

Z Á V Ě R

V období od nástupu demokracie v roce 1990 se v České republice podařilo formulovat cíle a postup sociální reformy i učinit potřebné kroky k její postupné realizaci. Při stanovení cílů se vláda opírala o zkušenosti evropských zemí, které rovněž využily soustavu tří pilířů důchodového pojištění. První pilíř – povinné všeobecné důchodové pojištění – bylo nastoleno zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění a dalšími zákony souvisejícími s organizací a prováděním sociálního zabezpečení. Systém povinného důchodového pojištění byl průběžně upravován podle společenských podmínek a potřeb systému, jak bylo uvedeno v předcházejících kapitolách této práce. Rovněž druhý pilíř důchodového pojištění se již stal skutečností prostřednictvím zákona č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem. Také v této oblasti došlo vlivem vývoje a zkušeností z prvních let fungování k určitým změnám. Třetí pilíř, reprezentující zaměstnanecké penzijní připojištění, u nás zatím neexistuje. Byla však zákonem upravena činnost institucí zaměstnaneckého penzijního připojištění registrovaných v ostatních státech Evropské unie, které tak mohou provozovat penzijní plány na území České republiky a zaměstnavatelé zde sídlící finančně přispívat těmto institucím.

Asociace penzijních fondů připravuje návrh na oddělení majetku fondů od majetku lidí, kteří si spoří na penzi. Zároveň trvá na tom, aby klienti uhradili fondům jejich náklady, které měly s jejich získáním. Lidé musí mít jasné informace jaký má produkt výnos, ale i kolik za něj musí zaplatit. Dosud bylo povědomí, že existují nějaké nekonečně stabilní zajištěné peníze, že existují fondy, do kterých stačí něco málo přispívat a peníze se budou neustále zhodnocovat. To byla iluze bezpoplatkového produktu. Asociace penzijních fondů navrhuje, že akcionáři současných penzijních fondů založí správcovské společnosti, které nabídnou občanům penzijní plány s různým investičním zaměřením a různou mírou rizika. Každá společnost by měla tři plány. Současné penzijní fondy by zůstaly zachovány a pravděpodobně by postupně zanikly, až by jejich klienti dosáhli důchodového věku a vybrali si své úspory. Dalším návrhem je, aby doživotní penze vyplácely životní pojišťovny, jak je to obvyklé v zahraničí, nikoliv penzijní fondy. Klient by byl s naspořenou sumou převeden do životní pojišťovny a tam by si koupil klasickou

doživotní penzi. Důvodem je obrovské riziko spojené s délkou dožití, které někdo musí pojistit. A právě životní pojišťovny disponují kapitálem na tento typ rizika a umí je nést.² Od státu by Asociace penzijních fondů požadovala podporu penzijního spoření formou přímých dotací nebo daňových úlev, popřípadě kombinaci obojího. Státní podpora má občana motivovat, aby si spořil v penzijním fondu pokud možno po celou aktivní dobu života. Fondy by měly umět zhodnotit prostředky lépe než dosud, nechtějí však být vázány povinností připisovat každý rok kladný výnos. Předseda Asociace penzijních fondů Jiří Rusnok předpokládá reálný roční výnos kolem 5 %, což dnes dosahují jen asi dva penzijní fondy. Tato navrhovaná opatření zřejmě mají velkou šanci na úspěch u ministerstva financí, neboť se tak zodpovědnost za výši důchodu přesune na občany. Ti budou mít na výběr buď jen přispívat do 65 let svého věku do povinného důchodového pojištění a obdržet od státu příslušný definovaný důchod, nebo se sami připojišťovat a přilepšit si na stáří za podmínek, které jim nabídnou penzijní fondy.

Pozitivním krokem bylo přijetí zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Tím byly do jednoho celku a do jedné pravomoci integrovány státní sociální dávky, jimiž stát podporuje občany a rodiny s dětmi. Do té doby tyto dávky existovaly ve více systémech, rozhodovalo o nich více orgánů, popř. některé zatím zcela chyběly.

Od začátku roku 2005 pracovalo MPSV na znění nových zákonů o životním minimu a pomoci v hmotné nouzi, které byly vyhlášeny v březnu 2006 s účinností od 1.1.2007. Na základě těchto zákonů došlo ke změně konstrukce životního minima a ke změně systému ochrany občanů a rodin před hmotnou nouzí. Nejedná se, jako u dřívějších úprav, o zvýšení nebo snížení životního minima, ale o úpravy v širších souvislostech. Základní úprava sociální potřebnosti a životního minima se váže k roku 1991. Od té doby došlo k zásadním sociálním i ekonomickým změnám. Ukázalo se, že podmínky pro získání sociálních dávek nebyly dost náročné a dosavadní systém nemotivoval k hledání práce. Životní minimum, které dosud zahrnovalo složku nákladů na osobní potřeby a složku nákladů na domácnost, má nyní jen složku nákladů na osobní potřeby. Částky jsou odstupňovány podle pořadí osob v domácnosti a u nezaopatřených dětí i podle věku. Současně je zaváděna dolní

² J.Rusnok: „Současný stav penzijních fondů je neudržitelný“, HN ze dne 18.06.2007

hranice, nový institut existenčního minimumu. Novou oblastí je úprava ochrany před hmotnou nouzí, která využívá životního a existenčního minima diferencovaně a individuálně podle přístupu příjemců dávek při řešení jejich nepříznivé sociální situace, zejména jejich zapojením se do pracovní činnosti.

Zkušenosti z fungování zákonů o životním a existenčním minimu vedou současnou vládu k návrhu razantního opatření proti lidem, kteří odmítají pracovat. I když možnost poskytování pouze existenčního minima lidem vyhýbajícím se práci je obsažena v již přijatém zákoně, ukazuje se, že prokázat nechuť k práci je v praxi velmi složité. Návrh tedy zní – na existenční minimum by měli klesnout všichni, kdo budou bez práce déle než jeden rok. Citelné snížení životní úrovně by tak postihlo více než 200 tisíc dlouhodobě nezaměstnaných. Součástí návrhu je i větší diferenciací poskytované podpory v nezaměstnanosti pro zvýšení motivace lidí k intenzivnějšímu hledání práce. Během půl roku, kdy nezaměstnaný pobírá podporu, by nesměl odmítnout žádnou nabízenou aktivitu, např. rekvalifikaci, veřejně prospěšné práce, jednorázovou práci, apod. Při prvním odmítnutí by přišel o podporu a klesl by na existenční minimum. Ve svém návrhu vláda poukazuje na zkušenost z Německa, kde se osvědčilo automatické snížení životní úrovně pro nezaměstnané déle než jeden rok a úroveň nezaměstnanosti výrazně poklesla. Česko má mezi lidmi bez práce jeden z nejvyšších podílů dlouhodobě nezaměstnaných v celé Evropě. Jen asi čtvrtina z nich jsou občané starší 50 let, více jak polovina jich je jen do 40 let.³

Až v roce 2006 se podařilo formulovat a Parlamentem přijmout zákon o sociálních službách. Základním cílem nové normy je zajistit lidem, kteří se ocitli v nepříznivé sociální situaci, pomoc prostřednictvím nabídky široké škály sociálních služeb, stanovení pravidel pro jejich poskytování a v neposlední řadě zavedení příspěvku na péči. Ten je určen lidem, kteří potřebují z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu pomoc jiné osoby. Zákon zaručuje každému nárok na poskytnutí sociálního poradenství a nárok na posouzení jeho nepříznivé sociální situace. Samotné poskytnutí sociálních služeb je založeno na smluvním principu, což staví člověka v nepříznivé sociální situaci do aktivní role, není tedy jen pouhým příjemcem pomoci. Nadále také zůstává v platnosti vyhláška MPSV č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění

³ P. Nečas: „Přísné sociální dávky budou populární“, HN ze dne 15.06.2007

pozdějších předpisů, v ustanoveních o poskytování peněžitých dávek tělesně postiženým občanům. Neustálý vývoj v této oblasti měl za následek časté (téměř každoroční) doplňování této vyhlášky změnami výše částek jednotlivých dávek, v poslední změně došlo ke zrušení řady peněžitých dávek, z nichž některé bylo možné označit již za přežitě.

Opatřením, které se v průběhu dosavadní reformy nepodařilo realizovat, bylo zřízení institutu sociální pojišťovny, přestože v letech 1999 a 2000 vláda projednala a schválila věcný záměr příslušného zákona. Přitom jen zřízením této instituce by mohlo dojít k oddělení důchodového a nemocenského pojištění od státního rozpočtu.

V červnu 2006 Ústavní soud zrušil s účinností od 1.7.2007 administrativní podmínku podání přihlášky k účasti na pojištění pro muže pečujícího o dítě do čtyř let věku. Na legislativní řešení problému tak byla dána doba 1 roku. I když jde v podmínkách České republiky zatím spíše o výjimečné případy, zrušení uvedeného diskriminačního ustanovení bez náhrady by podle názoru MPSV znamenalo zhoršení procesního postavení mužů i žen v řízení o přiznání důchodu. Muž i žena, kteří by při uplatnění nároku na důchod žádali o zhodnocení doby péče o dítě do věku čtyř let, by museli prokázat, že o dítě skutečně pečovali a v jakém časovém rozsahu, aby se zamezilo duplicitnímu zápočtu. To se jeví, zejména s přihlédnutím ke značnému časovému odstupu od doby péče do řízení o přiznání důchodu, velmi obtížné, navíc může dojít k přerušení rodinných vztahů rozvodem nebo k jiným důvodům, které nepovedou k dohodě mezi rodiči ve věci dříve uskutečněné péči o děti. Jako řešení se nabízí rozšířit administrativní podmínku podání přihlášky k účasti na pojištění i na ženy nebo uzákonit společné prohlášení rodičů o rozsahu poskytované péče o dítě do jeho čtyř let věku. Všechna možná řešení je třeba zvážit, aby neobsahovala žádné diskriminační prvky a zároveň nepředstavovala pro pojištěnce ani nositele pojištění nadměrnou administrativní zátěž.⁴

Ve stanoveném termínu k 1.7.2007 bylo novelou zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, stanoveno jakým způsobem se provádí prokazování doby péče o dítě do 4 let věku v období po 31. prosinci 1995 do 30. června 2007 a jakým způsobem po 30. červnu

⁴ Internetové noviny MPSV: "Informace MPSV k nálezů Ústavního soudu ze dne 06.06.2006"

2007 včetně přechodných ustanovení pro pojištěnce, kteří nestačili splnit požadované úkony do 30. června 2007 při péči poskytované před 1. červencem 2007.

Od 1. února 2006 došlo ke zrušení souběhu výplaty částečného invalidního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti. Tento, původně opoziční požadavek, byl již se souhlasem celého politického spektra zapracován mezi další změny zákona č. 155/1995 Sb, o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších zákonů, platné pro rok 2006.

V oblasti nemocenského a zdravotního pojištění se v rámci reformy podařilo oddělit pojistné na zdravotní pojištění od státního rozpočtu zřízením Všeobecné zdravotní pojišťovny a po dalším půl roce i možností zřízení resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťoven.

V dubnu 2006 schválil Parlament dlouho připravovaný zákon o nemocenském pojištění jako součást celkových změn v oblasti sociální ochrany a trhu práce. V oblasti nemocenského pojištění jde o zcela zásadní a komplexní změnu právní úpravy, a to včetně organizace, provádění a řízení nemocenského pojištění a posuzování zdravotního stavu. Zákon odstraňuje roztržitost dosavadní právní úpravy, která byla obsažena v několika právních předpisech. Přitom např. zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, je účinný již padesát let. Nutně je proto, i přes mnoho úprav a novelizací, poznamenán dobou svého vzniku. Pro přijetí nové právní úpravy bylo několik důvodů. V dosavadním systému byla nastavena vysoká příjmová solidarita a nedostatečné kontrolní mechanismy vedly ke zneužívání tohoto velmi nákladného systému. Cílem nového zákona je tedy zainteresovat všechny zúčastněné strany – pojištěnce, lékaře i zaměstnavatele na snižování pracovní neschopnosti a zvýšit spravedlnost systému. Nová právní úprava vychází z principu jednotnosti, jedním zákonem budou zabezpečeni zaměstnanci, příslušníci ozbrojených složek i osoby samostatně výdělečně činné, pouze s nezbytnými odchylkami podle charakteru činnosti. I když se nadále vychází z principu solidarity, do výše nemocenského se více promítne výše příjmu, při zachování přiměřené míry k zaplacenému pojistnému. Lépe je upraveno posuzování a uznávání pracovní neschopnosti, striktněji jsou vymezeny povinnosti všech subjektů i možnosti uložení pokuty za jejich neplnění. Poprvé se zavádí účast

zaměstnavatele na finančním zabezpečení zaměstnanců v prvních dvou týdnech pracovní neschopnosti. Zákon vychází z předpokladu, že nová organizace systému nebude zatěžovat státní rozpočet, že tedy příjmy z vybraného pojistného pokryjí výdaje na dávky i na správní řízení spojené s prováděním nemocenského pojištění. Až praxe ukáže, jak budou záměry tvůrců zákona naplněny. To však bude možné vyhodnotit až s odstupem dalšího roku, o který současné politická reprezentace účinnost tohoto zákona odložila.

Stávající důchodový systém funguje na principu průběžného financování, kdy zaměstnané osoby odvádí ze svých příjmů pojistné, které slouží k financování důchodů existujících důchodců. V současnosti je tento systém ohrožen ze dvou stran. Prodlužující se střední délka života, způsobená poklesem úmrtnosti ve vyšších věkových skupinách obyvatelstva, povede při nezměněných podmínkách k růstu průměrné doby pobírání důchodu a tedy k růstu nákladů na důchody. Nízká porodnost naproti tomu povede k poklesu počtu aktivně zaměstnaných osob a tím příjmů do systému. Působení obou faktorů způsobí rostoucí nerovnováhu systému až dojde k finanční neudržitelnosti. Reformou důchodového systému nedojde ke zvrácení demografických trendů, ale důchodový systém by se měl upravit tak, aby byl při daném vývoji dlouhodobě finančně udržitelný.⁵

Přes řadu změn provedených v základním důchodovém pojištění za účinnosti zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, je zřejmé, že především v důsledku očekávaného demografického vývoje musí dojít k dalším změnám. Je samozřejmé, že změny v základním důchodovém pojištění nelze realizovat izolovaně bez ohledu na druhou část systému – tedy na stav v penzijním připojištění se státním příspěvkem. Půjde o posouzení, zda vytvořit ještě další možnosti pro účast v doplňkovém připojištění na stáří, zda účast v těchto doplňkových důchodových systémech bude povinná nebo dobrovolná a zda bude státní garance či nikoliv. Základem příjmů ve stáří by však mělo zůstat průběžně financované a dávkově definované základní důchodové pojištění. Při přípravě reformy důchodového systému je nezbytně nutné dosáhnout nejen politického konsensu, ale i širší společenské dohody. Ministerstvo práce a sociálních věcí proto pokračuje v pracích, jejichž cílem je v první řadě nejdříve stabilizovat základní

⁵ Internetové noviny MPSV: „Důchodová reforma“

důchodové pojištění. V rámci I. etapy prací byl připraven návrh zásad parametrických změn základního důchodového pojištění. Změny spočívají zejména v postupném prodloužení potřebné doby pojištění pro nárok na starobní důchod z 25 na 35 let, v pokračování postupného zvyšování důchodového věku na 65 let pro muže i ženy, ve sjednocení věkové hranice pro trvalý nárok na vdovský a vdovecký důchod, v přehodnocení definice invalidity, ve sjednocení věkové hranice dopočtené doby pro stanovení celkové doby pojištění pro vyšší invalidního důchodu pro muže i ženy, ve zrušení doby studia jako náhradní doby pojištění a v redukcí zápočtu náhradních dob pojištění. Ve II. etapě prací bude třeba řešit otázky týkající se problematiky financování základního důchodového pojištění. Budou navržena opatření spočívající ve vytvoření rezervy pro důchodovou reformu, v oddělení základního důchodového pojištění od státního rozpočtu a vytvoření důchodového fondu a o platbách státu za náhradní doby pojištění. Odvod plateb za náhradní doby pojištění umožní snížit procentní sazby pojistného na důchodové pojištění s pozitivním dopadem na trh práce. Zavedení těchto plateb bude znamenat výdaje ze státního rozpočtu. Tyto dodatečné prostředky by měly být získány v rámci provedení ekologické daňové reformy. Celá restrukturalizace příjmů základního důchodového pojištění by pak měla být neutrální.⁶

Nemám dosud dostatek zkušeností, ale při studiu podkladů pro tuto práci jsem narazila na některé problémy, jejichž řešení mi připadá méně objektivní a nespravedlivé. Jedním z nich je souběh nároků na výplatu starobního a vdovského nebo vdoveckého důchodu. Jak již bylo uvedeno v příslušné kapitole, porovnává se v těchto případech výše procentních výměr, vyšší se ponechá v plné výši, z nižší náleží k výplatě jedna polovina. Právě toto ustanovení mi připadá nespravedlivé. Vždyť pozůstalostní důchod je již vyměřen v poloviční výši procentní výměry důchodu zemřelého a při souběhu z něj zůstane pozůstalému manželovi jen další polovina, tedy vlastně čtvrtina. Tato konstrukce souběhu uvrhne pozůstalého do obtížné finanční situace. Další problém vidím ve snižování výdajů na nemocenské dávky za cenu potlačování krátkodobé pracovní neschopnosti a to včetně nového ustanovení o účasti zaměstnavatelů na způsobu financování. Z praxe jasně vyplývá, že účelové využívání se týká hlavně lidí s průměrnými příjmy. Zaměstnanci s vyššími příjmy jsou konstrukcí výpočtu denního vyměřovacího základu

⁶ P. Nečas: „Pokračování důchodové reformy“, Národní pojištění č. 01/2007

diskriminování, protože jim systém nemocenského pojištění nabídne při krátkodobé pracovní neschopnosti velkou ztrátu na výdělku. Domnívám se, že by bylo východiskem zrušit ve výpočtu denního vyměřovacího základu horní hranici omezení podobně jako při stanovení redukce výpočtového základu pro výpočet procentní výměry důchodu. Pokud se podaří najít vhodný matematický model denního vyměřovacího základu, který zohlední i pracovníky s vyššími příjmy, kteří mimochodem do systému nezanedbatelně přispívají, zcela jistě to nepovede ke krachu systému, ale v nutných případech umožní čerpání dávek nemocenského pojištění těmto pracovníkům na přijatelné úrovni. Tato profesní skupina řeší v současné době své krátkodobé neschopnosti čerpáním dovolené, což si myslím, že není vůči nim zcela spravedlivé.

Pokračování reformy důchodového pojištění je připraveno k dalšímu projednávání. Penzijní připojištění by mělo v důchodovém systému zůstat v oblasti dobrovolné soukromé aktivity. Souhlasím s návrhem zavedení třetího pilíře – zaměstnaneckého penzijního připojištění. Vláda zařadila tento úkol do třetí etapy důchodové reformy a já si myslím, že o konkrétním postupu by mohla rozhodnout mimo jiných aspektů i s přihlédnutím ke zkušenostem z některých zavedených zahraničních modelů. Vzhledem k tomu, že v této oblasti nemáme žádnou tradici, jeví se mi využití vhodného a vyzkoušeného produktu, samozřejmě s přizpůsobením k místním specifikům, jako nejprůchodnější a poměrně rychlé řešení.