

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Lubomír Melenec

Koncepce důchodového pojištění

a

česká důchodová reforma

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jana Zemanová

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 8. 4. 2016

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 8. 4. 2016

Lubomír Melenec

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval paní JUDr. Janě Zemanové za vedení této diplomové práce a za cenné podněty a připomínky.

Úvod	4
1. Důchodový systém jako součást sociálního zabezpečení.....	6
2. Základní modely důchodového systému.....	8
2.1. <i>Rozdělení důchodových systémů</i>	8
2.2. <i>Provozovatelé důchodových systémů</i>	9
2.3. <i>Finanční zdroje důchodových systémů.....</i>	10
2.4. <i>Nakládání s prostředky v penzijních systémech</i>	11
2.4.1. <i>Průběžné financování (PAYG)</i>	11
2.4.2. <i>Kapitálové (fondové) financování</i>	13
2.5. <i>Stanovení dávek v penzijních systémech</i>	15
2.5.1. <i>Dávkově orientovaný systém.....</i>	15
2.5.2. <i>Příspěvkově orientovaný systém</i>	15
2.5.3. <i>Hypotetický příspěvkově definovaný systém</i>	15
2.6. <i>Třípiliřová struktura důchodových systémů.....</i>	16
2.7. <i>Typy základního důchodového systému</i>	16
2.7.1. <i>Bismarckovský model.....</i>	17
2.7.2. <i>Beveridgeovský model</i>	17
2.8. <i>Zaměstnanecké penzijní systémy</i>	18
2.9. <i>Důchodové spoření a další formy individuálního zabezpečení.....</i>	19
3. Současný důchodový systém ČR	20
4. Systém základního důchodového pojištění.....	22
4.1. <i>Právní úprava.....</i>	23
4.2. <i>Podmínky účasti v systému.....</i>	24
4.3. <i>Poskytované dávky</i>	25
4.4. <i>Pojistné na důchodové pojištění.....</i>	27
4.5. <i>Podmínky pro přiznání starobního důchodu.....</i>	29
4.5.1. <i>Doba pojištění</i>	30
4.5.2. <i>Důchodový věk</i>	31
4.6. <i>Určení výše starobního důchodu.....</i>	32
4.6.1. <i>Výpočtový základ procentní výměry</i>	32
4.6.2. <i>Procentní sazba pro výpočet procentní výměry</i>	35
4.6.3. <i>Základní výměra, procentní výměra, celková výše důchodu.....</i>	36
4.7. <i>Předčasný starobní důchod a jeho výše</i>	36

4.8.	<i>Souběh důchodu a výdělečné činnosti</i>	37
4.9.	<i>Zvyšování důchodů</i>	38
4.10.	<i>Vývoj parametrů základního systému důchodového pojištění</i>	39
4.10.1.	<i>Důležité novely zákona o důchodovém pojištění</i>	41
5.	Malá důchodová reforma	42
5.1.	<i>Nález ústavního soudu o redukčních hranicích</i>	42
5.2.	<i>Změna redukčních hranic po nálezů Ústavního soudu</i>	48
5.3.	<i>Ostatní parametrické změny</i>	50
6.	Velká důchodová reforma	51
6.1.	<i>Vývoj politické a odborné diskuse o podobě důchodové reformy</i>	54
6.1.1.	<i>První Bezděkova komise</i>	55
6.1.2.	<i>Druhá Bezděkova komise</i>	57
6.1.3.	<i>Vládní návrh reformy</i>	59
6.1.4.	<i>Postoj prezidenta k důchodové reformě</i>	61
6.2.	<i>Legislativní úprava důchodové reformy</i>	62
6.3.	<i>Právní úprava důchodového spoření</i>	63
6.3.1.	<i>Charakteristika důchodového spoření</i>	63
6.3.2.	<i>Účast v systému</i>	64
6.3.3.	<i>Pojistné</i>	64
6.3.4.	<i>Penzijní společnosti</i>	65
6.3.5.	<i>Důchodové fondy</i>	65
6.3.6.	<i>Nároky z důchodového spoření</i>	66
6.4.	<i>Nizký zájem veřejnosti o vstup do nového kapitálového pilíře</i>	67
6.5.	<i>Ukončení kapitálového pilíře</i>	68
6.6.	<i>Ústavně právní analýza zrušení II. důchodového pilíře</i>	70
7.	Návrhy Odborné důchodové komise na úpravu základního systému důchodového pojištění	72
7.1.	<i>Revizní systém nastavení hranice důchodového věku</i>	73
7.2.	<i>Sdílení vyměřovacích základů manželů pro uplatnění důchodových nároků</i> ... 75	
7.3.	<i>Diferenciace sazeb pojistných odvodů pro rodiny s dětmi</i>	76
7.4.	<i>Valorizace důchodů</i>	77
8.	Návrh penzijní reformy prof. Vostatka pro politické hnutí ANO	77
9.	Penzijní připojištění se státním příspěvkem	79

10. Doplnkové penzijní spoření.....	83
10.1. Charakteristika doplňkového penzijního spoření.....	83
10.2. Penzijní společnosti.....	84
10.3. Úplata penzijní společnosti.....	84
10.4. Účastnické fondy.....	85
10.5. Depozitář účastnického fondu.....	86
10.6. Smlouva o penzijním spoření	87
10.7. Příspěvky účastníka a státní podpora	87
10.8. Osobní penzijní účty.....	88
10.9. Dávky poskytované z doplňkového penzijního spoření	88
10.10. Předdůchody.....	90
10.11. Transformované fondy.....	91
Závěr	92
Seznam zkratek	95
Seznam použité literatury a pramenů.....	96
<i>Knihy a učebnice</i>	<i>96</i>
<i>Články a jiné materiály.....</i>	<i>96</i>
<i>Právní předpisy a důvodové zprávy</i>	<i>97</i>
<i>Judikatura</i>	<i>98</i>
Abstrakt	99
Název práce v anglickém jazyce	101
Abstract.....	101
Klíčová slova.....	103
Key words	103

Úvod

V rámci ekonomické transformace po roce 1989, jejímž cílem byla obnova tržního hospodářství, došlo též k významným změnám v oblasti důchodového zabezpečení. Důchodový systém, do té doby založený na zaopatřovacím principu, byl postupně nahrazován systémem sociálního pojištění. Završením koncepčních změn bylo přijetí nového zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Tím byly položeny základy veřejného důchodového pojištění, které zabezpečuje 99% občanů v důchodovém věku, přičemž státní penze ve většině případů představují jediný zdroj jejich příjmu. V procesu ekonomické transformace se zároveň počítalo s rozvojem doplňkových důchodových systémů provozovaných soukromými penzijními fondy. Již v roce 1994 bylo zákonem č. 42/1994 Sb. zavedeno dobrovolné penzijní připojištění se státním příspěvkem,¹ kterého se účastní velká část populace. Výše příspěvků odváděných do tohoto systému je však nízká a naspořené prostředky nezajišťují účastníkům výplatu takových dávek, které by představovaly významné zvýšení úrovně jejich důchodového příjmu.

Systém základního důchodového pojištění vykazuje opakovaně deficitní hospodaření, na které je nutné reagovat parametrickými změnami. Tyto úpravy probíhají kontinuálně, nejdůležitější z nich je bezesporu neustálé prodlužování důchodového věku. V souvislosti s důchodovými systémy je často zmiňován negativní demografický vývoj, kterému jsou vystaveny všechny evropské země. Demografické projekce ukazují rostoucí trend v zastoupení důchodců v celkové populaci a úbytek osob ekonomicky aktivních, což povede do budoucna k dalšímu finančnímu zatížení penzijních systémů. Zásadní spor se vede o tom, zda lze zajistit vyrovnanou bilanci důchodového účtu pouze dalšími parametrickými změnami základního systému, nebo zda je nutné provést fundamentální reformu spočívající v zavedení nového subsystému založeného na odlišném způsobu financování.

Všechny vlády si ve svých programových prohlášeních kladly za cíl provést reformu důchodového systému. Sociálně demokratické vlády se koncem 90. let a na počátku nového století neúspěšně pokoušely prosadit zavedení zaměstnaneckých

¹ K 1. 1. 2013 bylo zavedeno zákonem č. 427/2011 Sb. doplňkové penzijní spoření, které nahradilo penzijní připojištění se státním příspěvkem. Účastníci penzijního připojištění mohou pokračovat ve spoření za původních podmínek podle zákona č. 42/1994 Sb., jejich nároky zůstávají zachovány.

penzijních schémat. Postupně, s příchodem pravicových vlád, začala převládat myšlenka diverzifikace důchodového systému spočívající v zavedení povinného kapitálového pilíře. Reformu penzijního systému nakonec provedla v letech 2011 – 2013 vláda Petra Nečase a rozdělujeme ji na tzv. malou a velkou. Malá reforma spočívala v posílení principu ekvivalence v základním systému úpravou redukčních hranic a v dalších parametrických změnách, z nichž nejdůležitější je nastavení postupného prodlužování důchodového věku bez omezení horní hranice. Velkou důchodovou reformou se rozumí zavedení nového penzijního subsystému, tzv. kapitálového pilíře, založeného na dobrovolném spoření s možností vyvedení části pojistného z povinného státního systému do soukromého penzijního fondu. Kapitálový pilíř vznikl bez široké politické podpory, za nesouhlasu opozice, která veřejně deklarovala vůli usilovat v případě volebního vítězství o jeho zrušení. Zájem o spoření ze strany veřejnosti byl minimální a zůstal daleko za původním očekáváním. Systém neměl dlouhého trvání, po necelých 3 letech rozhodla nová vláda o jeho zrušení. Nyní již do systému nemohou vstupovat noví účastníci, připravuje se zrušení důchodových fondů a jejich likvidace spojená s vyrovnáním majetkových nároků účastníků.

Předkládaná diplomové práce je analýzou českého důchodového systému včetně jeho průběžných změn a související politické a odborné diskuse. Popisuje základní principy fungování jednotlivých subsystémů (pilířů), jejich právní úpravu, vývoj parametrických změn základního důchodového pojištění, neúspěšné zavedení kapitálového pilíře a současné návrhy Odborné důchodové komise na budoucí směřování důchodového systému. Základními prameny jsou právní předpisy a důvodové zprávy. Práce dále čerpá z veřejně dostupných zdrojů, zejména z publikovaných materiálů vlády, Ministerstva práce a sociálních věcí, České správy sociálního zabezpečení a komisí a poradních sborů, které se reformou důchodového systému zabývaly (Výkonný výbor, PES, NERV, Odborná komise pro důchodovou reformu).

Práce vychází z právního stavu ke dni 4. 4. 2016

1. Důchodový systém jako součást sociálního zabezpečení

Každý moderní stát poskytuje svým občanům pomoc v určitých životních situacích, v nichž bez vlastního zavinění nemohou vykonávat výdělečnou činnost nebo v jejichž důsledku jsou vystaveni mimořádným finančním nákladům. Mezi tyto situace, v teorii sociálního zabezpečení nazývané sociální události, patří především nezaměstnanost, nemoc, invalidita, stáří, mateřství, rodičovství a úmrtí živitele. Soubor opatření a institucí sloužících k řešení sociálních událostí tvoří ve svém souhrnu systém sociálního zabezpečení. Stát stanoví závazná pravidla pro poskytování pomoci a vymezuje působnost všech subjektů, i nestátních, které se na sociálním zabezpečení podílejí.

Specifickou sociální událostí je zestárnutí. Nejedná se o náhlu, nečekanou událost, ale naopak o událost, která nastává velmi pozvolna. Každý člověk si uvědomuje, že jednou zestárne a přemýšlí, jak se na stáří finančně zabezpečit. Někteří spoléhají na pomoc svých dětí a blízkých, někdo má takový majetek, který mu bude poskytovat dostatečný výnos po celý zbytek života. Ti, jejichž hlavním zdrojem příjmu je odměna za práci, jsou vystaveni riziku, že od určitého věku si již nebudou schopni tímto způsobem výdělek zajistit. Řešením je dlouhodobá tvorba úspor pravidelným odkládáním části pracovního příjmu. Ne každý je však ochoten úspory vytvářet nebo je vytváří pouze v takové výši, která nezajišťuje dostatečnou úroveň budoucího zabezpečení. Z toho důvodu stát neopouští na svobodném rozhodnutí občanů, zda a jak se budou na stáří připravovat, ale organizuje důchodové systémy, kterých se povinně účastní všechny ekonomicky aktivní osoby a odvádí do něj pevně určenou část svých příjmů.

Povinné důchodové systémy mají zpravidla charakter sociálního pojištění. Výše příspěvku je stanovena zákonem a odvozuje se od výše příjmu. Placené příspěvky jsou odděleny (alespoň formálně) od státního rozpočtu, jejich použití je vázáno pouze na daný účel, tj. výplatu dávek. Nárok na dávky vzniká po splnění stanovených podmínek, nejčastěji dosažením určitého věku a potřebné doby pojištění, sociální potřebnost se v systému sociálního pojištění nezjišťuje. Výše dávek je určena zákonem a jejich výplata je státem garantována. Sociální pojištění je zaměřeno na všeobecné zabezpečení, což se projevuje jistou mírou redistribuce uvnitř systému. Nízkopříjmoví účastníci ani při celoživotním odkládání části svého příjmu nemusí vytvořit dostatečnou

finanční hodnotu, která by pokryla náklady na výplatu jejich penze. Cílem sociálního pojištění je i těmto účastníkům poskytnout důstojné zabezpečení ve stáří a ochránit je před chudobou. Dostávají tak ze systému více, než do něho vložili a to na úkor účastníků s vyššími příjmy, jejichž nároky jsou naopak redukovány. Příjmová solidarita je nezbytným předpokladem fungování základního důchodového systému.

Ti, kteří si chtějí zajistit vyšší úroveň zabezpečení, než jim poskytuje povinný systém nebo se povinného systému neúčastní, mohou využít na trhu nabízené produkty soukromého důchodového pojištění. Toto pojištění má individuální povahu a je založeno výhradně na principu ekvivalence bez prvků solidarity. Stát tyto produkty podporuje, nejčastěji formou daňových úlev, a provádí dozor nad jejich poskytováním. Výši dávek však negarantuje, případné investiční riziko spočívající ve ztrátě hodnoty úspor nese účastník.

Pokud prostředky z pojistných systémů nepostačují k zajištění základních potřeb, mohou být v individuálních případech poskytovány testované dávky systému sociální pomoci. Nárok na dávky se odvozuje pouze od sociální potřebnosti, nevyžaduje se žádné předchozí placení příspěvků, systém je financován ze státního rozpočtu.

Základní zabezpečení důchodců může být řešeno i na principu sociálního zaopatření, které spočívá v poskytování dávek ze státního rozpočtu těm, kteří splní zákonem stanovené podmínky, aniž by se však testovala sociální potřebnost. Příkladem může být vyplácení univerzální dávky každému, kdo přesáhne určitý věk.

Konkrétní podoba důchodového systému, především míra solidarity státního pilíře a jeho podíl na celkovém zabezpečení, jsou nalézány v demokratické diskusi. Každý z politických subjektů promítá do představy optimálního důchodového systému svoji vizi, která vychází z ideologických názorů na uspořádání společnosti, jež v politice reprezentuje, někdy však mohou být prosazovány i zcela pragmatické cíle různých vlivných zájmových skupin. Politické postoje se odlišují především v názoru na to, jak velkou roli by měl mít v důchodovém zabezpečení stát se svým povinným solidárním pilířem a do jaké míry by mělo být zajištění ve stáří ponecháno na odpovědnosti každého jednotlivce. Důchodový systém musí respektovat i společenské faktory, jako je

historický vývoj, národní tradice a zkušenost², ale i ekonomické možnosti společnosti. Nelze nalézt objektivně nejlepší řešení důchodového systému. Existuje celá řada různých modelů a každý má své výhody i rizika. Zásadní rozhodnutí o obecné koncepci musí být proto učiněno vždy politicky a o základních principech musí panovat vysoká míra společenského konsensu.

Úprava důchodového systému je limitována ústavní garancí základního sociálního práva na přiměřené zabezpečení ve stáří ve smyslu čl. 30 odst. 1 Listiny základních práva a svobod. Nároky plynoucí ze základních sociálních práv musí být specifikovány příslušnými zákony a pouze v mezích těchto zákonů se lze sociálních práv domáhat.³ Konkrétní realizace je tak vyhrazena zákonodárci, který má široký prostor k úpravě, ústavně zaručené právo však nemůže zákonnou úpravou zcela popřít nebo vyprázdnit.

2. Základní modely důchodového systému

2.1. Rozdělení důchodových systémů

Pokud srovnáváme různé existující důchodové systémy, vycházíme z několika základních aspektů, které v souhrnu daný systém charakterizují. V dalším textu se zaměříme na následující hlediska:

- Provozovatel systému – rozlišujeme, zda je systém provozován státem, nebo soukromými subjekty s různou mírou ingerence státu a státního dozoru
- Finanční zdroje důchodového systému – zdrojem může být pojistné, sociální nebo soukromé, případně může být systém financován z veřejných daní nebo kombinací obojího
- Způsob nakládání (transferu) s finančními prostředky – systémy rozdělujeme na průběžně financované (PAYG) a kapitálově (fondově) financované (FF)
- Způsob stanovení dávek – rozlišujeme dávkově (DB) a příspěvkově (DC) orientované systémy a hypotetické příspěvkové systémy (NDC)

² Např. v zemích s dlouhodobě fungujícím rozvinutým kapitálovým trhem (Švýcarsko, Nizozemí, USA, ...) bude silnější důvěra v kapitálové financování než v zemích, které zažily různé měnové reformy spojené se znehodnocením úspor nebo četné kauzy vytunelovaných privatizačních fondů či bank

³ Srovnej čl. 41 odst. 1 Listiny základních práva a svobod

2.2. Provozovatelé důchodových systémů

Lze říci, že ve všech vyspělých zemích se dnes na provozu důchodových systémů podílí jak veřejný tak soukromý sektor. Jednotlivé země se liší v jejich vzájemném zastoupení.

V případě státem provozovaných systémů odpovídá stát za výběr příspěvků i výplatu dávek. Podmínky účasti, která je zpravidla povinná pro všechny ekonomicky aktivní osoby, jsou stanoveny zákonem. Právní předpisy upravují též výši příspěvků a způsob stanovení dávek. Právní vztahy mají veřejnoprávní charakter.

Stát, jako provozovatel systému, garantuje jeho solventnost. Vlivem vnějších faktorů, zejména v důsledku ekonomické recese nebo nepříznivého demografického vývoje, může samozřejmě docházet k deficitnímu hospodaření, na které je nutné reagovat změnou parametrů systému nebo nalezením dalších zdrojů financování. Taková opatření mohou posouvat míru příjmové (intragenerační) i mezigenerační solidarity. Pro všechny účastníky by měla být zachována minimálně taková úroveň dávek, která bude zajišťovat naplnění ústavně zaručeného práva na přiměřené zabezpečení ve stáří. Lze říci, že garance fungování státních důchodových systémů spočívá v jistém typu společenské smlouvy založené na tom, že jedním z účelů existence demokratického právního státu je respektování základních práv a svobod občanů včetně práv sociálních.

Mezi soukromé provozovatele penzijních systémů patří zaměstnavatelé a soukromé penzijní fondy. Zaměstnanecká schémata mají formu kolektivního zabezpečení. Zaměstnanci jsou spoluvlastníci fondů a zároveň se podílejí na jejich správě. Výnosy mohou být využity pouze ve prospěch zaměstnanců. Naproti tomu soukromé penzijní fondy provozují důchodové spoření a pojištění za účelem zisku. Stát se snaží nastavením pravidel a dozorem minimalizovat rizika spočívající v nekvalifikovaném nebo kriminálním jednání správců fondů. Pro případ ztráty hodnoty aktiv fondu však žádnou garanci neposkytuje, finanční riziko nese účastník.

Je nutné si uvědomit, že úspory na stáří jsou velmi citlivou sociální záležitostí. Pokud by došlo ke krachu významného penzijního fondu nebo dokonce ke krizi celého systému penzijního spoření např. v důsledku dramatického pádu všech burzovních indexů, nemůže stát zůstat nečinný a věřitelem poslední instance bude v konečném

důsledku vláda. S tímto rizikem je potřeba počítat při úvahách o nastavení vzájemného vztahu veřejného a soukromého sektoru a jejich podílu na celkovém důchodovém zabezpečení.

2.3. Finanční zdroje důchodových systémů

Důchodové systémy lze financovat buď výběrem pojistného, z daňových výnosů nebo kombinací obojího.

Pojistné je účelovou platbou do systému důchodového pojištění, která slouží k vytváření peněžních nebo kapitálových fondů, ze kterých je financována výplata dávek a provozní náklady systému. Na základě placení pojistného vzniká účastníkovi při splnění dalších podmínek nárok na výplatu dávek. Výše pojistného se v povinných systémech zpravidla určuje procentní sazbou z příjmu, přičemž za zaměstnance mají též povinnost odvádět pojistné zaměstnavatelé. V dobrovolných doplňkových systémech je výše placeného pojistného ponechána na smluvní volnosti účastníka a nositele pojištění.

Státem provozované systémy mohou být též financovány z daňových příjmů. Daň je povinná zákonem určená platba do veřejného rozpočtu, ukládá se jako jednostranná povinnost bez nároku plátce na plnění ze strany státu. Na rozdíl od pojistného je tedy charakterizována neúčelovostí a neekvivalentností. Pokud jsou důchodové dávky financovány z daňových výnosů a poskytovány všem, kdo splní dané podmínky, bez ohledu na sociální potřebnost, jedná se o důchodový systém založený na principu sociálního zaopatření.

Předmětem daně nemusí být, na rozdíl od pojistného, pouze příjem z ekonomické činnosti, ale zdanění podléhá též spotřeba a určité druhy majetku. Daně z příjmů jsou v některých daňových soustavách progresivní, zatímco pojistné je stanoveno jednotnou procentní sazbou, někdy může být sazba pojistného dokonce degresivní (z vyšších příjmů se odvádí méně) nebo může být výše pojistného zastropována maximální částkou. Z tohoto pohledu se mohou jevit systémy financované z daňových výnosů více solidární.

V některých případech jsou systémy důchodového pojištění financovány jak z pojistného, tak částečně i z daňových výnosů. Takové kombinované financování může být buď přímo součástí systému, nebo může jít pouze o poskytování prostředků ze

státního rozpočtu ke krytí schodků v bilanci důchodového pojištění. Částečné financování ze státního rozpočtu může spočívat také ve státní podpoře, která je formou státního příspěvku poskytována k pravidelné měsíční platbě účastníka v některých dobrovolných doplňkových systémech provozovaných soukromými penzijními fondy.⁴

2.4. Nakládání s prostředky v penzijních systémech

V penzijních systémech dochází k transferu velkého množství finančních prostředků. Rozlišujeme dva základní způsoby, jak jsou prostředky plynoucí do systému z plateb účastníků využity:

- Průběžné financování, ve kterém se vybrané příspěvky ihned použijí na výplatu dávek splatných v tomto období.
- Kapitálové financování spočívající v tvorbě kapitálových fondů z vybraných prostředků. Po určité době dojde ve fondech k nashromáždění dostatečného množství aktiv a z jejich výnosu nebo prodejem jejich části je následně financována výplata dávek.

2.4.1. Průběžné financování (PAYG)

Průběžně financovaný systém je založený na mezigenerační solidaritě, přesněji řečeno na mezigeneračním transferu prostředků. Příjmy ekonomicky aktivních jedinců jsou zatíženy pojistným či daní a z těchto prostředků jsou ihned vypláceny dávky těm, kteří na ně mají nárok, tedy zejména generaci v post-produktivním věku. Ti, kteří aktuálně svými příspěvky financují vyplácené důchody, spoléhají, že je v důchodovém věku bude stejným způsobem financovat generace budoucí.

Průběžně financované systémy jsou nejčastěji provozovány státem. Stát garantuje výši důchodů a musí je vyplatit každému, kdo splňuje zákonem stanovené podmínky. V případě nedostatku peněz je schodek pokryt ze státního rozpočtu. Pokud za určité období objem prostředků zaplacených do systému přesahuje výdaje na dávky, nemělo by docházet k odčerpávání peněz ze systému a k jejich použití pro jiné účely.

⁴ Tento typ podpory je využíván v ČR u doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění se státním příspěvkem; ve světě tato forma podpory obvyklá není

Cílem je nastavit průběžný systém jako dlouhodobě vyrovnaný. Stavů finanční rovnováhy je dosaženo za předpokladu, že objem příjmů v ekonomice, které jsou zatíženy pojistným, v kombinaci s pojistnou sazbou, odpovídá objemu vyplácených nároků. Vzhledem k demografickým změnám v populaci a cyklickému hospodářskému vývoji je velmi těžké dosáhnout dlouhodobě vyrovnaného salda při konstantních parametrech systému. Na vnější vlivy je proto nutné reagovat změnou parametrů, především nastavením důchodového věku, úpravou dávkové formule nebo změnou pojistné sazby.

Za jednu z hlavních nevýhod průběžného systému je považována jeho citlivost na demografický vývoj. V posledních letech dochází v evropských zemích ke snižování porodnosti v kombinaci s prodlužující se průměrnou dobou dožití, což vede ke stárnutí populace. Zvyšuje se poměr ekonomicky neaktivních občanů, kteří jsou odkázáni na státem garantovaný důchod a průběžně financované systémy se dostávají dlouhodobě do deficitů. Tento vývoj nemusí nutně vést ke krachu systému, ale vyžaduje výrazné parametrické změny, které mohou pro část populace znamenat zvýšení míry mezigenerační solidarity. Současná produktivní generace tak do systému pravděpodobně odvádí více, než získá na důchodových dávkách od generací budoucích.

Vedle mezigenerační solidarity se uplatňuje v průběžně financovaných systémech i solidarita intragenerační, tj. dochází k přerozdělování prostředků uvnitř generace. Aby systém mohl zajistit důstojnou výši dávek všem účastníkům, konstrukce dávkové formule obvykle zvýhodňuje jedince s podprůměrnými příjmy na úkor vysokopříjmových. To je nutné k udržení sociální soudržnosti ve společnosti, na druhou stranu tím dochází k potlačování principu zásluhovosti a v důsledku toho k menší ochotě vysokopříjmových skupin na systému participovat.

Výhodou průběžného systému je možnost jej implementovat velmi rychle, v podstatě okamžitě, bez velkých počátečních nákladů. Bezprostředně po zahájení činnosti systému je možné začít vyplácet dávky.

Výše dávek je v průběžném systému zpravidla indexována na základě růstu mezd a růstu cen. Růst mezd na jedné straně generuje vyšší výdaje na výplatu dávek, ale zároveň vede k okamžitému zvýšení příjmů z pojistného. Pokud předpokládáme, že

vývoj mzdové hladiny do určité míry kopíruje pohyb cen, je průběžný systém odolný vůči inflaci.

2.4.2. Kapitálové (fondové) financování

Kapitálové financování má charakter individuálního spoření a investování. Je založeno na odložení spotřeby a uchování prostředků do budoucna. Pojištěnci si spoří u vybraných soukromých fondů, které vklady zhodnocují investováním na kapitálovém trhu. Naspořené prostředky spolu s kapitálovým výnosem jsou použity na zajištění příjmů ve stáří. Dávky mohou být vypláceny samotným fondem na základě penzijního plánu nebo lze naspořené prostředky použít k nákupu doživotní anuity od životní pojišťovny. Po spořicí fázi se tedy objevuje pojistný prvek, který spočívá v různé době dožití jednotlivých pojistníků. Zjednodušeně lze říci, že ti, kteří se dožijí vyššího než průměrného věku, mají penzi vyplácenou z prostředků pojistníků, kteří zemřeli před průměrnou dobou dožití.

Fondové financování není založeno na principu mezigenerační ani intragenerační solidarity, jak je tomu u průběžného systému. Výše budoucí dávky závisí výhradně na nominální hodnotě individuálních úspor, na míře dosaženého výnosu a případně též na aktuální ceně doživotní anuity v okamžiku, kdy jsou naspořené prostředky použity na její nákup. Výnosy jsou determinovány makroekonomickou situací, závisí na typu zvolené investiční strategie, výši administrativních nákladů fondu přenášených na účastníky a způsobu a míře regulace ze strany státu.

Má se za to, že fondový systém ze své podstaty není příliš citlivý na demografický vývoj. Základem tohoto tvrzení je myšlenka, že každý si formou spoření předplatí svůj vlastní důchod, který ve stáří čerpá. Odolnost fondového systému vůči demografickému vývoji se však předpokládá jaksí intuitivně, přičemž doložit toto tvrzení přesvědčivou analýzou není jednoduché. Existují i práce, které se snaží dokázat opak.⁵ Poukazují zejména na to, že mezigenerační transfer má v konečném důsledku vždy povahu toku zboží a služeb, tedy části reálné spotřeby, které se produktivní generace vzdává ve prospěch generace důchodců. Pokud bude produktivní generace početně malá, mohou potřeby důchodců přesahovat rozsah části produkce, které je ochotna se pracující

⁵BAAR, N. Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices. IMF 2000 (WP No. 139)

generace vzdát tvorbou vlastních úspor. Tato nerovnováha bude odstraněna zvýšením cen. Důchodci tak nemohou za své peníze dostat více, než je schopna produktivní generace vytvořit. Ani tyto argumenty se pochopitelně nevyhýbají jistým zjednodušením.

Pro fondové systémy se stává velkým problémem uchování hodnoty naspořených prostředků do budoucna. Penzijní fondy jsou zavázány k diverzifikované investiční strategii, která rozkládá finanční prostředky do více typů finančních instrumentů. Žádná strategie však nemůže zcela vyloučit investiční riziko, tj. případnou ztrátu hodnoty finančních aktiv v důsledku finančních krizí.

Dalším významným rizikem fondových systému je riziko inflační. Zejména fondy s vysoce konzervativní investiční strategií, které investují pouze do bezpečných instrumentů finančního trhu s cílem maximálně eliminovat riziko propadu hodnoty aktiv fondu, nemusí dosáhnout dostatečného výnosu převyšujícího inflaci. Reálná hodnota naspořených prostředků tak může klesat.

Investiční fondy podléhají státnímu doзору, jehož předmětem jsou vztahy mezi fondy a jejich klienty a také zákonnost postupů při investování shromážděných peněz. Státní dozor může předejít riziku nekvalifikovaného a příliš riskantního nakládání s prostředky fondu a riziku tunelování, tj. neoprávněnému vyvádění svěřených prostředků z majetku fondu. Investiční riziko však nelze regulací zcela vyloučit a nese ho v plné míře klient.

Na rozdíl od průběžného systému nezačne kapitálově financovaný systém fungovat ihned po jeho zavedení, ale vyžaduje určitý čas, než se naakumulují dostatečné prostředky pro krytí vyplácených nároků. Pokud přecházíme z průběžného systému na kapitálový, je problematické provést jeho zavedení plošně, jelikož u starší generace nastane nárok na důchod dříve, než si stačí naspořit dostatečné prostředky. Pokud ale starší generaci ponecháme v průběžném systému a mladší umožníme přechod k fondovému financování, narušíme mezigenerační solidaritu průběžného systému a vytvoříme „ztracenou generaci“, jejíž důchodové nároky nebude mít kdo hradit. Přechod od průběžného způsobu financování k fondovému bývá proto uskutečňován pouze částečně a postupně a i v těchto případech generuje významné transformační náklady.

2.5. Stanovení dávek v penzijních systémech

2.5.1. Dávkově orientovaný systém

V dávkově definovaném systému (DB)⁶ existuje zákonem stanovený způsob výpočtu výše dávky. Ta je zpravidla závislá na době pojištění a výši příjmů pojištěnce za určité období. Pojištěnec tak má o svém důchodu přibližnou představu řadu let před samotným odchodem do penze a jeho výše je státem garantována. Tato jistota je ovšem podmíněna tím, že se klíčové parametry systému v čase výrazně nemění. Dávkově definovaný systém je typický pro průběžně financované systémy.

2.5.2. Příspěvkově orientovaný systém

V příspěvkově definovaném systému (DC)⁷ platí účastníci stanovenou příspěvkovou sazbou. Výše důchodu závisí na množství zaplacených prostředků, na výši dosahovaného zhodnocení a na průměrném věku v populaci v době odchodu účastníka do důchodu. Tento systém poskytuje menší míru jistoty ohledně budoucí penze, výše nároku zde není garantována. Příspěvkově orientovaný systém je typicky používán u fondového způsobu financování.

2.5.3. Hypotetický příspěvkově definovaný systém

Hypotetický příspěvkově definovaný systém (NDC)⁸ je méně obvyklý než předchozí uvedené. Jedná se o systém průběžně financovaný, který se snaží zvýšit míru ekvivalence v porovnání s DB systémem. Každý jedinec má svůj individuální účet, kam se mu připisují odvedené příspěvky a jejich zhodnocení. Jedná se však pouze o zdánlivý účet, prostředky jsou ve skutečnosti vynakládány na výplatu aktuálních důchodů. Ani zhodnocení prostředků není tudíž reálné, je vázáno na některý z makroekonomických parametrů, obvykle na tempo růstu mezd. Výše důchodu je pak úměrná výši hypotetických úspor na individuálním virtuálním účtu.

⁶ DB = Defined Benefit

⁷ DC = Defined Contribution

⁸ NDC = Notional Defined Contribution

2.6. Třípilířová struktura důchodových systémů

Důchodové zabezpečení je ve většině států realizováno kombinací různých systémů provozovaných veřejným i soukromým sektorem. Důchodové systémy se skládají z několika úrovní, které se nazývají pilíře.

Za první pilíř jsou považovány základní důchodové systémy zajišťované státem nebo soukromými institucemi v zájmu státu, koncipované jako povinné, univerzální, s prvky solidarity.

Druhý pilíř je založen na zaměstnaneckých pojistných systémech částečně nebo zcela hrazených zaměstnavatelem, označovaných též jako doplňkové důchodové systémy. Za součást druhého pilíře se považuje i kapitálový systém s povinnou účastí provozovaný soukromým sektorem.

Třetí pilíř spočívá na dobrovolném individuálním zabezpečení, které je založeno soukromoprávní smlouvou mezi účastníkem a poskytovatelem a může mít formu penzijního spoření, účasti v investičních fondech, kapitálového životního pojištění apod.

2.7. Typy základního důchodového systému

Základní důchodové systémy tvoří první pilíř důchodového zabezpečení. Bývají povinné pro všechny ekonomicky aktivní osoby a vyznačují se menší či větší mírou solidarity. Tyto systémy jsou zároveň nástrojem redistribuce a slouží k eliminaci chudoby nejnižších příjmových skupin

Mohou nabývat různých podob, někdy je dokonce obtížné mluvit o jednotném základním systému. V některých zemích se vyskytují oddělené subsystémy pro různé profesionální skupiny s různou úrovní zabezpečení.⁹ Někde se základní systém člení na vertikální úrovně, které se mohou lišit způsobem financování i dávkovými schématy. Nejnižší úroveň může být financována z daní a dávky mohou být poskytovány zaopatřovacím způsobem nebo s testováním potřebnosti. Vyšší úroveň může být pojistný průběžně financovaný systém s NDC schématy a nejvyšší úroveň základního systému může tvořit fondový systém.¹⁰ Jindy se zase nemusí jednat o samostatný

⁹ Např. v Německu

¹⁰ Příkladem takového uspořádání je I. pilíř švédského důchodového systému

důchodový systém, ale může jít o součást univerzálního systému, který poskytuje na základě jednoho příspěvku zabezpečení proti více rizikům (např. nezaměstnanost).

Přes velkou různorodost existujících důchodových systémů rozlišujeme dva základní teoretické modely, které vycházejí z odlišných historických tradic – bismarckovský a beveridgeovský.

2.7.1. Bismarckovský model

Bismarckovský model navazuje na tradici prvního systému sociálního pojištění, který vznikl koncem 19. století v Německu v době úřadování kancléře Bismarcka. Jeho počátky jsou spjaty se sociálními důsledky industrializace západní Evropy.¹¹

Charakteristickým znakem bismarckovského sociálního pojištění v dnešní podobě je konstrukce dávky na zásluhovém principu, který nevyklučuje zároveň existenci určitých solidárních prvků. Systém může být diferencován pro různé skupiny pojištěnců v závislosti na druhu jejich ekonomické činnosti (dělník, zaměstnanec, úředník). Výše přiznané dávky je odvozena z dosahovaného příjmu v době ekonomické aktivity a doby pojištění. Lze říci, že cílem konstrukce dávek je zachování sociálního statutu pojištěnce i v období, kdy již není schopen výdělečné činnosti a je odkázán pouze na důchodové dávky. Již přiznané důchody jsou upravovány především na základě růstu mezd, s případným zohledněním inflace.

2.7.2. Beveridgeovský model

V průběhu druhé světové války zformuloval v Anglii své představy o pojetí sociální politiky britský ekonom W. Beveridge. Reagoval především na zkušenosti s hospodářskou krizí na přelomu 20. a 30. let a očekávané ekonomické a sociální problémy způsobené II. světovou válkou. Ve svém programu navrhl vytvoření „národního sociálního pojištění“ pro všechny osoby tak, aby jim byly poskytnuty dávky v minimálním jednotném rozsahu.

Při stanovení výše dávek se vychází z toho, že základní sociální potřeby jsou u všech lidí přibližně stejné. Cílem není udržení dosavadní životní úrovně. Každý má nárok na dávky ve stejné výši, a to takové, která zajistí všeobecný minimální standard

¹¹ TRÖSTER, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2013.

základních potřeb. Výše důchodu v beveridgovském systému tak může vycházet např. z výše životního minima nebo jiné podobné referenční hodnoty. Úprava již přiznaných dávek závisí především na vývoji cen, které ovlivňují základní životní náklady.

Tento model poskytuje při vysoké míře solidarity poměrně nízké dávky. Předpokládá současnou existenci rozvinutých doplňkových systémů, které umožní jednotlivcům na bázi dobrovolnosti a zcela na základě principu ekvivalence získat vyšší úroveň zabezpečení. Systém tak klade důraz i na odpovědnost jedince za výši vlastního důchodu.

2.8. Zaměstnanecké penzijní systémy

Zaměstnanecké doplňkové penzijní systémy představují II. pilíř soustavy důchodového zabezpečení.

V některých zemích je ustavení zaměstnaneckých systémů povinné ze zákona, někde vznikají na základě dobrovolné iniciativy. Jsou nejčastěji zřizovány nad rámec základního systému, ale mohou existovat i souběžně se základním systémem, ze kterého je možné se vyvázat, pokud zaměstnanecký systém poskytne zabezpečení nejméně na úrovni základního.¹²

Nejběžnější je financování fondovým způsobem, přičemž fondy mohou být vytvořeny jedním zaměstnavatelem, nebo společně pro celé odvětví. Příjmovou stránku fondů tvoří příspěvky zaměstnanců i zaměstnavatelů. Výnosy z investičního majetku mohou být použity pouze ve prospěch pojištěných zaměstnanců. Zaměstnanecké penzijní fondy musí být zpravidla pojištěny přes garanční fond, který zaručuje výplatu dávek v případě insolvence zaměstnaneckého fondu

Jiným způsobem financování je tvorba rezerv samotným zaměstnavatelem. Tento přístup se používá pouze u velkých stabilních společností. Zaměstnavatel uzavírá se zaměstnancem smluvní závazek o budoucí výplatě penze. Je povinen zřídit speciální rezervní fond (book reserve), ze kterého se budou krýt pozdější penzijní nároky a který vykazuje ve svém účetnictví. Způsob nakládání s prostředky rezervního fondu nemusí

¹² Např. ve Velké Británii

být vždy ze strany státu regulován. Zaměstnavatelé jsou však povinni se pojistit pro krytí dávek v případě insolvence u zajišťovny či garančního fondu.

Zaměstnavatel může také uzavřít zaměstnancům smlouvu o důchodovém pojištění u komerčního penzijního fondu nebo pojišťovny a platit za zaměstnance pojistné nebo jim na platby přispívat. Výhodou pro zaměstnavatele je, že se nemusí zajišťovat u garančního fondu, všechna rizika nese finanční instituce. Na druhou stranu, komerční instituce musí generovat především zisk pro své akcionáře, zatímco v případě zaměstnaneckého fondu se výnosy v plném rozsahu dělí mezi účastníky fondu, tedy zaměstnance.

V doplňkových systémech se vyskytují jak dávkově tak i příspěvkově definovaná schémata. V poslední době lze sledovat spíše přechod na příspěvkově definované penzijní plány.¹³

Aby zaměstnanecká schémata nevytvářela překážku na trhu práce, je potřeba vyřešit přenositelnost nároků v případě změny zaměstnavatele. Pro tento případ musí být garantováno nejen vypořádání formou odbytného, ale i možnost zachování nároků při přechodu do jiného fondu, aby pojištěnci neztráceli potřebnou dobu pojištění.

Na rozdíl od základních systémů stát negarantuje výplatu dávek, cílem regulace je ochránit soukromoprávní nároky zaměstnanců. Právní předpisy stanoví požadavky na správu fondů, způsoby investování, řízení rizik a zejména stanoví povinnost účasti zaměstnaneckých fondů v různých garančních a zajišťovacích systémech. Stát zpravidla podporuje zaměstnanecké systémy formou daňových úlev.

2.9. Důchodové spoření a další formy individuálního zabezpečení

Důchodové spoření je dobrovolný způsob zabezpečení na stáří, který spočívá v dlouhodobém shromažďování prostředků u důchodového fondu. Má soukromoprávní charakter, jeho základem je individuální smluvní vztah mezi účastníkem a poskytovatelem, výše příspěvků a rozsah nároků jsou předmětem smluvního ujednání.

¹³ MUSILOVÁ, Z., M. ŠLAPÁK a M. HOLUB. Zaměstnanecká schémata penzijního pojištění ve vybraných státech EU, Švýcarska a USA. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2011. ISBN 978-80-7416-087-5

Rámcové podmínky smluv o důchodovém spoření jsou upraveny zákonem. Spoření v důchodových fondech má dlouhodobý charakter, nárok na dávky vzniká po stanovené době spoření a po dosažení určeného věku. Výplatu dávek provádí buď samotný důchodový fond, nebo mohou být naspořené prostředky použity k nákupu některého typu penze u komerční pojišťovny. V porovnání se standardními fondy kolektivního investování podléhají důchodové fondy přísnější regulaci, především v požadavcích na kapitálové vybavení, způsoby investování a systém řízení rizik. Stát podporuje důchodové spoření formou daňových úlev. Méně obvyklý je způsob, který se aplikuje v České republice, kdy stát přímo přispívá účastníkovi k pravidelnému spoření dodatečným finančním příspěvkem. Speciálním produktem, který je též daňově zvýhodněn a slouží k vytváření finanční rezervy pro zabezpečení ve stáří, je kapitálové nebo investiční životní pojištění.

Vedle důchodových fondů lze využít i další možnosti, jak spořit a zhodnocovat peníze na stáří. Na trhu je nabídka celé řady fondů kolektivního investování, které v porovnání s důchodovými fondy mohou nabídnout i rizikovější strategie. Prostředky je navíc možno využít kdykoli, nejsou vázány na minimální dobu spoření a dosažení předepsaného věku. Investování v těchto fondech však není daňově zvýhodněno. Zkušení investoři mohou vytvářet i vlastní portfolia investičních nástrojů, zejména akcií a dluhopisů.

3. Současný důchodový systém ČR

Současný (duben 2016) důchodový systém v České republice je složen ze 3 pilířů:

- I. pilíř – povinné základní důchodové pojištění, provozované státem, založené na průběžném způsobu financování
- II. pilíř – dobrovolné důchodové spoření u důchodových fondů s možností vyvést do tohoto pilíře část povinného odvodu ze základního systému důchodového pojištění (opt-out); do systému již nelze dále vstupovat ani odvádět pojistné, probíhá proces jeho uzavření
- III. pilíř – dobrovolné doplňkové penzijní spoření spolu s uzavřeným systémem penzijního připojištění se státním příspěvkem

Český důchodový systém není příliš diverzifikovaný, zdaleka nejdůležitější roli v něm hraje povinný systém důchodového pojištění provozovaný státem. Státní důchod je hlavním příjmem pro většinu důchodců a pobírá ho více než 99% obyvatel v důchodovém věku. Základní systém je průběžně financovaný, dávkově definovaný, vyznačuje se vysokou mírou příjmové solidarity.

Dobrovolné důchodové spoření, které tvoří II. pilíř, bylo zavedeno tzv. velkou důchodovou reformou s účinností od 1. 1. 2013. Jedná se o fondově financovaný systém, příspěvkově definovaný, založený výhradně na principu ekvivalence. Výše příspěvků je určena zákonem, kapitálový pilíř je financován vyvedením 3% z povinného pojistného ze základního systému a dalšími 2% z vlastních prostředků účastníka. Důchodové spoření je uzavřeno pro vstup nových účastníků, nelze již uzavírat nové smlouvy a do systému se již neodvádí příspěvky. V průběhu roku 2016 se předpokládá ukončení činnosti fondů důchodového spoření a jejich vstup do likvidace, s následným vypořádáním majetkových nároků účastníků.

Kolektivní zaměstnanecká schémata, která v jiných zemích zpravidla tvoří II. pilíř důchodového zabezpečení, nejsou v ČR zastoupena.

III. pilíř tvoří dobrovolné doplňkové penzijní spoření, které vzniklo též v rámci velké důchodové reformy jako produkt nahrazující penzijní připojištění se státním příspěvkem. Doplňkové penzijní spoření je fondově financované, penzijní plány jsou příspěvkově definované, účastníci platí příspěvky ve výši, kterou si zvolí a přispívat může též zaměstnavatel. Systém je plně ekvivalentní, bez prvků solidarity. Stát podporuje systém daňovými úlevami a za stanovených podmínek poskytuje přímý finanční příspěvek k příspěvkům placeným účastníkem.

Součástí III. pilíře je též uzavřený systém penzijního připojištění se státním příspěvkem. Z penzijních fondů, které poskytovaly penzijní připojištění, byl vyčleněn majetek účastníků do transformovaných fondů, které jsou spravovány nově vzniklými penzijními společnostmi. Stávající účastníci mohou setrvat v transformovaném fondu a dál spořit, jejich původní nároky zůstávají zachovány.

O účast ve II. pilíři projevilo za dobu jeho existence zájem pouze necelých 90 tisíc účastníků. Oproti tomu III. pilíř má velmi vysoké pokrytí, spoří v něm téměř 4,7

milionu účastníků a cca 20 procentům přispívá též zaměstnavatel.¹⁴ Problémem III. pilíře je nízká výše placených příspěvků,¹⁵ která neumožňuje významné zvýšení budoucích důchodů. I proto většina účastníků dává přednost po ukončení spořicí fáze jednorázovému vyrovnání před pobíráním důchodových dávek.

	I. PILÍŘ	II. PILÍŘ	III. PILÍŘ
Provozovatel	Stát	Penzijní společnost	Penzijní společnost
Účast	Povinná	Opt-out	Dobrovolná
Metoda financování	PAYG	FF	FF
Stanovení příspěvků	Zákonem	Zákonem	Smluvně
Penzijní plán	DB	DC	DC
Penze vyplácí	Stát	Životní pojišťovna	Penzijní společnost nebo Životní pojišťovna
Solidarita	Příjmová Mezigenerační	NE	NE
Postavení státu	Garance	Regulace	Regulace Finanční příspěvek Daňové zvýhodnění

Obrázek 1: Charakteristika pilířů důchodového systému
Zdroj: vlastní srovnání

4. Systém základního důchodového pojištění

Základní důchodový systém je univerzální, s povinnou účastí pro všechny ekonomicky aktivní osoby. Právní úprava je jednotná pro všechny pojištěnce, neexistují speciální odvětvová či profesní schémata. Systém je založen na průběžném financování, pojištěnci odvádějí ze svých hrubých příjmů procentně stanovené částky a z těchto prostředků jsou hrazeny nároky na dávky současných důchodců. Všechny dávky jsou nárokové, zákon stanoví jejich výši v závislosti na příjmech pojištěnce a době pojištění.

Důležitou vlastností základního systému je jeho dynamika. Hodnoty výdělků za období ekonomické aktivity, které vstupují do výpočtu dávky, jsou indexovány na základě údajů o vývoji průměrné mzdy, pravidelně publikovaných v podzákoných

¹⁴ Údaje zveřejněné Asociací penzijních fondů za 3. čtvrtletí 2015

¹⁵ Podle informací Ministerstva financí ČR činila v 1. čtvrtletí 2015 průměrná výše příspěvku účastníka penzijního připojištění se státním příspěvkem 573 Kč a účastníka doplňkového penzijního spoření 694 Kč

předpisech.¹⁶ Zároveň jsou stanovena pravidla pro zvyšování již přiznaných důchodů v závislosti na růstu spotřebitelských cen a zčásti též na růstu mezd.

Pravidla pro přiznání důchodu i samotný výpočet jsou ve snaze zohlednit nejrůznější individuální skutečnosti (náhradní doba, vyloučené doby, krácení dávek při předčasném důchodu, poměrné důchody, atd.) velmi složité, což činí systém pro své adresáty značně nesrozumitelným. Podobně se vyjádřil i Ústavní soud ve svém nálezu o redukčních hranicích: „Odhlédnout přitom nemohl Ústavní soud ani od skutečnosti, že celá složitá konstrukce důchodového systému je natolik netransparentní, že je pro své adresáty de facto zcela nesrozumitelná; pro většinu pojištěnců se tak vypočítaná výše důchodové dávky stává neverifikovatelnou.“¹⁷

Důchodové pojištění se vyznačuje vysokou mírou příjmové solidarity. Základní systém je zároveň nástrojem redistribuce, jehož cílem je poskytnout i nízkopříjmovým skupinám pojištěnců takové důchody, které budou garantovat naplnění ústavního práva na přiměřené zabezpečení ve stáří.¹⁸

4.1. Právní úprava

Právní normy upravující základní důchodový systém lze rozdělit jednak podle jejich postavení v hierarchii právních předpisů a z toho vyplývající právní síly, a jednak podle věcné problematiky, kterou upravují. Z hlediska hierarchie stojí nejvýše úprava sociálních práv v Listině základních práv a svobod a v mezinárodních smlouvách, které se staly součástí našeho právního řádu. Zákonné normy upravují konkrétní způsob realizace sociálních práv, přičemž některé podrobnosti mohou být upraveny podzákonnými předpisy.

Z hlediska věcného rozlišujeme tři okruhy právní úpravy:

- Orgány provádějící důchodové zabezpečení a jejich pravomoci, řízení ve věcech důchodového pojištění – upravuje zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení

¹⁶ Vyhlášky MPSV

¹⁷ Čl. 94 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07

¹⁸ Ve smyslu čl. 30 odst. 1 Listiny základních práva a svobod

- Povinnost platit pojistné a stanovení jeho výše – upravuje zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti
- Účast v systému, definice jednotlivých dávek, podmínky pro vznik nároku a stanovení výše dávky – upravuje zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále ZDP)

4.2. Podmínky účasti v systému

Ekonomicky aktivní osoby se důchodového pojištění účastní povinně, jejich účast vzniká automaticky ze zákona. Důchodového pojištění jsou dále účastny i osoby, které z určitých zákonem uznaných důvodů výdělečnou činnost vykonávat nemohou. Za takovou dobu účasti se neplatí pojistné, což představuje výrazný prvek solidarity systému. Účast může též vzniknout na základě dobrovolného rozhodnutí podáním přihlášky, pokud osoba splňuje stanovené podmínky. Vedle toho si každá osoba starší 18 let, aniž jsou na ni kladeny jakékoli další podmínky, může podat přihlášku k dobrovolnému důchodovému pojištění. Doba takového dobrovolného pojištění je však omezena na 15 let.

Pojištěné osoby lze tedy rozdělit do 4 kategorií:

- Ekonomicky aktivní – osoby uvedené v § 5 odst. 1 ZDP
 - zaměstnanci
 - členové družstva, jestliže mimo pracovněprávní vztah vykonávají pro družstvo práci
 - osoby samostatně výdělečně činné
 - příslušníci bezpečnostních sborů (Policie ČR, Vězeňská služba ČR, ...)
 - soudci, členové zastupitelstev, poslanci, prezident
 - dobrovolní pracovníci pečovatelské služby, profesionální pěstouni
 - osoby ve výkonu trestu nebo zabezpečovací detence zařazené do práce
 - společníci a jednatelé, kteří vykonávají pro společnosti práci mimo pracovněprávní vztah a jsou za to společností odměňováni
 - prokuristé, členové kolektivních orgánů právnické osoby, likvidátoři

- Z důvodů zákonem uznaných výtěžnou činností nemohou vykonávat – osoby uvedené v § 5 odst. 2 ZDP
 - osoby vedené v evidenci úřadu práce jako uchazeči o zaměstnání po dobu, po kterou jim náleží podpora v nezaměstnanosti
 - osoby se zdravotním postižením zařazené v přípravě pro zaměstnání
 - osoby konající vojenskou službu, pokud nejsou vojáky z povolání
 - osoby pečující o dítě ve věku do 4 let
 - osoby pečující osobně o osobu mladší 10 let, která je závislá na pomoci jiné osoby
 - poživatelé invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně
 - osoby po skončení výtěžné činnosti v pracovní neschopnosti
 - osoby, jimž je poskytována zvláštní ochrana v souvislosti s trestním řízením

- Podaly přihlášku k účasti na pojištění a splňují další podmínky – osoby uvedené v § 6 odst. 1 ZDP
 - osoby vedené v evidenci úřadu práce, kterým nenáleží podpora v nezaměstnanosti
 - studenti střední nebo vysoké školy
 - osoby činné v ČR ve prospěch zahraničního zaměstnavatele
 - poslanci Evropského parlamentu zvolení na území ČR, ...

- Ostatní osoby starší 18 let, které podaly přihlášku k účasti na pojištění – podle § 6 odst. 2 ZDP
 - všechny osoby, které nesplňují podmínky uvedené v § 6 odst. 1 ZDP, a podaly dobrovolně přihlášku k účasti na pojištění

4.3. Poskytované dávky

Ze základního důchodového pojištění se poskytují tyto důchody:

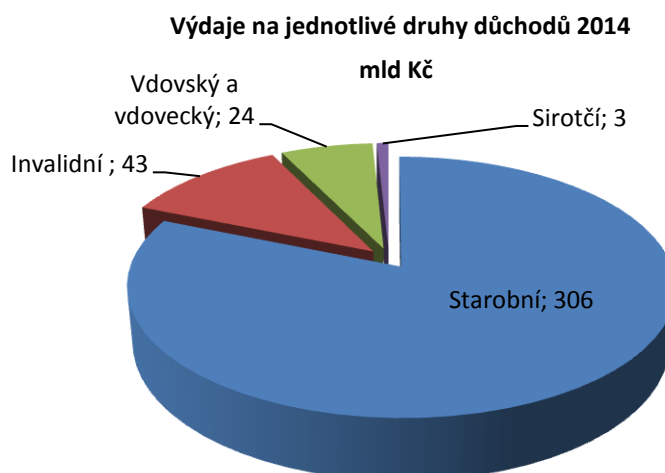
- Starobní
- Invalidní

- Vdovský a vdovecký
- Sirotčí

Nárok na starobní důchod vzniká po splnění potřebné doby pojištění a dosažení důchodového věku. Na invalidní důchod má nárok pojištěnec, jestliže nedosáhl věku 65 let, získal potřebnou dobu pojištění a poklesla-li jeho pracovní schopnost z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu předepsaným způsobem. Starobní a invalidní důchody označujeme jako přímé.

Cílem vdovského, vdoveckého a sirotčího důchodu je poskytnout zabezpečení při ztrátě živitele. Tyto důchody řadíme mezi důchody pozůstalostní. Protože se nárok odvozuje od nároku zemřelého, bývají též někdy označovány jako odvozené. Nárok na vdovský nebo vdovecký důchod vzniká pozůstalé osobě, pokud byl zemřelý poživatel starobního nebo invalidního důchodu nebo splnil ke dni smrti podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod anebo zemřel následkem pracovního úrazu či nemoci z povolání. Vyplácí se po dobu jednoho roku, po uplynutí této doby pouze při splnění zákonem stanovených podmínek. Nárok na sirotčí důchod má nezaopatřené dítě, zemřel-li rodič, osvojitel nebo osoba, která dítě převzala do péče nahrazující péči rodičů. Nárok vznikne dítěti pouze za předpokladu, že zemřelý splňuje obdobné podmínky jako v případě vdovského důchodu.

Graf (Obrázek 2) ukazuje podíl jednotlivých druhů důchodů na celkových výdajích důchodového pojištění. Je vidět, že nejvyšší výdaje jsou vynakládány na výplatu starobních důchodů, nicméně náklady na ostatní důchody, zejména invalidní, nejsou zcela zanedbatelné. Diplomová práce se zaměřuje především na problematiku důchodů starobních.



Obrázek 2: Výdaje na jednotlivé druhy důchodů 2014
Zdroj: ČSÚ

4.4. Pojistné na důchodové pojištění

Základní důchodové pojištění je založeno na průběžné metodě financování. Hlavním příjmem systému je pojistné, které je použito na výplaty dávek současných důchodců a na hrazení výdajů spojených s výběrem pojistného. Financování probíhá prostřednictvím státního rozpočtu, do něhož se na zvláštní samostatný účet pojistné odvádí a ze státního rozpočtu jsou též vypláceny dávky.

Pojistné na důchodové pojištění je spolu s pojistným na nemocenské pojištění a příspěvkem na státní politiku zaměstnanosti součástí sociálního pojištění. Povinnost platit pojistné, stanovení jeho výše, způsob vyměřování a placení upravuje především zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

Zákon vymezuje okruh osob povinných platit pojistné, přičemž rozlišuje následující skupiny poplatníků:

- Zaměstnavatelé
- Zaměstnanci a osoby v obdobném poměru jako zaměstnaneckém
- Osoby samostatně výdělečně činné
- Osoby dobrovolně účastné důchodového pojištění.

Výše pojistného se stanoví procentní sazbou z vyměřovacího základu, který se určuje odlišně pro jednotlivé kategorie poplatníků. Vyměřovacím základem zaměstnance je úhrn jeho hrubých příjmů, u zaměstnavatele je to částka odpovídající úhrnu vyměřovacích základů jeho zaměstnanců. Vyměřovacím základem osoby dobrovolně účastné důchodového pojištění je částka, kterou si sama určí, nejméně však ve výši jedné čtvrtiny průměrné mzdy.

Složitější je stanovení vyměřovacího základu u osob samostatně výdělečně činných. Nejprve je nutné rozlišit, zda je samostatná výdělečná činnost vykonávána jako hlavní nebo vedlejší. Dle ustanovení § 9 odst. 6 ZDP se samostatná výdělečná činnost považuje za vedlejší, pokud OSVČ v kalendářním roce vykonávala zaměstnání, případně nastala jiná zákonem stanovená skutečnost, např. jí byl přiznán starobní důchod. Hlavní výdělečná činnost je v ZDP vymezena negativně jako činnost, která se nepovažuje za vedlejší.

Pokud OSVČ vykonávala v kalendářním roce hlavní samostatnou výdělečnou činnost, je bez dalšího účastna důchodového pojištění a má povinnost platit pojistné. V případě vedlejší samostatné výdělečné činnosti je OSVČ účastna pojištění za podmínky, že její příjem z vedlejší samostatné výdělečné činnosti v kalendářním roce dosáhl rozhodné částky ve výši 2,4 násobku součinu všeobecného vyměřovacího základu¹⁹ za kalendářní rok, který o dva roky předchází roku, za který se účast posuzuje, a přepočítacího koeficientu²⁰ pro úpravu všeobecného vyměřovacího základu.

Výši vyměřovacího základu si mohou OSVČ samy určit s tím, že nesmí být nižší než 50% daňového základu stanoveného podle daňových předpisů.²¹ Zároveň musí měsíční vyměřovací základ činit nejméně 25% průměrné mzdy v případě hlavní a 10% průměrné mzdy v případě vedlejší samostatné výdělečné činnosti.

Vyměřovací základ se zjišťuje za rozhodné období, které u zaměstnanců činí 1 měsíc, u osob samostatně výdělečně činných kalendářních rok. Sazby pojistného činí u zaměstnavatele 21,5%, u zaměstnance 6,5%, u osoby samostatně výdělečně činné nebo dobrovolně účastné důchodového pojištění 28% z vyměřovacího základu. Aby byl posílen princip ekvivalence v základním důchodovém systému, je výše vyměřovacího

¹⁹ § 17 odst. 2 ZDP

²⁰ § 17 odst. 4 ZDP

²¹ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

základu omezena maximální částkou, a to ve výši 48 násobku průměrné mzdy ročně. Z části vyměřovacího základu, která přesahuje maximální výši, se pojistné neplatí.

Přestože je systém důchodového pojištění založen na zásadě jednotné úpravy, právě ve výpočtu vyměřovacího základu se nelze vyhnout rozdílům vyplývajícím z povahy ekonomické činnosti pojištěnce. U zaměstnanců je vyměřovacím základem celá hrubá mzda, zatímco OSVČ má povinnosti platit pojistné pouze z poloviny svého daňového základu, který navíc nemusí být skutečným ukazatelem míry ekonomické prosperity podnikající osoby, jelikož daňové předpisy umožňují jeho výši různými způsoby snižovat (optimalizovat). Naproti tomu sami zaměstnanci odvádí ze své mzdy jen část pojistného, a to relativně malou. Větší část odvádí zaměstnavatel, pro kterého tento odvod představuje dodatečný náklad zvyšující cenu práce zaměstnance. OSVČ odvádí plnou výši předepsaného pojistného, která v procentním vyjádření odpovídá součtu sazby zaměstnance a zaměstnavatele.

4.5. Podmínky pro přiznání starobního důchodu

Podle § 28 ZDP má pojištěnec nárok na starobní důchod, jestliže získal potřebnou dobu pojištění a dosáhl stanoveného věku, přičemž nárok vznikne dnem splnění časově poslední podmínky.

ZDP rozlišuje mezi nárokem na důchod a nárokem na výplatu důchodu. Přestože vznikl nárok na důchod, může být nárok na jeho výplatu v některých případech vázán na splnění dalších podmínek.²² Ani samotné splnění všech podmínek však ke vzniku nároku na výplatu nepostačuje, ten vzniká až podáním žádosti o přiznání důchodu. Ponechává se na rozhodnutí každého, kdy tak učiní. Někdo může dát přednost předčasnému důchodu s tím, že jeho nárok bude trvale krácen, někdo má naopak zájem pokračovat ve výdělečné činnosti i po dosažení důchodového věku a tím si svůj budoucí důchod zvýšit.

²² Např. výplata předčasného důchodu před dosažením důchodového věku nenáleží pojištěnci, který vykonává výdělečnou činnost - § 37 odst. 2 ZDP

4.5.1. Doba pojištění

Doba pojištění je jedním z parametrů, které vstupují do výpočtu výše starobního důchodu a zásadním způsobem ji ovlivňují. Splnění minimální celkové doby pojištění je zároveň jednou z podmínek pro samotné přiznání starobního důchodu.

ZDP definuje dobu pojištění v § 11 jako dobu účasti na pojištění, a to po 31. prosinci 1995, tedy od okamžiku nabytí účinnosti tohoto zákona. Tato definice se vztahuje jednak na osoby výdělečně činné uvedené v § 5 odst. 1, jejichž účast na pojištění je povinná a vzniká ze zákona a zároveň na osoby uvedené v § 6, které jsou účastny důchodového pojištění na základě podané přihlášky.

Do celkové doby pojištění se započítává též náhradní doba pojištění. Tu definuje § 12 ZDP jako dobu účasti na pojištění osob uvedených § 5 odst. 2 (podrobněji viz. odstavec 4.2), a to opět v období po 31. prosinci 1995. Těmto osobám vzniká účast ze zákona, ačkoli nevykonávají ekonomickou činnost a nemají povinnost platit pojistné. Institut náhradních dob představuje prvek solidarity ekonomicky aktivních s těmi, kteří nemohou vykonávat výdělečnou činnost ze zákonem uznaných důvodů.

Náhradní doba pojištění se do celkové doby pojištění potřebné pro vznik nároku na důchod započítává v rozsahu 80%. Ve výši 100% se započítává pouze doba péče o dítě do čtyř let věku nebo o osobu závislou na péči jiné fyzické osoby a doba výkonu základní vojenské služby, nejde-li o službu vojáka z povolání.

Aby byla přijetím nového ZDP zajištěna kontinuita s předchozí právní úpravou, zohledňují se též doby ekonomické či náhradní aktivity před nabytím účinnosti ZDP, tj. před 1. 1. 1996. Předchozí právní úprava²³ vycházela ze zabezpečovacího principu, nepracovala s pojmem důchodové pojištění, doby započítatelné pro účely důchodového zabezpečení označovala jako doby zaměstnání. Náhradní doba pojištění měla svoji obdobu v institutu náhradních dob²⁴. Na základě § 13 ZDP jsou doby zaměstnání a náhradní doby získané podle předpisů platných před 1. 1. 1996 postaveny na roveň době pojištění resp. náhradní době pojištění.

²³ Zákon č.100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení

²⁴ Označovány v z. 100/1988 Sb. jako náhradní doby (plurál), na rozdíl od dnešního pojmu náhradní doba pojištění (singulár)

V případě, kdy osoba splňuje zároveň několik zákonných podmínek na započtení doby pojištění, se pro stanovení celkové doby pojištění a pro stanovení výše procentní výměry důchodu započte pouze ta doba, která je pro pojištěnce výhodnější.²⁵

Potřebnou délku pojištění pro vznik nároku na starobní důchod stanoví ZDP v § 29 odst. 1, a to v závislosti na tom, v kterém roce pojištěnec dosáhl důchodového věku. Tato doba se postupně prodlužuje z 25 let pro pojištěnce, kteří dosáhli důchodového věku před rokem 2010, až na 35 let pro pojištěnce, kteří dosáhnou důchodového věku po roce 2018.

Pro pojištěnce, kteří nesplňují základní podmínku doby pojištění a dosáhli věku aspoň o 5 let vyššího než je stanovený důchodový věk pro muže stejného data narození, stanoví zákon nižší potřebnou dobu pojištění (od 15 do 20 let v závislosti na datu narození).²⁶ Důchod získaný na základě splnění této podmínky bývá někdy označován jako poměrný.

Pojištěnec splňuje nárok na starobní důchod též, pokud dosáhl důchodového věku po roce 2014 a získal aspoň 30 let doby pojištění bez započtení náhradních dob,²⁷ nebo dosáhl po roce 2010 věku o 5 let vyššího, než je důchodový věk stanovený pro muže stejného data narození a získal aspoň 15 let doby pojištění bez započtení náhradních dob.²⁸

4.5.2. Důchodový věk

Další základní podmínkou pro získání nároku na přiznání starobního důchodu, vedle minimální doby pojištění, je dosažení důchodového věku. Stejně jako u doby pojištění i zde ZDP rozlišuje pojištěnce v závislosti na datu narození. U pojištěnců narozených před rokem 1936 činí důchodový věk u mužů 60 let a u žen 53 až 57 let, podle toho zda a kolik vychovaly děti. Pro pojištěnce narozené v období let 1936 až 1977 je věk stanoven podle tabulky uvedené v příloze zákona. Tabulka rozlišuje, zda jde o muže nebo ženu a dále kolik žena vychovala děti. S vyšším rokem narození se důchodový věk všech kategorií postupně zvyšuje tak, že pro všechny osoby narozené v roce 1977 bez ohledu na pohlaví a počet vychovaných dětí, činí důchodový věk 67 let.

²⁵ § 14 ZDP

²⁶ § 29 odst. 2 ZDP

²⁷ § 29 odst. 3 a) ZDP

²⁸ § 29 odst. 3 b) ZDP

Pro pojištěnce narozené po roce 1977 stanoví §32 odst. 3 ZDP pravidlo, podle kterého se důchodový věk určí tak, že k věku 67 let se přičte takový počet kalendářních měsíců, který odpovídá dvojnásobku rozdílu mezi rokem narození pojištěnce a rokem 1977. Maximální hranice důchodového věku, kterou by bylo použití tohoto pravidla omezeno, není stanovena.²⁹

4.6. Určení výše starobního důchodu

Dávka starobního důchodu je konstruována jako dvousložková. První složku tvoří základní výměra, která je jednotná pro všechny pojištěnce.³⁰ Druhou složkou je procentní výměra, jejíž výše závisí zejména na délce doby pojištění a výši příjmů dosahovaných v rozhodném období.

Výše základní výměry starobního důchodu činí 9% průměrné měsíční mzdy. Při výpočtu procentní výměry se vychází ze dvou základních prvků, výpočtového základu a procentní sazby, přičemž výše se určí vynásobením výpočtového základu procentní sazbou. Jak výpočtový základ, tak procentní sazba se zjišťují pro každého pojištěnce individuálně. Obecně lze říci, že do výpočtového základu se promítá výše příjmů dosahovaných v období ekonomické aktivity. Procentní sazba naopak na výši příjmu nezávisí, odvíjí se od celkové doby pojištění, zjednodušeně řečeno, za každý rok doby pojištění náleží určité procento z výpočtového základu.

Přesný postup výpočtu je relativně složitý, skládá se z několika kroků, při kterých se zohledňuje celá řada skutečností. Jsou to jednak individuální skutečnosti, které vychází z konkrétních okolností účasti na pojištění daného pojištěnce a dále vnější faktory, pod kterými rozumíme změnu parametrů výpočtu, které nejsou v zákonné úpravě stanoveny pevně, ale jejichž hodnoty jsou určovány v závislosti na vývoji vybraných národohospodářských veličin. V teorii sociálního zabezpečení se způsob výpočtu označuje termínem dávková formule.

4.6.1. Výpočtový základ procentní výměry

Při výpočtu procentní výměry důchodu se vychází z **vyměřovacích základů** pro placení pojistného v jednotlivých letech rozhodného období. Za vyměřovací základ

²⁹ § 32 ZDP

³⁰ Stejná výše základní výměry se uplatňuje nejen pro starobní důchody, ale i pro ostatní typy důchodů

pojištěnce se před 1. lednem 1996 považuje hrubý výdělek podle předpisů platných před tímto dnem a po 31. prosinci 1995 vyměřovací základ pro stanovení pojistného³¹ a náhrada za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti náležející za pracovní úraz nebo nemoc z povolání, popř. za ztrátu na služebním příjmu po skončení neschopnosti k službě.³²

Dosažené vyměřovací základy se prokazují příslušnými doklady. Zaměstnancům potvrzuje výši vyměřovacího základu zaměstnavatel na evidenčním listu důchodového pojištění, který se vyhotovuje pro každý jednotlivý kalendářní rok. Osobám samostatně výdělečně činným vystavuje potvrzení o výši vyměřovacího základu okresní správa sociálního zabezpečení. Výši náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti náležející za pracovní úraz nebo nemoc z povolání prokazuje pojištěnec potvrzením zaměstnavatele.

Do výpočtu důchodu vstupují vyměřovací základy zjišťované za stanovený časový úsek nazývaný **rozhodným obdobím**. Podle dnešní úpravy zahrnuje v podstatě celou produktivní část života. Začíná kalendářním rokem bezprostředně následujícím po roce, v němž pojištěnec dosáhl 18 let věku, a končí kalendářním rokem, který bezprostředně předchází roku přiznání důchodu, přičemž se do tohoto období nezahrnují kalendářní roky před rokem 1986.³³

Nominální hodnoty vyměřovacích základů evidované pro jednotlivé roky rozhodného období pokrývají časový úsek v délce několika desítek let a svou výší neodpovídají úrovni mezd v době žádosti o důchod. Proto je nutné vyměřovací základy přepočítat tak, aby s ohledem na postupný růst průměrné mzdy vyjadřovaly reálnou hodnotu výdělku v době rozhodování o nároku na důchod.

Výše průměrné mzdy v daném kalendářním roce se vyjadřuje pomocí **všeobecného vyměřovacího základu**, který stanovuje každoročně vyhláškou Ministerstvo práce a sociálních věcí na základě údajů Českého statistického úřadu. Současně se vždy stanoví tzv. přepočítací koeficient pro úpravu vyměřovacího základu. Ten určuje, nakolik vzrostla průměrná mzda v prvním pololetí daného roku, kdy je přepočítací koeficient

³¹ podle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti

³² § 16 odst. 3 ZDP

³³ § 18 ZDP

vyhlašován,³⁴ oproti průměrné mzdě za první pololetí roku předcházejícího, tj. roku, za který je určen všeobecný vyměřovací základ. Přepočítací koeficient činí vždy nejméně hodnotu 1.

Z údajů o výši všeobecného vyměřovacího základu v jednotlivých letech se určují pro každý rok rozhodného období **koeficienty nárůstu všeobecného vyměřovacího základu**,³⁵ které zohledňují růst mezd za období od konkrétního roku do okamžiku přiznání důchodu. Koeficient nárůstu všeobecného vyměřovacího základu se pro příslušný rok stanoví jako podíl všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok, který o dva roky předchází roku přiznání důchodu, vynásobeného přepočítacím koeficientem, a všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok, za který se vypočítává roční vyměřovací základ. Koeficient činí vždy nejméně hodnotu 1. To znamená, že výše všeobecného vyměřovacího základu nemůže klesnout, a to ani v případě poklesu průměrné nominální mzdy. Pro stanovení ročního vyměřovacího základu za kalendářní rok, který o jeden rok předchází roku přiznání důchodu, a za rok přiznání důchodu činí koeficient nárůstu všeobecného vyměřovacího základu vždy hodnotu 1.

Aplikací koeficientů na vyměřovací základy dosažené v jednotlivých letech získáme **roční vyměřovací základy**, které představují výdělky za jednotlivé roky přepočítané na reálnou hodnotu v době přiznání důchodu. Roční vyměřovací základ se stanoví jako součin úhrnu vyměřovacích základů pojištěnce za daný kalendářní rok a příslušného koeficientu nárůstu všeobecného vyměřovacího základu.

Roční vyměřovací základy za jednotlivé roky rozhodného období se použijí pro výpočet **osobního vyměřovacího základu**. Při jeho výpočtu se postupuje tak, že se sečtou všechny roční vyměřovací základy za rozhodné období a vydělí se počtem kalendářních dnů v rozhodném období sníženým o počet dnů připadajících na vyloučené doby. Vyloučenými dobami jsou doby, kdy pojištěnec byl účasten pojištění, ale nedosahoval příjmu ze své ekonomické aktivity. Jde především o doby pracovní neschopnosti nebo o náhradní dobu pojištění. Získáme tedy průměrný denní vyměřovací základ, ale pouze za tu část rozhodného období, která není vyloučenou dobou. Tím se zabrání tomu, aby vyloučené doby snižovaly průměrnou výši výdělků dosahovaných

³⁴ MPSV vydává příslušnou vyhlášku v září, údaje za 1. pololetí daného roku už jsou tudíž známy

³⁵ § 17 ZDP

v období ekonomické aktivity pojištěnce. Osobní vyměřovací základ, který má vyjadřovat průměrný měsíční výdělek pojištěnce dosahovaný v rozhodném období, dostaneme vynásobením průměrného denního vyměřovacího základu číslem 30,4167,³⁶ což je průměrný počet dní v kalendářním měsíci.³⁷

Před tím, než se osobní vyměřovací základ použije k výpočtu procentní výměry důchodu, provádí se jeho redukce pomocí **redukčních hranic**. Redukční hranice snižují vliv vyšších příjmů na výslednou výši důchodu, v důchodovém systému představují prvek solidarity. Vyvážení zásluhovosti a solidarity v souvislosti s nastavením redukčních hranic posuzoval Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010. Podrobněji o tomto nálezu pojednává kapitola 5.1.

Po novele zákona o důchodovém pojištění, která reagovala na zmíněný nález ústavního soudu, jsou redukční hranice vázány na výši průměrné mzdy. Od roku 2014 se uplatňují dvě redukční hranice, první ve výši 44% a druhá ve výši 400% průměrné měsíční mzdy.³⁸

Redukce osobního vyměřovacího základu se provede tak, že do částky první redukční hranice se započítá 100%, z částky nad první redukční hranicí do druhé redukční hranice 26% a k částce přesahující druhou redukční hranici se nepřihlíží.³⁹ Redukovaný osobní vyměřovací základ se nazývá **výpočtový základ**. Ten je již přímým podkladem k určení výsledné částky procentní výměry starobního důchodu. Výpočtový základ představuje tu část výpočtu, která je ovlivněna výší výdělků pojištěnce v rozhodném období.

4.6.2. Procentní sazba pro výpočet procentní výměry

Druhou složkou dávkové formule je výpočet procentní sazby, která závisí výhradně na celkové době pojištění. Za každý celý rok doby pojištění se započte 1,5% výpočtového základu. Pokud se kryje doba pojištění s účastí pojištěnce na důchodovém spoření, započte se za takový rok pouze 1,2%. Do doby pojištění se započítávají i náhradní doby pojištění, avšak pouze v rozsahu 80%, s výjimkou služby v ozbrojených

³⁶ § 16 odst. 1 ZDP

³⁷ $365 : 12 = 30,4167$

³⁸ Vyhláškou MPSV č. 244/2015 Sb. byly stanoveny pro výpočet důchodů přiznávaných od roku 2016 redukční hranice ve výši 11 883 Kč a 108 024 Kč

³⁹ § 15 odst. 2 ZDP

silách ČR, osobní péče o dítě ve věku do 4 let a péče o závislou osobu mladší 10 let, které se započítávají v rozsahu 100%.⁴⁰

Výhodněji se započítává doba pojištění pro osoby, které po vzniku nároku na starobní důchod dále vykonávaly výdělečnou činnost a starobní důchod přitom nepobíraly. Za každých 90 kalendářních dnů této výdělečné činnosti se započte 1,5% výpočtového základu. Doba kratší 90 kalendářních dnů, která nebyla zhodnocena, se přičte k době pojištění získané do vzniku nároku na důchod, pokud se tak získá celý rok pojištění, a to v rozsahu potřebném pro toto přičtení.⁴¹

4.6.3. Základní výměra, procentní výměra, celková výše důchodu

Výsledná výše **procentní výměry** důchodu je součinem výpočtového základu a procentní sazby. Výše procentní výměry musí činit nejméně 770,- Kč měsíčně.⁴²

Výše **základní výměry** je stanovena jako 9% průměrné měsíční mzdy.⁴³ Pro účely výpočtu důchodu se za průměrnou mzdu považuje částka, která se vypočte jako součin všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok, který o dva roky předchází kalendářnímu roku, pro který se průměrná mzda zjišťuje, a přepočítacího koeficientu pro úpravu tohoto vyměřovacího základu. Průměrná mzda takto stanovená nesmí být nižší než průměrná mzda stanovená pro bezprostředně předcházející kalendářní rok.⁴⁴ Výši základní výměry vyhláší každoročně vyhláškou Ministerstvo práce a sociálních věcí.⁴⁵

Jak již bylo uvedeno v úvodu kapitoly, celková výše důchodu je součtem základní výměry a procentní výměry.

4.7. Předčasný starobní důchod a jeho výše

Starobní důchod, na nějž vznikl nárok po dovršení důchodového věku, se někdy označuje jako řádný starobní důchod. Za podmínek stanovených v § 31 ZDP lze získat nárok na starobní důchod i před dosažením důchodového věku. V takovém případě

⁴⁰ § 34 odst. 1 ZDP

⁴¹ § 34 odst. 2 ZDP

⁴² § 33 odst. 2 ZDP

⁴³ § 33 odst. 1 ZDP

⁴⁴ § 15 odst. 4 ZDP

⁴⁵ Výše základní výměry starobního, invalidního, vdovského, vdoveckého a sirotčího důchodu pro rok 2016 činí 2440 Kč (vyhláška MPSV č. 244/2015 Sb.)

hovoříme o předčasném starobním důchodu. Jeho výše je však trvale krácena, při dosažení řádného důchodového věku se již nepřepočítává. Přiznání předčasného starobního důchodu vylučuje pozdější přiznání řádného starobního důchodu.⁴⁶

Pojištěnec má nárok na starobní důchod před dosažením důchodového věku, jestliže získal stanovenou dobu pojištění a do dosažení důchodového věku mu ode dne, od něhož se starobní důchod přiznává, chybí nejvýše 3 roky, pokud jeho důchodový věk je nižší než 63 let, nebo 5 roků, pokud jeho důchodový věk činí alespoň 63 let a dosáhl věku alespoň 60 let.⁴⁷

Procentní výměra předčasného důchodu se snižuje za každých i započatých 90 kalendářních dnů předčasnosti z doby ode dne, od kterého se přiznává starobní důchod, do dosažení důchodového věku. Krácení činí 0,9 % výpočtového základu za každý 90 denní úsek v období prvních 360 dní, 1,2 % v období od 361. kalendářního dne do 720. kalendářního dne a 1,5 % výpočtového základu v období od 721. kalendářního dne. Výše výměry po snížení nesmí být nižší než 770 Kč.⁴⁸ Základní výměra se u předčasného důchodu nekrátí.

4.8. Souběh důchodu a výdělečné činnosti

Poživatel řádného starobního důchodu může bez omezení vykonávat výdělečnou činnost a přitom pobírat plnou výši starobního důchodu. Po splnění podmínek zakládá taková výdělečná činnost nárok na zvýšení starobního důchodu. Jinou možností je si na základě žádosti zvolit při výkonu výdělečné činnosti výplatu starobního důchodu v poloviční výši,⁴⁹ což znamená výhodnější podmínky pro zvýšení důchodu po odpracování předepsané doby.

Pobírá-li poživatel starobní důchod v plné výši, zvyšuje se procentní výměra jeho důchodu za každých 360 kalendářních dnů výdělečné činnosti o 0,4 % výpočtového základu.⁵⁰ Pobírá-li starobní důchod v poloviční výši, zvyšuje se procentní výměra za každých 180 kalendářních dnů o 1,5 % výpočtového základu.⁵¹ Zvýšení starobního

⁴⁶ § 31 odst. 3 ZDP

⁴⁷ § 31 odst. 1 ZDP

⁴⁸ § 36 odst. 1 ZDP

⁴⁹ § 37 odst. 1 ZDP

⁵⁰ § 34 odst. 4 ZDP

⁵¹ § 34 odst. 3 ZDP

důchodu se provede na žádost vždy od data, od něhož jsou splněny podmínky pro toto zvýšení.

Poživatel předčasného starobního důchodu nesmí do dosažení důchodového věku vykonávat žádnou výdělečnou činnost, která by zakládala účast na sociálním pojištění ani pobírat podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci. Výplata důchodu mu v takovém případě nenáleží a má povinnost, stejně jako jeho zaměstnavatel, oznámit tuto skutečnost plátcí důchodu, který výplatu důchodu zastaví. Po skončení této výdělečné činnosti se předčasný starobní důchod přepočítává tak, že doba této výdělečné činnosti se přičte k době pojištění získané do vzniku nároku na tento důchod a o dobu výdělečné činnosti se zkracuje celková doba, za kterou se snižovala výše procentní výměry. Ode dne dosažení důchodového věku platí pro poživatele předčasného důchodu ohledně výdělečné činnosti stejné podmínky, jako pro poživatele řádného starobního důchodu.⁵²

4.9. Zvyšování důchodů

Pravidla pro zvyšování již vyplácených důchodů tvoří spolu s indexací vyměřovacích základů další prvek dynamiky důchodového systému. Pokud by důchody přiznané v určité nominální výši nebyly dále zvyšovány, docházelo by ke snižování jejich reálné hodnoty. Kromě reálné hodnoty zachovává zvyšování důchodů též určitý poměr mezi životní úrovní důchodců a ekonomicky aktivních osob.

Zvýšení důchodů stanoví prováděcí právní předpis,⁵³ nicméně způsob stanovení zvýšení vyplácených důchodů je přesně definován zákonem,⁵⁴ bez možnosti se od něho odchýlit. Tuto změnu přinesla novela ZDP č. 314/2012 Sb.; před její účinností mohla vláda určit i zvýšení vyšší, než vyplývalo ze zákonné definice. Vyplácené důchody se zvyšují v závislosti na růstu indexu spotřebitelských cen⁵⁵ a na růstu reálných mezd.⁵⁶ Ke zvýšení dochází jednak v pravidelném termínu, a to od splátky důchodu splatné

⁵² § 37 ZDP

⁵³ Vyhláška MPSV

⁵⁴ § 67 ZDP

⁵⁵ Index spotřebitelských cen za domácnosti celkem (životní náklady) zjištěný Českým statistickým úřadem

⁵⁶ Růst reálných mezd zohledňuje, nakolik při změně nominální hodnoty mezd došlo též ke změně kupní síly (zda si za nominálně vyšší mzdu mohou reálně koupit více), tzn. změna nominálních mezd je upravena o odpovídající změnu životních nákladů v daném období (inflaci)

v lednu, případně může při splnění stanovených podmínek dojít ke zvýšení i v termínu mimořádném.

Růst cen se zjišťuje na základě měsíčních indexů spotřebitelských cen, přičemž posledním měsícem, který se bere v úvahu, je srpen kalendářního roku, který o jeden rok předchází kalendářnímu roku, do něhož spadá řádný termín zvýšení důchodů.⁵⁷

Při zjišťování růstu mezd se vychází z ročních údajů o průměrné mzdě. Období pro zjišťování růstu reálné mzdy začíná kalendářním rokem následujícím po posledním kalendářním roce období použitého při předchozím zvýšení důchodů, při kterém bylo přihlédnuto k růstu reálné mzdy, a posledním rokem je kalendářní rok, který o dva roky předchází kalendářnímu roku, do něhož spadá termín zvýšení důchodů.⁵⁸ Ke zvyšování důchodů v závislosti na růstu reálných mezd tak dochází se značným zpožděním.

Základní výměra se zvyšuje tak, aby její výše činila 9 % průměrné mzdy. Procentní výměry se zvýší v pravidelném termínu tak, aby u průměrného starobního důchodu úhrn částky zvýšení základní výměry a procentní výměry důchodu odpovídal zvýšení průměrného starobního důchodu stanoveného ve výši součtu růstu cen a jedné třetiny růstu reálné mzdy.⁵⁹ Pokud by požadovaného růstu průměrné výše důchodu bylo dosaženo pouze zvýšením základní výměry, ke zvýšení procentní výměry nedojde.

4.10. Vývoj parametrů základního systému důchodového pojištění

Základní systém důchodového pojištění je průběžně financovaný, což znamená, že prostředky vybrané formou pojistného jsou bezprostředně použity na výplatu dávek současným důchodcům. Aby byl systém finančně udržitelný, musí být výše příjmů a výdajů dlouhodobě v rovnováze. Kolik do systému bude přispívat účastníků, jaké budou výše jejich příspěvků a kolik bude nutné ze systému vyplácet na pokrytí nároků je výsledkem působení vnějších faktorů a nastavení parametrů samotného systému.

Mezi vnější okolnosti, ovlivňující výslednou bilanci, patří především makroekonomická situace, vyjádřená růstem ekonomiky, mzdovým vývojem, mírou

⁵⁷ Pro případ zvyšování důchodů v mimořádném termínu je posledním měsícem kalendářní měsíc, v němž růst cen dosáhl aspoň 5%

⁵⁸ § 67 odst. 13 ZDP

⁵⁹ § 67 odst. 7 a 8 ZDP

nezaměstnanosti atd. Dalším důležitým faktorem je demografický vývoj. Při klesající porodnosti a zvyšující se době dožití přibývá v populaci těch, kteří pobírají důchodové dávky a zároveň klesá podíl ekonomicky aktivních osob, které do systému placením pojistného přispívají.

Systém proto nemůže být statický, ale musí na změny vnějších podmínek reagovat. Od okamžiku přijetí ZDP dochází k neustálým průběžným úpravám v nastavení systému. Mezi základní parametry systému důchodového pojištění ovlivňující jeho finanční bilanci patří zejména:

- Důchodový věk
- Minimální doba pojištění
- Definice jednotlivých náhradních dob a pravidla jejich zápočtu
- Výše sazeb pro odvod pojistného
- Maximální vyměřovací základy pro stanovení výše pojistného
- Možnost vyvedení části povinného pojištění do doplňkového systému (opt-out) a míra odpovídajícího krácení nároku ze základního systému
- Výše základní výměry důchodu
- Procentní sazba započtená za každý rok pojištění
- Výše redukčních hranic a procentní sazby zápočtu v jednotlivých pásmech
- Možnost předčasného důchodu a odpovídající krácení nároku
- Navýšení nároku při přesluhování
- Možnost souběhu pobírání důchodu a výdělečné činnosti
- Podmínky valorizace důchodů

U některých parametrů jako je důchodový věk, potřebná doba pojištění nebo délka rozhodného období jsou změny zpravidla odstupňovány a rozloženy do delšího časového období, především s ohledem na princip právní jistoty a legitimního očekávání účastníků.

Jak již vyplynulo z předchozího textu, systém základního důchodového pojištění obsahuje též některé autoregulační prvky, spočívající v tom, že hodnoty vybraných makroekonomických veličin, především výše průměrné mzdy a inflace, přímo ovlivňují výši nově přiznávaných nároků a případné zvyšování nároků již existujících. Výhodou průběžného systému je to, že s rostoucí průměrnou mzdou sice roste výše nově

přiznávaných i již vyplácených dávek a tím celkové výdaje, ale zároveň se zvyšuje průměrná hodnota vyměřovacího základu pro stanovení pojistného, což na druhé straně přináší vyšší příjmy, samozřejmě za podmínky, že významně neklesá počet přispívajících osob.

4.10.1. Důležité novely zákona o důchodovém pojištění

Nejdůležitější změny důchodového pojištění byly většinou spojeny s širšími reformami veřejných financí. Součástí takových reforem je zpravidla snižování výdajů státního rozpočtu v oblasti sociálních transferů a s tím spojená restriktivní opatření v nastavení důchodového systému.

První významná novela, provedená zákonem č. 289/1997 Sb., byla součástí stabilizačního a ozdravného programu vlády Václava Klause, tzv. Klausova úsporného balíčku. Došlo k redukcí zápočtu některých náhradních dob, zpřísnění podmínek pro odchod do předčasného důchodu a jako dočasné opatření byla zakotvena možnost, aby vláda rozhodla o zpomalení valorizace důchodů.

Další velkou novelou byl zákon č. 425/2003 Sb., navržený vládou Vladimíra Špidly jako součást reformy veřejných rozpočtů, jejímž cílem bylo snížení deficitu veřejných financí a posílení příjmů v oblasti pojistného. Obsahem změn bylo další prodlužování důchodového věku, opětovné zpřísnění podmínek pro předčasné důchody, omezení zápočtu doby studia a došlo též k úpravě výše pojistného a nastavení přísnějších podmínek pro výpočet vyměřovacího základu u osob samostatně výdělečně činných.

Vláda Mirka Topolánka si ve svém druhém volebním období (2007-2009) dala za úkol zahájení důchodové reformy s cílem zajistit dlouhodobou finanční stabilitu důchodového systému. Součástí reformy byly parametrické změny základního systému, spočívající v dalším zvyšování důchodového věku, v postupném prodloužení doby pojištění potřebné pro vznik nároku na důchod a v omezení zápočtu náhradních dob. Realizace byla provedena novelou ZDP č. 306/2008 Sb.

Poslední významný balík změn důchodového pojištění přinesla malá důchodová reforma, o které podrobněji pojednává následující kapitola.

5. Malá důchodová reforma

Malou důchodovou reformou označujeme parametrické změny základního důchodového systému realizované zákonem č. 220/2011 Sb. Úpravy systému byly jednak reakcí na nálezy Ústavního soudu, který zrušil ustanovení zákona o důchodovém pojištění o výši redukčních hranic a požadoval zejména posílit princip zásluhovosti. Další změny měly za cíl přispět k finanční udržitelnosti systému. Jednalo se především o další zvyšování věkové hranice odchodu do důchodu, prodloužení potřebné doby pojištění pro přiznání důchodu, úpravu pravidel pro valorizaci důchodů a prodloužení rozhodného období pro výpočet výše starobního důchodu.

5.1. Nález ústavního soudu o redukčních hranicích

Ústavní soud posuzoval ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010⁶⁰ soulad §15 zákona o důchodovém pojištění, který stanoví způsob výpočtu vyměřovacího základu starobního důchodu pomocí redukčních hranic, s ústavně zaručeným právem na hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci a se základním ústavním principem rovnosti.

Podnětem k podání návrhu k Ústavnímu soudu bylo řízení před krajským soudem ve věci přiznání invalidního důchodu. Žalobce napadal výši přiznaného důchodu s tím, že ačkoli je výše stanovena v souladu se zákonem, činí pouze 19% jeho příjmu, což nepovažuje za přiměřené hmotné zabezpečení. Podle žalobce jej ustanovení o redukčních hranicích v zákoně o důchodovém pojištění znevýhodňuje vůči ostatním poživatelům důchodového systému a zakládá jeho nerovné postavení.⁶¹ Žalobce namítl nesoulad §15 zákona o důchodovém pojištění s čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje právo každého na přiměřené zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci a dále rozpor s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 Listiny, neboť zjevně nepřiměřeným způsobem diskriminuje značnou část pojištěných.

Soudce krajského soudu se s názorem žalobce ztotožnil, přerušil řízení a v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy podal návrh k Ústavnímu soudu, ve kterém se domáhal změny

⁶⁰ Ve Sbírce zákonů vyšel pod číslem 135/2010 Sb.

⁶¹ Žalobce se odvolává na skutečnost, že v roce 2004 činila průměrná výše důchodu 44% hrubého příjmu (resp. 57% čistého příjmu) – čl. I/3 nálezu Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 8/07

ustanovení zákona o důchodovém pojištění o redukčních hranicích nebo alternativně jeho zrušení pro rozpor s Ústavou.

Ústavní soud ve svém nálezu na začátku předložil obecnou charakteristikou důchodového systému, jako nástroje, jehož prostřednictvím jsou naplňovány základní funkce sociální politiky. Kromě funkce ochranné a přerozdělovací zdůraznil i funkci stimulační. Konstatoval, že český systém důchodového pojištění, který je průběžně financovaný a dávkově definovaný, vyžaduje vysokou míru jak mezigenerační tak intragenerační solidarity. Mezigenerační solidaritu nijak nepochybnil, neboť na ní je průběžně financovaný systém vybudován. Předmětem posuzování se stala solidarita intragenerační (příjmová), spočívající v tom, že vysokopříjmové skupiny odvádějí do systému výrazně vyšší finanční částky než skupiny nízkopříjmové, aniž by tyto rozdíly byly dostatečně zohledněny v konstrukci výpočtu důchodu.

Principem příjmové solidarity se naplňuje ochranná a přerozdělovací funkce důchodového systému. Podle Ústavního soudu musí mít taková solidarita své hranice. Ti, které postihuje, ji nesmí pociťovat jako nepřiměřenou, nebo dokonce nespravedlivou a nesmí ji odejmout svůj tichý souhlas. Stát může ve jménu solidarity postihovat pouze takovou část majetku schopného, aby současně nedestruoval aktivitu jeho výkonu a nedostal se za ústavní hranici ochrany majetku.

Klíčovým pro argumentaci byl výklad pojmu přiměřenosti v čl. 30 Listiny, který garantuje účastníkům důchodového systému přiměřené hmotné zabezpečení. Přiměřenost lze nepochybně vykládat ve vztahu k takové úrovni zabezpečení, která obecně zajišťuje nezbytné životní potřeby v přijatelném standardu. Ústavní soud se však přiklonil k širšímu výkladu, kdy přiměřenost vztáhl i k sociálnímu kontextu samotného pojištěnce, jemuž má být zabezpečení poskytováno. Jinými slovy, výše zabezpečení by měla zajistit udržení takového sociálního standardu pojištěnce, jaký dosahoval svými příjmy za doby ekonomické aktivity. Na základě této úvahy prohlásil Ústavní soud za měřítko přiměřenosti výši náhradového poměru.

Náhradový poměr obecně vyjadřuje poměr výše přiznaného důchodu k předchozímu výdělku.⁶² Je to míra, s jakou důchodové příjmy nahrazují příjmy předdůchodové. Kritérium náhradového poměru používají některé mezinárodní

⁶² Výdělkem se zpravidla rozumí hrubý výdělek, tj. není zohledněna výše zdanění v konkrétním případě

smlouvy o sociálním zabezpečení, které jeho prostřednictvím kvantifikují požadavek na minimální výši dávek. Daný náhradový poměr však není požadován pro všechny příjmové kategorie osob, ale pouze pro tzv. příjmově typizovaného jedince, který je definován jako typický kvalifikovaný dělník. Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 128 o invalidních, starobních a pozůstalostních dávkách⁶³ požaduje v případě starobního důchodu náhradový poměr u příjmově typizovaného jedince ve výši 45%. Z textu úmluvy dále vyplývá, že náhradový poměr nesmí poklesnout pod požadovanou hodnotu pro osoby s příjmem nižším než je příjem typizovaného jedince. Pro osoby s vyššími příjmy má být dávka v přiměřeném poměru k dávce typického poživitele, aniž by úmluva požadavek přiměřenosti přesněji specifikovala.

Český důchodový systém požadavek přiměřenosti, tak jak je stanoven mezinárodními smlouvami, splňuje. K tomu však Ústavní soud dodává, že je toho dosaženo za cenu snížení individuálního náhradového poměru u osob s výdělkem přesahujícími dvojnásobek průměrné mzdy. I jim podle Ústavního soudu systém z obecného hlediska garantuje dávku, která představuje určité minimum k důstojnému přežití ve stáří, nicméně jde o dávku, která nedokáže garantovat zachování životního standardu obvyklého u těchto osob z dob ekonomické aktivity.⁶⁴ Napadená právní úprava zejména zakotvením redukčních hranic, ve snaze zajistit přiměřené hmotné zabezpečení všem účastníkům důchodového pojištění, nezajišťuje části pojištěnců přiměřené hmotné zabezpečení, reflektující v seznatelné míře princip zásluhovosti, tedy naplňující stimulační funkci sociální politiky.⁶⁵

Ústavní soud se dále zabýval ústavním principem rovnosti. Rozlišuje dva typy rovnosti – neakcesorickou a akcesorickou.

V čl. 1 Listiny je deklarováno, že lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Rovnost je zde formulována jako neakcesorická, jedná se o samostatné základní právo. Z požadavku rovnosti však nevyplývá závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo. Jde o kategorii relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Právní rozlišování subjektů a práv nesmí být projevem libovůle. Posouzení neakcesorické rovnosti se odvíjí od přezkumu vazby mezi

⁶³ Publikována pod č. 416/1991 Sb.

⁶⁴ Čl. 68 nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07

⁶⁵ Čl. 71 nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07

zákonodárcem zvoleným legislativním nástrojem a jeho zamýšleným účelem. Pro ústavní konformitu postačuje, nachází-li se hodnocená klasifikace subjektů v nějakém racionálním vztahu k účelu zákona, tj. může-li nějakým způsobem dosažení tohoto účelu ovlivnit.

Princip akcesorické rovnosti zakazuje jakoukoli diskriminaci v přístupu k základním právům zaručeným Listinou. Čl. 3 odst. 1 Listiny zaručuje základní práva a svobody všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení. Akcesorická rovnost tedy není samostatným základním právem, lze se jí dovolávat pouze ve spojení s jiným základním právem.

Pro posouzení rovnosti v důchodovém systému použil ústavní soud citaci z důvodové zprávy k zákonu č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, kde se hovoří o penzijním připojištění, které by mělo v perspektivě 10 a více let umožnit zvýšení příjmů z tohoto doplňkového systému a diferenciaci těchto příjmů podle individuálních představ občanů. Teprve po dosažení tohoto cíle bude podle důvodové zprávy možné postupně snižovat diferenciaci důchodů podle výše výdělků a počtu odpracovaných let v základním systému. Na základě statistických dat Ústavní soud dokládá, že prvního cíle (otevření prostoru diferenciaci důchodů v systému penzijního připojištění) nebylo dosud dosaženo.

Ústavní soud dále konstatuje, že dosažení druhého cíle, tj. diferenciaci důchodů při zajištění sociální solidarity, je nutně spojeno se zákonnou úpravou pojistného na sociální zabezpečení, konkrétně se zakotvením maximálních vyměřovacích základů pro placení pojistného. Jejich zastropováním ve výši 48 násobku průměrné mzdy byl vytvořen prostor pro proporcionální soulad mezi účely sociální solidarity a diferenciaci. V rámci úsporných opatření byla s účinností od 1. 1. 2011 zvýšena výše maximálního vyměřovacího základu na 72 násobek, čímž se podle ústavního soudu legislativní prostředek odstraňující extrémní disproportionality zrušil.

Z výše uvedeného Ústavní soud dovodil, že s výjimkou období, kdy byla účinná úprava maximálního vyměřovacího základu ve výši 48 násobku průměrné mzdy, postrádala právní úprava důchodového pojištění vazbu mezi stanoveným účelem

(nivelizací důchodů v základním systému) a zvoleným legislativním prostředkem (úpravou maximálního vyměřovacího základu), čímž došlo k porušení ústavního principu akcesorické rovnosti.

Ve své předchozí judikatuře⁶⁶ formuloval Ústavní soud tezi, podle které je povinností zákonodárce transparentně vyjádřit poměr komponentů solidarity a ekvivalence v systému sociálního pojištění. Z čl. 31 Listiny plyne pro pojištěnce základní právo na transparentně zákonodárcem určený komponent ekvivalence ve veřejném pojištění, a to v takové míře, jež ještě zachovává povahu právního institutu pojištění a nemění jej v daň.⁶⁷ Takto definovaná míra ekvivalence je pro Ústavní soud mezí, jejíž překročení znamená porušení principu akcesorické rovnosti.

V důvodové zprávě k zákonu č. 362/2009 Sb., kterým došlo ke zvýšení maximálního vyměřovacího základu pojistného, je vyčísleno předpokládané zvýšení v inkasu pojistného v rozsahu 4 mld. Kč a zároveň se výslovně uvádí, že cílem návrhu je zvýšení příjmů státního rozpočtu. To je podle Ústavního soudu dokladem toho, že z hlediska účelu mají dodatečné prostředky, které budou daným opatřením získány, povahu daně.⁶⁸ V návaznosti na tezi vyloženou v předchozím odstavci, Ústavní soud dovedl, že u napadené zákonné úpravy došlo rovněž k porušení ústavního principu akcesorické rovnosti.

Ústavní soud uzavřel, že konstrukce uvedená v § 15 zákona o důchodovém pojištění, 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 Listiny. Z uvedených důvodů vyhověl Ústavní soud návrhu a napadené ustanovení zrušil.

K nálezu byla též publikována dvě odlišná stanoviska. Soudce Jan Musil poukázal na to, že kontrola ústavnosti v oblasti sociálních práv je limitována a má řadu specifík, což vyplývá i z ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, podle kterého se lze vyjmenovaných

⁶⁶ Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 12/94

⁶⁷ Čl. 80 nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07

⁶⁸ Čl. 93 nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07: ... plyne již z důvodové zprávy... , v níž vláda s naprostou upřímností redukcí maximálního vyměřovacího základu považuje za zdroj „zvýšení příjmů státního rozpočtu“, což je účelem daně.

sociálních práv domáhat pouze v mezích zákonů, která tato ustanovení provádějí. S odkazem na předchozí judikaturu Ústavního soudu uvádí tezi, že obsahem povinnosti státu v oblasti sociálních práv je zajistit subjektům těchto práv jistý minimální sociální standard, a nikoliv adekvátní životní standard v souladu s jejich požadavky, jak je těmito subjekty někdy mylně vnímáno a požadováno.⁶⁹ S tímto dřívějším právním názorem se dostal Ústavní soud nynějším nálezem do rozporu, když poměrně extenzivně vyložil požadavek přiměřenosti důchodového zabezpečení. Naplnění přiměřenosti je však vyhrazeno zákonodárci, míra solidarity by měla být nalézána v demokratické diskusi. Ústavní soud by měl zasahovat pouze tehdy, pokud by zákonodárce ústavně zaručená sociální práva zcela popřel či anuloval.

Soudce Jiří Nykodým ve svém odlišném stanovisku vyjádřil podobný názor. Otázka míry solidarity důchodového systému není otázkou ústavněprávní, ale ekonomickou, a tedy především politickou. Je sice možné připustit, že se může za určitých okolností stát i otázkou ústavněprávní, ale to by muselo jít o případ flagrantní nespravedlnosti. Předmětný rozdíl v náhradových poměrech mezi nízkopříjmovými a vysokopříjmovými jedinci v důchodovém systému je ospravedlnitelný a za flagrantní nespravedlnost ho označit nelze.

Soudce Nykodým se zabýval i výkladem přiměřenosti v čl. 30 Listiny, ke kterému uvedl následující: „Speciální ustanovení Listiny mající vztah k důchodovému zajištění nemluví o rovnosti, ale o přiměřenosti, a míní tím přiměřenost sociální, nikoliv udržení dosavadní životní úrovně. Po základním důchodovém systému podle mého lze těžko něco takového požadovat. Zachování životního standardu je otázkou dalšího, smluvního pojištění. O to se musí postarat každý sám z vlastních prostředků. Nelze požadovat na státu, aby toto garantoval. Stát k tomu určité podmínky vytváří a důchodové připojištění či spoření podporuje, ale nemůže podle mého názoru v systému základního důchodového zabezpečení kromě přiměřenosti garantovat i udržení dosavadní životní úrovně.“⁷⁰

Nález vyvolal dosti rozporuplné reakce. Týká se oblasti sociálních práv, jejichž zvláštní charakter je určen především tím, že k jejich realizaci je nutné plnění ze strany státu na základě zákonné úpravy. Zákonodárce má poměrně široký prostor v tom, jaký

⁶⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/08

⁷⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 - Odlišné stanovisko soudce Jiřího Nykodýma

způsob realizace sociálních práv zvolí, přičemž výsledné řešení by mělo být především výsledkem politického konsensu. Ústavní soud tak výrazně vstoupil na pole sociální politiky. Nález je ve svém odůvodnění velmi nepřesvědčivý, nicméně je nutné ho respektovat.

5.2. Změna redukčních hranic po nálezů Ústavního soudu

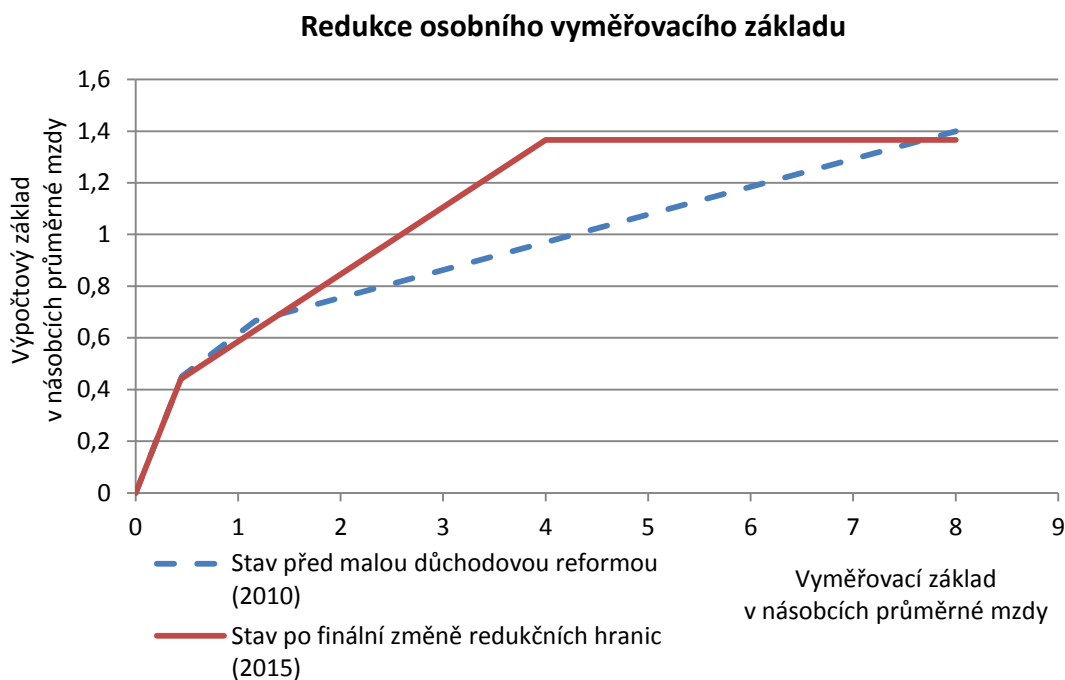
Ústavní soud svým nálezem zrušil ustanovení zákona o důchodovém pojištění o redukčních hranicích a vzhledem ke složitosti problematiky odložil vykonatelnost svého rozhodnutí, aby poskytl zákonodárci dostatečnou lhůtu k nápravě. Vlastní konstrukci nového ustanovení a zároveň celého důchodového systému ponechal zcela na zákonodárci, stanovil pouze negativní, nepřekročitelné hranice.

Vláda reagovala na nález zákonem č. 220/2011 Sb. Z důvodové zprávy vyplývá, že zákonodárce se rozhodl posílit princip ekvivalence zvýšením náhradového poměru v posledních dvou příjmových decilech⁷¹, tj. u příjmů vyšších než 30 000 Kč. Zároveň měl zůstat zachován náhradový poměr a tím i míra solidarity u nízkopříjmových jedinců v prvním decilu. Náklady tak jsou rozloženy mezi zbylých cca 70% pojištěnců, avšak úroveň jejich důchodů podle názoru zákonodárce nepoklesne natolik, aby byla ohrožena jejich životní úroveň (nejvýše v rozmezí do 3 %). Parametry byly nastaveny tak, aby nevedly ke zvýšení celkových výdajů na důchody.

Pro přechodné období od účinnosti zákona, tj. od 30. 9. 2011 do konce roku 2014, se namísto dosavadních dvou zavádí tři redukční hranice. Výše příjmu se tedy rozděluje do čtyř pásem. Procentuální koeficienty pro určení výpočtového základu v jednotlivých pásmech se mění v pěti postupných krocích a konečné hodnoty nabývají po roce 2014. V prvním pásmu, tedy do výše první redukční hranice, se i nadále započítává 100%. V druhém pásmu od první do druhé redukční hranice se koeficient snižuje postupně z 29% na 26%, v pásmu mezi druhou a třetí redukční hranicí naopak hodnota roste z počátečních 13% na 22%. Z částky nad třetí redukční hranicí se počítá zpočátku 10% a tato hodnota klesá na 3%. Po skončení přechodného období, tedy po roce 2014, jsou pouze 2 redukční hranice. Do výše první hranice se započte 100%, mezi první a druhou 26% a k výši nad druhou vyměřovací hranicí se nepřihlíží.

⁷¹ Pro 20% jedinců s nejvyššími příjmy

Zavádí se nově stanovení výše redukčních hranic v relaci k průměrné mzdě. V přechodném období do konce roku 2014 se uplatňují 3 redukční hranice, první ve výši 44%, druhá 116% a třetí 400% průměrné mzdy. Po roce 2014 už jsou pouze 2 redukční hranice, ve výši 44% a 400% průměrné mzdy.



Obrázek 3: Změna redukce vyměřovacího základu po malé důchodové reformě
Zdroj: vlastní výpočet

Z grafu je patrné, že u osobního vyměřovacího základu do výše 44% průměrné mzdy se redukce nemění, k nepatrnému snížení výpočtového základu dochází v rozsahu vyměřovacího základu od 44% do cca 130% průměrné mzdy (kam spadá 70% pojištěnců) a pro vyšší vyměřovací základy až do 8 násobku průměrné mzdy dojde k navýšení výpočtového základu oproti původnímu nastavení. Nejvíce si polepší pojištěnci s vyměřovacím základem ve výši 4 násobku průměrné mzdy, těm se výpočtový základ zvýší až o 40%.

Nastavení druhé redukční hranice je v souladu s výší pojistného stropu. Příjmy nad 400% průměrné mzdy již nezvyšují výpočtový základ a zároveň se z těchto příjmů neodvádí pojistné.

5.3. Ostatní parametrické změny

Zákon č. 220/2011 Sb. upravil i další parametrické změny systému základního důchodového pojištění:

- Další zvyšování důchodového věku
- Úprava pravidel valorizace důchodů
- Zpřísnění podmínek pro nárok na vdovský a vdovecký důchod
- Pokračování v prodlužování rozhodného období
- Změna stanovení výše předčasných důchodů

Úprava reaguje na nepříznivý demografický vývoj pokračujícím zvyšováním důchodového věku. Zároveň dochází ke zrychlení přibližování důchodového věku žen a mužů. U pojištěnců narozených mezi roky 1936 až 1977 stanoví zákon postupné zvyšování důchodového věku o 2 měsíce ročně pro muže a o 6 měsíců ročně pro ženy tak, aby došlo ke sjednocení věku v roce 2043 na 67 let. Prodlužování důchodového věku bude pokračovat i pro pojištěnce narozené po roce 1977, ale již stejným tempem pro muže i ženy, tj. o 2 kalendářní měsíce každý rok. Zavádí se tak zvyšování důchodového věku bez omezení horní hranice. Podle důvodové zprávy odpovídá nastavené tempo očekávanému růstu střední délky života a průměrná doba strávená v důchodu by neměla významně klesat.

O zvyšování důchodů nadále nerozhoduje vláda nařízením, ale bude prováděno vyhláškou Ministerstva práce a sociálních věcí na základě přesně stanovených pravidel. Vláda tedy již nebude mít možnost svým rozhodnutím provést vyšší zvýšení nad rámec podmínek stanovených zákonem. Základní výměra se nadále stanoví parametricky jako 9% z průměrné mzdy.

Podmínky pro přiznání vdovských a vdoveckých důchodů byly zpřísněny. Za podmínek stanovených ZDP má vdova nárok na vdovský důchod i po uplynutí jednoho roku. Pokud nárok zanikne a poté dojde opět ke splnění podmínek ve stanovené lhůtě, může nárok na vdovský důchod znovu vzniknout. Tato lhůta se zkracuje z 5 let na 2 roky.

Rozhodné období pro stanovení osobního vyměřovacího základu bylo podle dosavadní úpravy prodlužováno s cílem dosáhnout v roce 2016 pro všechny pojištěnce

délku 30 let. Úprava stanoví další postupné prodlužování tak, aby rozhodné období počínalo rokem bezprostředně následujícím po dosažení 18. roku věku pojištěnce a končilo rokem bezprostředně předcházejícím roku přiznání důchodu, s tím, že rozhodné období i nadále nezahrnuje dobu před rokem 1986.

Změna stanovení výše předčasných důchodů má za cíl snížit jejich atraktivnost. Bylo zavedeno vyšší krácení nároku v případě odchodu do důchodu dříve než 361 kalendářních dnů před dosažením důchodového věku.

Malá důchodová reforma neznamena radikální změnu v nastavení základního systému. Pozoruhodnou úpravou je pouze nastavení zvyšování důchodového věku bez horního omezení, které se však má dotknout až generací odcházejících do důchodu po roce 2043. Již nyní je ve fázi věcného záměru zákona úprava nového systému, který by měl neustálé navyšování důchodového věku nahradit jeho pravidelným přehodnocováním a nastavením na takovou hodnotu, která zajistí v každé generaci průměrnou dobu prožitou nad hranicí důchodového věku v délce čtvrtiny života.

6. Velká důchodová reforma

Pokud hovoříme o důchodových reformách, lze rozlišovat mezi parametrickými a koncepčními (fundamentálními). Parametrické reformy modifikují již existující systém, jsou součástí jeho vývoje, nemění jeho podstatné znaky. Fundamentální reformy do stávajícího systému významně zasahují, dotýkají se jeho podstaty nebo přímo nahrazují stávající systém jiným.

Základní systém důchodového pojištění je ve svých parametrech upravován průběžně a charakter změny parametrů měla i malá důchodová reforma. Publikované projekce ukazují, že vzhledem k nepříznivému demografickému vývoji bude při současném nastavení systému i nadále docházet k deficitnímu hospodaření s nejvyššími propady kolem roku 2050-2060; poté by se měly schodky začít opět snižovat.⁷² Každý průběžně financovaný systém je možné nastavit parametrickou reformou tak, aby byl finančně vyrovnaný, a to některou z následujících úprav nebo jejich kombinací:

⁷² Např. FIALA, T., LANGHAMROVÁ J. Modelování budoucího úhrnu pojistného a úhrnu vyplacených starobních důchodů v ČR. VŠE. 2013.

- zvýšení pojistného
- snížení vyplácených dávek
- zvýšení důchodového věku případně potřebné doby pojištění.

Problém však spočívá v nalezení politické shody na změně těchto zásadních parametrů. Zvýšení pojistného naráží na politický odpor zejména pravice, protože vede ke zvyšování nákladů pracovní síly. Pojistná sazba na důchodové pojištění se od roku 1996 zvýšila pouze jednou, a to v roce 2004 o dva procentní body. Současně došlo ke snížení příspěvku na politiku zaměstnanosti též o dva procentní body, takže došlo pouze k přesměrování části sociálního pojištění do jiné kategorie bez vlivu na celkové pojistné zatížení.

Snížování dávek, ať nově přiznávaných nebo již vyplácených, je též velmi citlivé a komplikované. Plošné snížení by znamenalo pro důchodce s nejnižšími důchody existenční ohrožení. Snížení pouze u vysokopříjmových skupin formou vyšší redukce jejich vyměřovacího základu je též nerealizovatelné, neboť by bylo v rozporu se závěry Ústavního soudu, který naopak požadoval u pojištěnců s vysokými příjmy posílení zásluhovosti.

Jediným zásadním opatřením, nad kterým se podařilo nalézt shodu, je prodlužování důchodového věku. Důchodový věk se zvyšuje kontinuálně po celou dobu účinnosti zákona o důchodovém pojištění a bude dále pokračovat.

Průběžně docházelo též k dalším úsporným opatřením v systému důchodového pojištění, jako např. k redukci zápočtu náhradních dob, prodlužování doby pojištění a omezování možnosti odchodu do předčasného důchodu. Dopad těchto změn na bilanci však není ve srovnání s výše uvedenými tolik významný.

Citlivost na demografický vývoj, fiskální neudržitelnost a mezigenerační nespravedlnost průběžně financovaného systému patří mezi hlavní argumenty pro fundamentální důchodovou reformu spočívající v přechodu na fondové financování s dávkově definovanými penzijní plány. V kapitálovém spořicí systém si každý „předplatí“ svůj vlastní důchod, který v důchodovém věku čerpá. Fondový systém se tak jeví jako odolný proti nepříznivému demografickému vývoji a zároveň mezigeneračně spravedlivý. Zvýšení zásluhovosti je dalším argumentem ve prospěch fondového financování.

Nakolik je fondový systém skutečně schopen vyřešit problém důchodového zabezpečení v podmínkách stárnutí populace, je sporné. Je však zřejmé, že základní průběžný systém nelze fondovým zcela nahradit. Vzhledem k plné ekvivalenci mezi zaplaceným pojistným a výší dávek by pojištěnci s nejnižšími příjmy nebyli schopni naakumulovat dostatečné prostředky, které by jim zajistily dostatečné zabezpečení v důchodovém věku. Takto radikální reforma by znamenala odstranění důchodového zabezpečení ve smyslu základního sociálního práva na přiměřené zabezpečení ve stáří. Společenská smlouva, na které stojí současný systém, by byla popřena, zajištění důchodu by se stalo ryze individuální záležitostí.⁷³ Kapitálové spoření se všemi svými riziky by neposkytovalo záruku přiměřeného zabezpečení, stát by musel individuální případy řešit systémem sociální pomoci.

Lze tedy uvažovat pouze o částečném přechodu na fondové financování. Je otázkou, zda lze nalézt takové optimální řešení, které představuje zvýšení úrovně zabezpečení pro značnou část populace, aniž by toho bylo dosaženo na úkor snížení úrovně zabezpečení ostatních.

Při vysoké míře solidarity průběžného systému se jeví vyvázání ve prospěch fondového pilíře jednoznačně výhodné pouze pro vysokopříjmové skupiny. Krácení jejich nároku ze základního systému zřejmě bude vždy nižší než hodnota, kterou získají vyvedením části pojistného do fondového pilíře, bez ohledu na to, jaké bude výsledné zhodnocení. U osob s průměrnými a nízkými příjmy je velmi těžké výhodnost odhadovat. Při modelových výpočtech hraje roli celá řada parametrů, na kterých závisí výše budoucích dávek z průběžného i fondového systému: hospodářský růst, vývoj mezd, mortalita a natalita, inflace, vývoj cen aktiv na finančních trzích apod. V dlouhém časovém horizontu jsou všechny odhady parametrů zatíženy vysokou mírou nejistoty a výsledky různých srovnávacích kalkulací jsou proto značně nespolehlivé.

I částečný přechod k fondovému financování způsobuje určitý výpadek příjmů pojistného v základním systému, které chybí k pokrytí výdajů na výplatu současných důchodů a musí být zaplaceno z jiných zdrojů. Zastánci přechodu na fondové

⁷³ LESAY, I. Bude reforma českého důchodového systému fundamentální?, Trast pro ekonomiku a společnost. Diskusní sešit č. 2, 2007.

hospodaření poukazují na to, že transformační náklady jsou dočasné a povedou k budoucí stabilizaci a lepší výkonnosti systému.

Tzv. velkou důchodovou reformu, spočívající v zavedení kapitálového pilíře, realizovala nakonec vláda Petra Nečase (2010 – 2012). Původní návrh počítal s povinnou účastí, ale v průběhu politických jednání byla nakonec přijata kompromisní varianta umožňující na dobrovolné bázi vyvést do důchodového fondu provozovaného soukromou penzijní společností část pojistného (3%) ze základního systému za podmínky, že účastník přidá další prostředky (2%) ze svého. Reforma byla zavedena bez dostatečné politické shody, přes odpor opozice a odborná diskuse prakticky neproběhla. Po necelých třech letech existence kapitálového pilíře rozhodla nová vláda o jeho zrušení.

6.1. Vývoj politické a odborné diskuse o podobě důchodové reformy

Scénář sociální reformy i programové prohlášení první Klausovy vlády uváděly v oblasti sociálního zabezpečení jako hlavní cíl přechod od zaopatřovacího principu k systému sociálního pojištění a oddělení jeho financování od státního rozpočtu⁷⁴, o způsobu financování důchodového systému se zde nehovořilo. Možnost jiného než průběžného financování zmiňuje poprvé druhá Klausova vláda⁷⁵, když slibuje připravit kromě oddělení systému důchodového pojištění od státního rozpočtu i jeho změnu směrem k fondovému systému. K reformě penzijního systému nedošlo, vláda řešila především důsledky stagnace ekonomiky, na něž reagovala stabilizačním a ozdravným programem, tzv. Klausovými balíčky, jejichž součástí byla i některá restriktivní opatření v základním průběžném systému.

Po předčasných volbách v roce 1998 došlo ke změně politického složení vlády. Nová vláda Miloše Zemana nepodporovala myšlenku zavedení fondového pilíře, ale snažila se prosadit jako samostatný důchodový pilíř vznik zaměstnavatelských penzijních fondů. V rámci prvního důchodového pilíře předpokládala zavedení systému

⁷⁴ Skutečné oddělení financování od státního rozpočtu nebylo dosud realizováno, kompromisem bylo v roce 1996 vytvoření zvláštního účtu důchodového pojištění v rámci státního rozpočtu, který umožňuje sledovat bilanci důchodového systému a jehož přebytky mohou být použity pouze pro účely důchodového zabezpečení

⁷⁵ 1996-1998

NDC s individuálními účty pojištěnců, které by spravovala veřejnoprávní Sociální pojišťovna. Příslušné návrhy zákonů byly Poslaneckou sněmovnou zamítnuty.⁷⁶ Následující vláda Vladimíra Špidly⁷⁷ si opět dala za cíl předložit návrh zaměstnaneckého pojištění s tím, že za základ důchodového systému nadále považuje průběžně financované důchodové pojištění, ve kterém bude zvýrazněna závislost výše důchodu na zaplaceném pojistném. I v tomto případě zůstaly cíle nenaplněny.

6.1.1. První Bezděkova komise

Nesporným přínosem Vladimíra Špidly bylo iniciování odborné debaty o koncepčním směřování důchodového systému. Za tím účelem ustavil v roce 2004 komisi pro posouzení důchodové reformy složenou ze zástupců všech parlamentních stran. Každá ze stran vypracovala a předložila vlastní návrh scénáře reformy. Cílem komise bylo jednotlivé scénáře analyzovat, provést jejich srovnání a formulovat obecné doporučení ohledně reformy důchodového systému. Odbornou analýzou byl pověřen výkonný tým pěti ekonomů pod vedením Vladimíra Bezděka.

Výkonný tým shrnul své poznatky v Závěrečné zprávě. Nejprve hodnotil základní variantu, tedy vývoj současného důchodového systému bez provedení jakýchkoli parametrických změn. Analýzy vycházely z časové projekce systému do roku 2100, založené na předem definovaných makroekonomických předpokladech. Základním výsledkem ohledně základní varianty byla především její finanční neudržitelnost, podle projekce vede k vysokým schodkům dosahujícím v roce 2100 kumulativně až 260% HDP.

Jednotlivé politické strany předložily následující varianty:

- ČSSD - Přejít na NDC systém (příspěvkově definovaný) kombinovaný s parametrickými změnami současného průběžně financovaného systému (PAYG) a dávkově definovaného systému (DB)
- KDU-ČSL - Dobrovolné částečné vyvázání se z veřejného důchodového systému (opt-out) s provedením parametrických změn základního důchodového systému

⁷⁶ Sněmovní tisky 776 a 1098/2001

⁷⁷ 2002-2004

- KSČM – zachovat stávající důchodový systém a pokračovat v důchodové reformě provedením některých jeho parametrických změn. Kapitálové spoření se mělo nadále uplatňovat pouze v doplňkových důchodových systémech, jakým je penzijní připojištění se státním příspěvkem (nezavádět opt-out)
- ODS - zavedení rovného důchodu ve výši 20% až 30% a vytvoření prostoru pro soukromé pojištění na základně dobrovolnosti
 - US-DEU - kombinace parametrických změn státního systému (PAYG) a dobrovolného částečného vyvázání se ze státního systému (OPT-OUT) v rozsahu 2 až 3 procentních bodů.

Každý z návrhů politických stran představoval komplexní řešení reformy. Jejich vzájemné srovnání je velmi obtížné, je třeba vycházet z několika parametrů, mezi nimiž se výkonný tým zaměřil především na vývoj příjmové a výdajové stránky důchodového účtu a jeho saldo, na celkový náhradový poměr a na míru solidarity a ekvivalence systému. Jednotlivé varianty představují různé koncepce, které vždy upřednostňují některý z parametrů na úkor horšího výsledku v jiném ukazateli. Varianta KSČM zachovává vysoké důchody při mírném zvýšení věkové hranice, což vyžaduje značný růst pojistné sazby a ostatních daní. Varianty ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU dosahují rovnováhy systému snížením náhradového poměru pro většinu obyvatel. ODS jde cestou významného snížení pojistné sazby, ale nabízí rovný důchod ve výši pouze 20% průměrné mzdy. Jak konstatoval výkonný tým, ideální systém neexistuje, reforma je vždy otázkou politického rozhodnutí, s vědomím toho, že volím „něco za něco“.⁷⁸

K zajištění dlouhodobé finanční udržitelnosti je dle názoru Výkonného týmu nutná výrazná úprava dnešního základního důchodového systému. Doporučuje nezvyšovat příjmy a zaměřit se na výdajovou stranu, zejména prostřednictvím dalšího zvyšování důchodového věku a zdrženlivosti ve valorizaci vyplácených důchodových dávek. Z hlediska snížení rizik základního systému, především z důvodu jeho citlivosti na nepříznivý demografický vývoj, je dle názoru Výkonného týmu vhodná diverzifikace financování formou zavedení fondového, příspěvkově orientovaného pilíře. V samotném státním průběžném pilíři předpokládá Výkonný tým, že solidarita vzroste, aby se předešlo chudobě ve stáří u ohrožených kategorií obyvatelstva. Zavedením DC

⁷⁸ Závěrečná zpráva Výkonného týmu 2005, str. 39

pilíře má dojít k posílení mezigenerační spravedlnosti a mohla by se snížit celková příjmová solidarita uvažovaná souhrnně za oba pilíře. Výkonný tým zároveň upozorňuje na vznik transformačního deficitu, jehož existence se musí vzít při návrhu reformy v úvahu.

V návaznosti na závěry Bezděkovy komise byl v roce 2005 vypracován návrh Dohody politických stran o dalším pokračování důchodové reformy, který nakonec nebyl podepsán. Důchodová reforma se stala důležitým tématem všech následujících vlád, ale namísto započaté politické diskuse šlo nadále spíše o silové prosazování jednoho konkrétního technického řešení.

6.1.2. Druhá Bezděkova komise

Druhá vláda Mirka Topolánka (2007-2009) označila ve svém programovém prohlášení zahájení důchodové reformy za hlavní prioritu. Realizaci reformy rozdělila do tří etap:

- 1. etapa: parametrické změny průběžného systému, zejména pokračování zvyšování důchodového věku, prodloužení minimální délky pojištění, zavedení stropů pro pojistné
- 2. etapa: oddělení majetku akcionářů a klientů u systému dobrovolného důchodového pojištění
- 3. etapa: vytvoření dobrovolného spořicího pilíře, založeného na možnosti opt-out.

První etapa byla realizována parametrickými změnami obsaženými v zákoně 306/2008 Sb. Další dvě etapy zůstaly po vyslovení nedůvěry vládě v roce 2009 ve stádiu příprav.

Mandát úřednické vlády Jana Fischera byl omezený, proto se nezabývala přípravou vlastní důchodové reformy, nicméně zavázala se k pokračování analytických prací, s jejichž výsledky by mohla pracovat následující vláda. Za tím účelem byl v lednu 2010 založen Poradní expertní sbor ministra financí a ministra práce a sociálních věcí (tzv. druhá Bezděkova komise, dále jen PES), složený z odborníků z finančního sektoru, zástupce odborů a zástupce Svazu průmyslu a dopravy. Vedením byl pověřen opět Vladimír Bezděk. Cílem bylo aktualizovat projekci státního důchodového pilíře

předloženou v roce 2005 Výkonným týmem a formulovat doporučení úprav českého důchodového systému.

PES potvrdil trendy zjištěné předchozí analýzou Výkonného týmu a konstatoval, že dnešní důchodový systém v ČR je velmi nediverzifikovaný a extrémně solidární, což jej činí dlouhodobě riskantním v konečném důsledku jak pro stát, tak i z pohledu jednotlivce. PES se shodl na potřebě vytvořit spořicí pilíř, nedosáhl však konsensu nad konkrétním způsobem realizace. Většina členů PES doporučovala povinné spoření v kapitálovém pilíři, menšinová varianta předpokládala, že vstup bude ponechán na dobrovolném rozhodnutí účastníků (opt-out). Obě varianty počítaly s vyčleněním 3 % z povinné sazby pojistného v základním pilíři a použití těchto prostředků k individuálnímu spoření v kapitálovém pilíři. Menšinová varianta, navrhuje opt-out, navíc podmiňuje možnost vyvedení části pojistného ze základního pilíře spořením minimálně stejné částky z vlastních prostředků.

PES ve své Závěrečné zprávě formuloval následující cíle důchodové reformy:

1. Diverzifikace důchodového systému.
2. Fiskální udržitelnost důchodového systému.
3. Rozložení mezigeneračního břemene.
4. Zvýšení ekvivalence důchodového systému.

Na cíle navazují základní teze důchodové reformy. PES dospěl k závěru, že uvedených cílů lze dosáhnout nejlépe zavedením vícepilířové důchodové soustavy spojující přednosti a vyvažující rizika průběžně a fondově financovaných důchodových pilířů a umožňujících zajistit účelnou kombinaci solidárních a ekvivalentních prvků.⁷⁹ Základem důchodového systému bude i nadále průběžný systém, který bude dále parametricky upravován a jehož prioritní úlohou je zajistit ochranu před chudobou a přiměřenou výši důchodů pro pojištěnce s nízkými příjmy. K zavedení fondového pilíře navrhuje PES využít již existující infrastrukturu v soukromém sektoru finančních služeb, vyznačující se vysokou stabilitou a kvalitní regulací. Správci úspor by se měli zaměřit pouze na investování, na konci spoření budou úspory konvertovány do doživotních anuit, které budou poskytovat životní pojišťovny. PES se nepřiklonil

⁷⁹ Závěrečná zpráva PES, 2010, str. 9

k variantě opt-out z obavy, že významná část obyvatelstva by pravděpodobně do 2. pilíře nevstoupila.⁸⁰

Na rozdíl od výsledného materiálu první Bezděkovy komise, který lze bezesporu považovat za pokus o skutečnou odbornou analýzu, působí Závěrečná zpráva PES spíše jako lobbistický materiál zástupců finančního sektoru, čemuž nasvědčuje i složení druhé Bezděkovy komise.⁸¹ Bez jakékoli předchozí diskuse a věrohodného ekonomického zdůvodnění předložil PES technické řešení šité na míru finančním institucím, jejichž zástupci seděli v komisi.⁸²

Jako první cíl reformy se uvádí diverzifikace; je ovšem sporné, zda se jedná skutečně o cíl sám o sobě, nebo zda jde spíše o prostředek, který by měl vést k odstranění konkrétních nedostatků současného systému. Rizika, která mají být diverzifikací eliminována, jsou zmíněna velmi obecně a není uvedena přímá souvislost mezi zavedením fondového pilíře v navrhované podobě a mírou eliminace jednotlivých rizik. Ani přínos navrhovaného řešení k naplnění dalšího cíle, fiskální udržitelnosti důchodového systému, nebyl v materiálu hodnověrně doložen. Zda zavedení kapitálového pilíře povede k spravedlivějšímu rozložení mezigeneračního břemene je velmi komplexní otázka. V Závěrečné zprávě se s tím počítá jaksi automaticky, bez hlubšího zdůvodnění. Jediným z vytýčených cílů, ke kterému reforma navržená PES bezesporu přispívá, je zvýšení ekvivalence, ovšem pouze pro vysokopříjmové skupiny.

6.1.3. Vládní návrh reformy

Vláda Petra Nečase si ve svém programovém prohlášení dala za cíl zvýšit diversifikaci příjmů ve stáří tím, že průběžně financovaný základní systém doplní možnostmi soukromých úspor, přičemž bude v nejvyšší možné míře respektovat závěry Poradního expertního sboru (PES). V roce 2010 obnovil premiér Petr Nečas činnost jiného poradního sboru, a to Národní ekonomické rady vlády (NERV). NERV předložil vlastní návrh důchodové reformy, ve kterém zopakoval cíle již předtím formulované v Závěrečné zprávě PES a v souladu s většinovou variantou PES doporučil vytvoření

⁸⁰ Zpětně se ukazuje, že se jednalo o důvodnou obavu

⁸¹ Vladimír Bezděk, vedoucí komise, bývalý ředitel penzijního fondu AEGON, Jiří Rusnok, prezident asociace penzijních fondů, Marta Gellová, generální sekretář Asociace finančních zprostředkovatelů a finančních poradců ČR, Pavel Kohout, ředitel pro strategii společnosti Partners, poskytující finanční poradenství a zprostředkování prodeje finančních produktů, Jiří Fialka, partner společnosti Deloitte, Jiří Frankl, Klára Hájková, Jiří Hoidekr, Jiří Král

⁸² VOSTATEK, J. Alternativní ukončení II. penzijního pilíře, 2014. Dostupné z: www.duchodova-komise.cz

kapitálového pilíře s povinnou účastí osob starších 40 let a provedení parametrických úprav základního pilíře.

Na přelomu roku 2010 a 2011 proběhlo několika koncepčních jednání v rámci Porady ekonomických ministrů, jejichž výsledkem byla shoda nad podobou další etapy důchodové reformy. Návrh reformy navazoval na výsledky analýz poradních sborů PES a NERV. Došlo však k některým modifikacím, především v tom, že navrhovaná varianta povinné účasti ve fondovém pilíři byla změněna na dobrovolný vstup (opt-out) s tím, že jednou učiněné rozhodnutí je nevratné a ze systému již nelze vystoupit. Základem návrhu je možnost vyvedení 3% z povinného důchodového pojištění do nově vytvořeného kapitálového pilíře za podmínky, že k těmto prostředkům jsou doloženy další 2% z vlastních zdrojů. Transformační náklady reformy měly být pokryty úpravou sazby daně z přidané hodnoty. Vláda se zároveň shodla na tom, že bude nadále pokračovat v parametrických změnách základního průběžného systému.

V rámci jednání vlády o reformě penzí s parlamentní opozicí byla vytvořena expertní skupina, složená ze zástupců vlády a zástupců ČSSD, jako nejsilnější opoziční strany. Agendu komise tvořila příprava předdůhodů, dále fungování nových penzijních společností, především oddělení majetku účastníků a akcionářů a třetí oblastí byl způsob zvyšování věku odchodu do důchodu i po roce 2043. Podobou fondového pilíře se expertní skupina nezabývala, neboť názory vlády a ČSSD na tuto část reformy byly naprosto neslučitelné. Opozice od počátku vyjadřovala se zavedením kapitálového pilíře nesouhlas a deklarovala, že v případě volebního vítězství bude usilovat o jeho zrušení.

Právě to, že připravila návrh reformy bez dostatečné politické shody, bylo vládě často vytýkáno. Navíc argumentace ve prospěch navrženého řešení se vedla dosti povrchně a nebyla podložena relevantními analýzami. Vláda zdůrazňovala nutnost diverzifikace, tedy vytvoření dalšího systému, který nebude závislý na demografickém vývoji, aniž by předložila přesvědčivou analýzu fiskálního dopadu na ekonomiku. Vzhledem k tomu, že byla nakonec zvolena varianta dobrovolné účasti, lze předpokládat využití opt-out zejména vysokopříjmovými skupinami, pro které je účast v kapitálovém pilíři nejvýhodnější; ti ovšem vyvedou ze základního systému, vzhledem k jeho vysoce solidárnímu nastavení, mnohem více prostředků než bude představovat hodnota jejich krácených nároků. Z tohoto pohledu se jeví fiskální dopad na stabilitu

systemu spíše jako negativní. K zákonu č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, který představuje hlavní legislativní úpravu zavedení kapitálového pilíře, nebyla dokonce zpracována ani RIA.⁸³

Dalším uváděným důvodem pro realizaci důchodové reformy byla ochrana důchodců před chudobou.⁸⁴ Rozhodnutí o podobě reformy však nepředcházelo žádné zhodnocení ekonomické výhodnosti opt-out pro občany. Propočty, které byly prezentovány později při spuštění reformy, ukazovaly, že reforma je výhodná pouze pro polovinu pojištěnců s vyššími příjmy, a to ještě za poměrně optimistických předpokladů výnosů penzijních fondů a předpokládaného snížení státního důchodu až o 40%. Pro lidi s nižšími příjmy, jež především měla reforma před chudobou ochránit, by vstup do druhého pilíře naopak znamenal snížení budoucího důchodu.

Součástí reformy bylo též zavedení nového produktu, doplňkového penzijního spoření, který měl nahradit penzijní připojištění se státním příspěvkem. Doplňkové penzijní spoření spočívá v investování prostředků účastníků do účastnických fondů obhospodařovaných nově vznikajícími penzijními společnostmi. Účastnické fondy se stávají společným majetkem účastníků, odděleným od majetku penzijní společnosti, což představuje zásadní změnu oproti dosavadnímu systému. Stávající penzijní fondy poskytující penzijní připojištění se státním příspěvkem podle zákona č. 44/1994 Sb., musí projít transformací, ve které dojde k oddělení majetku účastníků a jeho převedení do transformovaného fondu. Ten bude spravován penzijní společností, která po získání příslušného povolení vznikne z penzijního fondu a stane se jeho nástupcem. Účastníci penzijního připojištění mohou setrvat v transformovaném fondu, přičemž jejich původní nároky zůstanou zachovány, nebo mohou na základě dobrovolného rozhodnutí své naspořené prostředky převést do nového systému doplňkového penzijního spoření.

6.1.4. Postoj prezidenta k důchodové reformě

Prezident Václav Klaus se zapojil do diskuse o připravované důchodové reformě svými kritickými reakcemi zveřejněnými v médiích.⁸⁵ Vyjádřil názor, že veškeré analýzy reformy důchodového systému řešily technické detaily, aniž by existovalo

⁸³ RIA (z anglického Regulatory Impact Assessment) je metoda hodnocení očekávaných dopadů navrhované právní regulace

⁸⁴ Viz. např. „Schváleno: důchodová reforma ochrání před chudobou“ – publikováno 9. 9. 2011 na www.vlada.cz

⁸⁵ KLAUS, V. Reforma důchodů je nepromyšlená, MF Dnes, 4. 3. 2011; KLAUS, V. Proč nahradit stejně (skoro) stejným? MF Dnes, 10. 3. 2011.

zřetelné politické zadání. Byly předloženy oddělené návrhy jednotlivých politických stran, k jejich vzájemnému propojení však nikdy nedošlo a takovým propojením není ani výsledný vládní návrh. Aniž by proběhla debata o základních myšlenkových východiscích, bylo velmi rychle zformulováno konkrétní a velmi detailní řešení.

Podle Václava Klause průběžný důchodový systém nebude už nikdy v budoucnu schopen poskytovat dnešní úroveň důchodů ve vztahu k předcházejícím příjmům, což by mělo být otevřeně řečeno. Státem vyplácený důchod má do budoucna představovat pouhé základní zabezpečení člověka na stáří, mělo by se jednat o důchod maximálně rovný (solidární), nikoli zásluhový. Jakékoli další zabezpečení bude jen svobodnou volbou každého, poskytováno bude soukromými subjekty s případnou podporou státu, ale nejlépe bez této podpory. Toto je podle prezidenta základní východisko, které má být předmětem diskuse, nikoli detaily fungování příspěvků soukromým fondům.

Václav Klaus upozornil i na další ekonomický aspekt, a to je růst bohatství společnosti v čase. Přestože bude vzhledem k demografickému vývoji klesat poměr důchodu vůči mzdě, větší bohatství společnosti v budoucnu bude znamenat, že i nižší důchod v poměru ke mzdě zajistí v porovnání s dneškem vyšší životní úroveň důchodců.

6.2. Legislativní úprava důchodové reformy

Legislativním rámcem důchodové reformy tvoří tři zákony:

- Zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření
- Zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření
- Zákon č. 428/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření

Po schválení Poslaneckou sněmovnou byly návrhy zákonů projednávány Senátem, který je všechny zamítl. Poslanecká sněmovna setrvala při svém dalším hlasování na původních návrzích. Prezident zákony nepodepsal a nevrátil zpět sněmovně.

Zákony nabyly účinnosti k 1. 1. 2013, důchodový systém byl rozšířen o nový fondový pilíř a získal následující podobu:

- I. pilíř - povinný systém základního důchodového pojištění, průběžně financovaný
- II. pilíř - dobrovolné důchodové spoření u soukromých penzijních fondů financované vyvedením 3% z povinného pojistného ze základního průběžného systému a přidáním vlastních 2%
- III. pilíř - nový systém doplňkového penzijního spoření spolu s uzavřeným systémem penzijního připojištění se státním příspěvkem

6.3. Právní úprava důchodového spoření

Základem právní úpravy je zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření (dále ZDS), který upravuje důchodové spoření u penzijní společnosti, práva a povinnosti z důchodového spoření, nároky z důchodového spoření, pojištění důchodu u pojišťovny a výkon dohledu.⁸⁶ V oblasti úpravy činnosti penzijních společností je ZDS speciální úpravou vůči obecné úpravě obsažené v zákoně č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření. Součástí právní úpravy byl též zákon č. 397/2011 Sb., o pojistném na důchodové spoření.⁸⁷

Novelou ZDS č. 136/2015 Sb. bylo k 1. 7. 2015 důchodové spoření uzavřeno pro vstup nových účastníků.

K 1. 1. 2016 nabyt účinnosti zákon č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření. Od data účinnosti tohoto zákona již nelze do systému důchodového spoření platit pojistné a registrovat nové smlouvy o pojištění důchodu. Zákon dále upravuje postup zrušení důchodových fondů a způsob vypořádání majetkových nároků účastníků. Procesu ukončení důchodového spoření se podrobněji věnuje odstavec 6.5.

6.3.1. Charakteristika důchodového spoření

Důchodové spoření je dobrovolný, fondově financovaný systém provozovaný soukromými penzijními společnostmi. Systém je příspěvkově definovaný, založený pouze na principu ekvivalence. Výše příspěvků (pojistného) je však stanovena zákonem v závislosti na příjmu účastníka, aniž by ji bylo možné dobrovolně navýšit.

⁸⁶ § 1 odst. 1 ZDS

⁸⁷ Zrušen k 1. 1. 2016 zákonem č. 376/2015 Sb., o důchodovém spoření (§ 29)

Platby pojistného jsou shromažďovány penzijní společností, která je investuje prostřednictvím důchodových fondů na základě účastníkem zvolené strategie. Důchodový fond je majetkem všech účastníků v poměru jejich podílů vyjádřených důchodovými jednotkami. Majetek fondů je tedy oddělen od majetku penzijní společnosti. Naspořené prostředky lze použít pouze na nákup pojištění důchodu u životní pojišťovny. Spořicí a výplatní fáze jsou odděleny, penzijní společnost nese náklady spojené s výplatou dávek. Dávky vyplácí životní pojišťovna na základě smlouvy uzavřené s účastníkem. O část prostředků, které jsou odváděny na důchodové spoření, jsou účastníkovi sníženy odvody do státního důchodového pojištění, což má za následek i poměrné snížení výše jeho státního starobního důchodu.

6.3.2. Účast v systému

Účastníkem se podle původní úpravy mohla stát osoba, která dosáhla věku 18 let, pokud uzavřela s penzijní společností smlouvu o důchodovém spoření nejpozději do konce kalendářního roku, ve kterém dosáhla věku 35 let. Při zavedení systému byl přechodně umožněn vstup osobám starším 35 let, pokud uzavřely smlouvu do 6 měsíců ode dne účinnosti zákona o důchodovém spoření, tj. do 30. 6. 2013.

Účast vznikala registrací první smlouvy o důchodovém spoření s penzijní společností v Centrálním registru smluv. Pokud osoba splnila podmínky stanovené zákonem, nesměla penzijní společnost uzavření smlouvy odmítnout (měla kontraktační povinnost).

Od 1. 7. 2015 nelze na základě novely ZDP č. 136/2015 Sb. uzavírat nové smlouvy o důchodovém spoření ani již uzavřené smlouvy registrovat v Centrálním registru smluv.

6.3.3. Pojistné

Placení pojistného, určení jeho výše a jeho správu upravoval zákon č. 397/2021 Sb., o pojistném na důchodové spoření, který byl zrušen k 1. 1. 2016.⁸⁸

Výše pojistného vycházela z vyměřovacího základu pro pojistné na důchodové pojištění, sazba činila 5%. Účastníkovi důchodového spoření se o 3% z vyměřovacího

⁸⁸ Zákonem č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření

základu snížila sazba pojistného na důchodové pojištění, další 2% přidal ze svého. Výši pojistného na důchodové spoření nebylo možné dobrovolně navýšit.

6.3.4. Penzijní společnosti

Důchodové spoření může provozovat pouze penzijní společnost, které bylo uděleno k této činnosti povolení České národní banky. Základní právní úprava penzijní společnosti je obsažena v zákoně č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření. Pokud je předmětem činnosti penzijní společnosti důchodové spoření, musí splnit dodatečné podmínky stanovené v ZDS. Především se jedná o požadavek vyššího základního kapitálu a restriktivnější regulaci řízení rizika a investiční politiky.

Penzijní společnost má od účastníků důchodového spoření nárok na úplatu, která se skládá z úplaty za obhospodařování majetku a úplaty za zhodnocení.

6.3.5. Důchodové fondy

Penzijní společnosti spravují prostředky účastníků prostřednictvím důchodových fondů. Majetek v důchodovém fondu je oddělen od majetku penzijní společnosti. Důchodový fond je souborem majetku, který náleží všem účastníkům, v poměru počtu důchodových jednotek. Investování do důchodového fondu spočívá v nákupu podílů (jednotek) daného fondu penzijní společností na účet účastníka. Majetek obhospodařuje penzijní společnost svým jménem na účet účastníků. Důchodový fond nemá právní subjektivitu, práva a povinnosti přiznané zákonem důchodovému fondu jsou právy a povinnostmi penzijní společnosti.

Penzijní společnost vytváří a obhospodařuje 4 důchodové fondy:

- Důchodový fond státních dluhopisů
- Konzervativní důchodový fond
- Vyvážený důchodový fond
- Dynamický důchodový fond

ZDS upravuje způsob investování jednotlivých typů fondů. Pro každý typ fondu je stanoven výčet přípustných investičních nástrojů, do nichž je možné investovat a investiční limity, které určují maximální podíl jednotlivých investičních nástrojů na celkovém portfoliu fondu.

Každý důchodový fond má povinnost zveřejnit svůj statut, ve kterém srozumitelně informuje o způsobu investování a poskytuje informace nezbytné pro rozhodnutí účastníka o umístění prostředků. Součástí statutu musí být vysvětlení rizik souvisejících s důchodovým spořením.⁸⁹ Obsah statutu včetně všech podstatných změn schvaluje Česká národní banka.

Účastník si ve smlouvě zvolí strategii spoření, tj. určí fond, do kterého mají být jeho prostředky investovány. Může si zvolit i více fondů a poměr, v jakém mají být prostředky mezi vybrané fondy rozdělovány. Zvolenou strategii lze kdykoliv ve spořicí době měnit. Penzijní společnost je vždy povinna nabídnout účastníkovi tzv. strategii životního cyklu, která spočívá v předem stanoveném plánu změny umístění prostředků do jednotlivých fondů v závislosti na věku, přičemž postupně dochází k přesouvání prostředků do fondů s nižší mírou rizika.

Povolení k vytvoření penzijních fondů zaniká ze zákona dne 30. 6. 2016 a tímto dnem se důchodový fond zrušuje a vstupuje do likvidace.⁹⁰ Ode dne vstupu fondu do likvidace nelze měnit strategii spoření.⁹¹

6.3.6. Nároky z důchodového spoření

Po ukončení spořicí fáze mohou být prostředky použity pouze na nákup pojištění důchodu u živností pojišťovny,⁹² není umožněno jednorázové vyrovnání. Nárok na úhradu jednorázového pojistného vzniká účastníkovi dnem, od kterého je mu přiznán důchod ze základního důchodového pojištění.⁹³

Uzavírat smlouvy s pojišťovnou a registrovat je v Centrálním registru smluv bylo možné pouze před 1. 1. 2016.⁹⁴

Účastník si v pojistné smlouvě mohl zvolit jeden z druhů důchodů:⁹⁵

- Doživotní starobní důchod

⁸⁹ Náležitosti statutu upravuje podrobně vyhláška č. 57/2012 Sb., o minimálních náležitostech statutu účastnického fondu a důchodového fondu

⁹⁰ § 10 odst. 1 zákona č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření

⁹¹ § 5 odst. 1 zákona č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření

⁹² S výjimkou případů uvedených v § 13 písm. b), c) ZDS

⁹³ § 14 odst. 1 ZDS

⁹⁴ § 2 odst. 2 zákona č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření

⁹⁵ § 18 odst. 1 ZDS

- Doživotní starobní důchod se sjednanou výplatou starobního důchodu po dobu 3 let
- Starobní důchod na dobu 20 let
- Sirotčí důchod na dobu 5 let

Výše důchodu závisí na výši naspořených prostředků (vložené prostředky a jejich zhodnocení), věku účastníka a typu sjednaného důchodu. ZDS počáteční výši důchodu nijak neupravuje, tuto otázku nechává plně na nabídce pojišťoven, ze které si účastník vybírá. Zákonem je však upraven valorizační mechanismus.⁹⁶

U doživotního starobního důchodu závisí finanční výhodnost na době dožití. V případě úmrtí nejsou prostředky předmětem dědictví. Při zvolení doživotního starobního důchodu se sjednanou výplatou pozůstalostního důchodu má po smrti účastníka nárok na výplatu po dobu 3 let osoba určená v pojistné smlouvě. Starobní důchod na dobu 20 let zakládá nárok na výplatu pouze po tuto stanovenou dobu. Jestliže účastník zemře dříve, stává se kapitálová hodnota pojištění předmětem dědictví. Nárok na sirotčí důchod po dobu 5 let může vzniknout pouze v případě úmrtí účastníka v průběhu spořicí fáze. V takovém případě má tento nárok osoba, která byla k datu úmrtí účastníka nezletilá a je dědicem po účastníku. Na úhradu jednorázového pojistného se použijí prostředky odpovídající dědickému podílu nezletilé osoby.

6.4. Nízký zájem veřejnosti o vstup do nového kapitálového pilíře

Ministr financí v průběhu přípravy důchodové reformy prohlásil, že očekává vstup celkem až 2,5 miliónu lidí.⁹⁷ Po spuštění reformy odhadovali zástupci penzijních fondů v prvním roce vstup asi 700 tisíc účastníků.⁹⁸ Zájem o kapitálový pilíř však za původními očekáváním výrazně zaostal. V prvním roce fungování, tedy v průběhu roku 2013, uzavřelo smlouvu o důchodovém spoření 81 124 účastníků a v následujícím roce 2014 již jen pouhých 2 098 osob. K 30. 9. 2015 spořilo ve druhém pilíři 84 555 účastníků.

⁹⁶ § 18 odst. 2 ZDS

⁹⁷ <http://www.novinky.cz/domaci/246685-sporit-na-duchod-si-bude-2-5-milionu-lidi-mysli-si-kalousek.html>

⁹⁸ <http://www.mpsv.cz/cs/15084>

K nízkému zájmu o II. pilíř mohlo přispět několik faktorů. Především pro účastníky s nižšími nebo průměrnými příjmy se důchodové spoření ukázalo být ekonomicky nevýhodným. Podle prezentovaných propočtů⁹⁹ nevedlo ke zvýšení jejich důchodů. Pro nízkopříjmové pojištěnce může být navíc finančně zatěžující přidat k vyvedenému pojistnému další 2% z vlastních prostředků. Rozhodnutí o vstupu do II. pilíře je nevratné, spoření nelze přerušit ani ukončit s možností jednorázového vyrovnání. Nárok na výplatu penze je vázán na vznik nároku na starobní důchod ze základního systému, přestože je spoření založeno čistě na principu ekvivalence. V souvislosti se zvyšujícím se důchodovým věkem se tak důchodové spoření stává investicí s velmi nízkou likviditou. Navíc použití naspořených prostředků je omezeno pouze na nákup pojištění důchodu, výhodnost je tedy závislá též na ceně důchodových anuit v budoucnu, což do spoření přináší další prvek nejistoty.

Svou roli mohlo sehrát i to, že produkt startoval poměrně krátce po ekonomické krizi spojené s poklesem ceny finančních aktiv, se kterou mohlo mít mnoho drobných střadatelů-investorů spojenu negativní zkušenost.

K nedůvěře veřejnosti jistě přispěly i politické okolnosti schválení příslušných zákonů a kritika II. pilíře ze strany opozice, která otevřeně deklarovala úmysl kapitálový pilíř v budoucnu zrušit.

6.5. Ukončení kapitálového pilíře

Po volebním vítězství ČSSD v předčasných volbách (2013) byla na základě koaliční smlouvy a programového prohlášení vlády ustavena Odborná komise pro důchodovou reformu, jejímž základním cílem je nalezení široké shody o budoucím směřování důchodového systému. Jedním z konkrétních cílů bylo též vypracování návrhu na ukončení stávajícího systému důchodového spoření.

V materiálu, který Odborná komise předložila vládě, se navrhuje realizovat ukončení II. pilíře tak, aby byla plně respektována vlastnická práva účastníků a byly minimalizovány dopady na dotčené subjekty, a to jak administrativní zátěž státní správy

⁹⁹ <http://duchodovakalkulacka.mpsv.cz/www/>

a penzijních společnostech, tak účastníků systému.¹⁰⁰ V rámci realizace je nutné vyřešit následující problémové okruhy:

- ukončení odvodů pojistného
- ukončení možnosti registrace nových smluv o důchodovém spoření a smluv s pojišťovnou na výplatu penze v Centrálním registru
- proces zrušení důchodových fondů
- vypořádání prostředků účastníků
- možnost zpětné úpravy nároků v základním pilíři

Vláda o ukončení druhého pilíře rozhodla svým usnesením 12. 11. 2014 a zahájila práce na návrhu příslušného zákona. Ukončení zdůvodnila snahou zastavit snižování objemu prostředků vybraných v rámci základního průběžného systému důchodového pojištění, ke kterému docházelo v důsledku přesměrování části pojistného do důchodových fondů, konkrétní finanční údaje však v důvodové zprávě nevedla.

Prvním krokem bylo uzavření systému pro vstup nových účastníků novelou ZDS.¹⁰¹ Od data účinnosti novely (1. 7. 2015) nelze v Centrálním registru smluv registrovat novou smlouvu o důchodovém spoření. Uzavřené a neregistrované smlouvy zanikají ze zákona. Práva a povinnosti z již zaregistrovaných smluv nebyly touto novelou dotčeny.

Navazující proces zrušení II. pilíře je upraven samostatným zákonem č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření, který nabyl účinnosti ke dni 1. 1. 2016. Od data účinnosti již nelze do systému odvádět pojistné. Odvod pojistného tak končí zároveň s koncem pojistného období, což minimalizuje administrativní zátěž správce pojistného i plátců. Zároveň ke dni účinnosti zákona již není možné registrovat důchodové smlouvy s pojišťovnou. Uzavřené a nezaregistrované smlouvy jsou neplatné ze zákona, účastník zůstává nadále ve spořicí fázi do okamžiku vyplacení prostředků.

Povolení k vytvoření důchodových fondů zaniká ze zákona dne 30. 6. 2016. Zánikem povolení se důchodový fond zrušuje a vstupuje do likvidace.¹⁰² Účastníci budou o zrušení fondu s předstihem informováni penzijními společnostmi, součástí

¹⁰⁰ ODBORNÁ KOMISE PRO DŮCHODOVOU REFORMU. Návrh ukončení systému důchodového spoření (tzv. II. pilíře). 2014. Dostupné z: www.duchodova-komise.cz

¹⁰¹ Zákon č. 163/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰² § 10 zákona č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření

informace bude zároveň nabídka různých způsobů vypořádání prostředků. Účastník bude mít povinnosti sdělit, jakou variantu si zvolil.

Způsob ukončení důchodového spoření vychází především z respektování vlastnických práv účastníků, kteří jsou spoluvlastníky důchodových fondů. Zákonná úprava stanoví nárok účastníka na výplatu všech prostředků, včetně těch, které byly vyvedeny ze základního systému. Zároveň je přihlédnuto k tomu, že dobrovolné rozhodnutí účastníků vstoupit do II. pilíře bylo spojeno s poměrným snížením výše nároku ze základního důchodového pojištění výměnou za možnost dlouhodobého zhodnocení vyvedených prostředků v důchodovém spoření, které bez jejich zavinění nelze nyní realizovat, což je v rozporu s principem právní jistoty a legitimního očekávání. Proto je též umožněno převedení všech prostředků do účastnického fondu III. pilíře. Takto převedené prostředky budou příspěvkem účastníka a bude možné na ně v souladu s příslušnou právní úpravou čerpat státní příspěvek. Všem účastníkům důchodového spoření, bez ohledu na to, jakou variantu vypořádání si zvolí, je současně umožněno zachování nároků z I. pilíře v nekrácené výši, jaké by dosáhli v případě, že by se důchodového spoření neúčastnili. Podmínkou je doplacení pojistného vyvedeného ze základního systému za celou dobu účasti na důchodovém spoření.

Penzijní společnost vyplatí účastníkovi jeho prostředky nejdříve dne 15. 10. 2016, přičemž výplatu ukončí do 31. 12. 2016. Pokud penzijní společnost neobdrží od účastníka informaci o zvoleném způsobu vypořádání, převede prostředky na určený účet správce pojistného a následně na osobní daňový účet účastníka. Účastník bude mít možnost se obrátit na finanční správu ve lhůtách podle daňových předpisů. Vyplacením všech prostředků zaniká právní vztah ze smlouvy o důchodovém spoření.

6.6. Ústavně právní analýza zrušení II. důchodového pilíře

Součástí přípravy návrhu na zrušení druhého pilíře byla též ústavně právní expertíza, kterou vypracoval profesor Právnické fakulty UK Aleš Gerloch.¹⁰³

V expertíze se uvádí, že zrušení II. pilíře je zásadním zásahem do právního postavení jak penzijních společností, tak účastníků důchodového spoření. II. pilíř byl

¹⁰³ GERLOCH, A. Ústavně právní expertíza k návrhu koncepce na zrušení tzv. II. důchodového pilíře. Materiál Odborné komise pro důchodovou reformu, 2014. Dostupné z: www.duchodova-komise.cz

koncipován jako trvalý systém a smlouva o důchodovém spoření jako nevypověditelná, což samo o sobě vede k legitimnímu očekávání dlouhodobého trvání přijaté podoby důchodového zabezpečení. Na druhé straně II. pilíř je pouze částí systému důchodového zabezpečení, proto jeho zrušením není právo na přiměřené zabezpečení ve stáří ve smyslu čl. 30 Listiny základních práv a svobod dotčeno ve své podstatě a nedochází k zásadnímu snížení důchodového zabezpečení. Míra zásahu do práv dotčených subjektů nedosahuje protiústavní intenzity.

Aby bylo zrušení II. pilíře ústavně konformní, musí sledovat legitimní cíl, nemělo by být svévolným snížením standardu základního ústavního práva. V materiálu, ke kterému se expertiza vyjadřovala, bylo zrušení II. pilíře zdůvodněno snahou o zefektivnění doplňkového penzijního spoření.¹⁰⁴ Vzhledem k tomu, že účast v II. pilíři je dobrovolná a účastníkům nebrání zvyšovat si penzi i ve III. pilíři, navíc při zrušení se nepočítá s automatickým převedením prostředků do III. pilíře, jeví se prof. Gerlochovi tato argumentace jako problematická a doporučuje se spíše zaměřit na to, že existence II. pilíře ohrožuje fungování I. pilíře.

Zrušení II. pilíře jako takového předpokládá zrušení jednotlivých důchodových fondů, což může znamenat potencionální zásah do ústavou zaručeného vlastnického práva. ZDS definuje důchodový fond jako soubor majetku, který náleží všem účastníkům a to v poměru podle počtu důchodových jednotek. Zásah do vlastnického práva v tomto případě nespočívá ve zcizení majetku, ale v nucené likvidaci fondu a rozdělení majetku mezi účastníky, čímž by měla být ústavněprávní nepřípustnost eliminována. Základní otázkou je, zda budou účastníkům vyplaceny prostředky v plné nominální výši, kterou do fondů vložili. Vzhledem k charakteru spoření se dala výnosnost očekávat v průběhu delšího časového období, dlouhodobé zhodnocování investice však bylo rozhodnutím státu zmařeno. Proto by podle názoru prof. Gerlocha bylo v případě záporného rozdílu mezi nominální hodnotou vložených prostředků a hodnotou prostředků vyplacených v likvidaci nutné, aby stát tento rozdíl účastníkům dorovnal.

¹⁰⁴ Dostupné z: <http://duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2014/07/Samek-V.-MF-%C4%8CR-MPSV-Ukon%C4%8Den%C3%AD-d%C5%AFchodov%C3%A9ho-spo%C5%99en%C3%AD-podklad-pro-Gerlocha-18.-%C4%8Dervence-2014.pdf>

Další potencionální povinností státu spojenou se zrušením II. pilíře může být kompenzace nákladů vynaložených penzijními společnostmi na zavedení systému důchodového spoření, případně kompenzace neobdržených budoucích úplat za obhospodařování majetku. Analýza uvádí, že takový požadavek by měl oporu jak v čl. 11 Listiny, tak v legitimním očekávání na nabytí majetku ve smyslu čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Ve zveřejněných materiálech Odborné komise pro důchodovou reformu lze nalézt i právní hodnocení zrušení II. pilíře, které předložila Eliška Wagnerová, senátorka a bývalá soudkyně Ústavního soudu. I ona upozornila na nutnost uvedení legitimního důvodu právní úpravy, která bude znamenat zrušení kapitálového pilíře. Ohledně majetkové kompenzace navrhuje komplexní posouzení situace, při kterém je nutné pracovat i se sociálními fakty. Je třeba posoudit, zda vzhledem k silnému odporu tehdejší opozice, která veřejně slibovala zrušení II. pilíře, nebylo od samého počátku důchodové spoření nepřiměřeně riskantním podnikáním. Ani účastníci II. pilíře neměli nikdy garantovanou návratnost a i z jejich strany šlo o riskantní nakládání s vlastním majetkem. Proto je na místě otázka, zda zde vůbec mohlo být nějaké legitimní očekávání, které je třeba kompenzovat. O zásahu do vlastnického práva lze tedy podle E. Wagnerové uvažovat pouze v rozsahu skutečně rozdělovaného majetku fondu.¹⁰⁵

7. Návrhy Odborné důchodové komise na úpravu základního systému důchodového pojištění

Odborná komise pro důchodovou reformu vznikla na základě koaliční smlouvy a programového prohlášení vlády České republiky. Obecným cílem komise zhodnotit stav a vývojové trendy českého důchodového systému z pohledu demografie, sociologie a ekonomie a připravit návrhy na takové pokračování důchodové reformy, které stabilizují důchodový systém v dlouhodobé perspektivě, budou přijatelné napříč politickým spektrem a přijmou je i občané.¹⁰⁶

¹⁰⁵ WAGNEROVÁ, E. Hodnocení zrušení II. pilíře důchodového spoření. Materiál Odborné komise pro důchodovou reformu, 2014. Dostupné z: www.duchodova-komise.cz

¹⁰⁶ http://www.duchodova-komise.cz/?page_id=47

Odborná komise si vytýčila 6 konkrétních cílů:¹⁰⁷

1. Navrhnout mechanismus pravidelného hodnocení nastavení důchodového věku.
2. Navrhnout valorizační mechanismus, který zajistí úměrnou a důstojnou výši důchodu po celou dobu jeho výplaty.
3. Navrhnout způsob ukončení systému důchodového spoření (II. pilíře).
4. Navrhnout nastavení parametrů důchodového systému vedoucí k posílení principu zásluhovosti bez negativního dopadu na ochranu před chudobou u populace důchodců.
5. Navrhnout změny parametrů doplňkových důchodových systémů s cílem motivovat k vytváření dlouhodobých úspor na stáří (III. pilíř).
6. Navrhnout takové transfery mezi občany, rodinami a státem zprostředkované důchodovým systémem, které zajistí vyvážené postavení všech typů domácností.

Návrh ukončení II. pilíře (cíl číslo 3) již byl realizován ve formě konkrétního zákona, podrobně je o něm pojednáno v odstavci 6.5. Mechanismus pravidelného hodnocení důchodového věku (cíl 2) je nyní ve stadiu věcného záměru zákona, který vláda již projednala a bude ho schvalovat v měsíci červnu. Zpracovány jsou návrhy i v některých dalších oblastech.

Z formulací jednotlivých cílů je zřejmé, že Odborná komise se soustředí na parametrické změny stávajícího systému bez ambice otevřít diskusi o případné fundamentální reformě. Změny navíc nevedou k posílení finanční stability systému. Návrhy jsou koncipovány jako fiskálně neutrální (diferenciované pojistné) nebo dokonce s dodatečnými náklady (revize důchodového věku).

7.1. Revizní systém nastavení hranice důchodového věku

Současná právní úprava¹⁰⁸ počítá s postupným zvyšováním důchodového věku v závislosti na datu narození pojištěnců, a to bez stanovení horní hranice. Danou konstrukci odůvodnil zákonodárce tím, že nastavené tempo zvyšování důchodového

¹⁰⁷ Mandát Odborné komise pro důchodovou reformu. Dostupné z: www.duchodova-komise.cz

¹⁰⁸ § 32 ZDP

věku odpovídá očekávanému růstu střední délky života a průměrná doba strávená v důchodu by tedy neměla výrazněji klesat.¹⁰⁹ Tento předpoklad vychází z demografické prognózy Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy z roku 2010.¹¹⁰ Důchodová komise upozorňuje, že u demografických prognóz s dlouhým časovým horizontem dochází s rostoucím časovým odstupem od jejich publikace k výrazným odchylkám prognózovaného stavu od skutečnosti. Proto navrhuje zavedení pravidelného revizního mechanismu nastavení důchodového věku, který umožní reagovat na změny vývoje očekávané střední délky života v jednotlivých generacích. Podle současných propočtů komise by mělo dojít ke zpomalení tempa prodlužování důchodového věku pro generace narozené po roce 1977, důchodový věk by tak neměl přesáhnout hodnotu 69 let pro generaci dětí narozených v roce 2010, namísto 72,5 roku podle stávající právní úpravy.¹¹¹

Revizní mechanismus má být založen na opakovaně zpracovávané a upřesňované prognóze kontrolního parametru, kterým je procentuální podíl očekávané doby prožité nad hranicí důchodového věku z očekávané průměrné délky života osob, které se důchodového věku dožily. Nastavení referenční hodnoty se doporučuje na 25% s tím, že pásmo tolerance tvoří interval od 24% do 26%. Pokud pro některou z generací vystoupí odhadovaná hodnota z daného pásma, vláda bude mít zákonné pověření a povinnost projednat a předložit Poslanecké sněmovně PČR návrh novely příslušného zákona, aby došlo k návratu referenční hodnoty do pásma tolerance. Revize by se neměla týkat nejmladších generací a nebude přípustná pro generaci v předdůchodovém věku.

O demografickém vývoji má být pravidelně s periodicitou 5 let zpracována zpráva standardizovaného obsahu, která bude předkládána vládě prostřednictvím MPSV. Zpráva bude vycházet z výsledků oficiální prognózy, jejímž zpracovatelem bude Český statistický úřad. Navrhuje se zpracovávat demografickou prognózu ve druhém pololetí kalendářních roků končících na číslici 3 a 8 a výslednou zprávu předkládat na začátku roků končících na číslici 4 a 9. První zpráva by tak podle návrhu byla prezentována v roce 2019.

¹⁰⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 220/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

¹¹⁰ MPSV ČR. Věcný záměr zákona upravujícího ukončení zvyšování důchodového věku při dosažení věku 65 let a implementací mechanismu pravidelné revize stanovení důchodového věku. Str. 4.

¹¹¹ ODBORNÁ KOMISE PRO DŮCHODOVOU REFORMU. Závěrečná zpráva o činnosti v roce 2014. Dostupné z: www.duchodova-komise.cz

Celý proces se navrhuje upravit v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Jistou nevýhodou celého mechanismu je, že i přes zákonné ukotvení se nejedná o automatickou úpravu parametrů, ale konečné schválení změny je v rukou Poslanecké sněmovny a bude záviset na jejím aktuálním politickém složení.

Na základě návrhu Odborné komise pro důchodovou reformu zpracovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí věcný záměr právní úpravy. Zastropování důchodového věku navrhlo na hodnotě 65 let, Ministerstvo financí požadovalo nastavení hranice na 67 let. Vláda věcný záměr schválila¹¹² s tím, že o finální variantě rozhodne v měsíci červnu.

Je otázkou, jaký je vlastně význam hodnoty údajného stropu důchodového věku, o kterou se vede spor. Spíše se jedná o politický marketing. Předložený záměr novely ve skutečnosti žádný pevný strop nenabízí, pouze ruší původní způsob výpočtu důchodového věku bez horního omezení a zavádí jeho pravidelnou validaci. Již v roce 2019 má být předložena první zpráva o aktualizované demografické prognóze, která může znamenat úpravu tzv. stropu, o kterém se dnes diskutuje.

Odborná důchodová komise se po jednání vlády ve svém tiskovém prohlášení od návrhu Ministerstva práce a sociálních věcí ohledně maximální hranice důchodového věku distancovala. Uvedla, že navrhla pouze zaručení relativně konstantní doby života v důchodu, konkrétně jednu čtvrtinu a zároveň navrhla mechanismus pravidelného hodnocení nastavení důchodového věku. Žádnou konkrétní hranici zastropování důchodového věku však nedoporučovala.¹¹³

7.2. Sdílení vyměřovacích základů manželů pro uplatnění důchodových nároků

Odborná důchodová komise předložila návrh, jehož cílem je umožnit manželům sdílet vyměřovací základ pro výpočet důchodu.¹¹⁴ Pokud jeden z manželů dosahuje vysokého příjmu a druhý naopak velmi nízkého, může být vzhledem k nastavení

¹¹² Na zasedání Vlády ČR dne 21.3.2016

¹¹³ ODBORNÁ KOMISE PRO DŮCHODOVOU REFORMU. Tiskové prohlášení ze dne 24. 3. 2016. Dostupné z: <http://www.duchodova-komise.cz/?p=1909>

¹¹⁴ ODBORNÁ KOMISE PRO DŮCHODOVOU REFORMU. Závěrečná zpráva o činnosti v roce 2014. Dostupné z: www.duchodova-komise.cz

redukčních hranic sdílení vyměřovacího základu pro manžele výhodné. Návrh předpokládá sloučený vyměřovací základ a jeho rozdělení napůl mezi partnery. Tím může dojít k přesunu části výdělku partnera s vysokým příjmem původně redukované ve vyšším pásmu (nebo dokonce již vůbec nezapočítané do výpočtového základu) do vyměřovacího základu partnera s příjmem nízkým, který je zatížen menší mírou redukce.

V rámci manželství by společné sociální pojištění vznikalo ze zákona, obdobně jako společné jmění, včetně možnosti odlišné smluvní úpravy. Návrh vyžaduje změnu administrace evidence nároků a také zajištění procesu ukončení sdílení vyměřovacích základů při rozvodu manželů nebo odchodu jednoho z manželů do důchodu.

MPSV na základě analýz a výsledků procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) přerušilo legislativní práce na příslušném návrhu zákona. Důvodem byla především vysoká administrativní náročnost vyžadující rozsáhlé změny v oblasti procesů a informačních systémů pro správu důchodového pojištění. Zároveň bylo konstatováno, že výsledný efekt sdílení vyměřovacích základů by ve velké většině případů nebyl příliš významný.

7.3. Diferenciace sazeb pojistných odvodů pro rodiny s dětmi

V oblasti pojistného navrhuje komise snížení pojistné sazby pro rodiny v období výchovy nezaopatřených dětí, což by mělo ulehčit jejich finanční situaci v období, kdy výrazně rostou jejich výdaje. Opatření má za cíl zohlednit zásluhy pracujících rodičů na výchově budoucí generace plátců pojistného a daní.¹¹⁵

Návrh předpokládá zvýšení základní sazby důchodového pojištění z 28% na 29%. Upravuje se pouze část pojistného placeného zaměstnancem, výše pojistného placeného zaměstnavatelem zůstává beze změny. Zároveň jsou diferenciovány sazby pro část pojistného placeného zaměstnancem v závislosti na počtu vychovávaných dětí. Obdobným způsobem budou diferenciovány sazby pojistného pro OSVČ. Sníženou sazbu budou moci uplatnit oba rodiče, pokud žijí ve společné domácnosti nebo mají dítě ve střídané péči.

¹¹⁵ ODBORNÁ DŮCHODOVÁ KOMISE. Návrh diferenciac sazeb pojistných odvodů pro rodiny s dětmi, 2015. Dostupné z: www.duchodova-komise.cz

	Stávající sazba	Sazby navrhované Odbornou komisí				
Počet dětí ve společné domácnosti	-	0	1	2	3	4
Zaměstnanec	6,5%	7,5%	6,5%	5,0%	2,5%	0,0%
Zaměstnavatel	21,5%	21,5%	21,5%	21,5%	21,5%	21,5%

Tabulka 2: Návrh diferenciovaných sazeb důchodového pojištění

7.4. Valorizace důchodů

Dalším tematickým okruhem, kterým se Odborná důchodová komise zabývá, je problematika valorizace již přiznaných důchodů. Současný způsob valorizace je založen z části na růstu cen, který se určuje na základě obecného spotřebního koše. Komise navrhuje nahrazení obecného spotřebního koše tzv. spotřebním košem důchodců, který bude zohledňovat odlišnost ve struktuře výdajů důchodců oproti průměrné domácnosti. Druhý parametr určující míru zvýšení důchodů, 1/3 zvýšení reálných mezd, navrhuje komise zachovat.¹¹⁶

8. Návrh penzijní reformy prof. Vostatka pro politické hnutí ANO

Předseda hnutí ANO Andrej Babiš přislíbil v souvislosti s diskusí o zrušení II. důchodového pilíře předložit vlastní návrh penzijní reformy. Odborný podklad připravil profesor Vysoké školy finanční a správní Jaroslav Vostatek. Andrej Babiš některé základní teze reformy dokonce citoval v dubnu 2015 na jednání Poslanecké sněmovny s tím, že komplexní návrh bude prezentován v měsíci červnu.¹¹⁷ Po jednání s koaličními partnery však od předložení vlastní koncepce reformy penzí upustil.¹¹⁸

¹¹⁶ ODBORNÁ KOMISE PRO DŮCHODOVOU REFORMU. Závěrečná zpráva o činnosti v roce 2015. Dostupné z: www.duchodova-komise.cz

¹¹⁷ Viz. stenozáznam z jednání PS PČR ze dne 8. 4. 2015; dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/026schuz/s026254.htm>

¹¹⁸ „...„Řekl mi jeden koaliční partner, že to není můj byznys, tak jsem to nechal být,“ řekl poslancům Babiš. ... Dostupné z: http://ekonomika.idnes.cz/konec-reformy-penzi-lide-nemaji-penize-aby-si-odkladali-rekl-premier-11h-/ekonomika.aspx?c=A150707_165346_ekonomika_kop

Základem návrhu¹¹⁹ zpracovaného prof. Vostatkem je rozdělení dnešního systému povinného důchodového pojištění na dva pilíře:

- rovný důchod pro všechny rezidenty ve výši 30% průměrné mzdy, financovaný z daní,
- pojistný důchod, plně zásluhový, provozovaný státem systémem NDC.

Prof. Vostatek uvádí, že v systému důchodového pojištění, i po změnách redukčních hranic v rámci malé důchodové reformy, stále výrazně převažuje solidarita nad pojistným principem. Zároveň upozorňuje na to, že velká část důchodců pobírá příspěvek na bydlení ze systému sociální pomoci, který je financován ze státního rozpočtu. Tento příspěvek hraje v příjmech důchodců s nízkým důchodem významnou roli. Ve výjimečných případech, zejména nezískal-li nárok na starobní důchod, může senior pobírat též příspěvek na živobytí. Současný důchodový systém spolu se systémem sociální pomoci tak zajišťuje všem seniorům příjem nejméně ve výši 30% průměrné mzdy. Pokud zavedeme rovný důchod v této výši pro všechny rezidenty, který bude přímo a zcela financován ze státního rozpočtu, míra solidarity v tomto pilíři se v kombinaci s dosavadním příspěvkem na bydlení a příspěvkem na živobytí v podstatě nezmění.

Druhý pilíř, založený na pojistném principu, by měl být vyčleněn ze státního rozpočtu do samostatného fondu a financován výhradně pojistným. Tento pilíř umožní získat důchod nad rámec rovného důchodu. Výpočet penze má být založen na principu NDC, tedy plně zásluhový bez prvků solidarity. Podle návrhu by na financování nového pojistného systému stačilo pojistné v sazbě nižší o 11% oproti současné.

Důchodový věk je navrhován ve výši 67 let u rovného důchodu a 63 let pro pojistný systém bez umožnění předčasných důchodů. Minimální doba pojištění v systému NDC by byla zkrácena na tzv. technické minimum, tj. odvíjela by se od minimální částky měsíční penze, na kterou by musel vzniknout na základě zaplaceného pojistného nárok.

Podpora rodinné politiky by byla realizována příspěvkem státu do NDC pilíře procentem z celostátního průměrného výdělku v předchozím roce těm, kdo pečují o děti do 4 let věku.

¹¹⁹ VOSTATEK, J. Návrh důchodové reformy ANO. Centrum pro ekonomické studie a analýzy, 2015.

Součástí návrhu je též úplné zrušení státní podpory doplňkového penzijního spoření a soukromého životního pojištění.

Navržená reforma si podle předloženého materiálu klade za cíl zvýšit transparentnost a srozumitelnost penzijního systému se současnou redukcí pojistného na důchodové pojištění, což povede ke snížení ceny pracovní síly s příznivým efektem na trh práce.

Návrh prof. Vostatka lze považovat za skutečnou fundamentální reformu důchodového systému, spočívající v důsledném oddělení solidárního a pojistného pilíře. Minimální příjem ve stáří je zajištěn transparentně pomocí rovného důchodu, který není vázán na ekonomickou aktivitu ani placení pojistného, je ryze solidární a je financován ze státního rozpočtu. Pojistný důchod poskytovaný nad rámec rovného důchodu na principu NDC je plně zásluhový a tím se stává též přehlednějším. Ekonomicky aktivní osoby jsou tak i nadále zabezpečeny na stáří povinně ze zákona formou sociálního pojištění, pojistné v NDC pilíři je však významně sníženo oproti současné výši.

9. Penzijní připojištění se státním příspěvkem

Již Scénář sociální reformy, předložený vládou v roce 1992, počítal s tím, že vedle základního povinného systému důchodového pojištění, který bude provozován a garantován státem, vzniknou další doplňkové systémy důchodového pojištění organizované zaměstnavateli nebo komerčními subjekty. V roce 1994, ještě před provedením reformy základního důchodového pojištění,¹²⁰ byl vytvořen systém penzijního připojištění se státním příspěvkem. Cílem bylo umožnit účastníkům zajistit si na dobrovolné bázi doplňkové příjmy ve stáří nad rámec důchodu ze základního systému. Tehdy se jednalo o II. pilíř důchodového systému.

Právní úpravu tvoří zejména zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením. V současné době se jedná o uzavřený systém, do kterého již nemohou vstupovat noví účastníci. Smlouvy na základě tohoto zákona bylo možné uzavírat pouze do 30. 11.

¹²⁰ Před přijetím zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

2012. Již uzavřené smlouvy se nadále řídí původní právní úpravou a nároky účastníků zůstávají zachovány.

V rámci penzijního připojištění platí účastníci pravidelné příspěvky penzijním fondům, ty je shromažďují a investují podle zákonem stanovených pravidel a po splnění podmínek vyplácejí definované dávky. Systém není solidární, je založen zcela na principu ekvivalence, platby účastníků jsou evidovány na individuálních účtech, výši pravidelné platby si volí účastník podle svých potřeb. Základem jsou příspěvkově definované plány, ve kterých výše dávky závisí pouze na úhrnu zaplacených příspěvků účastníka, jeho podílu na výnosech hospodaření penzijního fondu a věku, od kterého se poskytuje penze.

Podle původní úpravy mohly poskytovat penzijní připojištění pouze za tím účelem vytvořené penzijní fondy. Veškeré příspěvky účastníků se stávaly majetkem fondu a účastníci byli vůči fondu postaveni věřitelů. Zákon pouze limitoval akcionáře fondu v možnosti rozdělení zisku. Způsob jeho rozdělení byl stanoven tak, že nejméně 5% se povinně odvádí do rezervního fondu, akcionáři si mohou rozdělit nejvýše 10% a zbylá část se použije ve prospěch účastníků. Výše nákladů na správu prostředků nebyla omezena.

Rozdělení výnosů mezi účastníky se provádí na konci každého účetního období. Podíl na výnosech fondu určený pro účastníky musí na základě zákonného omezení činit nejméně 85%. Mezi jednotlivé účastníky se rozdělí podle poměru objemu prostředků na účtu účastníka vůči prostředkům všech účastníků. Podrobný postup stanoví penzijní plán.

Zákonná úprava zaručuje účastníkům garanci nezáporného zhodnocení prostředků. V případě, že hospodaření penzijního fondu skončí ztrátou, použije se k jejímu krytí nerozdělený zisk z minulých let, rezervní fond a jiné fondy tvořené ze zisku. Pokud tyto zdroje nepostačují, musí být ztráta kryta z prostředků akcionářů. O absolutní garanci se nejedná, v případě výrazného znehodnocení investičních aktiv se může fond a jeho akcionáři dostat do situace, že nebudou schopni dostát svým závazkům vůči účastníkům. Investiční riziko však není přímo přenášeno na účastníky, ale nese ho v první řadě akcionář. To vede k velmi konzervativní investiční strategii, což lze považovat i za nevýhodu, neboť fond nemůže nabídnout zároveň dynamičtější

zhodnocování prostředků pro tu část účastníků, kteří jsou ochotni podstoupit vyšší riziko.

Neoddělení majetku akcionářů a účastníků v penzijních fondech bylo dlouhou dobu kritizováno s tím, že vede k netransparentnímu hospodaření a nechrání dostatečně účastníky před rizikem vyvádění aktiv z majetku fondu (tunelováním). Proto se přistoupilo k povinné transformaci, která spočívala v oddělení majetku účastníků od majetku penzijního fondu. Zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, uložil penzijním fondům povinnost vypracovat transformační projekt podléhající schválení České národní banky, na jehož základě mohl fond získat povolení k činnosti penzijní společnosti.¹²¹ Nově vzniklá společnost měla povinnost vyčlenit, ke dni právních účinků povolení (tzv. rozhodný den), majetek účastníků do nově zřízeného transformovaného fondu. Pokud by penzijní fond nezískal povolení k činnosti penzijní společnosti nejpozději do 1. 1. 2013, došlo by k jeho zrušení ze zákona.¹²²

Penzijní společnost vykonává nadále penzijní připojištění podle zákona č. 42/1994 Sb., závazky z penzijního připojištění plní z transformovaného fondu. Do transformovaného fondu již nemohou vstupovat noví účastníci. V případě, kdy majetek v transformovaném fondu nepostačuje ke splnění závazků, splní je společnost z ostatního svého majetku. Tím je pro účastníky zachována garance nezáporného zhodnocení.

Z penzijního připojištění lze poskytovat starobní, invalidní, výsluhové a pozůstalostní penze. Za stanovených podmínek je možné namísto penze vyplatit jednorázové vyrovnání. V některých případech se poskytuje odbytné. Podmínkou přiznání starobní penze je splnění čekací doby a dosažení věku určeného penzijním plánem. Zákon v zájmu ochrany účastníků stanoví maximální čekací dobu na starobní penzi na 60 měsíců. Věk stanovený pro nárok na starobní penzi nemůže být nižší než 50 let.

Základními povinnými dokumenty fondu, které podléhají schválení regulátora, jsou statut a penzijní plán. Statut obsahuje základní informace o fondu, rozsah jeho činnosti, zaměření a cíle investiční politiky, zásady hospodaření, způsob použití zisku, údaje o

¹²¹ § 29 odst. 2 zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření

¹²² § 171 zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření

depozitáři. Penzijní plán stanoví zejména druhy poskytovaných penzí a jiných dávek, podmínky nároku na dávky, způsob jejich výpočtu a výši příspěvků účastníků. Aby byl naplněn hlavní účel penzijního připojištění, kterým je zabezpečení účastníků ve stáří, musí penzijní plán vždy upravit podmínky nároku na starobní penzi.

Penzijní připojištění vzniká na základě smlouvy mezi účastníkem a penzijním fondem. Konkrétní parametry smlouvy jsou předmětem individuálního ujednání, musí však být v souladu s penzijním plánem, který je ke smlouvě připojen. Ve smlouvě je vždy nutné sjednat poskytování starobní penze. Účastník může smlouvu kdykoli vypovědět, v takovém případě má nárok na odbytné. Penzijní fond může smlouvu vypovědět pouze za podmínky, že účastník neplní povinnosti stanovené ve smlouvě.

K příspěvkům účastníků jsou poskytovány státní příspěvky hrazené ze státního rozpočtu. Jejich výše je závislá na výši příspěvku placeného účastníkem, maximální částka je omezena.

Penzijní plán pro starobní a výsluhovou penzi je vždy sjednáván jako příspěvkový. Výpočtovým základem pro výpočet penze je celková výše finančních prostředků evidovaných ve prospěch účastníka ke dni výpočtu penze. Prostředky účastníka jsou tvořeny příspěvky placenými účastníkem nebo třetí osobou v jeho prospěch, zpravidla zaměstnavatelem, státními příspěvky a podíly na výnosech fondu. Počáteční hodnota penze závisí též na věku účastníka v době vzniku nároku a z hodnot středních dob dožití podle úmrtnostních tabulek. Vzhledem k výnosům, které jsou připisovány k účtu účastníka i v době pobírání penze, může dojít k jejímu přepočtu.

Poměrně brzy po zavedení penzijního připojištění, především díky státním příspěvkům a možnosti daňových odpočtů, došlo k jeho masovému rozšíření. Svou hlavní úlohu, generování dodatečného příjmu k důchodu, však systém neplní. Účastníci, i přesto že jim často na příspěvky přispívají zaměstnavatelé, vkládají do systému částky, které nestačí na zajištění slušné měsíční penze. Proto také většina účastníků raději volí jednorázové vyrovnání. Příčinou nízkých příspěvků je jejich optimalizace vzhledem k výši státního příspěvku,¹²³ ale také všeobecně nízká úroveň příjmů.

¹²³ U měsíčních vkladů vyšších než 1000 Kč se již státní příspěvek nezvyšuje

10. Doplnkové penzijní spoření

Doplnkové penzijní spoření tvoří spolu s již uzavřeným systémem penzijního připojištění se státním příspěvkem 3. pilíř penzijního systému.

Nová úprava třetího pilíře v rámci velké důchodové reformy přinesla změnu především ve způsobu spravování majetku účastníků, který je oddělen od majetku penzijní společnosti. Správa se tím stává transparentnější, na druhou stranu účastníci nesou plně riziko poklesu hodnoty aktiv fondu. Ve výplatní fázi již nebudou důchody vyplácet fondy, ale životní pojišťovny. Penzijní společnost bude nadále vyplácet pouze důchod na dobu určitou, jehož výše bude záviset na vývoji hodnoty majetkového podílu účastníka a penzijní společnost tak neponese pojistné riziko.

Legislativním základem je zákon č. 427/2011 Sb., o doplnkovém penzijním spoření (ZDPS). Zákon upravuje práva a povinnosti z doplnkového penzijního spoření, nároky účastníků, poskytování státního příspěvku, činnost penzijní společnosti a výkon dohledu a státního dozoru v oblasti doplnkového penzijního spoření.

10.1. Charakteristika doplnkového penzijního spoření

Doplnkové penzijní spoření spočívá ve shromažďování a umisťování prostředků účastníků do účastnických fondů obhospodařovaných penzijní společnostmi a po splnění daných podmínek ve výplatě dávek. Účastníkem může být každá osoba starší 18 let, horní věková hranice není stanovena. Účast není vázána na ekonomickou aktivitu ani na účast v základním důchodovém systému, je založena pouze na smluvním principu a vzniká smlouvou mezi účastníkem a penzijní společností.

Účastníci platí penzijní společnosti pravidelné měsíční příspěvky ve zvolené výši, přispívat může účastníkovi jeho zaměstnavatel a za daných podmínek je poskytován též státní příspěvek. Penzijní společnost podle účastníkem zvolené strategie investuje prostředky do nákupu podílů jednoho nebo více účastnických fondů. Účastníkům se zřizují individuální penzijní účty, na kterých jsou evidovány všechny platby ve prospěch účastníka, vyplácené dávky a aktuální hodnota jeho podílu na účastnickém fondu. Hodnota majetkových podílů v čase kolísá podle vývoje cen aktiv na finančních trzích, investiční riziko nese účastník. Po ukončení spořicí fáze lze ze systému

poskytovat zákonem stanovené dávky, jejichž výplata se realizuje odprodejem adekvátní části majetkového podílu účastníka nebo jsou všechny prostředky použity na nákup pojištění důchodu u životní pojišťovny. Aby byl naplněn účel systému, kterým je zabezpečení ve stáří, musí být vždy povinně sjednán alespoň nárok na starobní penzi.

Jedná se tedy o dobrovolný doplňkový penzijní systém, fondově financovaný z příspěvků účastníků, případně zaměstnavatelů a při splnění zákonných podmínek i ze státních příspěvků. Základem pro stanovení dávek jsou příspěvkově definované plány. Systém je založen výhradně na principu ekvivalence, neobsahuje prvky solidarity.

10.2. Penzijní společnosti

Doplňkové penzijní spoření může provádět pouze penzijní společnost, která k této činnosti získala povolení od České národní banky. Penzijní společnost musí být akciovou společností se sídlem v České republice, předmětem podnikání může být pouze provozování doplňkového penzijního spoření a důchodového spoření, přičemž společnost může provozovat obě činnosti nebo jen jednu z nich.

ZDPS upravuje podmínky pro získání povolení k provozování doplňkového penzijního spoření. Penzijní společnosti musí především prokázat dostatečnou výši kapitálu, jeho průhledný a nezávadný původ, musí mít plán obchodní činnosti a věcné, personální a organizační předpoklady pro obhospodařování účastnických fondů. Činnost penzijních společností podléhá dohledu České národní banky s výjimkou výkonu dozoru nad poskytováním státního příspěvku, který vykonává Ministerstvo financí.

10.3. Úplata penzijní společnosti

Penzijní společnost má od účastníků nárok na úplatu za výkon své činnosti. V zájmu jednoduchosti a transparentnosti je způsob stanovení úplaty a její maximální výše regulována. Účastník hradí za veškeré standardní náklady související s obhospodařováním jeho majetku jednu souhrnnou úplatu, která pokrývá penzijní společnosti náklady za výkon činnosti deponitáře, poplatky hrazené bance, poplatky za vypořádání obchodů s investičními nástroji, náklady na marketing, akviziční náklady apod.

Úplata je dvousložková, skládá se z úplaty za obhospodařování majetku a z úplaty za zhodnocení. Tato konstrukce by měla motivovat penzijní společnosti ke snaze maximalizovat objem spravovaného majetku a zároveň dosahovat vysokého zhodnocení. Výše úplaty za obhospodařování majetku nesmí překročit v případě povinného konzervativního fondu 0,4% a v případě ostatních účastnických fondů 1% z průměrné roční hodnoty fondového vlastního kapitálu. Pokud dojde ke zhodnocení majetku, má penzijní společnost nárok na další část úplaty, a to v maximální výši 10% z částky, o kterou vzrostla hodnota fondu.

Vedle úplaty vyjmenovává ZDPS taxativně další služby penzijní společnosti, které mohou být zpoplatněny formou jednorázového poplatku. Jde např. o změnu strategii spoření, odeslání výpisu častěji než jednou ročně nebo převod prostředků k jiné penzijní společnosti, pokud k němu dochází po době spoření u stávajícího fondu kratší než 60 měsíců.

Regulaci podléhá i výše odměny, kterou platí penzijní společnosti za zprostředkování uzavření smluv. Výše odměny za zprostředkování jedné smlouvy nesmí překročit 3,5% průměrné mzdy v národním hospodářství.

10.4. Účastnické fondy

Penzijní společnost shromažďuje prostředky účastníků do jednoho nebo více účastnických fondů. Účastnický fond je souborem majetku, který náleží všem účastníkům a to v poměru podle počtu penzijních jednotek. Majetek penzijní společnosti je tak oddělen od majetku účastníků. Penzijní společnost obhospodařuje účastnický fond svým jménem ve prospěch účastníků.

Účastnický fond není právnickou osobou, jde o soubor majetku, který je spravován na základě principů kolektivního investování, podle zákonem stanovených pravidel, vytváří se na dobu neurčitou na základě povolení České národní banky. Žádost o povolení k vytvoření účastnického fondu může podat pouze penzijní společnost.

Penzijní společnost musí povinně vypracovat statut fondu obsahující informace nezbytné pro účastníka k rozhodnutí, zda do daného fondu umístí své prostředky, zejména informace o způsobu investování účastnického fondu, vysvětlení s tím spojených rizik apod. Schválení statutu je součástí správního rozhodnutí ČNB o

povolení k vytvoření účastnického fondu a statut je pro činnost penzijní společnosti závazný.

Jednotlivé účastnické fondy se liší především svou investiční strategií. Každá penzijní společnost může obhospodařovat více fondů, jejich celkový počet není omezen. ZDPS upravuje kromě běžných účastnických fondů zvláštní typ, tzv. povinný konzervativní fond, který je povinna vytvořit každá penzijní společnost. ZDPS stanoví základní zásady pro investování účastnického fondu tak, aby docházelo k žádoucímu rozložení rizik. Toho se dosahuje zejména vymezením typů aktiv, do kterých může fond investovat, stanovením maximálních investičních limitů pro jednotlivé typy aktiv, omezením investičních limitů vůči jedné osobě, maximální výší podílů na jiných osobách, které může penzijní společnost nabýt apod. Speciální a zároveň přísnější pravidla se uplatňují pro investování povinného konzervativního fondu.

Naplňování investiční strategie, tedy rozhodování o jednotlivých investičních transakcích, provádí penzijní společnost, a to svým jménem na účet účastníků. Tato rozhodovací činnost je základní součástí obhospodařování majetku účastnického fondu, penzijní společnost je povinna ji provádět s odbornou péčí a v zájmu účastníků. Dojde-li k soudnímu sporu o náhradu škody, způsobené porušením této povinnosti, a je-li sporné, zda společnost jednala s odbornou péčí a v zájmu účastníků, nese důkazní břemeno penzijní společnost.

10.5. Depozitář účastnického fondu

Depozitář účastnického fondu uchovává majetek fondu a dohlíží na nakládání s tímto majetkem. Depozitář je vždy osobou odlišnou od penzijní společnosti a může se jednat pouze o banku, která nesmí být s penzijní společností v jednom koncernu. Tím je vytvořen další prvek ochrany majetku účastníků.

Povinností depozitáře je evidovat majetek v účastnickém fondu a kontrolovat, zda s ním penzijní společnost nakládá v souladu se zákonem, depozitářskou smlouvou, smlouvami s účastníky a statutem. O výkonu činnosti depozitáře uzavírá banka s penzijní společností depozitářskou smlouvu.

Pokud při své činnosti depozitář zjistí porušení povinností ze strany penzijní společnosti, projedná s ní neprodleně toto zjištění a v případě potřeby informuje Českou

národní banku. Depozitář nesmí provést investiční pokyn, který by byl v rozporu se zákonem, statutem nebo depozitářskou smlouvou.

10.6. Smlouva o penzijním spoření

Doplňkové penzijní spoření vzniká na základě písemné smlouvy mezi účastníkem a penzijní společností. S jednou penzijní společností lze uzavřít pouze jednu smlouvu. Následující je možné uzavřít jen v případě, že byla na předchozí smlouvě zahájena výplata dávek. Ve smlouvě může účastník určit jednu nebo více osob, kterým vznikne při splnění podmínek nárok na jednorázové vyrovnání nebo odbytné.

V souladu se zásadou dobrovolnosti doplňkového penzijního spoření může účastník smlouvu vypovědět kdykoli v během spořicí fáze bez udání důvodu, přičemž smluvená výpovědní doba nesmí být delší než 1 měsíc. Penzijní společnost může vypovědět smlouvu pouze z taxativně vymezených důvodů, které spočívají v porušení smluvních povinností ze strany účastníka. To neplatí, pokud účastník splňuje podmínky nároku na starobní penzi, v takovém případě smlouvu ze strany penzijní společnosti vypovědět nelze.

V případě zániku smluvního vztahu výpovědí jedné ze stran nebo dohodou, má účastník nárok na převedení prostředků k jiné penzijní společnosti, ovšem za podmínky, že mu nevznikl nárok na jednorázové vyrovnání.

10.7. Příspěvky účastníka a státní podpora

Příspěvek účastníka musí činit minimálně 100 Kč měsíčně, výši sjednaného příspěvku lze měnit. Za každý měsíc, kdy byl příspěvek včas zaplacen, poskytuje se ve prospěch účastníka státní příspěvek. Výše státního příspěvku závisí na výši příspěvku účastníka, nárok vzniká až od výše 300 Kč měsíčně a od 1000 Kč měsíčně se již dále nezvyšuje. Za účastníka může platit příspěvek nebo jeho část zaměstnavatel. Za část hrazenou zaměstnavatelem státní příspěvek nenáleží.

10.8. Osobní penzijní účty

Penzijní společnost má povinnost vést pro každého účastníka osobní penzijní účet, na kterém eviduje prostředky účastníka a penzijní jednotky v jednotlivých účastnických fondech. Účet se skládá z peněžního a majetkového podúčtu. Na peněžním podúčtu se evidují toky peněz, zejména příspěvky účastníka, zaměstnavatele, státní příspěvky, prostředky připravené k převodu k jiné penzijní společnosti, dále prostředky, které byly vyplaceny ve formě dávek nebo jsou k výplatě dávek připraveny. Na majetkovém podúčtu se zaznamenává počet a hodnota připsaných nebo odepsaných penzijních jednotek.

Penzijní jednotka představuje podíl na majetku účastnického fondu. Hodnota se vyjadřuje v korunách s přesností na 4 desetinná místa. Aktuální hodnota penzijní jednotky se stanoví jako podíl aktuální hodnoty fondového vlastního kapitálu k celkovému počtu evidovaných jednotek. Hodnota celkového podílu účastníka je rovna součinu hodnoty penzijní jednotky a počtu penzijních jednotek. Penzijní společnost má povinnost připsat odpovídající počet jednotek podle aktuální hodnoty jednotky na majetkový podúčet účastníka ke dni, kdy byly na peněžní podúčet připsány finanční prostředky.

ZDPS stanoví minimální náležitosti výpisu doplňkového penzijního spoření a povinnost zaslat výpis účastníkovi jedenkrát ročně bezplatně.

10.9. Dávky poskytované z doplňkového penzijního spoření

Životní cyklus produktu lze rozdělit na fázi spořicí a výplatní. Ve výplatní fázi lze použít prostředky účastníka na výplatu těchto dávek:

- starobní penze na určenou dobu
- invalidní penze na určenou dobu
- jednorázové vyrovnání
- odbytné
- úhrada jednorázového pojistného pro doživotní penzi
- úhrada jednorázového pojistného pro penzi na přesně stanovenou dobu s přesně stanovenou výší důchodu

Penzijní společnost vyplácí jen penze na určenou dobu, jednorázové vyrovnání a odbytné. Výplata se realizuje odprodejem adekvátní části majetku z portfolia účastnického fondu a odepsáním příslušné hodnoty jednotek z penzijního účtu účastníka. Výše vyplácené penze může v čase kolísat. Penzijní společnost však v případě výplaty těchto dávek není vystavena pojistnému riziku. Investiční riziko, spočívající v možnosti snížení dávek na základě snížení hodnoty majetku vlivem kolísání cen na finančních trzích, nese účastník.

Pokud si účastník zvolí penzi na určenou dobu, která je vyplácena penzijní společností, vybere si mezi dvěma možnými způsoby výplaty. Buď mu bude penze vyplácena po zvolenou dobu s tím, že jednotlivé splátky penze se mohou lišit v závislosti na hodnotě penzijní jednotky, nebo si zvolí pevnou výši splátky a ta mu bude vyplácena do vyčerpání jeho prostředků.

Pro případ výplaty doživotních penzí nebo penzí s pevně stanovenou dobou výplaty a pevně stanovenou výší, bude dávky poskytovat životní pojišťovna, kterou si účastník zvolí. Pokud si účastník zvolí tento typ dávky, penzijní společnost je povinna sdělit účastníkovi přesnou výši jeho prostředků, aby mohl uzavřít smlouvu s pojišťovnou. Po předložení pojistné smlouvy, která splňuje požadavky ZDPS, provede penzijní společnost úhradu jednorázového pojistného pojišťovně.

Podmínkou vzniku nároku na starobní penzi je dosažení věku o 5 let nižšího, než je důchodový věk účastníka v základním systému a trvání spořicí doby v délce nejméně 60 měsíců. Nárok na invalidní důchod je vázán na pobírání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně z důchodového pojištění a trvání spořicí doby v délce nejméně 36 měsíců.

Jednorázové vyrovnání náleží účastníkovi místo vyjmenovaných dávek, pokud dosáhl důchodového věku podle ZDP a pojištění trvalo nejméně 60 měsíců. Je možné si zvolit kombinaci výplaty jednorázového vyrovnání s některou z dávek. Jednorázové vyrovnání může náležet i určené osobě, pokud účastník zemřel po vzniku nároku a dávka nebyla vyplácena. Jestliže účastník zemře v průběhu vyplácení penze na určenou dobu, vyplatí se jednorázovým vyrovnáním určené osobě zbylé prostředky účastníka. Neurčí-li účastník určenou osobu, stávají se prostředky předmětem dědictví.

Na odbytné získá nárok účastník, který spořil alespoň 24 měsíců, jeho spoření zaniklo a nedošlo k převodu prostředků k jiné penzijní společnosti. V takovém případě ztrácí nárok na státní příspěvek. Odbytné náleží určené osobě, pokud účastník zemřel před vznikem nároku na dávku, není-li určená osoba, stává se odbytné předmětem dědictví.

10.10. Předdůchody

O předdůchodu hovoříme v případě, že účastník doplňkového penzijního spoření čerpá starobní penzi na určenou dobu, doživotní penzi nebo penzi na přesně stanovenou dobu a zároveň jsou splněny následující podmínky:

- splátka činí alespoň 30% průměrné mzdy v národním hospodářství,
- je sjednána výplata dávek v neklesající výši, měsíčně, bez možnosti výplatu přerušit nebo pozastavit a
- výplata splátek je rozvržena tak, aby skončila nejdříve dosažením důchodového věku podle zákona o důchodovém pojištění sníženého o 3 roky.

Nejedná se tedy o zvláštní dávku, ZDPS pojem předdůchod nezná. Pokud jsou však splněny výše uvedené podmínky, má to pro účastníka příznivé důsledky v oblasti důchodového i zdravotního pojištění. Doba pobírání této penze je považována za vyloučenou dobu pro účely výpočtu důchodu ze základního důchodového pojištění, což je pro pojištěnce výhodné, protože nedochází k „rozmělnění“ vyměřovacího základu, který bude použit pro výpočet jeho starobního důchodu. Zároveň má příjemce této penze status státního pojištěnce podle zákona č. 47/1997Sb., o veřejném zdravotním pojištění, tj. pojistné na zdravotní pojištění za něj platí stát.

Účelem úpravy předdůchodů je umožnit překlenout nepříznivou situaci osobám ve věku blízkém důchodovému, kdy může být ztíženo jejich uplatnění na trhu práce a využití předčasného důchodu ze základního systému¹²⁴ by vedlo k trvalému snížení nároku na starobní důchod.

¹²⁴ §31 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

10.11. Transformované fondy

Penzijní společnosti mohou obhospodařovat kromě nových účastnických fondů též transformované fondy, které vznikly vyčleněním majetku penzijních fondů založených na základně zákona o penzijním připojištění. Nároky účastníků v transformovaných fondech zůstávají zachovány a řídí se zákonem č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem. Více k tomuto produktu a procesu transformace je uvedeno v kapitole 9.

Závěr

Základem českého důchodového systému je povinné státní důchodové pojištění založené na průběžném financování. Státní důchod pobírá 99% osob v důchodovém věku a pro většinu z nich je hlavním zdrojem příjmu. Jak demonstruje i tato diplomová práce, právní úprava ve snaze zohlednit co nejvíce situací, které mohou v pojistném vztahu nastat, je velmi složitá. Systém je dávkově definovaný, což by z podstaty věci mělo dávat účastníkovi vysokou míru jistoty ohledně výše jeho budoucího důchodu. Dávkové formule se snaží co nejlépe postihnout příjmovou dynamiku během dlouhého rozhodného období a další události na straně účastníka, významné pro určení výsledné výše důchodu, jako je například náhradní doba pojištění či vyloučené doby. To však činí výpočet velmi komplikovaným a pro většinu účastníků neverifikovatelným.

I přes svou složitost a neprůhlednost má důchodové pojištění vysokou důvěru veřejnosti, což nakonec potvrdil i velmi nízký zájem o opt-out ve prospěch kapitálového spoření. Dávky jsou státem garantovány a většině účastníků poskytují slušný náhradový poměr. Mohlo by se zdát, že současná míra solidarity je společností přijímána. Pojistné nevykazuje progresivní sazbu a pro účastníky s nejvyššími příjmy je zastropováno; vysokopříjmovým skupinám tak zbývá značná část příjmu pro to, aby se mohly na stáří dostatečně zabezpečit mimo solidární systém. Jiné stanovisko k míře solidarity zaujal Ústavní soud, který svým nálezem ohledně redukčních hranic vstoupil do politické a ekonomické diskuse a vymezil pro míru solidarity ústavní hranice.

Je ovšem realitou, že důchodové pojištění vykazuje opakované finanční deficity. Současné schodky nejsou zřejmě způsobeny negativním demografickým vývojem, ačkoli se s ním často dávají do souvislosti, ale je nesporné, že rostoucí míra závislosti, vyjádřená poměrem počtu osob v post-produktivním a produktivním věku, bude v příštích desetiletích vytvářet tlak na fiskální stabilitu průběžných systémů. Nikdo nepochybuje o nezbytnosti parametrických úprav, politická shoda byla nalezena ohledně prodlužování doby odchodu do důchodu. Přestože je již připraven návrh na změnu současného nastavení, trend započatého zvyšování důchodového věku jím pro nejbližší budoucnost nebude ovlivněn.

Klíčovou zůstává otázka, zda důchodový systém potřebuje koncepční reformu v podobě přechodu k fondovému či jinému způsobu financování. Objektívni hodnocení

takové reformy je složité, žádná varianta nepřináší zjevný prospěch všem účastníkům. Do politické diskuse se promítají různé ideologie i parciální zájmy zájmových skupin.

Všechny zúčastněné strany však připouští, že v každém modelu je v jisté formě nutná existence základního solidárního systému. Solidarita je základem společenské smlouvy ohledně důchodového zabezpečení, je nutnou podmínkou realizace základního sociálního práva na přiměřené zabezpečení ve stáří. Podoba výsledného důchodového systému může být různá, základní charakteristikou je podíl povinného systému na celkovém důchodovém zabezpečení, vztah solidarity a ekvivalence v povinném systému a podoba státní garance výplaty dávek. Tyto základní parametry musí být stanoveny politicky na základě širokého konsensu. Teprve taková politická dohoda může být východiskem pro hledání technického řešení v odborné diskusi.

Nedostatečná politická shoda byla hlavní příčinou neúspěchu české velké důchodové reformy. Jednalo se o silové prosazování technického řešení v zájmu finančních skupin. Nepodařilo se ho však prosadit v původní podobě, která počítala s povinnou účastí v kapitálovém pilíři. Reforma nakonec spočívala v možnosti dobrovolného vyvedení 3% pojistného ze základního důchodového pojištění do soukromého penzijního fondu. Zájem o opt-out byl minimální, smlouvu o důchodovém spoření uzavřelo necelých 90 tisíc účastníků. Nový systém byl po necelých třech letech uzavřen pro vstup dalších účastníků a nyní probíhá proces jeho zrušení. Velká důchodová reforma se tak skutečnou reformou nestala a český důchodový systém na svou fundamentální reformu stále čeká.

Státní důchodové pojištění zůstává i nadále základem důchodového zabezpečení. Z toho pohledu mají větší význam pro stabilitu důchodového systému parametrické úpravy I. pilíře. Schodky důchodového účtu z posledních let spolu s demografickou prognózou naznačují, že v parametrických úpravách bude nutné pokračovat.

Charakter parametrických změn mají též návrhy současné Odborné důchodové komise. Ty však necílí na úspory v systému, jsou navrhovány buď jako rozpočtově neutrální (diferenciované pojistné) nebo dokonce počítají i s dodatečnými náklady (mechanismus úpravy důchodového věku).

III. pilíř důchodového systému, tvořený penzijním připojištěním a důchodovým spořením, se jeví jako velmi stabilní. Pokrývá velkou část populace, výše příspěvků je

však nízká a neumožňuje naakumulovat dostatečně vysoké prostředky pro zajištění dávek, které by představovaly významné zvýšení příjmu v důchodovém věku. Motivací ke spoření ze strany účastníků je především inkasování státního příspěvku; zaměstnavatelé využívají tento produkt jako daňově výhodný benefit pro své zaměstnance. III. pilíř tak svou hlavní úlohu, spočívající v zajištění dodatečného důchodového příjmu, zatím neplní.

Seznam zkratek

ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
ČSÚ	Český statistický úřad
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NERV	Národní ekonomická rada vlády
ODS	Občanská demokratická strana
OSVČ	Osoba samostatně výdělečně činná
PES	Poradní expertní sbor
US-DEU	Unie svobody – Demokratická unie
ZDP	Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění
ZDPS	Zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření
ZDS	Zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření

Seznam použité literatury a pramenů

Knihy a učebnice

BEZDĚK, V. Penzijní systémy obecně i v kontextu české ekonomiky (současný stav a potřeba reform) I. a II. díl. Praha: ČNB 2000.

GREGOROVÁ, Z. Důchodové systémy. Brno: Právnická fakulta MU, 1998. ISBN 80-210-2003-2.

LOUŽEK, M. Důchodová reforma, Praha: Karolinum, 2014. ISBN 978-80-246-2612-3.

MUSILOVÁ, Z., M. ŠLAPÁK a M. HOLUB. Zaměstnanecká schémata penzijního pojištění ve vybraných státech EU, Švýcarska a USA. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2011. ISBN 978-80-7416-087-5.

TRÖSTER, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-473-5.

VOSTATEK, J. Sociální a soukromé pojištění. Praha: Codex Bohemia, 2000. ISBN 80-85963-21-3.

Články a jiné materiály

BAAR, N. Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices. IMF 2000 (WP No. 139).

BEZDĚK, V. et al. Závěrečná zpráva Výkonného týmu. 2005.

BEZDĚK, V. et al. Závěrečná zpráva PES. 2010.

FIALA, T., LANGHAMROVÁ J. Modelování budoucího úhrnu pojistného a úhrnu vyplacených starobních důchodů v ČR. VŠE. 2013.

GERLOCH, A. Ústavně právní expertíza k návrhu koncepce na zrušení tzv. II. důchodového pilíře. Materiál Odborné komise pro důchodovou reformu, 2014.

KLAUS, V. Reforma důchodů je nepromyšlená. MF Dnes, 4. 3. 2011.

KLAUS, V. Proč nahradit stejné (skoro) stejným? MF Dnes, 10. 3. 2011.

LESAY, I. Bude reforma českého důchodového systému fundamentální?, Trast pro ekonomiku a společnost. Diskusní sešit č. 2, 2007.

ODBORNÁ KOMISE PRO DŮCHODOVOU REFORMU. Návrh ukončení systému důchodového spoření (tzv. II. pilíře). 2014. Dostupné z: www.duchodova-komise.cz

ODBORNÁ KOMISE PRO DŮCHODOVOU REFORMU. Zpráva o činnosti v roce 2014. Dostupné z: www.duchodova-komise.cz

ODBORNÁ KOMISE PRO DŮCHODOVOU REFORMU. Zpráva o činnosti v roce 2015. Dostupné z: www.duchodova-komise.cz

PRACHAŘ, O. Přispěje současná penzijní reforma v České republice skutečně k dlouhodobé udržitelnosti důchodového účtu? VŠE, 2013.

VOSTATEK, J. Penze – vládní politika kontra teorie. Centrum pro ekonomiku a politiku. Newsletter Březen 2011.

VOSTATEK, J. Alternativní ukončení II. penzijního pilíře. Materiál Odborné komise pro důchodovou reformu. 2014. Dostupné z: www.duchodova-komise.cz

Právní předpisy a důvodové zprávy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení

Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti

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

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

Zákon č. 134/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o důchodovém pojištění

Zákon č. 289/1997 Sb., změna zákona o důchodovém pojištění a dalších zákonů

Zákon č. 170/1999 Sb., novela zákona o penzijním připojištění se státním příspěvkem

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

Zákon č. 264/2002 Sb., změna zákona o důchodovém pojištění

Zákon č. 425/2003 Sb., změna zákona o důchodovém pojištění a dalších zákonů

Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů

Zákon č. 306/2008 Sb., změna zákona o důchodovém pojištění a dalších zákonů

Zákon č. 382/2008 Sb., změna zákona o zaměstnanosti a dalších zákonů (změna v započítávání doby vedení v evidenci úřadu práce do náhradních dob pojištění)

Zákon č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010

Zákon č. 220/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření

Zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření

Zákon č. 428/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření

Zákon č. 397/2012 Sb., o pojistném na důchodové spoření

Zákon č. 163/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření

Zákon č. 377/2015 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ukončení důchodového spoření

Judikatura

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07

Abstrakt

Cílem práce je pojednat obecně o různých formách důchodového zabezpečení a zároveň představit současný český důchodový systém a jeho reformy.

V obecné části je prezentována obvyklá klasifikace důchodových systémů podle základních charakteristických znaků a jsou zmíněny výhody a rizika jednotlivých řešení. Dále je popsána tzv. třípilířová struktura důchodových systémů, která je obvyklá ve většině evropských zemí.

Další části se věnují analýze současného českého důchodového systému.

Popis právní úpravy základního důchodového pojištění se zaměřuje na podmínky vzniku účasti na důchodovém pojištění, povinnost platit pojistné, podmínky vzniku nároku na starobní důchod, způsob stanovení jeho výše a valorizaci již přiznaných důchodů. Kapitola obsahuje též přehled nejdůležitějších parametrických změn, kterými systém základního důchodového pojištění průběžně prochází.

Pátá kapitola se věnuje malé důchodové reformě. Podrobně je analyzován náleží Ústavního soudu, který zrušil ustanovení o redukčních hranicích a požadoval posílení principu zásluhovosti v systému důchodového pojištění. Malá důchodová reforma spočívala v novém nastavení redukčních hranic navazujícím na výše uvedený náleží Ústavního soudu a dalších parametrických změnách základního důchodového systému.

Šestá kapitola se zabývá tzv. velkou důchodovou reformou, jejíž podstatou je zavedení dobrovolného kapitálového pilíře s možností vyvést do něj část povinného pojistného ze základního systému (opt-out). Kromě samotné právní úpravy kapitálového pilíře, představované zejména zákonem o důchodovém spoření, se kapitola zaměřuje také na průběh politické a odborné diskuse, která předcházela provedení důchodové reformy v dané podobě. Po krátké době existence druhého pilíře bylo rozhodnuto o jeho zrušení. V kapitole je popsáno legislativní řešení zrušení soukromých důchodových fondů včetně s tím spojených případných zásahů do ústavně zaručených práv dotčených subjektů.

Sedmá a osmá kapitola obsahují některé současné návrhy de lege ferenda ohledně dalšího vývoje důchodového systému. Několik návrhů parametrických úprav

prezentovala Odborná důchodová komise. Jiný návrh, jehož podstatou je fundamentální důchodová reforma, vypracoval pro politické hnutí ANO prof. Vostatek.

Závěrečné dvě kapitoly se zabývají rozbořem právní úpravy současného III. pilíře důchodového systému. První z nich se věnuje již uzavřenému systému penzijního připojištění se státním příspěvkem a jeho povinné transformaci. Poslední kapitola se zabývá doplňkovým penzijním spořením zavedeným v rámci velké důchodové reformy, které přineslo některé změny oproti penzijnímu připojištění a fakticky ho nahradilo.

Název práce v anglickém jazyce

Pension insurance concepts and Czech pension reform

Abstract

The aim of this thesis is to deal with general types of pension systems and to introduce current Czech pension scheme and its reforms.

In general part of this thesis common classification of pension systems is given and advantages and risks of particular solutions are mentioned. Further so called three pillars pension scheme commonly used across European countries is described.

Following parts deal with analysis of current Czech pension scheme.

Description of public pension legislation focuses on rules for joining public pension scheme, obligation to pay insurance premium, rules for establishment of right to a retirement pension, rules for pension calculation and adjustment of pensions already paid. Survey of main parametric changes implemented continuously on public pension scheme is also included.

Fifth chapter is dedicated to so-called small pension reform. Chapter contains analysis of Decision of the Constitutional Court of the Czech Republic which forced a legal amendment of Pension Insurance Act and required to strengthen the adequacy of pensions to prior earnings. Small pension reform consisted in changes of pension calculation rules in compliance with mentioned Constitutional Court decision and in implementation of further parametric changes of public pension scheme.

Sixth chapter describes so called large pension reform which means establishment of new voluntary fully-funded pillar with option to redirect to private pension fund part of obligatory premium paid to public pension scheme. Chapter contains analysis of main legislation of second pillar and also tracks the political and expert debate preceding the large pension reform launch. After short period of its existence it was decided to close the second pillar. Legislation solution of pension fund liquidation and analysis of potential interference with constitutionally guaranteed rights of concerned bodies is presented.

Seventh and eighth chapters present some current opinions *de lege ferenda* related to next development of Czech pension system. Expert committee on pension reform presented few proposals on new parametric changes of public pension scheme. Other proposal, which can be considered as paradigmatic pension reform, was prepared by prof. Vostatek for political movement ANO.

Last two chapters deal with third pillar of Czech pension system. First is dedicated to currently closed system of supplementary pension insurance with state contribution and its obligatory transformation. Last chapter describes new product introduced within large pension reform, called supplementary pension saving, which is based on different principles than supplementary pension insurance and which in fact replaces that old product.

Klíčová slova

Důchodové pojištění, důchodová reforma

Key words

Pension insurance, pension reform