

Historie vývoje důchodového systému v ČR

Pracovní podklad pro Odbornou komisi pro důchodovou reformu.

Nešířit, necitovat.

Připomínky vítány.

Zpracovala Veronika Rudolfová s autorským přispěním Daniela Belčeva, Ivana Duškova, Martina Potůčka a Vítka Samka

Červen 2014

Systém do roku 1989

Z hlediska vývoje systému důchodového (ev. sociálního) pojištění bylo v historii Československa klíčové přijetí zákona č. **99/1948 Sb., o národním pojištění**. Představoval moderní koncepci systému sociálního zabezpečení. Zákon zavedl od 1.10.1948 pojištění ze zákona ipso iure. Pojistné důchodového pojištění bylo stanoveno ve výši 10% vyměřovacího základu za zaměstnance (pojištění pracovního úrazu 1%). Byl předpoklad, že pojistné bude platit zaměstnavatel. Nařízením č. 220/1948 Sb. bylo stanoveno, že než nové nařízení vstoupí v platnost, bude platit zaměstnavatel a zaměstnanec každý 50% pojistného. Osoby samostatně výdělečně činné platily za sebe i za spolupracující členy svých rodin celé pojistné důchodového pojištění bez úrazového příspěvku. Jediným nositelem národního pojištění byla Ústřední národní pojišťovna. Jako nová dávka byl tímto zákonem zaveden sociální důchod pro občany, kteří nezískali nárok z vlastního pojištění, nemohli pro nemoc nebo stáří získat svou práci prostředky k obživě a byli potřební.

Vyhláškou č.114/1953 Sb. byly stanoveny zásady a podmínky pro **důchodové připojištění**.

Zákon č.55/1956Sb. znamenal dramatickou změnu v pojetí důchodového pojištění.

Reforma, inspirovaná tzv. sovětskými modely, měla za cíl odstranit pojišťovací princip z důchodového zabezpečení a založit jej na rozpočtovém financování. Sociální důchod zavedený zákonem o národním pojištění byl zachován pouze jako fakultativní dávka pro potřebné osoby starší 65 let nebo invalidní. Od 1.1.1958 bylo rozhodování o sociálním důchodu převedeno na ONV (okresní národní výbory).

V roce 1964 byl zákonem č. **101/1964 Sb.** dále oslaben princip zásluhovosti. Novým prvkem bylo zavedení odlišného věku odchodu do důchodu pro muže a ženy (pro ty dále diferencovaného dle počtu vychovaných dětí). Byla zavedena progresivní daň z důchodu a penzijní nadlepení bylo zrušeno. Těmito úpravami byla porušena nepřípustnost odnětí jednou získaných práv.

Zákonem č.**121/1975 Sb.** Byly odstraněny některé deformace z roku 1964 a následujících let. Došlo k opětovnému prohloubení zásluhovosti, která byla posílena zrušením zvláštní daně z důchodu a zvýšením relativních a absolutních maxim důchodů.

Reforma z roku **1988** řešila především narůstající rozdíly mezi mzdami a důchody, přílišnou nivelizaci důchodů a prohlubující se rozdíly mezi „staro“ a „mlado“ důchodci a reálné hodnoty důchodů. Zákon č.100/1988 Sb. O sociálním zabezpečení zahrnoval důchodové zabezpečení, sociální péči a nemocenské zabezpečení

Koncepce - federální období 1990-1992

Po roce 1989 bylo hlavním úkolem nejprve přizpůsobit existující systém sociálního zabezpečení tržním podmínkám v hospodářství.

Prvním programovým dokumentem pro sociální oblast byl tzv. „**Scénář sociální reformy**“. Byl předložen Federálnímu shromáždění v září 1990 a navazoval na tradice Československa v meziválečném období a krátce po skončení druhé světové války.

Tento koncept byl inspirován tzv. Bismarckovským modelem klasického sociálního pojištění v kombinaci s prvky Beveridgeova konceptu sociální pomoci. Navržený koncept zahrnoval

korporátní prvky a jednou z priorit bylo vytvoření Fondu penzijního pojištění (a/nebo dalších sociálních fondů).

„Stát chtěl vytvořit jednotný státní systém sociálního zabezpečení, který by poskytoval povinné zdravotní, nemocenské a důchodové pojištění, dobrovolné připojištění individuální a skupinové a státní sociální podporu a pomoc (sociální síť).“¹

V důchodovém pojištění (založeném na průběžném financování) měla být zavedena důchodová dávka koncipovaná jako dvousložková. Základní jednotnou složku důchodu měla tvořit částka, zabezpečující životní minimum (valorizované podle růstu životních nákladů) a druhou část důchodu měla tvořit dávka, vázaná na dobu pojištění a výši placeného pojistného (valorizovaná podle růstu průměrného placeného pojistného). Součástí systému se měla stát pravidelná valorizace (indexace) dávek.

V důchodovém systému mělo v první řadě dojít k vyrovnání vyplácených důchodů a k odstranění neopodstatněných preferencí a nerovností vnesených do důchodového systému v průběhu reformy v letech 1956-1988.

V oblasti správy a financování důchodového systému koncept počítal s vybudováním nové správy sociálního zabezpečení – což měl být samostatný systém se samosprávnými prvky. Financování mělo být odděleno od státního rozpočtu a měl být zřízen speciální fond.

Zrušení tzv. osobních důchodů bylo prvním krokem směrem k „narovnání“ důchodového systému. Jak uvádí Rákosník, Tomeš a spol. (2012) právě tato dávka byla jedním z charakteristických prvků sociálního zabezpečení v dobách socialismu, byť počet osob, kterým náležela nebyl vysoký (v letech 1957-1990 jich bylo přiznáno mezi 20-30 000)². Byla zavedena zákonem č. 55/1956Sb. Od srpna 1990 byly všechny tyto důchody zrušeny. Důchody, které příslušníci bývalého režimu získali na základě svých tehdejších výdělků, však nebylo možné právní cestou omezit.

Ani deklarovaný záměr oddělení financování důchodového systému od státního rozpočtu a vytvoření soustavy fondů, ani oddělení správy sociálního zabezpečení od státní správy a vytvoření jejich samosprávných orgánů nebylo v tomto období realizováno.

Realizace

Po roce 1989 bylo jednou z hlavních priorit organizační sjednocení systému. Byl přijat zákon č. 210/1990 Sb., o změnách v působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení a o změně zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, kterým byl novelizován zákon ČNR č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČSR v sociálním zabezpečení. Vznikla tak nová soustava orgánů státní správy působících v oblasti sociálního zabezpečení – ČSSZ. Česká správa sociálního zabezpečení je samostatná rozpočtová organizace podřízená Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR. Již v roce 1990 byly zrušeny tzv. Osobní důchody (zákon č. 11/1990 Sb.), jejichž úroveň byla zvýšená nad zákonem stanovenou výměru na základě politických rozhodnutí. V roce 1991 byla zavedena pravidelná valorizace důchodů a v roce 1992 byly zrušeny preference vyplývající pro některá zaměstnání ze zařazení do tzv. I. a II. pracovní kategorie – podporované bývalým režimem a to zákonem č. 582/1992 Sb., o zrušení pracovních kategorií (nároky však zůstaly zachovány až do roku 2016).

Volební období 1992-1996 (Václav Klaus) a 1996-1998 (Václav Klaus II.)

Etapu po rozpadu federace lze označit za období, kdy byl vzorem pro sociální politiku tzv. liberální model sociálního státu. V oblasti důchodového zabezpečení to znamenalo snahu přesunout „výdělkově orientovanou“ složku důchodových příjmů do jiných pilířů. Ve státním systému byl prosazován především občanský princip a rovnost. V té době nejsilnější pravicová strana ODS

¹ Cit. Dle Tomeš, I.: Sociální politika. Teorie a mezinárodní zkušenost. SOCIOKLUB. Praha 1996

² Historická statistická ročenka ČSSSR, Praha 1985, str. 416 in RÁKOSNÍK, J., TOMES, I. a spol. Sociální stát v Československu. Auditorium, Praha, 2012.

disponovala silou, která jí umožňovala prosazovat své záměry bez větších problémů. Období bylo poznamenáno zhoršenou úrovní sociálního dialogu, která se projevila mj. omezením tripartitních jednání.

„Mezi základní úkoly vlády patří též transformace dosavadního systému sociálního zabezpečení. Aby byli občané vhodným způsobem zajištěni pro případ nemoci a stáří, vláda předloží návrh nové zákonné úpravy všeobecného důchodového a nemocenského pojištění.

Jeho financování se oddělí od státního rozpočtu a změní se na soustavu samostatných pojišťovacích ústavů, financovaných z příspěvků zaměstnavatelů, zaměstnanců a samostatně podnikajících osob, popřípadě státu. Na dobrovolné bázi doplní toto základní sociální zajištění systém připojištění, umožňující reagovat na rozdílné podmínky jednotlivých oborů, podniků a povolání, ale i postojů jednotlivých občanů.“ (cit. Programové prohlášení vlády, 1992)

Nejdříve bylo v souladu s původní (federální) koncepcí zavedeno pojistné, jako zvláštní platba mimo daňový systém. K oddělení financování důchodů od státního rozpočtu však nedošlo. Nelze přehlédnout výhodné podmínky té doby spočívající v dočasných přebytecích mezi vybraným pojistným a vyplácenými dávkami, jež by umožnily vznik rezervy důchodového účtu.

V roce 1995 a v roce 1996 vstoupily v platnost dvě legislativní úpravy klíčové pro důchodový systém ČR.

V roce 1994 byl schválen zákon o penzijním připojištění se státním příspěvkem. Na rozdíl od federálního konceptu však byl tento pilíř postaven **výhradně na občanském principu**, bez možnosti účasti zaměstnavatelů – tzv. kolektivního/zaměstnaneckého principu. Až do roku 1999 nebylo připojištění motivováno daňovými úlevami.

V roce 1995 byl předložen návrh nového zákona o důchodovém zabezpečení z dílny Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. Do určité míry byl inspirován federální koncepcí reformy sociálního systému. Hlavním bodem sporu se stalo posunutí věkové hranice odchodu do důchodu a ODS musela hledat partnery pro zajištění podpory tohoto zákona.

Schválení zákona předcházely ostré střety, které přinesly několik kompromisů a řadu odchylek od původně zamýšlené koncepce.

Jedním z kompromisů bylo přijetí opatření, kterým byl zřízen **zvláštní účet důchodového pojištění v rámci státních aktiv**. Prostředky z tohoto účtu bylo možné použít výhradně na zvyšování dávek, či ke krytí případného deficitu tohoto účtu.

V průběhu projednávání zákona došlo k přijetí dvou základních opatření, které změnilы charakter systému oproti vládnímu návrhu. KDU-ČSL vládní návrh nepodpořila a ODS tak byla nucena, za cenu kompromisů, hledat podporu jinde.

Došlo k rozšíření náhradních dob a ke zvýšení redukčních hranic, rozhodných pro výpočet výše důchodu. Tato opatření se ve výsledném efektu promítla do míry solidarity systému a významně ovlivnila diferenciaci důchodových příjmů. Obě přijatá opatření byla pravděpodobně ústupkem za přijetí postupného zvyšování hranice věku odchodu do důchodu. Tento bod se stal hlavním bodem sporu mezi koaličními partnery.

Tabulka: Vliv změn navrhovaných parametrů konstrukce důchodu na výši nově přiznávaných důchodů

Návrhy	Počet let pojištění	Indexace výdělku	Redukce výdělku	Výše nově přiznaného důchodu	Rozdíl proti zák.č.100/1988 Sb.
z.č.100/1988Sb.	39	x	x	3892	0
Vládní návrh	39	2 roky	4500:9000	3755	-137
Parlament	42	2 roky	4500:9000	3991	99
Parlament	39	1 rok	4500:9000	3963	71

Parlament	39	2 roky	5000:10000	3959	67
z.č.155/1995Sb.	42	1 rok	5000:10000	4436	544

Zdroj: MPSV ČR

Uznávání některých dob, za které není placeno pojistné, je projevem sociální solidarity. V rámci vyjednávání byla přijata taková opatření, která vedla k rozšíření náhradních dob v rozsahu, který ovlivnil celkovou bilanci příjmů a výdajů důchodového systému.

Přijetím opatření, zvyšující redukční hranice a změnou indexace výdělků rozhodných pro výpočet důchodů sice došlo ke zvýšení relace důchodu ke mzdě, ovšem za cenu narušení základních proporcí a tím ke vzniku výrazné diferenciaci důchodů podle doby přiznání. Podle vládního návrhu byla konstrukce důchodu připravena tak, aby k podobným problémům nedošlo.

Způsob valorizace důchodů vedl k růstu podílu základní výměry, která měla původně činit maximálně 15% z celkového důchodu (v roce 1998 činila 24.5%). Její nárůst dále akcentoval problém snižující se diferenciaci důchodů.

V roce 1994 došlo k razantnímu vstupu Světové Banky na pole aktérů v aréně důchodové reformy. V roce 1994 vyšla publikace WB „Averting the Old Age Crisis and Promote Growth“ (1994), která se na dlouhou dobu stala „biblí“ pro zastánce radikální důchodové reformy. Světová Banka se tak stala hlavním aktérem na poli, které do té doby patřilo spíše Mezinárodní organizaci práce. Ještě v roce 1989, tedy pět let před vydáním klíčové publikace, byla MOP jedinou organizací, která (byť bez větší publicity) upozorňovala na jev nyní známý jako stárnutí populace a jeho dopady na sociální systémy. Jev, který jak uvádí MOP (1989), je statisticky sledovatelný a předvídatelný od padesátých let. MOP, na rozdíl od radikálního postoje WB, doporučovala parametrické reformy a tzv. druhý pilíř penzijních systémů na zaměstnanecké nebo dobrovolné bázi. Světová banka se postupně stala jedním z nejsilnějších a nejúspěšnějších aktérů, kteří se podílí nejen na tvorbě politik, ale i na určování priorit politické agendy (agenda setting).

Koncept Světové banky byl přijat především „pravou“ částí politického spektra a je proto velmi zajímavé, že v České republice byl vliv SB poměrně slabý. I sama Světová Banka uvádí ve svých dokumentech, že vztahy s ČR byly nestandardní. V první řadě byla ČR na rozdíl od většiny post-komunistických zemí ve velmi specifické situaci – měla velmi nízkou úroveň veřejného dluhu, nízkou úroveň nezaměstnanosti, inflace a stabilní ekonomický růst. Česká republika si po krátkém období stabilizace ekonomiky nebrala žádné půjčky z mezinárodních zdrojů. Dalším charakteristickým prvkem byla obecná neochota tehdejší vlády přejímat jakékoli „zahraniční modely“ a preference vlastních „českých cest.“ Panovalo obecné přesvědčení, že česká odborná scéna disponuje dostatečnými znalostmi a externí finanční ani poradenská pomoc není zapotřebí. Je pravděpodobné, že tento „distanc“ byl jedním z důvodů, proč se tzv. nová penzijní ortodoxie SB nesetkala v té době s širší podporou na politické scéně. „Důchodová reforma byla diskutována již od r. 1993. Bylo vypracováno několik scénářů, avšak v té době vláda rozhodla, že do tohoto procesu Světovou banku nezapojí.“³ Role jednoho z nejsilnějších aktérů byla v té době v České republice významně omezena.

V roce 1995 a v následujících letech se objevila skupina mladých ekonomů, která reagovala na nový koncept SB a vlnu reforem připravovaných v okolních zemích (Maďarsko, Polsko) návrhem zavedení tzv. povinného fondového pilíře (Schneider 1995, Kočíšová 1997 a Kreidl 1997). Práce bezesporu přispěly k zahájení a posílení kvality odborné diskuse nad možnými scénáři důchodové reformy. V programovém prohlášení vlády (1996) byla poprvé zmíněna možnost jiného (fondového) způsobu financování důchodového systému.

„Vláda bude dbát na udržení reálné hodnoty důchodů a na její zvyšování v souladu s

³ Světová banka 2006.

ekonomickým růstem země. S tímto cílem bude provádět jejich pravidelnou valorizaci, a to i s přihlédnutím k vývoji mezd tak, aby byl dlouhodobě zachován současný poměr důchodů a mezd. Vláda rovněž připraví oddělení systému důchodového pojištění od státního rozpočtu a jeho změnu směrem k fondovému systému při zaručení jeho dlouhodobé financovatelnosti bez dodatečných příspěvků z veřejných zdrojů.“ (cit. Programové prohlášení vlády ČR)

Ačkoli bylo financování systému napjaté (byť zatím stále ne deficitní) došlo v letech 1996-1997 k přijetí opatření, která znamenala **restrikce na příjmové straně důchodového systému a zvýšení výdajů systému současně**. Příjmová strana byla oslabena snížením sazby příspěvků na sociální pojištění z 27,2% na 26%. Motivem byla pravděpodobně snaha o oživení ekonomiky, která již vykazovala známky nepříliš dobré kondice. Dále došlo ke zmírnění podmínek pro předčasný odchod do důchodu – snížení redukce důchodových dávek, což se odrazilo ve zvýšených nárocích na výdajové straně. Jedním z motivů (návrh KDU-ČSL) mohla být obava z nárůstu nezaměstnanosti. Ekonomické parametry již poskytovaly informace o zpomalení ekonomického růstu, který si nakonec vyžádal korekci vládní hospodářské politiky ve smyslu restrikcí na výdajové straně státního rozpočtu. Což pro důchodový systém mj. znamenalo zpětné zpřísnění „vybojovaných“ zvýhodnění.

Došlo:

1. k redukcím náhradních dob
2. k omezení valorizací vyplácených důchodů
3. ke zrušení postupného prodlužování doby, kdy je možné odejít do předčasného důchodu

Jako kompromisní řešení byl zřízen zvláštní důchodový účet v rámci státní aktiv, namísto avizovaného oddělení od státního rozpočtu.

V období od ledna do července 1998 působila v České republice tzv. úřednická vláda pod vedením Josefa Tošovského v souvislosti s předčasnými volbami. Ministrem práce a sociálních věcí byl Stanislav Volák a ministrem financí Ivan Pilip z nově založené pravicové strany Unie svobody. Úřednická vláda avizovala, že nebude usilovat o žádná konkrétní opatření, ale spíše se pokusí o analýzu systému a vypracování základních variant dalšího vývoje. Oba politici, zejména Ivan Pilip však měli blízko k tzv. neoliberálním ekonomům, kteří prosazovali zavedení fondového pilíře. Vzniklý návrh reformního scénáře, který obsahoval přechod na povinný fondový pilíř, byl MPSV označen jako příliš riskantní zejména z hlediska financování přechodného období (což byl jediný moment kdy MF a MPSV vzájemně interferovala ohledně důchodové reformy).

Realizace

Dne 1. 1. 1993 se vznikem samostatné České republiky nabyt, současně s daňovou reformou, účinnosti zákon ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti. Tímto zákonem bylo zavedeno pojistné na důchodové pojištění jako zvláštní platba mimo daňový systém. Tento krok měl zdůraznit pojistný charakter nově budovaného systému (na rozdíl od zabezpečovacího principu, který byl uplatňován do roku 1989). Pojistné má být vnímáno jako cena za zvýšené sociální jistoty, kterou systém nabízí nad rámec sociální pomoci. Plnění náleží pouze tomu, kdo předtím platil odpovídající pojistné. Nastane-li pojistná událost, dochází k plnění bez ohledu na to, zda je příjemce potřebný či nikoliv, což je princip fungující u systému sociální pomoci. Ačkoli došlo k přechodu na jiný způsob financování penzijního pojištění, k oddělení financování od státního rozpočtu nedošlo.

V roce 1994 byl zaveden institut penzijního připojištění (dnešní terminologií třetí pilíř důchodového systému), zákonem č.42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem. Česká republika se stala jednou z prvních transformujících se ekonomik, ve které byl tento institut zaveden.

Klíčovým momentem pro český důchodový systém bylo přijetí zákona č. 155/1995Sb., o

důchodovém pojištění, který znamenal další posun systému důchodového zabezpečení na moderní systém důchodového pojištění. Tento systém byl zaveden jako jednotný s určitou odchylkou pro OSVČ. Je průběžně financovaný, dávkově definovaný a povinný pro všechny ekonomicky aktivní osoby. Konstrukce důchodu byla zavedena jako dvousložková. Důchod je složen ze dvou částí – základní výměry (stanovené pevnou částkou stejnou pro všechny druhy důchodů bez ohledu na délku doby pojištění a výši výdělků) a výměry procentní (která reflektuje výši výdělků).

V roce 1996 byl zaveden zvláštní účet důchodového pojištění v rámci státní finančních aktiv, který ač je součástí státního rozpočtu, jasně definuje bilanci systému důchodového pojištění a jehož případné přebytky mohou být využívány pouze pro zákonem vymezené účely (krytí ztrát důchodového účtu, valorizace důchodů). Byla snížena sazba příspěvků na sociální pojištění z 27,2% na 26%.

První změny důchodového systému v roce 1997 byly v protikladu se změnami, které následovaly. Novelizací zákona č.134/1997 Sb., byly zmírněny podmínky pro předčasný odchod do důchodu. Byla snížena redukce důchodových dávek⁴. V důsledku ekonomické krize však následně došlo ke zpřísnění valorizačních podmínek a omezení zápočtu tzv. náhradních dob pojištění (dob, za které není jednotlivcem hrazeno pojistné) a to novelizací zákona č.289/1997 Sb., s cílem snížit výdaje důchodového systému. Tato legislativní úprava zvýšila hranici růstu úhrnného indexu spotřebitelských cen – inflaci jako podmínku pro valorizaci důchodů z 5% na 10% (opatření mělo být dočasné do 31.12.1998) a zároveň umožnila, aby valorizace pokrývaly pouze 70% nárůstu cen. Srovnání důchodů s reálnými mzdami musí být provedeno pouze jednou za dva roky. Došlo k redukci náhradních dob a postupně prodloužování doby, kdy je možné odejít do trvale sníženého důchodu z první novely bylo zrušeno.

Volební období 1998-2002 (Miloš Zeman)

Změna po předčasných volbách (vítězství ČSSD) přinesla odsunutí myšlenky zavedení kapitálového pilíře důchodového systému a nastolila opět variantu kolektivních forem důchodového zabezpečení návrhem vzniku zaměstnavatelských penzijních fondů. Jako evergreen se opět objevila snaha oddělit financování a organizaci důchodového pojištění od státního rozpočtu.

„Vláda bude při valorizacích usilovat o zvýšení kupní síly důchodců a o její postupný návrat na úroveň roku 1989. Považuje průběžně financovaný základní systém důchodového pojištění za rozhodující nástroj pro zajištění důstojné životní úrovně lidí v důchodovém věku. Bude přitom pokračovat v odstraňování jeho nedostatků a usilovat o jeho dlouhodobou stabilitu. Vláda oddělí financování a organizaci důchodového pojištění od státního rozpočtu při zachování garančních funkcí státu. Umožní vznik zaměstnavatelských penzijních fondů založených na neziskovém principu.“ (cit. Programové prohlášení vlády ČR)

V roce 1998 byly předloženy dva návrhy na zpětné zvýšení pojistné sazby důchodového pojištění. Oba návrhy byly Parlamentem ČR zamítnuty.

V oblasti prvního pilíře důchodového systému ČR došlo k dalším restrikcím na výdajové straně zpřísněním podmínek pro předčasný odchod do důchodu. V roce 2002 byla upravena indexace důchodů.

⁴ V předešlém období se z výpočtového základu strhávalo za každých 90 dní 0,6% a od roku 1998 měl být koeficient snížen na 0,3%. Další změnou byla možnost pro občany, kteří byli v invalidním důchodu nejméně 5 let, odejít do penze o 5 let dříve, bez odejmutí výraznější částky. Navíc novela přiznala vdovecké důchody i vdovcům, kteří ovdověli před 1.1.1991, což zákon zatím neumožňoval.

V roce 1999 došlo k významné novelizaci zákona o důchodovém připojištění se státním příspěvkem ve smyslu posílení bezpečnosti systému a účelnosti. Byla to reakce na nepříliš dobrý vývoj v této oblasti. Začínal stagnovat počet pojištěnců, jejich věková struktura nebyla optimální, příspěvky byly minimální. Navíc mělo penzijní připojištění stále více charakter krátkodobého spoření.

Od první zmínky o možnosti zásadní reformy důchodového systému (zavedení fondového pilíře) v roce docházelo k diskusím napříč politickým spektrem o významu a nezbytnosti tohoto kroku. Bylo podniknuto několik pokusů k dosažení široké podpory pro nalezení vhodného reformního scénáře pro Českou republiku. Řada politiků koaličních i opozičních si byla vědoma (minimálně jej deklarovala) faktu, že nezbytným předpokladem jakékoliv formy zásadní reformy je dosažení politické shody o její podobě napříč politickým spektrem.

V listopadu 1999 došlo k vytvoření Podvýboru pro důchodovou reformu v Senátu ČR. V návaznosti na tento krok byla v roce 2000 zřízena dočasná komise pro důchodovou reformu i v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR zpracovalo řadu materiálů a analýz věnovaných problematice důchodové reformy a aktuálnímu stavu systému v ČR, které byly oběma komisím k dispozici. Jednání obou institucí, včetně jednání se zástupci všech politických stran zastoupených v Parlamentu ČR však konsensus nepřineslo.

Oddělení financování a organizace důchodového pojištění od státního rozpočtu ani vznik zaměstnavatelských penzijních fondů nebyl realizován.

„Vládní koncepce dalšího pokračování důchodové reformy z roku 2001 (ministr práce a sociálních věcí Vladimír Špidla) předpokládala zavedení systému NDC v rámci prvního důchodového pilíře a organizační i finanční oddělení systému důchodového a nemocenského pojištění od státního rozpočtu (podmínkou pro zavedení systému NDC byl vznik veřejnoprávní Sociální pojišťovny, která by spravovala individuální účty pojištěnců v rámci tohoto systému). Rovněž mělo vzniknout zaměstnanecké penzijní připojištění jako samostatný důchodový pilíř. (Mácha, 2002:100). Poslanecká sněmovna dne 31. 10. 2001 zamítla vládní návrh zákona o Sociální pojišťovně a o provádění sociálního pojištění. (Viz sněmovní tisk 776, 2001). Rovněž tak dne 29. 11. 2001 zamítla vládní návrh zákona o zaměstnaneckém penzijním připojištění a o změně některých zákonů. (Viz sněmovní tisk 1098, 2001). Cíle vládního programového prohlášení tak nebyly naplněny.“(text Ivan Belčev, 2013)

V roce 1997/98 Světová banka opět nabídla pomoc v oblasti důchodové reformy, v rámci programu zaměřeného na reformy kapitálových trhů. České orgány pomoc odmítly s odkazem na smíšené zkušenosti s doporučeními Světové banky v sousedních zemích a s odkazem na vlastní odborný aparát pro oblast sociálního zabezpečení. „Do roku 1999 sestavilo Ministerstvo práce a sociálních věcí na základě vlastních expertíz několik modelů a práce v této oblasti byly explicitně vyjmuty ze žádosti České republiky o pomoc ze strany Světové banky, i když periodicky obnovovaný dialog pokračoval“.⁵

Hlavním úspěchem Světové banky v rámci programu PER (Public Expenditure Review) bylo přinesení tématu důchodové reformy a jejího významu pro fiskální stabilitu ev. veřejné rozpočty široké veřejnosti a tím zároveň do centra politického zájmu.

V roce 1999 byla prezentována kritika předkládaného reformního modelu Světové banky ze strany ekonomů J.E.Stiglitze a P.R.Orszaga. Tato kritika zpochybnila některé prezentované předpoklady týkající se především fungování a efektů povinného spoření. Světová banka tak postupně opustila své striktní stanovisko (či doporučení ve formě třípilířového modelu), které doposud prosazovala bez ohledu na charakter, nastavení a především „vyzrálou“⁶ penzijního

⁵ Světová banka 2006.

⁶ Ve smyslu objemu nakumulovaných nároků ve formě budoucích důchodů.

systemu konkrétní země. Doporučení začala více reflektovat odlišnosti a specifika konkrétních systémů.⁷

Od roku 1999 do roku 2003 probíhala mezi MPSV ČR a Světovou bankou spolupráce na poli důchodové reformy. Tato spolupráce měla poradenský charakter. V roce 2002 byl v rámci této spolupráce Světovou bankou publikován první dokument „Český penzijní systém: Výzvy a možnosti reformy“ (Czech pension system: Challenges and Reform Options), zabýval se detailní analýzou a kritikou průběžného pilíře i systému penzijního připojištění. „The Czech system is in need of more fundamental reform, involving not only the public PAYG system, but also the private funded system.“⁸

Z hlediska nástrojů pro fázi implementace politik lze nalézt odlišné způsoby mezi nejsilnějšími mezinárodními aktéry na poli důchodové reformy. Světová banka aktivně participuje přímo uvnitř jednotlivých zemí prostřednictvím svých vlastních expertů (v případě post-komunistických zemích pak prostřednictvím expertů, kteří pocházeli z jednotlivých zemí Deacon, 1997). Na rozdíl od MMF, který participuje v této oblasti spíše prostřednictvím monitoringu tvorby a implementace politik.

Realizace

V roce 1999 došlo k významné změně systému důchodového připojištění (novela zákona č.170/1999 Sb.) Došlo k posílení bezpečnosti systému (bylo zvýšeno základní jmení i zpřísněna kontrola), k posílení motivačních prvků (zvýšení státního příspěvku pro pojištěnce, jejichž úložka je nižší než 500 Kč měsíčně a k zavedení možnosti odečíst od základu daně částku 12000 Kč za rok, pokud spoří minimálně měsíčně 1500 Kč.) Pro zaměstnavatele byla zavedena možnost odečíst si ze základu daně částku, kterou přispěl svým zaměstnancům na penzijní připojištění do výše 3% vyměřovacího základu pro sociální pojištění. Byla přijata opatření podporující dlouhodobý charakter spoření⁹. Obecně lze říci, že došlo k posílení motivace k účasti v systému a ke zlepšení jeho kvalitativní stránky – bezpečnost a hlavní účel tj. Dlouhodobé úspory.

V roce 2001 došlo k novelizaci zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění – byla zvýšena redukce procentní výměry předčasného starobního důchodu, zároveň došlo ke „zvýhodnění“ pozdějšího odchodu do důchodu po dosažení důchodového věku (větší započítávané procento z výpočtového základu).

V roce 2002 byla zákonem č.264/2002 Sb., upravena valorizace důchodů¹⁰.

Volební období 2002-2004 (Vladimír Špidla), 2004-2005 (Stanislav Gross), 2005-2006 (Jiří

⁷ Bliže viz. Holzmann, R., Hinz, R.: Old-Age Income Support in the 21st Century. The World Bank. Washington, D.C.2005. ISBN 0-8213-6040-X.

⁸ Lasagabaster E., Rocha R., Wiese P.: Czech Pension system: Challenges and Reform Options. World Bank. 2002.

⁹ Možnost čerpat dávky starobní penze z penzijního připojištění doživotně až počínaje 60 rokem věku/či po získání nároku na starobní důchod.

¹⁰ **Základní principy zvyšování důchodů:**

Vyplácené důchody se zvyšují pravidelně každý rok v lednu; odchýlně se postupuje pouze při velmi nízké inflaci (zvýšení by činilo méně než 2%) a při vysoké inflaci (přes 10%).

Zvýšení důchodu se stanoví tak, aby u průměrného starobního důchodu činilo nejméně 100% růstu cen a dále též nejméně jednu třetinu růstu reálné mzdy. Konkrétní výši zvýšení stanoví vláda nařízením, přičemž zvýšení může být vyšší než uvedené zvýšení stanovené zákonem jako minimální.

Období pro zjišťování růstu cen a reálných mezd jsou stanovena tak, aby o zvýšení důchodů mohlo být rozhodováno na základě statisticky zjištěných skutečností při respektování doby potřebné pro schválení a přípravu zvýšení. Při pravidelném zvýšení od ledna je proto zjišťován růst úhrnného indexu spotřebitelských cen za domácnosti celkem v období dvanácti měsíců do července předcházejícího zvýšení důchodů. Pro zjišťování růstu reálných mezd je rozhodný kalendářní rok o dva roky předcházející roku zvýšení důchodů.

V mimořádném termínu se důchody zvýší, pokud růst cen ve sledovaném období dosáhl aspoň 10%; o takovém zvýšení rozhodne vláda do 50 dnů ode dne splnění této podmínky.

Paroubek)

Ve volebním období 2002-2006 došlo zejména díky úsilí Vladimíra Špidly k významnému obohacení odborné diskuse na téma důchodové reformy.

„Prvořadou pozornost bude vláda věnovat **modernizaci důchodového systému**, která vedle změn v dávkové oblasti zajistí také potřebný rozvoj nositele sociálního pojištění. Vláda v oblasti důchodového pojištění připraví zákonnou úpravu další etapy reformy důchodového pojištění, jejímž předpokladem bude **oddělení prostředků důchodového a nemocenského pojištění od státního rozpočtu a jejich svěření do správy veřejnoprávní sociální pojišťovny**, spravované za účasti pojištěnců a zaměstnavatelů, která bude vytvořena transformací České správy sociálního zabezpečení. K vytvoření rezervních fondů sociální pojišťovny bude použita část prostředků z privatizace majetku České republiky.

Základem systému bude i nadále všeobecné, jednotné, průběžně financované důchodové pojištění garantované státem, v němž budou prováděny **změny**, směřující k zajištění jeho dlouhodobé stability, přičemž bude zvýrazněna závislost výše důchodu na zaplaceném pojistném; na finanční vyváženosti systému se budou více než dosud podílet i osoby samostatně výdělečně činné. Vláda zabezpečí růst reálné úrovně vyplácených důchodů. Vláda podpoří rozvoj soukromých kapitálových forem dobrovolného připojištění tak, aby se stalo plně funkční součástí důchodového systému; přitom zabezpečí oddělení majetku účastníků od majetku společností, spravujících tyto prostředky. Vláda předloží **návrh na zavedení zaměstnaneckého penzijního připojištění s účastí zástupců zaměstnavatelů a zaměstnanců na jeho řízení a s neziskovou formou jeho organizace a upraví pravidla pro poskytování příspěvků zaměstnavatelů ve prospěch různých forem doplňkových důchodových systémů.**“ (cit. Programové prohlášení vlády ČR – Vladimír Špidla)

„Vláda:

přijme konsensuální reformní opatření zajišťující dlouhodobou funkčnost, finanční stabilitu a únosnost jednotlivých systémů sociálního zabezpečení, předloží reformu důchodového systému, jehož základem bude i nadále všeobecné, jednotné, průběžně financované důchodové pojištění garantované státem, založené na mezigenerační a příjmové solidaritě s vyšší závislostí výše důchodu na předchozích výdělcích a zaplaceném pojistném, bude valorizovat již přiznané důchody tak, aby se i současní důchodci podíleli na růstu bohatství společnosti, připraví vytvoření účtu státních důchodových rezerv pro realizaci důchodové reformy, podpoří další rozvoj soukromých kapitálových forem dobrovolného penzijního připojištění tak, aby se stalo plně funkční součástí důchodového systému, s prvky **zaměstnaneckého penzijního připojištění.**“ (cit. Programové prohlášení vlády ČR – Stanislav Gross)

„Vláda:

- vytvoří co **nejširší politickou shodu** ohledně přijetí nejlepší formy důchodové reformy a zahájí práce na jejím legislativním zpracování,“ (cit. Programové prohlášení vlády ČR – Jiří Paroubek)

V roce 2004 došlo k dalšímu pokusu o vytvoření odborné platformy pro posouzení důchodové reformy v ČR. Vladimír Špidla, v té době předseda vlády (v době PER ministr práce a sociálních věcí), s cílem odpolitizovat debaty o důchodové reformě, zapojil do posouzení variant důchodové reformy předložené politickými stranami odborníky.

Byla vytvořena tzv. **Bezděkova komise**, kterou tvořili zástupci politických stran v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (vždy dva za každou stranu). Jejich úkolem bylo shodnout se

na makroekonomických parametrech pro analýzu scénářů důchodové reformy navržených politickými stranami. Odbornou práci, tedy posouzení scénářů, zpracovával tzv. **Výkonný tým Bezděkovy komise**, který tvořilo pět ekonomů z ČNB, MF a MPSV a jeden externí poradce.), navíc každá strana jmenovala vedle svých dvou „politických členů“ další dva experty, kteří měli pomoci vysoké odbornosti zadání i výsledných analýz. Příprava podkladů pro rozhodnutí o důchodové reformě byla uložena dohodou předsedů politických stran tou dobou zastoupených v Parlamentu ČR a následně byly vytvořeny podmínky pro fungování této skupiny Vládou ČR. Výstupem analýz provedených Výkonným týmem Bezděkovy komise byla Závěrečná zpráva, kterou Bezděkova komise schválila, a kterou poté přijali představitelé jednotlivých politických stran. Závěrečná zpráva Bezděkovy komise obsahovala i tzv. základní (nulovou) variantu důchodové reformy s cílem prezentovat účet „politické nečinnosti“. Efekt se dostavil, politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně dospěly k **závěru o nutnosti důchodové reformy**.

Ve druhé polovině roku 2005, v návaznosti na závěry Bezděkovy komise, byl zpracován návrh Dohody politických stran o dalším pokračování důchodové reformy. Jednání probíhala až do voleb v průběhu prvního pololetí 2006. Pro **neshodu o zvyšování důchodového věku na 65 let však nakonec návrh nebyl podepsán**. V návrhu se počítalo s vytvořením fondu důchodové reformy, s podporou dobrovolných důchodových schémat i s některými parametrickými změnami průběžného schématu.

Světová banka dále přispívala k diskusi o důchodové reformě. Materiál Hodnocení alternativ hypotetického příspěvkového penzijního systému (The Evaluation of Notional Defined Contribution Option for the Reform of the Pension system) hodnotil možnosti a dopady zavedení systému NDC v České republice. Dalším dokumentem, který byl zaměřen na změny v sektoru dobrovolného pojištění byla publikace Posílení soukromého dobrovolného penzijního pojištění v České republice (Strengthening of the Private Voluntary Pension Scheme in the Czech Republic, 2003), který mj. konstatoval, že další rozvoj třetího pilíře (penzijní připojištění v ČR) je limitován, rozsahem a výší příspěvků do státního pilíře důchodového systému v ČR „Pension funds will not reach in the Czech Republic the same degree of development of other countries unless mandatory contributions to social security are reduced or unless a funded pillar is introduced as a part of the social security system.“¹¹

Realizace

V roce 2003 došlo k významným parametrickým úpravám důchodového systému zákonem č. 425/2003 Sb. Parametrické úpravy se týkaly prodloužení růstu věkové hranice pro nárok na starobní důchod i po roce 2007. Došlo k dalšímu zpřísnění předčasného odchodu do důchodu a k redukcím v hodnocení doby studia jako náhradní doby. Byla zrušena podmínka umožňující nárok na výplatu starobního důchodu vedle příjmu z výdělečné činnosti a došlo k rozdělení samostatné výdělečné činnosti na hlavní a vedlejší.

Volební období 2006-2010 (Mirek Topolánek 2006-2007, Mirek Topolánek II. 2007-2009, Jan Fischer 2009-2010)

Následující čtyřleté volební období bylo ve znamení hledání podpory pro důchodovou reformu a formování odborných diskusních skupin. Podoba důchodové reformy reflektovala ve větší míře pozměněnou strategii Světové banky, nyní zaměřenou na parametrické úpravy státního pilíře a posilování rolí soukromých pilířů.

*„Legislativní návrhy důchodové reformy budou vycházet z širokého konsenzu demokratických politických sil v Poslanecké sněmovně, jehož již bylo dosaženo v minulém volebním období.
Změny v důchodovém systému se uskuteční na základě následujících principů: zachování*

mezigenerační solidarity, zvýšení individuální odpovědnosti, podpora rodin s dětmi a zajištění dlouhodobé finanční rovnováhy celého systému.

Navrhujeme snížení výše pojistného na sociální zabezpečení, ale i nadále ponecháme rozhodující roli solidárnímu, státem vyplácenému důchodu financovanému z průběžného systému. Tento systém doplníme, aby zesílil motivaci k vytváření individuálních zdrojů na stáří. V zájmu zvýšení úrovně důchodu zvýšíme státní podporu na dobrovolné důchodové připojištění a životní pojištění. V důchodovém systému chceme zvýhodnit rodiny s dětmi, a to buď formou tzv. bonusu za vychované děti, nebo snížením sociálního odvodu v závislosti na počtu dětí.“ (cit. Programové prohlášení vlády ČR – Mirek Topolánek I.)

„**Hlavní prioritou bude zahájení důchodové reformy, která bude vycházet ze široké shody demokratických politických sil a zajistí dlouhodobou finanční stabilitu celého důchodového systému.** Změny v důchodovém systému budou postaveny na zachování mezigenerační solidarity, zvýšení individuální odpovědnosti a podpory rodin s dětmi.

První etapu důchodové reformy budou tvořit parametrické změny průběžného systému, včetně pokračování ve zvyšování důchodového věku na 65 let, prodloužení minimální délky doby pojištění na 35 let, zavedení maximálního vyměřovacího základu (stropů) pro pojistné, zavedení pásma pružného věku pro odchod do důchodu a dalších úprav ve smyslu předběžné dohody ze začátku roku 2006.

Druhá etapa důchodové reformy bude spočívat v oddělení majetku akcionářů a klientů u systému dobrovolného důchodového připojištění, včetně možnosti poskytovat různě zaměřené penzijní plány včetně garantovaných. Dále ve zvýšení motivace k vyšším příspěvkům, ve vyšší participaci zaměstnavatelů, v podpoře čerpání doživotních penzí z připojištění, ve vytvoření rezervního důchodového fondu a ve zřízení samostatné kapitoly státního rozpočtu pro financování důchodového pojištění. V souvislosti s ekologickou daňovou reformou bude vyřešeno její propojení s financováním důchodů a dojde k snížení sazby pojistného v rozsahu výnosu ekologických daní. Minimální příjmy důchodců ve výši životního minima budou garantovány.

Třetí etapu důchodové reformy bude tvořit případné vytvoření dalšího dobrovolného spořicího pilíře důchodového systému, založeného na možnosti opt-out.“ (cit. Programové prohlášení vlády ČR – Mirek Topolánek II.)

Konečně, vláda si uvědomuje, že v krátkém období do předčasných voleb nemůže zvládnout chronické problémy země. Nechce však současně rezignovat na odborné řešení problémů, jako je například důchodová a zdravotní reforma, nebo problematika dokončení rekodifikace soukromého práva. **Bude proto dále zajišťovat pokračování prací na expertní a analytické úrovni v rámci jednotlivých resortů a to tak, aby vláda vzešlá z parlamentních voleb mohla pracovat s různými variantami řešení.** (cit. Programové prohlášení vlády ČR – Jan Fischer)

Z iniciativy nového ministra práce a sociálních věcí Petra Nečase byla obnovena diskuse o pokračování důchodové reformy. Byla ustavena politická skupina k důchodové reformě vedená ministrem práce a sociálních věcí. **Bylo dosaženo shody o tom, že žádná ze zúčastněných politických stran nebude prosazovat zavedení penzijního spoření (opt-out) povinně ze zákona.** MPSV ČR zpracovalo aktualizace vstupních dat, srovnání zahraničních zkušeností s důchodovými reformami (Slovensko, Polsko, Maďarsko) pro posouzení vládních představ důchodové reformy.

Členové ustavené politické skupiny k důchodové reformě posuzovali paragrafové znění novely zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, který se měl stát **první etapou důchodové reformy parametrického typu.** Předmětem sporu se opět staly návrhy týkající se zvyšování věku odchodu do důchodu – vládní návrh obsahoval zvyšování této hranice na 65 let pro muže, bezdětné ženy a ženy, které vychovaly jedno dítě a 62-64 let pro ostatní ženy podle počtu vychovaných dětí. Kritizován byl rovněž návrh postupně prodlužující dobu pojištění potřebnou pro nárok na starobní důchod z 25 na 30 let (bez náhradních dob) a na 35 let (s náhradními dobami).

Ani tentokrát k široké dohodě nedošlo a **návrh byl schválen minimální většinou poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR s platností od 1. 1. 2009**. Opozice a odbory vyjádřily nesouhlasné stanovisko s těmito restriktivními úpravami. Dopady schválených parametrických změn však pozitivně ovlivnily finanční bilanci důchodového pojištění, a pokud by nebyla realizována další fáze důchodové reformy, byl by systém stabilní až do roku 2035 (místo 2020 při nepřijetí změn).

V lednu 2010 byl ministrem financí a ministrem práce a sociálních věcí založen **Poradní expertní sbor (PES)**. Řízením tohoto odborného týmu složeného především z odborníků pocházejících z finančního sektoru, zástupce ČMKOS a zástupce SP ČR, jímž byl Jiří Rusnok, prezident Asociace penzijních fondů, byl pověřen opět Vladimír Bezděk (tzv. druhá Bezděková komise). Jeho cílem měla být aktualizace projekce vývoje důchodového systému a formulace doporučení směru jeho úprav k zajištění stability. Odborníci se shodli na potřebě důchodové reformy. V konkrétních představách o jejích parametrech však již jednoznačná shoda nepanovala. Byly vytvořeny dvě varianty možné důchodové reformy – většinová (počítající s povinným opt-outem) a menšinová (počítající s posílením třetího pilíře, aby se výrazněji zvýšil náhradový poměr v rámci celého důchodového systému¹²). Jako zajímavé a velmi předvídaté z dnešního úhlu pohledu lze hodnotit odmítnutí dobrovolného opt-outu z důvodu očekávaného nízkého zájmu občanů. „*PES se nepřiklonil k variantě opt-out důchodové reformy zejména z důvodu, že významná část obyvatelstva by pravděpodobně nevstoupila do druhého pilíře. To by oslabilo naplnění cílů spočívajících ve větší diversifikaci a zásluhovosti důchodového systému.*“

Realizace

Zákon č.306/2008 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů byl startem pro tzv. **první etapu penzijní reformy parametrického typu**. Hlavní úpravy byly realizovány na výdajové straně důchodového systému. Došlo k **postupnému prodloužení doby pojištění** potřebné pro vznik nároku na důchod **z 25 na 35 let**, včetně náhradních dob pojištění nebo 30 let bez náhradních dob pojištění. Došlo k **omezování zápočtu náhradních dob pojištění na 80%** s výjimkami¹³. **Zvyšování věkové hranice odchodu do důchodu** bude pokračovat až do dosažení 65 let u mužů a žen, které nevychovaly žádné dítě nebo jedno dítě a 62 a 64 let u žen, pokud vychovaly alespoň dvě děti. Bylo zavedeno postupné prodloužení období pro předčasný odchod do starobního důchodu ze tří na pět let.

Zákonem č. 382/2008 Sb. došlo ke změnám v započítávání doby vedení v evidenci úřadu práce do náhradních dob pojištění. Nadále se doba vedení v evidenci jako uchazeče o zaměstnání, po kterou podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci nenaležela před dosažením věku 55 let, se jako náhradní doba pojištění započítává v rozsahu nejvýše jednoho roku.

V letech 2009 a 2010 došlo pouze k úpravám výše důchodů formou nařízení vlády.

Volební období 2010-2013 (Petr Nečas)

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2010, který zrušil (s účinností od 30.9.2011) protiústavní ustanovení § 15 zákona č.155/1995 Sb., které upravuje způsob redukce osobního vyměřovacího základu, znamenal časové vymezení nezbytnosti reakce ze strany vlády. Z odůvodnění Ústavního soudu vyplynulo, že konstrukce důchodu „vytváří výrazné disproporce mezi výší příspěvků do pojistného systému, výší příjmů a výší přiznané důchodové dávky u části pojištěnců, čímž porušuje ustanovení č. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny“(Ústavní soud, 2010). Tento fakt byl reflektován již v programovém prohlášení vlády.

¹² Navrhoval Vít Samek, souhlasil pouze Eduard Janota (tehdejší ministr financí).

¹³ Výjimku tvořily doby z titulu osobní péče o dítě ve věku do 4 let, o osobu, která je závislá na péči jiné osoby a bývalý základní vojenský služba.

„Vláda do doby provedení důchodové reformy zajistí valorizaci důchodů podle podmínek stanovených v zákoně. Navrhne změny v konstrukci nově přiznávaných důchodů a v tzv. zastrojování vyměřovacího základu pro pojistné tak, aby od října roku 2011 byl respektován nálezn Ústavního soudu, kterým se ruší § 15 zákona o důchodovém pojištění.

Důchodová reforma je pro vládu prioritou. Cílem je připravit dlouhodobě finančně udržitelný systém, který zajistí přiměřené příjmy ve stáří, při invaliditě a při ztrátě živitele. Za tímto účelem bude potřebné zvýšit diversifikaci příjmů a rozvinutý (bez dalších parametrických reforem neudržitelný) průběžně financovaný základní systém doplněný možnostmi soukromých úspor. **Vláda bude respektovat v co nejvyšší možné míře závěry Poradního expertního sboru MF a MPSV k reformě důchodového systému, včetně jejího financování a minimalizovat dopady na nejzranitelnější skupiny obyvatel.**

Vláda se zavazuje, že k zajištění části transformačních nákladů budou veškeré privatizační příjmy a dividendy firem s majetkovou účastí státu vázány na zvláštním účtu státních finančních aktiv a využity na reformu důchodového systému počínaje zahájením reformy. Vzhledem k významu důchodové reformy a její časové dimenzi mající vliv na všechny věkové skupiny ve společnosti vláda nabídne aktivní účast na její přípravě všem parlamentním politickým stranám a sociálním partnerům.“ (cit. Programové prohlášení vlády ČR)

V roce 2011 se zástupci vlády a opoziční ČSSD dohodli na vytvoření pracovní expertní skupiny, která se měla zabývat navrhovanými změnami důchodového systému.

Expertní skupina byla ustavena na základě ústní dohody předsedy vlády ČR pana Petra Nečase a předsedy opoziční ČSSD Bohuslava Sobotky, uzavřené v roce 2011. Zasedla celkem třináctkrát (poprvé 9. 8. 2011, naposledy 4. 5. 2012). Ze všech jednání byly pořizeny zápisy.

Měla osm členů – čtyři za vládu (vždy dva za MPSV, dva za MF), čtyři za ČSSD. Práci vládní části koordinoval pan Jiří Král, sociálně demokratické části Martin Potůček.

Podoba v té době vládou připravovaného druhého pilíře nebyla součástí agendy, neboť pohledy vlády a ČSSD na tuto část důchodové reformy se diametrálně rozcházel.

Politické zadání bylo omezeno na tři témata:

- Příprava „předdůchodů“, které by umožnily pojištěncům, kteří se účastnili penzijního připojištění se státním příspěvkem, odejít do důchodu ještě před dosažením důchodového věku s využitím těchto prostředků v překlenovacím období.
- Stanovení věku odchodu do důchodu.
- Podoba garancí pojištěncům v transformovaném penzijním připojištění se státním příspěvkem.

Konkrétním výsledkem činnosti expertní skupiny byly:

- specifikace podoby předdůchodů, která byla posléze akceptována oběma ministerstvy a dopracována do podoby legislativní normy;
- zkušenost, že expertní skupina, složená z lidí z odlišného politického spektra, může při vhodném zadání a dobré vůli zúčastněných navrhnout dobré a obecně přijatelné řešení.

V roce 2013 vstoupila v platnost **paradigmatická reforma důchodového systému České republiky**. Po více než 10ti letech trvajících diskusích, zapojení odborných kruhů, zpracování celé řady analýz a hodnocení, byla přijata důchodová reforma, která nebyla podpořena ani odborníky, ani veřejností (74% občanů odmítlo v průzkumu Agentury Ipsos z října 2011 zavedení druhého pilíře) ani nespĺnila podmínku shody napříč politickým spektrem, která by zajistila stabilitu tak závažného kroku. Zákon byl schválen většinou jednoho poslance, proti vůli nejsilnější opoziční strany, která navíc deklarovala její zrušení v případě vítězství v nadcházejících volbách. Ve finále pak **nebyla** důchodová reforma podepsána **prezidentem republiky** právě **pro nedostatečný konsenzus**, který je pro stabilitu tak zásadních a dlouhodobých opatření nezbytný.

"Důchodová reforma – jak se tomuto kroku říká – je zásadní změnou sociálního systému, který má dlouhodobý efekt a dotýká se každého občana. Proto její obsah, příprava i realizace vyžadují ve společnosti co nejširší konsenzus. V tomto případě takový konsenzus v odborné sféře, na politické scéně i ve společnosti neexistuje." (Václav Klaus)

Přijatá reforma vznikla jako kompromisní řešení uvnitř nestabilní vládní koalice. Vzhledem k celé řadě ústupků a zásahů do původních konceptů bylo hodnocení návrhu negativní nejen ze strany opozice, ale i ze strany odborných kruhů. Doporučení pro důchodovou reformu ze strany NERVu bylo vládou v podstatě ignorováno, což vyvolalo potřebu NERVu prezentovat odlišnosti od původních představ. Prezentace důchodové reformy veřejnosti byla navíc oslabena nízkou podporou uvnitř i vně koalice. Výsledkem bylo prohospodaření důvěry veřejnosti, která se odrazila v nízkém zapojení občanů do tzv. druhého pilíře důchodového systému (84 000 lidí) do konce roku 2013 přičemž původní optimistické varianty zástupců fondů počítaly s 1 milionem a pesimistické s půl milionem účastníků.

Realizace

Rok **2011** byl ve znamení tzv. **Malé důchodové reformy**, která byla odstartována nutností úprav redukčních hranic a sazeb v důchodovém systému, které vyplynuly z rozhodnutí Ústavního soudu¹⁴.

Byla stanovena pravidla určení výše redukčních hranic ve vazbě na průměrnou mzdu. První redukční hranice byla stanovena na úrovni 44% průměrné mzdy, což odpovídá výši, která byla v dané době aktuální. Druhá redukční hranice byla posunuta z aktuální výše cca 114% průměrné měsíční mzdy na její čtyřnásobek. Částka osobního vyměřovacího základu se započítává do první redukční hranice plně, což je shodné s původním stavem. Zápočet mezi první a druhou redukční hranicí se snížil ze 30% na 26%. K částkám nad druhou redukční hranicí se nepřihlíží (změna z původních 10%). Základní výměra důchodu se nově rovněž určuje přesně dle v zákoně stanovených pravidel a její výše je navázána na průměrnou mzdu. Úroveň základní výměry se stanoví ve výši 9% průměrné mzdy (tato částka odpovídá úrovni základní výměry důchodu v roce 2011. S cílem posílit vazbu mezi pojistným a výší důchodu dochází k prodlužování rozhodného období pro výpočet osobního vyměřovacího základu na celoživotní (aktuálně byla původní hranice 30 let).

V jejím rámci byly schváleny i další parametrické změny systému, z nichž klíčové se týkají prodlužování věku odchodu do důchodu. Došlo ke zrychlení zvyšování důchodového věku žen a k zavedení „nekonečného“ zvyšování důchodového věku o 2 měsíce ročně, jakožto reakci na prodlužující se délku života.

Rok 2013 a „Velká důchodová reforma“

V letech 2011 a 2012 byly přijaty zákony č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, č. 397/2012 Sb., o pojistném na důchodové spoření a č. 399/2012 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o pojistném na důchodové spoření. Účinnost zákonů byla stanovena k 1.1.2013.

Velká důchodová reforma přinesla zavedení tzv. II. pilíře důchodového systému formou tzv. **opt-outu**¹⁵ v rozsahu 3% mzdy, o které bude snížen příspěvek na důchodové pojištění placené

¹⁴ „Podle názoru ÚS současná právní úprava v této věci ve svých důsledcích a v kombinaci s ostatními parametry a stávající konstrukcí důchodového systému dostatečně negarantuje ústavně zaručené právo na přiměřené hmotné zabezpečení podle čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a vede k neakceptovatelné nerovnosti mezi různými skupinami pojištěnců. Toto ustanovení je podle nálezu ÚS v rozporu s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod garantujícími rovnost obecně i rovnost v základních právech zaručených ústavním pořádkem. ÚS proto toto ustanovení s účinností od 30. září 2011 zrušil.“ MPSV ČR

¹⁵ Obecně znamená možnost jednotlivce vyvázat se ze systému či nechtěné služby. V případě důchodové reformy se

„pojištěncem“. Druhý pilíř je fondový, příspěvkově definovaný. Účastník opt-outu musí ke 3% ze mzdy přidat další 2% ze své mzdy navíc. Celková částka ve výši 5% mzdy bude převedena na účastníkem vybraný penzijní fond soukromé penzijní společnosti. Po dosažení důchodového věku bude mít účastník na výběr jednu ze tří možností výplaty naspořených prostředků (zhodnocených/znehodnocených) hospodařením penzijní společnosti. První možností je vyplácení tzv. **doživotní penze**, jejíž výše je vypočítána z naspořených úspor a očekávané doby dožití. Pokud pojištěnec žije déle, bude dostávat rentu z majetku penzijního fondu. Druhá možnost je tzv. **doživotní penze s pozůstalostní penzí**, kdy jsou příbuzným pojištěnce po jeho smrti tři roky vypláceny stejné dávky (výše důchodové dávky je logicky o něco nižší než v případě čisté doživotní penze). Třetí možností je vyplácení **renty po dobu 20 let** s tím, že poté náleží pojištěnci důchod pouze z I.pilíře.

Zavedení druhého pilíře je úzce spojeno s fungováním pilíře prvního tj. státního systému důchodového pojištění. Účastníci opt-outu do systému přispívají místo 28% z vyměřovacího základu 25%, tj. o 3% méně, než ti, kteří se rozhodli spoléhat pouze na státní systém. V celku však na důchodové pojištění účastníci prvního i druhého pilíře zvýšili své odvody na 30% z vyměřovacího základu.

Důchodová reforma se dotkla i systému důchodového připojištění. Zákonem č.427/2011Sb., o doplňkovém penzijním spoření bylo nahrazeno dosavadní penzijní připojištění se státním příspěvkem dle zákona č. 42/1994 Sb. **Jednou z nejvýznamnějších změn je zrušení garance nezáporného výnosu** pro nové tzv. Účastnické fondy¹⁶. Tato podmínka umožňuje fondům (nyní účastnické fondy) realizovat rizikovější investice, klientům fondů však nově není zaručeno, že finální částka, kterou obdrží nebude menší, než objem jimi vložených prostředků. Dále došlo k oddělení majetku klientů od majetku akcionářů penzijních společností s cílem limitovat riziko „vytunelování“ fondů.

Literatura:

BARONI, E. (2007) „Pension Systems and Pension Reform in an Aging Society: An Introduction to the Debate.“ Working Paper 2007:6, Stockholm: Institute for Future Studies.

BARR, Nicholas and Diamond, Peter (2008) Reforming pensions: principles and policy choices Oxford University Press, Oxford, UK.

BARR, Nicholas and Diamond, Peter (2009) Reforming pensions: principles, analytical errors and policy directions International Social Security Review, 62 (2). 5-29.

BISKUP, J.; KLIMENTOVÁ, J.; TOMEŠ, I. (1990) Principy koncepce čs. důchodového zabezpečení. VÚPSV Praha.

BLAKE, D.(2006) „Pension Economics“, John Wiley&Sons, West Sussex, England.

BREJCHA, A., ŠANTRŮČEK, V. (1996) Zákon o důchodovém pojištění, komentář. CODEX, Praha.

GREEN PAPER. (2010) Towards adequate, sustainable and safe European pension systems SEC(2010)830. European Commission, Brussels.

jedná o možnost jednotlivce částečně se vyvázat ze státního systému důchodového pojištění (I.pilíř) ve prospěch soukromého pilíře.

¹⁶ Transformované fondy (ty původní) zachovávají tuto podmínku i po 1.1.2013.

HINRICHS, K., (2000): Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OECD.

KLIMENTOVÁ, J., (1998): Reforma důchodového pojištění v letech 1989 - 1996 a současné problémy systému. Finance a úvěr, FSV UK, ČNB, MF ČR, 1/98

LESAY, Ivan. (2007) Bude reforma českého důchodového systému fundamentální? Diskusní sešit, č. 2, s. 1-29.

MUSIL, L. (1996) Vývoj sociálního státu v Evropě. Čítanka z historie moderní evropské sociální politiky. Brno : Doplněk.

ORSZAG, Peter R., and Joseph E. STIGLITZ. (2001) "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems." In New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the Twenty-First Century, Robert Holzmann and Joseph E. Stiglitz, ed. Washington, DC: World Bank, str.17–56.

PAINE, Thomas (2004). Common sense [with] Agrarian justice. Penguin.

PIERSON, Paul. (1994) Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

POTŮČEK, M. (1995) Sociální politika. Praha SLON. ISBN: 80-85850-01-X.

POTŮČEK, M.; RADIČOVÁ, I. (1998) Sociální politika v Čechách a na Slovensku po roce 1989. Karolinum. Praha.

RÁKOSNÍK, J., TOMEŠ, I. a kol. (2012) Sociální stát v Československu. Auditorium, Praha.

SCHLUDI, Martin (2005) The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden. Amsterdam University Press.

VÝKONNÝ TÝM, BEZDĚK, V. (2005) Závěrečná zpráva – Reforma důchodů. Praha, Přístup také z [www: www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf)

WHEELER, Peter M. and Kearney, John R. (1996) Income Protection for the Aged in the 21st Century: A Framework to Help Inform the Debate from Social Security Bulletin, Vol.59 No.2.

WEAVER, K. (2003) The Politics of Public Pension Reform). Přístup také z [www SSRN: http://ssrn.com/abstract=1136874](http://www.ssrn.com/abstract=1136874)

WORLD BANK (1994) Averting The Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth Oxford University Press.