



Prosinec 2022

DŮCHODOVÁ REFORMA

Náměty a problémy

Jaroslav Ungerman

Shrnutí

Téma potřeby důchodové reformy je evergreenem na české politické scéně a nachází se v programovém prohlášení snad každé vlády. V současné době je velmi viditelná debata ohledně úpravy odchodu pracujících v náročných profesích do předčasného důchodu. Vláda o tom bude jednat příští rok. Text se zabývá problematikou samostatného důchodového účtu, důchodů pro náročné profese, výchovného, vdovských a vdoveckých důchodů a dalšími tématy.

Hlavní body

- Důchody nejsou žádným „darem“, který stát milostivě dává lidem. V důchodech si lidé berou to, co do důchodového fondu vložili v minulosti.
- Korekce stávajícího průběžného systému by měla probíhat kontinuálně menšími změnami parametrů důchodů dle principu „mírným pokrokem v mezích zákona“.

Současná vláda vedená Petrem Fialou jako jeden ze svých cílů deklaruje provedení důchodové reformy. Není to nic nového, protože podobně formulovaný cíl najdeme i ve vládních prohlášeních snad všech vlád v posledních deseti či patnácti letech. Jenom přechodné úřednické vlády neměly takové ambice.

Tato vláda má možná „výhodu“. Má výraznější parlamentní většinu než předchozí vlády. Zda to bude výhoda, se nakonec ještě ukáže, až se začnou některá prohlášení představitelů jednotlivých politických stran vládní koalice promítat do konkrétní praxe. Je však nesporné, že nyní může tato vláda daleko snáze prosazovat svá doporučení a návrhy a nemusí vůbec brát na zřetel jiné názory z řad politické opozice. A to se také v praxi děje.

Úplně na úvod by bylo dobré v obecné rovině připomenout ještě jeden moment, který často zaznívá od těch, kdo hodnotí český důchodový systém. Často se přitom totiž setkáváme s tím, že se důchody pokládají za jakýsi „dar“ či příspěvek od státu. Ale tak to přece není. Důchodový fond je přece tvořen příspěvky těch, kdo platí sociální pojištění v míře, kterou stanoví příslušný zákon. A lidé tyto příspěvky platí s tím, že někdy v budoucnu budou moci tyto své prostředky, které tam vložili, čerpat.

Stát zde má pouze úlohu toho, kdo stanovuje pravidla a má dohlížet na to, jak se tato pravidla dodržují a jak efektivně se tyto prostředky spravují. Důchody přece nejsou žádným „darem“, který stát milostivě dává lidem. V důchodech si lidé berou to, co do důchodového fondu vložili v minulosti.

Tento dojem, že jde o nějaký státní dar, patrně vzniká tím, že sociální pojištění je příjmem státního rozpočtu, vytvořené prostředky spravuje stát a ze státního rozpočtu jsou vypláceny. Bohužel právě tato skutečnost pak vede k tomu, že důchody a politika jejich tvorby a použití se bohužel často stávají „hračkou“ pro politiky. Ať už ve smyslu toho, že straší občany tím, že v budoucnu tzv. „nebude na důchody“, nebo do tvorby sazeb sociálního pojištění, anebo do vyplácení důchodů vnášejí své politické preference formou nejrůznějších „doplňkových“ výdajů.

Proto pro začátek by bylo dobré připomenout výchozí ambici, se kterou se údajně má v současnosti přistupovat k této avizované reformě. Jak uvedl předseda Národní rozpočtové rady – prý je nutné, že „důchody musí nějak dýchat s ekonomikou. A pokud nebudou dýchat, budeme jen hromadit neudržitelné dluhy do budoucna.“ Tato myšlenka často zaznívá a na první pohled vypadá, že je oprávněná.

Pokud bychom zkusili dešifrovat si tento výrok, pak by to tedy znamenalo, že neroste-li HDP, tak že by důchody také neměly růst, resp. jejich objem nebo snad dokonce – když HDP klesá – tak by důchody resp. objem důchodů měl také klesat?

První, nad čím je nutno se zamyslet, je úvaha, zda objem vyplácených důchodů závisí jednoznačně na růstu HDP v daném roce. Taková závislost, podle mého soudu, je jen velmi zprostředkovaná.

Objem důchodového fondu je tvořen příspěvky zaměstnanců stanoveným procentem z jejich platů a mezd. Závislost růstu objemu mezd a platů na růstu HDP však není bezprostřední. Obvykle je to tak, že pokles HDP se promítá zpravidla do výraznějšího poklesu investic nebo poklesu (úspor) vládních výdajů atd. To ještě nemusí znamenat významnější pokles zaměstnanosti, pokles průměrných vyplácených mezd a tedy celkového objemu mezd a platů. Tedy závislost mezi růstem objemu důchodů a růstem HDP je jen velmi zprostředkovaná a uvažovat o tom, že by se měl každý pokles HDP přenášet do poklesu důchodů je příliš zjednodušující a v podstatě i mylná.

Daleko závažnější pro růst důchodového fondu je vývoj zaměstnanosti, kde při růstu nezaměstnanosti mohou vznikat – a také vznikají – problémy s naplňováním důchodového fondu, protože roste pomaleji

objem mezd (případně by mohl i klesat, ale to jen velmi zřídka). Vývoj zaměstnanosti do určité míry závisí na vývoji ekonomiky jako celku, ale i v tomto případě jde o zprostředkovaný vliv. V případě české ekonomiky, která se až dosud vyznačuje vysokou úrovní zaměstnanosti, je zatím přenos stagnace hospodářského růstu do růstu objemu mezd, relativně velmi malý.

Kromě toho je objem mezd odvozen od vývoje HDP v běžných cenách. Zpravidla – i když dojde ke zpomalení nebo stagnaci růstu HDP případně i k jeho poklesu – je tato vazba na vývoj HDP v běžných cenách podstatně mírnější. V takto měřeném růstu HDP se totiž také projevuje inflace.

Tyto souvislosti lze ukázat na vývoji české ekonomiky v posledních patnácti letech. Od roku 2005 zaznamenala česká ekonomika tři roky, kdy došlo k poklesu HDP. V roce 2009 poklesl HDP ve stálých cenách o 4,7 %. V běžných cenách byl pokles HDP 2,2 % a objem mezd a platů se snížil o 2,1 %. V roce 2012 došlo k poklesu HDP o 0,8 % ve stálých cenách, ale HDP v běžných cenách vzrostl o 0,7 % a objem mezd a platů se zvýšil o 2,8 %.

V roce 2020, kdy se ekonomika potýkala s náparem covidové epidemie, byl zaznamenán dosud nejvyšší pokles HDP ve stálých cenách o 5,5 %, v běžných cenách byl pokles mírnější minus 1,4 % a objem mezd a platů stagnoval – růst o 0,1 %.

Z těchto dat je zřetelné, že rozdílný vývoj HDP v běžných a stálých cenách, což není nijak překvapivé, je ovlivněn úrovní inflace v daném období, která se nevyhnutelně promítá do dynamiky mezd a platů. Proto požadovat nějaké hlubší propojení růstu důchodů a ekonomického růstu je problematické.

Dalším možným pohledem na vztah mezi hrubým domácím produktem a objemem důchodů je podíl objemu důchodů na HDP.

Vývoj podílu důchodů na HDP (v %)						
			1995	2000	2005	2010
výdaje na důchody v mil Kč			105 788	181 921	243 648	337 799
HDP v mil. Kč běžné ceny			1 466 522	2 189 169	3 285 601	3 992 870
důchody/ HDP			7,21	8,31	7,42	8,46
Viz - Statistická ročenka ČR						

Jak je patrné, tento vztah v období 1995 až 2010 zvýšil jen velmi zvolna a – vzhledem k tomu, že zde jsou uvedeny jen koncové roky období – podíl se měnil v závislosti na změnách především HDP, který je vyjádřen v běžných cenách.

Také pokud se podíváme na delší období např. posledních deseti let, pak i tady je vidět, že největší vliv na změnu tohoto podílu má vývoj HDP, neboť vývoj objemu důchodů je relativně plynulý. Pro rok 2021 bylo dosaženo podílu 8,49 % – objem důchodů se zvýšil na 518 mld, ale současně výrazně vzrostl HDP v běžných cenách až na 6108 mld, kde se projevila již nastupující inflace.

Vývoj podílu starobních důchodů na HDP v letech 2010 - 2020 (v %)											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
výdaje na důchody v mil Kč	337 799	359 098	372 753	373 435	376 406	385 520	389 167	404 368	423 478	460 508	507 631
HDP v mld. Kč běžné ceny	3 992,8	4 062,3	4 088,9	4 142,8	4 345,8	4 625,4	4 796,9	5 110,7	5 409,7	5 790,3	5 694,6
důchody/ HDP	8,46	8,84	9,12	9,01	8,66	8,33	8,11	7,91	7,83	7,95	8,91
Viz - Statistická ročenka ČR											

Domnívám se proto, že vyvozovat z tohoto vývoje nějaké zásadní závěry o nutnosti zpomalit růst důchodů a dosáhnout poklesu jejich podílu na HDP, nelze.

Přitom ovšem se právě tomuto propočtu resp. úvaze o budoucím vývoji podílu důchodů na HDP věnuje často velká pozornost. Lze se setkat s propočty, že v roce 2065 bude podíl důchodů na HDP kolem 12 %. Ovšem v jiných dokumentech se hovoří o tom, že bude v tomto období podíl důchodů na HDP kolem 9 %.

Všechny tyto propočty jsou velmi podmíněné a modelují budoucnost z pozice tzv. udržitelnosti současného systému propočtu důchodů. Přitom patrně neexistuje obecně přijatá hranice optimální velikosti podílu důchodového fondu na HDP, zda to má být 6 % nebo 8 % nebo 10 % nebo ještě více.

Kromě toho je nutno kriticky posuzovat i samotný propočet. Ten se skládá z několika neznámých. Relativně spolehlivá je demografická prognóza vývoje počtu obyvatelstva. Tam je nejdůležitější odhad porodnosti – ale i ten může být zpochybněn.

Ovšem prognózovat vývoj HDP na období příštích 30–50 let je v podstatě „hádání z křišťálové koule“. Rozpětí, ve kterém se lze pohybovat, je poměrně široké. Navíc nikdo se nezabývá ani tím, že nejde o homogenní období, že tam bezpochyby budou výkyvy atd. Přitom úvaha o vývoji podílu důchodů na HDP nemůže obejít ani problém budoucí inflace, musí se pracovat v podmínkách stálých cen atd.

Spolehlivost takové úvahy je velmi diskutní. To by možná ani nevadilo, kdyby si autoři podobných úvah byli vědomi podmíněnosti takových propočtů a současně je nevydávali za něco, co je budoucí, téměř nezvratná, skutečnost a co nepodléhá kritickému rozboru.

Kritici naší úrovně podílu důchodů na HDP tvrdí, že je současná úroveň příliš vysoká. O tom, jaká by v našich podmínkách měla být optimální úroveň tohoto podílu, mlčí. Studie na toto téma v podstatě nedefinují, kde tato hranice leží, a přesto vědí, že je tento systém neudržitelný.¹

Mezinárodní srovnání podílu důchodů na HDP ukazuje, že tento podíl v ČR je v podstatě plně srovnatelný a pohybuje se kolem průměru zemí EU. K tomu je ovšem nutno dodat, že porovnáváme jen důchody z veřejných zdrojů, které jsou u nás dominantní v příjmech důchodců. V zahraničí existuje poměrně široká škála dalších příjmů z nejrůznějších soukromých důchodových systémů, případně důchodů z investic do akcií atd. a to potom může měnit životní podmínky důchodců ČR a srovnávaných zemí.

Současně je třeba také dodat, že existují i jiné propočty podílu důchodů na HDP. V závěrečném dokumentu shrnujícím závěry práce Komise pro spravedlivé důchody se uvádí, že např. Rakousko nebo Francie mají o 6 procentních bodů vyšší podíl než ČR, pro kterou se udává hodnota 8, 2 %.²

V ČR, na rozdíl od většiny zemí EU, nejsou důchody zdaňovány, ale i po přepočtu na srovnatelný základ nejsou české důchody ve svém podílu na HDP odlišné. Např. Německo dosahuje v podstatě stejných

¹ České noviny (15. září 2022). *Saldo systému penzí se beze změn dostane podle NRR na 4 pct HDP.* <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/saldo-systemu-penzi-se-beze-zmen-dostane-podle-nrr-na-4-pct-hdp/2257253>.

² Viz Souhrn podkladů Komise pro spravedlivé důchody, MPSV Praha 2021.

hodnot.³ Ovšem výchozí úroveň tohoto podílu ve studii Komise pro spravedlivé důchody je jiná – dosahuje téměř 12 %. Existují zde tedy nemalé metodické nesrovnalosti.

Časté diskuse o možnosti zdanění českých důchodů by je ovšem posunuly do podstatně horší pozice v mezinárodním srovnání. Kromě toho je dobré si uvědomit, že i část vyplácených důchodů se plynule vrací do státního rozpočtu. Vzhledem ke struktuře výdajů domácností důchodců, pak většina jejich výdajů je zdaňována DPH a tak lze odhadovat, že zhruba 15 % z objemu důchodů zpětně přechází v podobě daní zpět do rozpočtu – může tedy jít zhruba o 100 mld Kč. V podstatě také platí, že se část důchodů takto „samofinancuje“.

Vytvoření samostatného důchodového účtu

Náměty na reformu systému důchodového pojištění zpravidla nehovoří o tom, že by měl být vytvořen samostatný důchodový účet oddělený od státního rozpočtu. Tato myšlenka se v podstatě poprvé objevila ve vládním prohlášení koaliční vlády vedené A. Babišem v roce 2018.

K tomu je nutno dodat, že tento úkol byl formulován v preambuli vládního prohlášení velmi pregnantně – „Podstatou (důchodové reformy) bude oddělení důchodového účtu od státního rozpočtu a stanovení jasných finančních vztahů mezi tímto účtem a státním rozpočtem, případně dalšími zdroji příjmů pro tento účet. Veřejnost bude vědět, kam její sociální odvody směřují a jak jsou využity.“⁴

Ovšem „Komise pro spravedlivé důchody“, která následně vznikla pod vedením Ministerstva práce a sociálních věcí, a měla za úkol zabývat se reformou důchodů, tuto myšlenku vůbec neakceptovala a ani se nepokusila nastínit možné předpoklady pro její naplnění. Nebyly současně ani uvedeny důvody, proč tento námět komise odmítá. Tento záměr byl nakonec naprosto opomenut a činnost Komise se zaměřila zcela jiným směrem.

K vytvoření této Komise pro spravedlivé důchody je nutno dodat ještě jednu poznámku. Jak vlastně Komise – bez analýzy – přišla na to, že dosavadní důchody jsou nespravedlivé a ona chce navrhnout spravedlivé důchody?

Pokud jsou současné důchody nespravedlivé, pak v čem je ona nespravedlnost? V čem bude spravedlnost starobních důchodů budoucnosti, bohužel komise vůbec nevysvětlila, ačkoli k tomu byla vyzvána. Sotva by asi vysvětlila, jaký je vlastně ekonomický obsah pojmu spravedlnost? Prostě zabývat se analýzou problému důchodů i toho, proč jsou nespravedlivé, k tomu se komise také neodhodlala.

Přitom podle mého názoru toto mlhavé vyjádření práce komise bylo dáno především osobou předsedkyně této komise, která pochází z akademického prostředí bez jakékoli předchozí zkušenosti v této oblasti. Lze přece považovat za žádoucí, aby jakékoli práce na reformě důchodů začínaly právě tím, že se přesně definují finanční toky v systému důchodového pojištění. To dosud není a je nutno to považovat za zásadní nedostatek. Proto také neexistuje samostatný důchodový účet a neexistuje ani jeho správa atd.

³ Úřad Národní rozpočtové rady (2020). *Mezinárodní komparace výše veřejných výdajů na důchodový systém*. https://unrr.cz/wp-content/uploads/2020/01/Informa%C4%8Dn%C3%AD-studie-Mezin%C3%A1rodn%C3%AD-srovn%C3%A1n%C3%AD-d%C5%AFchody_003p.pdf.

⁴ Vláda České republiky (2018). *Programové prohlášení vlády*. <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/>.

Lze říci, že existují dva základní důvody, proč tento účet není samostatný. Část odpůrců samostatného účtu se domnívá, že pokud jsou důchody začleněny do státního rozpočtu, že to samo o sobě je zárukou toho, že tzv. „na důchody budou vždycky peníze“ a že nebude možné peníze na důchody žádným způsobem zneužít resp. připravit o ně důchodce.

To je velmi naivní představa. Protože fakt, že jsou peníze na důchody zahrnuty do státního rozpočtu, nebrání vůbec ničemu.

Druhou skupinu námitek proti oddělení důchodového účtu od státního rozpočtu reprezentuje dlouhodobě především postoj Ministerstva financí. To poukazuje, že přece důchodový účet existuje a v roční zprávě o státním závěrečném účtu je uveden stav tohoto účtu, resp. hovoří se tam o tzv. důchodovém účtu.

Tento tzv. důchodový účet však není plnohodnotný účet. Je to pouze virtuální účet resp. jakýsi podúčet. Kdyby to byl skutečný účet, musel by být také samostatně spravován a musel by být také předmětem finančních operací a evidovat i výnosy z těchto operací, což reálně neexistuje, protože se o těchto výnosech v žádné zprávě MF nehovoří.

Ministerstvo sice ve zprávě o státním závěrečném účtu uvádí, že „součástí státních finančních aktiv je také zvláštní účet rezervy důchodového pojištění, na který se za každý rok, ve kterém byly příjmy pojistného na důchodové pojištění vyšší, než výdaje na dávky důchodového pojištění převádí ze státního rozpočtu částka ve výši rozdílu těchto příjmů a výdajů.“⁵

To ovšem není to, co by vyplývalo ze správy samostatného účtu. Při poměrně velkém obratu takového účtu by jeho příjmem musel být i např. příjem z finančních operací se zůstatkem účtu, krátkodobých operací (overnightly) atd. Prostě předat na konci roku na účet státních finančních aktiv zůstatek účtu rozhodně nelze považovat za aktivní správu tohoto účtu.

Naopak, lze přepokládat, že prostředky na účtu důchodového pojištění jsou v průběhu roku používány právě pro krátkodobé operace ve prospěch likvidity dalších účtů státního rozpočtu. Je to svým způsobem logické, protože příjmy ze sociálního pojištění jsou velmi masivní – více než třetina celkových příjmů rozpočtu – a také nejstabilnějším příjmem státního rozpočtu. Takové operace k posílení likvidity jsou sice plně legální, neznamená to, že jsou při nich prostředky důchodového pojištění nějak kráceny apod. Pokud však máme hovořit o samostatném managementu prostředků důchodového pojištění, pak jsou s takovým požadavkem v rozporu.

Přirozeně, že správa takového účtu by vyžadovala samostatnou instituci, na kterou by se měla změnit Česká správa sociálního zabezpečení (cośi jako Státní důchodový úřad), která by měla také svoji správní radu, která by byla zodpovědná za racionální hospodaření s prostředky důchodového pojištění a také přirozeně měla kontrolní funkci. V podstatě by šlo o podobnou instituci, jak je správa zdravotního pojištění.

Součástí takového řešení pak také musí být přesně definovaná vazba mezi státním rozpočtem a důchodovým účtem v případě schodku mezi příjmy a výdaji důchodového pojištění. Také nejde o nic nového. Šlo by jen o to pokračovat v dosavadní praxi, kdy státní rozpočet vyrovnává případný schodek tohoto systému. Přitom ne vždy byl tento systém ve schodku – v roce 2018 a 2019 byl systém přebytkový. V roce 2018 to bylo 18 mld Kč a v roce 2019 to bylo 16 mld Kč.

⁵ MF ČR (2021). *Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2021.* https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Statni-zaverecny-ucet_2021_Priloha-C.pdf.

Přítom právě hospodaření s tímto přebytkem by mělo být jednou ze zásadních činností takového úřadu. Tento přebytek by měl být samostatně spravován a jako takový by také měl být předmětem samostatného zúčtování – a také zhodnocování. Tak jak je to běžné v systémech komerčního důchodového pojištění. To samozřejmě současný virtuální účet vůbec neumožňuje.

Toto oddělené financování důchodů by rozhodně více zprůhlednilo hospodaření s těmito prostředky a mohl by se otupit hrot některých výhrad k výši důchodů apod.

Lze očekávat, že by vyčlenění důchodového účtu ze státního rozpočtu vedlo také k tomu, že by samotný státní rozpočet v této „odlehčené“ formě byl zaměřen jen na hospodaření státu. Vedle státního rozpočtu by pak existovaly dva velké fondy – zdravotního pojištění a sociálního pojištění.

Tento problém mohla Komise rozpracovat a mohla třeba i dojít k závěru, že je to neaplikovatelné a nereálné. Právě k tomuto zásadnímu závěru Komise pro spravedlivé důchody neučinila vůbec žádný závěr, resp. zadání vládního prohlášení zůstalo nenaplněno. Přítom MPSV již mělo k dispozici výslednou zprávu OECD, která hodnotila český důchodový systém.⁶ Jedno z doporučení předpokládalo i zřízení individuálních důchodových účtů, kdy by každý účastník důchodového pojištění měl průběžný přehled o svém budoucím důchodu a zároveň by se dosáhlo toho, že v minulosti nabytá práva již nebudou jakkoliv ovlivněna.

Prostředkem k tomu je právě oddělení účtu důchodového systému od státního rozpočtu především s ohledem na transparentnost. Jinak to ve stávajícím průběžném systému ani nelze učinit.

Důchody pro náročné profese

Dalším z velmi diskutovaných námětů pro důchodovou reformu je návrh na „dřívější odchod do důchodu pro zaměstnance pracující ve fyzicky náročných profesích.“ I tento požadavek byl součástí návrhů vládního prohlášení Babišovy vlády pro důchodovou reformu.

Na tom byla víceméně celospolečenská shoda a v hrubých rysech byl návrh řešení připraven již v roce 2018. Názory jeho řešení se sjednotily na tom, že by za každých deset let práce ve fyzicky náročné profesi byla možnost odejít o jeden rok dříve do důchodu.

První překážkou, na kterou toto řešení naráží je vymezit, co jsou fyzicky náročné profese. V diskusích se ukázalo to, co se dalo očekávat. Počet zájemců resp. okruh profesí, které by se měly resp., chtěly dostat na tento seznam, stále narůstá. Parlament již schválil, že toto zkrácení důchodového věku se bude týkat zdravotnických záchranářů, což je považováno za mimořádně obtížnou profesi. Další okruh profesí pak bude schválen v dalším období.

Zásadní problém vidím ovšem jinde. Předpokládá se, že zaměstnavatel bude platit za tyto zaměstnance vyšší odvod sociálního pojištění – o 5 % – do dosavadního průběžného systému. Jak byla tato sazba stanovena, není zřejmé.

Platit tento vyšší příspěvek do průběžného systému podle mého názoru není možné. Zde je totiž nutno si položit zásadní otázku. Pokud bude zvýšený příspěvek začleněn do průběžného důchodového systému, bude v daném roce také spotřebován? Nebo bude „odložen“, aby z něho mohl být financován dřívější odchod do důchodu, až pojištěnec dovrší lhůtu pro odchod do důchodu? Na tuto otázku zatím

⁶ MF ČR (19. listopadu 2020). *OECD zhodnotilo český důchodový systém.* <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/oecd-zhodnotilo-cesky-duchodovy-system-39947>.

není odpověď resp., mluví se o tom, že nebude problém tyto důchody financovat z průběžného systému.

V současné době by se tato úprava údajně týkala několika tisíc lidí, z nichž jen malá část bude v nejbližší době nárokovat dřívější odchod do důchodu. Ale tato situace se během let změní, protože do tohoto systému bude zařazeno více profesí. A nejen to, tento systém bude fungovat desítky let a za tu dobu nashromáždí desítky tisíc budoucích závazků.

Co se s těmito budoucími závazky stane? Přece tyto zvýšené příspěvky na důchodové pojištění nemohou být spotřebovány v běžném roce, protože jde o závazky na výplatu budoucích důchodů. Není přece možné, aby tyto zvýšené příspěvky byly v průběžném systému rozpuštěny – ve prospěch všech – a někdy v budoucnu se pak zase všichni „skládali“ na výplatu předčasných důchodů záchranářů.

O těchto zvýšených příspěvcích by proto mělo být účtováno zvlášť. Teprve po té, kdy pojištěnec nastoupí do důchodu, by z nich mělo být čerpáno na úhradu dřívějšího odchodu do důchodu. Může přece nastat situace, kdy člověk by mohl pracovat např. deset let v této náročné profesi a pak dalších dvacet let v jiné, kde nemá takový nárok. Jeho zvýšený příspěvek do systému důchodového pojištění by mohl být realizován (resp. spotřebován v průběžném systému) i více let před nástupem do důchodu. Je potom otázkou, jak budou zachovány jeho nároky na předčasný odchod do důchodu.

Domnívám se proto, že se zavedením systému předčasného odchodu tohoto typu – při kterém jsou zachovány veškeré nároky na důchod a ten je vyplácen ve stejné výši, jako kdyby došlo k odchodu do důchodu v zákonem stanovené lhůtě – tedy jde o jiný předčasný důchod, v němž dochází ke krácení důchodu – musí být současně vytvořen důchodový fond, který bude soustřeďovat vyšší příspěvky, resp. přesněji rozdíl mezi řádným příspěvkem podle výše platu pojištěnce a vyšším příspěvkem stanoveným pro náročné profese.

Tento fond by pak tyto prostředky mohl zhodnocovat a bylo by to logické, protože to je nárok tohoto pojištěnce na budoucí důchod. Stejně jako není a nemůže být logické, aby zvýšené příspěvky důchodového pojištění „zůstávaly“ v průběžném systému desítky let v nezměněné podobě, nebyly valorizovány atd. Nakonec i možnost, že časem dochází ke zhodnocení tohoto příspěvku, by mohla měnit (v zásadě snižovat) výši příspěvku zaměstnavatele.

Jde o to, že zavedením možnosti předčasného důchodu bez krácení důchodu se do systému průběžného financování důchodů vkládá prvek kapitálového zhodnocování důchodových nároků a ten by měl být ze systému průběžného financování důchodů oddělen.

I proto je tak významné dosáhnout oddělení důchodového účtu od státního rozpočtu. A samozřejmě, že je nutností pro zavedení tohoto systému také zavedení individuálních účtů pojištěnce. To by totiž umožnilo, aby lidé odcházeli do důchodu podle svého rozhodnutí, po té, kdy završí povinnou dobu pojištění a propočtený důchod budou považovat za dostačující pro svůj další život.

Výchovné

Návrh nějak odměnit rodinu za to, že má děti resp. ženu za to, že porodila děti a vychovala ty, kteří budou v budoucnosti přispěvateli do důchodového fondu, není nic nového. Některé politické strany, především lidovci, ho nejednou předkládaly k diskusi.

Také v návrzích Komise pro spravedlivé důchody se tento návrh objevil. Nepřekvapilo, že zcela přehlížel reálná fakta, že tomu návrhu nepředcházela seriózní analýza, ačkoli má nemalé dopady na celkové financování důchodů.

Byl založen na falešné domněnce, že starobní důchody žen, které měly děti a vychovávaly je, jsou nižší než žen bezdětných. Tak tomu ovšem není.

Podle statistiky vyplácených důchodů je to právě naopak! Jsou to právě bezdětné ženy, které mají starobní důchod o 1000 Kč nižší než ženy, které vychovaly 1 či 2 děti. Tato fakta tak dokazují přesný opak toho, co se navrhovatelé těchto příplatků snaží „napravit.“ Tento návrh je prostě populismus, nic jiného.

Bohužel na tom, jak řešit otázku těchto bezdětných žen, dokonce jim snad zvýšit jejich důchod, se nedají získat politické body. Z celkového počtu důchodů vyplácených ženám, tvoří bezdětné ženy jen zhruba sedminu (zhruba se jedná o 200 tis. žen), takže podporovat tuto skupinu se „politicky nevyplatí“.

Tento návrh má, podle mého názoru, ještě jeden etický problém. Příspěvek se poskytuje jen ženám, které měly děti. V generaci žen starších 65 let, které neměly děti, je část žen, které děti mít nemohly z fyziologických příčin. Nemít děti, nebyla jejich volba.

Teprve v posledních dvaceti letech pokrok medicíny umožnil např. oplodnění in vitro. Tím nemalá část žen, které by v minulosti nemohly mít děti, dnes tuto šanci má a využívá ji. Bohužel jsou rodiny, pro které je fakt, že nemohly v mládí mít děti, celoživotní frustrací – a dnes jim touto dávkou tento nelehký životní úděl jen znovu připomínáme.

Ještě je tam jeden problém – v nejhorší sociální situaci se ocitají starší ženy, které žijí osaměle, nemají už partnera a ani děti, nikoho blízkého, kdo by jim ve stáří pomohl. I to by mělo být v myslích těch, kteří navrhují takové dávky.

Konečně je tam zásadní problém – financování této dávky. Tato dávka by neměla být financována z důchodového pojištění. S důchodem přece vůbec nesouvisí a navíc není všeobecná – v podstatě se týká jen části žen. Její financování by mělo mít jiné zdroje – např. obecné daně.

Financovat tuto dávku z důchodového pojištění znamená, že je nutno celkový objem důchodového fondu přerozdělit – ve prospěch žen a tedy krátiť možnosti pro růst důchodů mužů, pokud přijmeme myšlenku, že důchodový fond je konečná množina. Nebo pokud bychom nechtěli přerozdělení, pak by bylo nutno dodat do systému další finanční zdroje z obecných daní, které by byly vázány pouze na tuto dávku.

Za tímto návrhem je také ještě – opět falešná – domněnka, že současný návrh důchodového pojištění je vůči ženám nastaven diskriminačně. Tak tomu ovšem není. Péči o děti a osoby závislé současný systém důchodového pojištění zhodnocuje hned dvakrát.

Za prvé, péči o dítě do 4 let věku dítěte započítává v plném rozsahu jako náhradní dobu pojištění tj. započítává dobu této péče, jako kdyby pečující osoba byla zaměstnána. Proto tedy je osoba pečující o dítě důchodově pojištěna. Za druhé, tato doba je započítávána jako tzv. vyloučená doba tzn., že se vylučuje při výpočtu celoživotního průměrného výdělku, a tedy průměrný roční výdělek je pak vyšší, neboť se počítá z menšího počtu let. To je také jeden z důvodů, proč mají bezdětné ženy nižší důchody, neboť nemají tyto vyloučené doby a tedy jejich průměrný roční výdělek je pak nižší. I když jejich celoživotní výdělek je stejný jako žen s dětmi.

Pokud budeme kalkulovat, zda jsou ženy znevýhodněny v důchodu či nikoli, nelze nevidět především celkový příjem, který v průměru člověk z důchodového systému dostane. V první řadě, podle současných demografických tabulek, průměrná žena má ve věku 65 let, kdy odchází do důchodu,

naději, že se dožije ještě dalších 19,2 roku. Muž, pokud dovrší 65 let, má naději na dožití 15,2 roku. Jinak řečeno, průměrná žena žije o 4 roky déle než průměrný muž.

V roce 2020 dosáhl průměrný starobní důchod mužů 17 199 Kč, průměrný důchod žen dosáhl 15 933 Kč. Za dobu, kterou stráví v důchodu, pak průměrný muž obdrží 3,130 mil Kč. Průměrná žena pak dostane 3,664 mil Kč. Pokud k tomu ještě připočteme uvažované výchovné, potom se rozdíl mezi celoživotním důchodem ženy a muže dále zvýší. Přirozeně, že v tomto propočtu není zahrnuta případná valorizace důchodů.⁷

Tento propočet vychází z „ideálního“ stavu. Ovšem v současném systému důchodového pojištění jsou dnes v rozhodující míře ženy, které odešly v minulosti do důchodu dříve. Tak jim to umožňoval zákon, který stanovil, že pokud žena měla např. dvě děti, mohla odejít od důchodu o dva roky před stanovenou lhůtou bez krácení důchodu. A to bylo v minulosti, kdy hranice pro důchod pro ženy byla stanovena na 55 let.

V roce 2021 proto byla průměrná doba, po kterou ženy pobíraly starobní důchod 28,1 roku a v posledních letech již mírně klesla, neboť se doba odchodu do důchodu pro ženy již začala zvyšovat. Muži ve stejném roce pobírali důchod v průměru 18,9 roku. Ve skutečnosti se tak rozdíl v celoživotním důchodu ještě dále zvyšuje, neboť ženy stráví ve starobním důchodu o 10 let déle než muži.

Hovořit v této souvislosti o diskriminaci žen, je podle mého soudu, populismus. Pokud bychom se striktně řídili pojistnými pravidly, která by nutně zohledňovala „náklady na pojištění“, pak by pojistné sazby mezi muži a ženami nemohly být stejné.

Vdovské a vdovecké důchody

Tyto důchody by vyžadovaly určitou reformu. Historicky se vytvořil systém vdovských důchodů v jiných sociálních podmínkách, než jsou ty, v nichž žije společnost nyní. Bylo to v době, kdy muž byl „živitelem“ rodiny a žena byla v domácnosti a starala se o početnou rodinu. V těchto podmínkách ztráta živitele znamenala ztrátu příjmu a zásadní zhoršení životních podmínek. Rodina se ocitla na hraně své existence. Bylo proto logické, aby taková rodina dostávala nějakou dávku, která jí měla kompenzovat ztrátu příjmu živitele.

Tento systém přetrval v jisté míře do současnosti. Současná společnost resp. životní úroveň rodiny je založena v podstatě na příjmu obou rodičů. Ovšem je rozvinut systém péče o děti, domácnosti rodin jsou vybaveny mnoha přístroji, které podstatně mění podmínky života rodiny. Je rozvinut odpovídající systém služeb pro domácnosti. Vdovský důchod, stejně jako vdovecký, v současnosti plní jen výjimečně svoji úlohu jako jediného příjmu rodiny v případě ztráty jednoho z rodičů, manželů resp. partnerů.

Lze pochopit, že ztráta jednoho z partnerů znamená v každém případě výrazný zásah do rodiny, do rodinného rozpočtu a je jisté na místě, aby určitou dobu tam byla poskytnuta podpora v podobě vdovského resp. vdoveckého důchodu. Tak se to děje tam, kde druhý z partnerů je ještě v produktivním věku a může samostatně pracovat a tedy má svůj vlastní pracovní příjem.

Pokud tato situace nastane tam, kde oba manželé již pobírají starobní důchod, pak pozůstalý má nárok na část důchodu manžela a tedy jeho důchod se zvýší podle stanoveného pravidla. Jediný důvod, proč tento důchod dostává, je ten, že spolu žili v manželství. Není možné, aby takový důchod dostávali

⁷ Žďárský, K. (26. února 2022). *Spravedlivé důchody mužů a žen?* Časopis Argument. <https://casopisargument.cz/?p=27785>.

ti, kteří žili jako druh či družka nebo v registrovaném partnerství. Základní nepřekročitelnou podmínkou pro souběh tohoto důchodu je manželství.

To je podle mého soudu diskriminující. Podmínka, že na tento důchod mají nárok pouze manželé a nikoli lidé, kteří spolu dlouhé roky žili jako druh a družka ve společné domácnosti, společně hospodařili apod., nedává smysl. Přece pro tyto lidi by měla platit stejná pravidla. Lze pochopit, že ztráta jednoho z manželů je zásahem do rozpočtu rodiny. Proč by k takové kompenzaci mělo docházet stále, po celou dobu života pozůstalého partnera, když jediným důvodem ke vzniku tohoto finančního vztahu je manželství? Je snad ztráta družky či druha menší ztrátou? Prostě v existujícím systému důchodového pojištění jsou lidé nuceni uzavírat manželství, pokud se v případě ztráty jednoho z nich chtějí vyvarovat větších finančních problémů.

V současné době ve společnosti narůstá počet těch, kteří nežijí v manželství, i v jiných věkových kategoriích než jsou lidé v důchodovém věku.⁸ Lze také předpokládat, že důvodem neuzavřít manželství a přitom žít ve společné domácnosti může být – především v mladém věku – možnost lépe dosáhnout na některé sociální dávky. Tak se to také zpravidla vykládá. Nelze však také vyloučit, že tento model společného soužití může přetrvávat až do doby odchodu do starobního důchodu. To pak může v budoucnu značně ztížit sociální situaci těchto osob, neboť na tento pozůstalostní důchod mají nárok pouze manželé.

Tyto pozůstalostní důchody, v případě že jde o starobní důchodce, by měly být financovány zvláštní dávkou mimo systém důchodového pojištění. Bylo by správné, aby tato dávka byla ve stejné kategorii jako jiné sociální dávky, aby přitom byla posuzována skutečná sociální situace pozůstalého, ale neměla by to být dávka jen pro některé osoby. Potom by bylo možné, aby podobný důchod dostávali i ti, kteří dlouhodobě žili jako druh a družka.

Další problémy

Významným problémem je také současná úprava souběhu starobního důchodu a výdělečné činnosti. V současnosti, pokud osoba pobírá v plné výši starobní důchod a současně pracuje, pak má nárok na zvýšení důchodu o 0,4 % procentního základu.

Co to konkrétně znamená, lze ukázat na jednoduchém příkladu. Předpokládejme, že člověk pracuje za průměrnou mzdu – kolem 38 000 Kč měsíčně a má průměrný důchod. Pak na sociálním pojištění on a jeho zaměstnavatel odvádí 28 % z objemu mzdy – tedy odvede do sociálního pojištění za rok zhruba 120 tis. Kč. Jeho průměrný důchod se pak zvýší zhruba o 70–80 Kč měsíčně tj. o 1000 Kč ročně. Je to tedy poměr 120 : 1, což je patrně „velmi motivující“, ale v prvé řadě velmi diskriminující.

Jako úplný závěr – o přepočtení důchodu je nutno samostatně požádat, jinak ho člověk nedostane. Ve věku, kdy o člověku správa sociálního pojištění ví vše a kdy se tak hovoří o digitalizaci na straně státu, je tento požadavek naprosto absurdní. Proč to nejde provést automaticky ve chvíli, kdy člověk dovrší potřebný rok práce? Skoro to vypadá tak, že se to dělá proto, aby stát dostal pojištění a přitom nemusel nic člověku za to dát. Tím se opět dostáváme k tomu, že nejsou individuální účty pojištěnců atd. Mimochodem tuto úpravu – podávání žádosti na přepočtení důchodu – bohužel ani neznají někteří z těch, kterých se to může týkat.

⁸ Nepřímo na to ukazuje fakt, že téměř polovina narozených dětí v roce 2020 se narodila mimo manželství.

Za velmi diskriminující považuji i to, že člověk musí pracovat celý rok bez jakéhokoli přerušení. Není možné, aby si mohl vzít neplacené volno, aby mohl čerpat zákonné volno k ošetřování člena rodiny. Dokonce není ani možné, aby mohl být třeba jen jeden den v pracovní neschopnosti, což je také nepochopitelné v situaci covid-19 nebo jen obyčejné chřipky nebo při pracovním úrazu vyžadujícím několik dní klidu. Tolik diskriminujících podmínek k tomu, aby mohl člověk dosáhnout na několik desítek korun vyššího měsíčního důchodu, snad není ani možné.

Právě na této úpravě je bohužel vidět, jaký despekt k pracujícím důchodcům mají příslušné úřady – především správa sociálního zabezpečení a MPSV. Kdyby tomu tak nebylo, pak by přece právě oni už dávno museli iniciovat příslušnou změnu zákona či vyhlášky.

Je vůbec s podivem, že se tato úprava nestala předmětem např. ústavní stížnosti na nerovnost při čerpání starobního důchodu. Není to zcela neznámá skutečnost. Upozorňují na to i některé stati – ovšem bez nějakého konkrétního návrhu. Viz např. „rok práce navíc při pobírání plného důchodu znamená zvýšení průměrné měsíční penze o několik desítek korun, při pobírání polovičky nebo žádného důchodu se penze zvýší o několik stovek.“⁹

Tato úprava starobního důchodu patrně má za cíl odradit důchodce od další pracovní činnosti. To je opravdu s podivem, neboť by společnost a stejně tak i firmy měly mít zájem, aby mnozí z těchto lidí zůstávali dále v pracovním procesu, pokud mají zájem a zdravotní stav jim to dovolí. Mělo by se to týkat především kvalifikovaných pracovních sil.

Je to v první řadě výhodné pro systém důchodového pojištění. Získává – nemalé pojištění, v podstatě nic za to dotyčným nedává, protože ti si to své zvýšení důchodu mnohonásobně „zaplatí“ a ještě z toho „něco“ zbude na ostatní.

Tato zjevně diskriminující úprava se kupodivu neobjevila ani v návrzích oné komise pro spravedlivé důchody – patrně to je považováno za spravedlivé. Proto ani nepřekvapí, že nebyla – až na výjimku – ani v programech politických stran před minulými volbami. Pouze hnutí ANO uvádělo, že by při souběhu starobního důchodu a mzdy měl být starobní důchod zvýšen o 1,4 % procentního základu za každý odpracovaný rok. Zvýšení měsíčního průměrného důchodu by pak již dosahovalo několika set korun.

Dalším problémem, který by bylo vhodné ještě připomenout je valorizace starobních důchodů. I ta je častým předmětem sporů. Poslední úprava valorizace starobních důchodů spočívá v tom, že se do růstu důchodů promítá plně růst inflace a polovina růstu reálných mezd. Přitom současně se zvyšují důchody v základní výměře, která je stanovena na 10 % průměrné mzdy. Tato základní výměra se mění každým rokem.

Do roku 2017 se tam promítal růst reálných mezd jen o jednu třetinu. Kromě toho také platí, že k této valorizaci dojde, až když od poslední valorizace se zvýší inflace o více než 5 %. V současnosti, kdy inflace dosahuje 17 % tak k valorizaci dochází dvakrát v kalendářním roce – ovšem pouze v procentní výměře.

Vazba valorizace na růst průměrných mezd je důležitá především proto, že mzdy rostou rychleji než důchody a to vede k vytváření velkého rozdílu mezi „starými a novými“ důchody.

⁹ Veselíková, V. (16. listopadu 2016). *Pracující důchodce: Jak si prací v penzijním věku zvýšit důchod*. Peníze.cz. <https://www.penize.cz/starobni-duchod/317880-pracujici-duchodce-jak-si-praci-v-penzijnim-veku-zvysit-duchod>.

To lze dokumentovat na růstu důchodů v období 2000–2020 z 6 296 Kč na 14 502 Kč tj. 2,3krát. Průměrná mzda ve stejném období pak se zvýšila z 13 216 Kč na 36 173 Kč tj. 2,7 krát.

Odstranění tohoto rozdílu mezi starými, tedy dříve přiznanými, důchody z nižších mezd a novějšími důchody lze nejnázne tak, že se podle věkové hranice příjemcům důchodů zvýší jednorázově jejich důchod např. o 1000 Kč. Tak se to také stalo v roce 2019. Dnes se navrhuje omezit dynamiku důchodů tak, že se znovu vrátíme i k pravidlu jedné třetiny růstu reálných mezd. To ovšem zrychlí zaostávání důchodů za vývojem mezd.

V souvislosti s valorizací je ještě jeden zajímavý moment. Často se navrhuje, aby se starobní důchody zvyšovaly o stejnou částku všem, nikoli tak, jak je to dosud určitým procentem. Při tomto propočtu se v podstatě zachovává poměr mezi většími a nižšími důchody. Naproti tomu zvyšovat všechny důchody stejnou částkou znamená, že by postupně došlo ke zmenšení rozdílů mezi vyššími a nižšími důchody. Pak by to znamenalo, že vlastně ani není důležité, kolik lidí platí sociální pojištění, protože nakonec budou mít všichni téměř stejně. Je také jasné, že tato úprava by vyhovovala právě těm, kteří platí sociální pojištění z nízkých příjmů.

Závěrem jednu obecnější poznámku. Důchodová reforma se dnes skloňuje jako jakýsi kouzelný prostředek, který vyřeší jak budoucnost, tak minulost, a jejím výsledkem budou vyšší důchody a všichni se budou mít dobře – hlavně však nebude to nic stát a pokud by to mělo něco stát – pak si přece všichni utáhneme opasky...

Takto chápat onu reformu není dobré. Podle mého soudu by korekce stávajícího průběžného systému měla probíhat kontinuálně menšími změnami parametrů důchodů. Důchodová reforma by měla být „odpolitizována“, což je primární požadavek, který je však – upřímně řečeno – nesplnitelný. Proto nechť je alespoň prováděna soustavně a postupnými kroky a nikoli tak, že se slibuje všechno přeorat a začít z čistého stolu. Prostě na reformu důchodu je nutno jít – jak říká klasik „mírným pokrokem v mezích zákona“.

Zdroje

České noviny (15. září 2022). *Saldo systému penzí se beze změn dostane podle NRR na 4 pct HDP*. <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/saldo-systemu-penzi-se-beze-zmen-dostane-podle-nrr-na-4-pct-hdp/2257253>.

MF ČR (2021). *Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2021*. https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Statni-zaverecny-ucet_2021_Priloha-C.pdf.

MF ČR (19. listopadu 2020). *OECD zhodnotilo český důchodový systém*. <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/oecd-zhodnotilo-cesky-duchodovy-system-39947>.

Úřad Národní rozpočtové rady (2020). *Mezinárodní komparace výše veřejných výdajů na důchodový systém*. https://unrr.cz/wp-content/uploads/2020/01/Informa%C4%8Dn%C3%AD-studie-Mezin%C3%A1rodn%C3%AD-srovn%C3%A1n%C3%AD-d%C5%AFchody_003p.pdf.

Veselíková, V. (16. listopadu 2016). *Pracující důchodce: Jak si práci v penzijním věku zvýšit důchod*. Peníze.cz. <https://www.penize.cz/starobni-duchod/317880-pracujici-duchodce-jak-si-praci-v-penzijnim-veku-zvysit-duchod>.

Vláda České republiky (2018). *Programové prohlášení vlády*. <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/>.

Žďárský, K. (26. února 2022). *Spravedlivé důchody mužů a žen?* Časopis Argument. <https://casopisargument.cz/?p=27785>.

Autor



JAROSLAV UNGERMAN

Analytik

Jaroslav Ungerma n je vystudovaným ekonomem. Působil jako poradce premiérů pro ekonomickou strategii, také byl poradcem ministra průmyslu a obchodu a ministra financí. Působí jako místopředseda dozorčí rady Exportní garanční a pojišťovací společnosti. Pracoval řadu let ve státní správě a v bankovníctví a v minulosti také učil na Vysoké škole ekonomické v Praze. V současné době je ekonomickým poradcem Andreje Babiše.

Vydavatel



INSTITUT PRO POLITIKU A SPOLEČNOST

Posláním Institutu je zkvalitňování českého politického a veřejného prostředí prostřednictvím profesionální a otevřené diskuse a vytvoření živé platformy, která pojmenovává zásadní problémy, vypracovává jejich analýzy a nabízí recepty pro jejich řešení formou spolupráce expertů a politiků, mezinárodních konferencí, seminářů, veřejných diskuzí, politických a společenských analýz dostupných celé české společnosti. Jsme přesvědčeni, že otevřená odborná diskuse a poznání podstaty a příčin jednotlivých problémů jsou nutným předpokladem jakéhokoli úspěšného řešení problémů současné společnosti.



Martinská 2, 110 00 Praha 1



+420 602 502 674



www.politikaspolecnost.cz



office@politikaspolecnost.cz