EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 14.4.2023
COM(2023) 188 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o pojistněmatematické rovnováze důchodového systému úředníků EU a o rozpočtových dopadech přílohy XII služebního řádu

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o pojistněmatematické rovnováze důchodového systému úředníků EU a o rozpočtových dopadech přílohy XII služebního řádu

1. PRÁVNÍ ZÁKLAD

Podle čl. 14 odst. 1 přílohy XII služebního řádu v roce 2022 předloží Komise Evropskému parlamentu a Radě zprávu o pojistněmatematické rovnováze důchodového systému úředníků EU a o rozpočtových dopadech přílohy XII služebního řádu.

Tato zpráva provádí výše uvedené ustanovení posouzením pojistněmatematické rovnováhy tohoto systému a analýzou rozpočtových dopadů přílohy XII v období 2014–2021. Kdykoli je to možné a ve vhodných případech tato zpráva rovněž odkazuje na vývoj od roku 2022.

2. ZÁKLADNÍ PRVKY DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU ÚŘEDNÍKŮ EU

2.1. Právní základ důchodového systému úředníků EU

V souladu s článkem 83 služebního řádu:

- dávky vyplácené v rámci důchodového systému[1] se vyplácejí z rozpočtu Unie,
- členské státy společně ručí za vyplácení těchto dávek a
- na náklady financování důchodového systému přispívají úředníci z jedné třetiny.

Článek 83a služebního řádu stanoví, že rovnováha důchodového systému je zajištěna důchodovým věkem a sazbou příspěvku do systému. Rovněž stanovuje postupy pro roční a pětileté aktualizace sazby příspěvku do důchodového systému.

V příloze XII služebního řádu jsou stanovena pojistněmatematická pravidla pro výpočet sazby příspěvku k zajištění rovnováhy systému.

2.2. Zásada fiktivního (virtuálního) fondu

Důchodový systém úředníků EU je fiktivní (virtuální) fond s vymezenými dávkami, v jehož rámci slouží příspěvky zaměstnanců k financování jejich budoucích důchodů. Ačkoliv neexistuje žádný skutečný investiční fond, má se za to, že částka, která by byla v takovém fondu shromážděna, byla investována do dlouhodobých dluhopisů členských států a odráží se v důchodovém závazku, který je uveden v roční účetní závěrce Evropské unie. Členské státy společně ručí za výplatu dávek podle článku 83 služebního řádu a čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii.

Vzhledem k tomu, že důchodový systém úředníků EU je koncipován jako fiktivní fond, příspěvky zaměstnanců slouží k financování budoucích důchodů přispěvatelů. Příspěvky

[1] Dávky, které jsou vypláceny v rámci důchodového systému úředníků EU, jsou stanoveny v kapitole 3 hlavy V a v příloze VIII služebního řádu. Mezi dávky vyplácené v rámci důchodového systému úředníků EU patří starobní důchody, převody nároku na důchod, odchodné, pozůstalostní důchody a příspěvky v invaliditě.

skutečně pokrývají výdaje na nároky na důchod, které vznikly v daném roce, a nejsou žádným způsobem propojeny s výdaji na důchody v daném roce. Judikatura EU potvrdila, že důchodový systém úředníků EU je fiktivní fond, přestože zjistila, že rovněž vykazuje některé prvky solidárního systému[2].

Důchodový systém úředníků EU se liší od důchodových systémů většiny členských států pro veřejné činitele, v nichž jsou sazba příspěvku nebo dávky upraveny tak, aby byla každý rok zajištěna rovnováha mezi vybranými příspěvky a výdaji na důchody. Pokud v tomto typu systémů, které spojují příspěvky s výdaji na důchody za stejné období (a jsou známy jako průběžně financované systémy), není možné dosáhnout rovnováhy, je rozdíl pokrytý z rozpočtu.

Fiktivní fond důchodového systému úředníků EU je posuzován každoročně a dále jednou za pět let, jako kdyby existoval skutečný fond; tím je zaručena jeho dlouhodobá udržitelnost.

2.3. Zásada pojistněmatematické rovnováhy

Rovnováha důchodového systému úředníků EU je pravidelně zajišťována aktualizacemi příspěvkových sazeb, případně důchodového věku.

Důchodový systém úředníků EU se řídí zásadou pojistněmatematické rovnováhy, kdy musejí roční příspěvky zaměstnanců pokrývat nároky vzniklé v daném roce[3], které odpovídají budoucím důchodům, jež budou tito zaměstnanci dostávat po odchodu do důchodu, plus (za určitých podmínek) příspěvkům v invaliditě a sirotčím důchodům. Budoucí důchodové dávky se oceňují ke každému referenčnímu datu[4], což zahrnuje výpočet jejich stávající hodnoty pomocí úrokové (diskontní) míry[5]. Tento výpočet je pojistněmatematickým oceněním.

Sazba příspěvku na důchod je mechanismus, který rok od roku udržuje rovnováhu systému. Sazba je automaticky aktualizována, pokud z pojistněmatematického posouzení zakotveného v článku 83a služebního řádu vyplyne, že je to nutné k úplnému pokrytí nároků na důchod vzniklých v daném roce. Následně, pokud zaměstnanci uhradí aktualizovanou sazbu příspěvku, získávají nárok na důchod za daný rok chráněný zásadou získaných nároků.

3. POJISTNĚMATEMATICKÁ ROVNOVÁHA DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU ÚŘEDNÍKŮ EU

Pojistněmatematická rovnováha důchodového systému úředníků EU je zajištěna každoroční aktualizací sazby příspěvku na důchod a případně aktualizací důchodového věku. Metodiku výpočtu sazby příspěvku na důchod ověřují národní odborníci členských států EU a externí pojistní matematici (3.1). Sazba příspěvku na důchod odpovídá poměru mezi náklady na služby[6] v roce N a celkovými ročními základními platy / příspěvky k 31. prosinci předchozího roku pro stejný základní soubor. Pro výpočet nákladů na služby se používá řada parametrů a vyhodnocuje se úplný soubor demografických a finančních předpokladů (kapitola 3.2). Pojistněmatematická rovnováha důchodového systému úředníků EU je zajištěna sazbou příspěvku na důchod (kapitola 3.3) a důchodovým věkem (kapitola 3.4).

---

2 Viz například věc F-105/05, Wils v. Parlament, bod 85, a věc T-439/09, Purvis v. Parlament, bod 45.

3 Ustanovení čl. 83 odst. 2 služebního řádu.

4 31. prosince roku n.

5 Sazba příspěvku na důchod je vypočítána přírůstkovou metodou předepsanou mezinárodním účetním standardem pro veřejný sektor IPSAS 39 „Zaměstnanecké požitky“. Součet pojistněmatematických hodnot nároků vzniklých přispívajícím zaměstnancům (v pojistněmatematickém postupu uvedený jako „náklady na služby“) je porovnán s ročním součtem jejich základních platů / příspěvků za účelem výpočtu příspěvkové sazby.

6 Součet pojistněmatematických hodnot nároků vzniklých přispívajícím zaměstnancům (v pojistněmatematickém postupu uvedený jako „náklady na služby“).

3.1. Technické provádění pravidel pro zajištění rovnováhy důchodového systému úředníků EU

Orgánem odpovědným za technické provádění přílohy XII služebního řádu je Eurostat.

Eurostatu jsou nápomocni:

- národní odborníci z členských států („pracovní skupina pro článek 83“, která se schází alespoň jednou ročně) v oblasti metodických otázek vyvolaných prováděním přílohy XII, a
- jeden nebo několik kvalifikovaných nezávislých odborníků při provádění pojistněmatematických posouzení důchodového systému úředníků EU[7].

Tento systém zajišťuje řádné přezkoumání a ověření metodiky a výsledků pojistněmatematických posouzení důchodového systému úředníků EU. Jedná se o klíčový aspekt spolehlivosti tohoto procesu.

3.1.1. Činnost pracovní skupiny pro článek 83 v období 2014–2022

V období 2014–2022 se pracovní skupina pro článek 83 scházela každý rok v souladu s příslušným ustanovením služebního řádu[8]. Pracovní skupina pro článek 83 přezkoumala, projednala a schválila metodické dokumenty vypracované Eurostatem.

Výročního zasedání pracovní skupiny pro článek 83 se účastní rovněž pozorovatelé zastupující mezinárodní organizace, například ISRP (mezinárodní služba pro odměny a důchody koordinovaných organizací, k nimž patří OECD, NATO, Zásobovací agentura Euratomu, Rada Evropy), Evropskou centrální banku, Evropskou investiční banku, Evropský investiční fond, Evropský patentový úřad a úřad Eurocontrol. Eurostat si s těmito organizacemi vyměňuje příslušné informace o pojistněmatematických otázkách.

3.1.2. Posouzení kvalifikovaným nezávislým odborníkem

Podle čl. 13 odst. 2 přílohy XII služebního řádu je při metodickém provádění této přílohy a při modelování a výpočtu jakýchkoli případných pojistněmatematických přírůstků Eurostatu nápomocen jeden nebo několik kvalifikovaných nezávislých odborníků.

Na základě výsledků otevřených výzev k podávání nabídek jsou Eurostatu nápomocni:

- EY Actuaires Conseils pro posouzení důchodového systému úředníků EU v letech 2014 až 2016,
- konsorcium tvořené Agilis S.A. a Prudential Ltd. pro posouzení důchodového systému úředníků EU od roku 2017 do roku 2022.

Během referenčního období obě společnosti zabývající se pojistnou matematikou přezkoumaly metodiku, výpočty a zprávy související s důchodovým systémem úředníků EU a ověřily jejich platnost. Zejména byl s těmito externími odborníky dohodnut vstup pro výpočty, jako je základní soubor důchodového systému úředníků EU a pojistněmatematické předpoklady.

Eurostat ve svých závěrečných hodnotících zprávách provedl doporučení pojistných matematiků[9].

---

7 Ustanovení čl. 13 odst. 2 přílohy XII služebního řádu.

8 Ustanovení čl. 13 odst. 4 přílohy XII služebního řádu.

9 Pojistní matematici provádějí nezávislé souběžné výpočty příspěvkové sazby důchodového systému úředníků EU a předkládají pojistněmatematický názor, který může být buď „bez výhrad“, nebo „s

3.2. Parametry a pojistněmatematické předpoklady

Pravidla pro hodnocení pojistněmatematické rovnováhy důchodového systému úředníků EU jsou stanovena v příloze XII služebního řádu. Ta stanoví systém založený na výchozích parametrech a předpokladech, které zajišťují pojistněmatematickou rovnováhu důchodového systému úředníků EU.

3.2.1. Zákonné parametry

Jde o hodnoty, které souvisejí především s uplatňováním služebního řádu, a to včetně pravidel o výpočtu důchodových dávek. Některé z těchto parametrů se mění podle určitých podmínek souvisejících s individuální situací každého úředníka. V příloze 1 je uveden seznam hlavních zákonných parametrů použitých k poslednímu posouzení důchodů v roce 2022.

3.2.2. Pojistněmatematické předpoklady

Pojistněmatematické předpoklady jsou rozděleny na demografické a finanční/ekonomické předpoklady. Pojistněmatematické předpoklady je třeba modelovat a odhadovat v souladu s příslušnými ustanoveními služebního řádu a osvědčenými pojistněmatematickými postupy.

Hodnoty dotčených pojistněmatematických předpokladů jsou odsouhlaseny vnitrostátními odborníky z příslušných orgánů členských států na každoročních jednáních pracovní skupiny pro článek 83.

Podle ustanovení přílohy XII služebního řádu a rozhodnutí přijatých pracovní skupinou jsou některé z těchto předpokladů (např. tabulka úmrtnosti) aktualizovány u příležitosti pětiletého posouzení systému, zatímco jiné jsou aktualizovány každý rok. Poslední pětileté posouzení se konalo v roce 2018.

3.2.2.1. Demografické předpoklady

Demografické předpoklady jsou podstatným prvkem výpočtu pojistněmatematické rovnováhy důchodového systému úředníků EU. Pokud jde o budoucí důchodové dávky, mají pojistněmatematické demografické předpoklady zásadní význam pro aktualizaci struktury základního souboru, průměrné věkové hranice odchodu do důchodu a tabulky invalidity v souladu s ustanoveními článku 9 přílohy XII služebního řádu.

Hlavní demografické pojistněmatematické předpoklady jsou:

- Tabulky úmrtnosti: Tabulka očekávané délky života v EU v roce 2018, vytvořená Eurostatem, je výhledová tabulka[10], která shrnuje trend očekávané délky života v horizontu 20 let (stejná délka jako doba trvání důchodového systému podle odhadu na konci roku 2017) na základě vývoje úmrtnosti základního souboru důchodového systému úředníků EU. Tabulka očekávané délky života v EU v roce 2018 se tedy opírá o základní skupinu, která je pro důchodový systém úředníků EU plně relevantní. Příloha 2 je výňatkem z Tabulky očekávané délky života v EU 2018.
- Tabulky invalidity vytvořené Eurostatem na základě minulých pozorování.

---

výhradou“ (druhá situace nastává tehdy, když se výsledky pojistných matematiků liší od výsledků Eurostatu o více, než je 3% práh významnosti). Všechny hodnotící zprávy důchodového systému úředníků EU vydané v letech 2014 až 2022 obsahovaly výrok „bez výhrad“.

[10] Výhledové tabulky očekávané délky života, které používá Eurostat, odpovídají osvědčeným pojistněmatematickým postupům, protože zahrnují budoucí změny úmrtnosti s přihlédnutím k pozorovaným a předpokládaným změnám úmrtnosti základního souboru důchodového systému úředníků EU během jeho životnosti.

- Předpokládaná věková hranice odchodu do důchodu; v souladu s čl. 4 odst. 3 přílohy XII služebního řádu se předpokládá, že k odchodům do důchodu bude docházet v pevně stanovenou průměrnou dobu, která se liší podle data nástupu každého zaměstnance do služby.
- Pravděpodobnost, že bude zaměstnanec k datu odchodu do důchodu žít v manželství.
- Koeficienty pro sirotky a rozvedené manželky/manžely atd.

Pojistněmatematické demografické předpoklady zasahují do výpočtu nákladů na služby, na jejichž základě se počítá sazba příspěvku na důchod, s cílem zajistit pojistněmatematickou rovnováhu důchodového systému úředníků EU. V příloze 3 je uveden seznam demografických předpokladů použitých k poslednímu posouzení důchodů v roce 2022.

3.2.2.2. Finanční předpoklady[11]

Pojistněmatematické finanční předpoklady, jako je například reálná diskontní sazba a obecný růst platů, mají významný dopad na fungování důchodového systému úředníků EU.

Reálná diskontní sazba odráží reálné průměrné úrokové sazby dlouhodobých veřejných dluhů členských států, zatímco obecný růst platů se zaměřuje na sazbu roční změny platových tabulek. V obou případech se používá 30letý klouzavý průměr příslušných sazeb[12]. V ročním hodnocení důchodového systému úředníků EU za rok 2022 činila hodnota reálné diskontní sazby 2,7 % a hodnota obecného růstu platů –0,1 %.

Dalším klíčovým pojistněmatematickým finančním předpokladem je tabulka individuálního vývoje platu. Individuální vývoj platu zachycuje vliv zvýšení platu spojeného s kariérním postupem zaměstnanců EU v důsledku povýšení a délky služby. Reforma služebního řádu z roku 2014 posílila vazbu mezi platovou třídou a funkcí. Výrazně omezila například přístup k nejvyšším platovým třídám ve funkčních skupinách pracovníků AD a AST. Kromě toho byla zavedena nová kategorie pracovníků: administrativní pracovníci (AST/SC). Tento vývoj se odráží v individuálním vývoji platu.

Příloha 4 uvádí seznam finančních předpokladů použitých pro poslední hodnocení důchodů v roce 2022, jakož i analýzu citlivosti změn těchto předpokladů.

3.3. Provádění zásady pojistněmatematické rovnováhy

Rovnováha důchodového systému úředníků EU je zajištěna prostřednictvím aktualizací sazby příspěvku na důchod podle přílohy XII služebního řádu a případně důchodového věku. S ohledem na tyto skutečnosti je důchodový systém úředníků EU ze své podstaty vždy v pojistněmatematické rovnováze. Zatímco důchodový věk lze aktualizovat každých pět let, sazba příspěvku na důchod je každoročně posuzována Eurostatem.

Služební řád stanoví systém aktualizace sazby příspěvku na důchod založený na dvou prahových hodnotách: „dolní“ a „horní“ prahové hodnotě. Dolní prahová hodnota se týká minimálního rozdílu mezi platnou sazbou a sazbou potřebnou k udržení pojistněmatematické rovnováhy (0,25 bodu). Toto ustanovení na jedné straně významně snižuje administrativní zátěž tím, že sazbu příspěvku na důchod aktualizuje pouze tehdy, pokud by její změny měly významný dopad na pojistněmatematickou rovnováhu důchodového systému úředníků EU, a na druhé straně zajišťuje, aby sazba příspěvku na důchod zůstala stabilní a aby byla pro zaměstnance předvídatelná. Horní prahová hodnota stanoví, že sazba příspěvku na důchod se

[11] Někdy označované jako „ekonomické pojistněmatematické předpoklady“.

[12] Články 10 a 11 přílohy XII služebního řádu.

aktualizací změní nejvýše o jeden procentní bod nad nebo pod platnou sazbu za předcházející rok. Toto ustanovení zajišťuje ochranu zaměstnanců před náhlými změnami sazby příspěvku na důchod v krátkých obdobích a relativní stabilitu příspěvku do rozpočtu EU.

Příloha 5 prokazuje, že důchodový systém úředníků EU byl v období 2014–2022 udržován v pojistněmatematické rovnováze. Rovnováha byla zajištěna ročními posouzeními důchodového systému úředníků EU prováděnými Eurostatem a výslednou změnou sazby příspěvku na důchod, tj. hodnota sazby příspěvku na důchod odpovídá jedné třetině poměru mezi celkovými náklady na služby a úhrnem ročních základních platů / příspěvků. Rozdíl mezi vypočtenou a uplatňovanou sazbou příspěvku na důchod navíc neznamenal významný podstatný důsledek, a důchodový systém úředníků EU proto zůstal v pojistněmatematické rovnováze.

3.4. Aktualizace důchodového věku

Udržitelnost důchodového systému úředníků EU zajišťuje rovněž systém pravidelných aktualizací důchodového věku stanovený spolunormotvůrcem v roce 2014. Služební řád stanoví jasnou vazbu mezi očekávanou délkou života zaměstnanců EU a důchodovým věkem zaměstnanců EU a zajišťuje, aby byl důchodový systém úředníků EU přiměřený v kontextu obecného stárnutí obyvatelstva.

Běžný důchodový věk, který je definován jako věk umožňující zaměstnancům odejít do důchodu bez sankcí, stanoví služební řád na 66 let. Podle ustanovení čl. 77 odst. 7 služebního řádu se důchodový věk každých pět let přezkoumává na základě zprávy Komise, která posuzuje vývoj důchodového věku státních zaměstnanců členských států a vývoj očekávané délky života úředníků orgánů EU.

Komise ve svém posouzení důchodového věku z roku 2021[13] konstatovala, že střední délka života základního souboru důchodového systému úředníků EU podle hodnocení tabulky očekávané délky života Eurostatu se významně nezvýšila. Důchodový věk úředníků EU navíc patří k nejvyšším v porovnání s důchodovým věkem veřejných činitelů členských států EU. V důsledku toho dospěla tato zpráva k závěru, že současný důchodový věk 66 let pro zaměstnance EU je přiměřený a odpovídající nejvyšším standardům platným ve státních službách jednotlivých členských států.

4. ROZPOČTOVÉ DOPADY DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU ÚŘEDNÍKŮ EU

4.1. Souvislosti

4.1.1. Historický kontext důchodového systému úředníků EU

V 60. letech 20. století Rada rozhodla, že příspěvky zaměstnanců nebudou odkládány stranou do skutečného penzijního fondu, ale že budou místo toho zaúčtovány do rozpočtu EU v okamžiku výběru a utraceny v souladu s rozhodnutím rozpočtového orgánu, tj. nepřiděleny žádné konkrétní politické oblasti.

Současně Rada rozhodla, že podíl zaměstnavatele na příspěvku nebude vybírán. Místo toho se orgány EU zavázaly hradit budoucí důchodové dávky (které budou hrazeny z rozpočtu Unie), až zaměstnanci odejdou do důchodu. Ačkoliv neexistuje žádný skutečný investiční fond, má se za to, že částka, která by byla v takovém fondu shromážděna, byla investována

[13] Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě podle článku 77 služebního řádu – COM(2021) 94 final.

do dlouhodobých dluhopisů členských států a odráží se v důchodovém závazku, který je uveden v roční účetní závěrce Evropské unie.

Vzhledem k tomu, že členské státy společně ručí za výplatu dávek podle článku 83 služebního řádu a čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, rozpočet si *de facto* půjčuje tyto peníze od účastníků důchodového systému výměnou za záruku výplaty budoucích dávek.

4.1.2. Vytvoření skutečného penzijního fondu

V roce 2012 zkoumala Komise čtyři možnosti, jak vytvořit skutečný penzijní fond pro orgány EU[14]. Každá z těchto možností s sebou nesla různé náklady v závislosti na plánovaném přechodu. V roce 2013 se však spolunormotvůrce při schvalování reformy služebního řádu z roku 2014 rozhodl zachovat zásadu fiktivního penzijního fondu pro orgány EU.

Aby bylo možné vytvořit skutečný penzijní fond, musel by rozpočet EU do tohoto fondu převést část závazku důchodového systému úředníků EU. Současná hodnota tohoto závazku vypočtená na základě posledních úrokových sazeb je však pro takový přesun velmi nepříznivá. Vytvoření skutečného penzijního fondu by navíc nutně zvýšilo roční výdaje na důchody a snížilo příjmy rozpočtu EU. S ohledem na stávající dostupnost v rámci víceletého finančního rámce (VFR) proto není takový přístup proveditelný. Navíc, i kdyby byl skutečný penzijní fond vytvořen, volatilita finančních trhů by mohla zpochybnit možnost investovat rezervy takového fondu.

4.2. Základní soubor důchodového systému úředníků EU

4.2.1. Aktivní zaměstnanci

4.2.1.1. Vývoj zaměstnanců

V interinstitucionální dohodě ze dne 2. prosince 2013[15] se orgány EU dohodly na 5% snížení počtu pracovních míst v příslušných plánech pracovních míst. V roce 2017 Evropský účetní dvůr (EÚD) potvrdil, že 5% snížení stavu zaměstnanců provedly v letech 2013 až 2017 všechny orgány, instituce a agentury EU, i když s určitým zpožděním[16].

Zároveň, jak EÚD konstatoval již v roce 2017, rozpočtový orgán přidělil orgánům, subjektům a agenturám v rámci ročního rozpočtového procesu nová pracovní místa a prostředky na nábor smluvních zaměstnanců. Tato pracovní místa byla zpřístupněna především s cílem reagovat na dodatečné úkoly svěřené orgánům EU (to vysvětluje výrazný nárůst počtu pracovních míst přidělených agenturám) a na přistoupení Chorvatska.

Počet zaměstnanců Komise mezi lety 2014 a 2021 se tedy mírně snížil, ale celkový aktivní základní soubor orgánů EU se zvýšil z 58 567 na 66 120 (příloha 6). Tento nárůst se týká především výkonných a decentralizovaných agentur a společných podniků v důsledku rozhodnutí rozpočtového orgánu rozšířit některé oblasti činnosti (např. Frontex) a vytvořit nové orgány a agentury, např. Jednotný výbor pro řešení krizí[17], Úřad evropského veřejného

---

14 Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o důchodovém systému úředníků a ostatních zaměstnanců Evropské unie, COM(2012) 37 final.

15 Interinstitucionální dohoda ze dne 2. prosince 2013 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázni, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení.

16 Rychlý přezkum Evropského účetního dvora týkající se 5% snížení počtu pracovních míst.

17 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014 ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krize úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a Jednotného fondu pro řešení krizí a mění nařízení (EU) č. 1093/2010.

žalobce[18], Evropský orgán pro pracovní záležitosti[19] a Evropskou výkonnou agenturu pro zdraví a digitální oblast[20].

4.2.1.2. Složení zaměstnanců

Nárůst počtu zaměstnanců zaznamenaný v některých agenturách a jiných orgánech ovlivňuje celkové složení zaměstnanců EU tím, že zvyšuje podíl dočasných a smluvních zaměstnanců. Tito zaměstnanci bez ohledu na povahu svých smluv dosahují nižší výše odměn a/nebo pomalejšího kariérního postupu než úředníci. Smluvní zaměstnanci navíc spadají do jiné platové tabulky než úředníci[21] a v případě, že by se stali úředníky, se jejich důchodové nároky upravují[22].

Na reformy služebního řádu z let 2004 i 2014 se vztahovala přechodná ustanovení s ohledem na to, že nároky na důchod jsou chráněny podle zásady nabytých práv. Stanovením přechodných pravidel podle přílohy XIII služebního řádu spolunormotvůrce stanovil koexistenci tří kohort zaměstnanců. Například ačkoli u zaměstnanců přijatých od 1. ledna 2014 činí standardní roční přírůstková sazba 1,8 %, u zaměstnanců přijatých mezi 1. květnem 2004 a 31. prosincem 2013 činila 1,9 % a u zaměstnanců přijatých do 30. dubna 2004 se jednalo o 2 %.

Od reformy služebního řádu v roce 2014 se podíl aktivních zaměstnanců, na něž se vztahují pravidla platná před rokem 2004, snížil z 36 % na 19 %, zatímco aktivní zaměstnanci, na něž se vztahují pravidla platná od 1. ledna 2014, představují téměř 48 % aktivních zaměstnanců (příloha 7).

Zároveň a vzhledem k tomu, že zaměstnanci přijatí po reformách služebního řádu v letech 2004 a 2014 jsou nejnovějšími aktivními členy důchodového systému úředníků EU, se podíl let započitatelných na důchod, která získali – a který bude podléhat přísnějším podmínkám definovaným v letech 2004 a 2014 – postupně zvyšuje. Představuje 60 % všech nároků na důchod, které vznikly. Zohledníme-li pouze na nároky na důchod, které vznikly podle pravidel platných po roce 2014, jedná se již nyní o významnou část (22 %) celkového podílu let započitatelných na důchod, které zaměstnanci získali (přílohy 8 a 9). To odráží stále rostoucí dopady, které budou mít reformy služebního řádu z let 2004 a 2014 v budoucnosti.

4.2.2. Důchodci

Počet důchodců se od roku 2014 zvýšil. To je důsledkem průběžného nárůstu počtu zaměstnanců v EU, který je důsledkem postupného rozšiřování EU a nárůstu jejích úkolů. V

---

18 Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

19 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1149 ze dne 20. června 2019, kterým se zřizuje Evropský orgán pro pracovní záležitosti, mění nařízení (ES) č. 883/2004, (EU) č. 492/2011 a (EU) 2016/589 a zrušuje rozhodnutí (EU) 2016/344.

20 Většinu decentralizovaných agentur zřizuje buď Rada na základě článku 352 Smlouvy o fungování Evropské unie, nebo Parlament a Rada na základě konkrétního ustanovení Smlouvy. V současné době bylo na tomto základě v průběhu 40 let zřízeno 35 decentralizovaných agentur.

21 Článek 93 pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropských společenství.

22 Ustanovení čl. 3 písm. d) přílohy VIII služebního řádu stanoví, že se podíl let započitatelných na důchod u smluvních zaměstnanců, kteří se později stanou úředníky, musí počítat na základě poměru mezi posledním základním platem, který daná osoba pobírala jako smluvní zaměstnanec, a prvním základním platem, který pobírala jako úředník. Jinými slovy, nároky na důchod nabyté smluvními zaměstnanci, kteří se stanou úředníky, jsou nižší než nároky na důchod zaměstnanců, kteří byli přijati jako úředníci od prvního dne.

dlouhodobějším horizontu bude v důsledku odchodu aktivních zaměstnanců do důchodu nutně docházet k nárůstu počtu zaměstnanců v důchodu. Tento nárůst bude pokračovat až do doby, kdy se počet důchodců v daném roce vyrovná počtu aktivních zaměstnanců[23].

Z přílohy 10 vyplývá, že v současné době představuje kohorta, na kterou se vztahují pravidla platná před rokem 2004, téměř 90 % všech důchodců, přičemž důchodci, na něž se vztahují pravidla platná před rokem 2014, představují 9 % a důchodci, na něž se vztahují pravidla platná po roce 2014, jen 1 % všech důchodců. U posledně jmenovaných se jedná o zcela normální vývoj, protože zpravidla platí, že ke vzniku nároku na důchod v rámci důchodového systému úředníků EU je zapotřebí odpracovat deset let ve službě [24]. Z toho vyplývá, že zaměstnanci, na něž se vztahují pravidla platná po roce 2004 a po roce 2014 budou postupně představovat většinu zaměstnanců, kteří odešli do důchodu, a účinky dvou po sobě následujících reforem zavedených spolunormotvůrcem v letech 2004 a 2014 budou dále významně posíleny.

4.3. Příjmy z důchodového systému úředníků EU

Důchodový systém úředníků EU od roku 2014 vygeneroval příjmy do rozpočtu EU ve výši 5,8 miliardy EUR. Ty se skládají z příspěvků zaměstnanců na důchod, z převodů nároků zaměstnanců na důchod, z příspěvků placených Spojeným královstvím na základě dohody o vystoupení[25] a z příspěvků decentralizovaných agentur a mezinárodních organizací, které se účastní programů EU.

4.3.1. Výnosy ze sazby příspěvků na důchod

Příspěvky na důchod vycházejí z pojistněmatematických výpočtů Eurostatu s cílem zajistit pojistněmatematickou rovnováhu a udržitelnost důchodového systému úředníků EU. Zatímco v některých členských státech státní zaměstnanci na národní úrovni neplatí žádnou sazbu příspěvků na důchodové zabezpečení, sazba příspěvku na důchod hrazeného zaměstnanci EU představuje jednu z nejvyšších sazeb v porovnání s důchodovými systémy ve veřejných službách členských států (přílohy 17 až 20).

V důsledku tohoto vypočteného příspěvku financují zaměstnanci jednu třetinu nároků na důchod, které vznikly v každém roce. Výnosy z těchto příspěvků nejsou účelově vázány na žádnou konkrétní rozpočtovou položku a používají se k financování politik EU, což omezuje příspěvky vyžadované od členských států na podporu orgánů EU při plnění mnoha úkolů, které jim byly svěřeny. Od roku 2014 činila jejich výše 4,2 miliardy EUR, které byly použity na financování rozpočtu. Jen v roce 2022 to představovalo více než 500 milionů EUR.

4.3.2. Příjmy z převodů nároků zaměstnanců na důchod

Zaměstnanci mají možnost převést do důchodového systému úředníků EU nároky na důchod, které získali v rámci vnitrostátních důchodových systémů nebo penzijních fondů[26]. Jedná se o převod kapitálu představujícího práva, která získali na základě své profesní činnosti

---

23 To odpovídá jedné z definic splatnosti důchodového systému.

24 Celkem 1 % důchodců, na něž se vztahují pravidla platná po roce 2014, jsou buď osoby, které dosáhly důchodového věku, ale mají odpracováno méně než deset let ve službě, nebo osoby, které sice ve službě odpracovaly alespoň deset let, ale došlo u nich ke změně smlouvy, v jejímž důsledku se na ně vztahují pravidla platná po roce 2014.

25 Dohoda o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii 2019/C 384 I/01.

26 Články 11 a 12 přílohy VIII služebního řádu.

vykonávané před vstupem do služeb EU. Kapitál rovnající se těmto nárokům na důchod je převeden původním důchodovým systémem do důchodového systému úředníků EU, kde je transformován na počet služebních let započitatelných na důchod. Tento počet služebních let započitatelných na důchod se zohledňuje při výpočtu starobního důchodu v rámci důchodového systému úředníků EU. Tyto převody představují celkovou výši kapitálu (3/3), který odpovídá pojistněmatematickému ekvivalentu nároků na důchod uznávaných v rámci důchodového systému úředníků EU. Od roku 2014 přinesly do rozpočtu EU 950 milionů EUR a každoročně přinášejí do rozpočtu EU v průměru více než 100 milionů EUR (příloha 12).

4.3.3. Příspěvky Spojeného království

Dohoda o vystoupení[27] stanoví, že se smluvní strany dohodly, že Spojené království je zavázáno svým podílem na závazku Unie v oblasti důchodových práv a práv na jiné zaměstnanecké dávky vzniklých ke dni nebo přede dnem konce přechodného období, tj. 31. prosince 2020. Tento závazek se vztahuje na nároky na důchod všech zaměstnanců bez ohledu na jejich státní příslušnost.

Dohoda o vystoupení dále stanoví, že Spojené království přispěje každoročně na čisté platby provedené z rozpočtu Unie za každého příjemce. Podle čl. 142 odst. 6 posledního pododstavce může Spojené království alternativně podat žádost o úhradu zbývajícího závazku k 31. prosinci daného roku.

Pokud jde o zaměstnanecké důchody, zvolilo Spojené království možnost ročních splátek. V roce 2022 přispělo Spojené království částkou 235 milionů EUR na čisté platby důchodů bývalých zaměstnanců EU provedené z rozpočtu Unie. V nadcházejících letech bude Spojené království i nadále financovat svůj podíl na výdajích na důchody, který se vypočítává jako pevný procentní podíl vyvíjejících se výdajů na důchody.

Dohoda o vystoupení zajišťuje, že Spojené království uznává svůj závazek za nároky na důchod, které vznikly všem zaměstnancům EU před koncem přechodného období, a zaručuje tak další přispívání Spojeného království do fiktivního fondu důchodového systému úředníků EU. Rozhodnutí Spojeného království vystoupit z EU by tak pro rozpočet EU neznamenalo žádné dodatečné náklady.

4.3.4. Příspěvky od nedotovaných agentur a třetích stran účastnících se programů EU

V souladu s čl. 83a odst. 2 služebního řádu odvádějí agentury, které nejsou příjemci dotací ze souhrnného rozpočtu Evropské unie, do uvedeného rozpočtu plnou výši příspěvků na financování systému.

Kromě toho se programů a akcí EU někdy účastní i třetí strany (např. třetí země). Vzhledem k tomu, že jejich účast si může vyžádat nábor dalších zaměstnanců pro účely provádění programů, Komise zajišťuje, aby příspěvky třetích stran do rozpočtu pokrývaly také podíl zaměstnavatele na budoucích důchodových nárocích zaměstnanců.

Tyto příspěvky vytvářejí příjmy do rozpočtu a zároveň zajišťují, že budou pokryty budoucí náklady na důchody. Od roku 2014 to představuje téměř 400 milionů EUR příjmů do rozpočtu (příloha 13).

---

[27] Viz čl. 142 odst. 2 a čl. 142 odst. 6 Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii 2019/C 384 I/01.

4.4. Výdaje důchodového systému úředníků EU

Během prvních let svého provádění vytvářel důchodový systém EU – z hlediska rozpočtu – čistý příjem, tj. příspěvky od aktivních zaměstnanců získávajících nároky na důchod byly vyšší než dávky čerpané omezeným počtem důchodců. Příjem důchodového systému tvořily příspěvky zaměstnanců a zaměstnavatele; příspěvky zaměstnavatele nebyly hrazeny do fondu, ale pouze se odrážejí v důchodovém závazku. Tímto způsobem si rozpočet EU vlastně půjčoval peníze od účastníků důchodového systému výměnou za záruku výplaty budoucích dávek.

Příloha 14 ukazuje vývoj výdajů na důchody mezi lety 2014 a 2022. Ty se zvyšovaly v průměru o 6,2 % ročně. To zahrnuje účinky přezkoumání odměn a aktualizace důchodů.

Současná úroveň výdajů na důchody do značné míry odráží vyplácení nároků na důchod, které vznikly podle pravidel před rokem 2004, což se týká 90 % důchodců. Tato pravidla stanovila zejména 2% roční přírůstkovou sazbu důchodů, použití opravných koeficientů důchodů, vyšší nástupní platy, nižší důchodový věk a skutečnost, že skladbu zaměstnanců tvořili pouze úředníci a dočasní zaměstnanci. Příloha 15 ukazuje vývoj nákladů spojených s výplatou opravných koeficientů v souvislosti s důchody.

Podíl důchodců, na které se vztahují pravidla platná po roce 2004, se neustále zvyšuje. Zatímco zaměstnanci přijatí po 1. květnu 2004, ale před 1. lednem 2014 představují v současné době 9 % důchodců, všichni aktivní zaměstnanci, na které se tato pravidla vztahují, budou mít nižší důchodové nároky v důsledku nižších nástupních platových tříd, nižší přírůstkové sazby a absence důchodových koeficientů. To se plně projeví ve výdajích na důchody, jakmile tito zaměstnanci dosáhnou důchodového věku. V dlouhodobějším horizontu se úspory vyplývající z reformy z roku 2004 budou nadále zvyšovat, v dlouhodobém horizontu až na jednu miliardu ročně[28].

Vzhledem k tomu, že pravidla platná po roce 2014 se vztahují pouze na 1 % současných důchodců, projeví se strukturální změny zavedené spolunormotvůrcem v roce 2014 (tj. zvýšení věkové hranice pro odchod do důchodu, snížení roční přírůstkové sazby důchodů, omezený kariérní postup, vytvoření tabulek nižších platů pro administrativní pracovní místa) v plném rozsahu až poté, co začnou pobírat důchod zaměstnanci, na které se vztahují důchodová pravidla platná po roce 2014. To znamená, že dopady nejnovějších strukturálních změn zavedených spolunormotvůrcem v roce 2014 na výdaje na důchody se budou postupně zvyšovat zároveň s tím, jak bude do důchodu odcházet stále větší podíl zaměstnanců přijatých po roce 2014[29].

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem budou výdaje na důchody nadále růst, což odráží nárůst počtu zaměstnanců orgánů EU, zejména v agenturách nebo na základě vytváření nových subjektů. Obě po sobě jdoucí reformy služebního řádu zároveň již nyní přinášejí značné úspory. Tyto úspory se budou zvyšovat i nadále s tím, jak začnou pobírat důchod zaměstnanci, na které se vztahují přísnější pravidla z let 2004 a 2014.

---

28 Studie úřadu Eurostat z roku 2010 o dlouhodobých dopadech důchodových nákladů na rozpočet.

29 Aby mohli zaměstnanci pobírat důchod podle služebního řádu, musí odpracovat alespoň deset let nebo dosáhnout důchodového věku ve službě.

4.5. Závazky důchodového systému úředníků EU

Důchodový systém úředníků EU je fiktivní (virtuální) fond s vymezenými dávkami. Protože neexistuje žádný skutečný investiční fond, má se za to, že částka, která by byla v takovém fondu shromážděna, byla investována do dlouhodobých dluhopisů členských států a odráží se v důchodovém závazku, který je uveden v roční účetní závěrce Evropské unie.

Roční účetní závěrka EU se sestavuje podle účetních pravidel založených na mezinárodně uznávaných účetních standardech (IPSAS 39), což jsou nejvyšší dostupné standardy. Hodnota důchodových a jiných závazků po skončení pracovního poměru uvedená v rozvaze EU představuje pojistněmatematické ocenění závazku EU hradit budoucí důchody a jiné nároky, které vzniknou jejím zaměstnancům (aktivním osobám, invalidům a důchodcům), v současných peněžních hodnotách. Toto ocenění vychází z předpokládaných plateb, které má rozpočet EU vyplatit současným a budoucím důchodcům v časovém horizontu několika desetiletí.

Jednou z klíčových proměnných potřebných pro tyto výpočty je reálná diskontní sazba. Tato sazba je nezbytná pro výpočet současné hodnoty očekávaných budoucích dávek. Tato úroková míra se získává na základě nominálních úrokových sazeb a míry inflace[30], a zahrnuje tudíž dvojí zdroj volatility. V tomto ohledu byl nedávný nárůst závazků téměř výhradně důsledkem prudkého poklesu dlouhodobé úrokové míry používané pro ocenění závazků ze zaměstnaneckých požitků: reálná diskontní sazba v poslední době dosáhla dokonce záporných hodnot, což znamená, že jakákoli daná částka má dnes větší hodnotu než v budoucnosti. Například v roce 2021 se reálná diskontní sazba změnila z –0,2 % na –0,8 %. Tato změna vedla ke zvýšení tohoto závazku o téměř 14 miliard EUR (+14,5 %) na 126 miliard EUR[31].

Údaj o důchodových a ostatních závazcích po skončení pracovního poměru uvedený v rozvaze EU má jasný účetní účel. Jedná se však o velmi volatilní údaj, který podléhá tržním podmínkám a makroekonomickým výkyvům. Proto má z hlediska posuzování skutečných rozpočtových dopadů důchodového systému úředníků EU jen omezenou hodnotu.

Výše uvedený závěr je dále ilustrován následujícími dvěma úvahami:

zaprvé je třeba konstatovat, že ačkoli úroková míra významně ovlivňuje současnou hodnotu budoucích důchodových závazků EU uvedených v rozvaze v určitém časovém okamžiku, nemění výši důchodů, které bude třeba skutečně vyplatit, ale pouze odráží současnou hodnotu těchto částek v určitém časovém okamžiku

Za druhé, odhad téhož závazku vypočtený s použitím úrokové míry platné pro výpočet sazby příspěvku na důchod podle služebního řádu by drasticky snížil výši a volatilitu tohoto závazku vypočteného podle standardů IPSAS 39. Například při uplatnění úrokové sazby používané pro výpočet sazby příspěvku na důchod (v roce 2021 činila +2,7 %), která se vypočítává v souladu se služebním řádem[32] a podle nejlepších pojistněmatematických standardů na základě dlouhodobého klouzavého průměru úrokových sazeb dlouhodobých veřejných dluhů členských států za 30 let, by se hypotetická hodnota důchodového závazku s pojistněmatematickými předpoklady posouzení důchodů snížila ze 126 miliard EUR na 62,6 miliardy EUR, což znamená snížení o více než polovinu (příloha 16).

---

30 Tržní očekávání z hlediska výnosu státních dluhopisů plus očekávání ohledně inflace.

31 Kapitola 2.9 „Pasiva – Důchody a další zaměstnanecké požitky“ konsolidované roční účetní závěrky Evropské unie.

32 Článek 10 přílohy XII služebního řádu.

5. REFORMY SLUŽEBNÍHO ŘÁDU Z LET 2004 A 2014 A JEJICH DOPADY

5.1. REFORMY SLUŽEBNÍHO ŘÁDU Z LET 2004 A 2014

Na základě reformy služebního řádu v roce 2004 se spolunormotvůrce rozhodl provést významné strukturální změny zákonných předpisů, které se přímo dotýkají důchodových nároků. To znamenalo zejména:

- zvýšení důchodového věku z 60 na 63 let,
- nižší nástupní platy – zejména pro administrátory,
- nižší roční přírůstková sazba důchodů (1,9 %),
- nová kategorie zaměstnanců s nižšími platy (smluvní zaměstnanci),
- postupné zrušení opravných koeficientů vztahujících se na důchody.

S reformou služebního řádu z roku 2014 se spolunormotvůrce rozhodl zavést další změny, které významně ovlivňují důchodové nároky zaměstnanců přijatých po roce 2014. To zahrnovalo zejména:

- zvýšení důchodového věku na 66 let,
- nižší roční přírůstkovou sazbu důchodů (1,8 %),
- omezení kariérních vyhlídek s cílem zajistit silnější vazbu mezi platovou třídou a danou funkcí,
- novou kategorii zaměstnanců s nižšími platy (administrativní pracovní místa).

Spolunormotvůrce zároveň stanovil příznivější platové tabulky pro zaměstnance přijaté před rokem 2014 jako kompenzaci za omezení kariérního postupu zavedená u příležitosti reformy služebního řádu v roce 2014[33]. A konečně pak spolunormotvůrce vedle těchto strukturálních změn stanovil i zmrazení (2011, 2013 a 2014) a nižší úpravu (2012) platů a důchodů.

5.2. DOPADY REFOREM SLUŽEBNÍHO ŘÁDU Z LET 2004 A 2014

5.2.1. DOPADY NA FUNGOVÁNÍ SYSTÉMU

Obě po sobě jdoucí reformy služebního řádu přinesly a nadále budou přinášet značné úspory. Díky těmto reformám se důchodový systém úředníků EU dostal na špici ve srovnání s vnitrostátními důchodovými systémy. Zároveň reformy důchodového systému úředníků EU ovlivnily atraktivitu orgánů EU, neboť důchodový systém úředníků EU zůstává i nadále základním prvkem balíčku odměňování státních zaměstnanců EU[34].

5.2.1.1. PRAVIDELNÁ AKTUALIZACE KLÍČOVÝCH PARAMETRŮ

Důchodový systém úředníků EU je velmi flexibilní a průběžně sledovaný, neboť klíčové předpoklady, jako je sazba příspěvku na důchod a důchodový věk, jsou pravidelně posuzovány a v případě potřeby aktualizovány.

Sazba příspěvku na důchod se každoročně posuzuje a v případě potřeby se aktualizuje. Jak je uvedeno v příloze 17, pouze jeden členský stát má systém založený na automatické aktualizaci sazby příspěvku na důchod, jako je tomu v případě důchodového systému úředníků EU. Ostatní členské státy jej aktualizují pouze příležitostně, a to spíše na základě politických rozhodnutí než pojistněmatematických výpočtů, nebo jej neaktualizují vůbec.

---

33 Článek 30 přílohy XIII služebního řádu.

34 Zvláštní zpráva Účetního dvora č. 15/2019: Provádění balíčku opatření pro personální reformu z roku 2014 v Komisi – značné úspory, ale nikoli bez následků pro zaměstnance.

Tento mechanismus automatické aktualizace zajišťuje, že výše příspěvků placených zaměstnanci EU (tj. 10,1 % v roce 2022) je taková, jaké je zapotřebí k financování jejich nabytých důchodových nároků, což zajišťuje pojistněmatematickou rovnováhu důchodového systému úředníků EU. Výše příspěvků patří k nejvyšším ve srovnání s příspěvky, které platí státní zaměstnanci na národní úrovni (příloha 18). V několika členských státech navíc státní zaměstnanci nehradí žádný příspěvek na financování svých důchodových dávek.

V souladu s článkem 77 služebního řádu lze důchodový věk zaměstnanců EU upravit. Jak je uvedeno v příloze 19, pouze jeden členský stát má důchodový věk vyšší než EU. Ve většině členských států EU je důchodový věk pravidelně nebo příležitostně aktualizován tak, aby odrážel vývoj očekávané délky života. Zároveň pro třetinu členských států EU žádná taková vazba neexistuje. Z přílohy 20 vyplývá, že důchodový systém úředníků EU má nejen zavedenu takovou vazbu, ale že pravidla, jimiž se důchodový systém úředníků EU řídí, předpokládají pravidelné aktualizace důchodového věku, jak je zdůrazněno v kapitole 3.4. Tyto aktualizace vycházejí z tabulek úmrtnosti, a tudíž propojují důchodový věk s očekávanou délkou života[35].

Tyto úpravy zajišťují, že důchodový systém úředníků EU zůstává udržitelný a zároveň odpovídá nejvyšším standardům ve srovnání s důchodovými systémy členských států.

5.2.1.2. ROLE DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU ÚŘEDNÍKŮ EU Z HLEDISKA ATRAKTIVITY ORGÁNŮ EU

Při nabídnutí pracovního místa budou úlohu důchodů v balíčku odměn pravděpodobně více zohledňovat vysoce kvalifikovaní zkušení odborníci, kteří hledají zaměstnání, než mladší uchazeči. Uchazeči, kteří dříve pracovali v soukromém nebo veřejném sektoru, rovněž získali určité zkušenosti a citlivost při řešení otázek odchodu do důchodu. Uchazeči, kteří opouštějí důvěrně známý systém a vstupují do systému nového a neznámého, budou pravděpodobně tomuto novému systému věnovat obzvláštní pozornost. A konečně budou důchodovému systému věnovat větší pozornost uchazeči, kteří upřednostňují jistotu (zaměstnání) a předvídatelnou kariéru před špičkovými platy v méně stabilním zaměstnání. Typický zaměstnanec nově přijatý orgány EU bude pravděpodobně spadat do jedné z těchto kategorií. Vzhledem k tomu, že tyto orgány obvykle zaměstnávají osoby, které zahájily svou kariéru jinde, a kterým je tedy v průměru 36 let, má se za to, že význam důchodového systému pro celkovou atraktivitu balíčku odměn je vyšší než například pro státní zaměstnance v členských státech, kteří začínají svou kariéru ve veřejné správě ihned po ukončení studia. Skutečnost, že téměř všichni nově přijatí pracovníci dříve pracovali jinde, dokazuje také počet převodů nároků na důchod, které vznikly mimo orgány EU, do důchodového systému úředníků EU.

5.2.2. ÚSPORY VYPLÝVAJÍCÍ Z REFOREM SLUŽEBNÍHO ŘÁDU Z LET 2004 A 2014

Obě reformy služebního řádu zavedly strukturální změny ovlivňující důchodové nároky, jako je například zvýšení věkové hranice pro odchod do důchodu, snížení přírůstkové sazby, omezení výše odměňování omezením kariérních vyhlídek a zavedením nových platových tabulek (např. smluvní a administrativní zaměstnanci) a zrušení důchodových koeficientů. Tyto změny obsahovaly přechodná ustanovení s ohledem na to, že nároky na důchod jsou chráněny podle zásady nabytých práv. Reforma služebního řádu z roku 2014 rovněž zavedla zmrazení, která přímo ovlivnila výši důchodů.

[35] Eurostat použil výhledové tabulky očekávané délky života. Výhledové tabulky očekávané délky života v EU, vytvořené Eurostatem, zahrnují trend neustálého prodlužování očekávané délky života v průběhu 20 let.

Strukturálním účinkům reforem služebního řádu z let 2004 a 2014 lze lépe porozumět při pohledu na aktivní základní soubor vzhledem k tomu, že do působnosti pravidel platných po roce 2004 spadá pouze 9 % stávajících příjemců a do působnosti pravidel platných po roce 2014 jen 1 % těchto příjemců (příloha 10).

Od roku 2004 se průměrné nároky na důchod, které získali příjemci důchodu, snížily z 64,6 % v roce 2004 na 61,7 % na konci roku 2021 (příloha 21). To bylo výsledkem jednak:

- nižších přírůstkových sazeb zavedených v letech 2004 a 2014, jednak
- stále se zvyšujícího průměrného věku vstupu do veřejné služby EU.

Vzhledem k tomu, že podíl důchodců spadajících pod pravidla po roce 2004 a pod pravidla platná po roce 2014 se v budoucnu zvýší, bude zaznamenaný prudký pokles průměrných nároků na důchod, které vznikly příjemcům, v příštích letech i nadále klesat. Ke značným úsporám navíc povede i postupné rušení důchodových opravných koeficientů[36] (příloha 15).

Tyto strukturální změny se odrážejí také ve vývoji průměrného základního platu při nástupu do služebního poměru (–15 %) a při odchodu ze služebního poměru (–11 %). To potvrzuje dalekosáhlé dopady obou reforem služebního řádu na výši odměn, které přímo ovlivňují výši následných důchodových dávek.

Kromě těchto strukturálních změn již reforma služebního řádu z roku 2014 sama o sobě přinesla úspory ve výši přibližně 1,5 miliardy EUR na výdajích na důchody ve srovnání s rozpočtovými odhady předcházejícími reformě služebního řádu z roku 2014 (příloha 22).

A konečně, odhlédneme-li od pojistněmatematické logiky, na níž je důchodový systém úředníků EU založen, je z rozpočtového hlediska zajímavé, že současná úroveň nákladů na služby (tj. 1 700 milionů EUR představujících součet pojistněmatematických hodnot nároků nabytých přispívajícími zaměstnanci v daném roce) je nižší než současná úroveň výdajů na důchody (2 400 milionů EUR). Jinými slovy, pokud by byla celá hodnota nároků na důchod, které vznikly zaměstnancům v roce 2022, odložena do fondového penzijního fondu, jednalo by se o nižší částku než výše výdajů na důchody v současných cenách. To je další ukázka účinnosti obou po sobě jdoucích reforem služebního řádu. V jejím důsledku sice nároky na důchod získává více zaměstnanců, avšak jejich důchodové nároky jsou výrazně nižší.

6. Závěry

Systém zavedený přílohou XII služebního řádu zajistil správné provádění pravidel tím, že zachoval pojistněmatematickou rovnováhu důchodového systému úředníků EU, poskytl zaměstnancům stabilitu a zajistil nepřetržitý progresivní tok příspěvků na důchodové zabezpečení do rozpočtu EU.

I když důchodový systém úředníků EU dosud nedosáhl zralosti, reformy služebního řádu z roku 2004 i 2014 již nyní přinášejí značné úspory stávajících výdajů na důchody. Klíčové ukazatele, jako je například průměrná úroveň vzniklých nároků na důchod a průměrné základní platy, potvrzují, že strukturální změny zavedené reformami služebního řádu z let 2004 a 2014 budou postupně přinášet stále větší úspory, a tím výrazně zpomalovat vývoj dopadu důchodového systému úředníků EU na rozpočet EU.

[36] Od roku 2014 činily náklady opravných koeficientů uplatňovaných na důchody 400 milionů EUR. Jejich postupné rušení bude v budoucnu představovat významné úspory.

Ve srovnání s důchodovými systémy platnými pro státní zaměstnance členských států zůstává důchodový systém úředníků EU i nadále na špici ve většině klíčových ukazatelů, jako je důchodový věk, výše příspěvků na důchod a přizpůsobení se vývoji pojistněmatematických parametrů. Zároveň však dopady reforem služebního řádu z let 2004 a 2014 na důchodový systém úředníků EU představují výzvu pro atraktivitu veřejné služby EU.

S ohledem na posouzení pojistněmatematické rovnováhy a rozpočtové dopady důchodového systému úředníků EU v této zprávě nepovažuje Komise v souladu s čl. 14 odst. 1 přílohy XII služebního řádu v této fázi za vhodné navrhnout změnu přílohy XII služebního řádu.

PŘÍLOHY

Příloha 1: Hlavní zákonné parametry použité při pojistněmatematickém posouzení v roce 2022

Parametr	Hodnota
Zákonný zdroj	Služební řád platný od 1.1.2014
Referenční sazba pro základní soubor (příloha XII čl. 1)	31.12.2021
Maximální věková hranice pro odchod do důchodu (článek 52 služebního řádu)	65 (automaticky – úředníci ve službě před 1.1.2014), 66 (automaticky – noví úředníci) nebo 67 (na žádost zaměstnance) nebo do 70 (výjimečně)
Běžná věková hranice pro odchod do důchodu (článek 52 a příloha XIII čl. 22 služebního řádu)	60 až 66 v závislosti na délce služby, věku a datu vstupu do služby
Minimální věková hranice pro odchod do důchodu (čl. 52 písm. b), příloha VIII čl. 9 a příloha XIII čl. 23 služebního řádu)	58
Kategorie a stupeň pro částku životního minima (příloha VIII čl. 6)	Platová třída AST 1, platový stupeň 1
Maximální starobní důchod (článek 77 služebního řádu)	70 % základního platu k datu odchodu do důchodu
Roční přírůstková sazba (článek 77 služebního řádu a článek 21 přílohy XIII)	1,8 % (úředníci ve službě od 1.1.2014) 1,9 % (úředníci ve službě od 1.5.2004), nebo 2 % (úředníci ve službě před 1.5.2004), základního platu
Bonifikace pro úředníky ve službě po překročení běžné věkové hranice pro odchod do důchodu (příloha VIII čl. 5 a příloha XIII čl. 22)	1,5 % (noví úředníci) nebo 2,5 % základního platu nebo 5 % částky nároku na důchod vzniklého v 60 letech v závislosti na datu nástupu do služby, letech služby k 1. květnu 2004 a věku úředníka k 1. květnu 2004
Sankce za časný odchod do důchodu (příloha VIII čl. 9 a příloha XIII čl. 22 bod 3)	3,5 % (noví úředníci) nebo 1,75 % (bývalí úředníci) důchodu za každý rok před dosažením běžné věkové hranice pro odchod do důchodu
Minimální starobní důchod (článek 77 služebního řádu)	4 % částky životního minima za každý rok služby
Příspěvek v invaliditě (článek 78 služebního řádu)	70 % základního platu
Minimální příspěvek v invaliditě (článek 78 služebního řádu)	100 % částky životního minima
Pozůstalostní důchod (článek 79 a příloha VIII čl. 18 služebního řádu)	60 % starobního důchodu
Minimální pozůstalostní důchod (článek 79 a příloha VIII čl. 18 služebního řádu)	35 % posledního základního platu
Pozůstalostní důchod (článek 79 a příloha VIII čl. 17 služebního řádu)	60 % starobního důchodu, který by byl úředníkovi vyplácen

Minimální pozůstalostní důchod (článek 79 služebního řádu)	35 % posledního základního platu nebo částka životního minima

Příloha 2: Výňatek z Tabulky očekávané délky života v EU

Věk	Muži		Ženy	
	Pravděpodobnost úmrtí ve věku x	**Střední délka života**	**Pravděpodobnost úmrtí ve věku x**	**Střední délka života**
40	0,00048544	44	0,00037417	46
45	0,00083219	39	0,00064198	42
50	0,00140284	34	0,00110248	37
55	0,00236193	30	0,00189106	32
60	0,00398328	25	0,00324918	27
65	0,00643074	21	0,00558535	23
70	0,01187197	16	0,00864211	19
75	0,02186383	13	0,01470951	14
80	0,04016587	9	0,02826935	11
85	0,07362888	6	0,05429701	8
90	0,12980921	4	0,10494797	5

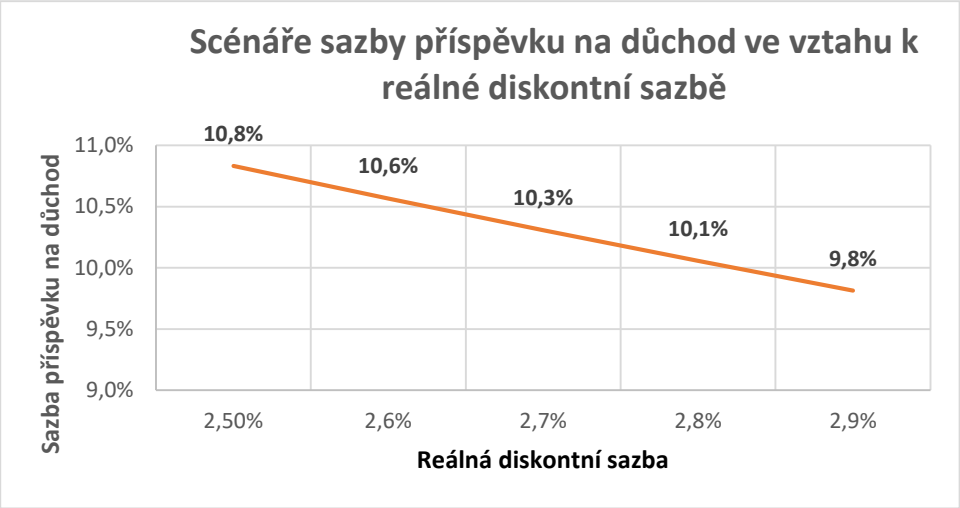
Příloha 3: Demografické předpoklady pro účely pojistněmatematického posouzení v roce 2022

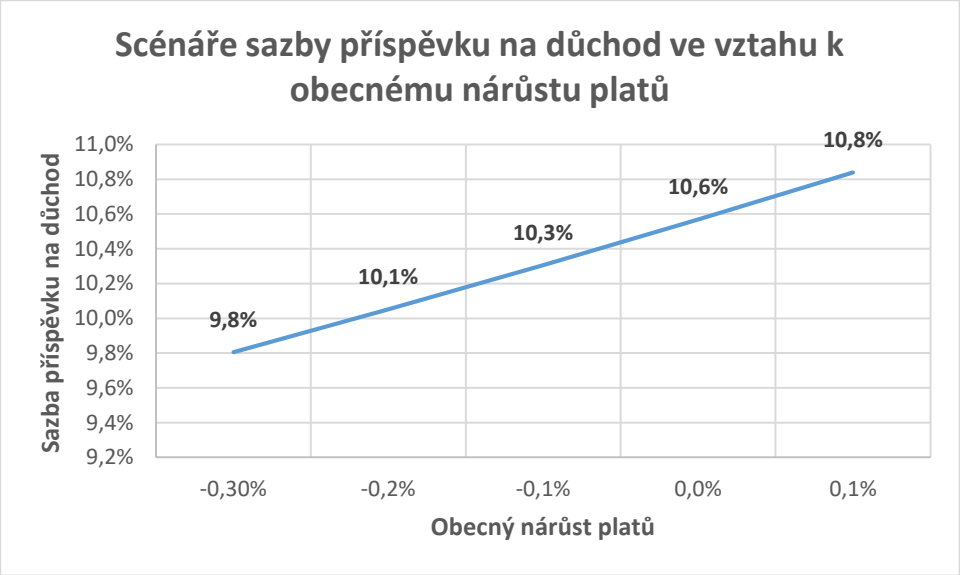
Demografické předpoklady	Posouzení za rok 2022
Tabulka očekávané délky života (zdraví zaměstnanci)	Tabulka očekávané délky života v EU – 2018
Tabulka očekávané délky života (zaměstnanci se zdravotním postižením)	Tabulka očekávané délky života v EU – 2018 + 3 roky
Tabulka invalidity	Tabulka invalidity v EU – 2018
Stávající rodinný stav	Rodinný stav k datu hodnocení
Pravděpodobnost, že bude zaměstnanec ve věku odchodu do důchodu žít v manželství u mužů	82,0 %
Pravděpodobnost, že bude zaměstnanec ve věku odchodu do důchodu žít v manželství u žen	52,0 %
Průměrný věkový rozdíl mezi úředníkem a jeho/jejím partnerem	1 rok
Předpokládaná věková hranice	63 až 66

odchodu do důchodu	
Fluktuace	Fluktuace – 2018
Koeficient zatížení pro sirotčí důchod a důchod rozvedeného manžela / rozvedené manželky	9,6 %

Příloha 4: Finanční předpoklady pro účely pojistněmatematického posouzení v roce 2022

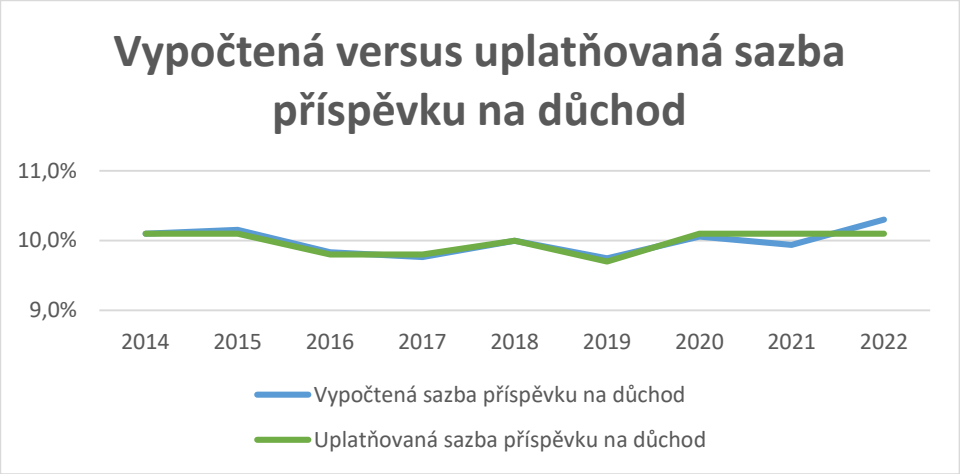
Finanční předpoklady	**Posouzení za rok 2022**
Platová tabulka	Platná od 1.7.2021
Doba trvání	23 let
Nominální diskontní sazba (NDR)	4,6 %
Míra inflace (IR)	1,8 %
Reálná diskontní sazba (RDR)	2,7 %
Obecný nárůst platů (GSG)	–0,1 %
Celková revalvace důchodů (GPR)	–0,1 %
Individuální vývoj platu (ISP)	Tabulka ISP – 2018
Opravné koeficienty (čl. 3 odst. 5 přílohy XI a článek 20 přílohy XIII)	0,0 %





Příloha 5: Příspěvky na důchod podle roku v období 2014 až 2022

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Náklady služebního období za odchod do důchodu / Základní platy	28,3 %	28,2 %	27,2 %	27,1 %	27,4 %	26,9 %	27,8 %	27,5 %	28,6 %
Náklady služebního období za invaliditu / Základní platy	1,2 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,6 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %
Náklady služebního období za úmrtí / Základní platy	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %
Náklady služebního období / Základní platy	30,4 %	30,5 %	29,5 %	29,3 %	30,0 %	29,2 %	30,2 %	29,8 %	30,9 %
Vypočtená sazba příspěvku na důchod (podíl zaměstnanců)	10,1 %	10,2 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	9,9 %	10,3 %
Uplatňovaná sazba příspěvku na důchod (podíl zaměstnanců)	10,1 %	10,1 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	10,1 %	10,1 %

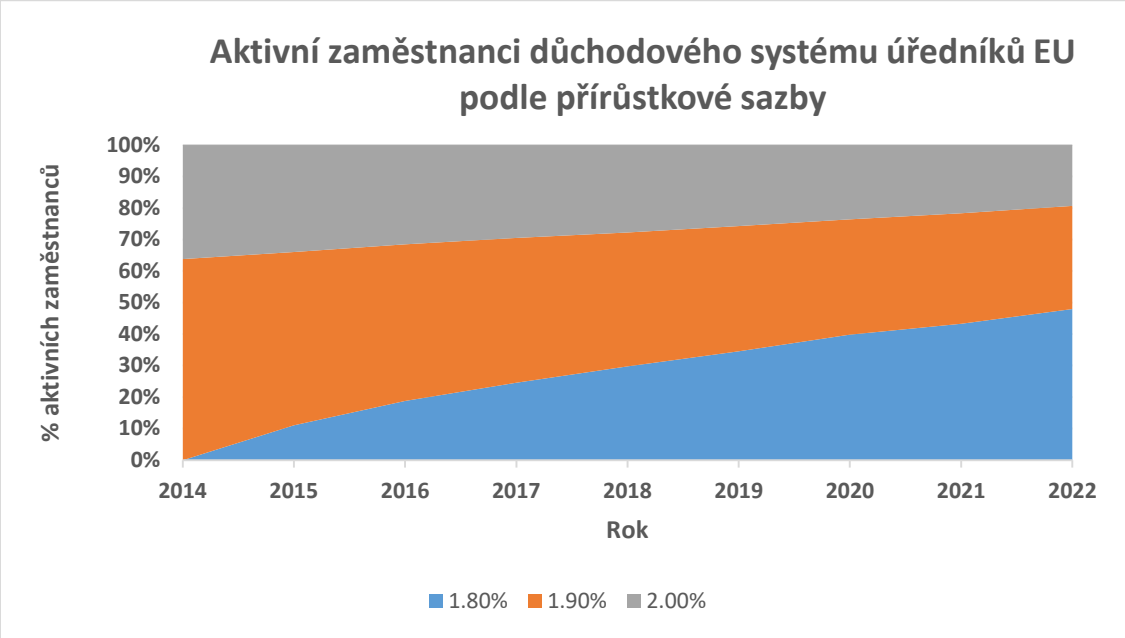


Příloha 6: Vývoj počtu aktivních zaměstnanců v orgánech EU

Základní soubor aktivních zaměstnanců	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**Změna**
Parlament	9,074	9,464	9,872	9,959	10,305	9,895	9,987	10,357	14,1 %
Rada	2,985	3,026	3,162	3,162	3,111	3,160	3,206	3,246	8,7 %
Komise	31,015	31,359	30,889	30,448	30,765	31,248	31,115	31,005	0,0 %
SDEU	2,101	2,244	2,273	2,311	2,293	2,327	2,303	2,309	9,9 %
EÚD	902	931	934	938	943	943	945	950	5,3 %
EHSV	741	739	739	738	737	737	730	727	–1,9 %
VR	542	558	548	552	560	569	560	574	5,9 %
Veřejný ochránce práv	73	73	76	82	78	75	73	74	1,4 %
EIOÚ	58	62	63	72	96	96	114	128	120,7 %
ESVČ	1,988	1,983	2,035	2,016	2,095	2,149	2,234	2,326	17,0 %
Ostatní orgány a decentralizované agentury	9,088	9,595	10,337	11,007	11,646	12,272	13,093	14,424	58,7 %
Celkem	**58,567**	**60,034**	**60,928**	**61,285**	**62,629**	**63,471**	**64,360**	**66,120**	**12,9 %**

Příloha 7: Aktivní základní soubor důchodového systému úředníků EU podle přírůstkových kohort

Přírůstková sazba	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
1,8 %	0	6,438	11,280	14,972	18,250	21,618	25,280	27,815	31,671
1,9 %	36,985	32,226	29,827	27,978	25,998	24,896	23,217	22,576	21,653
2,0 %	20,989	19,903	18,928	17,978	17,037	16,115	14,974	13,969	12,796
Celkem	**57,974**	**58,567**	**60,034**	**60,928**	**61,285**	**62,629**	**63,471**	**64,360**	**66,120**

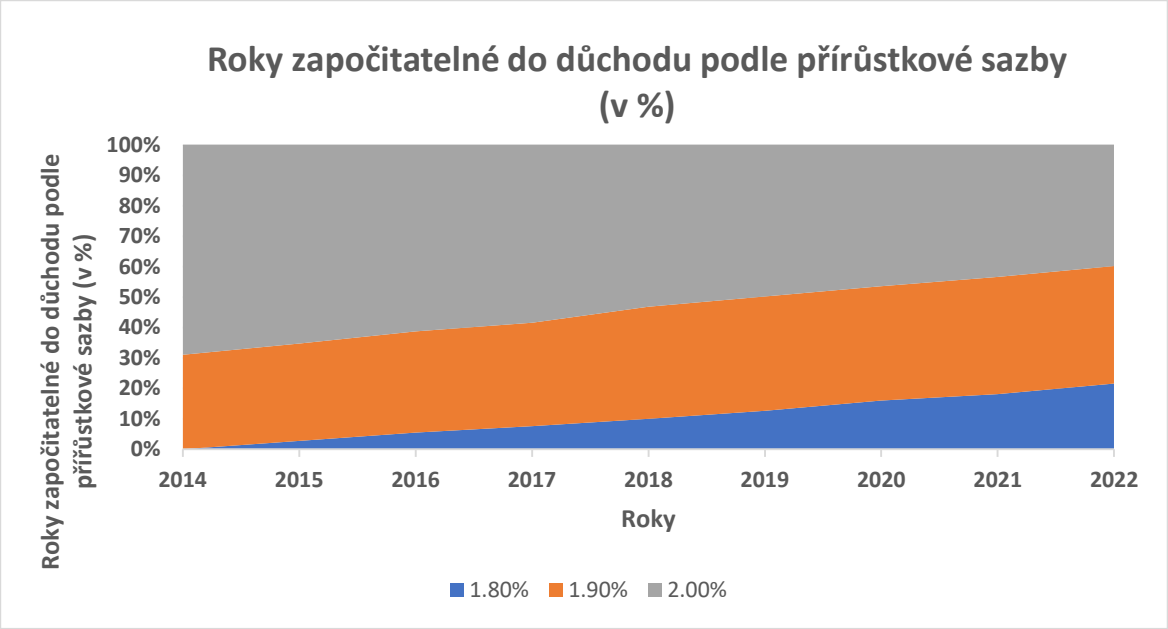


Příloha 8: Počet let započitatelných na důchod odpracovaných jednotlivými kohortami aktivních zaměstnanců

Přírůstková sazba	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1,8 %	0	19,476	39,805	57,077	81,336	107,914	139,360	161,680	198,108
1,9 %	209,337	221,645	238,790	253,246	300,615	320,554	326,371	343,688	354,837
2,0 %	464,097	453,572	440,828	436,240	433,162	424,344	403,373	387,626	365,418
Celkem	**673,435**	**694,693**	**719,423**	**746,564**	**815,113**	**852,812**	**869,105**	**892,995**	**918,363**

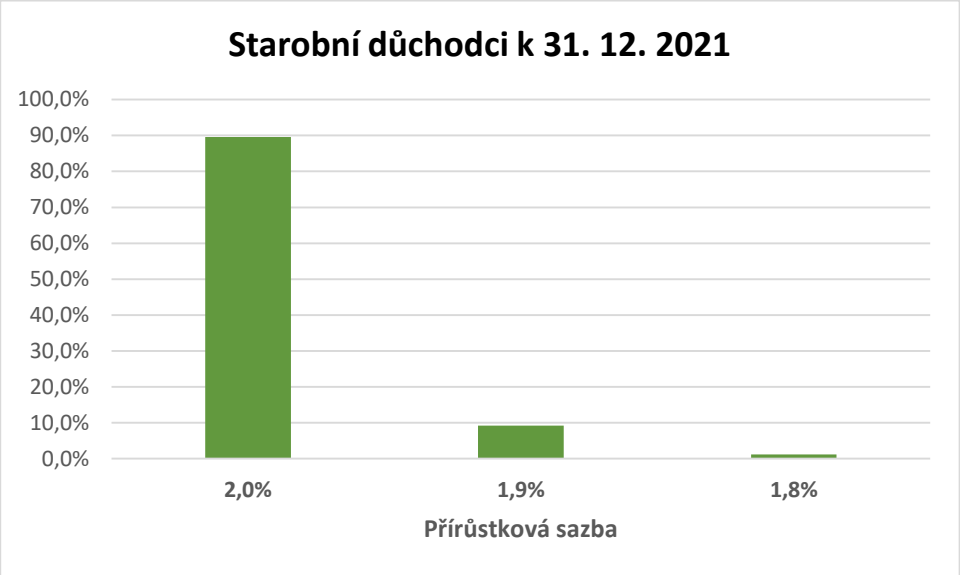
Příloha 9: Podíl let započitatelných na důchod odpracovaných jednotlivými kohortami aktivních zaměstnanců

Přírůstková sazba	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1,8 %	0,00 %	2,8 %	5,5 %	7,7 %	10,0 %	12,7 %	16,0 %	18,1 %	21,6 %
1,9 %	31,1 %	31,9 %	33,2 %	34,0 %	36,9 %	37,6 %	37,6 %	38,5 %	38,6 %
2,0 %	68,9 %	65,3 %	61,3 %	58,4 %	53,1 %	49,8 %	46,4 %	43,4 %	39,8 %



Příloha 10: Počet důchodců na kohortu přijatých zaměstnanců (před rokem 2004, po roce 2004 a po roce 2014)

Datum přijetí	Počet důchodců	Podíl důchodců
Do 30.4.2004	18 291	89,6 %
Od 1.5.2004	1,883	9,2 %
Od 1.1.2014	236	1,2 %



Příloha 11: Výnosy z příspěvků zaměstnanců na důchod

Rok	Výnosy z příspěvků zaměstnanců na důchod (v milionech EUR)
2014	348,7
2015	425,6
2016	441,8
2017	449,2
2018	473,6
2019	485,7
2020	504,4
2021	535,2
2022	553,4
Celkem	**4217,6**

Příloha 12: Příspěvky z převodů nároků na důchod

Rok	Příspěvky z převodů nároků na důchod (v milionech EUR)
2014	109,4
2015	108,6
2016	139,5
2017	127,6
2018	107,3
2019	89,1
2020	82,3
2021	89,8
2022	95,5
Celkem	**949,1**

Příloha 13: Příspěvky decentralizovaných agentur a mezinárodních organizací

Rok	Příspěvky decentralizovaných agentur a mezinárodních organizací (v milionech EUR)
2014	17,6
2015	22,5
2016	40,3
2017	42,4
2018	52,6
2019	50,6
2020	52,1
2021	56,4
2022	58,2
Celkem	**392,7**

Příloha 14: Výdaje na důchody celkem

Rok	Výdaje na důchody

	(v milionech EUR)
2014	1,485,1
2015	1,541,2
2016	1,660,5
2017	1,774,5
2018	1,854,6
2019	1,964,5
2020	2,064,4
2021	2,173,2
2022	2,398,1
Průměrný nárůst	**+6,2 %**

Příloha 15: Výdaje na důchody vyplývající z opravných koeficientů pro důchody

Rok	**Část výdajů na důchody odpovídající opravným koeficientům (v milionech EUR)**
2014	39,3
2015	37,8
2016	42,5
2017	45,4
2018	47,2
2019	48,4
2020	50,7
2021	56,6
2022	57,6
Celkem	**425,7**

Příloha 16: Důchodový závazek s pojistněmatematickými předpoklady posouzení důchodů ke dni 31. prosince 2021

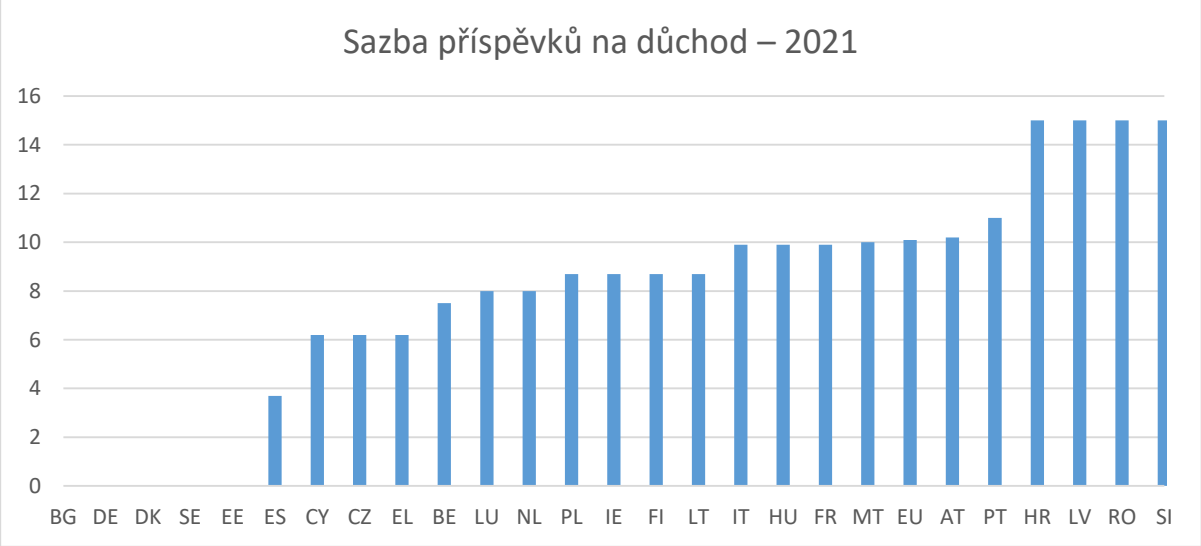
Předpoklad sazby příspěvku na důchod	**Závazek důchodového systému úředníků EU (v milionech EUR)**	**Dopad (v milionech EUR)**	**Dopad**
Pojistněmatematické předpoklady závazku	126 068		
Pojistněmatematické předpoklady posouzení	62 613	–63 455	–50,3 %

Příloha 17: Aktualizace sazby příspěvku na důchod v členských státech EU[37]

[37] Údaje v této tabulce poskytují zástupci členských států v pracovní skupině pro článek 83.

Podmínky aktualizace sazeb příspěvků na důchod	Členské státy
Pravidelné aktualizace na základě pojistněmatematických výpočtů	NL, EU
Příležitostné aktualizace na základě pojistněmatematických výpočtů	AT, BE, HU, LU, PT, SI
Pravidelné aktualizace na základě politických rozhodnutí	FI, PL
Příležitostné aktualizace na základě politických rozhodnutí	BG, FR, HR, IE, LT, LV, MT, RO, SE
Žádné aktualizace	CY, CZ, DE, ES, EE, DK, IT, SK

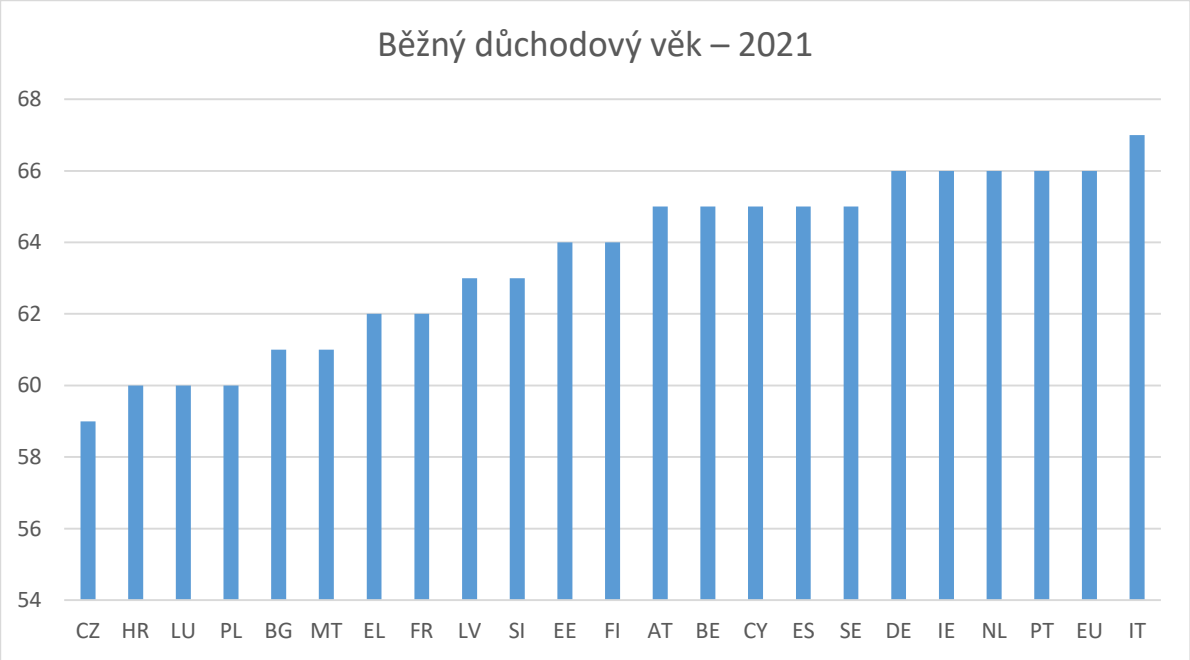
Příloha 18: Sazby příspěvků na důchod použitelné v členských státech v roce 2021[38]



Příloha 19: Běžný důchodový věk platný pro státní zaměstnance v roce 2021[39]

[38] Tabulky v příloze 18 se vztahují k údajům, které členské státy předložily ve formě přehledů podle jednotlivých zemí pro zprávu Komise o stárnutí populace za rok 2021 (Zpráva o stárnutí za rok 2021: hospodářské a rozpočtové předpovědi pro členské státy EU (2019–2070), kterou připravilo GŘ ECFIN). Kromě toho členské státy EU každoročně poskytují Eurostatu údaje o sazbě svých příspěvků na důchod: vzhledem k tomu, že tyto údaje jsou shromažďovány v rozmezí hodnot, uvádí tabulka v případě potřeby mediánovou hodnotu tohoto rozmezí.

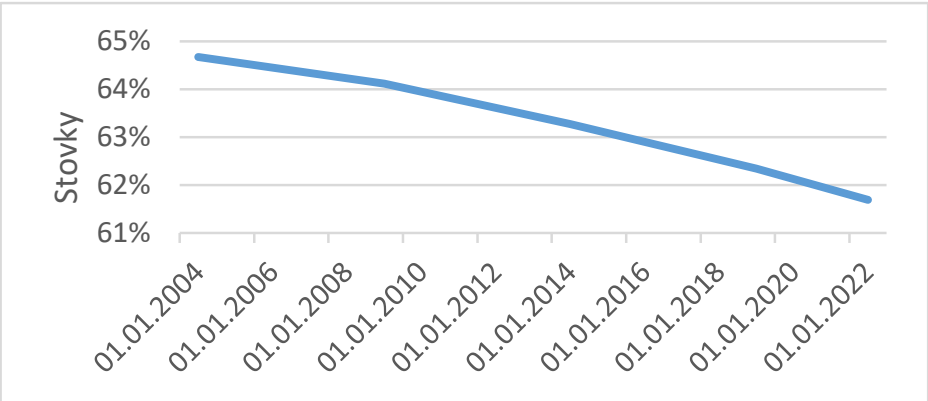
[39] Údaje v této tabulce poskytují zástupci členských států v pracovní skupině pro článek 83.



Příloha 20: Aktualizace důchodového věku s ohledem na očekávanou délku života[40]

Souvislost mezi důchodovým věkem a očekávanou délkou života	**Členské státy**
Žádná souvislost	AT, BG, DE, EE, ES, HU, LU, RO, SE
Slabá souvislost: příležitostné aktualizace	BE, CZ, FR, HR, IE, LT, LV, MT, PL, SI
Silná souvislost: Pravidelná aktualizace	CY, DK, EL, FI, IT, NL, PT, SK, EU

Příloha 21: Vývoj průměrných nároků na důchod nabytých důchodci



Příloha 22: Úspory výdajů na důchody vyplývající z opatření z roku 2014 ovlivňujících platovou tabulku

Rok	**Úspory vyplývající z opatření**

[40] Údaje v této tabulce poskytují zástupci členských států v pracovní skupině pro článek 83.

	reformy služebního řádu z roku 2014, která mají vliv na platovou tabulku (v milionech)
2011	24,9
2012	34,2
2013	59,6
2014	95,1
2015	116,6
2016	129,2
2017	141,4
2018	150,1
2019	162,0
2020	172,5
2021	184,0
2022	214,7
Celkem	**1 484,4**