

Používáte nástroj pro blokování reklamy. Příjmy z reklamy umožňují naši existenci. Podpořte nás a nástroj pro tento web vypněte ([návod](#)). Nebo si pořídte předplatné a reklama se vám nebude zobrazovat. ([E-shop](#))

Obtěžuje vás reklama?

[Předplatitelům ji nezobrazujeme.](#)

[Společnost](#) • [Externí hlasy](#)

# Důchodovou komisi už (zase) máme, teď jen ty reformy

## Místo penzijní reformy dělá Česko pravý opak

Ondřej Schneider

12. 11. 2019

O tom, že český důchodový systém není dobře připraven na budoucnost, dnes již nikdo nepochybuje. Demografové z Evropské komise i Českého statistického úřadu odhadují, že nás bude pomalu ubývat až na 10 milionů po roce 2050, ale hlavně budeme o hodně starší. Počet Čechů starších 65 let se do roku 2050 zvýší o 50 procent na 3 miliony, ale počet lidí v aktivním věku se sníží o 20 procent na 5,4 milionu. Podle odhadů Národní rozpočtové rady to znamená, že v této nepřiliš vzdálené budoucnosti budou jednoho důchodce podporovat méně než dva lidé v produktivním věku, nikoli více než tři jako dnes.

A v takové situaci budou finanční náklady současného systému neudržitelné. Je samozřejmě možné systém stabilizovat úpravou parametrů, ale aritmetika je nekompromisní: buď se budou důchody snižovat, nebo budou výrazně stoupat daně (alias sociální příspěvky). Obě úpravy budou bolet a politicky budou velmi obtížně prosaditelné, protože důchodci budou největší organizovanou voličskou skupinou.

Racionálně uvažující vláda s dlouhodobým výhledem by se měla snažit tuto blížící se kalamitu odvrátit - nebo alespoň zmírnit. Bohužel, pro poslední české vlády vedené napřed sociální demokracií a nyní hnutím ANO jakoby taková dlouhodobá strategie neexistovala. Založila se sice Komise pro spravedlivé důchody, ale její návrhy bohužel doposud vedly pouze k zvyšování výdajů důchodového systému. Komise tak možná zmírní některé dnešní nerovnosti, ovšem jen za cenu zvyšování již tak obrovské nespravedlnosti systému vůči mladším generacím.

Fungování Komise pro spravedlivé důchody tak působí spíše jako zastírací manévr pro vládu, která mezitím svými rozhodnutími oslabuje dlouhodobou udržitelnost důchodového systému. Už v minulém volebním období vláda zrušila dobrovolný pilíř

důchodového spoření a v roce 2017 znovu stanovila pevný věk odchodu do důchodu na 65 let místo dalšího prodlužování. Kabinet sice slíbil, že věk do odchodu bude pravidelně revidovat, ale v září potvrdila hranici 65 let, přestože všechny analýzy ukazují, že je to neudržitelné.

Vláda také opakovaně indexovala důchody nad zákonem stanovenou hranici: napřed kompenzovala nižší valorizaci v letech po recesi v letech 2009 a 2013, v (předvolebním) roce 2016 se důchody zvyšovaly jednorázovým příspěvkem 1 200 Kč a v roce 2020 bude průměrný důchod zvýšen o 900 Kč, tedy zhruba o sedm procent. Do konce roku 2021 pak plánuje vláda zvýšit průměrný důchod na 15 000 Kč měsíčně. Výdaje na důchody tak budou v roce 2021 v důsledku těchto „mimořádných opatření“ zhruba o 30 miliard Kč (0,4 % HDP) vyšší, než by tomu bylo, kdyby se kabinet striktně držel zákona.

### **Nesnesitelná lehkost odkládání**

Dobré výsledky důchodového systému v několika posledních letech, především dvaceti-miliardový přebytek v loňském roce, vyplývají z mimořádného růstu české ekonomiky a rekordně nízké nezaměstnanosti. Pokud ovšem sečteme výsledky od roku 2004, vyjde nám, že státní rozpočet musel dotovat důchodový systém téměř třemi sty miliardami korun, tedy zhruba šesti procenty loňského HDP. A co je nejdůležitější, nedávné změny českého důchodového systému nejen oslabily jeho střednědobou udržitelnost, ale odstranily také některé jeho stabilizační prvky, takže potenciální budoucí úpravy budou politicky citlivější, a tedy méně účinné.

Varující je i fakt, že změny provedené od roku 2016 byly v protikladu k tomu, jak se důchodové systémy mění ve většině zemí EU. Zatímco česká vláda snížila (budoucí) zákonný věk odchodu do důchodu, většina zemí EU tuto hranici od roku 2009 zvyšovala (nejvýraznější výjimkou je Polsko, které v roce 2017 věk odchodu do důchodu snížilo). V některých případech (Řecko, Švédsko, Francie a Finsko) byl věk odchodu do důchodu zvýšen výrazně - o dva nebo více roků. A všechny země EU s výjimkou Lucemburska a Švédska počítají i s dalším zvyšováním věku odchodu do důchodu. Většina zemí EU také zpřísnila požadavky na předčasný odchod do důchodu, aby se zmenšil rozdíl mezi skutečným (efektivním) a statutárním věkem odchodu do důchodu. Některé země dokonce zrušily pojem zákonného věku úplně (například Švédsko, kde je věk odchodu do důchodu flexibilní).

Česká vláda se vydala opačným směrem než většina evropských zemí i při indexaci důchodů. Řada zemí EU postupně zpřísňuje indexaci a zvyšuje důchody buď jen podle inflace (Francie, Belgie a Portugalsko) nebo podle kombinace růstu mezd a inflace (Řecko, Chorvatsko, Rumunsko a Finsko). Budoucí důchody se také snižují pomocí nižších koeficientů pro výpočet důchodu v závislosti na počtu odpracovaných let (Řecko, Itálie, Lucembursko, Rakousko, Slovensko), nebo nepřímo prodloužením minimální doby nutné pro dosažení plného důchodu.

Jedním z nejdůležitějších rysů důchodových reforem v Evropě v posledním desetiletí bylo zavedení automatických stabilizačních mechanismů, přizpůsobujících klíčové

parametry důchodů demografickým změnám. V současnosti používá devět zemí EU nejjednodušší stabilizační mechanismus, který česká vláda zrušila v roce 2016, tj. automatickou úpravu věku pro odchod do důchodu s ohledem na střední očekávanou délku života (Itálie od roku 1995 a později ve Finsku, Portugalsku, Řecku, Dánsku, Nizozemsku, Slovensku, na Maltě a Kypru). Jiné podobné opatření spočívá v propojení důchodové dávky s délkou života (Lotyšsko, Polsko, Švédsko, Francie, Španělsko, znovu Itálie, Finsko a Portugalsko).

Nejdůkladnější, automatizované a od politického procesu oddělené vyrovnávací mechanismy, které by měly zaručit finanční udržitelnost důchodového systému, existují od roku 1998 ve Švédsku (snížená indexace v případě, že je důchodový systém v deficitu), v Německu od roku 2004 (sazba příspěvku i indexace důchodů jsou automaticky upravovány tak, aby byla zákonná sazba důchodového systému v rovnováze), ve Španělsku od roku 2013 a v Litvě od roku 2017 (snížená indexace). Lze tedy říci, že více než polovina členských zemí EU používá k řízení rostoucích výdajů na důchodový systém určitou formu stabilizačního mechanismu. Česká republika takový mechanismus naopak nedávno odstranila a tváří se, že nadcházející krize důchodového systému se jí netýká.

### **Reforma není nemožná**

Ve skutečnosti budeme samozřejmě nuceni důchodový systém důkladně reformovat. Důchody ovšem neexistují ve vzduchoprázdnu, jejich fungování závisí na pružnosti trhu práce, na efektivitě vzdělávacího systému, na interakci s dalšími prvky sociálního a daňového systému a také na funkčnosti finančního trhu. Nestačí proto reformy důchodového systému, nutné budou i reformy v ostatních segmentech českého sociálního, daňového a finančního systému.

Pokud se ale zaměříme na důchodový systém samotný, lze přijít s několika reformními kroky poměrně rychle. Relativně snadné je účetní oddělení dvou částí veřejných důchodů – základní a procentní výměry. Základní důchod lze přesunout do obecného státního rozpočtu, protože nemá žádné pojistné opodstatnění a jeho funkcí je výhradně ochrana proti chudobě. Základní výměra, která od letoška činí 3270 korun měsíčně, je stejná pro všechny, nijak nezávisí na odvodech a nelze ji tedy označit za pojištění. Výdaje na ni vloni dosáhly 78 miliard korun, tj. 18 procent celkových výdajů na důchody.

Financování základní výměry z důchodového pojištění je spíše historická anomálie. Tyto výdaje by mohly být vyvedeny mimo důchodové pojištění a hrazeny z běžných daní. To by mělo výhodu v tom, že důchodový systém by se odlehčil a bylo by možné snížit odvody na důchodové pojištění. Na druhou stranu by takové opatření zatížilo státní rozpočet 78 miliardami nových výdajů. Ačkoliv jde o obrovskou sumu, jsou to “jen” čtyři procenta celkových výdajů státu v roce 2018 - a je to podstatně méně, než vláda vydává za různé dotace soukromým subjektům, včetně slev na železniční dopravě pro důchodce.

Návrh na přesun financování základní výměry ostatně připravuje i vládní důchodová komise. Ta dokonce hovoří o mnohem vyšší úrovni základního důchodu (podle předsedkyně komise Danuše Nerudové by měla být šest až deset tisíc korun měsíčně). To je ovšem zcela nereálné, neboť financování tak vysokého základního důchodu by přišlo na 150 až 250 miliard korun ročně.

Za druhé, měli bychom opět zavést automatický stabilizační mechanismus, který by zabránil eskalaci schodků a omezil by možnosti vlády manipulovat důchodovým systémem z politických důvodů. Nejjednodušší stabilizační mechanismus, který se v současné době používá v řadě zemí EU, představuje transparentní vazbu mezi střední délkou života a věkem odchodu do důchodu. Může mít například formu pevného počtu let v době očekávaného odchodu do důchodu. S tím, jak se tento věk prodlužuje, oddaloval by se i důchodový věk.

Ambicióznější reforma by přeměnila zásluhovou část důchodového systému na zdánlivě příspěvkový systém, kde by se odvody na důchodové pojištění evidovaly a také zhodnocovaly (podle koeficientu zvolené vládou), takže účastníci by stále věděli, jaké finanční prostředky mají na svém účtu. Konečný důchod by byl poté určen zůstatkem účtu v době odchodu do důchodu a vládou stanoveným důchodovým vzorcem. Tento systém známý pod zkratkou NDC (notional defined contributions - zdánlivě příspěvkový systém) funguje například ve Švédsku, Itálii nebo Norsku. Zlepšuje transparentnost důchodového systému a motivuje k zapojení do oficiálního trhu práce, nemění však zdroj financování veřejných důchodů. Důchody se nadále vyplácejí z odvodů, neexistují žádné úspory ani akumulovaný kapitál. Horší demografická situace znamená také nižší důchody. Přiměřenou úroveň příjmů ve stáří proto mohou zajistit jen větší finanční zdroje, který sám systém NDC neumí a nemůže vygenerovat

Dodatečné finanční zdroje mohou přijít buď od státu, nebo ze soukromých zdrojů. Vyšší finanční příspěvky ze strany státu by nutně vedly k vyšším daním, a měly by tak negativní dopady na trh práce. Nejschůdnější je proto vyšší účast soukromých úspor. Současný dobrovolný systém důchodového připojištění s počtem téměř 4,5 milionu účastníků se však jeví jako příliš slabý a zároveň příliš nákladný. Průměrný příspěvek odpovídá částce méně než tři procenta platu, což je nedostatečné k vybudování přiměřených úspor pro odchod do důchodu. Vláda zároveň v roce 2018 utratila více než 7 miliard Kč na příspěvky k soukromému důchodovému připojištění, což znamená, že se spíše než o doplněk důchodového systému jedná o velmi nákladný program pobídek k úsporám.

Alternativou ke stávajícímu dobrovolnému programu by měl být standardní spořicí program typu „opt-out“, ve kterém by měl každý nový účastník trhu práce otevřený spořicí účet u státní autorizované instituce, případně u veřejného subjektu nebo u licencovaného soukromého správce aktiv. Spořicí účet lze uspořádat několika způsoby. Jednou z možností je švédská varianta, kdy několik správců soukromých fondů soutěží o příspěvky, ale neznají identitu klientů, což vede k podstatnému omezení marketingových nákladů. Novozélandský Kiwisaver zase umožňuje účastníkům zvolit si výši příspěvků mezi 3 a 10 procenty mzdy. Takový systém lze



doplnit státní dotací na prvních pět let účasti, kdy by příspěvky byly hrazeny státem a teprve po úvodním období by se přesunuly na účastníka. Účastníci by měli právo odhlásit se ze systému, ale mohli by také nastavit své příspěvky nad zákonné minimum.

Zavedení veřejně spravovaného a regulovaného spořicího pilíře by pomohlo zmírnit očekávaný pokles důchodů z průběžného pilíře. Pečlivý návrh spořicího pilíře by také mohl rozptýlit některé obavy, které poznamenaly reformy v roce 2013. Konkrétně by to odstranilo nebo zmírnilo obavy z nevhodného dlouhodobého řízení aktiv, protože veřejný dohled by zaručoval bezpečnost investic (před rizikem podvodu, nikoli tržním rizikem). Lze si například představit, že prvních pět let účasti, kdy stát příspěvky dotuje, by byli účastníci automaticky zařazeni do státem (centrální bankou, například) spravovaného fondu. Vytvoření dostatečných úspor pro budoucí důchodce je dlouhodobý proces, ale Česká republika má jen málo dalších možností, pokud chce zabránit chudobě budoucích generací důchodců. Zatím děláme kroky, které přicházející problémy spíše zvětšují, a zakládáme jednu komisi za druhou, abychom si mohli namlouvat, že vše máme pod kontrolou.

*Autor působí na FSV UK a je konzultantem Světové banky, téma penzijní reformy sleduje dlouhodobě*

*Text vychází ze studie Důchodová reforma: Možnosti a úkoly, která vyšla v publikaci Ekonomika, politika a Evropa (Tungul et al. 2019), vydanou TOPAZ ve spolupráci s WMCES a KAS*