

**Příloha B – Vývoj a stav hlavních parametrů základního
důchodového pojištění**

Obsah:

I. Principy důchodových systémů.....	3
II. Vývoj vybraných prvků konstrukce důchodu v českém základním důchodovém pojištění	5
II.1. Pojistné.....	5
II.2. Základní výměra.....	6
II.3. Procentní výměra.....	7
II.3.A. Doba pojištění	7
II.3.B. Náhradní doba pojištění	7
II.3.C. Rozhodné období a indexace výdělků.....	9
II.3.D. Redukční hranice.....	10
III. Současný stav českého základního důchodového pojištění	15

I. Principy důchodových systémů

Historické kořeny sociálního pojištění lze vysledovat na konci 17. století (pokud Jean-Baptisty Colberta pojistit námořníky), ale především na konci 19. století. V době úřadování kancléře Bismarcka byla přijata v Německu série zákonů v letech 1883 - 1889, v Rakousku-Uhersku pak v letech 1888 - 1889 v době Taafeho vlády. V USA bylo jako důsledek hospodářské krize v polovině 30-tých let minulého století v rámci programu New Deal zavedeno sociální zabezpečení (social security). Jde o program, který má zabránit chudobě ve stáří a invaliditě a přitom výše důchodů je odvozována ze zaplaceného pojistného a závisí na době pojištění. Ve výši dávek však dochází k příjmové solidaritě a k dosažení přiměřené náhrady příjmu u středních a vyšších příjmových pásem je nezbytné plnění z doplňkových systémů. V průběhu druhé světové války formuluje v Anglii své představy o pojetí sociální politiky W. Beveridge. Navrhuje vytvoření „národního sociálního pojištění“ pro všechny osoby tak, aby jim byly poskytnuty dávky v minimálním jednotném rozsahu.

Základní pojetí důchodových systémů tak dnes lze rozdělit na **dva základní teoretické modely**. Jeden model – **bismarcovský** - definuje důchodovou dávku jako ekvivalentní náhradu příjmu s možnostmi eventuelního vložení solidárních prvků a druhý model – **beveridgeovský** - směřuje k solidárnímu zajištění základních životních potřeb a eliminaci chudoby ve stáří prostřednictvím jednotné dávky. Tento model předpokládá existenci rozvinutých doplňkových systémů. V souhrnu tak oba modely zajišťují ve vyspělých státech většinu pojištěnců přiměřenou náhradu příjmu ve stáří. Vazba výše dávky na zaplaceném pojistném je důležitá i pro motivaci k účasti v systémech a pro zvyšování ekonomické aktivity na legálních trzích práce.

Z tohoto obvyklého uspořádání současný důchodový systém v ČR vybočuje, neboť základní systém je především solidární. Přitom příjmy ze základního důchodového systému tvoří v ČR 94 % ze všech příjmů občanů důchodového věku. Základní důchodový systém tak, jak je upraven zákonem o důchodovém pojištění, obsahuje atypicky prvky obou výše zmíněných teoretických modelů tím, že konstrukce dávky je dvousložková. První složkou je základní výměra nezávislá na příjmové historii (Beveridge) a druhou je procentní výměra (Bismarck).

Základním znakem **průběžně financovaného systému** (dále PAYG) je mezigenerační solidarita (přesněji mezigenerační transfer). Generace ekonomicky aktivních prostřednictvím zaplaceného pojistného či daní financuje důchody generací v post-produktivním věku. To je sociálně spravedlivé v podmínkách stabilního a neměnného vývoje populace. V praxi je ovšem technicky téměř nemožné dosáhnout pojistně matematického optima v podmínkách PAYG dávkově definovaného systému (tzv. DB systém, ve kterém výše důchodu není primárně odvozena od zaplaceného pojistného, ale je stanovena např. dle důchodového vzorce). Rozhodování o výši dávek a odvedeného pojistného je u PAYG DB systému většinou předmětem politického procesu. V případě početně silných generací v ekonomicky aktivním věku (a tedy aktuálně početně slabších generací důchodců) tak zpravidla dochází k tomu, že systém nekumuluje dostatečné přebytky na pokrytí důchodů budoucích silných generací důchodců. Relativně vyšší zdroje vybrané formou pojistného od silných generací bývají místo toho většinou ihned spotřebovány, ať už v podobě vyšších důchodů pro stávající důchodce nebo v podobě nízkého věku pro odchod do důchodu.

Přerozdělování uvnitř generace potlačuje vazbu důchodových dávek na výši příjmu. Systém s vysokou příjmovou solidaritou představuje účinný nástroj boje s

chudobou post-produktivních generací, což je důležité z hlediska udržení sociální soudržnosti společnosti. Na druhé straně nadměrná příjmová solidarita vytváří bariéry v důchodovém systému a disproporce na trhu práce.

Protože dávkově definované PAYG systémy nerozlišují výši důchodů jednotlivců podle pravděpodobnosti úmrtí, platí, že očekávaná míra výnosu ze systému se zvyšuje s rostoucí očekávanou délkou života jednotlivce. Navíc mnoho PAYG dávkově definovaných systémů (včetně ČR) relativně upřednostňuje podprůměrně příjmové jedince pomocí přerozdělovací konstrukce způsobu výpočtu důchodu. Stejně jako v ČR dochází k přímé redukci příjmu v USA. V dalších státech dochází k redukci pomocí různé výše započitatelného procenta za dobu pojištění (např. Slovensko, Norsko, Itálie či Portugalsko). Odlišný postup je použit ve Švýcarsku kde je pro osoby s nižšími příjmy (do 54 % průměrné mzdy) použit odlišný výpočet. Na druhé straně lze vysledovat tendence ukazující, že redistribuce uvnitř generací od bohatých k chudým není tak silná a zřejmá, protože existuje pozitivní korelace mezi výší celoživotních výdělků a délkou života jedince (vzdělaní lidé s vyššími příjmy mají vyšší naději dožití). Tento faktor může být dále zvýrazněn existencí náhradních dob pojištění (např. uznávání doby studia na vysokých školách směřuje pravděpodobně k osobám s vyššími příjmy a vyšší nadějí dožití). Teoreticky tak lze vysledovat i případy redistribuce od chudých k bohatým.

Vzhledem k existenci invalidních důchodů dochází v systému i k redistribuci na ose zdraví – nemocní. I když hlavní část této solidarity je obsažena v systému zdravotní péče.

Podoba jednotlivých důchodových systémů v zahraničí je velmi pestrá a je ovlivněna rozmanitými celospolečenskými faktory. Důchodové reformy v různých státech, zvláště během posledních cca 20 let, postupně kladou větší důraz na zvýšení závislosti (cílově až celoživotního) příjmu a promítnutí očekávané zvyšující se naděje dožití do výše důchodové dávky. Tento trend je patrný i v rámci EU (a směřuje k němu i diskuse v rámci „Agendy 2020“), protože vede k tomu, že důchodové systémy jsou více svázané s trhem práce a nepřímo motivují k aktivní participaci na trhu práce. Jeden z ústředních cílů – vyšší a delší účast osob na trhu práce se pak zpětně pozitivně promítá do udržitelnosti i adekvátnosti důchodových systémů.

ČR patří svým geografickým středoevropským umístěním i historií tradičně ke státům ovlivněným Německou a Rakousko-Uherskou tradicí navazující na bismarckovský systém. Státy s násilně nepřerušným vývojem (Německo, Rakousko) si dokázaly zachovat základní charakteristiku důchodového systému (v poslední době rovněž začínají klást důraz na nadstavbové systémy). Ostatní země (Maďarsko, Polsko, Slovensko) se postupně pomocí důchodových reforem vrací po cca 40 letech k systému pojišťovacímu a nikoliv zabezpečovacímu. Důchodový systém v ČR je nicméně nastaven jako beveridgeovský – upřednostňující solidární prvky a potlačování chudoby spíše než zásluhovější náhradu příjmu.

V souvislosti s mezinárodní problematikou je nutné dodržovat mezinárodní úmluvy, kterými je ČR vázána. Stěžejní jsou Úmluvy Mezinárodní organizace práce (dále jen MOP) č. 102 a č. 128 zabezpečující minimální úroveň dávek pro definovaného jedince. Úmluva MOP č. 102 a Evropský zákoník sociálního zabezpečení požaduje náhradový poměr ve výši 40 % a Úmluva č. 128 požaduje 45 %.

II. Vývoj vybraných prvků konstrukce důchodu v českém základním důchodovém pojištění

Důchod se skládá ze dvou složek, a to ze základní výměry a z procentní výměry. Základní výměra je stanovena pevnou částkou stejnou pro všechny druhy důchodů. Procentní výměra důchodů (starobních a invalidních) je závislá na délce doby pojištění a výši příjmů dosažených v rozhodném období před přiznáním důchodu. Důležitými prvky konstrukce výpočtu důchodu tak jsou **délka doby pojištění, procentní sazba** za každý celý rok pojištění a **redukční hranice**, pomocí nichž se zjistí z **osobního vyměřovacího základu** (tj. měsíčního průměru úhrnu ročních vyměřovacích základů stanovených indexací vyměřovacího základu za příslušný kalendářní rok podle obecného mzdového nárůstu) **výpočtový základ**.

II.1. Pojistné

Zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, bylo od 1. 1. 1993 **do českého důchodového systému znovu zavedeno pojistné na důchodové pojištění** jako přesně vymezená platba do státního rozpočtu, sloužící k financování výplat důchodů. Pojistné je určeno stejným procentem z vyměřovacího základu (např. hrubé mzdy, příjmů ze samostatné výdělečné činnosti) a bylo zavedeno pro všechny poplatníky bez omezení maximální částkou (bez „stropu“).

Tabulka 1: Vývoj pojistné sazby

	1993 - 1995	1996 - 2003	2004+
Zaměstnavatel	20,4 %	19,5 %	21,5 %
Zaměstnanec	6,8 %	6,5 %	6,5 %
Celkem	27,2 %	26,0 %	28,0 %

Institut **maximálního vyměřovacího základu** byl navržen vládou v souvislosti s projednáváním návrhu zákona o nemocenském pojištění v květnu roku 2005. Měl být stanoven v roce 2007 ve výši 60násobku průměrné mzdy (pětinásobek měsíčně) a postupně klesat v roce 2008 na 48násobek (čtyřnásobek měsíčně) a **v roce 2009 na cílový stav 36násobek (trojnásobek měsíčně)**. Zákon byl schválen Parlamentem v březnu 2006, nicméně bez zavedení maximálního vyměřovacího základu. Ten byl **zaveden až od 1. ledna 2008** (zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů) **ve výši 48násobku průměrné mzdy** (čtyřnásobku měsíčně). Tato úprava vzhledem k relativní výši násobku mírně posílila prvek ekvivalence v důchodovém systému. V rámci protikrizových opatření a za účelem částečné eliminace výpadku příjmů z pojistného byl maximální vyměřovací základ dočasně (pouze pro rok 2010) zvýšen na šestnásobek (zákon č. 362/2009 Sb.). **Pro rok 2011 by měl, dle současně platných předpisů, opět platit maximální vyměřovací základ ve výši 48násobku průměrné mzdy (čtyřnásobku měsíčně)**.

II.2. Základní výměra

Zákon o důchodovém pojištění schválený Parlamentem v roce 1995 zavedl dvousložkovou konstrukci důchodu. První složkou je základní výměra důchodu pro všechny důchodce, která znamená návrat k principu zákona č. 99/1948 Sb. z. a n., o národním pojištění (dále jen „zákon o národním pojištění“), který naposledy před přijetím zákona o důchodovém pojištění obsahoval pevnou složku důchodu.

Starobní (invalidní) důchod se skládal **podle zákona o národním pojištění ze základní částky**, kterou tvořila jednak pevná roční částka 8 400 Kčs, jednak **pohyblivá částka 20 % průměrného ročního výdělku** za posledních pět nebo deset let podle toho, co bylo pro pojištěnce výhodnější, a **z částek zvyšovacích** (za prvních dvacet let pojištění 0,4 %, za každý další rok 0,8 % a za dobu pojištění po 60. roce věku 2 % průměrného ročního výdělku). V důchodovém systému se tak poprvé objevily redukční prvky, kdy k diferenciaci ve výši důchodu docházelo na základě rozdílného procentního zápočtu za dobu pojištění.

Zákonem o důchodovém pojištění byla základní výměra v roce 1995 do systému včleněna znovu s dvojím záměrem. Měla nahrazovat tzv. pevné zvýšení důchodu, které bylo zakotveno v předchozí právní úpravě, a současně měla **při valorizacích představovat složku důchodu valorizovanou cenově**, zatímco procentní výměra měla být zvyšována s ohledem na růst reálných mezd. Vzhledem k faktu, že základní výměra neplní ani jednu z plánovaných funkcí, a současně představuje faktor se silným dopadem na solidaritu, **lze uvažovat o snížení váhy či eliminaci tohoto prvku pro konstrukci důchodu. Tento manévr by byl plně v souladu s nálezem ÚS**. Nicméně je třeba zvážit možné komplikace při valorizaci preferující zvýšení důchodů nikoliv procentně, ale o pevnou částku.

Pokud jde o vývoj podílu základní výměry na průměrném důchodu, docházelo od jejího zavedení v roce 1996, kdy byl tento podíl na úrovni 25 %, k jeho postupnému snižování až na úroveň 18 % v roce 2007. Poté došlo k růstu tohoto podílu, a to na 23,2 % v roce 2008, resp. na 21,6 % v roce 2009:

Tabulka 2: Vývoj základní výměry (ZV) a jejího podílu na průměrném důchodu od roku 1996

	Výše ZV	Průměrný důchod	Podíl ZV
1996	1060	4213	25,2 %
1997	1260	4840	26,0 %
2007	1570	8736	18,0 %
2008	2170	9347	23,2 %
2009	2170	10027	21,6 %

Pokud jde o podíl základní výměry na celkové výši důchodu příjmově typizovaných jedinců (dále jen „PTJ“), lze konstatovat, že se zvyšujícím se důchodem klesá s tím, že u žen je vyšší než u mužů:

Tabulka 3: Podíl základní výměry v důchodech PTJ v roce 2009

	Muži	Ženy
PTJ 75 %	22,4 %	24,3 %
PTJ 100 %	20,3 %	22,0 %
PTJ 200 %	17,2 %	19,8 %

II.3. Procentní výměra

Druhou složkou důchodu je procentní výměra, jejíž výši ovlivňují především tyto faktory: **doba pojištění, výše příjmů dosahovaných v rozhodném období a redukční hranice.**

II.3.A. Doba pojištění

Prvním z uvedených faktorů, který, vedle výše příjmů dosahovaných v rozhodném období před přiznáním důchodu, určuje výši procentní výměry důchodu, je doba pojištění. Jde o dobu výdělečné činnosti vykonávané v určitém rozsahu a na základě stanoveného pracovněprávního nebo obdobného vztahu či samostatné výdělečné činnosti, za kterou je placeno pojistné. Následující tabulka ukazuje její vývoj:

Tabulka 4: Vývoj procentní sazby za rok pojištění

časový interval číslo právní úpravy	procento zápočtu za dobu pojištění		maximální procentní výměra
	do 25. roku *	od 26. roku	
1957-1964 zákon č. 55/1956 Sb.	2 %	1 %	85 %
1965-1975 zákon č. 101/1964 Sb.	2 %	1 % max. 10 %	90 %
1976-1988 zákon č. 121/1975 Sb.	2 %	1 % max. 20 %	90 %
1989-1995 zákon č. 100/1988 Sb.	2 %	1 % max. 25 %	90 %
1996-2010 zákon č. 155/1995 Sb.	1,5 %	1,5 %	bez omezení

* Základní výměra činila za 25 roků zaměstnání 50 % průměrného výdělku (až do roku 1995)

II.3.B. Náhradní doba pojištění

Pro účely důchodového pojištění se hodnotí i tzv. náhradní doby pojištění, tedy doby, kdy výdělečná činnost není vykonávána z důvodů uznaných společností a za které tedy není ani placeno pojistné či odváděna jiná platba. V minulosti postupně docházelo k rozšiřování druhů náhradních dob pojištění. **Za účinnosti zákona o důchodovém pojištění však začalo postupně docházet ke snížení jejich váhy** při posuzování nároku na důchod a při stanovení výše jeho procentní výměry.

Následující tabulka obsahuje stručný přehled druhů náhradních dob pojištění, jejich hodnocení pro výši procentní výměry důchodu¹⁾ podle současné právní úpravy

¹⁾ S účinností od 1. ledna 2010 bylo schváleno snížení rozsahu hodnocení náhradních dob pojištění i **pro nárok na starobní důchod** (zákon č. 306/2008 Sb., tzv. parametrické změny základního důchodového pojištění). Pro účely podmínky potřebné doby pojištění se náhradní doby pojištění,

(po nabytí účinnosti tzv. parametrických změn základního důchodového pojištění) a zbývající možnosti případného dalšího omezení zápočtu těchto dob:

Tabulka 5: Přehled hodnocení náhradních dob pojištění pro výši procentní výměry důchodu

druh náhradní doby pojištění	vznik nároku na důchod po 30. 9. 2010	možnosti dalších omezení
Péče o dítě do 4 let věku a o závislou osobu	hodnotí se v neomezené délce v rozsahu 100 %	Ano v úvahu přichází pouze omezit délku a rozsah započítávané doby, přestože <u>v posledním období byly prosazeny právě opačné změny</u>
Nezaměstnanost	hodnotí se vždy v rozsahu 80 % získaná: - před r. 1996 se hodnotí v neomezené délce - po r. 1995 se hodnotí po dobu výpl. dávek v nezaměst. v neomezené délce, jinak maximálně v délce 3 roků s tím, že tato doba před dosažením věku 55 let se hodnotí maximálně v délce 1 roku	Ano v úvahu přichází pouze ještě dále omezit délku a rozsah započítávané doby, přestože <u>k tomu v posledním období již došlo</u>
Ostatní náhradní doby pojištění (s výjimkou zákl. voj. sl. a civilní sl. - viz níže)	hodnotí se bez omezení délky v rozsahu 80 %	Ano jejich význam je zanedbatelný
Studium	- získané před r. 1996 o do 18. r. věku se hodnotí neomezeně, o po 18. r. věku max. v délce 6 let a rozsahu 80 % - po r. 1995 se hodnotí po 18. r. věku maximálně v délce 6 let a rozsahu 80 % - po r. 2009 se nehodnotí	Ne již se nehodnotí; v úvahu by přicházelo pouze v případě rozhodnutí o omezení <u>již získané</u> doby
Základní vojenská služba	hodnotí se bez omezení s tím, že od 24. 12. 2004 ji již nelze získat	Ne již nemůže být získána
Civilní služba	hodnotí se bez omezení délky v rozsahu 80 % s tím, že od 24. 12. 2004 ji již nelze získat	Ne již nemůže být získána

Další snížení významu náhradních dob pojištění lze realizovat dvěma způsoby (případně jejich kombinací):

s výjimkou doby péče o dítě a závislou osobu, započítávají pouze v rozsahu 80 %, a to pokud jde o doby získané po 31. 12. 2009; náhradní doby pojištění, s výjimkou doby péče o dítě a závislou osobu a býv. základní vojenské služby, získané před 1. 1. 2010 se započítávají v rozsahu 80 % až v případě důchodů, na které vznikne nárok po roce 2018.

- zavést redukci i náhradních dob pojištění získaných z titulu doby péče o dítě do čtyř let věku nebo o závislou osobu (dopad ostatních druhů náhradních dob, pokud jde o nároky z důchodového pojištění, je v podstatě zanedbatelný) a/nebo
- provést zpětnou redukci všech náhradních dob pojištění získaných v minulosti (podle právních předpisů platných v té době) v případě nově přiznávaných důchodů (v minulosti byl takový přístup částečně prosazen v případě snížení zápočtu doby studia získané před 1. lednem 1996).

Při zvažování dalšího omezení zápočtu náhradních dob pojištění z titulu péče o dítě nebo o závislou osobu pro účely důchodového pojištění je nezbytně nutné vzít v úvahu charakter těchto dob a zejména pak to, že význam může mít pouze zásadní snížení rozsahu zápočtu těchto dob. V důsledku toho však dojde k vyloučení zejména dlouhodobě pečujících osob z možnosti získat nárok na důchod. Nezbytným předpokladem pro takové rozhodnutí by proto muselo být současné přijetí provázaných opatření v jiných sociálních systémech.

II.3.C. Rozhodné období a indexace výdělků

Základem pro určení výpočtového základu je úhrn výdělků v období, za které se vypočítává osobní vyměřovací základ (rozhodné období). V minulosti docházelo pouze k mírným změnám v určení tohoto období. Výraznou **změnu přinesl až rok 1995, kdy došlo k odklonu od „výsluhového“ principu² k částečnému zavedení principu (celo)životního výdělku:**

Tabulka 6: Rozhodné období

V letech	Rozhodné období	Indexace
1948 - 1987	posledních 10 nebo 5 let, co bylo výhodnější	----
1988 - 1995	posledních 10 let a z nich 5 nejlepších ročních výdělků	----
1996	posledních 30 let (po roce 1985)	dle růstu mezd

Platná právní úprava prozatím nepředpokládá dokončení procesu přechodu k celoživotnímu výdělku.

Pro účely výpočtu důchodu se až do roku 1995, kdy byl přijat zákon o důchodovém pojištění, vycházelo ze skutečně dosažených hrubých výdělků. Tato právní úprava byla v té době vyhovující, protože jednak rozhodné období, z něhož se hrubé výdělky zjišťovaly, bylo relativně krátké (10, resp. 5, roků), a jednak v té době nedocházelo v rámci tohoto rozhodného období k zásadním „mzdovým a inflačním pohybům“.

V souvislosti se zavedením prodlužování rozhodného období, z něhož se zjišťují příjmy pro výpočet důchodu (např. pro důchody přiznávané v roce 2010 je rozhodné období 24leté určené roky 1986 až 2009), a s přihlédnutím k mzdovému vývoji bylo třeba řešit otázku úrovně příjmů dosažených v období před přiznáním důchodu v roce přiznání důchodu. Vyměřovací základy (v podstatě hrubé výdělky) dosažené v jednotlivých rocích rozhodného období se tak podle právní úpravy z roku 1995 **indexují v závislosti na obecném mzdovém vývoji**. Přitom se postupuje tak, že se úhrn vyměřovacích základů v konkrétním kalendářním roce vynásobí příslušným

² Zohledňuje jen omezený rozsah posledních výdělečných let (v extrémním případě výši poslední mzdy)

koeficientem nárůstu všeobecného vyměřovacího základu. **Koeficient nárůstu všeobecného vyměřovacího základu** se stanoví jako podíl všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok, který o dva roky předchází roku přiznání důchodu, vynásobeného přepočítacím koeficientem a všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok, za který se vypočítává roční vyměřovací základ. **Výši všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok stanoví vláda nařízením do 30. září následujícího kalendářního roku, a to ve výši průměrné měsíční mzdy zjištěné ČSÚ za kalendářní rok. Přepočítací koeficient** se stanoví jako podíl průměrné měsíční mzdy zjištěné ČSÚ za první pololetí kalendářního roku, který o jeden rok předchází roku přiznání důchodu, a průměrné měsíční mzdy zjištěné ČSÚ za první pololetí kalendářního roku, který o dva roky předchází roku přiznání důchodu. Výši přepočítacího koeficientu pro úpravu všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok, který o dva roky předchází roku přiznání důchodu, stanoví vláda nařízením do 30. září kalendářního roku, ve kterém stanoví tento všeobecný vyměřovací základ.

Pro úplnost se připomíná, že měsíční průměr úhrnu ročních vyměřovacích základů (tj. indexovaných skutečně dosažených hrubých výdělků) tvoří **osobní vyměřovací základ**, z něhož se pomocí redukčních hranic stanoví **výpočtový základ**.

II.3.D. Redukční hranice

Systém redukčních hranic, pomocí kterého se osobní vyměřovací základ upravuje na výpočtový základ, byl zaveden zákonem č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1957. Právní úprava spočívala v tom, že průměrný roční výdělek, ze kterého se vyměřovaly důchody, se až do částky 24 000 Kčs započítával v plné výši a nad tuto částku, nejvýše však do částky 60 000 Kčs, jednou třetinou; částka průměrného ročního výdělku přesahující tuto hranici nebyla zohledňována vůbec. Následující zákony č. 101/1964 Sb. a č. 121/1975 Sb. tento mechanismus převzaly.

Významnou změnu nepřinesl ani zákon č. 100/1988 Sb., který stanovil, že převyšuje-li průměrný měsíční výdělek částku 2 500 Kčs, počítá se částka 2 500 Kčs v plné výši, z částky nad 2 500 Kčs do 6 000 Kčs jedna třetina a z částky nad 6 000 Kčs do 10 000 Kčs jedna desetina; k částce nad 10 000 Kčs se nepřihlíželo. Problémem tohoto zákona z pohledu redukčního vzorce byl jeho statický charakter, odpovídající tehdejší pomalé dynamice mzdového a cenového vývoje.

Tabulka 7: Výše redukčních hranic (RH) a jejich poměr k průměrnému měsíčnímu výdělku vypočtenému z průměrné mzdy za posledních 5 let

	1.RH	2.RH	Strop	1.RH	2.RH	Strop
1957	2 000	5 000	5 000	162 %	404 %	404 %
1975	2 000	5 000	5 000	86 %	216 %	216 %
1987	2 000	5 000	5 000	66 %	165 %	165 %
1988	2 500	6 000	10 000	81 %	194 %	323 %
1995	2 500	6 000	10 000	43 %	102 %	171 %

* Hodnoty v Kčs (resp. v Kč pro rok 1995)

„...Zatímco u důchodů vypočtených z výdělku do 2 000 Kčs je tato relace přiměřená a pohybuje se kolem 70 % hrubého výdělku, dochází u středních a vyšších výdělků k jejímu značnému poklesu. Redukce výdělku od 2 000 Kčs se

v době svého zavedení týkala necelých 10 % pracujících a hranice 5 000 Kčs pouze 0,02 % pracujících. V současné době je však výdělek redukován již více než 80 % pracujících.“ (Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 100/1988 Sb.)

Tuto skutečnost, která byla příčinou zvyšující se nivelizace důchodů, od zavedení redukčních hranic koncem padesátých let minulého století až do roku 1990 ukazuje následující tabulka:

Tabulka 8: Rozložení počtu pracujících podle výše mzdy (v procentech)

Hrubá mzda v Kčs	1960	1970	1980	1985	1990 *
méně než 2 000	87	56	24	21	18
2 001 - 5 000	13	43	73	73	74
nad 5 000	0	1	3	6	8

* Odhad na základě statistického šetření z roku 1984

Zdroj: Důvodová zpráva k návrhu zákona 100/1988 Sb.

Pevně stanovená výše redukčních hranic však za nových podmínek začala od roku 1991 dále výrazně deformovat úroveň redukční hranice v porovnání s mzdovým vývojem. Zákon č. 155/1995 Sb. proto zavedl právní úpravu dynamickou, která reaguje na obecný mzdový vývoj a řada prvků konstrukce výpočtu důchodu, včetně nově definovaných redukčních hranic, se v závislosti na tomto vývoji každoročně mění.

V ust. § 15 zákona o důchodovém pojištění bylo stanoveno, že od 1.1.1996 je výpočtovým základem osobní vyměřovací základ, pokud nepřevyšuje částku 5 000 Kč. Převyšuje-li osobní vyměřovací základ částku 5 000 Kč, stanoví se výpočtový základ tak, že **částka 5 000 Kč se počítá v plné výši, z částky osobního vyměřovacího základu nad 5 000 Kč do 10 000 Kč se počítá 30 % a z částky osobního vyměřovacího základu nad 10 000 Kč se počítá 10 %**. Neexistuje žádná horní hranice výpočtového základu.

Redukční hranice byly, podobně jako základní výměra, nastaveny tak, aby pokud možno nedošlo k výrazným výkyvům v úrovni nově přiznávaných důchodů v porovnání s důchody dle předchozí právní úpravy. **Výše redukčních hranic byla do roku 2009 pravidelně upravována** tak, aby odpovídajícím způsobem reagovala na vývoj nominálních mezd a zároveň nezpůsobovala neodůvodněné rozdíly ve výši důchodů:

Tabulka 9: Přehled předpisů měnících parametry od roku 1996

Redukční hranice, VVZ	Valorizace
nař. vl. č. 255/1996 Sb.	nař. vl. č. 19/1996 Sb.
	nař. vl. č. 218/1996 Sb.
nař. vl. č. 254/1997 Sb.	nař. vl. č. 129/1997 Sb.
nař. vl. č. 234/1998 Sb.	nař. vl. č. 104/1998 Sb.
nař. vl. č. 228/1999 Sb.	nař. vl. č. 64/1999 Sb.
nař. vl. č. 375/2000 Sb.	nař. vl. č. 353/2000 Sb.
nař. vl. č. 346/2001 Sb.	nař. vl. č. 345/2001 Sb.
nař. vl. č. 439/2002 Sb.	nař. vl. č. 438/2002 Sb.
nař. vl. č. 338/2003 Sb.	nař. vl. č. 337/2003 Sb.
nař. vl. č. 521/2004 Sb.	nař. vl. č. 565 /2004 Sb.
nař. vl. č. 414/2005 Sb.	nař. vl. č. 415/2005 Sb.
nař. vl. č. 462/2006 Sb.	nař. vl. č. 461/2006 Sb.
nař. vl. č. 257/2007 Sb.	nař. vl. č. 256/2007 Sb.
nař. vl. č. 365/2008 Sb.	nař. vl. č. 211/2008 Sb.
	nař. vl. č. 363/2008 Sb.

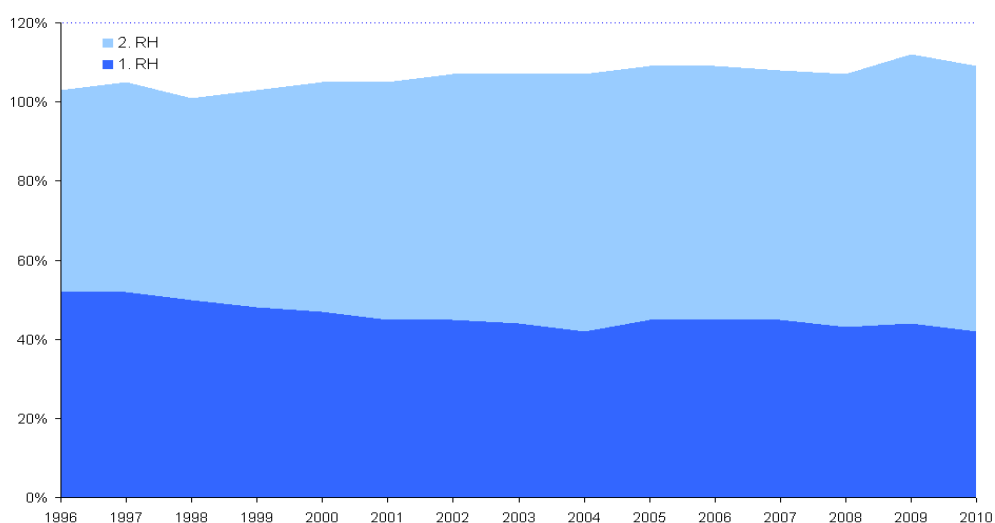
Tento mechanismus zavedl do systému potřebnou dynamiku, jak ukazuje následující tabulka. Mezi lety 1996 a 2010 se první redukční hranice posunula z 52 % průměrné mzdy na 42 % a zároveň došlo k posunu druhé redukční hranice z 103 % na 109 %. To vedlo k postupnému snižování míry zápočtu dosahovaných příjmů (např. u jedince s průměrným příjmem činil poměr výpočtového a osobního vyměřovacího základu v roce 1996 66,4 % a v roce 2010 již pouze 59,4 %). Na druhou stranu došlo k mírnému rozšíření pásma mezi redukčními hranicemi a tím i zvýšení rozdílů mezi důchody přiznávanými pro různé příjmové skupiny.

Tabulka 10: Výše redukčních hranic od roku 1996 a jejich poměr k průměrné mzdě

	1.RH	2.RH	1.RH	2.RH
1996	5 000 Kč	10 000 Kč	52 %	103 %
1997	5 600 Kč	11 200 Kč	52 %	105 %
1998	5 900 Kč	11 800 Kč	50 %	101 %
1999	6 100 Kč	13 000 Kč	48 %	103 %
2000	6 300 Kč	14 200 Kč	47 %	105 %
2001	6 600 Kč	15 300 Kč	45 %	105 %
2002	7 100 Kč	16 800 Kč	45 %	107 %
2003	7 400 Kč	17 900 Kč	44 %	107 %
2004	7 500 Kč	19 200 Kč	42 %	107 %
2005	8 400 Kč	20 500 Kč	45 %	109 %
2006	9 100 Kč	21 800 Kč	45 %	109 %
2007	9 600 Kč	23 300 Kč	45 %	108 %
2008	10 000 Kč	24 800 Kč	43 %	107 %
2009	10 500 Kč	27 000 Kč	44 %	112 %
2010	10 500 Kč	27 000 Kč	42 %	109 %

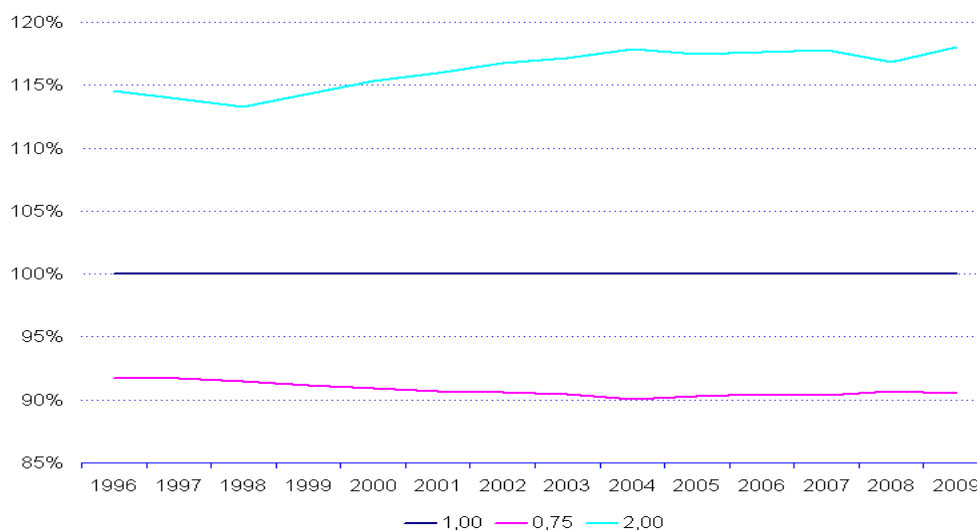
Drobné změny v nastavení soustavy redukčních hranic vedly od roku 1996 k mírnému nárůstu zásluhovosti dávkové strany důchodového systému:

Graf 1: Vývoj redukčních hranic od roku 1996 v poměru k průměrné mzdě



Tento vliv je částečně eliminován solidárním působením základní výměry. Celkovým výsledkem je tedy pouze nepatrné zvýšení ekvivalence. Graf 2 zobrazuje porovnání náhradového poměru pro různé příjmově typizované jedince (PTJ)³. Zachycuje vývoj důchodu jedinců s různě vysokými příjmy v porovnání s jedincem pobírajícím průměrnou mzdu. Mírně narůstající vzdálenost mezi křivkami dokládá uvedený nepatrný nárůst zásluhovosti.

Graf 2: Porovnání náhradového poměru pro různé PTJ



Ke stanovení částek redukčních hranic je zmocněna zákonem o důchodovém pojištění vláda ČR. Toto zmocnění provádí svým nařízením. Původně od roku 1996 byla v zákoně určitá pravidla pro rozhodnutí vlády: ke zvýšení částek redukčních hranic muselo dojít, pokud od posledního stanovení těchto částek byly procentní výměry vyplácených důchodů zvýšeny aspoň o 5 %, přičemž tyto částky se musely zvýšit nejméně o třetinu procent, o něž byly zvýšeny procentní výměry

³ Příjmově typizovaný jedinec představuje modelový případ účastníka systému, který začíná pracovat ve 20 letech, do důchodu odchází při dosažení zákonem stanovených věkových hranic a po celou kariéru vydělává x-násobek průměrné mzdy.

vyplácených důchodů v období od posledního stanovení těchto částek, nejvýše však o tato procenta; byla zde tedy povinnost vlády stanovit tyto částky a přitom musela vycházet ze zvýšení procentní výměry důchodů.

Již v roce **1997** však bylo rozhodnuto o určitém uvolnění, pokud jde o rozhodování o úpravách částek redukčních hranic tak, že vláda mohla (nikoliv musela jako dosud) částky redukcí zvýšit, pokud od předchozího stanovení těchto částek, byly vyplácené důchody zvýšeny aspoň o 5 %.

V roce **2001** pak došlo k dalšímu „rozvolnění“ právní úpravy - byla zrušena vazba rozhodování o částkách redukčních hranic na zvýšení důchodů aspoň o 5 % a vláda tedy může rozhodnout v této věci bez jakýchkoliv pravidel. Uvedený **stav, kdy významné parametry důchodového systému je možné stanovit nahodile (libovolně), je jedním z argumentů ÚS při rozhodování o zrušení sporného § 15.** „...kritérium přiměřenosti zvoleného prostředku (míra redukce) v dané právní úpravě zcela absentuje, přičemž stanovené redukční hranice a procentní sazby nesou znaky čiré libovůle zákonodárce...“ (bod 6 nálezu ÚS)

Ukazuje se tak, že současná právní úprava stanovování redukčních hranic nařízením vlády bez jakýchkoliv pravidel není zcela konformní z hlediska ústavnosti. Přesto dosud nebyl prostor pro stanovení redukčních hranic svévolně zneužit – mj. i proto, že bylo nutné zachovat v maximální míře plynulou návaznost přiznaných důchodů na přelomu roku (do 31.12. a od 1.1.) a tím minimalizovat rozdíly ve výši důchodů.

III. Současný stav českého základního důchodového pojištění

Státní povinné základní důchodové pojištění je dávkově definované a průběžně financované. Je univerzální a zabezpečuje všechny ekonomicky aktivní osoby, právní úprava je jednotná pro všechny pojištěnce, neexistují speciální odvětvová schémata. Pouze v oblasti organizačního a administrativního zabezpečení platí určité odchylky pro tzv. silové resorty (vojáci, policisté, celníci, hasiči). Příspěvková sazba činí 28 %, úspěšnost výběru pojistného se pohybuje mezi 98 a 100 %, počet důchodců činí 2,8 mil. a vyplácí se více než 3,4 mil. důchodů. Od roku 2004 se daří držet relaci důchodu k hrubé mzdě na úrovni kolem 41 % a zvyšovat reálnou hodnotu důchodů, výdaje systému v roce 2009 činily 9,3 % HDP.

V současné době pobírá důchod ze základního důchodového pojištění více než 99 % obyvatel ve věku vyšším, než je zákonná věková hranice pro nárok na starobní důchod. Relativní příjmová situace starších osob se pohybuje těsně pod úrovní průměru zemí EU25, kdy mediánový příjem⁴ osob starších 65 let dosahuje úrovně 79 % mediánového příjmu skupiny 0 – 64 let (u EU25 je to 88 %), přičemž u mužů je to 80 % (EU25 – 92 %) a u žen 78 % (EU25 – 86 %). Při srovnání příjmů⁵ osob v prvních letech v důchodu a těsně v předdůchodovém věku⁶ je ČR těsně nad úrovní průměru EU25 (51 vs. 50 %, u mužů 48 vs. 53 % a u žen 55 vs. 49 %).

Základní důchodové pojištění vytváří předpoklady, aby jím byla pokryta celá populace, a to bez ohledu na charakter průběhu ekonomické aktivity. Náhradní doby pojištění, které se započítávají pro důchodové nároky (jde o období, kdy pojištěnec není aktivní na trhu práce a neplatí pojistné, ale získává důchodové nároky), nevyklučují z účasti na pojištění ani osoby s přerušovanou profesní kariérou. Univerzalita základního důchodového pojištění pro všechny osoby ve věku ekonomické aktivity nevytváří prostor pro jejich rozdílné postavení z důvodů charakteru zaměstnání, pohlaví atd. Tato univerzalita umožňuje uplatnění příjmové solidarity v systému, a to v rámci celé společnosti.

Kromě solidarity osob ekonomicky aktivních s osobami, které ekonomicky aktivní nejsou, prostřednictvím náhradních dob pojištění je dalším typem solidarity uvnitř jedné generace příjmová solidarita. Ta vede k vyšší míře náhrady předdůchodových příjmů u osob s dlouhodobě nízkými příjmy s tím, že se zvyšujícími se příjmy míra náhrady klesá. Uplatnění principů solidarity v základním důchodovém pojištění umožňuje zabránit sociálnímu vyloučení některých skupin obyvatel a jejich ohrožení chudobou (míra chudoby starších osob v ČR je nejnižší ze všech členských zemí EU), naproti tomu může nadměrná solidarita působit jako demotivační faktor pro účast v základním důchodovém pojištění. Při zvažování míry ekvivalence v základním důchodovém pojištění bude proto třeba zajistit, aby existoval přiměřený kompromis mezi mírou solidarity a motivací účastnit se pojištění (setrvat na legálním trhu práce).

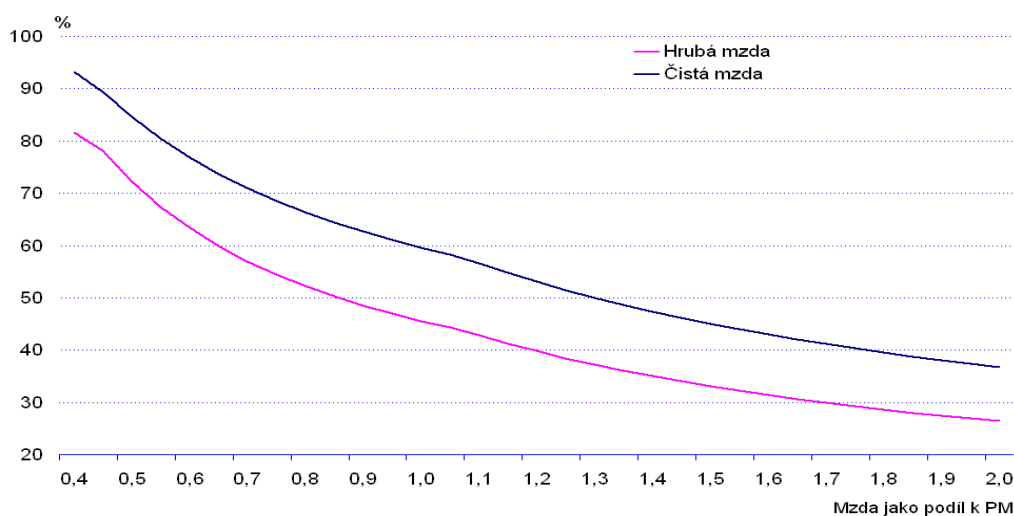
Takto nastavený systém vyžaduje poměrně vysokou pojistnou sazbu, která patří mezi nejvyšší v členských státech EU - 28 % hrubého příjmu (21,5 % zaměstnavatel, 6,5 % zaměstnanec).

⁴ Jde o vyrovnaný disponibilní příjem

⁵ Jde o nevyrovnaný příjem

⁶ Věkové skupiny 65 – 74 let a 50 – 59 let.

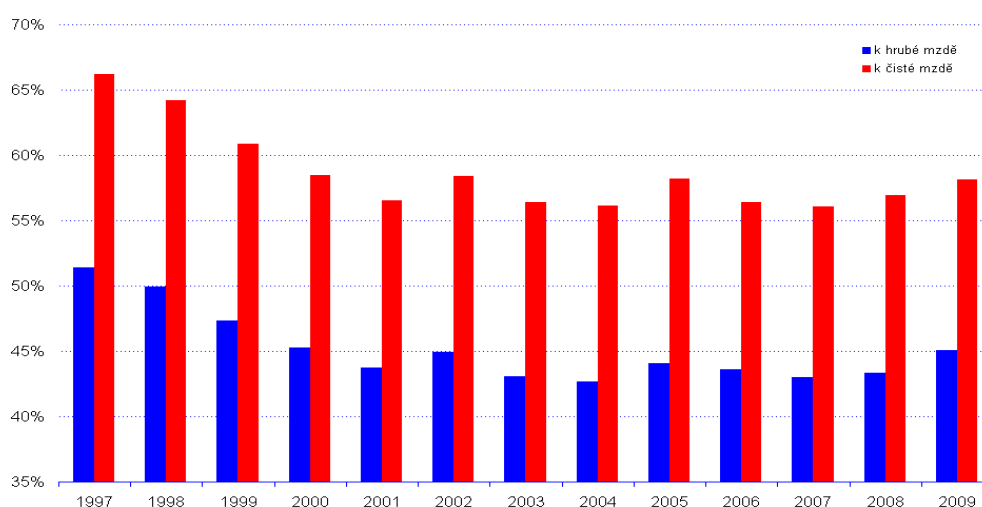
Graf 3: Relace nově přiznaného důchodu k předdůchodové mzdě



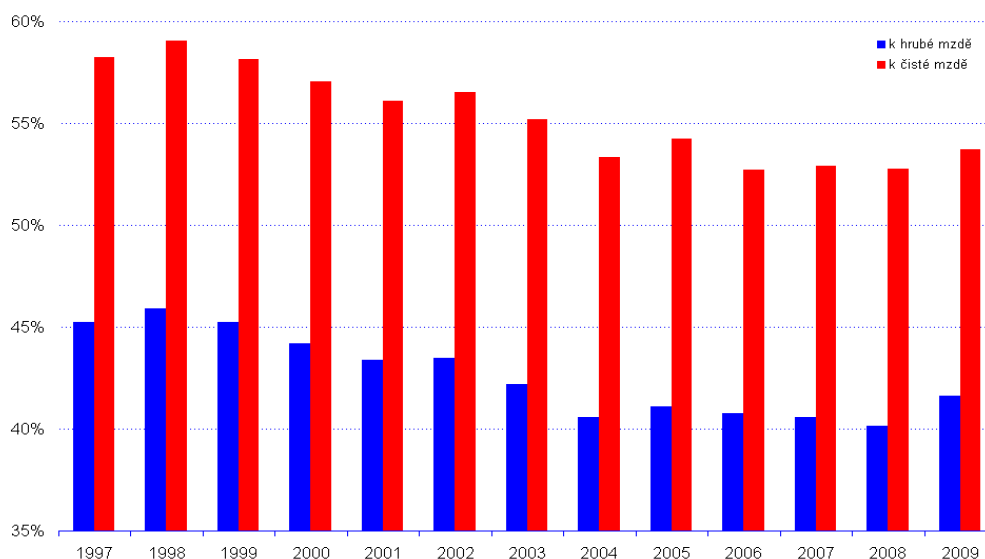
Jak ukazuje *Graf 3*, náhradový poměr klesá s růstem výše předdůchodové mzdy. Pro příjem ve výši půl násobku průměrné hrubé mzdy činí náhradový poměr téměř 80 %, následně pak prudce klesá. Při dvounásobku průměrné hrubé mzdy činí zhruba 28 %.

Konstrukce výpočtu důchodu ze základního důchodového pojištění obsahuje řadu prvků, jejichž hodnota se každoročně mění, takže je ve výši přiznávaných důchodů zohledňován obecný mzdový vývoj, a proto se po počátečním poklesu tohoto ukazatele od roku 2000 daří udržovat relativně stabilní náhradový poměr u průměrných důchodů. Následující grafy porovnávající průměrné vyplácené důchody k průměrné mzdě v zásadě s mírným zpožděním kopíruje vývoj nově přiznaných důchodů, přičemž zahrnutí většího počtu důchodů přiznaných v různých letech rovněž způsobuje plynulé, mírné změny relace.

Graf 4: Relace průměrného nově přiznaného důchodu k průměrné hrubé a čisté mzdě



Graf 5: Relace průměrného vypláceného důchodu k průměrné hrubé a čisté mzdě



Důchod se skládá ze dvou složek. První z nich je základní výměra důchodu. Ta je přiznávána všem důchodcům ve stejné výši 2170 Kč. Druhou složku důchodu tvoří procentní výměra. Její výše je závislá na době pojištění a průměrné výši výdělku za rozhodné období, minimálně činí 770 Kč.

Solidaritě a ekvivalenci důchodového systému ovlivňují nejen redukční hranice či maximální vyměřovací základ pro odvod pojistného, ale i řada dalších prvků:

Tabulka 11: Přehled faktorů a jejich dopad na ekvivalenci/solidaritě

Faktor		Dopad	
		Snížení	Zvýšení
1	Maximální vyměřovací základ pro odvod pojistného	Ekvivalence	Solidarita
2	Zápočet náhradní doby	Ekvivalence	Solidarita
3	Minimální doba pojištění	Solidarita	Ekvivalence
4	Důchodový věk	Mezigenerační solidarita	
5	Základní výměra	Ekvivalence	Solidarita
6	Délka rozhodného období	Prodloužení posiluje vazbu mezi odvody do systému a dávkou	
7	Vyloučené doby	Omezení posiluje vazbu mezi odvody do systému a dávkou	
8	Fiktivní příjem započítávaný za náhradní doby	Z obecného hlediska neutrální opatření	
9	Redukční hranice	Solidarita	Ekvivalence
10	Procento za rok pojištění	Solidarita	Ekvivalence

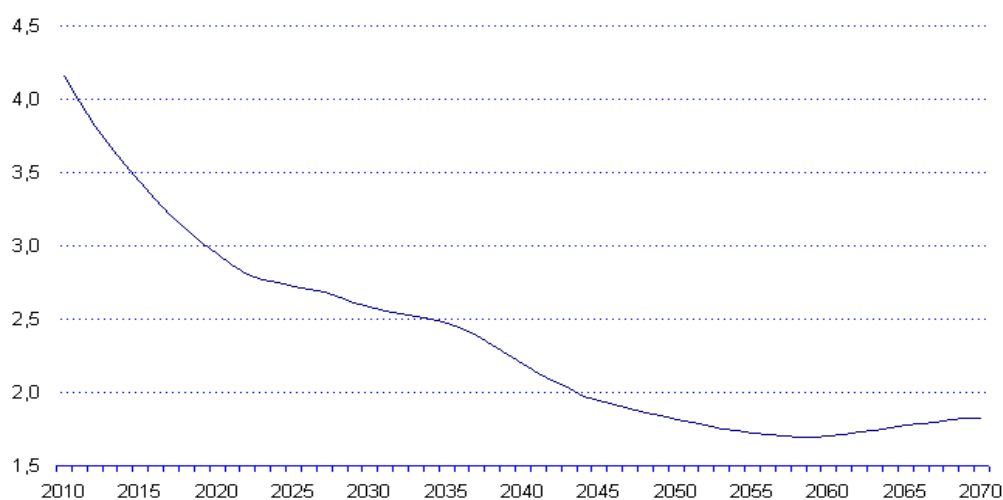
Aktuální hodnoty jednotlivých parametrů potřebných pro výpočet důchodu jsou uvedeny v následující tabulce:

Tabulka 12: Nastavení systému – současný stav (2010)

Maximální vyměřovací základ pro pojistné	600 % průměrné mzdy
Rozhodné období	30 let (počítá se od roku 1986)
Základní výměra	2 170 ⁷
Zápočet za každý rok pojištění	1,5 %
1. Redukční hranice	10 500 ⁸
2. Redukční hranice	27 000
Zápočet do 1. redukční hranice	100 %
Zápočet do 2. redukční hranice	30 %
Zápočet nad 2. redukční hranici	10 %
Krácení předčasných důchodů	0,9 % (1,5 % nad 720 dní)
Navýšení při přesluhování (za každých 90 kal. dnů)	1,5 %

Z následujícího grafu je patrné, že zatímco v současné době připadají na jednu osobu starší 65 let více než 4 jedinci ve věku mezi 20 až 64 lety, pak v roce 2060 to bude pouze 1,7 jedinců. Po roce 2060 se očekává postupné ustálení těsně pod hranicí 2 osob ve věku mezi 20 a 64 lety na jednu osobu starší 65 let.

Graf 6: Podíl počtu osob ve věku 20 až 64 let k počtu osob ve věku nad 65 let



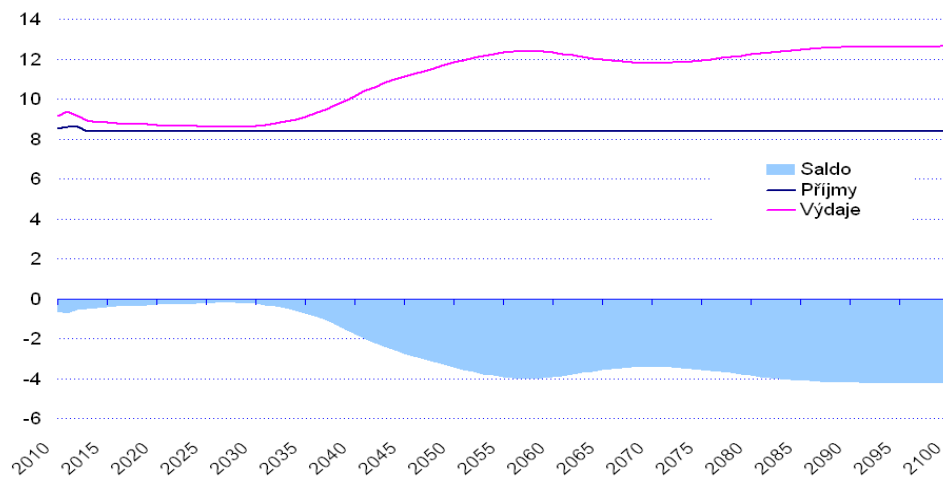
Zdroj: Prognóza populačního vývoje 2010 – 2070, Burcin, Kučera, 2010

Jak ukazuje následující graf, je základní důchodové pojištění v současném nastavení dlouhodobě finančně neudržitelné. **Již dnes je systém v nerovnováze. V roce 2009 činily výdaje na důchody více než 330 mld. Kč, což vzhledem k vybranému pojistnému ve výši 301 mld. Kč tvořilo deficit zhruba 30 mld. Kč.**

⁷ Výše základní výměry je pravidelně valorizována a může být také zvýšena nařízením vlády

⁸ Výše jednotlivých redukčních hranic může být upravena nařízením vlády

Graf 7: Příjmy, výdaje a saldo základního důchodového pojištění v % HDP⁹



Nepoměr mezi příjmy a výdaji se v důsledku především demografických změn bude v budoucnu výrazně prohlubovat. Tento stav vylučuje přijmout řešení, které by tuto nerovnováhu dále zvyšovalo. Takové řešení by prohloubilo finanční neudržitelnost a zároveň oslabilo vazbu příspěvků a dávek a šlo by tedy proti nálezu ÚS.

⁹ Právní stav platný po 1. lednu 2010, za předpokladu valorizace na zákonem stanoveném minimu a úpravě parametrů důchodového vzorce v souladu se mzdovým vývojem.