

Zelená kniha o státních důchodech a jejich zvyšování

Text pracovního týmu č. 2 „Důchodový věk a valorizace důchodů“

Odborné komise pro důchodovou reformu určený k veřejné diskusi

Praha, srpen 2015

Obsah

1. Úvodem	2
2. Stanovení výše starobních důchodů v okamžiku jejich přiznávání	3
3. Základní výměra důchodu	5
<i>Otázky k základní výměře důchodů</i>	5
4. Procentní výměra důchodu	6
<i>Otázky k procentní výměře důchodů</i>	6
<i>Otázky ke vztahu základní a procentní výměry důchodů</i>	6
5. Zvyšování již vyměřených důchodů	7
<i>Otázky ke zvyšování již vyměřených důchodů</i>	9
6. Volný komentář	9
7. Závěrečná poznámka	9

1. Úvodem

Druhý ze šesti cílů *Odborné komise pro důchodovou reformu*, ustavené na základě programového prohlášení vlády ČR, zní takto: „**Navrhnout takovou podobu valorizačního mechanismu, který zajistí úměrnou a důstojnou výši důchodu po celou dobu jeho výplaty.**“ Přípravy tohoto návrhu se ujal pracovní tým č. 2. Diskuse na půdě uvedeného týmu vyústily do návrhu zpracovat **Zelenou knihu o státních důchodech a jejich zvyšování**. Tuto knihu nabízíme jako nástroj, který nabízí občanům, odborníkům i politikům možnost vyjádřit se k tomu, jakým způsobem v budoucnu k valorizaci přistupovat. Výsledky takto zprostředkované veřejné diskuse poslouží jako jedna z opor, které uvedený pracovní tým a následně *Odborná komise pro důchodovou reformu* využijí při přípravě příslušného návrhu pro vládu.

Je zřejmé, že problematiku valorizace důchodů nelze oddělovat od dalších významných parametrů a souvislostí celého důchodového systému. Zmiňme například procesy demografické reprodukce a stárnutí, mění se doby dožití, doby pobírání důchodu, doby prožité ve zdraví, dlouhodobé udržitelnosti celého důchodového systému (včetně té fiskální) atd. Při zpracování výsledků veřejné diskuse bude pracovní tým tyto souvislosti vést v patrnosti tak, aby formulované návrhy bylo možno organicky uplatnit v kontextu úprav důchodového systému jako celku (v souladu s cíli Mandátu *Odborné komise pro důchodovou reformu*). S výsledky se budete moci seznámit na webové stránce www.duchodova-komise.cz, kde také najdete stávající návrhy a podklady komise.

Přiměřený a udržitelný důchodový příjem pro občany ČR i v budoucnu patří mezi společenské priority. Splnit takový cíl ve stárnoucí společnosti představuje výjimečně náročný úkol. Většina členských států EU se na něj snaží připravit prostřednictvím důchodových reforem.¹ Obecné výchozí problémy českého penzijního systému jsou v podstatě shodné s problémy v jiných zemích. Situace v českém penzijním systému je však velmi specifická. Zde odhlédneme od existence 3. penzijního pilíře, který v důchodovém zabezpečení zatím nehraje žádnou významnější roli. Zaměříme se na problematiku stanovení a zvyšování státních důchodů v kontextu celého českého „důchodového pojištění“. Stanovení výše starobních důchodů ve vztahu k předchozí pracovní i životní kariéře v okamžiku jejich přiznávání a zvyšování již vyměřených důchodů (v českém kontextu nazývané valorizací) jsou typickými problematikami, jejichž řešení by mělo vycházet ze znalosti širších souvislostí penzijního i celého sociálního systému a z dostatečné veřejné diskuse, ke které by měla přispět i tato Zelená kniha.

Zásadní východiska pro současnou podobu důchodového systému v České republice je třeba hledat ve vývoji systému sociálního zabezpečení, který vycházel primárně ze

¹ Zelená kniha na cestě k přiměřeným, udržitelným a spolehlivým důchodovým systémům v Evropě. Brusel: Evropská komise, 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0365:FIN:CS:PDF>

zabezpečovacího principu a byl v zásadě založen 1. ledna 1996, kdy nabyl účinnosti zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

V souvislosti se socioekonomickým vývojem státu a pohybem některých makroekonomických ukazatelů (zejména inflace) se rovněž vytvářely mechanismy, které umožňovaly tento socioekonomický vývoj zohlednit při samotném výpočtu výše důchodové dávky, a pomocí kterých se již přiznané dávky z důchodového pojištění (zabezpečení) postupně navyšovaly. Je třeba podotknout, že některé důchodové dávky mohou být vypláceny i desítky let a jejich reálná hodnota by po většinu doby jejich pobírání bez aplikace mechanismu valorizace pro vyrovnání důsledku inflačního vývoje ekonomiky klesala.

Důchody poskytované podle zákona o důchodovém pojištění jsou státními důchody, jde o (největší) veřejný výdajový program, se všemi možnými výhodami i nevýhodami tohoto uspořádání. Praktickým důsledkem tohoto stavu je skutečnost, že výdaje státního rozpočtu na státní důchody jsou sice „mandatorními“ (povinnými) výdaji státu, lze je ovšem částečně měnit (nově vyhlášovat) každý rok v rámci zákona o důchodovém pojištění. V případě, že hrozí vznik nadměrného schodku státního rozpočtu, tak může dojít ke stagnaci nebo i ke snížení výdajů na důchody. Tak tomu občas bývá v zemích s podobným systémem státních důchodů, tak to známe i u nás z uplynulých let. Přesto, že v dané zemi platí pravidla automatické indexace, např. podle vývoje cen, může dojít k jejich suspendování v daném fiskálním roce.

2. Stanovení výše starobních důchodů v okamžiku jejich přiznávání

Reálná hodnota průměrného starobního důchodu u nás v první polovině 90. let klesla o 20 až 25 %, přičemž reálná hodnota příjmů z ekonomické aktivity sice v důsledku inflace poklesla také, ale ne tak výrazně. Po důchodové reformě 1996 pak docházelo k pozvolnému zvyšování reálné hodnoty důchodů. Konstrukce důchodů doznala tehdy mnoha změn. Všechny důchody mají od roku 1996 dvě části: jednotnou „**základní výměru**“ **důchodu** a na předchozích výdělcích částečně závislou „**procentní výměru**“ **důchodu**. Procentní výměra starobního důchodu převzala předchozí techniku krácení vyšších výdělků při výpočtu osobního vyměřovacího základu, uplatnila ji však (ve srovnání s obdobím před rokem 1989) podstatně intenzivněji, což se nutně projevilo směrem k výrazné nivelizaci českých starobních důchodů (porovnávalo s důchody v dalších srovnatelných zemích). Zatímco dříve byl redukován výdělek zaměstnance od hranice na úrovni 75 % průměrné celostátní mzdy (dále PM), od roku 1996 platila první redukční hranice 5 000 Kč, což bylo asi 52 % PM. Druhá redukční hranice byla v roce 1989 na úrovni 181 % PM, od roku 1996 již jen 10 000 Kč, tj. asi 103 % PM. Redukční koeficienty přitom zůstaly téměř stejné – do první hranice bez redukce, pak se zápočet výdělků přes první redukční hranici prováděl ve výši jedné třetiny (1989), resp. 30 % (od 1996) a nad druhou redukční hranici byla redukce na pouhých 10 % výdělků pojištěnce v obou uvedených obdobích.

Systém redukčních hranic a navazujících zápočtových koeficientů, platných u nás od roku 1996, vykazuje významnou podobnost s veřejným penzijním systémem v USA, platným pro soukromý sektor. V literatuře se lze setkat se zařazením amerického systému veřejných penzí do skupiny zemí beveridgeovského typu penzí, tedy zemí s výhradním či převažujícím rovným (univerzálním) důchodem. Nivelizaci starobních důchodů vyčísluje OECD pomocí **indexu progresivity**, kdy hodnota 100 znamená „modelový“ rovný důchod a hodnota 0 je „modelové“ pojištění s plnou závislostí důchodu na předchozích výdělcích. Podle údajů publikovaných v roce 2013 činil index progresivity v Česku 62,2, v USA 42,6, v Německu 26,8, na Slovensku 13,9, v Polsku dokonce extrémních 1, když celkový průměr za OECD pak byl 39.² Podle těchto údajů je tedy české „důchodové pojištění“ velmi solidární, převážně beveridgeovského typu.

Ústavní soud ČR proto vydal v roce 2010 nález, který tehdejší redukční hranice a zápočtové koeficienty u dříve nejvyšších příjmů vyhodnotil jako protiústavní, a to na základě argumentace, že ve svých důsledcích a v kombinaci s ostatními parametry a stávající konstrukcí důchodového systému u osob s vysoce nadprůměrnými příjmy z ekonomické aktivity negarantují dostatečně ústavně zaručené právo na přiměřené hmotné zabezpečení (podle čl. 30, odst. 1, Listiny základních práv a svobod), což vede k neakceptovatelné nerovnosti mezi různými skupinami důchodových pojištěnců. Z tohoto důvodu Ústavní soud zrušil §15 zákona o důchodovém pojištění, v němž byly redukční hranice a zápočtové sazby obsaženy, a to k 30. 9. 2011. Tehdejší česká vláda se rozhodla v reakci na tento nález pro změnu několika parametrů stávajícího „důchodového pojištění“. Tak došlo k „malé“ důchodové reformě, při níž byly změněny redukční hranice a navazující zápočtové sazby; tyto parametry byly nově stanoveny tak, aby došlo k jistému posílení principu ekvivalence mezi výší důchodů a předchozích výdělků. Při této malé důchodové reformě došlo v podstatě ke zrušení druhé redukční hranice, resp. druhá redukční hranice se téměř ztrojnásobila: ze 109 % PM v roce 2010 na 400 % v roce 2015 (po skončení přechodného období 2011-2014), čili splynula s výdělkovým stropem 400 % PM. Klíčovým parametrem pro závislost penze na výdělku je tak již jen první redukční hranice, která byla nově i parametrizována na 44 % průměrné mzdy. Výdělek nad tuto hranici se při kalkulaci procentní výměry starobního důchodu započítává (pouze) 26 %, do této hranice 100 %. První redukční hranice s nízkými parametry (výše 44 % PM a zápočet 26 % nad 44 % PM) je tak i nadále rozhodující skutečností pro charakteristiku českého „důchodového pojištění“ jako systému beveridgeovského typu.

Pokud důchodce rozdělíme podle počtu do deseti početně stejně zastoupených skupin, pak důsledkem této operace je zachování výše nově přiznávaných důchodů ve vztahu k předchozím výdělkům u nejnižšího příjmového decilu, tedy žádná změna u 10 % osob s nejnižšími důchody, mírné snížení nově přiznávaných důchodů u druhého až devátého příjmového decilu, a to ve prospěch výraznějšího zvýšení nově přiznávaných důchodů

² Pensions at a Glance 2013. OECD and G20 Indicators. OECD Publishing.

u nejvyššího, desátého příjmového decilu s tím, že celkové nároky na výdaje důchodového systému zůstaly rozpočtově neutrální.

3. Základní výměra důchodu

Při tzv. malé důchodové reformě byla parametrizována **základní výměra všech důchodů na úrovni 9 % průměrné mzdy (PM)**. Tím je dána i každoroční indexace této základní výměry – při platném znění zákona o důchodovém pojištění je úkolem ministerstva práce a sociálních věcí vždy včas určit výši základní výměry pro příští kalendářní rok, tj. vypočítat ji podle pravidel obsažených v zákoně.

Systém sociálního důchodového pojištění musí být sociálně účinný a udržitelný jako celek i ve volbě způsobu zvyšování důchodů. U nás máme systém státních důchodů financovaných ze státního rozpočtu, což může být v konkrétních podmínkách a z pohledu důchodců výhodou i nevýhodou; ve výsledku důchody totiž závisí na celkových fiskálních možnostech státu a samozřejmě i na fiskální politice – jde o to, zda vládní politikou je zvyšování státních penzí (zde základní výměry důchodu) podle vývoje spotřebitelských cen, mezd či případně i jakkoliv směrem nahoru i dolů. Česká základní výměra se sazbou 9 % PM je ve světě ojedinělou. Za celou uplynulou dobu nebyla zvýšena. Lze to interpretovat tak, že se tomuto parametru nepřikládá praktický význam. 2 400 Kč měsíčně stanovených pro rok 2015 je významná částka pro důchodce, nestačí však na obživu, a to ani po započítání minimální částky procentní výměry důchodu ve výši 770 Kč). V součtu činí celková minimální výše starobního důchodu letos 3 170 Kč, což je necelých 12 % průměrné mzdy, o něco méně než životní minimum jednotlivce, které je u samostatně žijící osoby je o 240 Kč vyšší, činí 3 410 Kč měsíčně. Existenční minimum (které se neuplatňuje na seniory) činí 2 200 Kč. Tyto částky přitom nezahrnují náklady na bydlení, které jsou podstatně vyšší. Starobním důchodcům s nejnižšími důchody tak základní výměra státních penzí v současnosti neposkytuje dostatečné prostředky k důstojnému životu.

Základní výměru je možné buďto podstatně zvýšit třeba tak, aby byla alespoň na úrovni životního minima, nebo naopak úplně zrušit. Pokud by se zvolila varianta významného zvýšení základní výměry, pak toho lze dosáhnout postupným způsobem - např. prostřednictvím valorizace, která bude rychlejší, než bude růst mezd. Toto rozhodnutí záleží na účelu, který má pevná výměra plnit. Jednou z možností je považovat ji za minimální hranici ochrany před nouzí.

Otázky k základní výměře důchodů:

<p><i>O1. Považujete základní výměru důchodů za potřebnou složku starobních a dalších důchodů v Česku? Ano, proč? / Ne, proč?</i></p>

- O2. *Pokud ano, jakou hodnotu základní výměry ve vztahu k průměrné mzdě považujete za správnou? Proč?*
- O3. *Pokud ano, bylo by žádoucí stanovit výši základní výměry ještě jinak než vztahem k průměrné mzdě? Proč a jak?*

4. Procentní výměra důchodu

Z konstrukce procentní výměry českého starobního důchodu nevyplývá žádná konkrétní indexace této výměry. I zde ale musíme zopakovat obecnou podmínku sociální účinnosti a udržitelnosti penzijního systému, která se v českých podmínkách (státní důchody, financované ze státního rozpočtu) přetváří na podmínku celkové fiskální udržitelnosti veřejných financí jako takových, se všemi výhodami a nevýhodami takového uspořádání. Přitom je ovšem nutné, jak upozornil Ústavní soud, uplatňovat kritérium zásluhovosti ve vztahu k předchozím příspěvkům pojištěnců do systému sociálního pojištění.

Otázky k procentní výměře důchodů:

- O4. *Považujete za potřebné zachovat minimální hranici výměry? Ano, proč? / Ne.*
- O5. *Pokud ne, považujete za vhodné zvednout (případně snížit či odstranit) minimální hranici procentní výměry starobního důchodu? Proč a na kolik?*
- O6. *Považujete stanovení první redukční hranice na úrovni 44 % průměrné celostátní mzdy za odůvodněné? Ano, proč? / Ne, proč?*
- O7. *Je podle Vás redukce výdělků, přesahujících první redukční hranici na 26 %, pro účely výpočtu starobního důchodu odůvodněná? Ano, proč? / Ne, proč?*
- O8. *Charakterizujte takovou formu konstrukce procentní výměry důchodů, kterou považujete za nejlepší a pokuste se ji zdůvodnit.*

Otázky ke vztahu základní a procentní výměry důchodů:

- O9. *Mají se základní výměra důchodu a procentní výměra důchodu zvyšovat nezávisle na sobě? Ano, proč? / Ne, proč?*
- O10. *Považujete za účelné kombinovat základní výměru důchodu a minimální výši procentní výměry důchodu a tím stanovit minimální výši důchodu? V jaké proporcí a výši? Ano, proč? / Ne, proč?*

5. Zvyšování již vyměřených důchodů

Protože důchody jsou vypláceny dlouhodobě, dochází u nich vzhledem k vývoji jednotlivých základních ekonomických údajů ke změně jejich relativní pozice vzhledem k příjmové situaci ekonomicky aktivní populace. Většina států na to reaguje různými formami valorizace.

Ve většině zemí OECD se nepoužívá nějaká jednoznačná a univerzálně platná valorizační politika, kterou by bylo možno snadno aplikovat v jiné zemi: jasné je pouze to, že tzv. „cenová“ valorizace, tedy zvyšování důchodů podle toho, jak rostou ceny zboží a služeb na domácím trhu lehce převažuje nad valorizací „mzdovou“, tedy zvyšování důchodů podle toho, jak rostou v zemi mzdy a platy.³

O volbě valorizační politiky rozhoduje celkový sociálně politický záměr. Může to být ochrana proti chudobě, uchování reálné hodnoty důchodů, stabilizace důchodového systému atd. Pravidla pro valorizaci nejsou v čase neměnná. V určitých obdobích i vzhledem k celkové politické a ekonomické situaci může převládnout některý z výše uvedených záměrů, v jiném období může převládnout záměr jiný.

Základem pro rozhodnutí o způsobu valorizace důchodů je volba účelu, ke kterému je určena. V zásadě můžeme definovat čtyři cíle:

Cíl 1: Valorizace má za cíl uchovat reálnou hodnotu důchodu. Tomuto účelu vyhovuje valorizace podle míry inflace. Pokud není valorizační koeficient vyšší, než byl růst cen, k růstu reálné hodnoty důchodu ovšem nedochází. Pokud ale současně v daném období rostly i mzdy a platy, pak se nutně rozevírají nůžky mezi kupní silou ekonomicky aktivních osob a důchodců.

Cíl 2: Valorizace má za cíl udržení relativní pozice důchodů vzhledem k vývoji mezd. To umožňuje valorizaci podle růstu mezd. Protože mzdy a platy většinou rostou, pak je tento způsob většinou spojen s růstem reálné hodnoty důchodu. Teoreticky vzato ale (při důsledném navázání indexace na růst mezd) může docházet v případě poklesu mezd i ke snižování důchodů.

Cíl 3: Valorizace má zajistit uchování, případně zvýšení reálné hodnoty důchodů. To umožňují kombinace mzdové a cenové valorizace.

Cíl 4: Valorizace má ochránit důchodce před chudobou. To umožňují cíle 2 a 3, nikoliv cíl 1.

Při vytváření systému valorizace je potřeba vzít úvahu i důsledky na různě vysoké důchody tak, aby rozdělení výnosu bylo pokud možno spravedlivé, protože valorizace prostřednictvím **absolutně stejné částky** peněz (například 600 Kč v prosinci 2015) je relativně výhodnější pro důchodce s nižšími než s vyššími důchody, kdežto u **valorizace relativní** (určité procento) je

³ OECD Reviews of Pension Systems: Ireland. OECD Publishing, 2014.

tomu naopak. I toto je důvod, proč se někdy používá kombinace valorizace o pevnou částku i valorizace o stejné procento. Valorizace je v současném systému důchodového pojištění koncipována jako mechanismus stanovený zákonem, který má upravovat výši důchodu v souvislosti se zvolenými **makroekonomickými ukazateli**, majícími přímou vazbu na vývoj životní úrovně seniorů, a to bez možnosti odchylky ve vlastním určení konkrétní hodnoty zvýšení – případná odchylka znamená nutnost speciální ad hoc právní úpravy zákonem. Vláda nemá žádný prostor pro samostatné rozhodnutí (např. o něco rychlejší valorizaci, než byl růst vybraných ukazatelů).

Rozeznáváme tři nečastější způsoby:

- valorizaci podle růstu mezd;
- valorizaci podle růstu cen;
- kombinaci obou výše uvedených způsobů (v současnosti opět uplatňováno v České republice).

Jedním zvoleným ukazatelem je „**růst indexu spotřebitelských cen zboží a služeb**“ (také „růst cen“, či „spotřebitelská inflace“). Růst cen se stanoví jako procentní přírůstek indexu spotřebitelských cen v posledním měsíci období stanoveného pro zjišťování růstu cen oproti tomuto indexu v kalendářním měsíci, který bezprostředně předchází prvnímu kalendářnímu měsíci tohoto období s tím, že tento růst se stanoví se zaokrouhlením na jedno platné desetinné místo a podíl pro jeho stanovení činí vždy nejméně 1. Výpočet růstu cen se provádí z originálních bazických úhrnných indexů spotřebitelských cen (životních nákladů) za domácnosti celkem zjištěných Českým statistickým úřadem.⁴

Druhým zvoleným ukazatelem je „**růst průměrných mezd**“. Růst reálných mezd se stanoví v procentech po zaokrouhlení na jedno platné desetinné místo podle podílu, v jehož čitateli je podíl všeobecného vyměřovacího základu za poslední kalendářní rok období pro zjišťování růstu reálné mzdy a všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok, který bezprostředně předchází prvnímu kalendářnímu roku tohoto období, a ve jmenovateli je podíl průměrného ročního indexu spotřebitelských cen za domácnosti celkem vypočteného z originálních bazických indexů spotřebitelských cen zjištěných Českým statistickým úřadem za poslední kalendářní rok tohoto období a uvedeného průměrného ročního indexu za kalendářní rok, který bezprostředně předchází prvnímu kalendářnímu roku tohoto období.⁵

Vzhledem k odlišné struktuře životních nákladů důchodců ve srovnání s ekonomicky aktivní populací se v diskusích objevují i návrhy na zavedení alternativních ukazatelů, například **růst indexu spotřebitelských cen (životních nákladů) domácností důchodců**.

⁴ § 67 odst. 6 zdp

⁵ § 67 odst. 13 zdp

Valorizace jsou prováděny jednak od splátky důchodu splatné v lednu („pravidelný termín“) a v „mimořádných termínech“.

Otázky ke zvyšování již vyměřených důchodů:

O11. Jakou roli mají valorizace plnit? Proč?

O12. Jaký způsob valorizace procentní výměry považujete za správný - podle vývoje mezd, podle vývoje spotřebitelských cen, kombinací obou, jiný způsob? Proč?

O13. Mají být pro účely valorizací relevantní i současné příjmové poměry poživatelů důchodu, např. jejich ohrožení chudobou? Ano, proč? / Ne, proč?

O14. Má být pro účely stanovení celkových nároků valorizace relevantní vztah mezi výší důchodů a výší příjmů ekonomicky aktivní populace (tzv. náhradový poměr) nebo jiný stabilně definovaný parametr? Ano, proč? / Ne, proč?

O15. Mají být valorizace pevně stanoveným zákonným postupem, nebo má mít vláda možnost jejich podobu výrazněji ovlivňovat? Proč?

O16. Jaká podoba valorizace by podle Vás byla spravedlivá/nejllepší? Proč?

6. Volný komentář

Pokud to považujete za potřebné, můžete po zodpovězení výše formulovaných otázek uvést také svůj volný komentář k důchodové problematice. Není podmínkou, aby se vázal na výše položené otázky.

7. Závěrečná poznámka

Své odpovědi na otázky obsažené v této Zelené knize zašlete ve wordovém dokumentu **do 10. 9. 2015** na adresu **OKduchody@mpsv.cz** (uveďte prosím jako předmět e-mailu „Zelená kniha“). Použít můžete také připravený prázdný formulář na odpovědi, který je přílohou této Zelené knihy, nebo jej můžete vyplnit elektronicky na adrese <http://goo.gl/forms/SzvYEI05V8>. Odpovědi také můžete zasílat poštou na adresu Sekretariátu OK pro důchodovou komisi (MPSV): *Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, 128 01.*