



Červenec 2023

# PENZIJNÍ REFORMA PRO TŘETÍ TISÍCILETÍ, NEBO POUZE DO PŘÍŠTÍCH VOLEB?

*Martin Zeman*

Fokus české veřejné diskuse je opět zaměřený na důchodovou reformu v České republice. Pětikoalice předložila balík opatření, která se dají více považovat za parametrické úpravy současného stavu než důchodovou reformu. Kabinet Petra Fialy navrhuje jednak zvýšení minimální potřebné doby pojištění pro nárok na předčasný důchod, přísnější penalizace předčasných důchodů a změny v systému valorizace. Současně vláda předložila změny doplňkového penzijního spoření.

V poslední době, ostatně jak to již bývá pravidelným zvykem v České republice, jsme svědky více či méně odborných diskuzí nad potřebou a nevyhnutelností reformy penzijního systému. Tato diskuse se dostává do centra pozornosti, a to na jedné straně u ekonomů a na straně druhé i u politické reprezentace. Názor většiny populace, ať už její aktivní části nebo důchodců, moc slyšet není.

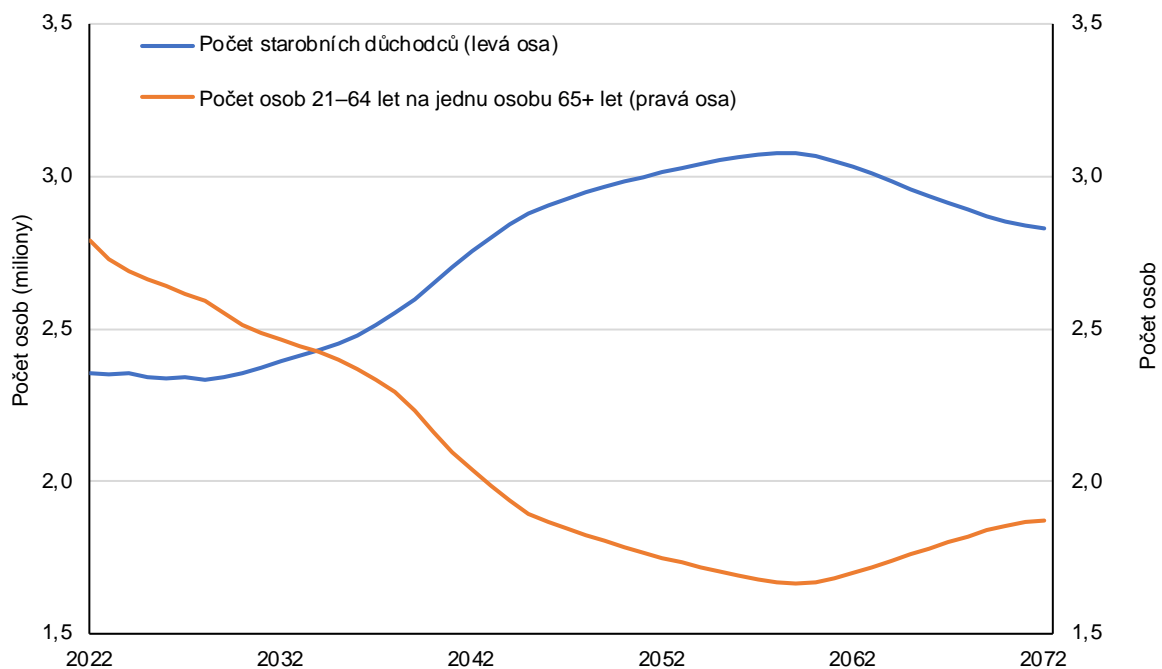
Populace v ekonomicky vyspělých zemích zpravidla stárne. To je zcela objektivní fakt. Tento vývoj ovlivňují dva hlavní jevy. Na jedné straně to je prodlužování délky dožití, která souvisí s ekonomickým blahobytem v zemi. Stárnutí populace je však také ovlivněno i snižováním porodnosti, přičemž k tomuto jevu taktéž dochází zpravidla v ekonomicky vyspělejších zemích. Výrazné snížení porodnosti z mnohočetných rodin na rodiny o dvou dětech zpravidla historicky vždy následovalo, když byly splněny dvě základní podmínky. Jednak muselo dojít k snížení dětské úmrtnosti a současně bylo nezbytné, aby děti přestaly být fakticky “penzijním zabezpečením” svých rodičů. Právě zavedení státních penzijních systémů bylo jednou z hlavních příčin transformace rodin z mnohočetných na nízko početné ve 20. století. Zavedení průběžných penzijních systémů ve svém důsledku vytvořilo v dlouhém období problém jejich samotné udržitelnosti.

Aktuální porodnost zemí západní civilizace stagnuje dlouhodobě pod úrovní udržitelnosti a změny v penzijním systému jsou od přelomu 20. a 21. století mimořádně aktuálním tématem. Při komparaci s ostatními reformami je ta důchodová v mnoha ohledech odlišná, protože opatření jsou kvantitativně zcela jiného řádu a časový horizont je několik následujících generací.

Dnes probíhající veřejná diskuse moderovaná v České republice pětikoalicí skutečnou reformou není. Ze zatím publikovaných a projednaných materiálů vyplývá, že jde jenom o parametrickou úpravu, která primárně dopadne na současné důchodce.

Pokud bychom mluvili o opravdové penzijní reformě, je třeba se zaměřit na základní problém, a to je demografie. Počet obyvatel v Česku sice mírně narůstá, za první kvartál roku 2023 podle posledních údajů od ČSÚ (2023) dokonce o 25 tisíc, ale tento přírůstek je čistě důsledkem kladného salda zahraniční migrace. Přirozená obměna obyvatelstva se zhoršuje. V roce 2023 pokračuje meziroční pokles porodnosti, přičemž za první kvartál se meziročně narodilo o 11 % dětí méně. Dnes je již relativně zřejmé (demografické predikce bývají – tedy pokud nás nezasáhne světová pandemie nebo migrační vlna – relativně přesné), že počet obyvatel nad 65 let má kulminovat okolo roku 2058, kdyby jich mělo být přibližně 3,1 milionů. Přičemž na konci 60. let tohoto století podíl obyvatelstva ve věku 21–64 roků na jednoho občana nad věk 65 let klesne až na 1,66 (NRR, 2022). To ve svém důsledku bude znamenat, že klesající počet obyvatel v aktivní části populace bude muset v rámci českého penzijního systému financovat rostoucí počet příjemců starobních důchodů.

**Graf 1:** Demografická predikce



**Zdroj:** NRR, 2022

Tedy samotná mechanická úprava základních parametrů má nejen významné politické limity, ale taktéž ji nejde považovat za perspektivní dlouhodobé řešení. Samotné prodlužování délky dožití totiž nekoreluje s vývojem délky dožití ve zdraví. Je teoreticky možné částečně posouvat věk odchodu do penze, ale v této chvíli se lze realisticky o měsících maximálně několika málo let. Obdobně růst efektivity práce a bohatství ve společnosti sice vytváří větší finanční zdroje na financování důchodů, ale vzhledem k tomu, že se kvalita života penzistů vždy poměruje s kvalitou života aktivní části populace (náhradový poměr), a ne s minulými generacemi důchodců, nelze považovat růst produktivity za řešení problému demografie.

Je zřejmé, že jistá verze důchodové reformy je v České republice zcela nezbytná. Její konkrétní podoba se však hledá těžko. Neexistuje jasný konsensus v rámci odborné veřejnosti o preferenci některé varianty. Za často diskutovanou variantu reformy aktuálního průběžného systému bývá zmiňovaný kapitálový systém financování penzí. Ten je založený na individuálních úsporách, které si aktivní část populace vytváří po dobu svého pracovního života, přičemž tyto prostředky jim budou vytvářet zabezpečení v době jejich penze. Problém tohoto systému bývá často zjednodušený na problém transformace z průběžného do kapitálového systému a s tím spojených nákladů. To znamená, že by na jednu generaci dopadla potřeba vytvoření dostatku finančních prostředků na svou penzi a současně by musela dokázat zabezpečit průběžný systém financování právě probíhajících výplat penzí. Pokud ke změně systému mělo dojít, byl posledním vhodným momentem přelom milénia, kdy ještě demograficky silné generace měly poměrně daleko do penze, příjemců důchodů bylo podstatně méně než dnes, plátců více a nejsilnější ročníky měly čas přizpůsobit svou životní strategii jiným podmínkám pro pobírání penzí. Současně byly k dispozici mimořádné příjmy (jako ty privatizační), které měly být použity na takto mimořádné výdaje.

Transformace však zdaleka není jediným problémem, který souvisí s kapitálovým systémem. Ten může velice dobře fungovat v tržně konformních rozvinutých kapitalistických společnostech, které jsou dlouhodobě stabilní – typicky ve Spojených státech amerických. Česká republika ale mezi takové země

nepatří. Od dob Československa není generace, která by v případě fungování kapitálového systému teoreticky nepřišla o své úspory, a to ať už v důsledku měnové reformy, změny politického systému, války či například dnešní pádivé inflace. Dlouhodobé individuální spoření se tedy nedá pokládat v žádném případě za bezproblémové neboli kouzelné řešení.

## Dnešní návrhy pětikoalice

Je zřejmé, že dnes nedochází k reformní úpravě, ale k parametrickému posunu. Hlavním deklarovaným cílem tohoto snažení je snížení finanční zátěže veřejných financí, a to prostřednictvím snížení výdajů penzijního systému. Druhým deklarovaným paralelním cílem je odstranění problematických právních aspektů legislativních problémů identifikovaných v období pádivé inflace.

Zatím pětikoalice navrhla změny v oblasti:

- **Zvýšení minimální potřebné doby pojištění pro nárok na předčasný důchod**

Pětikoalice v novele navrhuje prodloužit potřebnou dobu pojištění pro vznik nároku na předčasný důchod relativně skokově, a to o 5 let. Minimální doba pojištění pro nárok na předčasný důchod má být navýšena ze 35 let alespoň na 40 let doby pojištění (MPSV, 2023). Toto opatření výrazněji neovlivní současnou generaci. Většina aktivní populace v předdůchodovém věku dnes totiž má odpracováno více než je požadovaných 40 let. Bude to mít však významné dopady pro mladší ročníky. Ty totiž nastupují v důsledku průměrně delší doby studia do pracovního procesu výrazně později. V případě, že by nedošlo k parametrickým změnám tohoto předloženého návrhu v budoucnu, je navýšení minimální doby pojištění faktickým zvýšením věku odchodem do penze. Například student medicíny končící školu ve svých 26 letech se i v případě, že se po skončení studií nestane ani měsíc nezaměstnaným, splní podmínku odpracovaných 40 let až ve svých 66 letech. Zájemci o doktorské (Ph.D.) programy jsou na tom ještě hůře.

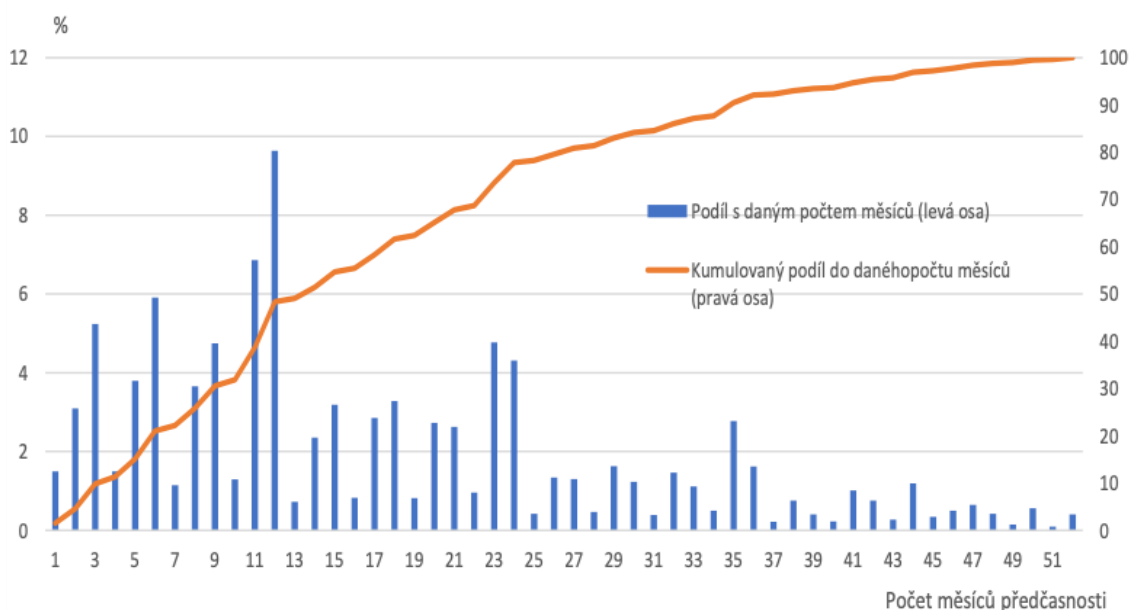
- **Zkrácení maximální doby pro odchod do předčasného důchodu**

Pětikoalice současně upravuje a zkracuje maximální rozsah předčasného odchodu do důchodu na 3 roky (MPSV, 2023). V současnosti totiž zhruba 1/3 žadatelů chtěla do penze předčasně. To vede k trvale kráceným starobním důchodům, které jsou často příčinou sociálních výdajů pro jiné sociální systémy státu. Většina penzistů ohrožených rizikem příjmové chudoby jsou v České republice příjemci trvale krácených předčasných starobních důchodů.

Předčasné odchody z trhu práce z pohledu veřejných financí vedou k výpadku inkasa daně z příjmu fyzických osob a odvodů, ale taky ke sníženému inkasu DPH a spotřebních daní v důsledku snížené spotřeby. Navíc se penzisti stávají státními pojištěnci veřejného zdravotního pojištění, což vede také ke zvýšení výdajů státního rozpočtu.

Toto zkrácení doby se tedy může zdát relativně rozumným krokem v současné situaci. Je také potřeba si uvědomit, že tato penalizace může mít negativní dopad na tu část populace, která je dnes již v předdůchodovém věku. V důsledku zkrácení maximální doby pro odchod do předčasného důchodu se zhorší jejich postavení vůči zaměstnavateli, případně v situaci neočekávaného opuštění zaměstnání bude výrazněji sankcionována.

**Graf 2:** Podíl osob, kterým byl přiznán předčasný starobní důchod podle doby předčasnosti

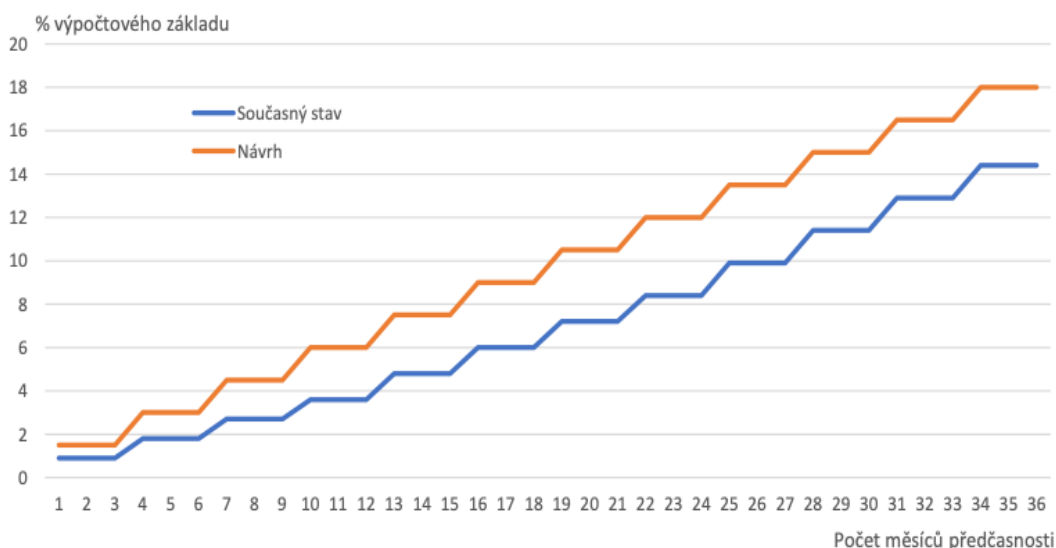


**Zdroj:** MPSV, 2023

- **Penalizace předčasných důchodů**

Zpřísnění penalizace koeficientu krácení za předčasnost také přináší relativně významnou pobídku k aktivnímu setrvání na trhu práce až do momentu standardního odchodu do penze. Každé započaté 90denní období předčasného odchodu do penze má být dle návrhu vlády penalizované částkou odpovídající vždy 1,5 % výpočtového základu (MPSV, 2023).

**Graf 3:** Míra krácení předčasného starobního důchodu podle doby předčasnosti



**Zdroj:** MPSV, 2023

- **Valorizace předčasných důchodů**

Podle předloženého návrhu by již neměly být valorizovány procentní výměry trvale krácených starobních penzí, a to po dobu kdy jsou vypláceny před dosažením standardního důchodového věku

(MPSV, 2023). Toto opět sníží motivaci k odchodům občanů do předčasných důchodů. Současně však jde o řešení nežádoucí situace, kdy v období pádivé inflace docházelo k situacím, kdy byly nelogicky předčasné penze v důsledku mimořádné valorizace vyšší než ty řádné.

- **Valorizace důchodů**

Změna valorizace důchodů je nejzásadnějším opatřením tohoto balíčku. Skládá se ze tří základních úprav systému (MPSV, 2023).

Dosud byly pro valorizaci důchodů používány dva indexy – spotřebitelských cen a životních nákladů domácností důchodců. Ty sloužily k určení míry zvyšování penzí na základě inflace a růstu nákladů na život. Valorizace byla kvantifikovaná vždy na základě toho indexu, který byl vyšší. Podle předložené novely bude využíván pouze index životních nákladů domácností důchodců. Ten se zaměřuje specificky na náklady, které důchodci mají, a má sloužit k lepšímu odrazu jejich skutečných potřeb (Zeman, 2023).

Druhou změnou je výrazné snížení zápočtu reálné mzdy. Z aktuálního započtení do valorizace důchodů poloviny růstu reálné mzdy se přistupuje k zohlednění pouze jedné třetinu tohoto růstu. Jde tedy o faktický legislativní návrat před rok 2018. Nižším započtením růstu reálné mzdy do valorizace důchodů bude v budoucnu docházet k rozevírání nůžek životní úrovně mezi lidmi v důchodu a lidmi, kteří stále aktivně pracují.

Třetí navrhovanou úpravou je zrušení valorizace v mimořádném termínu (v důsledku inflace) a její náhrada nově definovaným přídatkem k důchodu. Přičemž nově bude v období vyšší inflace započteno jenom 60 % růstu cen oproti aktuálnímu zohlednění plné výše inflace. Navíc reakce na inflaci je v lhůtě 5 měsíců od splnění definované inflační podmínky, ale současně nejdříve v červenci daného roku.

- **Změna doplňkového penzijního spoření**

Tento návrh není součástí tzv. balíčku “důchodové reformy”, ale relativně významně zasahuje do designu doplňkového penzijního spoření. Mimo jiné předkládá nový typ investičního penzijního fondu, který bude uplatňovat méně přísnou regulaci týkající se poplatků a investiční strategie. To umožní investovat do tzv. alternativních aktiv. Cílem je tedy možnost navýšit případnou výnosnost třetího penzijního pilíře, která v současné době nepokryje ani inflaci. Taktéž dochází k úpravě hranice maximálního a minimálního příspěvku potřebného k vyplacení státního příspěvku. Spodní hranice se zvyšuje z 300 Kč na 500 Kč a horní hranice se zvyšuje z 1000 Kč měsíčně na 1700 Kč. Navíc pětikoalice stanovuje výši státního příspěvku na 20 % příspěvku účastníka (MPSV, 2023).

## **Pár myšlenek k diskuzi**

Pokud diskutujeme skutečnou penzijní reformu, mluvíme o zcela zásadní úpravě systému, který nemůže být tvořen bez celospolečenské diskuze. Účelem takové debaty nemá být představení nových možností reformy, ani snaha o vymyšlení kouzelného bezbolestného řešení. Jejím účelem by mělo být představení veřejnosti jednotlivých návrhů řešení s konkrétními náklady všech variant. K provedení takto zásadní reformy by byla vhodná nejen shoda mezi stranami napříč politickým spektrem. Vzhledem ke kvantitativnímu rozsahu skutečné důchodové reformy a vzhledem k časovým dopadům takto zásadní změny by bylo relevantní využít institutu referenda. Celostátní referendum by vytvořilo i pro politickou reprezentaci dostatečně silný mandát k provedení takto zásadní a dlouhodobé změny.

V případě pokračování v parametrických úpravách se jeví jako mimořádně důležitá snaha zvýšit motivaci té části populace, která již překročila důchodový věk, k dobrovolnému setrvání

na trhu práce. To by pomohlo nejen veřejným financím, ale také zvýšení kvality a vyšší spokojenosti se životem u starší generace. Zde je však nevyhnutelná aktivní úloha státu, který musí zvyšovat motivace zaměstnavatelů (veřejného, ale i soukromého sektoru) o pracovní sílu vyšších ročníků. Aktivní činnost úřadů práce je při tom zcela nevyhnutelná. Současné generace, které se nacházejí v období před odchodem do starobního důchodu, mají zcela jistě odlišné představy o formě trávení svého volného času v tomto období. Dá se tedy očekávat jejich vyšší zájem o různé formy pracovního poměru i po 65. roku života.

Současně je taktéž nevyhnutelné přesvědčit současné třicátníky a mladších k tomu, aby aktivně využívali třetí pilíř. Motivovat je lze prostřednictvím státních příspěvků. Stát může využívat systém veřejného školství nebo média veřejné služby ke zvyšování finanční gramotnosti.

Jednou z možností je taktéž zavedení systému progresivního důchodového připojištění, kdy by byly sazby státního příspěvku na minimální a maximální úrovni odstupňované dle věku zaměstnance. Zatímco například mezi 25. a 34. rokem by měla být motivace vytvářet úspory primárně založená na základě dozdělování, ve vyšších letech života by mohla být spojena s příspěvkem státu a například v posledních 10 letech před odchodem do důchodu by účast v tomto pilíři mohla být povinná nebo by došlo k odklonění části příspěvku z průběžného systému do třetího pilíře apod. Systém progresivního důchodového připojištění má jednu zjevnou výhodu, a to, že odvody jsou téměř okamžitě přerozdělovány a nehrozí tak jejich znehodnocení v čase.

Dnes je zřejmé, že důchodová reforma, která bude předložena kteroukoliv vládou, je ve třetím tisíciletí a v situaci stále se měnící demografie, měnících se životních stylů a standardů a v dynamicky se rozvíjející společnosti spíše neustálým procesem postupné transformace a parametrických změn, než nalezení konkrétního bodu, který by byl stálým a neměnným stavem.

## Zdroje

- ČSÚ, 2023 - Pohyb obyvatelstva—1. Čtvrtletí 2023. Pohyb obyvatelstva - 1. čtvrtletí 2023. <https://www.czso.cz/csu/czso/ci/pohyb-obyvatelstva-1-ctvrtleti-2023>
- NRR, 2022 - Zpráva NRR o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí 2022. Národní rozpočtová rada. <https://www.rozpocetvarada.cz/publikace/zprava-o-dlouhodobu-udrizitelnosti-verejnych-financi-2022/>
- MPSV, 2023 - Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, důvodová zpráva. (2023). <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCQYHCQNE/KORNCQYP638C>
- Zeman, 2023 - Nevyrovnaná inflace—Růst cen u českých důchodců. Institut pro politiku a společnost. <https://www.politikaspolecnost.cz/analyzy/nevyrovnana-inflace-rust-cen-u-ceskych-duchodcu/>



## Autor



### MARTIN ZEMAN

#### Analytik

Martin Zeman vystudoval Národohospodářskou fakultu a Fakultu podnikohospodářskou na Vysoké škole ekonomické v Praze. Na VŠE také obhájil svou dizertační práci. Odborně se zabývá hospodářskou politikou, fiskální politikou a veřejnými financemi. Je autorem několika odborných článků, vystupuje na mezinárodních konferencích a publikuje komentáře v médiích. Několik let působil jako poradce ministryně a také v dalších institucích zabývajících se veřejnými financemi.

## 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](http://www.politikaspolecnost.cz)



[office@politikaspolecnost.cz](mailto:office@politikaspolecnost.cz)