

## **Hodnocení dopadů regulace (RIA) k návrhu na zavedení změny architektury důchodového systému**

### **SHRnutí ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA**

#### **1. Základní identifikační údaje**

**Název návrhu: Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.**

**Zpracovatel / zástupce předkladatele:**

Ministerstvo práce a sociálních věcí

**Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozved'te**

1. ledna 2022

**Implementace práva EU: NE (pokud zvolíte Ano):**

**- uveďte termín stanovený pro implementaci:**

**- uveďte, zda jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU?:**

#### **2. Cíl návrhu zákona**

Předkládaný zákon reaguje na stále aktuální potřebu provést reformní kroky v oblasti základního důchodového pojištění za účelem posílení tří klíčových aspektů, a to spravedlnosti, srozumitelnosti a finanční i sociální udržitelnosti.

Prostředkem k dosažení tohoto cíle je zavedení soustavy následujících opatření:

- změna pravidel pro stanovení výdělkového průměru pojištěnce,
- 
- změna struktury starobního důchodu v tom směru, aby jeho solidární složka (tzv. nultý pilíř) byla podstatně významnější, než je v současnosti, čímž se dosáhne důstojné výše starobního důchodu pro každého pojištěnce, který splnil podmínky nároku na tuto dávku,
- postup při stanovení zásluhové složky starobního důchodu (tzv. první pilíř v novém pojetí) bude více odpovídat principu zásluhovosti – odpadne potřeba redukování výdělkového průměru osob se středními a vyššími příjmy pomocí tzv. první redukční hranice (s adekvátní úpravou sazby zásluhové složky za získanou dobu pojištění, která bude snížena),
- zkrácení potřebné doby pojištění pro nárok na tzv. řádný, předčasný i odložený starobní důchod, a to na hodnoty, které platily před rokem 2010,
- zvýšení vyměřovacího základu pro stanovení výše pojistného na sociální zabezpečení placeného osobami samostatně výdělečně činnými (dále jen „OSVČ“) od roku 2023 za účelem zajištění důstojné výše budoucího důchodu i pro tyto osoby,
- změna pravidel pro valorizaci důchodů v tom směru, že solidární složka starobního důchodu bude zvyšována výlučně v závislosti na růstu nominální mzdy, zásluhová složka bude zvyšována výlučně v závislosti na vývoji inflace, zvyšování nestarobních důchodů (invalidní, pozůstalostní) se bude odvozovat od valorizace důchodů starobních.

Nová koncepce přitom nesmí být ve svých individuálních dopadech méně příznivá pro žádného pojištěnce ve srovnání s dosavadním stavem a z důvodu proveditelnosti by měla v maximální možné míře zachovávat kontinuitu s dosavadní právní úpravou.

Opatření směřuje jak na důchody, které budou přiznávány v budoucnu, tak na důchody přiznané v období před datem účinnosti nové právní úpravy.

Hlavními oblastmi realizace výše zmíněného cíle jsou:

- zásadní systémové změny v oblasti zákona o důchodovém pojištění,
- dílčí změny v oblasti zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

Přijetím navrhované právní úpravy dojde k naplnění vládního programového prohlášení, které v prioritách mimo jiné deklaruje záměr „*Sestavit odborný pracovní tým pro důchodovou reformu, který zhodnotí dosavadní návrhy, aktuální situaci a předpokládaný vývoj a předloží návrh řešení, které zachová stávající nároky, definuje standard plošného zabezpečení ve stáří na principu solidarity, posílí princip zásluhovosti a bude motivovat lidi v aktivním věku, aby využívali podporované formy individuálního zajištění na stáří*“.

Přijetím navrhované právní úpravy dojde dále k realizaci některých opatření navržených ve studii OECD o stavu českého důchodového systému<sup>1</sup>.

### **3. Agregované dopady návrhu zákona**

#### **3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: ANO**

Předkládaný zákon bude mít okamžité významné dopady na výdajové straně státního rozpočtu. Konkrétní výše nákladů je uvedena v části 3.

Navrhovaná úprava generuje nové příjmy z výběru pojistného OSVČ od roku 2023.

#### **3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: NE**

Tato právní úprava je zcela bez dopadu na mezinárodní konkurenceschopnost.

#### **3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: NE**

Návrh zákona má nevýznamný dopad na podnikatelské prostředí, počítá se s dílčí úpravou povinností zaměstnavatelů v oblasti důchodového pojištění.

#### **3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): NE**

Navrhovaná právní úprava nebude mít dopad na územní samosprávné celky, obce či kraje.

<sup>1</sup> <http://duchodovakomise.cz/podklady-a-prezentace/>

### 3.5 Sociální dopady: ANO

Návrh zákona počítá s pozitivními sociálními dopady pro poměrně velkou skupinu osob.

Návrh povede k okamžitému zlepšení příjmové situace osob pobírajících starobní důchod ve výši, která nedosahuje alespoň 28 % průměrné mzdy definované podle zákona o důchodovém pojištění (dále jen „*obecné průměrné mzdy*“). Tento efekt se bude týkat cca 110 tis. osob pobírajících v okamžiku účinnosti změny starobní důchod. Všem osobám, které splnily podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na tzv. řádný, předčasný nebo odložený starobní důchod, návrh zaručuje, že výše této jejich dávky nemůže pod tuto hranici poklesnout, a to ani kdyby tato výše nebyla adekvátní výši příspěvků, které do systému odvedly. Návrh přináší spolehlivou garanci toho, že úsilí vyvinuté ve snaze o splnění poměrně náročné podmínky potřebné doby pojištění bude následně odměněno dávkou v takové výši, která efektivně eliminuje riziko ohrožení příjmovou chudobou.

Návrh dále přinese dodatečný nárok na starobní důchod pro osoby, kterým se nedařilo plnit podmínku potřebné doby pojištění stanovenou zákonem o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 306/2008 Sb. (tj. až 35 potřebných roků pojištění). Lze kvalifikovaně odhadovat, že tento efekt se projeví u několika stovek osob ročně.

Celková úroveň výše důchodů (součet solidární a zásluhové části) osob s vyššími příjmy se ve srovnání se současným stavem nezmění, s výjimkou situací, kdy mají tyto osoby po část rozhodného období souběh příjmu z výdělečné činnosti a fiktivního vyměřovacího základu, čímž se i pro tyto osoby stane navrhované řešení výhodnější. Nebyla tedy identifikována žádná skupina, pro kterou by nová právní úprava byla méně výhodná než úprava dosavadní.

Současným pojištěncům návrh umožní předejít obavám z nedostatku prostředků ve stáří.

Novela nepřinese žádné negativní sociální dopady.

### 3.6 Dopady na spotřebitele: NE

Navrhovaná právní úprava nebude mít dopad na spotřebitele.
<b>3.7 Dopady na životní prostředí: NE</b>
Tato právní úprava je zcela bez dopadu na životní prostředí
<b>3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: ANO</b>
<p>Všechna opatření, která návrh přináší, jsou konstruována jako <i>genderově neutrální</i>, neboť jejich pozitivní dopad se promítne v důchodu každé osoby, která splňuje příslušné zákonem stanovené předpoklady. Lze nicméně očekávat, že cílovou skupinou budou spíše ženy, neboť jsou to častěji právě jejich starobní důchody, které jsou pod hranicí příjmové chudoby či které jsou ovlivněny delšími obdobími bez výděлку či bez účasti na důchodovém pojištění. Návrh zákona jako celek má tedy potenciál zmírnit rozdíly mezi průměrnou výší starobního důchodu mužů a žen a jako takový má tedy pozitivní dopad na rovnost žen a mužů v základním důchodovém pojištění.</p> <p>Návrh neobsahuje žádné ustanovení, které by zakládalo nárok na preferenční zacházení pouze z titulu příslušnosti ke konkrétnímu pohlaví.</p>
<b>3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: NE</b>
Nebyly identifikovány dopady navrhované právní úpravy na výkon státní statistické služby.
<b>3.10 Korupční rizika: NE</b>
Navrhovaná právní úprava nepřináší korupční rizika.
<b>3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: NE</b>
Navrhovaná právní úprava je bez dopadu na bezpečnost nebo obranu státu.

## 1. Důvod předložení a cíle

Důvodem předložení je přinést do oblasti základního důchodového pojištění zásadní reformní kroky, jejichž účelem je úprava principů a parametrů tak, aby došlo k optimálnímu a paralelnímu posílení tří klíčových aspektů, a to

- spravedlnosti,
- srozumitelnosti a

- udržitelnosti.

Tohoto cíle lze dle názoru předkladatelů dosáhnout přijetím soustavy následujících opatření:

- změna pravidel pro stanovení **výdělkového průměru pojištěnce** tak, aby nebyl negativně ovlivněn obdobími bez účasti na důchodovém pojištění,
- zavedení **důstojné výše starobního důchodu** pro každého pojištěnce, který splnil podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na tuto dávku – změna struktury starobního důchodu poskytovaného ze základního důchodového pojištění v tom směru, aby jeho *solidární složka* (v současnosti označovaná jako základní výměra důchodu) byla podstatně významnější ve srovnání s dosavadním stavem; role *zásluhové složky* (v současnosti označovaná jako procentní výměra důchodu) bude pak ve srovnání se současným stavem méně významná, avšak postup při stanovení její hodnoty bude více odpovídat principu zásluhovosti, neboť zcela odpadne redukování výdělkového průměru osob se středními a vyššími příjmy pomocí tzv. první redukční hranice,
- zkrácení potřebné doby pojištění pro nárok na tzv. řádný, předčasný i odložený starobní důchod, a to na hodnoty, které platily před rokem 2010,
- zvýšení vyměřovacího základu pro stanovení výše pojistného na sociální zabezpečení placeného osobami samostatně výdělečně činnými (dále jen „OSVČ“) od roku 2023 za účelem zajištění důstojné výše budoucího důchodu i pro tyto osoby,
- změna pravidel pro **valorizaci důchodů** v tom směru, že
  - o solidární složka starobního důchodu bude zvyšována výlučně v závislosti na růstu obecné průměrné mzdy,
  - o zásluhová složka bude zvyšována výlučně v závislosti na růstu cen,
  - o zvyšování nestarobních důchodů (invalidní, vdovské, vdovecké, sirotčí) se bude odvozovat od valorizace důchodů starobních.

V rámci procesu směřujícího k dosažení těchto cílů je třeba respektovat následující zásady:

- nová koncepce **nesmí být**, alespoň v počáteční fázi jejího náběhu, ve svých individuálních dopadech **méně příznivá pro žádného pojištěnce odcházejícího do starobního důchodu při dosažení důchodového věku ve srovnání s dosavadním stavem** – naplnění této zásady se však neobejde bez některých dodatečných institutů, např. tzv. pevné částky za rok pojištění,
- nová koncepce by měla v maximální možné míře zachovávat **kontinuitu s dosavadní právní úpravou** a měla by se vyhnout (až na výjimky nezbytné k dosažení výše uvedené zásady) zcela novým institutům, s jejichž prováděním nejsou v podmínkách ČR žádné praktické zkušenosti; to přispěje k lepšímu pochopení navržených změn ze strany laické i odborné veřejnosti a k časové zvládnutelnosti realizace těchto změn ze strany příslušných orgánů sociálního zabezpečení.

Jedná se o jeden ze způsobů, jak v sociální oblasti naplnit Programové prohlášení vlády, v němž se mj. uvádí: „*Sestavíme odborný pracovní tým pro důchodovou reformu, který zhodnotí dosavadní návrhy, aktuální situaci a předpokládaný vývoj a předloží návrh řešení, které zachová stávající nároky, definuje standard plošného zabezpečení ve stáří na principu solidarity, posílí princip zásluhovosti a bude motivovat lidi v aktivním věku, aby využívali podporované formy individuálního zajištění na stáří*“.

Inspirací pro některá z navržených opatření byla studie OECD o stavu českého důchodového systému<sup>2</sup>. V této studii jsou ve vztahu k ČR uvedena mj. následující doporučení:

<sup>2</sup> <http://duchodovakomise.cz/podklady-a-prezentace/>

- odstranit dvojí penalizaci související s dopadem nezapočítaných období na výši důchodů,
- výrazně snížit minimální počet let potřebných k získání nároku na základní i procentní výměru důchodu při dosažení důchodového věku a základní výměru důchodu upravovat úměrně k době pojištění,
- zvýšit vyměřovací základ samostatně výdělečně činných osob s cílem lépe sladit odvody a nároky mezi zaměstnanci a osobami samostatně výdělečně činnými s podobnými výdělky.

## 1.1. Název

„Změna architektury důchodového systému“

## 1.2. Definice problému

Navrhovaná právní úprava reaguje především na skutečnost, že současná úprava v oblasti základního důchodového pojištění obsahuje některé prvky, které ji činí nedostatečně spravedlivou (sociálně udržitelnou) či obtížně srozumitelnou. To se projevuje především při definici pravidel pro stanovení výše starobního důchodu.

Z hlediska srozumitelnosti jde o institut redukčních hranic a dále institut vyloučených dob.

Redukční hranice se využívají ve fázi výpočtu, kdy dochází k úpravě (redukci) tzv. **osobního vyměřovacího základu** pojištěnce (tj. měsíčního průměru jeho indexovaných hrubých výdělků dosažených v rozhodném období) na výpočtový základ, z něž se následně (přiznáním příslušného počtu procent za celkově získanou dobu pojištění) vypočítává výše procentní výměry (tj. zásluhové složky) důchodu. Osobám, jejichž osobní vyměřovací základ přesahuje částku obecně stanovené první redukční hranice (44 % obecné průměrné mzdy) se tento nehodnotí plně, ale ta jeho část, která první redukční hranici přesahuje, se zohledňuje pouze v rozsahu 26 %. Jedná se o naplnění principu příjmové solidarity. U pojištěnců s vyššími a středními příjmy tedy základ, tj. příjem, který se důchodem nahrazuje a z něhož se procentní výměra důchodu počítá, nepředstavuje jejich skutečný výdělkový průměr, ale průměr snížený – redukovaný. Tato konstrukce může být pro pojištěnce obtížně vysvětlitelná i pochopitelná. Algoritmus pro stanovení výpočtového základu je v jejím důsledku poměrně složitý a tím pádem i obtížně verifikovatelný pro pojištěnce, což se v minulosti stalo předmětem kritiky i ze strany Ústavního soudu ČR.

Se stanovením výše osobního vyměřovacího základu úzce souvisí další pro mnohé obtížně srozumitelný institut, a to **vyloučené doby**. Vyloučenými dobami se rozumějí doby, během nichž pojištěnec z důvodu definované především sociální události (např. nemoci, péče či nezaměstnanosti) nedosahoval žádných výdělků. Jestliže se v rozhodném období<sup>3</sup> (tj. v období, z něhož se zjišťují příjmy pro stanovení osobního vyměřovacího základu) tyto doby vyskytují, snižuje se o ně počet kalendářních dnů, který se pro určení průměru použije. Bez tohoto ochranného prvku by se úhrn příjmů dosažených v rozhodném období rozpočetl i na tyto doby bez příjmů, čímž by došlo ke snížení průměrného hrubého výdělku pod hladinu, kterou daná osoba z výdělečné činnosti obvykle dosahovala. Účelem vyloučených dob je tedy zabránit nepříznivému vlivu bezpříjmových období na výši důchodového nároku daného pojištěnce.

<sup>3</sup> Ust. § 18 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů

Přesto je pro pojištěnce pozitivní význam vyloučených dob mnohdy obtížně pochopitelný a mají naopak pocit, že tento parametr je na výši důchodu poškozující.

Z hlediska spravedlnosti a sociální udržitelnosti lze poukázat rovněž na další čtyři potenciálně rizikové či omezující aspekty současné úpravy.

Prvním z nich je současná úroveň nastavení **délky doby pojištění potřebné pro vznik nároku na tzv. řádný, předčasný či odložený starobní důchod** ve smyslu příslušných odstavců ust. § 29 zákona o důchodovém pojištění (podrobněji popsáno v oddílu A obecné části důvodové zprávy). Podle analýzy OECD publikované v listopadu 2020 se „*Česká republika se od ostatních zemí výrazně odlišuje v požadavku, aby do dosažení zákonného důchodového věku bylo pro starobní důchod buď 30 let placeno pojistné, nebo aby bylo získáno 35 let úhrnem tzv. příspěvkových a nepříspěvkových dob. To platí jak pro základní výměru, tak pro zásluhovou složku odvíjející se od výdělků. V současné době musí ti, kdo platili pojistné nebo měli započítáno méně let, na přiznání starobního důchodu čekat, než uplyne pět let po dosažení důchodového věku, pokud navíc odváděli pojistné po nejméně 15 let, resp. se jim započítalo 20 let úhrnem tzv. příspěvkových a nepříspěvkových dob. Díky tomu jim více hrozí, že budou muset odejít do důchodu velmi pozdě, aby získali nárok na beztak nízký důchod, jinak by z odvodů do systému nezískali nic. Dosud tak dlouhá minimální doba pojištění nevyvolala velké znepokojení díky vysoké zaměstnanosti zaznamenávané v bývalém Československu a velkorysému započítávání náhradních dob pojištění. Transformace ekonomiky od 90. let 20. století, žádoucí zpřísnění zápočtu některých náhradních dob pojištění i trendy trhu práce však pravděpodobně zvýší podíl starších lidí, kteří nebudou mít nárok na starobní důchod nebo kteří vykázali krátkou dobu pojištění. Takto dlouhá minimální doba pojištění by proto mohla v budoucnu zvýšit riziko velmi nízkých příjmů ve stáří. V ideálním případě by nárok na základní důchod měl vzniknout už při platbě pojištění po dobu jednoho roku. Výše dávek by se stanovila podle konkrétní délky doby pojištění.*“

Druhým problematickým aspektem je současné nastavení **podmínek pro placení pojistného OSVČ**. OSVČ si vyměřovací základ pro pojistné může stanovit sama, je však limitována tzv. subjektivním a objektivním minimem, které je stanoveno na velmi nízké úrovni. Tento způsob je dán charakterem postavení OSVČ ve společnosti, kdy se předpokládá, že tyto osoby jsou schopny samy (popř. za využití služeb odborných poradců) vyhodnotit své finanční možnosti a tomu přizpůsobit výši svých příspěvků do důchodového systému. OSVČ, které si dlouhodobě určují vyměřovací základ pro pojistné pouze na úrovni minima a nevyužívají možnosti určit si jako vyměřovací základ podstatě vyšší částku, dosáhnou posléze na starobní důchod ve výši, kterou nelze označit jako důstojnou. Z výše zmíněné analýzy OECD vyplývá, že OSVČ „*získávají nároky na nižší důchod, protože mají nízký vyměřovací základ. V souladu s návrhem Komise pro spravedlivé důchody by měl být vyměřovací základ podstatně zvýšen ze současných 50 % na 75 % zisku, aby se dosáhlo vyšší harmonizace s ekvivalentem hrubých mezd. Toto zvýšení by také snížilo nerovnost mezi různými formami výdělečné činnosti a omezilo zneužívání samostatně výdělečné činnosti ke snížení nákladů na pracovní sílu, k čemuž může docházet v budoucnu, kdy na důležitosti získají nové formy pracovních vztahů. V této souvislosti OECD doporučuje, aby se ČR „vyhnula podpoře samostatně výdělečné činnosti prostřednictvím nižších odvodů, které vedou k nižším důchodovým nárokům. Existuje-li politická vůle podporovat samostatnou výdělečnou činnost, každou takovou podporu, která je dnes realizována rozdílem mezi odvody OSVČ a zaměstnanců s podobným příjmem, je dobré financovat explicitně prostřednictvím daňového systému.*“

Třetí aspekt souvisí s institutem vyloučených dob. Jak je výše uvedeno, za vyloučenou dobu se považuje pouze zákonem definovaný okruh bezpříjmových období. Jsou jimi především náhradní doby pojištění (např. péče o dítě, péče o závislou osobu, vedení v evidenci



uchazečů o zaměstnání, pobírání dávek nemocenského pojištění po skončení zaměstnání, pobírání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně, aj.), doba dočasné pracovní neschopnosti nebo doba pobírání dávek nemocenského pojištění v době trvání zaměstnání, doba studia na střední, vyšší odborné nebo vysoké škole, doba pobírání tzv. „předdůchodu“ (ve smyslu ust. § 22 odst. 4 zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření), doba, kdy byl pojištěnec poplatníkem pojistného, ale nelze z nějakého důvodu zjistit vyměřovací základ (tj. hrubý výdělek), a další. Jestliže jsou však v rozhodném období také **bezpříjmová období, která zákon za vyloučenou dobu výslovně neoznačuje** (např. doba, kdy byl pojištěnec bez zaměstnání a nebyl veden jako uchazeč o zaměstnání, popř. kdy doba jeho vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání bez pobírání podpory v nezaměstnanosti již překročila tříleté zákonné maximum pro její hodnocení jako náhradní doby pojištění), **pak se tato období nevylučují**, tj. při výpočtu výdělkového průměru se přímo zohlední jako období s nulovým příjmem. Dochází tím k „rozměňování“ výdělkového průměru pojištěnce, neboť úhrn jeho výdělků dosažených v určitém období je rozpočítáván i na období, v nichž žádných výdělků dosahováno nebylo. To má negativní vliv na výši osobního vyměřovacího základu, který se pak může v konkrétních případech výrazně odlišovat od výdělků obvykle dosahovaných osobou z titulu výkonu její výdělečné činnosti a které pojištěnec může přirozeně považovat za příjem, který mu bude v důchodu nahrazován. Na tento problém rovněž upozornila OECD, když doporučila mj. *„Odstranit dvojí penalizaci související s dopadem nezapočítaných období na výši důchodů. Některá období bez plateb pojistného negenerují žádné nároky, a navíc snižují již vzniklé i budoucí nároky snížením osobního vyměřovacího základu. Pokud není období započítáno, ze své definice se nepřičítá do procentní výměry. Český systém je však neobvyklý v tom, že ke snížení výše již vzniklých, tak budoucích nároků počítá při výpočtu osobního vyměřovacího základu za tato období výdělek v nulové výši. V současném systému by se nepojištěné doby neměly ve výpočtu osobního vyměřovacího základu zohledňovat.“*

Konečně čtvrtým a nejzávažnějším aspektem je **nedůstojná výše některých starobních důchodů**. Osoba, která splní podmínky nároku na starobní důchod, má vždy nárok na základní výměru ve výši 10 % obecné průměrné mzdy; v roce 2021 jde o částku 3 550 Kč. Krom toho má nárok na procentní výměru, jejíž výše se odvozuje od předchozích výdělků a získané doby pojištění (čím vyšší výdělky a čím delší doba pojištění, tím vyšší je procentní výměra důchodu); minimální výše procentní výměry činí 770 Kč. Od součtu základní výměry a minimální procentní výměry lze v podstatě odvodit minimálně dosažitelnou výši starobního důchodu – ta v roce 2021 činí 4 320 Kč. Existuje přitom určitá skupina pojištěnců, jejichž starobní důchod dosahuje právě této výše, popř. je vyšší pouze o několik stokorun či tisícikorun. Jedná se o osoby, které v průběhu své kariéry dosahovaly velmi nízkých příjmů, jako např. některé OSVČ, které se po celou dobu pojišťovaly pouze na minimální vyměřovací základ, nebo osoby, které se zároveň pohybovaly opakovaně po delší dobu mimo trh práce jako nezaměstnaní, popř. sice vykonávaly výdělečnou činnost, ale v rozsahu nezakládajícím účast na důchodovém pojištění (např. pracovaly převážně na základě dohody o provedení práce s příjmem do 10 000 Kč nebo v zaměstnání malého rozsahu). V souladu s koncepcí sociální reformy z 90. let minulého století je následně třeba tento relativní nedostatek finančních prostředků saturovat dávkami z nepojistných sociálních systémů, což samozřejmě představuje (podobně jako u důchodů) příslušné náklady pro veřejné rozpočty, zároveň však zátěž jak pro činnost Úřadu práce ČR, který nepojistné dávky administruje, tak pro pojištěnce samotné.

Dochází tak k potřebě přehodnocení konceptu sociální reformy z 90. let minulého století, která počítala s důchodem jako náhrady předchozího příjmu a ostatními sociálními dávkami jako doplňkem k zajištění všech základních životních potřeb, přičemž tyto systémy měly fungovat ve vzájemné symbióze. Přehodnocení konceptu spočívá především v tom, že nově bude důchod plnit širší roli (nejen náhrady předchozího příjmu), a to příjmu, který je na

úrovni zajišťující všechny základní životní potřeby. To bude dosaženo (v souladu s Programovým prohlášením vlády) definováním standardu plošného zabezpečení ve stáří.

### **1.3. Stručný vývoj a popis existujícího právního stavu v dané oblasti**

Podmínky nároku na důchod a pravidla pro stanovení jeho výše jsou definována v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále též „ZDP“). Relativně velká skupina současných důchodců pobírá starobní důchod přiznaný za účinnosti dřívějších právních předpisů, tj. zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, popř. zákona č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení. Ačkoliv algoritmus pro stanovení výše důchodu definovaný v ZDP je mírně odlišný od algoritmu regulovaného předchozími právními normami, lze konstatovat, že výše popsané aspekty se projevují ve všech případech.

Zejména pokud jde o nedůstojné výše důchodů, lze zobecnit, že se týká především důchodů přiznaných v minulosti. U starobních důchodů je však třeba upozornit, že důchodový věk za posledních cca 25 roků rapidně vzrostl, což se projevuje nejen na délce získané doby pojištění (osoby s vyšším důchodovým věkem získaly více doby účasti na důchodovém pojištění a mají tedy nárok na více procent z výpočtového základu, což jejich starobní důchod zvyšuje). Lze tedy shrnout, že osoby s dříve přiznanými důchody mají tyto dávky nižší.

V nedávné minulosti byly přijaty některé právní předpisy, jejichž smyslem bylo zlepšit finanční statut osob s dříve přiznanými důchody. Lze zmínit např. zákon č. 203/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Ten přinesl s účinností od ledna 2018 mj. změnu valorizačních pravidel v tom smyslu, aby u průměrného starobního důchodu úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu odpovídal součtu růstu cen a jedné poloviny růstu reálné mzdy. Dále stanovil, že výpočet růstu cen pro tyto účely se provádí z indexů spotřebitelských cen (životních nákladů) za domácnosti celkem a z indexů spotřebitelských cen (životních nákladů) za domácnosti důchodců zjištěných Českým statistickým úřadem, přičemž se použije ten růst cen, který je vyšší.

Další posílení úrovně důchodů přinesl zákon č. 191/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Tato norma s účinností od 1. 1. 2019 zavedla zvýšení základní výměry (tj. pevné složky) všech důchodů z dosavadních 9 % obecné průměrné mzdy na 10 % obecné průměrné mzdy (částka 2 700 Kč platná pro rok 2018 tak s účinností od ledna 2019 vzrostla na 3 270 Kč). Dále bylo zavedeno trvalé obecně závazné pravidlo, že výše procentní výměry vypláceného důchodu se bude nad rámec běžné valorizace zvyšovat o 1 000 Kč měsíčně od splátky důchodu splatné v kalendářním měsíci, v němž poživatel důchodu dosáhl věku 85 let.

Až dosud však nebylo přijato žádné obecně závazné opatření, které by bylo způsobilé spolehlivě zabránit přiznávání starobních důchodů v nedůstojné výši. Tento nedostatek tedy zatím stále nebyl z důchodového systému odstraněn.

Problém „rozměňování“ výdělkového průměru v důsledku období bez účasti na důchodovém pojištění se začal projevovat až za účinnosti současného zákona o důchodovém pojištění. Za účinnosti předchozích předpisů tento problém v podstatě neexistoval, neboť výdělkový průměr se stanovoval podle odlišných pravidel a v tehdejších společenských poměrech se dlouhá období bez účasti na důchodovém systému v kariérách osob prakticky nevyskytovala. S prodlužujícím se rozhodným obdobím od roku 1996 se naopak otázka „rozměňování“ výdělkového průměru stává stále aktuálnější a riziko výrazného negativního

dopadu do výše důchodu se, i s ohledem na fragmentaci trhu práce, může postupem času zvyšovat. Jeví se proto potřebné přijmout účinné opatření k jeho zamezení.

Problém s relativně **nízkými vyměřovacími základy OSVČ** vznikl již na počátku 90. let minulého století, kdy bylo třeba nastavit specifická pravidla účasti na důchodovém pojištění (resp. zabezpečení) pro tuto skupinu osob. Současné podmínky platí od roku 2004, tj. od účinnosti zákona č. 425/2003 Sb., podle něhož se začala samostatná výdělečná činnost dělit na hlavní a vedlejší, přičemž pro každou z těchto skupin platí různé podmínky účasti na důchodovém pojištění i podmínky pro placení pojistného. Jak výše uvedeno, OSVČ si vyměřovací základ pro placení pojistného může stanovit sama, je však limitována tzv. subjektivním a objektivním minimem. Subjektivní minimum je v současnosti zákonem stanoveno na úrovni 50 % daňového základu (tedy úhrnu příjmů po odpočtu výdajů) – vyměřovací základ, který si OSVČ určí, tedy nemůže poklesnout pod tuto úroveň odvozenou od jejích skutečných příjmů. Objektivní roční minimum je v současnosti zákonem stanoveno na úrovni 12násobku  $\frac{1}{4}$  obecné průměrné mzdy (v roce 2021 jde o částku 8 861 Kč/měsíc, tedy 106 332 Kč/rok) – pokud v konkrétním případě hodnota 50 % daňového základu OSVČ poklesne pod tuto úroveň, je OSVČ vykonávající hlavní samostatnou výdělečnou činnost povinna platit pojistné vyměřené alespoň z částky odpovídající objektivnímu minimu. OSVČ vykonávající vedlejší samostatnou výdělečnou činnost je povinně účastna důchodového pojištění (tj. je povinna platit pojistné) pouze pokud daňový základ ze samostatné výdělečné činnosti dosáhne tzv. rozhodné částky, tedy 2,4násobku obecné průměrné mzdy (v roce 2021 jde o částku 85 058 Kč); objektivní roční minimum u těchto OSVČ je stanoveno na úrovni 12násobku  $\frac{1}{10}$  obecné průměrné mzdy (v roce 2021 jde o částku 3 545 Kč/měsíc, tedy 42 540 Kč/rok).

Minimální **potřebná doba pojištění** pro nárok na tzv. řádný nebo předčasný starobní důchod činila tradičně 25 roků, pro nárok na tzv. odložený starobní důchod bylo třeba získat alespoň 15 roků pojištění. Tento rozsah potřebné doby pojištění platil od účinnosti ZDP (tj. od 1. 1. 1996), ale též v období účinnosti dříve platných důchodových předpisů. Změny v rozsahu potřebné doby pojištění přinesl zákon č. 306/2008 Sb., který s účinností od 1. 1. 2010 novelizoval ZDP v tom směru, že pro pojištěnce, kteří dosahovali důchodového věku v roce 2010, se potřebná doba pojištění pro nárok na řádný či předčasný starobní důchod zvýšila na 26 roků, a s každým následujícím kalendářním rokem se pojištěncům dosahujících důchodového věku v daném roce potřebná doba pojištění postupně prodlužovala o další jeden rok. Cílové období nastalo v roce 2019, kdy se nárůst potřebné doby zastavil na hranici 35 roků. Současně bylo stanoveno, že ke vzniku nároku na řádný nebo předčasný starobní důchod postačí (alternativně) získat alespoň 30 roků pojištění, jde-li o tzv. příspěvkové doby.

Minimální potřebná doba pojištění pro nárok na tzv. odložený starobní důchod se od roku 2010 postupně zvyšovala obdobným způsobem až na 20 roků. Novelou ZDP účinnou od roku 2015 (zákon č. 267/2014 Sb.) byla zavedena alternativní podmínka 15 roků pojištění, jde-li o tzv. příspěvkové doby. Oproti právní úpravě účinné před 1. 1. 2010 se potřebný věk pro získání nároku na tento typ starobního důchodu zvýšil z původní pevné hranice 65 let na variabilní věkovou hranici, která se stanoví jako důchodový věk muže stejného data narození navýšený o 5 roků.

#### Současný stav

Podle dosavadní právní úpravy se k výši starobního důchodu dospěje součtem dvou jeho složek – základní a procentní výměry.

**Základní výměra** (solidární složka) je každému pojištěnci stanovena pevnou částkou, která představuje 10 % obecné průměrné mzdy platné pro daný kalendářní rok. Solidární složka má tedy v současnosti relativně nízkou hodnotu a u většiny pojištěnců proto představuje méně významnou součást jejich důchodu.

**Procentní výměra** (zásluhová složka) se stanoví procentní sazbou z výpočtového základu. Výpočtový základ se stanoví redukcí osobního vyměřovacího základu pomocí příslušných redukčních hranic; výše redukčních hranic se odvozuje od obecné průměrné mzdy. Osobní vyměřovací základ je měsíční průměr úhrnu ročních vyměřovacích základů pojištěnce za rozhodné období. Tento průměr se vypočte jako součin koeficientu 30,4167 a podílu úhrnu ročních vyměřovacích základů za rozhodné období a počtu kalendářních dnů připadajících na rozhodné období; jsou-li v rozhodném období vyloučené doby, snižuje se o ně počet kalendářních dnů připadajících na rozhodné období. Roční vyměřovací základ pojištěnce se stanoví jako součin úhrnu vyměřovacích základů (tj. obvykle hrubých měsíčních výdělků) pojištěnce za kalendářní rok a koeficientu nárůstu všeobecného vyměřovacího základu (tzv. indexační koeficient, s jehož využitím dochází k aktualizaci hodnoty hrubých výdělků dosažených v dřívějších ekonomických podmínkách na současnou ekonomickou úroveň); úhrn vyměřovacích základů pojištěnce za jednotlivý kalendářní rok po roce 2007 nesmí být vyšší než maximální vyměřovací základ pro pojistné stanovený pro tento rok (maximální vyměřovací základ činí 48násobek obecné průměrné mzdy). Rozhodným obdobím pro stanovení osobního vyměřovacího základu je období, které začíná kalendářním rokem bezprostředně následujícím po roce, v němž pojištěnec dosáhl 18 let věku, a končí kalendářním rokem, který bezprostředně předchází roku přiznání důchodu; do rozhodného období se však (až na naprosté výjimky) nezahrnují kalendářní roky před rokem 1986. Procentní výměra stanovená podle současných pravidel představuje u většiny pojištěnců podstatnější součást jejich důchodu.

Podrobnější popis způsobu stanovení výše důchodu podle současné právní úpravy, včetně příkladů, je uveden v oddílu A. obecné části důvodové zprávy. V této části důvodové zprávy je také uveden podrobnější přehled podmínek nároku na jednotlivé typy starobního důchodu.

#### 1.4. Identifikace dotčených subjektů

Řešený problém se týká především následujících skupin subjektů:

- pojištěnci, kteří k datu dosažení věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchodu nezískali nebo nezískají dobu účasti na důchodovém pojištění v rozsahu potřebném podle ZDP, ve znění zákona č. 306/2008 Sb., ale získali nebo získají alespoň 25 roků (popř. 15 roků, jde-li o tzv. odložený starobní důchod)
- OSVČ, které platí pojistné na sociální zabezpečení pouze z minimálního vyměřovacího základu
- budoucí důchodci, u nichž se v průběhu kariéry po roce 1985 vyskytla významnější bezpříjmová období, která podle dosavadních pravidel vedou ke snížení základu pro stanovení výše důchodu;
- současní i budoucí důchodci, kteří mají (by měli) při zachování současné úpravy nárok na starobní důchod ve výši nepostačující pro financování základních životních potřeb;
- orgány/instituce sociálního zabezpečení (velmi významný dopad);

- zaměstnavatelé (nevýznamný dopad).

### 1.5. Popis cílového stavu

V cílovém stavu bude realizován záměr z Programového prohlášení vlády i některá doporučení OECD. Navrhované řešení zásadním způsobem mění podmínky nároku na starobní důchod, jakož i strukturu této dávky a způsob jejího stanovení ve srovnání se současným stavem.

Nové řešení by mělo zajistit, aby každý, kdo splní věkovou podmínku a podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na starobní důchod, získal ve stáří příjem ve spravedlivé a důstojné výši, která bude pro pojištěnce předvídatelná a srozumitelná. Doba pojištění potřebná pro vznik nároku na tuto dávku se přitom oproti současnému stavu zkrátí, a to v podstatě na hodnoty, které platily před rokem 2010.

#### Podmínky nároku na starobní důchod

Potřebná doba pojištění pro získání nároku na tzv. řádný starobní důchod nebo na tzv. předčasný starobní důchod bude tedy činit opět 25 roků. Potřebná doba pojištění pro získání nároku na tzv. odložený starobní důchod bude opět činit 15 roků. Potřebnou dobou podle věty první a druhé se vždy rozumí kombinace příspěvkových a nepříspěvkových dob pojištění; typ starobního důchodu podle § 29 odst. 3 písm. a) a b) ZDP (u nichž jsou z hlediska vzniku nároku relevantní pouze příspěvkové doby) se zruší, s tím, že od data účinnosti nové právní úpravy se důchody přiznané za podmínek uvedených v § 29 odst. 3 ZDP pro účely tzv. zvýšení za další práci budou považovat za řádný, předčasný či a odložený důchod v novém pojetí.

Návrat k právní úpravě účinné před 1. 1. 2010 (tj. před účinností zákona č. 306/2008 Sb.) se jeví nejvhodnější z hlediska zachování kontinuity v důchodovém systému. Zkrácení potřebné doby z 35 (resp. 20) roků na 25 (resp. 15) roků představuje zkrácení o téměř 30 % (resp. 25 %), což lze považovat za dostatečně „výrazné“ snížení minimálního počtu let potřebných k získání nároku na základní i procentní výměru důchodu při dosažení důchodového věku ve smyslu výše uvedeného doporučení OECD. Vzhledem k tomu, že vznik nároku na starobní důchod znamená automaticky vznik nároku alespoň na solidární složku důchodu [tj. alespoň na částku odpovídající 28 % obecné průměrné mzdy (viz dále)], nejeví se vhodné potřebnou dobu pojištění ještě více zkracovat.

Vzhledem ke zkrácení potřebné doby na společensky více přijatelnou hranici odpadne napříště potřeba posuzovat pro tento účel zvlášť příspěvkovou a zvlášť nepříspěvkovou dobu, což má praktický význam především za účinnosti dosavadní právní úpravy, kdy je základní potřebná doba velmi dlouhá a jeví se vhodné aplikovat preferenční zacházení ve vztahu k osobám, u nichž podstatnou část doby účasti představuje tzv. příspěvková doba pojištění.

Tato „staronově“ definovaná délka potřebné doby pojištění bude platit nejen pro osoby, které dosáhnou důchodového věku za účinnosti nové úpravy, ale též pro osoby, které potřebnou dobu pojištění v této minimální délce získaly před datem účinnosti. Nárok na starobní důchod však těmto osobám vznikne až k datu účinnosti nové úpravy. Nepočítá se tedy v žádném případě se zpětným přiznáním a doplacením důchodu za období před datem účinnosti nové úpravy. V případě, že těmto pojištěncům byla zamítnuta žádost o přiznání starobního důchodu k datu spadajícímu do období před datem účinnosti nové úpravy pro nesplnění podmínek dosavadní právní úpravy, přizná se jim starobní důchod od data účinnosti nové právní úpravy nebo od pozdějšího data, jestliže si o něj znovu požádají.

Datum vzniku nároku na starobní důchod k datu účinnosti nové úpravy může mít v praxi vliv také na způsob výpočtu starobního důchodu. Doba získaná po dosažení důchodového věku před datem účinnosti nové úpravy se bude u těchto pojištěnců vždy považovat za dobu získanou před vznikem nároku na starobní důchod, a to i ta její část, která případně přesahuje staronově definovanou hranici doby pojištění potřebné pro nárok na starobní důchod.

Podmínky nároku na tzv. starobní důchod přiznaný za podmínek důchodu invalidního (§ 29 odst. 4 ZDP) či na starobní důchod transformovaný z důchodu invalidního (§ 61a ZDP) zůstávají beze změny. Nemění se ani pravidlo, podle něhož se pro účely stanovení celkové délky získané doby pojištění některé nepřispěvkové doby redukuje na 80 %.

### Osobní vyměřovací základ (OVZ)

První významnou změnou bude úprava pravidel pro stanovení výše osobního vyměřovacího základu. Způsob výpočtu OVZ se oproti současnosti změní tak, že jmenovatel, kterým se dělí úhrn předchozích výdělků, se napříště nebude stanovovat jako rozdíl mezi počtem kalendářních dnů připadajících na rozhodné období a počtem vyloučených dob, ale bude se jednat o prostý součet všech kalendářních dnů, za které byl zjištěn vyměřovací základ (zaměstnání, SVČ, dobrovolné pojištění). To znamená, že **výši OVZ budou primárně ovlivňovat pouze skutečně dosažené příjmy** zjištěné v rozhodném období. *Nepojištěná období bez skutečných příjmů*, tedy zjišťovaný **OVZ negativně neovlivní**, protože do jeho výpočtu nebudou (na rozdíl od stávající právní úpravy) vůbec vstupovat. Odpadne tak často kritizované „rozměňování“ výdělkového průměru v důsledku existence nepojištěných období.

**Instit ut vyloučených dob bude zrušen**, avšak určitou jeho srozumitelnější obdoba bude třeba pro některé situace i nadále zachovat. Jedná se o doby, které nelze považovat za dny, v nichž byly dosaženy vyměřovací základy, byť v nich fakticky dosaženy být mohly, anebo pro doby, jež jsou součástí uceleného období, za které příjmy náleží (např. překážky v práci). Okruh těchto dob je v zákoně taxativně vymezen. Zaměstnavatelé, popř. jiné subjekty, budou povinni i nadále uvádět údaje o těchto dobách na příslušném evidenčním materiálu. Pokud jde o minulost, budou se odečítat pouze ty doby, ohledně nichž existuje záznam v příslušné evidenci (evidenční list důchodového pojištění nebo aplikace pro správu dávek nemocenského pojištění) – nepředpokládá se, že by se došetřovaly skutečnosti nad rámec toho, co se uvádělo na dokladech vyhotovovaných v období před účinností nové úpravy.

Výše uvedená pravidla upravují logičtější a spravedlivější postup při stanovení výdělkového průměru (OVZ). Jeví se proto účelné využít jejich potenciál **nejen pro účely stanovení výše starobního důchodu**, ale též důchodu invalidního a zprostředkovaně i důchodů pozůstalostních (vdovské, vdovecké, sirotčí). Navržená právní úprava proto zakotvuje univerzální využití těchto postupů na všechny druhy důchodů.

### Podmínky pro placení pojistného z titulu účasti na důchodovém pojištění OSVČ od roku 2023

V souladu s doporučením OECD se minimální vyměřovací základ OSVČ (tzv. subjektivní minimum) zvýší tak, aby nečinil méně než 75 % jejího daňového základu. Dojde rovněž ke zvýšení objektivního minima, a to tak, aby měsíční vyměřovací základ OSVČ vykonávající hlavní samostatnou výdělečnou činnost činil nejméně 40 % obecné průměrné mzdy a měsíční vyměřovací základ OSVČ vykonávající vedlejší samostatnou výdělečnou činnost činil nejméně 15 % obecné průměrné mzdy.

Smyslem tohoto opatření je zachovat adekvátní podíl OSVČ na financování důchodového systému i po zavedení koncepce tzv. nultého pilíře (viz dále), která zajišťuje každé osobě, která splnila podmínku potřebné doby pojištění, nárok na starobní důchod v důstojné výši. Dosavadní podpora podnikání realizovaná prostřednictvím nižších odvodů pro důchodové pojištění se totiž negativně projevuje nejen v nižším výběru pojistného od OSVČ ve srovnání se zaměstnanci, ale i v jejich nízkých důchodech, které v praxi neodpovídají dříve dosahovaným příjmům.

Např. v roce 2019 činil průměrný měsíční vyměřovací základ, z něhož OSVČ zaplatila zálohy na pojistné na důchodové pojištění (odpovídající zisku v roce 2018), 12 854 Kč, zatímco u zaměstnanců činil průměrný vyměřovací základ ve srovnatelném roce 2018 27 136 Kč. Minimální vyměřovací základ OSVČ hlavní činil pro rok 2018 částku 7 495 Kč. Pokud by z příjmu odpovídajícímu výše uvedenému průměrnému vyměřovacímu základu OSVČ byl přiznáván v roce 2022 starobní důchod v nové architektuře (viz dále) za 40 let důchodového pojištění, tak u OSVČ by činila jeho výše 12 972 Kč (v dosavadní architektuře by činila 11 293 Kč) a u zaměstnance by činila v nové architektuře 15 515 Kč (ve stávající by byla prakticky totožná). Při minimálním vyměřovacím základu by výše starobního důchodu OSVČ činila v nové architektuře nultého a prvního pilíře 12 136 Kč (v dosavadní architektuře jen 8 077 Kč). Z uvedených důvodů se minimální vyměřovací základy u OSVČ zvyšují cca o 50 %, čímž se odpovídajícím způsobem zajistí přiměřená výše důchodu těchto osob. V uvedeném příkladu by se minimální vyměřovací základ zvýšil z částky 7 495 Kč na 11 992 Kč, přičemž starobní důchod vyměřený z takto zvýšené částky by činil 12 837 Kč.

#### Změna struktury starobního důchodu

Zásadní koncepční změnou v architektuře důchodového systému je znovurozdělení univerzální části a části závislé na předchozích příjmech u starobního důchodu ve smyslu doporučení Světové banky i OECD.

Masivní jednotná částka představuje základní a důstojný **starobní důchod** (dále též „SD“) pro každého pojištěnce, který splnil podmínky nároku na tuto dávku. Zcela srozumitelně a transparentně definuje „nepodkročitelnou“ výši příjmů starobních důchodců při splnění podmínky poměrně dlouhé doby pojištění. Výše je určena procentem z obecné průměrné mzdy. Posílení univerzální části starobního důchodu garantuje minimální standard zabezpečení ve stáří.

Individuální složka starobního důchodu odvozená od jeho předchozích příjmů a délky získané doby pojištění bude přímo akcentovat zásadu zásluhovosti bez dalšího sociálního rozměru.

Na struktuře a způsobu stanovení výše **tzv. nestarobních důchodů** se v zásadě nic nemění (s výjimkou výše uvedených nových pravidel pro stanovení výše OVZ). Nestarobními důchody se rozumějí důchody invalidní, vdovské, vdovecké a sirotčí. Pro účely této části materiálu se za nestarobní důchody považují rovněž starobní důchody, u nichž je nárok odvozen od podmínek nároku na důchod invalidní (ust. § 29 odst. 4 ZDP a ust. § 61a ZDP), tj. kdy pojištěnec buď vůbec nezískal za svůj život dostatek doby pojištění pro nárok na řádný SD, anebo není *prima facie* zřejmé, že jej získal. Všechny tyto dávky se budou i nadále skládat ze základní a procentní výměry.

Výše **tzv. řádného, odloženého nebo předčasného starobního důchodu** se bude nově skládat ze **solidární části** a **zásluhové části**. Tato nová terminologie je blízká dosavadní úpravě, přitom však jednoznačně rozlišuje, zda jde o SD či o nestarobní důchody. Pojem „základní

výměra“ se v případě SD nahrazuje pojmem „solidární část SD“ a pojem „procentní výměra“ se nahrazuje pojmem „zásluhová část SD“. Zásadním způsobem se mění především mechanismus stanovení výše zásluhové části SD.

Nová pravidla budou samozřejmě platit jak pro důchody tuzemské, tak pro důchody s mezinárodním prvkem. Případné dílení se bude provádět podle stejných pravidel, jako je tomu v současnosti u základní a procentní výměry důchodu.

Z hlediska určení, zda struktura a způsob výpočtu SD bude odpovídat dosavadním nebo novým pravidlům, bude platit obecný princip – použijí se pravidla platná v době, do které spadá požadované datum přiznání důchodu (obdobně jako např. u tzv. malé důchodové reformy – zákon č. 220/2011 Sb.).

**Výše solidární části SD** bude činit 28 % obecné průměrné mzdy. Jedná se tedy o podstatné navýšení univerzální (tj. jednotné) části starobního důchodu oproti současnému stavu, které pro osoby s nejnižšími příjmy přinese znatelné zlepšení jejich finanční situace ve stáří.

Uvedená částka ve výši 28 % obecné průměrné mzdy má determinovat „**důstojný**“ **důchod** pro osoby, které získaly dostatek potřebné doby pojištění. Pro rok 2021 odpovídá nominální hodnotě 9 930 Kč, pro rok 2022 by měla odpovídat nominální hodnotě cca 10 000 Kč.

**Výše zásluhové části SD** se stanoví procentní sazbou z výpočtového základu (VPZ), s přičtením pevné částky za dobu pojištění a výchovného.

Výše VPZ pro účely výpočtu zásluhové části SD se stanoví z OVZ, a to tak, že výše OVZ bude obdobně jako dosud při výpočtu všech druhů důchodů zohledněna maximálně do částky 400 % obecné průměrné mzdy (v roce 2021 odpovídá částce 141 764 Kč), která odpovídá dosavadní druhé redukční hranici. Avšak zatímco u nestarobních důchodů se bude i nadále při výpočtu procentní výměry provádět úprava OVZ na výpočtový základ za využití první redukční hranice ve výši 44 % obecné průměrné mzdy (nad kterou se OVZ redukuje na 26 % jeho hodnoty), u výpočtu zásluhové části SD se tak napříště dít nebude – **první redukční hranice se zde vůbec nepoužije**. Tím se zcela odbourá dosavadní příjmově solidární aspekt a tato složka důchodu bude kalkulována výhradně podle zásady zásluhovosti. Minimální výše zásluhové části SD není stanovena vzhledem k významnému navýšení podílu univerzální složky na celkové výši důchodu ve srovnání s dosavadním stavem.

Procentní sazba z VPZ bude činit **0,39 % za každý rok doby pojištění získané do vzniku nároku na SD**. Tímto způsobem bude naplněn záměr zásadního zjednodušení, aby všechny vyměřovací základy pojištěnce vstupovaly do výše zásluhové části SD v takovém rozsahu, jako je tomu dosud nad první redukční hranicí (tj. 26 %), aniž je do budoucna třeba první redukční hranici stanovovat a OVZ s jejím využitím redukovat na částku, která fakticky neodpovídá výši skutečných výdělků pojištěnce dosahovaných v rozhodném období. Hodnota 0,39 % je výsledkem násobení dosavadní procentní sazby náležející za každý rok doby pojištění (1,5 %) a procentní sazby (26 %) používané dosud k redukcí té části OVZ, která přesahuje první redukční hranici (1,5 % z 26 % = 0,39 %).

Odlíšný způsob stanovení výše zásluhové části SD, kdy se již nebude vycházet z výše výpočtového základu redukovaného od částky první redukční hranice, ale v podstatě z výše OVZ (který je logicky u osob s OVZ vyšším než první redukční hranice vyšší než výpočtový základ vypočtený podle dosavadních pravidel), si vyžaduje nutnost upravit adekvátním způsobem **koeficienty pro krácení tzv. předčasných starobních důchodů** (§ 31 ZDP). Krácení bude za každých i započatých 90 kalendářních dnů předčasnosti činit 0,6 % VPZ za



období první 360 kalendářních dní, 0,8 % VPZ za období od 361. do 720. kalendářního dne, a 1 % VPZ za období od 721. kalendářního dne předčasnosti. Variantně lze zavést jednotnou výši krácení pro všechny fáze předčasnosti, a to ve výši 0,8 % VPZ za každých i započatých 90 kalendářních dnů předčasnosti.

Dále je třeba upravit parametry pro zvyšování důchodu za výdělečnou činnost vykonávanou po vzniku nároku na důchod či na jeho výplatu (§ 34 dosavadního ZDP). Zvýšení za období, v němž není pobírán starobní důchod, bude činit za každých 90 kalendářních dnů této výdělečné činnosti o 1 % VPZ. Zvýšení za dobu, během níž výdělečně činný pojištěnec pobíral starobní důchod v plné výši, bude činit 0,26 % VPZ za každých 360 kalendářních dnů této výdělečné činnosti. SD přiznané před datem účinnosti nové právní úpravy se budou zvyšovat podle právních předpisů platných před datem účinnosti nové právní úpravy.

Výše zásluhové části SD se bude dále **zvyšovat o pevnou částku za každý celý rok doby pojištění nad 35 let (včetně nepřispěvkových dob) získané do vzniku nároku na SD**. Výše této částky činí **0,5 % obecné průměrné mzdy** platné pro kalendářní rok, do něhož spadá datum přiznání důchodu; pevná částka se zaokrouhluje na celé koruny nahoru. Pro rok 2021 představuje částku 178 Kč. Důvodem je skutečnost, že nové nastavení způsobu stanovení výše solidární a zásluhové části SD generuje u osob se získanou dobou pojištění 35 let (úhrn příspěvkových a nepřispěvkových dob) a příjmem vyšším než 44 % obecné průměrné mzdy stejné výsledky jako při dosavadním stavu, zatímco pro osoby se získanou dobou pojištění delší než 35 let je výše důchodu kalkulovaná podle nových pravidel nižší. Zvýšení zásluhové části SD o pevnou částku (která se stane její neoddělitelnou součástí) má za cíl tento negativní efekt nového způsobu výpočtu kompenzovat.

Další pevnou částkou, která se bude k zásluhové části SD přičítat a stane se její neoddělitelnou součástí, je tzv. **výchovné** (bonus za vychované dítě). Pravidla pro přiznání nároku na tento finanční benefit jsou předmětem samostatného legislativního materiálu, jehož účinnost se předpokládá od 1. 1. 2023.

Adekvátní změny je nutno provést též v oblasti výpočtu tzv. **hornických důchodů**. Tyto důchody se budou vyměřovat jako standardní starobní důchody, avšak je třeba zachovat jejich „zaručenou“ výši, která je dosud upravena v § 37c odst. 2 ZDP.

Vzhledem k nově konstruované struktuře SD je nutné nově upravit **mechanismus pro stanovení procentní výměry pozůstalostních důchodů** (tj. vdovských, vdoveckých a sirotčích). Aby mohla být zachována dosavadní úroveň pozůstalostních důchodů, bude třeba v případě zemřelého pojištěnce, kterému již vznikl nárok na SD, odvozovat výši pozůstalostního důchodu nikoliv od samotné zásluhové části SD, ale od fiktivní procentní výměry SD. Pro tyto účely se bude za procentní výměru SD považovat částka odpovídající součtu výše solidární a zásluhové části SD snižená o výši základní výměry platné pro nestarobní důchody.

Současně je třeba přijmout zvláštní úpravu pro situace, kdy dochází k **souběhu nároku na výplatu SD s nárokem na výplatu vdovského nebo vdoveckého důchodu** (dále jen „vdovský důchod“). Pro případy, kdy je výše SD vyšší než výše vdovského důchodu (těchto případů je naprostá většina), lze zachovat dosavadní pravidlo, podle něhož se SD vyplácí v plné výši a z vdovského důchodu se vyplácí pouze polovina jeho procentní výměry. Je-li však výjimečně vdovský důchod vyšší, nelze postupovat tak, že se tento důchod ponechá v plné výši a z SD se poskytne pouze polovina zásluhové části – takový postup by byl pro poživatele takové kombinace důchodů poškozující ve srovnání se současným stavem. Je proto třeba ponechat i zde výplatu SD v plné výši a z vdovského důchodu vyplácet polovinu jeho procentní výměry, a navíc polovinu rozdílu mezi plnou výší vdovského důchodu a plnou výší SD.

Zásadním a administrativně velmi náročným krokem, bez něhož by se další provádění důchodového pojištění neobešlo, bude **převedení dosavadních výplat SD do nového režimu** tak, aby bylo možné používat napříště pro SD jednotná pravidla a eliminovalo se případné dlouhé přechodné období a potřeba kombinovat více režimů. Zároveň bude třeba zajistit, aby na tzv. „důstojný“ důchod dosáhly také osoby, které na něj podle dosavadní právní úpravy z jakýchkoliv důvodů nezískaly nárok, přestože splnily věkovou podmínku i podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na SD.

Od první splátky důchodu splatné po datu účinnosti nové úpravy budou proto dosavadní SD (po provedení jejich valorizace podle pravidel platných před účinností nové úpravy) transformovány, a to tak, že **každému důchodci bude náležet SD alespoň ve výši solidární části**. Výše zásluhové části se potom stanoví jako kladný rozdíl mezi valorizovanou výší SD a výší jeho solidární části platnou v prvním roce účinnosti nové úpravy. V případě, že by dosavadní výše SD byla nižší, než je výše solidární části, anebo byla této výši rovna, potom bude výše zásluhové části nulová.

U standardních SD se transformace do nového režimu provede automatizovaně z moci úřední, a to současně s valorizací od lednové splátky roku, v němž nová úprava nabude účinnosti. V případech, kdy změna struktury dávky nebude mít vliv na její výši, se nebude vydávat rozhodnutí, ale pouze oznámení v režimu obdobném ust. § 86 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. V případech, kdy změna struktury dávky ovlivní i její výši, se však rozhodnutí (z moci úřední) vydá.

Osobám, které jsou před datem splatnosti uvedeným v první větě předchozího odstavce poživateli starobního důchodu **transformovaného z důchodu invalidního** (§ 61a ZDP), bude od tohoto data náležet dorovnání do výše solidární části SD, avšak pouze za předpokladu, že si o to požádají a že jim byla zamítnuta žádost o přiznání SD k datu spadajícímu do období před datem účinnosti nové právní úpravy jen proto, že tento důchod byl nižší než dosavadní důchod invalidní anebo než dosavadní starobní důchod přiznaný podle § 61a ZDP; nová výše transformovaného invalidního důchodu se rozdělí na základní a procentní výměru. V ostatních případech se transformovaný invalidní důchod vyplácí v dosavadní výši a struktuře. Nárok na „dorovnání“ tedy nezískají pojištěnci, u nichž se neprokáže, že splnili podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na SD. Plátcí důchodu nejsou schopni realizovat akci „dorovnání“ u poživatelů starobních důchodů podle § 61a ZDP automaticky z moci úřední, neboť potřebnou informaci o dřívějším zamítnutí žádosti o SD nemají uloženu ve své evidenci v takové podobě, která by umožnila automatizované zpracování. Dorovnání u tohoto typu důchodů bude tedy prováděno v procesním režimu na žádost. Řízení bude ukončeno vydáním správního rozhodnutí. Pojištěnci, kteří si až do data účinnosti nové úpravy nepožádali o SD, mají možnost tak učinit kdykoliv poté a ke kterémukoliv datu přiznání dávky.

Jde-li o **SD vyplácené k datu účinnosti nové úpravy v souběhu s důchodem vdovským** ve výši poloviny jejich procentní výměry, bude třeba provést přepočty těchto částek a nově posoudit úpravu důchodů pro souběh. Je totiž třeba zohlednit, že proces „dorovnání do nultého pilíře“ mohl změnit poměr mezi výší starobního a vdovského důchodu, což si vyžádá změnu způsobu úpravy těchto důchodů pro souběh. V rámci rozhodování o „dorovnání do nultého pilíře“ (z moci úřední u standardních SD nebo na žádost u důchodů podle § 61a ZDP) provede plátcé důchodu i posouzení tohoto souběhu a výsledek promítne do obsahu správního rozhodnutí.

Podrobnější popis způsobu stanovení výše důchodu podle budoucí právní úpravy, včetně příkladů, je uveden v oddílu A. obecné části důvodové zprávy.

### Pravidla valorizace důchodů po změně struktury starobních důchodů

V souvislosti se změnou struktury starobních důchodů se mění dosavadní pravidla pro zvyšování hodnoty již přiznaných důchodů (starobních i nestarobních). Pevné složky důchodů (základní výměry, solidární části) budou valorizovány tak, aby dosáhly stanoveného procenta obecné průměrné mzdy, zásluhové části budou valorizovány výlučně v závislosti na růstu cen a procentní výměry (obdobně jako v současné době) ve vazbě na zvýšení průměrného starobního důchodu.

Důchody přiznané zpětně k datu spadajícímu do období před nabytím účinnosti nové úpravy budou valorizovány až do poslední valorizace spadající do tohoto období podle dosavadních pravidel. Dosavadní valorizační pravidla se použijí ještě při valorizaci důchodů od lednové splátky kalendářního roku, v němž nová právní úprava nabude účinnosti. Od této splátky budou současně dosavadní starobní důchody v takto zvalorizované výši transformovány do režimu nultého a prvního pilíře. Níže uvedená valorizační pravidla se tedy použijí až od lednové splátky kalendářního roku následujícího po kalendářním roce, v němž nová úprava nabude účinnosti.

Základní výměry, procentní výměry, solidární části a zásluhové části vyplácených důchodů se budou i nadále pravidelně zvyšovat od splátky důchodu splatné v lednu. Zvýšení důchodů v mimořádném termínu se napříště již provádět nebude, neboť konstrukce SD se silnou solidární částí vázanou na výši obecné průměrné mzdy (viz dále) neumožňuje mimo lednový termín zvýšení efektivně reagovat na obecný ekonomický vývoj. Pro nestarobní důchody (tj. důchody se základní a procentní výměrou) bude v rámci zachování jednotnosti systému probíhat zvýšení také pouze v jednom termínu.

**Základní výměry** vyplácených nestarobních důchodů a **solidární části SD** se budou zvyšovat tak, aby odpovídaly příslušnému procentu (10 %, resp. 28 %) obecné průměrné mzdy platné pro daný kalendářní rok. Výše těchto složek vyplácených důchodů se tedy bude zvyšovat tak, aby dosahovala stejných hodnot, jako u důchodů nově přiznávaných. Přitom se nepřipouští, aby výše stanovená pro konkrétní kalendářní rok byla být nižší než výše platná pro rok předchozí.

**Procentní výměry** vyplácených důchodů se budou zvyšovat vždy o tolik procent zaokrouhlených s přesností na jedno platné desetinné místo nahoru, aby u důchodu ve výši odpovídající výši průměrného SD úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu odpovídal zvýšení průměrného SD podle pravidel pro zvyšování SD. Zvýšení procentních výměr u nestarobních důchodů bude tedy stanoveno tak, aby (v podstatě stejně jako dosud) odpovídalo zvýšení průměrného SD (tedy jeho solidární i zásluhové části). Vazba na růst průměrného SD současně umožní zrušit využití a definici růstu reálných mezd (ust. § 67 odst. 13 a 14 ZDP v dosavadním znění), neboť růst průměrného SD je dán výší průměrné mzdy a růstem cen.

**Zásluhové části SD** se budou zvyšovat o tolik procent, kolik činí růst cen v období pro zjišťování růstu cen (tj. v období od července roku, který o dva roky předchází rok zvýšení důchodů, do června roku, který o jeden rok předchází roku zvýšení důchodů). Bude přitom použit stejný růst cen, jako je využit pro dosavadní nastavení výše zvýšení, včetně použití vyššího z indexů CPI (index spotřebitelských cen) a IŽND (index životních nákladů domácností důchodců). Pokud toto zvýšení v kombinaci se zvýšením solidární části SD (viz výše) nedosáhne u průměrného SD jeho zvýšení alespoň o růst cen, může vláda rozhodnout o vyšším zvýšení zásluhové části vyplácených SD, a to až o tolik procent, aby celkové zvýšení u průměrného SD odpovídalo růstu cen. Zachovává se tedy možnost diskrečního rozhodnutí

vlády o vyšším zvýšení důchodů v letech, kdy by bylo zvýšení důchodů tak nízké, že by neudržovalo v průměru jejich reálnou hodnotu.

U pevné částky **za vychované dítě** (tzv. bonus) náležející k nově přiznávaným SD v období od 1. 1. 2023 (podmínky nároku na výchovné jsou řešeny v samostatném materiálu) se předpokládá zvyšování vždy od 1. ledna kalendářního roku (poprvé od 1. 1. 2024). Vzhledem k tomu, že tato částka je součástí zásluhové části SD, jeví se logické zvyšovat je o stejný počet procent, jako se zvyšují zásluhové části SD. Tato pevná částka bude stejná pro všechny příjemce SD – musí tedy průběžně docházet k jejímu zvyšování i pro nově přiznávané SD, a to v podstatě stejným způsobem, jako u důchodů vyplácených. Speciální mechanismus valorizace naopak není třeba zavádět u **pevné částky za dobu pojištění nad 35 let** (0,5 % obecné průměrné mzdy), neboť tato částka bude vzhledem k její konstrukci přirozeně narůstat současně s nárůstem obecné průměrné mzdy. Obě částky se po jejich přiznání stávají neoddelitelnou součástí zásluhové části SD a budou tedy přirozeně valorizovány společně s ní. Nová výše každé z těchto částek se bude zaokrouhlovat na celé koruny nahoru.

I po účinnosti nové právní úpravy budou všechny parametry potřebné pro zvýšení důchodů pravidelně vyhlášovány nařízením vlády.

### Účinnost

Implementace výše popsaných úprav včetně zavedení nezbytného zkušebního provozu v podmínkách plátců důchodů si vyžádá určitý čas. Pamatovat je třeba rovněž na související metodickou přípravu. Vzhledem k těmto skutečnostem a také ke společenské významnosti popsaných změn se navrhuje stanovit účinnost nové úpravy od 1. ledna 2022. Výjimkou jsou pouze nová pravidla pro placení pojistného z titulu účasti na pojištění OSVČ, kde se předpokládá účinnost od 1. 1. 2023, neboť je třeba ponechat OSVČ určitý čas k tomu, aby se vypořádaly s finančními důsledky pandemie koronaviru COVID-19.

## **1.6. Mezinárodní srovnání**

Mezinárodní srovnání důchodových systémů je do značné míry limitováno tím, že podoba nároků v jednotlivých systémech není odvozena pouze od exaktních dat a čísel, ale je ovlivněna historickými konsekvencemi, tradicemi a chováním lidí, umístěním v regionu, vývojem, ekonomickým postavením a dalšími celospolečenskými faktory. Důsledkem je velká odlišnost přístupů k problematice zabezpečení člověka ve stáří. Proto lze mezinárodní srovnání v této oblasti využít spíše jako zdroj dodatečných informací, nikoli jako možnost přejímat různé nástroje či instituty ze zahraničí.

Koncept zajištění minimální úrovně příjmu státním sociálním systémem je obecně přítomen v zásadě ve všech členských státech EU. Základní přístup spočívající v zabezpečení existenčního či životního minima pro celou populaci lze najít i v úžeji definované oblasti sociálního zabezpečení – v tomto případě v důchodovém pojištění, kdy prostřednictvím důchodového systému je poskytována a garantována dávka ve výši životního minima, případně dávka v jiné výši jejíž úroveň je konsenzuálně považována za důstojný základní příjem důchodců. Teoreticky byla myšlenka minimálního zabezpečení všech obyvatel jednotnou dávkou (flat rate) rozpracována a popsána W. Beveridgem během 40. let dvacátého století a stala se základní filosofií sociálního zabezpečení Velké Británie (tzv. anglosaský model sociálního zabezpečení, který ovlivnil např. nizozemskou podobu důchodového systému). V praxi se tato myšlenka uplatnila i v severských zemích, tj. ve Finsku, Dánsku, Norsku a Islandu. Švédská podoba minimálního důchodu je postupně se snižující doplnění důchodu

v případě zvyšujícího se podílu příjmově odvozené částky. Jako jistý protiklad anglosaskému modelu stojí bismarckův model, který je založen na zásluhovosti v podobě předchozí platby pojistného, všechny (pojistné) dávky jsou v zásadě odvozeny od výše předchozího příjmu a doby účasti v systému. V praxi však samozřejmě dochází k nejrůznější kombinaci přístupů a málokdy je určitý koncept uplatňován v čisté teoretické podobě.

Obecně lze konstatovat, že určitá minimální úroveň příjmu pro občany v seniorském věku je obvyklá. Nicméně to, zda je částečně či úplně realizována prostřednictvím důchodového systému, nebo prostřednictvím jiných sociálních subsystémů, se liší. Z mezinárodního srovnání vyplývá, že minimální zabezpečení občanů v seniorském věku je prováděno jak pomocí zavedeného institutu minimálního důchodu v důchodovém systému (např. Belgie, Lotyšsko, Polsko, Itálie, Dánsko, Ukrajina), tak i bez tohoto institutu (např. Řecko, Německo, Litva, Nizozemí, Arménie). Přičemž toto uspořádání vychází především z tradic a socioekonomického vývoje jednotlivých zemí. Státy se zavedeným „minimální důchodem“ jsou ve svých přístupech velmi odlišné. Minimální důchod je stanoven např. jako absolutní částka, kterou lze v některých případech pravidelně aktualizovat či valorizovat. Nebo se jedná o relativní procento ze statistické veličiny (např. průměrná, minimální mzda), případně násobek částky např. životního minima. Kromě toho se v některých zemích rozlišuje počet (závislých) členů domácnosti, případně status osoby. Rovněž jsou v řadě případů stanoveny další dodatečné podmínky nároku (např. dosažení věku, nutný minimální počet let pojištění, testování příjmu a potřebnosti), které je často potřeba splnit a které srovnání systémů jednotlivých zemí komplikují. Propojenost a složitost podmínek nároku a ostatních sociálních (sub)systémů při zabezpečování minimálního/garantovaného příjmu občanů/seniorů je tak z mezinárodního srovnání značná.

Instituty minimálního důchodu či příjmu seniorů procházejí v řadě zemí poměrně dynamickým vývojem, jak lze dokumentovat na příkladu Slovenska. Minimální důchod byl ustaven v poměrně nedávné době (od roku 2015) Byl původně nastaven jako násobek životního minima, který se zvyšoval o definovanou hodnotu za každý další rok pojištění. Od roku 2020 je nově navázána výše minimálního důchodu na úroveň 33 % průměrné mzdy předminulého roku při 30 letech pojištění. Za každý další rok pojištění v intervalu 30-40 let se suma minimálního důchodu zvýší o 2 % životního minima a o 3 % za rok od 40 let pojištění výše. Nová úprava zvýšila náklady systému, protože původně mělo dojít při době 30 let k zvýšení z hodnoty 279 € na 286 €. Pro rok 2020 se hodnota zvýšila na 334 € (30 let pojištění) až 441 € (50 let pojištění). Nicméně strop pro počet pojištěných let, a tedy návazně i výši minimálního důchodu neexistuje. Částky minimálního důchodu jsou pro jednotlivá pásma o cca 55-57 € vyšší než v původní úpravě. V zásadě se týká pouze starobních důchodů a funguje na principu dorovnání na příslušnou úroveň minimálního důchodu k již přiznané (velmi nízké) výši důchodu.

Minimální zabezpečení příjmu seniorů (nebo domácnosti, ve které žijí), kteří z nějakého důvodu nedosahují určité konsensuální úrovně příjmu prostřednictvím důchodu, či dokonce nesplňují nárok na přiznání dávky z důchodového systému, je v sociálních systémech jednotlivých zemí v zásadě standardem. Nicméně podoba opatření, relativní úroveň dávky a její umístění v sociálním systému se značně liší a je velmi obtížné nalézt jednoznačnou směřující tendenci a určující jednotící trend.

### **Podoba minimálního zabezpečení seniorů v mezinárodním srovnání**

s t á t	stručný popis minimálního zabezpečení seniorů
---------	---

<b>Rakousko</b>	Existence minimálního důchodu. V případě, že výše důchodu spolu s dalšími dávkami/příjmem nedosahuje stanoveného limitu, je poskytováno dorovnání (ausgleichszulage). Limit se liší dle počtu závislých osob v domácnosti a dle počtu let pojištění. Zvyšuje se v případě dětí mezi 18-27 rokem věku, když studují. Věkový limit neplatí pro zdravotní postižení. Podmínkou je dosažení 15 let pojištění, z toho 8 let placení pojistného
<b>Belgie</b>	Nutno splnit "plnou" dobu pojištění, pak důchod (gewaarborgd minimumpensionen) nesmí být nižší než stanovený limit. Částka se liší pro osamělou osobu a pro domácnost. Jestliže doba pojištění nedosahuje 2/3 tzv. "plné" doby, pak dochází ke krácení minimálního důchodu. Nicméně svázáno s dalšími podmínkami jako např. nutnost splnit každoročně 208, respektive 156 pracovních dnů.
<b>Bulharsko</b>	Minimum (socijalnaja pensija za smarosm) stanoveno (každoročně na základě zákona o rozpočtu na státní pojištění. Pro tzv. II. pilíř poskytováno minimum pouze v situaci, kdy je pod 20 % částky z I. pilíře. Zhodnocení nároku pomocí means test.
<b>Kypr</b>	Částka minimálního důchodu (Βασική Σύμβαση) se liší dle počtu (závislých) osob v domácnosti. Základem pro výpočet je 85 % "full basic pension".
<b>Chorvatsko</b>	Závisí na výši průměrné mzdy, indexaci kvalifikovaných dob pojištění a typu důchodu. Částka stanovena každoročně na základě rozhodnutí nositele pojištění. V tzv. II. pilíři nestanoveno.
<b>Česko</b>	Minimální důchod není právně zakotven. Nicméně při získání nároku je stanovena základní výměra a existence minimální procentní výměry. Minimální příjem zabezpečen také pomocí životního minima.
<b>Dánsko</b>	U starobního důchodu (folkepension) není zavedeno. Částka minimálního důchodu určena pro doplňkový (atp) a povinný důchod (obligatorisk pensjonsordning). (V roce 2019 se jednalo o 254 € ročně).
<b>Estonsko</b>	Existence minimálního důchodu (rahvapensionimäär) ve výši "national pension rate" (189 € měsíčně v roce 2019). U tzv. II. pilíře nestanoveno.
<b>Finsko</b>	Existence nástrojů garantovaného důchodu (takuueläke) a "kansaneläke" zaručujícího minimální příjem pro rezidenty.
<b>Řecko</b>	Minimální důchod není stanoven. Využíván nástroj mimo důchodový systém typu životního minima.
<b>Maďarsko</b>	Nárok na minimální důchod (őregségi nyugdíj) vzniká při dosažení stanovené doby pojištění (20 let). Aktuálně v roce 2019 je částka 88 € měsíčně.
<b>Německo</b>	Institut minimálního důchodu není zaveden. Mimo důchodový systém existence asistence pro starší občany se sníženou pracovní schopností (grundsicherung im alter und bei erwerbsminderung).

	Výše se pohybuje okolo 800 Euro měsíčně, závisí na regionálně určených minimálních nákladech na bydlení.
<b>Francie</b>	Minimální důchod (minimum contributif) lze poskytnout pouze pro osoby s nárokem na tzv. "full" pension. Možnost zvýšení částky při splnění doby pojištění minimálně 120 čtvrtletí. U doplňkových schémat zaměstnanců (agirc, arcco) není zavedeno.
<b>Irsko</b>	Institut minimálního důchodu není zaveden, nicméně minimum nepřímo určeno způsobem výpočtu.
<b>Itálie</b>	Odlišnosti výše a podmínek dle statusu osoby, částka minimálního důchodu (pensione minima) stanovena ročně. Aktuální pouze pro osoby pojištěné před rokem 1996.
<b>Lichtenštejnsko</b>	Minimální příjem zabezpečen jiným systémem. Existuje základní důchod (stammrente) v případě, že pojistné bylo placeno po celou dobu bez přerušení.
<b>Lotyšsko</b>	Výše minimálního důchodu (minimālās valsts vecuma pensijas aprēķina bāze) se liší dle doby pojištění a souvisí s násobky dávek učených nepojistným systémem. Delší doba pojištění znamená vyšší násobek a vyšší částku.
<b>Litva</b>	Institut minimálního důchodu není zaveden. Zabezpečeno pomocí životního minima a závisí především na počtu osob v domácnosti.
<b>Lucembursko</b>	Částka minimálního důchodu (pension minimale) se liší podle toho, zda je doba pojištění delší či kratší než 40 let. Jestliže je doba pojištění nekompletní pak dochází k redukci o 1/40 za každý rok.
<b>Malta</b>	Částka minimálního garantovaného důchodu určena týdně a liší se dle statusu osoby (např. osaměle žijící, v manželství). Jednou z podmínek je platba pojistného průměrně 50 týdnů za rok. Jinak dochází k doporučenému krácení částky.
<b>Norsko</b>	Institucionálně není minimální důchod zaveden, nicméně minimum je nepřímo určeno způsobem výpočtu. Na základě rezidence je minimum (minste pensjonsnivå) pro jednotlivce určeno v případě minimálně 40 let pobytu.
<b>Portugalsko</b>	Celkem čtyři úrovně minimálního důchodu dle doby pojištění v rozmezí méně než 15 až více než 30 let doby pojištění. Minimální částka určena ze zákona a indexována.
<b>Polsko</b>	Podmínkou nároku na minimální důchod je splnění (minimální) doby pojištění: 25 let (muži) a 20 let (ženy).
<b>Rumunsko</b>	Dochází k dorovnání důchodu dávkou (indemnizatie sociala pentru pensionari) v případě, že je jeho výše pod stanoveným minimem.

<b>Slovinsko</b>	Garance určena nositelem pojištění a výše odvozena od "pension rating basis" (pokojninska osnova). Hlavní podmínkou je nutnost splnit 15 let pojištění. Od října 2017 zaveden minimální důchod (zagotovljena pokojnina) pro všechny splňující nárok na "full pension".
<b>Slovensko</b>	Minimální důchod při 30 letech pojištění určen jako násobek průměrné mzdy. Za každý další rok pojištění zvýšení o 2-3 % životního minima. Výše důchodu je dorovnávána na stanovenou úroveň.
<b>Švédsko</b>	Existence dávky (garantipension), kdy dochází u seniorů starších 65 let k navýšení nízkého důchodu. Se zvyšujícím se důchodem klesá podíl garantovaného důchodu. Při nezískání nároku na garantovaný důchod existence podpory (äldreförsörjingsstöd) pro osoby nad 65 let lišící se dle statusu osoby.
<b>Španělsko</b>	Nárok na minimální příjem (pension minima) je testován (means tested). Uplatňován rezidenční princip.
<b>Švýcarsko</b>	Částka určena absolutně, jde o dávku starobní (volrenten/rentes completes) a dále o dávku sirotčí (kinderrente pour enfant). Pro tzv. II. pilíř není minimální dávka stanovena.
<b>Nizozemí</b>	Existence "flat rate" (rovného) důchodu. Minimální příjem zajištěn pomocí životního minima odvozeného od minimální mzdy a statusu osoby.
<b>Británie</b>	U "State Pension" se rozlišuje nárok získaný před/po dubnu 2010. Jde tak buď o 25 % plné "basic state full pension" při skutečně zaplacené době pojištění minimálně 10 let. Nebo 1/30 za každý skutečně zaplacený rok pojištění.
<b>Arménie</b>	Institut minimálního důchodu není zaveden.
<b>Ukrajina</b>	Nutno splnit minimální dobu pojištění 35 let (muži) a 30 let (ženy). Výše minimálního důchodu je totožná s životním minimem.
<b>Albánie</b>	Institut minimálního důchodu není zaveden.
<b>Turecko</b>	Odlišné systémy pro státní úředníky a ostatní účastníky. Výše určena jako násobek průměrné mzdy.
<b>Island</b>	Minimální důchod přímo neexistuje, nicméně pevná částka národního důchodu (lífeyrir almannatrygginga).
<b>Gruzie</b>	Existence "flat rate" (rovného) důchodu.
<b>Rusko</b>	Výše minimálního důchodu určena absolutní částkou.

Zdroj dat: Mutual Information System on Social Protection in EU Member States-MISSOC 2020 (situation on 1st January 2020 (pro Británii 2018), MISCCO 2018-Council of Europe

Poznámka: Existence značného množství výjimek a provázaností

## 1.7. Zhodnocení rizik



## **Riziko pro orgány sociálního zabezpečení**

Nejvýznamnějším rizikem z hlediska proveditelnosti navrženého konceptu je administrativní připravenost plátců důchodů, tj. možná nedostatečná technická vybavenost a výrazný nárůst administrativy a nákladů na straně orgánů sociálního zabezpečení příslušných k rozhodování o dávkách důchodového pojištění a k jejich výplatě.

Z pohledu plátců důchodu představuje výše popsany reformní koncept, i přes snahu o co nejširší zachování existujících institutů, významnou změnu v potřebě nastavení architektury aplikační podpory pro výpočet důchodu, jehož realizace s sebou nese významná administrativní a technická rizika.

Po technické stránce představuje největší riziko stav, kdy nebudou všechny navržené změny algoritmizovatelné a nebude je možné implementovat do systémů plátců důchodů pro podporu důchodových agend.

Rizikem je i potřeba nově vybudovat přímou vazbu na způsob generování nárokových podkladů pro vytvoření osobního listu důchodového pojištění jako základního dokumentu podávajícího informaci o veškerých rozhodných skutečnostech zohledněných při stanovení výše konkrétního důchodu.

ČSSZ dále upozornila na riziko, že odlišná skladba starobních a nestarobních důchodů bude pro ni představovat zcela zásadní změny ve vyřizování, evidování a správě důchodových dávek. Stávající informační systém, který je na hranici (spíše však za hranicí) svých technologických možností, resp. možností svého rozvoje, bude mít problém takové zásadní změny absorbovat. Zásadní změna konstrukce výpočtu starobních důchodů vůči jiným typům důchodů pro ČSSZ znamená, že pro důchody přiznané po účinnosti nového zákona bude muset stále provádět dva typy výpočtů důchodů se zcela jinou logikou – pro starobní důchody a pro invalidní důchody a stanovovat dva typy souběhů. Zároveň musí zachovat výpočty pro důchody přiznané před účinností zákona. Administrativní náročnost je proto enormní.

Potřebné úpravy informačních systémů (přinášející potenciální rizika) bude třeba zavést rovněž za účelem zajištění automatizované realizace nového způsobu valorizace důchodů. ČSSZ upozornila, že oblast výpočtu důchodových dávek vychází z principů tří zákonů (zákon č. 121/1975 Sb., zákon č. 100/1988 Sb. a zákon č. 155/1995 Sb.). Valorizační zvýšení se provádí nejen nad hlavní evidencí důchodů, ale je i součástí modulu na výpočet důchodu, ve kterém se při zpětných výpočtech přičítají veškerá zvýšení od zadaného data přiznání až k aktuálnímu datu (poslední valorizaci). ČSSZ vyjadřuje obavu, že nelze odhadnout, jak by se postupovalo ve výpočtovém modulu při valorizaci v novém systému pro nultý a první pilíř po případné transformaci stávajících údajů na nové, který by měl být připraven na všechny varianty výpočtů.

Dle provedené technické analýzy ČSSZ nelze navržený koncept plně implementovat do stávajícího aplikačního systému pro oblast důchodových dávek. Návrh představuje radikální změnu v současné architektuře aplikační podpory pro tuto oblast, která se vyvíjela a vyvíjí desítky let. Implementace zamýšlených úprav musí být proto alespoň do budoucna „postavena“ na vybudování nového systému, který bude schopen daleko komplexněji reagovat na navržené zásadní změny. K uskutečnění je zapotřebí generovat nový tým IT odborníků se znalostmi současného systému i systému podle nových pravidel, neboť systémy budou muset alespoň po omezenou dobu koexistovat vedle sebe.

Vyvinutí nového informačního systému pro zpracování důchodových dávek bude časově náročné a finančně velmi nákladné. Výši mzdových nákladů odhaduje ČSSZ na cca 115 - 150 mil. Kč, náklady na úpravu aplikací budou činit odhadem 60 mil. Kč.

Značné úsilí bude třeba vyvinout při zajištění související metodické přípravy na implementaci navržených opatření.

Z důvodu chybějících údajů v elektronické evidenci ČSSZ nebude možno některé výše popsané postupy vždy zvládnout automatizovaně z moci úřední, ale bude třeba je vyřizovat v procesním režimu na žádost, což je mimořádně zatěžující pro personální kapacitu ČSSZ.

V obdobném duchu se vyjádřili též zástupci ostatních orgánů sociálního zabezpečení (Ministerstvo vnitra, Ministerstvo obrany a Generální ředitelství Vězeňské služby ČR). Např. Ministerstvo obrany upozorňuje na nedostatek personálních kapacit a s tím související „nerealizovatelnost předložených návrhů z technických důvodů (za současného stavu), s tím, že předpokladem pro případnou realizaci v podmínkách této instituce by bylo zavedení společného elektronického systému s ČSSZ“.

Základním předpokladem úspěšné realizace změn v podmínkách plátců důchodu je tedy dostatečná doba legisvakance.

### **Riziko pro příjemce důchodů**

Na straně příjemců starobních důchodů může vzniknout riziko spočívající v tom, že na konkrétní nárok vyplývající z nové právní úpravy nedosáhnou, ačkoliv fakticky splňují zákonem předepsané podmínky.

Tento problém hrozí především u osob, které jsou před datem účinnosti nové úpravy poživateli starobního důchodu **transformovaného z důchodu invalidního** (§ 61a ZDP, podle kterého zaniká dosažením 65 let věku nárok na invalidní důchod, a od téhož dne vzniká nárok na starobní důchod ve výši, v jaké náležel dosavadní invalidní důchod), jehož výše nedosahuje alespoň 28 % obecné průměrné mzdy. Těmto osobám náleží od první splátky spadající do období účinnosti nové úpravy dorovnání do výše solidárního části SD, avšak pouze za předpokladu, že si o ně požádají a že jim byla v minulosti zamítnuta žádost o přiznání SD k datu spadajícímu do období před datem účinnosti nové právní úpravy jen proto, že tento důchod byl nižší než dosavadní důchod invalidní anebo než dosavadní starobní důchod přiznaný podle § 61a ZDP.

Obdobný problém může nastat u osob, jimž byla v minulosti zamítnuta žádost o starobní důchod z důvodu, že nesplňují podmínku potřebné doby pojištění, kterou požaduje dosavadní právní úprava. Pokud tyto osoby splňují mírnější podmínku, kterou přináší nová právní úprava, může jim být starobní důchod přiznán nejdříve od data účinnosti této úpravy, pokud si o přiznání dávky znovu požádají. Není možné zavést pravidlo, podle něhož by byla všem těmto pojištěncům tato dávka automaticky ex offio přiznána od data účinnosti nové úpravy. Takový postup by byl v podmínkách ČSSZ technicky nezvládnutelný, a především z právního hlediska nelze u každého dotčeného pojištěnce presumovat, že by měl zájem o přiznání starobního důchodu právě k datu účinnosti nové úpravy, a ne k jinému (pozdějšímu) datu, které může být z hlediska stanovení výše důchodu vhodnější. Přiznávání starobních důchodů při splnění nově definovaných mírnějších podmínek je tedy třeba ponechat výlučně v procesním režimu na žádost.

Jestliže tyto osoby svůj nárok z neznalosti neuplatní a neposkytnou plátcí důchodu potřebnou součinnost, nemůže jim být ze strany plátce důchodu přiznán. Nárok na výplatu prekluduje v obecné pětileté lhůtě.

### **Riziko možného nesouladu s ústavním pořádkem ČR**

Z hlediska ústavnosti může vzniknout pochybnost, zda výrazné posílení univerzální složky starobního důchodu ve srovnání s dosavadním stavem, koresponduje s právem na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, či zda je v tomto aspektu princip přiměřenosti narušen. V důsledku tohoto opatření totiž mohou a nepochybně budou v praxi nastávat situace, kdy jedinec, který vědomě a cíleně po dobu svého aktivního života odváděl do systému základního důchodového pojištění co nejnižší pojistné (čehož výsledkem by podle dosavadní úpravy byl velmi nízký starobní důchod), bude za účinnosti nové úpravy čerpat výhodu spočívající v nároku na přiznání solidární části ve výši 28 % obecné průměrné mzdy, tj. ve výši, která není adekvátní jeho předchozím příspěvkům do systému. Tento efekt bude ještě více patrný u pojištěnců, jimž bude nízký starobní důchod přiznán za účinnosti dosavadní právní úpravy a k datu splatnosti v prvním kalendářním měsíci účinnosti nové právní úpravy jim bude důchod zvýšen na úroveň solidární části SD, čímž dojde *ex lege* ke skokovému navýšení jejich důchodu.

Předkladatel navrženou úpravu jako rozpornou s ústavním pořádkem neshledává, a to z důvodů podrobněji rozebraných v oddílu B. obecné části důvodové zprávy.

### **Riziko pro veřejné rozpočty**

Zavedení této poměrně významné bonifikace pro uvažovanou velmi širokou skupinu osob je rizikem pro státní rozpočet, neboť dojde ke zvýšení výdajů na důchody.

Je třeba upozornit, že opatření bude solidárně financováno z prostředků všech pojištěnců, kteří odvádějí příspěvky do základního důchodového pojištění. Navýšení pojistného za účelem financování dodatečných nákladů souvisejících se zavedením výše uvedených opatření se předpokládá pouze u OSVČ.

Podrobnější informace o finančních dopadech navrženého konceptu je uveden a v oddílu E. obecné části důvodové zprávy.

## **2. Návrh variant řešení**

Ministerstvo práce a sociálních věcí předkládá následující varianty změn architektury důchodového systému, které byly projednány Komisí pro spravedlivé důchody<sup>4</sup> zřízené jako poradní orgán ministryně. Navržené varianty se týkají výhradně konstrukce starobního důchodu a způsobu stanovení jeho výše. Otázka zkrácení potřebné doby pro nárok na tuto dávku nebyla rozpracována do variant, neboť vzhledem k potřebě zachování kontinuity se jako nejvhodnější jeví (i bez podrobnější analýzy) návrat k úpravě platné před 1. 1. 2010. Záměr zvýšení pojistného na sociální zabezpečení u OSVČ od roku 2023 rovněž nebyl variantně rozpracován, neboť pro tento účel je možno vycházet z jednoznačně znějícího doporučení OECD, nicméně jeho realizace si vyžádá určité administrativní náklady ve výši cca 15 mil. Kč, a to jak na samotnou implementaci v rámci ČSSZ tak i na informační kampaň vůči OSVČ.

### **Varianta nulová – Ponechání současného stavu**

Nedojde k řešení identifikovaných problémů majících negativní dopad do sociálního postavení a projevujících se nedostatečným oceněním jejich předchozích společensky prospěšných aktivit, čímž nebude naplněno Programové prohlášení vlády ve smyslu definici plošného standardu zabezpečení ve stáří.

### **Varianta 1 – Spravedlivá varianta důchodové reformy**

<sup>4</sup> Dostupné v rozšířené podobě na <http://duchodovakomise.cz/podklady-a-prezentace/>.

Spravedlivá varianta akcentuje především spravedlnost a důstojnost, a to při významně vyšších dodatečných rozpočtových nákladech.

Vychází z premisy, že důchodový systém musí být sociálně udržitelný. Proto nastavením svých parametrů dosahuje lepších výsledků v otázce např. míry ohrožení chudobou u důchodců nebo důsledněji řeší rozdíly v důchodech pečujících oproti nepečujícím osobám. Potřeba významně vyšších dodatečných rozpočtových nákladů vyžaduje u této varianty i výraznější reformu příjmové strany pomyslného důchodového účtu, který v současném stavu není schopen zajistit důstojné a spravedlivé důchody.

Spravedlivá varianta spočívá v zavedení základního důchodu z 0. pilíře ve výši 30 % obecné průměrné mzdy tak, aby zajistil všem starobním důchodcům minimální životní standard ve stáří. I. pilíř vycházející z výše předchozích výdělků (bez použití redukčních hranic) je doplněn o bonus 240 Kč za každý rok pojištění nad 41 let. Díky tomu penzisté, kteří odpracovali vyšší počet let, budou zjednodušením celého systému finančně zvýhodněni oproti současnosti finančně zvýhodněni. V otázce ocenění péče zavádí fiktivní vyměřovací základ ve výši 100 % individuálního příjmu (popř. obecné průměrné mzdy, je-li výhodnější) a bonus za dítě ve výši 500 Kč za dítě.

### **Varianta 2 – Technická varianta důchodové reformy**

Technická varianta je kompromisem mezi spravedlností a udržitelností důchodového systému. Zajišťuje zachování současného stavu finanční udržitelnosti. Finanční udržitelnost umožňuje splnit cíl spravedlnosti pouze částečně. I tato varianta by měla být v rámci revize příjmů důchodového systému doprovázena daňovou reformou, i když tato reforma nebude muset být tak intenzivní jako v případě spravedlivé varianty a na rozdíl od ní tato reforma může začít až v řádu jednotek let.

Technická varianta zavádí taktéž základní důchod z 0. pilíře na úrovni 30 % obecné průměrné mzdy. Pracuje však s jeho postupným přizpůsobováním: do roku 2030 by nastavení 0. pilíře bylo stejné jako u spravedlivé varianty. Základní důchod by pak postupně z 30 % obecné průměrné mzdy klesal až na úroveň 25 % v roce 2070. U I. pilíře tato varianta ve srovnání s variantou spravedlivou neobsahuje vybrané prvky ocenění péče (bonus za dítě) ani bonus za dlouhou dobu pojištění. Sociální udržitelnost je tedy patřičně redukována tak, aby reforma nepředstavovala ani zhoršení ani zlepšení dlouhodobé udržitelnosti finanční.

### **Varianta 3 – Úsporná varianta důchodové reformy**

Úsporná varianta je orientována primárně na finanční udržitelnost důchodového systému a cíl spravedlnosti vnímá jako cíl podřízený. Zlepšuje tak dlouhodobou finanční udržitelnost. Ve srovnání se spravedlivou variantou však úsporná varianta přenáší náklady finanční udržitelnosti na důchodce v podobě nižší úrovně důchodů, a tedy zhoršení jejich příjmů oproti současnému stavu a zvýšení jejich ohrožení chudobou.

Úsporná varianta zavádí taktéž základní důchod z 0. pilíře, ale na rozdíl od spravedlivé varianty na úrovni 22 % obecné průměrné mzdy. Zároveň tato varianta představuje nižší míru zásluhovosti v otázce péče o dítě oproti přechodícím dvěma variantám. Fiktivní vyměřovací základ odpovídá pouze 80 % individuální nebo obecné průměrné mzdy. Stejně jako technická varianta neobsahuje bonus za dítě ani bonus za dobu pojištění nad 41 let.

*Tabulka č. 1 – Přehledné schéma a srovnání jednotlivých variant důchodové reformy projednaných Komisí pro spravedlivé důchody*

## Možnosti nastavení reformovaného systému

### • Spravedlivá x Technická x Úsporná varianta

		Spravedlivá v.	Technická v.	Úsporná v.
0. pilíř	Základní důchod	30 % PM (10.500 Kč)	30 až 25 % PM (10.500 Kč až 8.710 Kč)	22 % PM (7.740 Kč)
Klasická zásluhovost	Ocenění výdělku	0,0325 % vyměřovacího základu	0,0325 % vyměřovacího základu	0,0325 % vyměřovacího základu
	Ocenění doby pojištění	240 Kč za každý rok nad 41 let pojištění	Ne	Ne
Ocenění péče	FVZ	100 % předchozí nebo průměrné mzdy	100 % předchozí nebo průměrné mzdy	80 % předchozí nebo průměrné mzdy
	Bonus za dítě	500 Kč/dítě	Ne	Ne
Valorizace	0. pilíř	Růst nominálních mezd	Růst nominálních mezd	Růst nominálních mezd
	I. pilíř	Růst cen	Růst cen	Růst cen

### 3. Vyhodnocení nákladů a přínosů<sup>5</sup>

#### 3.1. Identifikace nákladů a přínosů

Přínosem navrhovaného opatření bude splnění záměru obsaženého v Programovém prohlášení vlády, tj. redefinování standardu plošného zabezpečení ve stáří na principu solidarity, posílení principu zásluhovosti, a to bez jakéhokoliv ohrožení stávajících nároků. Dosáhne se tak výrazného posílení prvku spravedlnosti, srozumitelnosti a udržitelnosti (sociální i finanční).

Přínosem pro důchodce (současné i budoucí) bude posílení srozumitelnosti, a to jak při výpočtu výše starobního důchodu, tak i při jeho zvyšování v době výplaty. Dalším přínosem bude jednoznačné ocenění společensky prospěšných aktivit vykonávané bez nároku na příjem podléhající odvodu na sociální pojištění fiktivními vyměřovacími základy v adekvátní výši, což může přinést i vyšší úroveň důchodů těchto osob.

Přínosem bude také stanovení univerzální části (stejně pro všechny starobní důchodce) v důstojné výši, tj. v takové, která za žádných okolností nepoklesne pod hranici 30 % (resp. 25 %) obecné průměrné mzdy.

Nákladem navrhovaného opatření jsou především zvýšené výdaje státního rozpočtu na financování výše uvedených opatření.

Dalším nákladem budou náklady potřebné k zajištění administrativní připravenosti nositelů pojištění.

Na straně pojištěnců, resp. poživatelů důchodu, se žádné dodatečné náklady nepředpokládají.

Na straně zaměstnavatelů se předpokládají pouze zanedbatelné náklady související se změnou podkladové evidence a se změnou způsobu vyhotovování nárokových podkladů.

#### 3.2. Náklady jednotlivých variant

<sup>5</sup> Při analýze dopadů jednotlivých variant se vycházelo z předpokladu začátku reformy v roce 2020.

## **Varianta nulová**

Při zachování současného stavu by i nadále platila stejná pravidla pro výpočet starobního důchodu, což by nepřinášelo žádné dodatečné náklady na straně státního rozpočtu.

## **Varianta 1 - Spravedlivá varianta důchodové reformy**

Tato varianta přináší dlouhodobě vyšší náklady na výplatu důchodů. Dodatečné roční náklady se v prvních letech po startu reformy pohybují mezi 0,5 % a 0,6 HDP (tj. cca 30 mld. Kč v hodnotách současného HDP). Následně postupně narůstají až na úroveň 1,9 % HDP (tj. cca 105 mld. Kč) kolem roku 2050 a v horizontu projekce (rok 2070) se mírně sníží k 1,6 % HDP.

Z pohledu dlouhodobé finanční udržitelnosti veřejných financí si tato varianta vyžádá dodatečnou fiskální konsolidaci na úrovni 1,5 % HDP (tj. cca 85 mld. Kč). Z pohledu plátců důchodu představuje výše popsany reformní koncept ve všech variantách zásadní změnu v architektuře aplikační podpory pro výpočet důchodu, jehož realizace s sebou nese významná administrativní a technická rizika. Odlišná skladba starobních a nestarobních důchodů bude pro plátce důchodu představovat zcela zásadní změny ve vyřizování, evidování a správě důchodových dávek. Stávající informační systém nebude schopen takové zásadní změny absorbovat a k uskutečnění těchto záměrů bude proto zapotřebí vyvinout nový informační systém, což bude mimořádně nákladné.

Výši mzdových nákladů odhaduje ČSSZ na cca 115 - 150 mil. Kč, náklady na úpravu aplikací budou činit odhadem 60 mil. Kč. Stejně problémy budou mít i ostatní plátcí důchodů (orgány sociálního zabezpečení ministerstev obrany, vnitra a spravedlnosti).

## **Varianta 2 - Technická varianta důchodové reformy**

Tato varianta přináší dlouhodobě vyšší náklady na výplatu důchodů. Dodatečné roční náklady se v prvních letech po startu reformy pohybují mezi 0,2 % a 0,3 HDP (tj. cca 15 mld. Kč v hodnotách současného HDP). Následně postupně narůstají až na úroveň 0,5 % HDP (tj. cca 28 mld. Kč) kolem roku 2030 a v horizontu projekce (rok 2070) se postupně sníží až na úroveň současného právního stavu.

Z pohledu dlouhodobé finanční udržitelnosti veřejných financí si tato varianta nevyžádá dodatečnou fiskální konsolidaci.

Z pohledu plátců důchodu představuje výše popsany reformní koncept ve všech variantách zásadní změnu v architektuře aplikační podpory pro výpočet důchodu, jehož realizace s sebou nese významná administrativní a technická rizika. Odlišná skladba starobních a nestarobních důchodů bude pro plátce důchodu představovat zcela zásadní změny ve vyřizování, evidování a správě důchodových dávek. Stávající informační systém nebude schopen takové zásadní změny absorbovat a k uskutečnění těchto záměrů bude proto zapotřebí vyvinout nový informační systém, což bude mimořádně nákladné.

Výši mzdových nákladů odhaduje ČSSZ na cca 115 - 150 mil. Kč, náklady na úpravu aplikací budou činit odhadem 60 mil. Kč. Stejně problémy budou mít i ostatní plátcí důchodů (orgány sociálního zabezpečení ministerstev obrany, vnitra a spravedlnosti).

## **Varianta 3 – Úsporná varianta důchodové reformy**

Tato varianta přináší dlouhodobě nižší náklady na výplatu důchodů. Úspora ročních nákladů se v prvních letech po startu reformy pohybuje kolem 0,1 % HDP (tj. cca 5,6 mld. Kč v hodnotách současného HDP). Následně postupně narůstá až na úroveň 1 % HDP (tj. cca 56

mld. Kč) mezi roky 2050 a 2060 a v horizontu projekce (rok 2070) se postupně sníží na 0,8 % HDP.

Z pohledu dlouhodobé finanční udržitelnosti veřejných financí tato varianta přináší zlepšení na úrovni 0,8 % HDP.

Z pohledu plátců důchodu představuje výše popsaný reformní koncept ve všech variantách zásadní změnu v architektuře aplikační podpory pro výpočet důchodu, jehož realizace s sebou nese významná administrativní a technická rizika. Odlišná skladba starobních a nestarobních důchodů bude pro plátce důchodu představovat zcela zásadní změny ve vyřizování, evidování a správě důchodových dávek. Stávající informační systém nebude schopen takové zásadní změny absorbovat a k uskutečnění těchto záměrů bude proto zapotřebí vyvinout nový informační systém, což bude mimořádně nákladné.

Výši mzdových nákladů odhaduje ČSSZ na cca 115 - 150 mil. Kč, náklady na úpravu aplikací budou činit odhadem 60 mil. Kč. Stejně problémy budou mít i ostatní plátcí důchodů (orgány sociálního zabezpečení ministerstev obrany, vnitra a spravedlnosti).

### **3.3. Přínosy jednotlivých variant**

#### **Varianta nulová**

Při zachování současného stavu by i nadále platila stejná pravidla pro výpočet starobního důchodu, což by nepřinášelo žádné dodatečné přínosy např. pro osoby pobírající starobní důchod ve výši, která je pod hranicí příjmové chudoby.

#### **Varianta 1 - Spravedlivá varianta důchodové reformy**

Přínosem této varianty pro důchodce (současné i budoucí) bude posílení srozumitelnosti ve způsobu výpočtu starobního důchodu. Budou jednoznačně oceněny společensky prospěšné aktivity vykonávané bez nároku na příjem podléhající odvodu na sociální pojištění fiktivními vyměřovacími základy v úrovni VVZ a bonusem za vychované dítě.

Dále přináší vyšší úroveň starobních důchodů a v důsledku toho i nižší míru ohrožení chudobou u důchodců.

Poměr průměrného nově přiznávaného starobního důchodu vůči obecné průměrné mzdě se v této variantě řešení zvýší o 5 až 7 procentních bodů, což se následně promítne i do výše průměrného starobního důchodu, který by se ve srovnání se současným právním stavem měl zvýšit postupně až o 7 procentních bodů.

Vyšší nově přiznávané starobní důchody a následně i vyšší úroveň důchodů vyplácených se pozitivně promítne do vývoje míry ohrožení chudobou u starobních důchodců, která by měla být ve srovnání se současným stavem nižší o cca 6 procentních bodů, a to zejména u žen, kde by se pohybovalo níže o více jak 10 procentních bodů.

#### **Varianta 2 - Technická varianta důchodové reformy**

Přínosem této varianty pro důchodce (současné i budoucí) bude posílení srozumitelnosti ve způsobu výpočtu starobního důchodu. Budou jednoznačně oceněny společensky prospěšné aktivity vykonávané bez nároku na příjem podléhající odvodu na sociální pojištění fiktivními vyměřovacími základy v úrovni VVZ.

Tato varianta přináší dočasně vyšší úroveň starobních důchodů a v důsledku toho i nižší míru ohrožení chudobou u důchodců.

Poměr průměrného nově přiznávaného starobního důchodu vůči obecné průměrné mzdě se v této variantě řešení z počátku mírně zvýší o 1 až 2 procentní body, což se následně promítne i do výše průměrného starobního důchodu, který by se ve srovnání se současným právním stavem měl zvýšit postupně až o 2 procentní body. Nicméně v důsledku snižování úrovně univerzální části důchodu (z 30 na 25 % obecné průměrné mzdy mezi roky 2030 a 2070) dojde postupně k tomu, že výše nově přiznávaných důchodů bude nižší než při zachování současného právního stavu, a to o cca 1 procentní bod.

Vyšší nově přiznávané starobní důchody a následně i vyšší úroveň důchodů vyplácených se dočasně (do cca roku 2036) pozitivně promítne do vývoje míry ohrožení chudobou u starobních důchodců, která by měla být ve srovnání se současným stavem nižší o cca 1 až 2 procentní body, nicméně následně bude tato míra v této variantě vyšší než při zachování současného právního stavu, a to až o téměř 7 procentních bodů v horizontu projekce.

### **Varianta 3 – Úsporná varianta důchodové reformy**

Přínosem této varianty pro důchodce (současné i budoucí) bude posílení srozumitelnosti ve způsobu výpočtu starobního důchodu. Budou jednoznačně oceněny společensky prospěšné aktivity vykonávané bez nároku na příjem podléhající odvodu na sociální pojištění fiktivními vyměřovacími základy v úrovni 80 % VVZ.

Tato varianta přináší dlouhodobě nižší úroveň starobních důchodů a v důsledku toho i vyšší míru ohrožení chudobou u důchodců.

Poměr průměrného nově přiznávaného starobního důchodu vůči obecné průměrné mzdě se v této variantě řešení z počátku sníží až o 6 procentních bodů, což se následně promítne i do výše průměrného starobního důchodu, který by se ve srovnání se současným právním stavem měl snížit postupně až o 3 procentní body.

Nižší nově přiznávané starobní důchody a následně i nižší úroveň důchodů vyplácených se negativně promítne do vývoje míry ohrožení chudobou u starobních důchodců, která by měla být ve srovnání se současným stavem vyšší postupně až o 12 procentních bodů.

### **3.4. Vyhodnocení nákladů a přínosů variant**

**Varianta nulová byla z dalšího posuzování vyloučena, neboť nenaplní cíl zadání z Programového prohlášení vlády.**

Z pohledu dodatečných nákladů přináší nejvyšší varianta 1. Varianta 2 přináší mírně vyšší náklady, nicméně v cílovém stavu (roku 2070) jsou náklady srovnatelné se zachováním současného právního stavu. Varianta 3 je nákladově nejšetrnější.

Z pohledu přínosu pro příjemce důchodů z hlediska posílení srozumitelnosti jsou všechny varianty srovnatelné, nicméně varianta 1 přináší nejvyšší úroveň starobních důchodů, a to jak důchodů nově přiznávaných, tak i vyplácených. Varianta 2 přináší z počátku vyšší nově přiznávané důchody než při zachování současného stavu, nicméně v důsledku postupného snižování úrovně univerzální části důchodu jsou v této variantě nově přiznávané důchody nižší než při zachování současného stavu. Varianta 3 pak přináší dlouhodobě nejnižší úroveň starobních důchodů.

## **4. Návrh řešení**



MPSV navrhuje řešení spočívající v realizaci varianty 1, avšak s dílčími modifikacemi, jejichž smyslem je zachovat dlouhodobou finanční udržitelnost systému a umožnit proveditelnost reformních kroků v podmínkách příslušných orgánů sociálního zabezpečení. Modifikace spočívají v nastavení úrovně nultého pilíře na úrovni 28 % průměrné mzdy (namísto 30 %), dále v ocenění každého roku doby pojištění nad 35 roků (nikoliv 41 roků) pevnou částkou na úrovni 0,5 % průměrné mzdy (nikoliv 240 Kč). Ocenění výchovy dítěte pevnou částkou bude z důvodu proveditelnosti realizováno s účinností odloženou o jeden rok; s oceněním některých náhradních dob fiktivními vyměřovacími základy se prozatím nepočítá z důvodu extrémní administrativní náročnosti. Toto řešení bude dále rozpracováno.

## **5. Implementace doporučené varianty a vynucování**

V případě navrhovaného řešení budou za implementaci odpovídat orgány sociálního zabezpečení:

- Ministerstvo práce a sociálních věcí,
- Česká správa sociálního zabezpečení,
- okresní správy sociálního zabezpečení,
- Ministerstvo obrany,
- Ministerstvo spravedlnosti,
- Ministerstvo vnitra.

### **Vynucování**

Vzhledem k tomu, že v případě přijetí navrhovaného řešení se jedná o opatření ve prospěch důchodců a je zajišťováno orgány sociálního zabezpečení, nepředpokládá se nutnost zvýšené potřeby vynucování nad rámec obsažený v současnosti v příslušných právních předpisech.

## **6. Přezkum účinnosti regulace**

Z hlediska kritérií přezkumu účinnosti, která jsou dána obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace, se navrhuje stanovit lhůtu pro přezkum účinnosti regulace v délce 5 let.

## **7. Konzultace a zdroje dat**

Ministerstvo obrany  
Odbor sociálního zabezpečení  
Vršovická 1429/64  
101 00 Praha 10

Ministerstvo vnitra  
Odbor sociálního zabezpečení  
P.O.Box 122  
140 21 Praha 4

ID datové schránky: 6bnaawp

Generální ředitelství Vězeňské služby  
(Ministerstvo spravedlnosti)  
Soudní 1672/1a  
140 67 Praha 4  
ID datové schránky: b86abcb

Česká správa sociálního zabezpečení  
Křížová 25  
225 08 Praha 5  
ID datové schránky: 49kaiq3

Kromě toho se problematikou změny architektury důchodového systému jako jedním ze svých prioritních úkolů zabývala i Komise pro spravedlivé důchody (<http://duchodovakomise.cz/>), dále jen „Komise“, v níž jsou zastoupeny všechny parlamentní politické strany a řada odborných institucí a hlavních organizací sociálních partnerů.

### **Vyhodnocení konzultací**

Problematikou fiktivních vyměřovacích základů a možnostmi změn architektury systému důchodového zabezpečení se na přelomu let 2019/2020 zabývala Komise pro spravedlivé důchody (KSD) zřízená ministryní práce a sociálních věcí. Podle ní se důchodový systém musí neustále přizpůsobovat změnám ve společnosti, ať už jde o pokračující proces stárnutí české populace, nastupující digitalizaci nebo nastavení důchodů ve společnosti. Těmto fenoménům je přitom potřeba přizpůsobovat nejen dílčí parametry důchodového systému, ale i jeho celkovou architekturu. Je proto třeba hledat cesty postupné adaptace důchodového systému na změny ve společnosti tak, aby tento systém poskytoval udržitelné spravedlivé a důstojné důchody a život ve stáří. Jen spravedlivé systémy jsou udržitelné a jen srozumitelné systémy jsou široce akceptovány.

Komise pro spravedlivé důchody postupně rozvíjela koncept zásadní důchodové reformy na svých jednáních v říjnu a listopadu 2019 a v lednu a únoru 2020. Pro tento účel byly rozpracovány konkrétní varianty nastavení reformovaného systému včetně podrobného popisu jejich mikroekonomických a makroekonomických dopadů. Tyto varianty (tzv. spravedlivá, technická a úsporná) představovaly různé možnosti přístupu k cílům reformy. Každá z nich stejnou měrou plní cíl srozumitelnosti výpočtu důchodů a informovanosti občanů o výši důchodu. Liší se však v důrazu na spravedlnost a důstojnost a přístupu k sociální a finanční udržitelnosti. Návrh právní úpravy v podstatě vychází z varianty spravedlivé, která akcentuje spravedlnost, sociální udržitelnost a důstojnost, byť při významně vyšších dodatečných rozpočtových nákladech.

Návrh úpravy byl konzultován především s ČSSZ, která jej rozsáhle připomínkovala. V rámci připomínek upozornila na závažná administrativní rizika, která jsou zmíněna v oddílu 1.7 tohoto materiálu. Na obdobná rizika poukázaly v rámci konzultací rovněž orgány sociálního zabezpečení ministerstev vnitra, obrany a spravedlnosti. Prevencí těchto rizik může být dostatečná doba legisvakance.

### **8. Kontakt na zpracovatele RIA**

Zpracoval: JUDr. Roman Lang, Ph.D.

e-mail: [roman.lang@mpsv.cz](mailto:roman.lang@mpsv.cz)