

**Miroslav Brdek**

**Hana Jírová**

**SOCIÁLNÍ POLITIKA  
V ZEMÍCH  
EU a ČR**

**CODEX BOHEMIA**

s univerzálními dávkami, kde jedinou podmínkou obdržení částky je trvalé bydliště v této zemi. V SRN byla patrná určitá závislost na výši příjmu. Ve Francii jsou přídatky na děti sice vypláceny všem bez ohledu na příjmy, avšak od druhého dítěte spolu s další závislostí na počtu dětí.

I v některých dalších zemích jsou používány univerzální dávky. V důsledku nutného snižování výdajů na opatření sociální pomoci jsou jednotlivá opatření často kritizována. Bylo např. zavedeno několik způsobů omezení přídatků – jde o ověřování příjmů nebo omezování pomoci určitým skupinám dětí. Existují i různé formy výplaty dávek. Mnoho zemí používá vyplácení v hotovosti, jiné poskytují daňové úlevy. Občas je další formou výplaty dávek pomoc v naturáliích.

Pro posouzení objektivitu existují tři její složky. Jedná se o horizontální a vertikální objektivitu a objektivitu uvnitř rodiny. Podstatou horizontální objektivitu je, že lidé se stejnými příjmy by měli nést stejné břímě zdanění. Rodinná politika pak poskytuje všem rodinám pomoc pro pokrytí nákladů na výchovu jejich dětí. Základem vertikální objektivitu je, že rodiny s různými příjmy by měly být posuzovány odlišně, pokud jde o výši pomoci, kterou dostanou od státu nebo v rámci pojištění. Tato opatření se vyznačují poskytnutím zvýšené pomoci rodinám s nižšími příjmy a naopak odnětí pomoci rodinám s vyššími příjmy. Poslední zásadou je objektivita uvnitř rodiny, což je rozdělení pomoci v rámci rodiny. Zde je pak nutno vyřešit problém, jaké dávky jsou nejvhodnější a ke komu je směřovat.

Je zřejmé, že žádný systém není úplně bezchybný. V každé zemi je právě používaný systém podrobován kritice. Např. ve Švédsku jsou největší kritiky směřovány na plošnost a univerzálnost systému. Ve Francii, stejně jako ve Švédsku, jsou poskytovány rozsáhlé přídatky na děti. Francie však upřednostňuje rodiny s více dětmi. Systém rodinné politiky uplatňované v SRN se nám jeví jako nejspravedlivější. Je zde zajištěna určitá minimální částka, která je garantována všem rodinám. Další částky jsou pak závislé na příjmech rodin. Domníváme se, že tento systém také postihuje téměř všechny oblasti sociální politiky.

Ekonomické podmínky, demografické změny a sociální vývoj ovlivnily v posledních letech významně postavení rodin

s dětmi ve většině průmyslově vyspělých zemích, a tedy i v zemích EU. Důvodem zvýšené pozornosti na pomoc rodinám s dětmi je rostoucí nestabilita rodin, zvyšující se procento pracujících matek, prodlužující se délka nezaměstnanosti a stálá chudoba četných rodin s dětmi.

Ze statistik je zřejmé, že více než 60 zemí pomáhá rodinám při jejich výdajích na potřeby dětí. Nelze totiž opomenout, že rodiny musí ve stále větším rozsahu hradit zvýšené náklady z rozpočtu domácnosti. Podstatou všech opatření je přesvědčení, že děti jsou společenským zdrojem, na kterém závisí budoucí ekonomická i životní úroveň společnosti. Pro přesný obraz pomoci poskytované rodinám musí být přihlédnuto k dotacím na takové služby, jako je zdravotnictví, vzdělání, bydlení a péče o děti. Země kladou důraz na odlišné zvyšování služeb, daňových úlev nebo přímých finančních příspěvků v závislosti na tom, jakých cílů chtějí dosáhnout. Přitom musí být brán ohled na odlišné demografické, sociální a ekonomické podmínky každé země.

Z uvedené analýzy rodinné politiky vybraných zemí EU je zřejmé, že země EU hledají nejlepší východiska pro řešení otázek souvisejících s realizací rodinné politiky v hospodářské praxi. Existence mnoha vlád jednotlivých států je závislá právě na úspěšném dosažení sociálního smíru v zemi. Cílem systému nasměrovaného k podpoře rodin s dětmi je, aby se veškeré dávky staly účinným nástrojem sociální politiky v dané zemi.

### 3.4 Systémy důchodového zabezpečení v zemích Evropské unie

Dosažený systém důchodového zabezpečení ve vyspělých tržních ekonomikách představuje jeden z největších výtěžků moderního státu. Srovnáme-li délku lidského věku, která vykazuje vzrůstající tendenci a je přirozeným určujícím časovým měřítkem pro vývoj tohoto systému, je patrné, že důchodové zabezpečení jako společenská instituce je stále ještě nedořešenou záležitostí. V jednotlivých zemích a různých obdobích se zkoušejí různé varianty, sbírají a vyhodnocují se dosažené zkušenosti. Proto existuje velká různorodost systémů důchodového zabez-

pečení, se kterou se setkáváme v jednotlivých státech. Je třeba si uvědomit, že jednotlivé systémy se navzájem ovlivňují, proto mají mnoho společného, Rozdílnost jednotlivých modelů je však přesto značná.

Strukturu a fungování systému důchodového zabezpečení ovlivňují tři základní činitelé:

- kulturně-politicko-sociální činitelé;
- činitelé demografického stavu a předpokládaného vývoje;
- ekonomická úroveň země a tendence jejího vývoje.

Vymezení těchto činitelů představuje nutný rámec jakékoliv analýzy systémů důchodového zabezpečení.

Systém důchodového zabezpečení je nedílnou součástí celkového systému sociálního zabezpečení vybudovaného v moderních státech. Návaznost důchodového zabezpečení na ostatní složky systému sociálního zabezpečení představuje spojení velmi těsné. V této části se budeme věnovat pouze otázkám důchodového zabezpečení.

Činitelé kulturně-politicko-sociální samozřejmě sehrávají významnou roli při formulování charakteru systému důchodového zabezpečení. Ale svým způsobem nejzávažnější jsou činitelé demografické. Souvisejí totiž s věkovým rozložením populace (strom života) a jeho vývojem.

To rozhodující, co je charakterizuje, je porodnost, úmrtnost a jimi ovlivněná střední délka života, doba získávání kvalifikace a řada dalších ukazatelů. Tyto ukazatele jsou proměnné v čase a právě jejich vývoj v čase představuje nejdůležitější problém pro systémy důchodového zabezpečení ve většině průmyslově vyspělých zemí.

Tyto země jsou ve většině případů postiženy procesem stárnutí populace. To je proces charakterizovaný zvyšujícím se podílem obyvatelstva v poproduktivním věku ve vztahu k ostatním skupinám obyvatelstva – produktivního a předproduktivního.

Změny systému důchodového zabezpečení budou v každém jednotlivém státě tím obtížnější, čím bude nepříznivější poměr počtu obyvatelstva v poproduktivním k obyvatelstvu v produktivním věku (z hlediska delší perspektivy k obyvatelstvu v předproduktivním věku).

## **Základní charakteristika systémů důchodového zabezpečení v zemích EU**

Při obecném pohledu představují všechny používané systémy určitou speciální variantu tzv. třípilířového systému.

1. pilíř – státem garantované penze.
2. pilíř – penze poskytované kolektivními (většinou zaměstnavatelskými) fondy.
3. pilíř – penze poskytované z individuálního připojištění.

Podíly jednotlivých pilířů na výši penzí a míra povinné účasti v nich se v jednotlivých státech liší.

## **Základní modely systémů sociálního zabezpečení v členských zemích EU**

Chceme-li zařadit jednotlivé země EU do skupin s podobnými rysy, použijeme k tomu dvě základní kritéria. Prvním je obecný přístup konkrétní země k systému vycházejícímu z její historické tradice. Především je to univerzálnost sociální ochrany, míra paternalistické role státu a způsob financování. Druhým kritériem je způsob administrativního zajištění systémů.

Pokud bereme systémy historicky odvozené ze základního modelu „Bismarck“, kdy výše dávek je závislá na výši výdělku a tím i na výši placeného pojistného a modelu Beveridge, což jsou paušální dávky, lze členské země EU rozdělit do čtyř skupin, z nichž každá je svým způsobem specifická:

- skandinávské země;
- Velká Británie a Irsko;
- západní Evropa;
- jižní Evropa.

### *Skandinávské země*

Dánsko, Finsko, Švédsko lze považovat za typické představitele skandinávského modelu sociálního zabezpečení. V těchto zemích je sociální zabezpečení občanským právem. Každý občan

státu má nárok na určitý rozsah důchodového zabezpečení. Plně zaměstnaní obdrží prostřednictvím povinných zaměstnaneckých systémů dodatečné dávky. Systém je financován převážně ze všeobecných daní. Dobrovolné nezaměstnanecké pojištění je řízeno odbory.

### *Velká Británie a Irsko*

Univerzální sociální ochrana v těchto zemích se vztahuje na pracující; ostatní občané mají nárok za definovaných podmínek. Vyznačují se větší restrikcí sociálních dávek, je zde prováděna „sociální selekce“. Systémy jsou financovány z pojistného i z daní.

### *Západní Evropa*

Za typické představitele tohoto modelu lze považovat Německo, Francii, Nizozemí, Rakousko a země Beneluxu. Pro tuto skupinu zemí je typický zaměstnanecký (rodinný) status sociální ochrany, v Nizozemí je zapojen univerzální systém sociální ochrany. Systém je do značné míry financován z pojistného.

### *Jižní Evropa*

Itálie, Španělsko, Portugalsko a Řecko jsou typickými představiteli jihoevropského modelu sociálního zabezpečení. V těchto státech je funkční směs předchozích systémů, není zabezpečen minimální příjem aj. Narůstá podíl výdajů financovaných ze všeobecných daní.

## **Problémy systémů důchodového zabezpečení v zemích EU a jejich řešení**

Základní zdroje financování sociálního zabezpečení v členských zemích EU představují příspěvky:

- sociální pojištění;
- všeobecné daně.

Do roku 1993 byly ve většině zemí sociální výdaje financovány především z příspěvků sociálního pojištění. Postupně se

však zvyšuje podíl daní na financování, který se v období 1980 – 1993 zvýšil z 27,5 na 29,5 %. Sociální výdaje jsou převážně z daní financovány v Dánsku, částečně ve Velké Británii a v Irsku. V období 1980 – 1992 dochází k poklesu podílu příspěvků zaměstnavatele na sociální pojištění z 67,5 na 62 % a k nárůstu podílu příspěvku zaměstnanců z 10,5 na 14 %.

Společné pro všechny země EU je financování „dlouhodobých dávek“, zejména starobních důchodů plně, či částečně na základě průběžného systému.

V posledních letech se stávající systémy sociálního zabezpečení dostávají do stále složitější situace (známé pod tzv. krizí „welfare state“).

Prakticky ve všech evropských státech dochází k vzestupu výdajů na sociální zabezpečení. V roce 1993 představovaly tyto výdaje průměrně 29 % celkového HDP, z toho podíl důchodového zabezpečení činil 42 %, tj. asi 12 % HDP. V roce 1995 dosáhl podíl výdajů na důchodové zabezpečení na HDP v jednotlivých zemích EU od necelých 8 % (Španělsko) až 15 % (Rakousko), průměrný výdaj na důchodové zabezpečení se blížil 12 % HDP.

Tyto skutečnosti vedou k deficitu veřejného sektoru, který mnohdy dosahuje polovinu hrubého domácího produktu. Některé problémy, vyplývající ze situace na trhu práce, jsou zatím specifické pro Německo a Francii. Ale mohou se prosadit v budoucnosti i v ČR. Jedná se o narůstající sociální skupiny, které nejsou schopny nalézt stabilní postavení na trhu práce, a to se následně promítne i do neadekvátní výše starobního důchodu. Další problémy se dají očekávat v budoucnu a jsou zapříčiněny nepříznivým demografickým vývojem. Podle zprávy Evropské komise do roku 2025 zvýší se počet obyvatel EU starších 60 let o 50 %. Rychlé stárnutí obyvatelstva se očekává zejména po roce 2006, kdy dojde k podstatnému nárůstu skupiny tzv. čtvrtého věku (lidé starší 80 let). Těch bude 1,7krát více v porovnání se současností, přičemž lidí starších 85 let bude dvakrát více a devadesátníků 2,8krát více. I když Eurostat, vrchní statistický úřad Evropské unie, informoval o zastavení poklesu porodnosti v roce 1996, nedá se očekávat výrazný nárůst počtu obyvatel zemí EU v tomto období. V následujících letech poklesne podíl plátců pojistného a poroste počet osob pobírajících důchod. Prosadí se zřejmě snaha po zachování alespoň současné výše důchodů. Zvýší se tlak na ekonomicky aktivní část

populace a následně dojde i k podstatným makroekonomickým změnám.

Tato situace vedla v období 1992 – 1996 v řadě zemích k reformám v systémech sociálního zabezpečení, které mají přizpůsobit systém stávajícím ekonomickým podmínkám. Reformy se dotkly i systémů důchodového zabezpečení, které v současnosti většinou nesplňují základní kritéria pro dobrý systém důchodového zabezpečení. Jde o:

- adekvátní sociální ochranu občanů ve stáří;
- stimulaci ekonomického růstu daného státu.

Reformy penzijního systému, ať již celkové nebo jen dílčí, probíhaly v období let 1992 – 1996 v řadě zemí. Většinou se jednalo o změny příspěvkových sazeb, o změny matematického výpočtu pro stanovení velikosti penze a o změny věkové hranice odchodu do důchodu.

### **Perspektivy EU v řešení důchodového zabezpečení**

K zemím, jejichž zkušenosti a přístupy odpovídají možnostem reformy systému důchodového zabezpečení v ČR patří především země EU. To je vzhledem k předpokládanému vstupu ČR do EU zcela přirozené.

Evropská unie sama prodělává složitý integrační proces. V současné době jsou systémy sociálního zabezpečení v jednotlivých členských zemích EU odlišné. Vycházejí z uplatňované koncepce vývoje sociální politiky v každém státě. Jak potvrzuje studie Green Paper on Supplementary Pensions, ani v budoucnu se v EU neuvažuje s výraznou unifikací systémů sociálního zabezpečení. Jedná se o doplnění hospodářské unie „unii sociální“ a v oblasti důchodového zabezpečení o jednotnou legislativní úpravu I. pilíře. Předpokládá se spíše postupná konvergence trendů v sociálních systémech jednotlivých členských zemí EU.

Velký vliv na systémy důchodového zabezpečení států EU bude však mít předpokládaný vznik jednotného kapitálového trhu v EU, který bude ovlivňovat II. pilíř důchodového zabezpečení členských států. EU považuje za významné čtyři okruhy, které při vzniku jednotného trhu budou mít na II. pilíř důchodového zabezpečení největší dopad. Jedná se o:

- regulaci aktiv penzijních fondů;
- ochranu účastníků v II. pilíři;
- volnou migraci občanů v produktivním věku;
- daňové aspekty.

Formování stanoviska EU na jednotlivé problémy z uvedených problémových okruhů teprve probíhá. Připomínky a návrhy jednotlivých členských států EU k těmto problémům byly formulovány do konce roku 1997. Teprve poté budou příslušnými orgány v Bruselu zpracovány. Výsledkem budou doporučení pro optimalizaci fungování II. pilíře za nových podmínek jednotné Evropy. I když se uvedený postup může zdát jako značně vzdálený, pokud jde o konkrétní řešení, stojí sladování systémů důchodového zabezpečení na předním místě pozornosti orgánů zemí EU.

### **Některé náměty pro uvažovanou reformu systému důchodového zabezpečení v České republice**

Demografická a ekonomická situace ČR a jejich trendů potvrzuje nezbytnost transformace stávajícího systému průběžně financovaného důchodového zabezpečení na systém umožňující lépe kompenzovat demografická a ekonomická rizika.

Na základě srovnávání jednotlivých států a naléhavosti, resp. postupu reformy jejich důchodového systému, lze pro transformaci důchodového systému ČR zvolit jako odpovídající zkušenosti následujících zemí: Chile, Argentina, Velká Británie, Nizozemí, Švýcarsko, Itálie, Rakousko, Německo, Polsko, Maďarsko, Švédsko a další severské státy.

Podrobná analýza systémů důchodového zabezpečení těchto zemí z hlediska interakce fondové složky těchto systémů s kapitálovým trhem ukázala, že výnosnost penzijních fondů převyšuje inflaci až o 6 %, avšak meziroční růst mezd maximálně o 3 %, v řadě zemí i podstatně méně.

Investiční činnost penzijních fondů je ve všech zemích výrazně státem regulována a kontrolována s ohledem na povolenou míru přijímaného rizika míry investic do zahraničí.

Ve všech sledovaných státech je na různé úrovni systém státem garantován tak, aby byly zajištěny výplaty penzijních dávek.

Jako možné organizační modely smíšeného systému důchodového zabezpečení byly vytypovány model polský, chilský a švýcarský. Model polský je model s nejvyšší státní účastí, model chilský je model založený výhradně na individuálním pojištění u komerčních subjektů a švýcarský model je založený na dominantní roli zaměstnaneckých penzijních fondů.

Proces transformace z plně průběžně financovaného na smíšený model penzijního zabezpečení však vyžaduje zobecnění dosavadního vývoje na tomto úseku. Na základě poznatků z realizované transformace chilské a připravované transformace polské lze stanovit nezbytné podmínky pro úspěch transformace:

- dosažení širokého společenského konsensu;
- pečlivá legislativní a organizační příprava transformace ještě před jejím zahájením;
- důsledná státní kontrola celého průběhu transformace;
- vyřešení problému kapitálové mezery.

Rizikovým faktorem celé transformace je nesplnění kterékoli z těchto podmínek.

Bude-li Česká republika schopna využít zkušeností zemí, které jsou zřejmě nejradikálnější v právě schválených reformách (Polsko a Maďarsko), pak je třeba pochopit, že se jedná o doplnění státního průběžného penzijního systému povinným fondovým pilířem. Současně dochází k racionalizačním opatřením v I. pilíři, posílení osobní zainteresovanosti občanů, snížení míry jejich solidarity. Finanční spoluúčast státu bude snížena, administrativní úloha státních institucí je i nadále velmi silná (vybírání a přerozdělování příspěvků). Investiční politika penzijních fondů bude do značné míry stanovena státem. Z hlediska řešení úhrady nákladů vzniklých při reformě penzijního systému v Polsku se jeví jejich přístup na rozdíl od řešení zaplnění kapitálové mezery při reformě v Chile jako velice perspektivní. Vzhledem k chystané privatizaci bank v ČR se jeví načasování privatizace a uskutečnění penzijní reformy jako velice vhodné nejenom z hlediska získání potřebných finančních prostředků, ale i z uvažovaného bližšího zapojení bank do reformovaného penzijního systému. Za problém uvažované reformy lze považovat

snad jedině skutečnost, že předpokládaná reforma v Polsku i Maďarsku je zatím jen na papíře.

Kromě řešení výše nákladů nutně vynaložených na transformaci důchodového systému je nutné zvážit, které zdroje jsou pro financování transformace optimální. Prostředky na financování transformace mohou být získány z úspor ve stávajícím systému důchodového zabezpečení, ze státního rozpočtu, případně z dalších zdrojů (výnosy z privatizace). Obecně je dávana přednost minimálnímu zatížení státního rozpočtu a nalezení způsobu financování, které nezvýší inflaci. Pokud se nenalezne vhodný způsob, pak se stane tato skutečnost limitujícím faktorem reformy.

Chceme-li závěrem vyzdvihnout výhody penzijního zabezpečení v zemích Evropské unie, pak je třeba uvést výhodu snížení finanční participace státu, zvýšení osobní odpovědnosti občanů, motivaci pro zaměstnavatele k udržení špičkových odborníků a do jisté míry ovlivnění růstu mezd. Tyto složky lze hodnotit jako pozitivní. Při zvažování jejich aplikace v ČR by bylo nutné celý systém legislativně zabezpečit, aby se omezily rizikové faktory vyplývající z nestability podnikové sféry v ČR. Při špatné platební disciplině řady podniků do stávajícího systému důchodového pojištění, spolu s očekávanou vlnou bankrotů, restrukturalizací a při ne zcela jasných vlastnických vztazích se jeví založení fondového systému na zaměstnaneckém principu spíše jako rizikové.

### 3.5 Chudoba – boj proti tomuto zlu v zemích EU

Každý pátý člověk na světě žije podle statistik pod hranicí bídy – podle odhadů OSN to je 1,3 mld. lidí. Existují odhady, že ve světě umírá ročně 13 – 18 mil. lidí z důvodů, které mají přímou vazbu na jejich nouzi a bídu. Nemalé procento těchto úmrtí připadá na děti, které v mnoha oblastech světa trpí podvýživou a hladem.

Budou-li trendy z posledních dekád pokračovat, počet lidí žijících v extrémní bídě se zhruba za 50 let zečtyřnásobí. Bída se ve zvýšené míře vyskytuje nejen v nejméně rozvinutých zemích, ale i mezi určitými skupinami obyvatelstva PVS (migru-

1. Společná spotřebitelská politika je v EU totiž chápána jako jedna ze základních podmínek existence jednotného trhu. Koncepční a legislativní nedostatky mohou ohrozit připojení ČR k EU.
2. Základním problémem české spotřebitelské politiky je organizační roztržičnost založená kompetenčním zákonem. Tento problém zřejmě nebude možné překonat v krátké době.
3. Implementace evropské spotřebitelské legislativy naráží na odpor a zásadní nepochopení legislativních struktur státní administrativy. Prozatím byly téměř všechny implementace neúplné a zkreslené. Podstatou problému je neinformovanost o specifických přístupech spotřebitelské legislativy EU a nezájem o ně.
4. Přebujelá personálně silné dozorové organizace se stovkami pracovníků mají zájem na udržení statu quo a využívají k tomu jak svých pozic ve státní správě, tak lobbování v parlamentu. Organizační roztržičnost ochrany spotřebitele jim k tomu významně napomáhá. Tento stav je spojen se zbytečnými náklady v rozsahu několika set miliónů Kč.
5. V orgánech státní správy (např. MPO) se ochranou spotřebitele zabývá jen několik jednotlivců, většina z nich jen okrajově. Státy EU mají zpravidla specializovaná oddělení a sekce o několika desítkách pracovníků (např. Rakousko 20). S těmito a dalšími strukturami není již dnes ČR ani schopna komunikovat s žádoucí intenzitou, nároky se přitom zvyšují.
6. Významným handicapem je také nedostatečný rozvoj nevládních spotřebitelských organizací.
7. Uvedené problémy jsou vzájemně propojené, přesahují působnosti jednoho resortu a nelze je řešit odděleně.

Pokud se týká ochrany spotřebitele, je možno problémy v ČR na tomto úseku shrnout takto:

- neexistuje a zřejmě není plánován vznik samostatného vládního orgánu pověřeného ochranou spotřebitele;
- všeobecné povědomí spotřebitelů o jejich právech je nízké, neexistuje celostátní organizace zastupující spotřebitele;

- stav sbližování legislativy v oblasti klamavé reklamy je velmi nedostatečný. Bude nutno podstatně přizpůsobit legislativu v oblasti nepoctivých smluvních podmínek;
- neexistuje žádná právní úprava v řadě oblastí významných pro spotřebitele (prodej mimo prodejnu, zásilkový prodej, organizovaná turistika aj.);
- v oblasti zásad a závazků týkajících se bezpečnosti výrobků a nebezpečných napodobenin jsou některé nedostatky;
- zákonná úprava v oblasti kosmetiky je nedostatečná;
- bude nezbytné, aby zavádění *acquis* bylo doprovázeno rozvojem silného a nezávislého hnutí spotřebitelů podporovaného veřejnou správou;
- nutno vyvinout nemalé harmonizační úsilí, doplnit legislativu v chybějících oblastech. Půjde i o koordinaci a určení odpovědnosti jednotlivých institucí zapojených do ochrany spotřebitele a zajištění toho, aby byly důsledně realizovány přijaté zákony.

## 5.6 Důchodové zabezpečení v ČR – komparace se zeměmi EU

Důchodové pojištění má v českých zemích dlouhou tradici. Donedávna platné principy byly koncipovány v 50. a v první polovině 60. let v souladu s tehdy převládajícími představami o uspořádání socialistické společnosti. Již ve druhé polovině 80. let byla tato soustava kritizována. K jejímu výraznému zlepšení nepřispěl ani zákon o sociálním zabezpečení, který nabyl účinnosti dnem 1. 10. 1988.

Ke zmírnění nedostatků tohoto systému byla po roce 1989 přijata řada opatření, kterými byly řešeny významné, nicméně z hlediska systému spíše dílčí, problémy. Dílčí opatření však nemohou vyřešit zásadní problémy současného systému, jejichž závažnost se navíc ještě prohlubuje s postupující ekonomickou reformou.

Soustava důchodového pojištění nemohla být funkční složkou nově budovaného systému především z následující důvodů:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Král, J. – Klimentová, J.: *K připravovanému zákonu o důchodovém pojištění, Sociální politika, 1995, č. 3, s. 2.*

- Nebyla schopna pružně reagovat na důsledky ekonomického vývoje z důvodu „statičnosti“ systému. Systém totiž obsahoval řadu omezení vyjádřených pevnými částkami,<sup>1</sup> jejichž zvyšování v souladu s ekonomickým vývojem nebylo zákonem zaručeno. Důsledkem pak bylo kromě zaozobávání vývoje průměrné výše důchodů i vytváření rozdílů mezi důchody přiznanými v různých časových obdobích. Zejména tato „statičnost“ systému by byla v budoucnu příčinou vážného narušení racionálních vztahů mezi příjmy aktivních a neaktivních občanů.
- Nebyla připravena na budoucí demografický vývoj, jehož důsledkem bude zvyšující se podíl starých občanů, a tedy i zhoršování poměru počtu občanů pobírajících důchod a počtu výdělečně činných pracovníků, kteří platí příspěvky do systému.
- Systém až do nedávné doby nedával prostor ani možnost pro zajištění se pro případ sociální události vlastním přičiněním. Jedním z možných řešení je penzijní připojištění, jehož reálné efekty však lze očekávat nejdříve za deset let. (zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem).
- Neexistovala dostatečná ochrana systému proti možnému zneužívání jeho relativně mírných podmínek.
- Systém neumožňoval přenos získaných nároků do jiných zemí, což omezovalo mobilitu pracovních sil a bránilo integraci mezi průmyslově vyspělé státy.
- Nebyl vytvořen dostatečný prostor pro rozhodování o odchodu do starobního důchodu podle individuálních možností a schopností.
- Ve výši důchodu nebyla zohledněna celoživotní úroveň pracovních příjmů.

### Charakteristika nového systému

Zákon o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 1996, představuje významný krok v re-

<sup>1</sup> Jde zejména o maximální výši důchodu, redukci výdělků rozhodných pro výpočet důchodů.

formě důchodového systému, a tedy v reformě celé sociální oblasti. Jeho návrh byl připravován již od roku 1990.

Novým systémem byla založena dlouhodobá koncepce důchodového pojištění respektující vývojové trendy v rozvoji tržní ekonomiky. Jde zejména o rozvoj soukromého sektoru, o rostoucí diferenciaci příjmů a zvýšení odpovědnosti občanů za svou sociální situaci. Tento systém musí být především schopen reagovat na probíhající ekonomické změny a očekávaný demografický vývoj tak, aby důsledky těchto trendů byly přiměřeně rozděleny mezi ekonomicky aktivní občany a důchodce.

Základem nového důchodového systému bude povinná soustava garantovaná státem. Nad rámec této základní povinné soustavy budou rozvíjeny formy dobrovolného důchodového připojištění.

Dosavadní důchodový systém byl v ČR založen na průběžném financování, které předpokládá solidaritu ekonomicky aktivních s občany v poproduktivním věku a zároveň solidaritu občanů s vyššími příjmy s občany s příjmy nižšími. Systém průběžného financování základního důchodového systému dnes ve světě převažuje. O míře solidarity v tomto systému se však vedou diskuse. V řadě zemí tvoří výdaje na důchody největší a neustále rostoucí položku státního rozpočtu. Systémy s poměrně velkorysími přísliby dávek se v poslední době dostávají v některých vyspělých zemích do závažných finančních potíží, neboť vybrané příspěvky nestačí pokrýt důchodové nároky. Příčinou je zejména nepříznivý demografický vývoj. Ten charakterizuje pokles počtu osob v produktivním věku doprovázený vedle poklesu počtu osob v předproduktivním věku výrazným nárůstem počtu osob ve věku poproduktivním. Tyto systémy se pak neobejdou jak bez významných dotací ze státního rozpočtu, tak různých „ozdravných opatření“, která musí být přijímána ke snížení finanční náročnosti. Za této situace směřují obecná doporučení k tomu, aby státy co nejdříve přistoupily k určitému omezení povinných důchodových systémů a vedle těchto systémů více podporovaly spojení na stáří prostřednictvím soukromých důchodových fondů a životního pojištění.

V České republice a ostatních zemích s široce rozvinutým státním systémem doplňkových důchodových systémů není uvedená transformace ve výhledu několika let reálná. Jde totiž o dlouhodobý proces v časovém horizontu nejméně jedné ge-



nerace. Přitom je třeba zaručit, aby celková relace souhrnu příjmů občanů důchodového věku ve srovnání s příjmy ekonomicky aktivních proti současné úrovni neklesala. Proto po dostatečně dlouhou dobu – zhruba do roku 2005 – je třeba tuto relaci garantovat základním povinným důchodovým systémem. Teprve v následném období, ve kterém lze již předpokládat vyšší příjmy z penzijního připojištění, by se mohl podíl základního povinného systému na příjmech občanů postupně snižovat.

Standardem v rozvinutých zemích je dnes čistý důchod ve výši 70 – 80 % čisté mzdy. V ČR dosahuje tento poměr přibližně 55 %. Poměr čistého důchodu k hrubé mzdě dosahuje výše 45 %.<sup>1</sup> Předpokládá se, že společně s dávkou z dobrovolného penzijního připojištění by měl v budoucnu představovat celkový čistý příjem důchodce 70 % čistého výdělku v aktivních letech. Se snižováním podílu základního povinného systému na příjmech občanů by bylo možno následně snižovat i povinné odvodové zatížení občanů. Tím by se vytvářel občanům další finanční prostor pro využívání systému penzijního připojištění. Přitom je třeba zajistit pro občany s nižšími a středními výdělky dostatečnou úroveň příjmů ze státem garantovaného základního důchodového systému. Aby však v důsledku rostoucího počtu důchodců nedocházelo k zvyšování výdajů na základní systém, je nezbytné zahájit proces racionalizace systému.

### Věková hranice pro odchod do důchodu

Podmínky nároku na dávky v nové důchodové soustavě musí vytvořit předpoklady pro to, aby v nově se formujícím ekonomickém prostředí byly náklady na základní systém přiměřeně možností jejich úhrady a nevytvářely se předpoklady pro nepřiměřené zvyšování finančních požadavků v budoucnu. Při zachování současných podmínek nároku na důchod by v důsledku očekávaného vývoje faktorů ovlivňujících počet příjemců dávek došlo k významnému zhoršení poměru ekonomicky ak-

tivních a neaktivních občanů. Z výše uvedených faktorů uvádíme věkovou strukturu obyvatelstva, invalidizaci, nezaměstnanost, porodnost, úmrtnost a další.

Populační vývoj v ČR se přibližuje k evropskému standardu. Vlivem příchodu početně silných ročníků žen narozených v 70. letech do věku nejvyšší plodnosti je ve druhé polovině 90. let očekáváno mírné zvýšení hodnoty ukazatelů porodnosti. Zhruba po roce 2010 však nastane opět úbytek počtu narozených dětí tak, že v dalších letech lze očekávat dlouhodobý úbytek počtu obyvatelstva přirozenou měnou. Navíc lze počátkem dalšího století očekávat dopady tzv. druhé populační vlny, která nastala po druhé světové válce. Z ní pocházející silné populační ročníky budou v tomto období dosahovat důchodového věku.

Jako účinné řešení se ukazuje problém neodkládat a co nejdříve stanovit některé podmínky nároku na dávky, přičemž tyto změny budou rozloženy do dostatečně dlouhého období, které by umožnilo všem občanům se na takové řešení připravit. To se týká zejména postupného zvyšování věkové hranice pro nárok na starobní důchod. Pro pojištěnce, kteří dosáhli důchodového věku do konce roku 1995, činí tento věk:

- u mužů 60 let;
- u žen 53 – 57 let (podle počtu vychovaných dětí).

U pojištěnců, kteří dosáhnou uvedených věkových hranic v letech 1996 až 2006, dochází k postupnému zvyšování věkové hranice pro nárok na starobní důchod. O dva měsíce u mužů a čtyři měsíce u žen za každý i započatý kalendářní rok po 31. 12. 1995 do dne dosažení uvedených věkových hranic.

Od roku 2007 potom činí důchodový věk:

- u mužů 62 let;
- u žen 57 – 61 let (podle počtu vychovaných dětí).

Zvyšování věkové hranice je plně v souladu s dlouhodobými trendy ve vyspělých evropských zemích. Přitom je třeba vycházet z konkrétní situace České republiky, kde je průměrná doba života nižší. Je však nutné usilovat o dosažení zhruba stejné doby pobírání důchodu. Ta se v Evropě v průměru pohybu-

<sup>1</sup> Kněžiková, I.: *V Evropě tiká časovaná důchodová bomba*, Lidové noviny, 11. 10. 1994, s. 9.

je okolo 15 let u mužů a 20 let u žen. V České republice dosahovala v roce 1993 16 let pro muže a 24 let pro ženu, přičemž vzrostla od roku 1987 u mužů i u žen o cca 1 rok. Tento trend bude zřejmě pokračovat. Pokud by nedošlo ke změně věkové hranice, Česká republika by se základními parametry důchodového systému dále vzdalovala průmyslově vyspělým zemím. Rozdíly na tomto úseku ukazuje následující přehled:

#### Mezinárodní srovnání ročních výdajů na důchodové zabezpečení (HDP %)

stát	roční výdaje na důchodové zabezpečení/HDP (%)	průměrná důchodová dávka/prům. mzda (=)
ČR	12	45
Chile	7	70
Polsko	15,2	61
Maďarsko	14,8	62
V. Británie	9,2	65
Nizozemí	10,2	70
Švýcarsko	8,1	65
SRN	13	65
Rakousko	14,5	70
Itálie	13,8	86
Švédsko	13,1	76

Pramen: Celostátní ukazatele z oblasti důchodového zabezpečení. ČSÚ 1998

#### Věcný rozsah nové soustavy

Ze základní důchodové soustavy budou poskytovány dlouhodobé peněžité dávky odvozené z příjmů z výdělečné činnosti. V rámci soustavy budou zabezpečeny všechny případy dlouhodobého ohrožení následkem sociální události, při které dochází ke ztrátě zdroje obživy a schopnosti si takový zdroj opatřit.

Projekce obyvatelstva ČR do roku 2020 ukazuje, že pokud by nedošlo ke zvyšování věkové hranice podle zákona o důchodovém pojištění, podíl počtu důchodců a ekonomicky aktivních by dále rostl až na 84,4 % v roce 2020. Při zvyšování věkové hranice podle schváleného zákona se nárůst zmírní zhruba do roku 2007 (dosáhne 55,7 %). Pokud by dále nebyla věková hranice zvyšována, začne relace opět růst.

Zvýšení věkových hranic nezpůsobí vzestup absolutního počtu ekonomicky aktivního obyvatelstva. Trh práce nebude ohrožen. Počet ekonomicky aktivních osob bude velmi stabilní v rozpětí 4,73 – 4,88 mil. Posun věkové hranice však povede k určitému zvýšení počtu invalidních důchodců ve vyšším věku. Proti tomuto trendu však bude působit okolnost, že se upravují podmínky pro nárok na invalidní důchod: každému důchodci pouze jednou v délce doby pojištění. Toto zvýšení by nemělo být do budoucna poskytováno plošně, ale adresně. U pozůstalých důchodců se stanoví výše procentní výměry procentní sazbou z procentní výměry zemřelého.

Takováto konstrukce důchodů umožní úpravami jednotlivých složek variabilně reagovat na ekonomické pohyby a znamená také zvýšení míry sociální solidarity.

Prvních deset let účinnosti zákona budou důchody počítány automaticky starým i novým způsobem a příznán bude vyšší důchod.

Výsledkem nové koncepce bude systém dávek zaručující každému občanovi, tedy i důchodci, že jeho příjmy neklesnou pod úroveň společensky uznaného životního minima a prostřednictvím adresně poskytovaných dávek bude dosaženo hospodářného financování systému.

## Konstrukce důchodů

Důchod bude složen ze dvou složek, a to ze základní a procentní výměry.<sup>1</sup> Výše základní výměry bude pro všechny typy důchodů stejná (680 Kč) a bude zakládat jistou sociální záruku. Důchody budou indexovány podle vývoje průměrné mzdy na úroveň roku předcházejícího o dva kalendářní roky rok odchodu do důchodu. Neredukovaný výdělek je v důsledku indexace podle vývoje mezd zhruba o 25 % vyšší než při staré právní úpravě.

Rozhodné období, ze kterého se bude počítat průměr indexovaných příjmů pro určení výpočtového základu, se bude postupně během 20 let zvyšovat z 10 až na 30 let v úseku před dosažením důchodového věku. Předěšlá koncepce vycházela z pěti výdělkově nejlepších kalendářních roků z posledních deseti let. Tento postup umožní spravedlivě zhodnotit dlouhodobé přičinění občana na výši svého důchodu. Podstatně budou zvýšeny hranice, od kterých je výdělek rozhodný pro výpočet důchodu redukován. Hranice pro redukce výdělků budou zvyšovány nařízením vlády v souladu se zvyšováním procentních výměr tak, aby byl zajištěn soulad vývoje vyplácených a nově přiznaných důchodů.

Dalším výrazným zlepšením při výpočtu důchodů je odstranění omezení výše důchodů, ať již pevnou částkou, nebo procenty. Ruší se i další omezující částky např. o maximální vyměřovací základ, o maximální výši souběhu dvou důchodů apod. Každému bude tedy náležet to, co odpovídá podle stanovených pravidel době pojištění a výdělkům za rozhodné období.

## Podmínky nároku na důchody

### *Starobní důchod*

Pro nárok na starobní důchod je třeba získat potřebnou dobu pojištění a dosáhnout stanoveného věku. Potřebná doba pojištění (dříve zaměstnání) zůstává 25 let, důchodový věk byl zvýšen. Druhou možností je dosažení 65 let věku a 15 let pojištění (dříve 10 let zaměstnání).

Potřeba odejít na odpočinek je záležitost velmi individuální a zákon na tuto skutečnost pamatuje. Umožňuje dva způsoby předčasného penzionování. První způsob je přejat ze staré právní úpravy a je podmíněn dobou pojištění 25 let, vedením v evidenci uchazečů o zaměstnání u úřadu práce nepřetržitě nejméně po dobu 180 kalendářních dnů. Do dosažení důchodového věku musí chybět nejvýše dva roky. Nový zákon zavádí navíc další typ předčasného odchodu do důchodu, a to v případě, že pojištěnec získal alespoň 25 let pojištění a do důchodu mu chybí nejvýše tři roky. V tomto druhém případě však důchod zůstává již trvale snížen, zatímco v prvním případě se důchod snížil sice výrazněji, ale pouze dočasně – do dosažení důchodového věku. Při odloženém odchodu do důchodu se bude naopak důchod zvyšovat. Zvyšování, či snižování podléhá pouze procentní výměra – musí být zachována její určitá minimální výše, – základní výměra náleží ve stejné výši všem důchodcům.

Podali jsme přehled o současných změnách důchodového systému v České republice. Očekávaný demografický vývoj, který není nikterak optimistický, nutí k tomu, aby reforma důchodového zabezpečení dále pokračovala. Nabízí se možnost využití zkušeností, a to nejen ze zemí Evropské unie. Při transformaci důchodového systému z průběžně financovaného na systém fondový je nutné realizovat řadu organizačních a legislativních opatření a zároveň vyřešit otázku financování celé soustavy. Vzhledem k tomu, že úplná transformace z průběžného na fondový penzijní systém se uskutečnila pouze v Chile a zavedení kombinovaného systému je od 1. ledna 1998 připraveno v Maďarsku a od 1. ledna 1999 v Polsku, je možné na základě získaných poznatků vytypovat čtyři klíčové oblasti, jimž je nutno při přípravě reformy systému důchodového zabezpečení věnovat obzvláštní pozornost.

Pro úspěch transformace systému důchodového zabezpečení je nezbytné vyřešit:

- dosažení širokého celospolečenského konsensu;
- organizační a legislativní zabezpečení transformace;
- státní kontrolu celého průběhu transformace;
- financování transformace.

<sup>1</sup> Zák. č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.