

# Odborná komise pro důchodovou reformu, její činnost a výstupy<sup>1</sup>

Martin Potůček

*Odborná komise pro důchodovou reformu byla ustavena na základě Koaliční smlouvy a Programového prohlášení vlády v květnu 2014. Podporu její činnosti poskytlo Ministerstvo práce a sociálních věcí. Na její půdě se rozvinula široce koncipovaná diskuse demografů, politologů, sociologů, ekonomů, právníků, dále politiků z řad koalice i opozice, sociálních partnerů a občanské veřejnosti. Debaty o důchodové reformě vyústily v konkrétní návrhy změn.*

*Návrhů na úpravu českého důchodového systému přijala Odborná komise pro důchodovou reformu celkem deset a týkaly se všech tří pilířů důchodového systému. Projednávání jednoho z nich bylo přerušeno na úrovni vedení MPSV. Devět zbývajících bylo schváleno vládou a osm z nich bylo posléze promítnuto do přijatých zákonů.*

*Činnost komise se kromě plenárních jednání, o jejichž obsahu informoval předseda na tiskových konferencích a brífincích, odehrávala převážně na půdě tří specializovaných pracovních týmů a stálých seminářů; v letech 2014 a 2016 se uskutečnily dvě pracovní konference. Transparentnost činnosti komise byla zajištěna pravidelně aktualizovanou webovou stránkou, jejímž prostřednictvím probíhala i komunikace s občany.*

*O činnost komise projevovala po celou dobu jejího působení zájem média. I jejich prostřednictvím došlo ve veřejném prostoru k výrazné proměně uvažování o vhodnosti navrhovaných řešení. Hledisko dlouhodobé fiskální udržitelnosti bylo doplněno kritériem důstojného života důchodců, posílení principu zásluhovosti a narovnání transferu mezi rodinou a společností.*

*Svoji činnost komise uzavřela v listopadu 2017. Za tři a půl roku činnosti se jí na různé úrovni obecnosti podařilo vymezit i celou řadu dalších problémů českého důchodového systému a návrhů na jejich řešení. Dokument, nazvaný Tezaurus problémů a návrhů k pokračování důchodové reformy, nabízí jejich shrnující přehled, nabídnutý pokračovatelům práce na důchodové reformě.<sup>2</sup>*

## 1 Ustavení Odborné komise a její poslání

Koaliční smlouva mezi ČSSD, ANO a KDU-ČSL avizovala „sestavení odborné komise v gesci ministerstva práce a sociálních věcí a ministerstva financí, složené z delegovaných zástupců koaličních stran, opozice, zástupců tripartity a odborníků z řad ekonomů, demografů a sociologů, která připraví úpravy zdanění práce a důchodového systému s účinností od roku 2017 tak, abychom zajistili výplatu důstojných penzí, posílení principu zásluhovosti, narovnání transferu mezi rodinou a společností a zastropování věku odchodu do důchodu“ (Koaliční smlouva 2014: 17).

Podoba a poslání komise byly specifikovány v Programovém prohlášení vlády, schváleném na jejím jednání 14. února 2014: „Vláda (...) ustaví Odborné komise jak k ukončení II. pilíře a návrhům změn důchodového systému, tak k návrhu dlouhodobého a systémového řešení rodinné politiky v České republice. Vláda připraví detailní návrh na ukončení důchodového spoření při respektování vlastnických práv jeho účastníků a dále komplexní a vzájemně provázaný souhrn konkrétních návrhů na změny v důchodovém systému, které přinesou jeho dlouhodobě stabilní uspořádání a přiměřenost poskytovaných dávek“ (Programové prohlášení vlády 2014: 6).

V průběhu následných přípravných jednání se zakládající stálí členové komise (tj. političtí představitelé všech sedmi politických stran a hnutí zastoupených v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR) vyjádřili

k předloženým pracovním návrhům Mandátu, Statutu a Jednacího řádu a vybrali deset dalších stálých členů z řad odborníků. Těchto sedmnáct stálých členů komise doplnili čtyři zástupci sociálních partnerů. Na jednání komise byli pravidelně zváni zástupci veřejné správy a veřejných institucí a další odborníci.

Na jednání komise dne 22. 5. 2014, konaném poprvé v úplném složení, se její členové vyjádřili k pracovním verzím Mandátu, Statutu a Jednacího řádu, do nichž již byly včleněny připomínky politických představitelů. Po promítnutí dalších připomínek byly výsledné verze všech tří dokumentů vyhlášeny příkazem ministryně práce a sociálních věcí č. 9/2014. Staly se základními dokumenty upravujícími činnost komise. Od května 2014 začal zajišťovat práci Odborné komise její sekretariát a od června téhož roku se její činnost rozčlenila do tří tematicky profilovaných pracovních týmů.

Poslání komise upřesnil její Mandát takto: „Odborná komise pro důchodovou reformu se zavazuje provést zhodnocení stavu českého důchodového systému v interdisciplinárním pohledu a připravit široce sdílený návrh pokračování důchodové reformy v České republice tak, aby byl zabezpečen důstojný příjem důchodců a zajištěno dlouhodobě stabilní uspořádání a finanční udržitelnost důchodového systému ve výhledu budoucích desetiletí. (...) Odborná komise navrhne, posoudí a následně doporučí změny důchodového systému, které zajistí přiměřené a důstojné důchody, posílení principu zásluhovos-

ti, narovnání transferu mezi rodinou a společností a principy nastavení věku odchodu do důchodu“ (Mandát 2014: 1).

## 2 Orgány Odborné komise

### Plénium

Brzy po přijetí základních dokumentů se plénium Odborné komise na svých zasedáních věnovalo vymezení způsobu, jakým bude komise v realizaci svého poslání postupovat. V červnu 2014 začaly pracovat tři pracovní týmy specializované na relativně ucelené tematické části celkového řešení důchodové reformy (viz dále). Těžiště činnosti Odborné komise se postupně přeneslo na jejich půdu. Navazující jednání pléna Odborné komise byla věnována především rekapitulaci činnosti, diskusím, následnému schvalování návrhů, které pracovní týmy předkládaly, a specifikaci činnosti v dalším období.

Odborná komise zasedla celkem sedmkrát. Její rozhodování bylo poznamenáno rizikem nepřijetí nebo zamítnutí projednávaných návrhů vzhledem k nízké účasti stálých členů s hlasovacím právem (především z řad politické reprezentace).

### Pracovní týmy

Formát pracovních týmů umožňoval vést strukturovanější a cílenější diskuse za účasti těch, kterých se daná problematika přímo dotýkala, a projevovali o ni také největší zájem.

**Tabulka č. 1: Přehled pracovních týmů OK a jejich zaměření**

Zkratka	Název pracovního týmu	Realizace cílů Mandátu OK	Vedoucí týmu
PT1	Ukončení II. pilíře a nastavení parametrů III. pilíře	č. 3: Ukončení tzv. II. pilíře č. 5: Podoba doplňkových důchodových systémů	Vít Samek
PT2	Důchodový věk a valorizace důchodů	č. 1: Nastavení důchodového věku č. 2: Mechanismus valorizace důchodů	Tomáš Kučera
PT3	Komplexní systémové analýzy, zásluhovost a transfery	Obecný cíl: Komplexní systémové analýzy č. 4: Posílení principu zásluhovosti č. 6: Narovnání transferů mezi občany, rodinou a státem č. 5 (částečně): Podoba doplňkových důchodových systémů	Otakar Hampl

## Pracovní konference a stálé semináře

Otázky obecnějšího charakteru byly diskutovány na dvou pracovních konferencích, které se konaly 13. listopadu 2014 a 30. listopadu 2016. Od května 2015 do ledna 2017 se rozebíhly diskuse i na půdě stálých seminářů, kterých se uskutečnilo celkem třináct.

## Sekretariát

Sekretariát Odborné komise pracoval povětšinou ve složení tří lidí (studentů na částečný úvazek), kteří měli na starosti primárně organizační a komunikační záležitosti. Sekretariát zajišťoval jednotlivá jednání, zamlouval místnosti, posílal pozvánky, zajišťoval občerstvení, řešil vyúčtování a pořizoval zápisy z jednání. Zároveň sekretariát zodpovídal za veškerou vnitřní i vnější komunikaci včetně vedení webové stránky. Nárazově sekretariát plnil všechny úkoly, které se vyskytly v průběhu činnosti komise (například vedení stážístů).

**Tabulka č. 2: Přehled jednání orgánů Odborné komise (počet)**

	rok 2014	rok 2015	rok 2016	rok 2017
plénum komise	10	4	2	1
první pracovní tým	11	11	10	5
druhý pracovní tým	12	21	14	11
třetí pracovní tým	14	12	2	0
stálý seminář	0	7	5	1
pracovní konference	1	0	1	0

## 3 Spolupráce s Ministerstvem práce a sociálních věcí a s Ministerstvem financí

Ministerstvo práce a sociálních věcí vytvořilo pro činnost Odborné komise následující prostředí:

- politickou podporu její činnosti;
- stanovení organizačně právních podmínek pro její činnost v podobě Mandátu, Statutu a Jednacího řádu;
- možnost průběžně spolupracovat s vedením ministerstva a jeho pracovníky, především s vedením a pracovníky sekce sociálně pojistných systémů;
- financování její činnosti na základě každoročně schvalovaného rozpočtu;
- využívání disponibilní infrastruktury ministerstva (jednací místnosti, napojení na informační systém atp.).

Jednotliví pracovníci Ministerstva financí konzultovali připravované návrhy na pracovních jednáních komise i pracovních týmů.

## 4 Politické konzultace

V institucionálním designu Odborné komise se postupně začala rýsovat slabina. Přípravy jejích návrhů na půdě pracovních týmů se totiž jen sporadicky účastnili zakládající stálí členové, tj. reprezentanti politických subjektů zastoupených v Poslanecké sněmovně. Postupně tak docházelo k faktické separaci odborné a správní diskuse na půdě pracovních týmů a politické diskuse na samotném plénu komise. Realizace původního konceptu fungování Odborné komise pro důchodovou reformu, tak jak byl formulován v programovém prohlášení vlády, tj. rozvíjení produktivního dialogu politiků, odborníků a úředníků, tak byl v praxi výrazně oslaben. Namísto iniciativy celé vlády tak reálně šlo pouze o dílčí agendu resortu Ministerstva práce a sociálních věcí. Jedním z důsledků se stalo i zpochybňování procesu schvalování návrhů.

Základní bariérou pro důsledné naplňování úkolů, které byly Odborné komisi uloženy programovým prohlášením vlády, byla nedostatečná politická shoda o povaze a podobě dalšího směřování důchodové reformy. Existovala sice politická shoda, že důchodový systém reformovat potřebuje, nicméně neexistovala shoda na tom, jakými reformami dosáhnout toho, aby důchodový systém odpovídal současným nárokům i nárokům předvídatelné budoucnosti.

Předseda Odborné komise proto na konci roku 2015 zpracoval a předložil dokument „Cestovní mapa české důchodové reformy“<sup>3</sup>, v jehož závěru bylo zformulováno sedm otázek pro představitele politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Jejich odpovědi shrnul dokument „Přehled pozic politických stran a hnutí k Cestovní mapě české důchodové reformy k 30. 11. 2016“<sup>4</sup>. Nad ním se 1. prosince 2016, za přítomnosti představitelů MPSV, sešli političtí reprezentanti (stálí členové Odborné komise) s předsedou komise a vedoucími pracovními týmy.

Z odpovědí na uvedenou otázku i z následné diskuse vyplývá, že shoda se nachází lépe na obecné úrovni než u konkrétnějších témat. Všechny politické subjekty jsou připraveny upravovat parametry důchodového systému. Kromě TOP 09, která na danou otázku neodpověděla, chtějí také všechny politické subjekty simultánně reformovat daňový a důchodový systém tak, aby zajistily důchodovému systému dostatečný příjem a zároveň podpořily hospodářský růst. S výjimkou KSČM jsou také všechna politická hnutí a strany připraveny měnit postavení pojistných a nepojistných dávek v sociálním systému. K myšlence zvyšování podílu výdajů na důchodový systém na hrubém domácím produktu se jednoznačně hlásí levicově orientované strany a KDU-ČSL, odpovědi ostatních politických subjektů jsou opatrnější. K zásadnějším struktu-

rálním reformám se hlásí strany z pravického spektra, KDU-ČSL i hnutí ANO, ČSSD vidí tuto možnost ve vzdálenější budoucnosti, podle KSČM nejsou potřeba vůbec.

## 5 Působení OK ve veřejném prostoru

Jedním z hlavních přínosů činnosti Odborné komise byla podpora veřejné diskuse o důchodovém systému a jeho reformách napříč odbornou, politickou, mediální i občanskou veřejností. Komise v rámci nastolování témat k diskusi a upozorňování na problémy čerpala jednak z poznatků svých členů a spolupracovníků, ale také mnohdy z podnětů občanů. Odborné komisi se za dobu její činnosti podařilo přerámovat hodnotová východiska veřejné diskuse o důchodové reformě tak, že se v ní výrazněji prosadila i ta z jejího Mandátu vyplývající kritéria, která se v předcházejícím období nalézala spíše ve stínu pozornosti, nejme kritérium zajištění přiměřených a důstojných důchodů. Kladla přitom velký důraz na transparentnost a otevřenost, k čemuž po celou dobu své činnosti využívala web [www.duchodova-komise.cz](http://www.duchodova-komise.cz), kde je podrobně dokumentována celá její činnost, včetně zveřejňování vybraných životních příběhů či podnětů a doporučení jednotlivých občanů. Komise po svých jednáních pořádala pravidelné tiskové brífinky, kde sdělovala průběžné výsledky své práce. Tyto brífinky byly mnohokrát živě vysílány Českou televizí i Českým rozhlasem. Komise se snažila být médiím vždy nápomocna i jinak a pomáhala jim orientovat se v aktuálních diskusích a pracovních materiálech. Předseda, vedoucí pracovní týmů i další členové komise se často zapojovali do neformálních diskusí o relevantních problémech důchodového systému a o návrzích na jejich řešení. Vysoká ochota členů komunikovat s médii je doložena na webu komise na stránce „Komise v médiích“.

## 6 Návrhy Odborné komise

### Návrhy promítnuté do přijatých zákonů

#### Návrhy realizované v rámci základního důchodového pojištění (prvního pilíře)

1. Návrh revizního systému nastavení hranice důchodového věku.
2. Stanovení minimální valorizace procentní výměry důchodů podle indexu spotřebitelských cen (životních nákladů) domácností. V případě, že by však tento index měl nižší hodnotu než index růstu spotřebitelských cen (životních nákladů) domácností důchodců, potom bude ke stanovení minimální valorizace procentní výměry důchodů použit index růstu spotřebitelských cen domácností důchodců.

3. Stanovení minimální valorizace průměrného starobního důchodu představující úhrn částky, o kterou se zvýší základní výměra důchodu, a částky, o kterou se zvýší procentní výměra důchodu, ve výši součtu stanoveného růstu spotřebitelských cen a jedné poloviny růstu reálné mzdy.

**Realizace: Promítnuto do zákona č. 203/2017 Sb.,** kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony; ve Sbírce zákonů uveřejněn dne 12. 7. 2017.

#### První odrážka:

- § 29 odst. 4, § 32 odst. 2, § 32 odst. 3, § 38 a § 61a odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZDP“) + nové znění přílohy k ZDP;
- změna týkající se nadpisu části druhé, nový § 4a a § 10b zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů;
- § 271b odst. 6 a § 271h odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

**Druhá a třetí odrážka:** § 67 odst. 6 a 8 ZDP: „Při stanovení částky zvýšení důchodů se přihlíží nejen k růstu cen za domácnosti celkem, ale současně i k růstu cen za domácnosti důchodců, a použije se výhodnější možnost (dosud se přihlíželo pouze k růstu cen za domácnosti celkem) a dále se při stanovení částky zvýšení důchodů zohledňuje polovina růstu reálné mzdy (dosud se přihlíželo k růstu reálné mzdy o jednu třetinu).“

#### Návrh realizovaný v rámci systému důchodového spoření (druhého pilíře)

- Návrh způsobu ukončení systému důchodového spoření, který minimalizoval jak riziko právních sporů, tak náklady a administrativní zátěž státní správy, penzijních společností a účastníků systému.

**Realizace: Promítnuto do zákona č. 376/2015 Sb.,** o ukončení důchodového spoření; ve Sbírce zákonů uveřejněn dne 28. 12. 2015.

#### Návrhy realizované v rámci doplňkového penzijního spoření (třetího pilíře)

- Rozšíření osvobození od daně z příjmu i na výplaty penzí prováděné po dobu nejméně 10 let.
- Snížení minimálního věku pro účast z 18 na 0 let.
- Zvýšení limitu pro kolektivní investování do standardních fondů z 35 na 40 % (nakonec zvýšeno na 60 %) a do speciálních fondů z 5 na 10 % (nakonec zvýšeno na 20 %) z hodnoty majetku v účastnickém fondu.
- Povinnost bank držet peněžní prostředky vyplácené účastníkům odděleně od

ostatních prostředků. Tyto prostředky nespádají do majetkové podstaty v případě úpadku penzijní společnosti.

**Realizace: Promítnuto do zákona č. 377/2015 Sb.,** kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ukončení důchodového spoření; ve Sbírce zákonů uveřejněn dne 28. 12. 2015.

**První odrážka:** část pátá Změna zákona o daních z příjmů, čl. V., § 4 odst. 1 písm. I,

**Druhá odrážka:** část dvacátá šestá Změna zákona o doplňkovém penzijním spoření, čl. XXIX, § 2,

**Třetí odrážka:** část dvacátá šestá Změna zákona o doplňkovém penzijním spoření, čl. XXIX, § 105 odst. 2 a 3,

**Čtvrtá odrážka:** část dvacátá šestá Změna zákona o doplňkovém penzijním spoření, čl. XXIX, § 47a.

#### Návrh schválený vládou a předaný k projednání v Parlamentu ČR

#### Návrh v rámci základního důchodového pojištění (prvního pilíře):

- Diferenciace sazeb pojistných odvodů pro rodiny s dětmi.

**Realizace: Dne 5. 4. 2017 schválila vláda návrh zákona, kterým se mění zákon č. 589/1992 Sb.,** o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, **zákon č. 582/1991 Sb.,** o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, **a další související zákony.** Návrh zákona byl postoupen Poslanecké sněmovně Parlamentu k projednání jako sněmovní tisk č. 1096.

#### Návrh, jehož projednávání bylo přerušeno na úrovni vedení MPSV ČR

#### Návrh v rámci základního důchodového pojištění (prvního pilíře):

- Sdílení vyměřovacích základů manželů pro uplatnění důchodových nároků rozdělením sloučeného vyměřovacího základu na půl mezi oba partnery.

Ministerstvo práce a sociálních věcí provedlo v rámci přípravy návrhu věcného řešení velmi podrobnou analýzu ohledně návrhu na zavedení institutu sdílení vyměřovacích základů do základního důchodového pojištění. Ukázalo se však, že realizace záměru by si vyžádala řešení některých zásadních problémů a situací, což by činilo tento záměr při současné podobě procesů a informačních systémů značně komplikovaným. Mezi věcnými problémy je potřeba zmínit například otázku některých situací, které by mohly nastat při ošetření náhradních dob pojištění, které jsou současně vyloučenými dobami. Ošetření těchto situací by za současného nastavení procesů a informačního systé-

mu bylo velmi složité nebo dokonce nemožné a výsledný efekt by bez dalších systémových změn přinesl pouze dílčí omezené efekty. Proto byly práce na tomto záměru v říjnu 2015 přerušeny. Od záměru jako takového se však do budoucna zcela neupouští. Ke zvážení se nabízí buď některé dílčí jednodušší varianty, nebo naopak sloučení s komplexnějšími změnami spojenými s optimalizací a elektronizací administrativních procesů a dalším rozvojem informačních systémů.

## Návrh vyváženějšího způsobu valorizace penzí, zahrnující dvě návrhy snížení závislosti absolutní výše valorizace na aktuální výši daného důchodu.

Na jednání s vedením Ministerstva práce a sociálních věcí dne 13. prosince 2016 adresoval pan předseda vlády předsedovi Odborné komise pro důchodovou reformu následující zadání: navrhnete takový nový způsob valorizace důchodů, který zabrání nedůstojně nízkým částkám valorizace nízkých důchodů. Návrhem řešení se zabýval druhý pracovní tým Odborné komise. Ze čtyř zvažovaných modelů doporučil uplatnit první a třetí:

### Model 1:

Předpokládá navýšení základní výměry u všech valorizovaných důchodů o další pevnou částku. Procentní výměra by ná-

sledně méně diferencovala výslednou částku valorizace různě vysokých důchodů.

### Model 3:

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

Realizace Modelu 1 v praxi by znamenala částečnou redistribuci prostředků na navýšení důchodů bez vyšších celkových nároků na rozpočtové zdroje, na rozdíl od uplatnění modelu 3, náročnějšího na zdroje nutné k dorovnání rozdílů mezi základní výměrou a stanovenou minimální celkovou částkou valorizace.

Celý návrh, nazvaný „Hledání vyváženějšího způsobu valorizace penzí“, byl panu předsedovi vlády předán dne 15. května 2017.<sup>6</sup>

## 7 Přehled plnění konkrétních cílů a úkolů stanovených Mandátem

Cíl číslo 1: Navrhnout konkrétní mechanismus, pomocí kterého bude prováděno

## pravidelné hodnocení nastavení důchodového věku.

**Realizace:** Návrh revizního systému nastavení hranice důchodového věku, přijatý Odbornou komisí dne 11. 12. 2014 a promítnutý do novely Zákona o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb.

Cíl číslo 2: Navrhnout takovou podobu valorizačního mechanismu, který zajistí úměrnou a důstojnou výši důchodu po celou dobu jeho výplaty.

### Realizace:

- Úprava valorizace důchodů, zlepšující poměr vývoje vyplácených důchodů k vývoji pracovních příjmů a lépe odpovídající reálné struktuře výdajů domácností důchodců, přijatá Odbornou komisí dne 1. 12. 2016, byla promítnuta do novely Zákona o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb.
- Dokument „Hledání vyváženějšího způsobu valorizace penzí“, obsahující dvě varianty snížení závislosti absolutní výše valorizace na aktuální výši daného důchodu, vyžádaný panem předsedou vlády (15. 5. 2017).

Cíl číslo 3: Navrhnout konkrétní způsob ukončení systému důchodového spoření.

Tabulka č. 3: Přehled návrhů Odborné komise

Návrh	Pilíř	Realizace	Zákon
revizní systém nastavení hranic důchodového věku	I.	promítnuto v přijatém zákoně	zákon č. 203/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony; ve Sbírce zákonů uveřejněn dne 12. 7. 2017
úprava stanovení minimální valorizace procentní výměry důchodů	I.	promítnuto v přijatém zákoně	
úprava stanovení minimální valorizace průměrného starobního důchodu	I.	promítnuto v přijatém zákoně	
způsob ukončení systému důchodového spoření	II.	promítnuto v přijatém zákoně	zákon č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření; ve Sbírce zákonů uveřejněn dne 28. 12. 2015
rozšíření osvobození od daně z příjmů i na výplaty penzí po dobu minimálně 10 let	III.	promítnuto v přijatém zákoně	
snížení minimálního věku pro účast z 18 na 0 let	III.	promítnuto v přijatém zákoně	zákon č. 377/2015 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ukončení důchodového spoření; ve Sbírce zákonů uveřejněn dne 28. 12. 2015
zvýšení limitu pro kolektivní investování do standardních fondů	III.	promítnuto v přijatém zákoně	
povinnost bank držet peněžní prostředky vyplácené účastníkům odděleně	III.	promítnuto v přijatém zákoně	
diferenciace sazeb pojistných odvodů pro rodiny s dětmi	I.	schváleno vládou, postoupeno PS PČR	
sdílení vyměřovacích základů manželů pro uplatnění důchodových nároků	I.	projednávání přerušeno na úrovni MPSV	Návrh zákona (měnicí zákon č. 589/1992 Sb. a zákon č. 582/1991 Sb.) byl postoupen Poslanecké sněmovně Parlamentu k projednání jako sněmovní tisk č. 1096.
dvě varianty snížení závislosti absolutní výše valorizace na aktuální výši daného důchodu	I.	zasláno předsedovi vlády	

**Realizace:** Návrh způsobu ukončení systému důchodového spoření (tzv. II. pilíře), schválený Odbornou komisí dne 31. 7. 2014 a promítnutý do zákona č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření.

**Cíl číslo 4: Navrhnout takové nastavení parametrů systému, při kterém dojde k posílení principu zásluhovosti bez negativního dopadu na ochranu před chudobou u populace důchodců.**

**Realizace:** Návrhy na významnější zohlednění zásluh rodin s dětmi spočívající ve výraznějším zohlednění zásluh v podobě nákladů a práce v rodinách souvisejících s výchovou budoucích plátců do systému: návrh sdílení vyměřovacích základů manželů pro uplatnění důchodových nároků a návrh diferenciací sazeb pojistných odvodů pro rodiny s dětmi (oba návrhy podrobněji viz cíl 6).

**Cíl číslo 5: Navrhnout změny parametrů doplňkových důchodových systémů, zejména pak poskytované státní podpory s cílem motivovat k vytváření dlouhodobých úspor na stáří a k využití pro výplatu pravidelné penze a s ohledem na možnosti jednotlivých typů rodin a domácností.**

**Realizace cíle 5:** Návrh série opatření na podporu doplňkového penzijního spoření (tzv. III. pilíře), schválený Odbornou komisí dne 22. 12. 2014 a promítnutý do zákona č. 377/2015 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona č. 376/2015 Sb.

**Cíl číslo 6: Navrhnout takovou podobu transferů mezi občany, rodinami a státem zprostředkovaných důchodovým systémem, která zajistí vyvážené a všeobecně akceptované postavení všech typů domácností.**

**Realizace:**

- Návrh sdílení vyměřovacích základů manželů pro uplatnění důchodových nároků rozdělením sloučeného vyměřovacího základu na půl mezi oba partnery byl schválen Odbornou komisí dne 11. 12. 2014. Jeho projednávání bylo přerušeno vedením Ministerstva práce a sociálních věcí.
- Návrh diferenciací sazeb pojistných odvodů pro rodiny s dětmi, schválený Odbornou komisí dne 21. 5. 2015, přijatý vládou a postoupený k projednání Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

## 8 Závěry a doporučení k pokračování důchodové reformy

Pokus o institucionalizaci dialogu politiků, odborníků a úředníků (a také představitelů zájmových skupin a občanské veřej-

nosti) o důchodové reformě, představovaný ustavením a činností Odborné komise, uspěl jen částečně (viz Přehled plnění konkrétních cílů a úkolů stanovených Mandátem). Zkušenosti z její práce tedy mohou být využity pro hledání takové podoby pokračování práce na důchodové reformě, která bude účinnější a povede rychleji k nalezení potřebné odborné a politické dohody i k jejímu průběhu do praxe.

Potřebná je především silná a trvalá podpora reformního úsilí ze strany vlády. Důchodový systém nemůže být dobře reformován bez trvalé a těsné kooperace několika resortů, především ovšem resortů práce a sociálních věcí a financí, zastřešovaných přímo Úřadem vlády.

Existuje propastný nepoměr mezi náklady na důchody v řádu stovek miliard korun ročně a nepatrným financováním relevantního výzkumu, tvorby potřebných analýz a prognóz, shromažďování a vyhodnocování potřebných dat a moderace veřejného diskurzu v řádu několika milionů korun. Výzkum a spolupráci relevantních aktérů je nutno koncipovat dlouhodobě, mezioborově, inkluzivně a s důrazem na jeho aplikační vyústění.

Institucionální základna práce na důchodové reformě by neměla být nadále závislá na ad hoc rozhodnutí jednotlivých vlád. Tvorba a realizace důchodové reformy je ze své podstaty kontinuálním procesem, který bývá přerývaný a nejistoty způsobenými politickými turbulencemi zásadně poškozen.

Příprava důchodové reformy musí klást větší důraz na podporu trvalého dialogu politické reprezentace napříč politickým spektrem. Reprezentanti politických subjektů by měli být průběžně zasvěcováni do příslušné problematiky a měli by mít oprávnění a odpovědnost závazně se vyslovovat k jednotlivým tématům na společných jednáních a být motivováni k hledání a nalézání sdílených voleb - i za cenu dílčích kompromisů.

V průběhu práce Odborné komise bylo nashromážděno mnoho důležitých poznatků o problémech a dysfunkcích stávající a nezměněné budoucí podoby důchodového systému, ale i námětů na jejich řešení. Jen část z nich mohla být promítnuta do podoby návrhů schválených a předaných k posouzení a dpracování exekutivě a legislativě (viz Návrhy Odborné komise). Tezaurus problémů a námětů k pokračování důchodové reformy<sup>6</sup> je v přehledné podobě shrnuje tak, aby byly přímo využitelné v další fázi práce na v zásadě nikdy nekončící reformě českého důchodového systému.

1 Viz také ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI ODBORNÉ KOMISE PRO DŮCHODOVOU REFORMU V LETECH 2014–2017. Odborná komise pro důchodovou reformu. Praha 2017.

2 Viz TEZaurus PROBLÉMŮ A NÁVRHŮ K POKRAČOVÁNÍ DŮCHODOVÉ REFORMY. Odborná komise pro důchodovou reformu. Praha 2017.

3 Viz CESTOVNÍ MAPA ČESKÉ DŮCHODOVÉ REFORMY. Odborná komise pro důchodovou reformu. Praha 2015.

4 Viz PŘEHLED POZIC POLITICKÝCH STRAN A HNUTÍ K CESTOVNÍ MAPĚ ČESKÉ DŮCHODOVÉ REFORMY K 30. 11. 2016. Odborná komise pro důchodovou reformu. Praha 2016.

5 Viz HLEDÁNÍ VYVÁŽENĚJŠÍHO ZPŮSOBU VALORIZACE PENZÍ. Odborná komise pro důchodovou reformu. Praha 2017.

6 Viz TEZaurus PROBLÉMŮ A NÁVRHŮ K POKRAČOVÁNÍ DŮCHODOVÉ REFORMY (2017).

## Zdroje

CESTOVNÍ MAPA ČESKÉ DŮCHODOVÉ REFORMY. Odborná komise pro důchodovou reformu. Praha 2015.

Dostupné z: <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2015/12/Cestovni-mapa-ceske-duchodove-reformy-1.-prosince-2015.pdf>

HLEDÁNÍ VYVÁŽENĚJŠÍHO ZPŮSOBU VALORIZACE PENZÍ. Odborná komise pro důchodovou reformu. Praha 2017. Dostupné z: <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2015/12/Cestovni-mapa-ceske-duchodove-reformy-1.-prosince-2015.pdf>.

KOALIČNÍ SMLOUVA mezi ČSSD, hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013–2017. Praha 2014. Dostupné z: [https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalici\\_n\\_smlouva.pdf](https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalici_n_smlouva.pdf).

MANDÁT ODBORNÉ KOMISE PRO DŮCHODOVOU REFORMU. Praha 2014. Dostupné z: [http://duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2014/07/Mandat\\_Odborne\\_komise\\_pro\\_duchodovou\\_reformu.pdf](http://duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2014/07/Mandat_Odborne_komise_pro_duchodovou_reformu.pdf).

POTUČEK, M. *Cestovní mapa české důchodové reformy*. Odborná komise pro důchodovou reformu. Praha 2015. Dostupné z: <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2015/12/Cestovni-mapa-ceske-duchodove-reformy-1.-prosince-2015.pdf>.

PROGRAMOVÉ PROHLÁŠENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. Praha 2014. Dostupné z: [https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove\\_prohlaseni\\_unor\\_2014.pdf](https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf).

PŘEHLED POZIC POLITICKÝCH STRAN A HNUTÍ K CESTOVNÍ MAPĚ ČESKÉ DŮCHODOVÉ REFORMY K 30. 11. 2016. Odborná komise pro důchodovou reformu. Praha 2016. Dostupné z: <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2016/12/P%5C%99ehled-pozic-politick%C3%BDch-stran-a-hnut%C3%AD-k-Cestovn%C3%AD-map%C4%9B-%C4%8Desk%C3%A9-d%C5%AFchodov%C3%A9-reformy-30.-listopadu-2016.pdf>.

TEZaurus PROBLÉMŮ A NÁMĚTŮ K POKRAČOVÁNÍ DŮCHODOVÉ REFORMY. Odborná komise pro důchodovou reformu. Praha 2017. Dostupné z: <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2017/11/Tezaurus-probl%C3%A9m%C5%AF-a-n%C3%A1m%C5%AF-k-pokra%C4%8Dov%C3%A1n%C3%AD-d%C5%AFchodov%C3%A9-reformy.pdf>.

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI ODBORNÉ KOMISE PRO DŮCHODOVOU REFORMU V LETECH 2014–2017. Odborná komise pro důchodovou reformu. Praha 2017. Dostupné z: <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2017/09/Zaverecna-zprava-o-cinnosti-OK-pro-DR.pdf>

*Autor prof. PhDr. Martin Potuček, CSc., MSc. (potucek@fsv.cuni.cz, www.martin-potucek.cz) je profesorem veřejné a sociální politiky Institutu sociologických studií, vedoucím Centra pro sociální a ekonomické strategie (CESES) na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, vede výzkumné týmy, působí na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy (Faculty of Social Sciences, Charles University), Smetanovo nábřeží 6, 110 00 Praha 1, Česká republika.*