

Souhrn výstupů působení Pracovního týmu č. 2 Odborné komise pro důchodovou reformu

Důchodový věk a valorizace důchodů

RNDr. Tomáš Kučera, CSc., vedoucí

Pracovní tým č. 2 Odborné komise (PT2) se zabýval výhradně problémy v rámci základního důchodového pojištění, označovaného jako první pilíř. Jednalo se především o dvě klíčová témata, která PT2 dostal do vínku: **(1) důchodový věk** a **(2) valorizaci důchodů**.

V prvním případě se po poměrně rozsáhlé diskusi stalo cílem činnosti PT vypracování a obhájení návrhu konkrétního způsobu pravidelného hodnocení (revize) nastavení důchodového věku. Ve druhém případě bylo cílem navrhnout valorizační mechanismus, který zajistí úměrnou a důstojnou výši důchodu po celou dobu jeho výplaty.

Kromě těchto dvou klíčových témat, kterým se PT věnoval v průběhu většiny svých jednání (z celkového počtu 58), se v posledním roce své činnosti zabýval **(3) vyváženějším způsobem valorizace penzí**. Na žádost předsedy vlády ČR adresované OK se PT zabýval vypracováním návrhu na **snížení diferenciace výsledných valorizačních částek**. Poté, co PT2 vyřešil i toto zadání, otevřel ještě otázku **(4) doby pojištění potřebné pro vznik nároku na starobní důchod**. V průběhu čtyř posledních setkání se však nedostal za hranici základní diskuse problému.

Jednání PT se pravidelně účastnilo sedm až osm expertů, stálých členů OK, žádný člen nebyl z řad politické reprezentace a jeden člen byl zástupcem sociálních partnerů. Kromě členů OK se jednání PT pravidelně účastnilo deset až dvacet přidružených členů OK a zástupců veřejné správy a veřejných institucí (ministerstev, ČSSZ, ČSÚ, aj.).

1. Návrh revizního systému nastavení hranice důchodového věku¹

1.1 Výchozí situace

Výchozí nastavení automatického zvyšování hranice důchodového věku (dále jen „HDV“) bez uvedení konkrétní limitní hodnoty HDV vycházelo nejen z předpokladu trvalého dynamického růstu naděje dožití, ale také z celé řady dalších implicitních předpokladů (dynamický růst naděje dožití v dobrém zdravotním stavu, uplatnění osob ve vyšším věku na trhu práce, apod.). Jednalo se vesměs o předpoklady, pro něž ve velmi vzdálených časových horizontech neexistovaly a neexistují dostatečně spolehlivé podklady. Výchozí nastavení navíc nepřipouštělo potenciální možnost jakýchkoliv negativních změn aktuálních tendencí.

¹ Viz <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2014/12/N%C3%A1vrh-revizn%C3%ADho-syst%C3%A9mu-nastaven%C3%AD-hranice-d%C5%AFchodov%C3%A9ho-v%C4%9Bku-11.-prosince-2014.pdf>.

Bylo proto možné konstatovat, že toto nastavení nebylo v dostatečné míře založeno na poznatcích praxe a výzkumu.

1.2 Charakteristika řešení

Jako řešení uvedeného problému bylo navrženo zavést revizní systém nastavení hranice důchodového věku (HDV), který by odstranil nedostatky aktuálního nastavení a umožnil reagovat na změny vnějších podmínek reprezentovaných v počáteční fázi fungování tohoto systému očekávaným vývojem naděje dožití při dosažení HDV v jednotlivých generacích. Realizace návrhu by vedla k vytvoření základního otevřeného systému, který by bylo možné postupně zdokonalovat (s postupujícím poznáním a schopností vytvářet další dostatečně spolehlivé prognózy, např. prognózy vývoje naděje dožití v dobrém zdravotním stavu). Současně by se revize nastavení HDV vždy týkala pouze omezeného okruhu generací, pro které je informace o HDV aktuální. Neměla by se týkat generací současných dětí a adolescentů, stejně tak jako generací v předdůchodovém věku, u nichž by revize dříve stanovené HDV již neměla být ze zákona přípustná.

1.3 Popis navrhovaného řešení

- Pro generace narozené před rokem 1966 bylo navrženo zachovat hranice důchodového věku podle současné právní úpravy. První revizní zpráva by měla být podle schváleného návrhu OK prezentována v roce 2019 a měla by se týkat generací narozených v letech 1966–1995.
- Revizní systém nastavení HDV by byl založen na jediném v současnosti objektivně a do jisté míry i spolehlivě odhadnutelném parametru – naději dožití mužů a žen z příslušné generace při dosažení HDV.
- Spouštěcím mechanismem povinného projednání otázky revize by bylo očekávané (prognózané) překročení hodnoty povolené odchylky určujícího parametru od stanovené hodnoty u jedné nebo více generací odpovídajících referenční věkové kategorii.
- Jako referenční věkovou kategorii bylo navrženo zavést věkovou skupinu 25–54 let. U generací dříve narozených by se již dříve stanovená HDV neměnila.
- PT2 navrhl zavést jako kontrolní parametr procentuální podíl očekávané doby prožité nad HDV z očekávané průměrné délky života osob, které se dožily HDV, počítaný jako prostý aritmetický průměr z těchto průměrných délek pro muže a ženy se dvěma dětmi a stanovit jeho referenční hodnotu ve výši 25 % neboli jedné čtvrtiny průměrné délky jejich života.
- Za povolenou odchylku kontrolního parametru od referenční hodnoty kontrolního parametru bylo navrženo považovat odchylku menší než jeden procentní bod, což znamená, že pásmo tolerance by tvořil oboustranně otevřený interval 24 % až 26 %.

- Pokud by hodnota kontrolního parametru u některé z generací referenční věkové kategorie vystoupila z pásma daného hodnotami 24–26 %, vláda by na základě zákonného pověření do určité doby uplynulé od publikace očekávaného překročení kritické hodnoty odchylky projednala a Poslanecké sněmovně (PS) PČR předložila k dalšímu projednání návrh novely zákona o důchodovém pojištění upravující HDV tak, aby se hodnota kontrolního parametru vrátila do pásma tolerance.
- Procentuální podíl očekávané doby prožití nad HDV z očekávané průměrné délky života osob, které se dožily HDV v jednotlivých generacích, a dále hodnoty důchodového věku pro jednotlivé generace, při nichž by hodnota kontrolního parametru nabývala 24 %, resp. 26 % spolu s další relevantní informací charakterizující demografický vývoj a perspektivy ČR stejně jako aktuální vývoj a výhledy národního hospodářství, veřejných financí a důchodového systému by byly publikovány ve Zprávě o očekávaném populačním vývoji ČR v širších souvislostech vývoje důchodového systému (dále Zpráva), která by byla vydávána pravidelně, s periodicitou 5 let.
- Zpráva vyznačující se standardizovaným obsahem i formátem by byla v uvedených letech zpracována MPSV na základě výsledků oficiální prognózy, jejímž zpracovatelem je ze zákona ČSÚ a která by povinně vznikla v rámci systému tvorby alternativních populačních prognóz.
- S ohledem na standardní načasování publikace dat ze sčítání a z běžné evidence PT2 navrhl zpracovávat všechny potřebné prognózy v průběhu druhého pololetí kalendářních roků končících na číslici 3 a 8. Výsledná Zpráva by pak podle schváleného návrhu byla prezentována na začátku roků končících na číslici 4 a 9.
- První oficiální Zprávu bylo navrženo prezentovat v roce 2019, přičemž výpočet kontrolního parametru by se měl provést pro generace narozených 1966–1995.
- Za účelem zajištění co nejspolehlivějších prognostických odhadů vývoje bylo navrženo zavést a dále zdokonalovat systém tvorby alternativních populačních prognóz (dále jen „Prognózy“) a odvozených prognóz pro potřeby důchodové reformy.
- PT2 navrhl a OK schválila, že v rámci tohoto systému by Prognózy zpracovávala pracoviště zabývající se dlouhodobě tvorbou populačních prognóz na úrovni ČR, tedy aktuálně ČSÚ, VŠE a PŘF UK. Prognózy by na těchto pracovištích vznikaly ve stejnou dobu a při použití stejných základních dat o minulém populačním vývoji. Vzniklé Prognózy by jako doposud zůstaly ve vzájemném konkurenčním (kompetitivním) vztahu. Jejich výsledky by však byly před zveřejněním porovnány a zjištěné rozdíly diskutovány na širším odborném fóru. Teprve po úpravách, jejichž provedení by bylo ponecháno na autonomním zvážení zpracovatelů konkrétní Prognózy, by se přistoupilo k oddělené publikaci výsledků jednotlivých Prognóz. Dohodnutá základní forma a obsah prezentace by zajistily možnost výsledky Prognóz snadno porovnat. Tímto postupem by byla zajištěna jak vyšší kvalita (spolehlivost) prognostických výstupů, tak také jejich časová a věcná srovnatelnost.

- Bylo navrženo, aby prognózy a zprávy byly sestavovány na základě zákonného ustanovení nebo výzvy (zadání) a za finanční podpory Vlády ČR, přičemž věcným garantem, zadavatelem a koordinátorem procesu revize nastavení HDV by bylo Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV).
- Zpráva by se předkládala Vládě ČR prostřednictvím MPSV k mandatornímu projednání bez ohledu na to, zda hodnota kontrolního parametru u některé z generací referenční věkové kategorie vystoupila z pásma daného hodnotami 24-26 % nebo nikoliv.
- Pokud by hodnota kontrolního parametru u některé z generací referenční věkové kategorie vystoupila z pásma daného hodnotami 24-26 %, byla navržena povinnost Vlády ČR, aby na základě zákonného pověření vždy do určité doby uplynulé od předložení zprávy projednala a Poslanecké sněmovně (PS) PČR předložila k dalšímu projednání návrh novely zákona o důchodovém pojištění upravující HDV pro všechny dotčené generace.
- V případě, že by posun hranice důchodového věku měl mezi dvěma sousedními generacemi přesáhnout 4 měsíce, navrhla PT2 přistoupit k rozdělení takového posunu v rámci jedné generace. To by znamenalo, že jedné části generace by nárok na plný starobní důchod vznikl v poněkud odlišném věku než části druhé, případně částem dalším.
- Posun HDV u žen s jiným počtem dětí než dvě by probíhal o stejnou hodnotu jako u žen se dvěma dětmi, a to až do vyrovnání s HDV u mužů.
- PS PČR by na základě zákonného pověření návrh novely zákona o důchodovém pojištění upravující změnu HDV projednala a rozhodla, zda k navržené nebo jiné úpravě HDV přistoupí.

PT2 navrhl prostřednictvím návrhu OK celý proces pravidelných revizí ukotvit v zákoně č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění.

Pracovní tým svůj návrh zdůvodnil tím, že doba pobírání starobního důchodu je významným parametrem každého důchodového systému, neboť má výrazný vliv na jeho celkovou bilanci. Argumentoval také tím, že pro zajištění dlouhodobé stability systému musí být případné prodloužení doby pobírání důchodu kompenzováno nižšími náhradovými poměry, vyššími odvody, menší zásluhovostí nebo vyšší mírou příjmové chudoby mezi důchodci, a tedy i tím, že **v budoucnosti se** s ohledem na růst naděje dožití při dosažení HDV i na výrazný růst počtu osob v důchodovém věku **neobejdeme bez dalšího posunu HDV**. Zároveň se zasadil o to, aby navržený posun měl určitý racionální základ a byl vůči jednotlivým generacím v maximální možné míře spravedlivý.

Podle odhadů a hrubých propočtů provedených v době formulace návrhu by se mělo **zachovat současné tempo prodlužování HDV až do roku 2044, tedy pro všechny generace narozených před rokem 1978**. V té době by tak HDV pro muže a ženy bez ohledu na počet dětí činila **67 let**. **Poté by se posun HDV patrně zpomalil a u generace dětí narozených v**

roce 2010 by HDV neměla přesáhnout 69 let místo 72,5 roku podle výchozí právní úpravy a prognostických odhadů platných v době podání návrhu.

2. Návrh valorizačního mechanismu, který zajistí úměrnou a důstojnou výši důchodu po celou dobu jeho výplaty²

2.1 Výchozí situace

Výchozí nastavení valorizace vyplácených důchodů vycházelo z § 67 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění. Ten ve svých odstavcích 6 až 8 určoval, že:

- 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.
- Základní výměry vyplácených důchodů se zvyšují tak, aby výše základní výměry důchodu činila 9 % průměrné mzdy s tím, že výše základní výměry se zaokrouhluje na celé desetikoruny nahoru.
- Procentní výměry vyplácených důchodů se při zvýšení důchodů v pravidelném termínu zvýší o tolik procent zaokrouhlených s přesností na jedno platné desetinné místo nahoru, aby u průměrného starobního důchodu úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu odpovídal zvýšení průměrného starobního důchodu stanoveného ve výši součtu růstu cen podle odstavce 6 a jedné třetiny růstu reálné mzdy zaokrouhlené s přesností na jedno platné desetinné místo. Procentní výměry vyplácených důchodů se však nezvýší, pokud se v důsledku zvýšení základní výměry důchodu podle odstavce 7 zvýší výše průměrného starobního důchodu alespoň o tolik procent, kolik činí procento zvýšení stanovené ve větě první.

Provedené analýzy potvrdily, že výchozí nastavení mechanismu valorizace podporuje rostoucí znevýhodnění důchodců, zejména jejich nedostatečnou participaci na růstu blahobytu společnosti založeného v rámci vývoje průměrných důchodů ve vztahu k průměrným příjmům ekonomicky aktivních po roce 1989. Simulační výpočty dalšího vývoje pak naznačily, že výchozí nastavení valorizací již vyměřených důchodů by za určitých reálných podmínek vedlo k poměrně dynamickému nárůstu podílu důchodců ohrožených chudobou při významném snížení náhradového poměru, tedy poměru průměrného důchodu k

² Viz <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2016/12/PT2-N%C3%A1vrh-valorizace-d%C5%AFchod%C5%AF-1.-prosince-2016.pdf>.

průměrné nominální mzdě a k poklesu podílu výdajů na důchody ve vztahu k HDP. Z této perspektivy bylo dovozeno, že existuje možnost a zároveň i nutnost valorizovat důchody ve větší míře, než odpovídá parametrům současného nastavení valorizačního mechanismu

2.2 Charakteristika řešení

V rámci řešení uvedeného problému bylo navrženo toto řešení rozdělit na dvě části. V prvním kroku se přistoupilo k řešení problému inflace a ve druhém bylo navrženo řešení otázky vyššího podílu na růstu blahobytu společnosti. K tomuto rozdělení řešení se přistoupilo na základě neúspěšného schvalování prvního, souhrnného návrhu na řešení otázky valorizace vyplácených důchodů na půdě OK v roce 2015.

Řešení nastoleného problému PT2 bylo rozděleno do sedmi základních etap:

1. projednání věcných a metodických rámců diskuse otázek vyměřování a zejména valorizace důchodů;
2. výběru sady ukazatelů umožňujících hodnocení dopadů dále navrhovaných změn současného systému vyměřování a valorizace důchodů;
3. příprava, organizace a vyhodnocení veřejné diskuse prostřednictvím Zelené knihy o státních důchodech a jejich zvyšování;
4. dohody o cílech a principech vyměřování a valorizace důchodů a pojmech spojených s jejich naplněním;
5. formulace výchozích návrhů na vyměřování a valorizaci důchodů;
6. modelování, hodnocení a diskuse dopadů výchozích návrhů;
7. výběr a prezentace základního návrhu.

Návrh na nový způsob valorizace důchodů je veden snahou, aby důchody:

- a) byly důstojné, tj. chránily své příjemce před chudobou;
- b) byly spravedlivé ve smyslu jejich zásluhovosti, tedy aby svou výší odrážely výši předcházejících přímých finančních odvodů do systému;
- c) samy o sobě zajišťovaly minimálně udržení reálné kupní síly příjemce;
- d) zprostředkovaly účast důchodců na růstu blahobytu společnosti;
- e) nenarušovaly dlouhodobou finanční udržitelnost důchodového systému v rámci veřejných financí.

Při projednávání věcných a metodických rámců diskuse otázek spojených s vyměřováním a zejména valorizací důchodů byla pozornost věnována především následujícím tematickým okruhům:

- přístupu, postupům a posloupnosti řešení dalších úkolů PT2, konkrétně navržení (a) alternativ současného mechanismu valorizací, případně zcela nového způsobu valorizací, (b) podmínek přiznávání důchodů včetně posouzení možnosti jejich rozšíření na základě specifických životních okolností, (c) podmínek odchodu do předčasného důchodu;
- kritériím řešení uvedených úkolů;
- formě sběru názorů a návrhů zájmových skupin a jednotlivců, a způsobu jejich vyhodnocení;
- přijetí klíčového kritéria řešení všech otázek – celkové udržitelnosti veřejných financí.

V rámci výběru sady ukazatelů umožňujících hodnocení dopadů dále navrhovaných změn současného systému vyměřování a valorizace důchodů byl:

- specifikován a detailně projednán soubor ukazatelů pro posouzení návrhů valorizace, jejichž vývoj je možné simulovat pomocí mikrosimulačního modelu důchodového systému MPSV;
- diskutovány předpoklady vstupující do mikrosimulačního modelu důchodového systému MPSV.

Příprava, organizace a vyhodnocení veřejné diskuse prostřednictvím Zelené knihy o státních důchodech a jejich zvyšování spočívala:

- v sestavení a diskusi návrhu obsahu Zelené knihy o státních důchodech a jejich zvyšování a způsobu sběru a vyhodnocení získaných výsledků;
- ve finalizaci textu a distribuci Zelené knihy;
- ve sběru a prvotnímu zpracování (utřídění) odpovědí jednotlivých respondentů;
- ve vyhodnocení odpovědí, příprava výstupů a prezentace výsledků.

Forma Zelené knihy byla zvolena jako vhodný nástroj umožňující jak členům PT2, tak dalším zájemcům doplnit a utřídit si vlastní vědomosti a v návaznosti na ně formulovat postoje k otázkám spojeným s vyměřováním státních důchodů a jejich valorizací. Poskytla širší veřejnosti možnost vyjádřit se k položeným i dalším otázkám fungování důchodového systému. To ve výsledku přineslo množství různorodých podnětů a návrhů, které se staly významnou součástí východisek pro následnou diskusi k současnému i alternativním způsobům vyměřování starobních důchodů a jejich zvyšování.

Dohoda o cílech a principech vyměřování a valorizace důchodů a pojmech spojených s jejich naplněním vytvořila nezbytné rámce pro formulaci smysluplných návrhů, zejména:

- odrážela výchozí principy a cíle práce celé OK – zajištění důstojného života důchodců v ČR a v rámci jeho naplnění reformu důchodového systému tak, aby poskytoval důchody, které jsou důstojné a zároveň respektují princip zásluhovosti, přispívají k narovnání transferů mezi občany, rodinami a státem zprostředkovaných důchodovým systémem, a to vše při zajištění udržitelnosti systému veřejných financí;
- definovala koncepční rámec, jehož součástí by bylo definování důstojného důchodu a diskuse navazujících pojmů (např. hranice chudoby) a
- vytýčila základní kritéria:
 - přiměřené diferenciaci přiznávaných i valorizovaných starobních důchodů odrážející zásluhovost (výši předcházejících materiálních a případně i nemateriálních odvodů a vstupů do systému) – nastavení a udržení vhodné míry zásluhovosti, udržení reálné hodnoty vyměřeného starobního důchodu;
 - zajištění postupného, ale dostatečně (s ohledem na dobu pobírání důchodu) rychlého naplňování konceptu důstojného (a případně i dostatečně diferencovaného) důchodu a po jeho naplnění i naplnění konceptu udržení reálné hodnoty u dříve vyměřených starobních důchodů;
 - zajištění účasti na růstu blahobytu společnosti;
 - prohloubení solidárnosti systému – kromě naplňování některých již uvedených principů, např. také zavedením příspěvků do veřejných rozpočtů – zdaněním důchodů
 - výrazná redukce vyplácení tzv. nepojistných sociálních dávek.

2.3 Popis navrhovaného řešení

PT2 navrhl, aby **index růstu cen, od něhož se odvíjí minimální valorizace procentní výměry důchodů, byl stanoven podle vyššího z obou indexů – indexu spotřebitelských cen (životních nákladů) domácností a indexu spotřebitelských cen (životních nákladů) domácností důchodců (návrh 1)**. Současně navrhl, aby **celková minimální valorizace průměrného starobního důchodu reprezentovaná úhrnem částky, o kterou se zvýší**

základní výměra důchodu, a částky, o kterou se zvýší procentní výměra důchodu, odpovídala součtu stanoveného růstu cen a jedné poloviny růstu reálné mzdy (návrh 2).

Návrh 1 byl přitom zdůvodněn skutečností, že přestože teoreticky by se intenzity změn obou indexů neměly v dlouhodobém průměru od sebe zásadně lišit, vývoj od roku 1996 (s výjimkou let 2014 a 2015) naznačuje, že **náklady domácností důchodců rostou významně rychleji než náklady domácností obecně**. Výběr vyššího z obou indexů pomůže v budoucnu eliminovat možnost výskytu negativního dopadu životních nákladů domácností důchodců ve srovnání s životními náklady domácností obecně, a tím zajistily minimálně udržení reálné kupní síly příjemce.

Ve druhém případě se návrh PT2 opíral o konstatování podpořené simulačními výpočty MPSV, že nastavení na úrovni jedné třetiny růstu reálných mezd, které je součástí výchozího nastavení mechanismu, by se značnou pravděpodobností vedlo k nárůstu podílu důchodců ohrožených chudobou při významném snížení náhradového poměru a poklesu podílu výdajů na důchody ve vztahu k HDP. Tím by nebyla zajištěna ochrana důchodců před chudobou a byla by ohrožena účast důchodců na růstu blahobytu společnosti.

Oba návrhy týkající se valorizace důchodů byly předloženy v rámci jednoho dokumentu s dodatkem, že tyto nemění nic na v dané době připravovaném návrhu novely Zákona o důchodovém pojištění 155/1995 Sb., který zahrnuje oprávnění vlády zvýšit svým usnesením průměrný starobní důchod až o 2,7 % ročně bez ohledu případnou nižší relativní úroveň valorizace podle druhého z předložených návrhů.

2.4 Výsledek

Všechny tři návrhy vztažené k oběma klíčovými tématům z jednání PT2 (revizní systém HDV a valorizační mechanismus) byly OK přijaty a po úpravách ze strany MPSV, Vlády ČR a Parlamentu ČR se staly součástí novelizovaného Zákona o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb.

3. Hledání vyváženějšího způsobu valorizace důchodů

3.1 Výchozí situace

Předseda vlády ČR se obrátil na předsedu OK s názorem, že vysoká diferenciací valorizačních částek při uplatnění současného i nově navrženého mechanismu valorizace důchodů může vést i při vyšších průměrných valorizačních částkách k nedůstojně nízkým částkám valorizace nízkých důchodů. Zároveň bylo konstatováno, že to není jen problém jednotlivých let, ale také a zejména vzdálenějších horizontů, neboť kumulací nízkých, resp. vysokých valorizačních částek se rozevírají nůžky mezi nízkými a vysokými důchody. PT2 byl předsedou OK požádán o vypracování návrhu nejvhodnějšího řešení této otázky.

3.2 Charakteristika řešení³

PT2 intenzivně diskutoval hned několik možných přístupů k řešení daného problému. Zabýval se možnostmi:

1. navrhnout nový způsob výpočtu valorizačních částek, například ve formě matematické formule;
2. navrhnout změny, které budou dávat větší prostor pro diskreci politiků (vlády) při stanovení valorizačních částek;
3. neměnit nastavení valorizací a konkrétní případy nízkých celkových příjmů důchodců nadále řešit adresně v rámci systému sociálních dávek;
4. neměnit nastavení valorizací a současný systém doplnit o jednorázové zvýšení všech nebo vybraných důchodů o jednotnou částku nebo jejich navýšení na stanovenou minimální úroveň např. při dosažení určitého věku.

Druhý pracovní tým odborné komise věnoval problému vysoké diferenciací valorizačních částek celkem šest svých jednání. Diskuze žádného z těchto obecných přístupů (ani žádného z navrhovaných konkrétních řešení) však nevedla k dostatečné názorové shodě účastníků. PT tak nutně došel k závěru, že při dodržení rámců (obecných kritérií) přijatých při předcházející hledání vhodného mechanismu valorizace důchodů, neexistuje jednoznačné řešení nastoleného problému a rozhodl se předložit více návrhů a samotné rozhodnutí o výběru nejvhodnějšího konkrétního řešení nechat, s nabídkou průběžné konzultace, na politické reprezentaci.

Zamítnuty byly první a třetí z výše uvedených přístupů.

³ Podrobněji viz <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2017/02/M.-Potůček-Modelový-výpočet-změn-valorizace-důchodů-7.-února-2017.pdf>.

První přístup – návrh nového způsobu výpočtu valorizací, byl zamítnut zejména z důvodu, že předcházející návrh Odborné komise na nový způsob výpočtu valorizací byl vládou a poslaneckou sněmovnou PČR sice přijat, ale dosud neprošel celým legislativním procesem. Novým návrhem by mohl být tento proces narušen. Zároveň by znemožnil diskreci politiků, která se ukazuje jako omezeně potřebná. Nevýhodou je u tohoto přístupu také snížení srozumitelnosti valorizace.

Třetí přístup byl odmítnut z důvodu, že není adekvátní odpovědí na definovaný problém – vysokou diferenciací valorizací a nedůstojné valorizační částky u nízkých důchodů. Pracovní tým se však shodl na tom, že tento přístup může být účinným řešením problému ohrožení seniorů chudobou mimo důchodový systém, konkrétně prostřednictvím systému nepojistných sociálních dávek. Například by se mohlo jednat o zavedení nižší frekvence testování sociálních dávek. Konkrétně bylo navrženo testování příjmů domácností seniorů ve věku nad 65 let jedenkrát za rok a jedenkrát za tři roky ve věku nad 70/75 let. U nízkých důchodů by se pak dal přiznat od určité věkové hranice například speciální příspěvek na bydlení pro seniory, který by se vyplácel souběžně s důchodem.

U druhého z přístupů byla opakovaně vznesena námitka, že diskrece politiků je v rámci stávající legislativy dostatečná. Zároveň však zazněla připomínka, že současné legislativní nastavení diskrece u valorizací důchodů neumožňuje vládě nastavit rozdílnou relativní výši valorizace v závislosti na výši důchodu. Přitom bylo připomenuto, že v minulosti se diskrece umožňující nastavit rozdílnou relativní výši valorizace osvědčila například při řešení rozdílu výše důchodů staro- a novo- důchodců po roce 1995.

V rámci diskuze čtvrtého přístupu došli účastníci jednání k závěru, že by mohlo jít o věcně nejschůdnější řešení. To by doplnilo stávající systém v zásadě pravidelných valorizací důchodů (založený na jejich stejném relativním zvyšování) nepravidelným navýšováním důchodů o pevnou částku. Tím by se dosáhlo určité redukce dynamicky narůstající relativní diference absolutní výše vyplácených důchodů založené současným nastavením valorizací, a zejména pak také zvýšené ochrany důchodců s nejnižšími důchody před příjmovou chudobou.

3.3 Popis navrhovaného řešení

PT2 navrhl alternativní řešení poskytující větší prostor vládě při nastavení diskrece v rámci aktuálního valorizačního mechanismu odpovídající druhému přístupu a spočívající buď:

1. V navýšení základní částky a snížení progresu té části valorizační částky, která je odvozena od procentní výměry, tj. redistribuce (modely 1 a 2), nebo
2. Ve zvýšení důchodů těm, kteří je mají nízké (nikoli však nutně všechny důchody pod průměrem, jak je uvedeno v grafickém vyjádření modelu níže). Zároveň zachování valorizace ve stejné výši v případě vyšších důchodů dle současného stavu nebo našeho návrhu valorizačního mechanismu z prosince 2016 (model 3), nebo

3. Ve valorizaci důchodů všem o stejnou valorizační částku bez ohledu na výši důchodu (model 4).⁴

Přitom všechny modely, s výjimkou modelu 3, který vyžaduje posílení valorizace nízkých důchodů z dodatečných zdrojů, byly navrženy tak, aby celkové náklady na valorizaci ve výši až 2,7 %, umožněné stávající zákonnou úpravou, byly srovnatelné s náklady na jejich realizaci.

Model 1 předpokládá navýšení základní výměry u všech valorizovaných důchodů o další pevnou částku. Procentní výměra by tak méně diferencovala výslednou částku valorizace různě vysokých důchodů.

Model 2 navrhuje, aby všechny důchody až do jejich vládou nebo parlamentem stanovené, nikoli však nutně průměrné výše, byly valorizovány stejnou částkou, která by byla vyšší než povinné navýšení základní výměry podle platné právní úpravy a rovnala by se valorizaci důchodu příslušné výše podle této úpravy. Důchody převyšující danou výši by byly valorizovány procentně tak, aby výsledné náklady na valorizaci byly srovnatelné se stávající právní úpravou.

Podle modelu 3 by výchozí úprava valorizace důchodů byla zachována pro důchody odpovídající vládou nebo parlamentem stanovené částce a částkám vyšším. Valorizace všech nižších důchodů by dorovnávala rozdíl mezi základní výměrou a valorizací důchodů odpovídajících vládou nebo parlamentem stanovené částce.

V souladu s modelem 4 by všechny důchody byly valorizovány o stejnou částku, danou arbitrárně stanoveným procentem růstu průměrného důchodu.

V průběhu rozsáhlé diskuze k modelům řešení nastoleného problému PT2 došel k širokému konsensu v případě odmítnutí modelu 2. Jeho realizace by patrně vedla nejen k odmítavým reakcím nejširší části politického spektra i veřejnosti, ale také, vzhledem ke své složitosti, k technickým problémům. Ty by mohly ohrožovat včasné stanovení výše valorizací a jejich výplaty. Apriorního odmítnutí se v zásadě dostalo modelu 4. Ten by sice znamenal absolutní řešení problému značného rozpětí valorizačních částek, ale na úkor principu zásluhovosti, který by tak byl uplatněn pouze ve fázi vyměření důchodu. Došlo by k narušení významného požadavku, kterým je zachování kupní síly všech důchodů, neboť valorizační částky u nadprůměrných důchodů by nekompenzovaly růst spotřebitelských cen. Realizace modelu 1 by v praxi znamenala částečnou redistribuci prostředků na navýšení důchodů z hlediska současného nastavení valorizací, což by znamenalo její menší rozpočtovou náročnost, než uplatnění modelu 3, který zachovává aktuální míru i absolutní výši valorizací u všech důchodů nad stanovenou hranicí.

⁴ Charakteristika uplatnění těchto modelů včetně jejich grafického vyjádření viz <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2017/03/M.-Pot%C5%AF%C4%8Dek-%E2%80%93-Koment%C3%A1%C5%99-k-model%C5%AFm-valorizace-st%C3%A1vaj%C3%ADc%C3%ADch-starobn%C3%ADch-d%C5%AFchod%C5%AF-23.-%C3%BAhora-2017.pdf>.

2.4 Výsledek

Výsledek jednání – alternativní řešení nastoleného problému – byl formou dopisu předsedy OK postoupen předsedovi vlády ČR.⁵ Výběr výsledného řešení a jeho průmět do legislativy je tak výhradně na politické reprezentaci. S ohledem na lhůty přípravy a projednávání návrhu legislativních změn však již v době hledání řešení tohoto problému bylo zřejmé, že průmět případného rozhodnutí v dané věci do legislativy nebude záležitostí aktuálního volebního období.

4. Doba pojištění potřebná pro vznik nároku na starobní důchod

Diskuse tohoto problému byla PT2 zahájena v květnu 2017. Od té doby se uskutečnila celkem čtyři jednání, v jejichž průběhu však řešení otázky nedostalo přes hranici základní diskuse problému. Souhrn názorů a faktů, které v diskusi zazněly, se může potenciálně stát pouze dílčím východiskem případných dalších diskusí na toto téma v odborných a politických kruzích.

⁵ Viz <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2017/06/Dopis-pro-pana-premiéra-Bohuslava-Sobotku-k-materiálu-Hledání-vyváženějšího-způsobu-valorizace-16.-květen-2017.pdf> a <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2017/06/Hledání-vyváženějšího-způsobu-valorizace-19.-dubna-2017.pdf>.