž počítal z 25 nejlepších výdělečných let namísto dosavadních 10.¹³⁶ Tyto reformní kroky byly přijaty bez větších potíží, a to hned z několika důvodů. Jednak se týkaly soukromého sektoru, který není v takové míře zastoupen odbory a jednak proto, že byla zachována možnost odchodu do důchodu v 60 letech s nárokem na plnou penzi, pakliže byly splněny aktuální parametry.

V roce 1995 měla započít druhá fáze reformy, v níž mělo dojít k prodloužení pojistné doby na 40 let pro veřejný sektor. Tento záměr se setkal s natolik negativními reakcemi, že byl opuštěn. Důvodem nevole bylo prestižní postavení úředníků státního sektoru, které je spojeno s výhodnějšími důchody, jak je rozebráno dále. Nemalou roli samozřejmě sehrály odbory, které mají ve Francii tradičně velmi silné postavení. Než byly provedeny další kroky reformy, byl v roce 1999 vytvořen Penzijní rezervní fond (FRR). Nutnost reformy se naplno projevila krátce nato, a proto byl v roce 2003 přijat tzv. Fillonův zákon. Ten přinesl tyto změny: sjednocení doby přispívání v režimu veřejném a soukromém (160 čtvrtletí), postupné zvyšování této doby, zavedení mechanismu krácení důchodu pro případ předčasného odchodu do důchodu a jeho navyšování při odkladu odchodu do důchodu a indexaci penzí podle cen, nikoliv podle příjmů pracujících. Tato reforma ovšem soukromý a veřejný sektor pouze sblížila, nedošlo k plnému sjednocení,

¹³⁴ naposledy Francouzi stávkovali v březnu 2010

¹³⁵ Labrode, J.-P. La réforme des pensions de retraite en France. In *Důchodová reforma v České republice, ve Švýcarsku a ve Francii*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2007. ISBN 80-85889-92-7. s. 23

¹³⁶ tamtéž, str. 24

s nímž ani do budoucna nelze počítat.

Speciální režimy důchodového systému byly reformovány v roce 2007. Provedené změny byly v podstatě totožné jako ty, které přinesl zákon z roku 2003.

5.3.2 Stávající důchodový systém

Francouzský důchodový systém je ve svém základu třípilířový, nicméně jedná se o velmi členitý systém. První pilíř tvoří povinný základní důchodový systém (le régime de base), druhý pilíř je představován povinným doplňkovým zaměstnaneckým důchodovým systémem (le régime de la retraite complémentaire) a třetí pilíř je tvořen dobrovolným dodatečným důchodovým spořením.¹³⁷ Kromě tohoto systému existuje ještě příspěvek k dorovnání důchodového minima (minimum de veillesse) pro ty osoby, které dosáhly věku 65 let a nepobírají žádný či jen nízký důchod.

První pilíř je všeobecný, pokrývá prakticky všechny ekonomicky aktivní osoby, jež jsou rozděleny do tří skupin. 70% všech osob spadá do tzv. obecného zaměstnaneckého režimu (le régime des salariés du secteur privé), 20% do speciálních zaměstnaneckých režimů (les régimes spéciaux des salariés du secteur public) a zbývajících 10% tvoří OSVČ (les régimes des non-salariés).¹³⁸ Zvláštní režim se uplatňuje pro veřejný sektor, např. pro zaměstnance drah či horníky. Pro tyto skupiny pojištěnců jsou stanoveny určité výhody, jako například nižší důchodový věk či vyšší náhradový poměr, neboť jsou obvykle motivováni do systému více přispívat. Účastníci speciálních režimů se neúčastní druhého pilíře.

Obecný režim prvního pilíře je povinný pro všechny zaměstnance soukromého sektoru vyjma zemědělců. Jedná se o systém PAYG, do nějž přispívají všichni. Zaměstnanci přispívají 6,65% hrubé mzdy a zaměstnavatelé 8,3% hrubé mzdy měsíčně. Z obecného systému je vyplácen starobní důchod, na nějž vzniká pojištěncům nárok, pokud

¹³⁷ Holub, M. Náhradní doby pojištění v důchodových systémech vybraných evropských zemí. VÚPSV. 2007. s. 14; <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_258.pdf> [citováno 7. května 2010]

¹³⁸ < http://www.cnaf.fr/qui_sommes_nous/1er_regime_france/systeme_retraite.php> [citováno 6. května 2010]

dosáhli věku 60 let, účastnili se pojištění alespoň jedno čtvrtletí¹³⁹ a zásadně ukončili profesní kariéru.¹⁴⁰ Odchod do důchodu může být iniciován jednak zaměstnancem, a to buď předčasně, nebo při dosažení důchodového věku a jednak zaměstnavatelem, který ovšem musí respektovat zákonná ustanovení. Nesmí se totiž jednat – jak vyplývá z řady mezinárodních dokumentů – o ukončení pracovního poměru z důvodu získání nároku na starobní důchod. Výše starobního důchodu je odvislá od průměrné roční hrubé mzdy, procentní sazby a pojistné doby. Procentní sazba činí nejvýše 50%, a to pouze pro určité okruhy osob,¹⁴¹ pro ostatní je redukována. Systém se nově snaží motivovat pojištěnce, aby odchod do starobního důchodu odkládali a důchod jim procentuelně navyšuje za každé čtvrtletí dodatečné účasti na systému.¹⁴² Francouzi odcházejí do důchodu průměrně v 59,4 letech.¹⁴³

Speciální režimy prvního pilíře se vztahují především na zaměstnance veřejného sektoru a velkých podniků, v nichž má stát majoritní podíl. Těchto režimů je více než sto a zpravidla mají vlastní správu pro vybírání příspěvků a vyplácení dávek. Příspěvky do systému jsou stanoveny na 7,85% hrubé mzdy. Pojistná doba činí od roku 2008 stejně jako v obecném režimu 160 čtvrtletí a důchodový věk činí 55 či 60 let podle kategorie zaměstnanců. Jak bylo řečeno výše, náhradový poměr u těchto skupin osob je vysoký, v některých případech činí až 75%.

OSVČ jsou pro účely francouzského důchodového systému rozděleny do 4 skupin. Jejich vznik se datuje do 40. a 50. let 20. století. Donedávna se tato kategorie pojištěnců vyznačovala poměrně zásadní autonomií, nicméně poslední dobou vykazuje obdobné znaky jako obecný režim prvního pilíře. Těmi jsou důchodový věk a potřebná doba pojištění.

¹³⁹ pro nárok na plný starobní důchod je nezbytné přispívat do systému po dobu 150 – 160 čtvrtletí podle roku narození

¹⁴⁰ srov. podkapitolu 3.1.3

¹⁴¹ osoby, které dovršily 65 let, osoby, které dovršily 60 let a získaly potřebnou dobu pojištění a osoby, které splňují další dílčí podmínky

¹⁴² Pokud je tato doba mezi 1 až 4 čtvrtletími, důchodová dávka je zvýšena o 0,75%. Nad 4 čtvrtletí je to 1%, a po dosažení 65 let je to 1,25% za každé čtvrtletí, až do dosažení maximální přírážky ve výši 3%.

¹⁴³ <http://www.retraites2010.fr/video/quel-age-peut-prendre-sa-retraite> [citováno 6. května 2010]

Druhý pilíř – doplňkové důchodové systémy – byly původně určeny pro zaměstnance soukromého sektoru. V průběhu 20. století byl ale systém reformován, postupně se ho začaly účastnit i další kategorie zaměstnanců a od roku 1972 je ve Francii povinný pro všechny zaměstnance. Jeho cílem je zajistit další příjmy vedle starobního důchodu vypláceného z prvního pilíře. Druhý pilíř je rovněž vybudován jako systém PAYG na solidárním principu. Je spravován asi 135 pokladnami, jež fungují pod záštitou institucí Agirc (Všeobecná asociace důchodových institucí pro vedoucí pracovníky) a Arreo (Asociace pro doplňkový důchodový režim zaměstnanců), které jsou nevýdělečnými organizacemi. Příspěvky do druhého pilíře jsou trojího typu – základní smluvní příspěvek, doplňkové příspěvky podle smluvních sazeb a příspěvky pro Asociaci pro správu finančních fondů. Důchodový věk je stanoven na 65 let, v 60 letech je možno pobírat plnou penzi jen za splnění zvláštních podmínek. Hlavní odlišností od prvního pilíře, kterou je třeba zdůraznit, je způsob výpočtu výše důchodu. Během pojistné doby se pojištěncům připisují na jejich individuální účty body. Počet bodů, který pojištěnec získá za rok je porovnán se sumou odvedených příspěvků, jež jsou vyděleny kupní cenou důchodového bodu v daném roce.¹⁴⁴ Konečná výše důchodu je pak stanovena tak, že se vynásobí celkový počet bodů na individuálním účtu hodnotou bodu v okamžiku odchodu do důchodu. Body jsou získávány i během náhradních dob pojištění. V současné době tvoří příjmy z druhého pilíře asi ¼ všech příjmů francouzských seniorů.

Třetí pilíř, ač je jinde v Evropě hojně využíván, patří ve Francii spíše ke zbytkovému zdroji příjmů. Právní základ byl položen v roce 1959 a teprve od roku 2003 je umožněna účast všem osobám bez ohledu na profesi či jinou kategorii. Nicméně s ohledem na demografický vývoj ve Francii lze jen doporučit, aby nabýval třetí pilíř i dále na významu, neboť systém PAYG se stane brzy finančně neudržitelným a dávky z něj vyplácené budou pro seniory nedostatečné, čímž se zvýší riziko chudoby.

Třetí pilíř v současné době nabízí 3 možné formy spoření – podnikové spoření, pojišťovací systémy a penzijní fondy. S ohledem na jejich nevelký význam a velkou složitost úpravy zmíním jen základní informace. Podnikové spoření má podobu buď

¹⁴⁴ hodnota bodu je určována právními radami systémů a v jednotlivých kategoriích se liší

individuálního spoření (PERP), jehož se může účastnit kdokoli, anebo kolektivního spoření (PERCO), které je dostupné jen pro zaměstnance určitého podniku, protože vzniká na základě dohody mezi zaměstnavatelem a odbory. U obou forem se příspěvky kumulují na individuálních účtech a v budoucnu jsou vypláceny ve formě opakovaných dávek nebo jako jednorázová částka. Pojišťovací systémy fungují na stejném principu jako životní pojišťovny. Penzijních fondů, založených na kapitálovém krytí, je ve Francii jen velmi málo a navíc jsou určeny jen pro určité kategorie osob.

5.3.3 Reformní kroky po roce 2010

Ve Francii se počítá spíše s dalšími drobnými parametrickými změnami v jednotlivých kategoriích zaměstnanců a OSVČ a pravděpodobně bude docházet ke stírání přílišných rozdílů mezi nimi. Toto ostatně naznačil i prezident Nicolas Sarkozy, který tvrdí, že plány jsou pokračováním snah harmonizovat systém, které začaly již v roce 2003.¹⁴⁵ Ve Francii – státě, který tradičně dbá na sociální ochranu a jistotu pro občany – nelze očekávat zásadní systémové změny a přenos vyšší míry odpovědnosti na občany samotné. Dovolují si tvrdit, že pro přechod ze systému PAYG na systém fungující na fondovém principu, by se nepodařilo najít potřebnou politickou podporu. Vhodným opatřením by byla motivace občanů participovat více na třetím pilíři.

¹⁴⁵ Holub, M. a kol. Stanovení rozhodného období, z něhož se zjišťují příjmy pro výpočet důchodu. VÚPSV. 2008. s. 97; http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_286.pdf [citováno 7. května 2010]

5.4 Důchodová reforma ve Švédsku

Švédský důchodový systém je zástupcem sociálně-demokratického modelu sociálního státu. Pro svou práci jsem jej zvolila proto, že přichází se systémem NDC, který navrhuje ČSSD a také proto, že se stal vzorem pro reformní kroky např. v Itálii, Polsku, Maďarsku či Lotyšsku.

5.4.1 Výchozí stav

Již starý důchodový systém byl představitelem sociálně-demokratického modelu, jehož cílem bylo zajistit odpovídající příjmy všem skupinám důchodců, tedy nejen starobním. Byl zaveden v roce 1962 a fungoval na principech systému PAYG, jenž měl dva pilíře. Jednak plošně vyplácené základní penze (folkpension) a jednak penze ATP odvozené od výše výdělku. Osoby, kterým plynuly z druhého pilíře jen velmi nízké dávky, mohly čerpat dávky doplňkové, aby jim systém zaručil minimální životní úroveň.

Základní penze ze systému byla garantována každému, kdo ve Švédsku alespoň 40 let žil či 30 let pracoval, a to bez ohledu na to, zda do systému kdy přispíval. Plošně vyplácená základní penze činila pro svobodné 96% a pro vdané či ženaté 78,5% ze snížené základní částky, pomocí nichž byly všechny dávky systému definovány. Převédeme-li tyto údaje na náhradový poměr, činil asi 20% průměrné mzdy. ATP penze závisela na předešlém příjmu pojištěnce a věku, v němž odcházel do důchodu. Tím bylo nejméně 65 let a pojistná doba 30 let. Možnost odejít do důchodu dříve byla sankcionována nižší výměrou penze. Při odchodu do důchodu byla stanovena annuita, která odpovídala 60% průměrného vyměřovacího základu za nejlepších 15 let aktivní pracovní činnosti. Každý rok byly penze valorizovány, a to rozhodnutím parlamentu. Valorizace závisela na inflaci. Náhradový poměr ve Švédsku byl jedním z nejvyšších v celé Evropě, činil přibližně 60% a důchodci tak byli velmi dobře zajištěni proti chudobě.

Pojistné do základního systému odváděli zaměstnavatelé a kromě jejich příspěvků plynuly do systému prostředky ze státního rozpočtu. Do ATP schématu přispívali jak zaměstnavatelé, tak zaměstnanci, důchodci do systému nepřispívali. Koncem devadesátých let nedosahovaly příjmy ATP schématu jeho výdajů a do systému musely plynout další prostředky ze státního rozpočtu. Systém se stal velmi nákladným, finančně neudržitelným a

nastávající reforma měla za úkol především snížit náhradový poměr.

5.4.2 Nedostatky systému a nutnost reformy

První nedostatky starého důchodového systému se začaly projevovat právě v ATP pilíři, ve kterém příjmy pokrývaly jen 60% výdajů. Ten byl původně zamýšlen jako doplňkový systém, nicméně v roce 2000 byly výdaje na ATP penze dvojnásobně vyšší než výdaje na základní penzi. Systém byl velmi náchylný na výkyvy ekonomiky, neboť náhradové poměry byly závislé na míře růstu reálných mezd. Pokud byl růst nízký, přibližoval se náhradový poměr hodnotě 60% a systém tak byl velice drahý. Kromě toho byl systém velmi redistributivní a málo atraktivní pro osoby s vysokými příjmy, a to především proto, že strop na započitatelný příjem byl valorizován podle inflace. Pokud reálné mzdy rostly, strop se ve vztahu k nim snižoval. Jestliže mzdy klesaly, byla většina populace se svými příjmy nad tímto stropem a ze systému jim plynuly takové příjmy, které bylo jen stěží možno považovat za přiměřenou kompenzaci příjmů.

V systému ATP byla anuita počítána pouze z 15 let, kdy jedinec dosahoval nejvyšších výdělků. Takový systém jednoznačně zvýhodňoval jedince, kteří měli strmou kariéru na úkor osob s rovnoměrným výdělkem během pracovní kariéry.

Dalšími důvody, které vedly k reformě ve Švédsku byly – ostatně jako i jinde v Evropě – stárnutí populace,¹⁴⁶ relativně nízká míra porodnosti,¹⁴⁷ předčasné odchody do starobního důchodu,¹⁴⁸ nízká míra ekvivalence mezi příspěvky do systému a vyplácenými dávkami a přílišná nákladnost pro státní rozpočet. Starý systém byl nastaven jak na ekonomickou, tak demografickou situaci 60. let minulého století a postrádal flexibilitu.

¹⁴⁶ každých deset let se zvýší délka dožití v průměru o jeden rok

¹⁴⁷ na konci devadesátých let byl ve Švédsku průměr asi 1,5 dítěte na jednu ženu; <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde220&plugin=1> [citováno 2. května 2010]

¹⁴⁸ v roce 1990 bylo aktivně pracovně činných méně než 50% mužů a méně než 40% žen ve věku 64 let, když důchodový věk činil nejméně 65 let

5.4.3 Nový důchodový systém

Současný penzijní systém je ve Švédsku zaveden od 1. ledna 1999 a předcházely mu dlouhé přípravné práce, které započaly tehdejší parlamentní strany v roce 1991. Zákon o penzijním systému byl švédským parlamentem schválen v roce 1998. Osoby narozené v roce 1937 a starší se řídí starým penzijním systémem, osoby narozené v letech 1938 až 1953 tvoří tranzitivní skupinu a osoby narozené v roce 1954 a později jsou již plně podrobeny systému novému. Byl tedy zvolen postupný přechod na nový systém.

Ve Švédsku byl tradičně kladen důraz na sociální stát, a ačkoliv reforma přinesla systémové změny, k zásadnímu převratu v tomto chápání nedošlo.

Základními rysy nového penzijního systému jsou:

- NDC penze (první pilíř) a FDC penze (druhý pilíř),
- základem pro penzi se stávají celoživotní výdělků jedince, kdy částka, kterou jedinci přispívají do systému činí celkem 18,5% jejich započitatelných příjmů,
- flexibilní důchodový věk a
- indexace (valorizace).

Nový důchodový systém je univerzální a povinný pro všechny osoby, které ve Švédsku žijí nebo pracují. Zde můžeme spatřovat základní znak sociálně-demokratického modelu sociálního státu. Systém je i nadále průběžně financovaný a nárok na penzi se odvíjí od celoživotního příjmu jedince. Zásadní systémovou změnou bylo převedení systému z dávkově definovaného na příspěvkově definovaný, což znamená, že dávky, které budou jedincům vyplaceny, by měly odpovídat hodnotě příspěvků, které tento jedinec do systému odvedl. Je tak konečně akcentován princip ekvivalence. Systém je třípilířový. První pilíř je NDC PAYG, druhý pilíř je tzv. Premium Pension a třetí pilíř tvoří garantovaná penze, která zajišťuje seniorům minimální životní úroveň. Takto nastavený systém má za úkol odrážet ekonomické a demografické změny, což starý systém nečinil.

Pro financování prvního pilíře je stanoveno 16% příjmů jedince a jsou kumulovány na pomyslných účtech. Jedná se ale o PAYG systém, a proto jsou z vybraného pojistného ihned vypláceny dávky, prostředky na účtu jsou jen virtuální. Nároky na důchod se odvozují od započitatelných příjmů jedinců, a to nejdříve od 16 let věku. Započitatelným příjmem je příjem ze zaměstnání, příjem z podnikání a sociální dávky. Za některé aktivity,

z nichž neplyne příjem, je možno získat tzv. započitatelné částky. Těmito aktivitami jsou mateřská, resp. rodičovská dovolená a povinná vojenská služba, za které odvádí příspěvky do systému stát. Z nového důchodového systému byly za účelem zvýšení transparentnosti financování vyňaty pozůstalostní a invalidní důchody. Kromě toho je tak akcentována oddělenost sociální politiky od penzijního pojištění.

Z prvního pilíře důchodového systému je vyplácen starobní důchod ve formě opakujících se dávek (inkomstgrundad), jejichž celková hodnota by měla odpovídat naspořeným prostředkům na fiktivním účtu. Penzijní anuita,¹⁴⁹ která by byla pravidelně valorizována, by se tak rovnala podílu celkového akumulovaného kapitálu na účtu jedince a pravděpodobné naděje dožití.¹⁵⁰ Za předčasný odchod do důchodu již nejsou pojištěnci sankcionováni, neboť výše dávek se odvíjí od prostředků na individuálním účtu. Pro pojištěnce je tak výhodné, aby si spořili co nejdéle.

Nový důchodový systém umožňuje i částečné čerpání důchodů spolu s výkonem pracovní činnosti.

Všechny příspěvky, které jsou odváděny do systému je možno odečítat ze základu daně a ze všech dávek ze systému vyplacených plyne jejich příjemci povinnost odvést daň z příjmu.

Zachovat stabilní poměr průměrného důchodu a průměrné mzdy bylo jedním z hlavních politických rozhodnutí při přípravě důchodové reformy ve Švédsku. Nicméně samotný systém NDC stabilní není a tak je potřeba jeho rovnováhu zajistit. Stabilizačními mechanismy jsou použití rezerv v případě schodků v systému a automatický vyrovnávací mechanismus. Jedná se ovšem o mechanismy ekonomické a proto o nich v práci nebude dále pojednáno.

Druhý pilíř (tzv. Premium Reserve Pension nebo premiereservsystem) je fondový příspěvkově definovaný systém (dále jen „FDC“), je stejně jako NDC součástí veřejného systému sociálního zabezpečení. Do něj se odvádí příspěvky ve výši 2,5% započitatelných

¹⁴⁹ částka, která je každoročně vynaložena na starobní důchod jednoho pojištěnce

¹⁵⁰ pravděpodobná naděje dožití se stanovuje podle úmrtnostních tabulek za posledních pět let, nikoliv podle demografických projekcí

příjmů jedince,¹⁵¹ které jsou kumulovány na reálných účtech, prostřednictvím fondů, jež si jedinec sám volí, investovány a tak zhodnocovány. Riziko neúspěchu investic leží výhradně v rukou jedinců, stát za tyto investice nijak neručí. Obdobně jako pilíř první je i FDC systém univerzální a povinný a penze je z něj vyplácena pravidelně do konce života.

Nárok na čerpání penze ze systému FDC vzniká dosažením věku 61 let, ale dobu čerpání je možno odložit do budoucna. Penzi lze rovněž čerpat částečně, přičemž nečerpané prostředky jsou ve fondech nadále zhodnocovány. Ani v FDC není omezen souběh výdělečné činnosti s čerpáním penze. Z vyplacených dávek se platí daň z příjmu.

Třetí pilíř – tzv. garantovaná penze (garantipension) – je určen pro ty jedince, kteří nemají žádný nebo jen velmi nízký příjem a penze z prvního a druhého pilíře jim nezajišťují minimální životní standard. Funguje tak vlastně spíše jako forma sociální sítě než jako pojistný systém a je financována ze státního rozpočtu. Garantovaná penze je v podstatě doplňkem prvních dvou pilířů a zaručuje jedincům důchody v určité výši. Prostřednictvím garantovaných penzí bojuje Švédsko proti chudobě. Tyto dávky tak nejsou vázány na předešlý příjem. Podmínkami pro nárok na garantovanou penzi je dosažení věku 65 let a pobyt ve Švédsku nejméně 40 let. Garantovaná penze podléhá zdanění a je valorizována podle inflace, na rozdíl od ostatních dávek, které jsou indexovány podle růstu průměrné mzdy.

Součet dávek ze všech tří pilířů důchodového systému tvoří tzv. celkovou státní penzi. Kromě toho pobírají důchodci, resp. mohou pobírat ještě celou řadu dávek sociálního zabezpečení,¹⁵² které oslabují pojistný charakter důchodového systému a přenášejí část odpovědnosti jednotlivců za své osobní poměry na stát.

Na závěr je vhodné poznamenat, že důchodová reforma ve Švédsku se nijak nedotkla zaměstnaneckých a soukromých penzijních schémat, která existují paralelně ke státnímu systému. Nicméně proto, že účastníkem zaměstnaneckého penzijního připojištění a individuálního připojištění je drtivá většina Švédů, formovaly tyto nestátní systémy velmi

¹⁵¹ jsou identické se započítatelnými příjmy v prvním pilíři

¹⁵² příspěvky na bydlení, podpora pro nezaopatřené, pozůstalostní důchody a nemocenské

podstatně podobu stávajícího důchodového systému.¹⁵³

5.5 Komparace důchodových systémů Velké Británie, Francie a Švédska

Sociální systém VB podle mého názoru v současnosti odpovídá teoretickému modelu liberálního státu, nicméně jeho projevy bychom spatřovali lépe spíše v jiných odvětvích sociálního zabezpečení, než je důchodové pojištění.¹⁵⁴ Na ilustrovaném modelu lze ovšem velmi dobře pozorovat rozvinutý systém penzí existujících mimo státní penze a přenos odpovědnosti na jedince. Stát je zaměřen spíše na kompenzaci následků stáří, než aby jim předcházel. Tomu odpovídá i poměrně nízký náhradový poměr státního důchodu a předchozích výdělků, který sám o sobě nestačí k pokrytí výdajů starobních důchodců. Ačkoliv je ve VB kladen důraz na osobní odpovědnost občanů, zdaleka ne všichni jsou dostatečně disciplinovaní a na důchod si dobrovolně spoří. Paradoxně ve Švédsku, které má vypracovaný systém státních důchodů tak, že je většina Švédů schopna s dávkami z něj vyplácenými vystačit, majorita občanů si spoří rovněž individuálně.

Další rozdíly mezi britským a švédským důchodovým systémem jsou patrné na první pohled. Ve Švédsku jsou dva pilíře systému univerzální a povinné. Tento prvek je typický pro sociálně-demokratický model, ve kterém je společnost obvykle nakloněna do systému přispívat a uplatňuje se rovněž vysoká míra solidarity. Zatímco ve VB je všeobecně povinný pouze první pilíř, což odráží nižší intervenci státu do sféry jednotlivce. Pokud vycházím z plánovaných opatření v rámci penzijní reformy ve VB, měl by se stát i druhý pilíř povinným pro všechny. Nicméně druhý pilíř ve VB tvoří zaměstnanecká

¹⁵³ podkapitola 5.4 Důchodová reforma ve Švédsku byla zpracována podle Palmer, E. The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues; <<http://www.oecd.org/dataoecd/63/51/2638200.pdf>> [citováno 2. května 2010], Palmer, E. The New Swedish Pension System; <<http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2001/dp36/text.pdf>> [citováno 2. května 2010], Hochmeister, T. Švédský penzijní systém: Reforma a možné aplikace na Českou republiku. Praha: 2004. Bakalářská práce na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy a <http://www.pensionsmyndigheten.se/AboutYourPensions_en.html> [citováno 2. května 2010]

¹⁵⁴ jak bylo řečeno výše, stáří je sociální událost, která potká většinu společnosti, proto je nutné, aby byla detailně právně upravena

schémata, jedná se tedy o pilíř soukromý, ze kterého nevyplácí dávky stát. Lze zde spatřovat další opatření, jehož cílem je ulevit státnímu rozpočtu. Budou-li plynout pojištěncům dostatečně příjmy z ostatních pilířů, je možno snížit příjmy i výdaje prvního povinného pilíře, což je jistě krok správným směrem. Zde si dovolím poznamenat, že ve VB není ve srovnání se Švédskem kladen takový důraz na pilíř státní, naopak asi 1/2 občanů VB v současné době participuje na zaměstnaneckých schématech, která ve Švédsku stojí mimo základní soustavu a tvoří spíše doplněk ke státním důchodům.

Srovnání britského a švédského důchodového systému je poměrně snadné, neboť tvoří jakési protipóly sociálního státu. O francouzském důchodovém systému bychom mohli říci, že v sobě nese určité prvky obou mezních sociálních států. Jako jediný odpovídá teoretickému modelu třípilířového důchodového systému, který je popsán v kapitole 3.1. První pilíř je univerzální a povinný – zajišťuje důchodcům jakési minimum příjmů, druhý pilíř je zaměstnanecké schéma, které se například ve Švédsku sice uplatňuje a je hojně využíváno, nicméně stojí mimo základní důchodovou soustavu. Třetí pilíř francouzského systému je individuální spoření občanů, pro které ve Švédsku platí totéž, co pro pilíř druhý.

Závěr

V diplomové práci jsem si uložila za cíl nastínit současnou právní úpravu zabezpečení osob ve stáří, plánované a možné změny tohoto systému a přiblížit právní úpravy ve vybraných evropských státech. V závěru se pokusím shrnout možnosti úpravy českého systému z mého pohledu a porovnáám systémy důchodového pojištění v Evropě a jejich možnou aplikaci na český důchodový systém.

Důchodový systém není v současnosti v České republice nastaven tak, aby odpovídal komplexním potřebám společnosti. Nejdůležitějším příjmem seniorů je starobní důchod, který je vyplácen z průběžně financovaného systému. Tomu odpovídá i velice detailní právní úprava, která prošla v několika minulých letech v podstatě pouze parametrickými změnami. Podle mého názoru není taková reforma starobního důchodu dostačující.

Přestože zvýšení důchodového věku a prodloužení pojistné doby povede jistě k vyššímu objemu prostředků v prvním pilíři důchodového systému a menšímu objemu výdajů z něj, je nutné si uvědomit, že ve svém důsledku to nebude znamenat markantní zvýšení náhradového poměru. I přes tyto změny nebude moci být starobní důchod jediným příjmem seniorů v budoucnu. Je potřeba přenést větší část odpovědnosti za blahobyt ve stáří na obyvatele. Bude-li zachován současný systém, klesne kolem roku 2020 náhradový poměr asi na 38% a na této úrovni zůstane.¹⁵⁵

Podle mého názoru by se proto mělo stát opět aktuální otázkou vytvoření druhého pilíře důchodového systému v České republice. V textu diplomové práce je nastíněn tento problém ve světle judikatury ESD. S názorem ESD se lze jen ztotožnit. Myslím si, že veřejnost i politická reprezentace si uvědomují, že vytvoření zaměstnaneckého fondového systému by jistě bylo řešením nepříznivé situace v České republice, je zde ovšem velmi zakořeněna představa, že stát se o svoje občany, kteří se ocitli vlivem sociální události v těžké životní situaci, postará. Tato představa, obávám se, nemůže obstát, neboť sociální zabezpečení by mělo být určitým doplňkem vlastní aktivity občanů. Zůstává tedy otázkou,

¹⁵⁵ Závěrečná zpráva Výkonného týmu, 2005

zda se vláda, která vzejde z voleb do Poslanecké sněmovny¹⁵⁶ tohoto úkolu ujme.

Jsem proto pro zachování prvního pilíře s parametrickými změnami a vytvoření druhého pilíře. Navíc bych vyňala některé další aktivity z tzv. náhradních dob pojištění, popř. bych souhlasila se zavedením alespoň částečných odvodů pojistného v těchto dobách. Jak bylo ostatně naznačeno v textu, česká úprava důchodového pojištění zohledňuje celou řadu těchto dob, nelze ovšem říci, že by byla v Evropě výjimkou.¹⁵⁷

Třetí pilíř – individuální spoření občanů – v České republice sice existuje, nicméně domnívám se, že musí být rovněž reformován, ať už bude uskutečněno vytvořením druhého pilíře či nikoliv. Hlavními dlouhodobými nedostatky stávající právní úpravy jsou neoddělenost majetku fondů od majetku akcionářů, nedostatečná motivace především mladých osob se penzijně připojistit a nedůvěra společnosti v penzijní fondy. Jako nové příčiny ochabnutí zájmu o penzijní připojištění lze zmínit nejasnou strategii státu ohledně důchodové reformy a nízké zhodnocení prostředků v penzijním připojištění, které bylo v letech 2008 a 2009 od nuly do tří procent.

Návrh zákona o penzijním spoření je podle mého názoru krokem správným směrem, je zacílen na řešení nejpálčivějších problémů, ovšem ukáže se až po nabytí jeho účinnosti,¹⁵⁸ zda je schopen je řešit i v praxi. Osobně považuji za důležité, aby bylo vedle povinného spoření v prvním pilíři, zavedeno i další souběžné povinné spoření na důchod. A to i za cenu možnosti částečně se vyvázat z prvního pilíře, což by bylo zřejmě výhodné především pro vysokopříjmové skupiny. Pokud nebude v České republice vytvořen povinný a všeobecný druhý pilíř, jsem toho názoru, že by mohl funkci dalšího povinného spoření „suplovat“ právě reformovaný třetí pilíř.

Pojem důchodová reforma se skloňuje nejen v České republice, ale v celé řadě evropských zemí. V roce 2001 roku na zasedání Evropské rady v Laekenu bylo vytyčeno 11 cílů, kterých má být postupně dosaženo při uplatnění fungujícího důchodového systému v zemích EU. Penzijní systém by měl být schopen poskytnout většině Evropanů udržení

¹⁵⁶ 28. a 29. května 2010

¹⁵⁷ srov. Holub, M. Náhradní doby pojištění v důchodových systémech vybraných evropských zemí. VÚPSV. 2007.

¹⁵⁸ za předpokladu, že bude přijat Parlamentem České republiky

odpovídajícího životního standardu po jejich odchodu do důchodu. Penzijní systém má být založen na 3 pilířích – systému veřejných financí, soukromém zaměstnaneckém systému a individuálním důchodovém zabezpečení. Vzhledem k prodlužování lidského věku a dalším faktorům je nutná modernizace a reforma celého důchodového systému v EU. V některých zemích probíhá či proběhla reforma systémová (např. na Slovensku), jinde se jedná o změny parametrické, popř. kombinace obojího.

Důchodový systém Velké Británie stojí na liberálním základě a klade velký důraz na jednotlivce. První povinný pilíř není považován za hlavní zdroj příjmů Britů, na rozdíl od prvního pilíře v České republice. Britové se však zpravidla nechovají v přístupu ke svému stáří příliš odpovědně, a tak je ve VB relativně vysoké riziko chudoby starobních důchodců, na rozdíl od České republiky, která má míru tohoto rizika jednu z nejnižších v Evropě. Britové čerpají své příjmy především ze zaměstnaneckých schémat, která nejsou v České republice vytvořena. Je potřeba si uvědomit, že ač se Česká republika i VB potýkají s obdobnými problémy a tedy i obdobnými příčinami nutnosti reformy, není jednoduché systémy obou zemí porovnat. Jednak se jedná o představitele odlišných modelů sociálního státu a jednak tradice, vývoj a stav důchodového pojištění směřují obě země jiným směrem.

Francouzský a český důchodový systém jsou naopak v mnohém podobné. Oba státy mají první pilíř všeobecný a povinný a také třetí pilíř – dobrovolné spoření na stáří. První pilíř v České republice i Francii je průběžně financován a dávkově definován. Zásadní rozdíly spočívají v neexistenci druhého pilíře v České republice a určité roztržitosti francouzské úpravy ve srovnání s českým jednotným systémem. V obou zemích již proběhly parametrické změny, ovšem s ohledem na nastavení systému PAYG a nepříznivých demografických prognózách, musí být jak v České republice, tak ve Francii, učiněny kroky další. Francouzskou úpravou se lze inspirovat především v tom směru, že by u nás měl být vytvořen – v této práci již tolikrát zmíněný – druhý pilíř. Osobně se kloním spíše k fondové podobě tohoto pilíře, neboť jen tak se na něm negativně neprojeví stále vyšší podíl starých osob v populaci. Každý účastník druhého pilíře z něj bude ve stáří čerpat jen tolik, kolik do něj odvedl, popř. o kolik byly jeho vlastní prostředky zhodnoceny. Na druhou stranu pro Českou republiku jistě nebude inspirativní francouzská roztržitost

úpravy pro jednotlivé kategorie profesí, jež má svůj smysl právě ve Francii, a to zejména s ohledem na silnou podporu jednotlivých odvětví v odborech. Domnívám se, že především z důvodu lepší orientace a organizace v tomto systému je důchodový systém ve Francii nastaven tak, jak bylo popsáno v podkapitole 5.3.2.

Ve Švédsku již důchodová reforma proběhla a nová úprava se již uplatňuje v praxi.¹⁵⁹ Česká republika tak může pozorovat její dopady a popř. z ní čerpat. Podle mého názoru je to rozumné jen v několika ohledech. Prvním z nich je přenos odpovědnosti ze státu na jednotlivce. Zde je ovšem nutné si uvědomit, že švédský systém je charakterizován předpokladem vzájemného se doplňování s druhým pilířem, který v České republice neexistuje. Podporu by si zcela jistě zasloužilo také upřednostnění principu ekvivalence před principem solidarity v prvním pilíři. Bylo by tak možné transformovat první pilíř ze systému PAYG na fondový systém. To ovšem – za účelem zachování práva na přiměřené zabezpečení ve stáří, které deklaruje LZPS – vyžaduje existenci ještě dalších zdrojů příjmů seniorů. Ať už by se jednalo o zmiňované zaměstnanecké schéma či posílení třetího pilíře, který hraje v České republice spíše marginální roli. Místo transformace na NDC systém by bylo možné změnit současný dávkově definovaný první pilíř na příspěvkově definovaný. Obávám se, že pro takovou změnu by nebylo lehké v České republice získat podporu.

V úvodu práce jsem stanovila hypotézu o nedostacích systému, jeho neudržitelnosti a potřebě reformy. Ve vlastním textu jsem se snažila všechny nedostatky vytyčit a objektivně zhodnotit. Domnívám se, že jsem situaci analyzovala dostatečně, v kontextu demografických změn a politických preferencí jednotlivých parlamentních stran, které se na reformě podílely, resp. existuje u nich možnost, že do ní v budoucnu zasáhnou. Nicméně protože důchodová reforma dosud zcela neproběhla, mohu konstatovat, že hypotéza byla potvrzena a systém i nadále vykazuje nedostatky a volá po reformě.

Cílem práce bylo rovněž popsat systém jako takový a poskytnout ucelenou představu o zabezpečení osob ve stáří a důchodové reformě v Evropě. Je možno říci, že cíl diplomové práce byl naplněn.

¹⁵⁹ osoby narozené po roce 1954 jsou již plně podrobeny novému systému

Seznam pramenů

Literatura

- Malý, K. a kol. Dějiny českého a československého práva do roku 1945, 3. přepracované vydání. Praha: Linde, a. s., 2003. ISBN 80-7201-433-1
- Kuklík, J. a kol. Vývoj československého práva 1945 – 1989, Praha: Linde, a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-741-6
- Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení, 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-032-4
- Koldinská, K. Sociální právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-7179-620-6
- Tomeš, I., Koldinská, K. Sociální právo Evropské unie. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-831-2
- Bělina, M. a kol. Pracovní právo, 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-186-4
- Veselý, J. Právo sociálního zabezpečení, 1. vydání, Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009. ISBN 978-80-86775-23-4
- Gregorová Z., Gavlas M. Sociální zabezpečení, 2. aktualizované a doplněné vydání, Brno: Doplněk, 2005. ISBN 80-7239-176-3
- Knapp, V.: Teorie práva, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1
- Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, Část 2., 1. vydání, Praha: Linde, a. s., 2004. ISBN 80-7201-472-2
- Důchodová reforma v České republice, ve Švýcarsku a ve Francii. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2007. ISBN 80-85889-92-7
- Eliáš, K. – Dvořák, T. – Havel, B. Zákon o penzijním připojištění – komentář. Praha: Linde a. s., 2001. ISBN 80-7201-294-0
- Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. Finanční právo, 5. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-801-6
- Abrhám, J. Komparativní ekonomika EU, 1. vydání, Praha: MAC, 2008. ISBN 978-

80-86783-34-5

- Večeřa, M. Sociální stát: Východiska a přístupy, 1. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 1993. ISBN 80-901424-6-X
- Francová, H. – Novotný, A. Sociální politika v základech, 1. vydání. Praha: Triton, 2008. ISBN 978-80-7387-125-3
- Munková, G. a kol. Sociální politika v evropských zemích, 1. vydání, Praha: Karolinum, 2004. ISBN 80-246-0780-8
- Pollnerová, Š. a kol. Charakter nositelů důchodového pojištění. VÚPSV. 2008
- Holub, M. Náhradní doby pojištění v důchodových systémech vybraných evropských zemí. VÚPSV. 2007
- Holub, M. a kol. Stanovení rozhodného období, z něhož se zjišťují příjmy pro výpočet důchodu. VÚPSV. 2008
- Hochmeister, T. Švédský penzijní systém: Reforma a možné aplikace na Českou republiku. Praha: 2004. Bakalářská práce na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy
- Palmer, E. The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues
- Palmer, E. The New Swedish Pension System
- Esping-Andersen, G. The Three Worlds of Welfare Capitalism
- Závěrečná zpráva výkonného týmu. 2005
- Národní strategická zpráva o přiměřených a udržitelných důchodech. 2005

Seriálové publikace

- Bukovjan, P. Změny v zaměstnávání starobních důchodců na dobu určitou. Práce a mzda, listopad 2009, roč. 57, č. 11

Internetové odkazy

- <http://www.mpsv.cz>
- <http://www.cssz.cz>
- <http://www.vupsv.cz>

- <http://www.czso.cz>
- <http://www.mfcr.cz>
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- <http://www.epravo.cz>
- <http://www.demografie.info>
- <http://www.reformaduchodu.cz>
- <http://www.finance.cz>
- <http://www.oecd.org>
- <http://www.dwp.gov.org>
- <http://www.direct.gov.uk>
- <http://www.retraites2010.fr>
- <http://www.cnav.fr>

Seznam zkratk

ASP	Additional State Pension
BSP	Basic State Pension
ČNB	Česká národní banka
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
ČSÚ	Český statistický úřad
ESD	Evropský soudní dvůr
EU	Evropská unie
FDC	Fondový příspěvkově definovaný systém důchodového pojištění ve Švédsku
GRP	Graduated Retirement Pension
HDP	hrubý domácí produkt
LZPS	Listina základních práv a svobod
MF	Ministerstvo financí
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NDC	Systém pomyslných individuálních účtů
NI	Národní systémy pojištění ve Velké Británii
OSSZ	okresní správy sociálního zabezpečení
OSVČ	osoby samostatně výdělečně činné
PAYG	pay as you go – systém průběžného financování
PC	Pension Credit
SŘ	správní řád
SŘS	soudní řád správní
ÚS	Ústavní soud
VB	Velká Británie
VÚPSV	Výzkumný ústav práce a sociálních věcí
ZDP	zákon o důchodovém pojištění
ZOPSZ	zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení
ZP	zákoník práce
ZPPSP	zákon o penzijním připojištění se státním příspěvkem

Seznam příloh

Tabulky

Tabulka č. 1: Výdaje na důchody v letech 2007, 2008 a 2009 v procentuelním vyjádření

Tabulka č. 2: Výše státního příspěvku na penzijní připojištění

Tabulka č. 3: Vývoj porodnosti v České republice

Tabulka č. 4: Podíly hlavních věkových skupin na celkové populaci České republiky v roce 2030 a 2050

Tabulka č. 5: Modely sociálního státu a jejich základní charakteristiky

Obrázky

Obrázek č. 1: Systém důchodového pojištění

Obrázek č. 2: Organizační struktura důchodového pojištění

Grafy

Graf č. 1: Podíly hlavních věkových skupin na celkové populaci České republiky v roce 2009

Graf č. 2: Relace průměrného starobního důchodu k průměrné mzdě v letech 1988 – 2008

Anotace

Diplomová práce popisuje a analyzuje stávající důchodový systém v České republice, včetně dalších možností příjmů českých seniorů. V práci jsou rovněž zdůrazněny nedostatky tohoto systému a jejich možná náprava. V úvodu práce je popsán historický vývoj zabezpečení osob ve stáří a ústavní a mezinárodní základ potřeby této úpravy. Druhá část je věnována důchodové reformě v České republice. Jsou rozebrána demografická data a hlavní problémy současného důchodového systému. Rovněž jsou stručně popsány politické návrhy reformy a je provedeno jejich zhodnocení. Dále se diplomová práce zabývá důchodovou reformou samotnou a popisuje již provedené či chystané kroky. Na závěr je srovnáno důchodové zabezpečení a důchodové reformy ve třech vybraných evropských státech, které reprezentují jednotlivé modely sociálního státu ve světě.

Annotation

The diploma thesis describes and analyses the current pension system in Czech Republic, including other allowance possibilities of Czech seniors. System's imperfections and their possible reformations are emphasized. Opening part is devoted to the historical development of old age security and constitutional and international basis of the current legal regulation. The second part aims at the pension reform in Czech Republic. Demographic information and main problems of the current system are analysed. Political reform concepts are briefly described and they are reviewed in context. Next, the thesis deals with the pension reform itself and describes changes which have already been done and measures to be taken. Finally the old age security and pension reforms in three different European countries are compared. The countries were selected as the representatives of the three different social state models.

Klíčová slova / Key words

zabezpečení ve stáří

old age security

důchodový systém

pension system

důchodové pojištění

pension insurance

starobní důchod

old age pension

penzijní přípojištění

additional pension insurance

důchodová reforma

pension reform