

VALORIZACE A KRÁCENÍ STAROBNÍCH DŮCHODŮ INDEXATION AND REDUCTION OF OLD AGE PENSIONS

Jaroslav Vostatek

Abstrakt

Článek doplňuje autorův návrh na technickou důchodovou reformu o výsledky analýzy systémů valorizace a krácení starobních důchodů. Za základní obecný problém českého „důchodového pojištění“ autor pokládá netransparentnost a nesrozumitelnost systému nejen pro běžné klienty, ale i pro politiky. Proto doporučuje rozdělit celou reformu do dvou kroků: na malou a velkou reformu. Malá (technická) důchodová reforma by se soustředila na jednoduchou, leč zásadní racionalizaci základní a procentní výměry starobního důchodu. Velká důchodová reforma by měla vyústit do ucelené, paradigmatické reformy starobních, invalidních a pozůstalostních důchodů. Procentní výměra starobního důchodu by se stala samostatným penzijním pilířem sociálního pojištění, optimálně s konstrukcí rakouského penzijního konta, rovněž se samostatným systémem důchodového věku a valorizace a s podstatně kratší minimální dobou pojištění (5 let).

Klíčová slova: starobní důchod; zvyšování důchodů; krácení důchodů; pojistně-matematická analýza; důchodová reforma

Abstract

The article supplements the author's proposal for a technical pension reform with the results of the analysis of indexation systems and the reduction of old-age pensions. The author considers the basic general problem of Czech „pension insurance“ to be the non-transparency and incomprehensibility of the system not only for ordinary clients, but also for politicians. He therefore recommends dividing the whole reform process into two steps: a small reform and a major reform. The small (technical) pension reform would focus on the simple but fundamental rationalisation of the basic and percentage amounts of the pensions. The major pension reform would result in a comprehensive, paradigmatic reform of the old-age, disability and survivors' pensions. The percentage amount of the old-age pension would become an independent pension pillar of social insurance, optimally with the

construction of the Austrian pension account, also with a separate pension age and indexation system and a significantly shorter minimum insurance period (5 years).

Keywords: old-age pension; early and delayed retirement; actuarial analysis; pension reform

Úvod

Zvyšování veřejných penzí je dnes u nás primárně upraveno zákonem o důchodovém pojištění: základní výměra důchodu se přitom stanoví ve výši 10 % „průměrné mzdy“ pro daný rok, což je letos 4040 Kč měsíčně. Procentní výměra starobního důchodu je částečně závislá na předchozích výdělcích „pojištěnců“: uplatňuje se zde zásadní redukční hranice a zcela rozdílná pravidla zvyšování této části důchodu „v pravidelném termínu“ a „v mimořádném termínu“. Záměrem zákonodárce patrně bylo zvyšovat důchody podle relativně trvalých pravidel, nikoliv tedy nárazově (ad hoc), jak bylo zvykem např. v 80. a 90. letech minulého století. Mimořádné události v posledních dvou letech se promítly též ve dvou mimořádných termínech zvýšení procentní výměry důchodu v roce 2022: v červnu o 8,2 % a v září o 5,2 %. V pravidelném termínu od ledna 2023 se procentní výměra důchodů zvýšila o 5,1 % a u jednoho z rodičů též o výchovné 500 Kč. V pravidelném termínu od ledna 2022 se procentní výměry zvyšovaly o 1,3 % a mimořádně ještě o 300 Kč.

„Dvě mimořádné a jedna řádná valorizace v roce 2022 zvýšily procentní výměry důchodů o celkem 19,6 %. Naproti tomu tzv. redukční hranice a koeficient nárůstu všeobecného vyměřovacího základu, které jsou zásadní pro výši nově přiznávaných důchodů v roce 2023, vzrostly pouze o 3,6 %. Rozdíl 16 procentních bodů je výrazně vyšší, než by byla „penalizace“ za odchod do předčasného důchodu. Ta může činit maximálně 6 % z výpočtového základu, což se odráží ve snížení celého důchodu o přibližně 7 až 8 %“ (MPSV, 2022). Mimořádná inflace 2022 se výrazně promítla i v poptávce po předčasném vyměření starobních důchodů koncem roku 2022. MPSV (2022) dokumentovalo výhodnost předčasného odchodu do důchodu v průběhu roku 2022 ve srovnání s odchodem do řádného důchodu v roce 2023 na příkladě klientů s nárokem na „řádný“ důchod v únoru 2023, s dobou pojištění 46 let – viz tabulka 1. Např. (třeba i fiktivní) předčasný odchod do starobního důchodu o 1 kvartál vedl k trvalému zvýšení důchodu o 1885 Kč měsíčně (při průměrné valorizované mzdě 40 000 Kč).

Tabulka 1: Porovnání výhodnosti předčasného odchodu do důchodu o 1-4 čtvrtletí (Q) v průběhu roku 2022, ve srovnání s odchodem do řádného důchodu v roce 2023 (osobní vyměřovací základ 2022, důchody v Kč měsíčně)

OVZ 2022	1 Q	2 Q	3 Q	4 Q	2023
20 000	18 279	18 066	17 894	17 701	16 819
40 000	22 422	22 173	21 925	21 677	20 537
60 000	26 565	26 261	25 956	25 652	24 255

Pramen: MPSV (2022)

„Skutečnost, že je možné vydělat několik tisíc na předčasném odchodu do starobního důchodu u lidí, kterým vznikne nárok na starobní důchod v roce 2023, případně v roce 2024, je nepochopitelná, špatná a nespravedlivá vůči ostatním, kterým se blíží důchodový věk... Ještě závažnější je skutečnost, že žádost o předčasný důchod nemusí znamenat, že žadatel přestane pracovat. Může požádat o tzv. důchod bez výplaty. Není tedy nutné odejít ze zaměstnání, pokud si někdo chce ‚zafixovat‘ výši výhodnějšího důchodu odpovídajícího roku 2022. Tuto situaci mohou využít všichni, kdo chtějí jít v příštích dvou letech do starobního důchodu... Je to zásadní pochybení, které vnáší nespravedlnost do důchodového systému a zároveň zvyšuje jeho výdaje“ (Krása, 2022). Problém vyžaduje rychlé a efektivní řešení. Cílem této stati je toto řešení nastínit, v kontextu české i zahraniční penzijní politiky.

Zvyšování důchodů

Původně byla pro starobní a další důchody typická jejich neměnná výše – po celou dobu jejich vyplácení. Zvyšovat důchody nemělo velký význam, neboť ceny byly relativně stabilní, růst výdělků byl poměrně nízký (o jednu čtvrtinu za 30-40 let v období před první světovou válkou), sociální důchodové pojištění se vztahovalo na malý počet občanů a výplatní období bylo poměrně krátké (vysoký důchodový věk, nízká průměrná délka života, zvláště u dělníků). Ke zvyšování penzí za těchto okolností docházelo v podstatě pouze v důsledku válek, kdy se významně znehodnocovala měna.

Zejména po druhé světové válce se však podmínky změnilly – snižoval se důchodový věk, prodlužoval se průměrný lidský věk, rostla životní úroveň a také inflace. Významnou skutečností byl i růst výměry přiznávaných důchodů. Neměnná výše důchodů se stala neúnosnou. V tržních ekonomikách byly zavedeny různé systémy přizpůsobování důchodů – především v 50. a 60. letech.

Zvyšování důchodů může být prováděno třemi způsoby; jedná se o přizpůsobování:

- *ad hoc*, kdy se nárazově rozhodne o zvýšení důchodů včetně jeho konstrukce,

- *poloautomatické*, kdy zákon stanoví podmínky pro provedení zvýšení důchodů a případně i metodu zvýšení důchodů,
- *automatické*, kdy se důchody zvyšují v termínu a způsobem jednoznačně stanoveným v zákoně.

Z pohledu příjemců důchodů je nejučelnější automatické zvyšování důchodů. Poloautomatické zvyšování umožňuje vzít na zřetel i další okolnosti vývoje ekonomiky, což lépe vyhovuje fiskální politice, ovšem na druhé straně s sebou nese riziko „vládního selhání“. Automatické přizpůsobování důchodů se používá ve zhruba stejném počtu vyspělých zemí jako poloautomatické zvyšování. Podstatná jsou přitom kritéria zvyšování. Při automatickém zvyšování se v průměru příslušných zemí využívá ve stejné míře kritéria mezd a kritéria cen (zpravidla nikoliv v kombinaci). Naproti tomu v systémech s poloautomatickým zvyšováním převažuje kritérium cen.

V zemích, kde se provádí přizpůsobování penzí ad hoc, se často projevuje tendence omezovat toto přizpůsobování jen na nízké důchody, popř. tyto nízké důchody zvyšovat relativně více. To platilo i pro ČSSR – více či méně pravidelně bylo sice prováděno přizpůsobování již dříve přiznaných důchodů, přitom se však např. ti důchodci, kteří původně měli důchod na úrovni průměru nově přiznávaných důchodů, se dostali po 20 letech zvyšování svých důchodů na úroveň minimální výše důchodu těch penzistů, kteří neměli jiný příjem. Zaostávání „starých“ důchodů za nově přiznanými je označováno jako problém starodůchodců. Tento problém byl pro dřívější režim typický, vyvěral přitom nejen z celkové neefektivnosti celého systému, ale i z použití metody zvyšování důchodů ad hoc. Po revoluci byl problém starodůchodců u nás valnou měrou odstraněn, za cenu zvýšení veřejných výdajů.

Zásadní otázkou je, zda má být zvyšování důchodů v relativně stabilizovaných poměrech prováděno podle vývoje cen, nebo podle vývoje mezd. Konceptně zde jde o to, zda se penzisté mají podílet na růstu celkové životní úrovně, či nikoliv. Pokud upřednostníme přístup, že penze je produktem předchozí výdělečné činnosti důchodce, pak dospějeme k závěru, že není žádný zásadní důvod ke zvyšování její reálné úrovně. Ovšem pokud zdůrazníme, že důchod je či má být poskytován praceneschopným pojištěncům či spoluobčanům, pak by tento důchod měl odpovídat stávající životní úrovni – „dělili“ bychom se o ni s důchodci. První přístup je bližší výsluhové koncepci starobního důchodu, druhý přístup naopak invalidní koncepci. Vše souvisí i se způsobem financování důchodů – tvorba rezerv přináší úroky (doslova to platí jen v soukromém pojištění, např. v povinném smluvním

starobním pojištění) a zvýrazňuje individuální přínos a tím i nepotřebnost zvyšování důchodu podle vývoje mezd. Naproti tomu průběžné financování zvyšuje roli solidarity a tím i zvyšování důchodů.

Mayrhuber (2020) uvádí, že „zvyšování vyplácených penzí má rozdílný význam podle cílů důchodového systému: V „beveridgeovských systémech“ (Velká Británie, Irsko), které vidí hlavní úlohu zákonného starobního zabezpečení v zabezpečení minimální úrovně či odvrácení bídy, stojí v popředí udržení kupní síly penze. „Bismarckovské systémy“ (Rakousko, Německo atd.) se v zásadě naopak soustřeďují na myšlenku pojištění ... a usilují o zachování relativní příjmové pozice. Penze mají narůstat s výdělkem, podílet se na růstu blahobytu... Rakousko je přitom výjimkou, protože ve svém penzijním systému na bázi bismarckovského modelu zvyšuje vyplácené důchody zásadně podle inflace“ (Mayrhuber, 2020). Typické Rakušany to ale příliš netrápí, protože při celoživotní výdělečné činnosti jejich vyměřený důchod představuje modelově 80,1 % předchozího průměrného výdělku (Mayrhuber, 2020). Je to též důvodem pro rozsáhlé využívání předčasných odchodů do důchodu, protože již mají „vyděláno“. Často se říká, že Rakousko je země předčasných penzistů (Land der Frühpensionisten). Ostatně: podle mezinárodní konvence má k udržení předchozí životní úrovně principiálně stačit čistý náhradový poměr 65-70 % předdůchodových příjmů (po zdanění). Pro srovnání: český náhradový poměr je menší: v roce 2020 sice činil 66,3 % (z čisté průměrné mzdy), zrušení zdanění superhrubé mzdy od roku 2021 však vedlo k jeho snížení na 61,5 %; zavedení výchovného na dítě od letošního roku se pak do modelového výpočtu (1 dítě) promítá ve zvýšení čistého náhradového poměru na 63,2 % z čisté průměrné mzdy (vlastní výpočty z oficiální „průměrné mzdy“).

V praxi bude vždy konstrukce zvyšování důchodů spjata s ostatními otázkami vývoje celého sociálního zabezpečení. Proto již s ohledem na existující problémy s výší dnešních a budoucích výdajů na penze v celé řadě zemí nelze počítat se zásadní změnou v dnešním využívání kritérií mezd a cen, ani s přechodem od poloautomatického zvyšování k automatickému přizpůsobování. Naopak lze zdůraznit, že cestou uplatnění zvyšování podle vývoje cen lze do jisté míry dosáhnout pozvolného snižování úrovně penzí v relaci k výdělkům. Anebo naopak, což se dělo ve Velké Británii: koaliční vláda konzervativců a liberálů zavedla v roce 2010 pravidlo „trojího zámku“ (triple lock), podle něhož se ke každoročnímu dubnovému zvýšení rovného státního důchodu použije jeden ze tří indexů (spotřebitelské ceny, průměrná mzda, nebo 2,5 %), a to ten, který je nejvyšší. Toto pravidlo se důsledně

používalo do roku 2021; kdy došlo k jeho suspendaci: státní důchody se zvedly pouze o 3,1 %, přestože směrodatná průměrná mzda se zvýšila o 8,3 % a inflace dosáhla 9 %. Takto byla dána přednost fiskálním úsporám před zvýšením důchodů. V listopadu 2022 bylo rozhodnuto o obnovení „trojího zámku“ a v dubnu 2023 tak dojde ke zvýšení státního důchodu o cenový index 10,1 % (CSPA, 2022). Plná výše nového státního důchodu dosáhne 203,85 £ týdně.

V Česku byl zaveden systém poloautomatického zvyšování důchodů, v němž významné místo mají vládní nařízení. V rámci důchodové reformy bylo od roku 1996 zavedeno toto zvyšování podle růstu spotřebitelských cen a v rozsahu nejméně jedné třetiny i podle růstu reálných mezd. Takto se vyplácené důchody zvýší, jestliže od předchozího zvýšení vzrostl úhrnný index spotřebitelských cen aspoň o 5%. Jestliže ve dvou po sobě následujících kalendářních rocích před kalendářním rokem, ve kterém se důchody zvyšují podle vývoje cen, došlo k růstu reálné mzdy, pak se důchody (v souhrnu za všechny starobní důchody) zvýší ještě tak, aby zvýšení dosáhlo nejméně jedné třetiny průměru indexů růstu reálné mzdy za tyto kalendářní roky; přitom k růstu reálné mzdy za tytéž dva kalendářní roky se přihlédně aspoň jednou. Zvyšují-li se vyplácené důchody v kalendářním roce podle vývoje cen několikrát, zvýší se (podle tohoto zákona) vyplácené důchody podle vývoje reálné mzdy alespoň jednou. Zákon byl mnohokrát novelizován.

Podle § 67 zákona o důchodovém pojištění v platném znění se vyplácené důchody zvyšují v závislosti na růstu spotřebitelských cen a na růstu mezd. Vyplácenými důchody se přitom rozumí důchody přiznané ode dne, který spadá do období před kalendářním měsícem, do něhož spadá den, od něhož se důchody zvyšují. Příliš nepřekvapuje, že režimy zvyšování základní výměry a procentní výměry důchodu jsou dosti odlišné – když koncepčně jde o podstatně odlišné dávky. Zatímco základní výměra starobního důchodu by mohla (či měla) být dávkou obdobnou britské nové státní penzi, procentní výměra starobního důchodu budí dojem dávky starobního pojištění, kde zcela dominuje zásluhovost – a důchod by tedy měl být součtem (podle celostátní průměrné mzdy) valorizovaných předchozích výdělků, resp. vyměřovacích základů. Např. v Rakousku k tomu využívají moderní „penzijní konta“ jednotlivých pojištěnců, na která se jim připisuje 1,78 % ročního vyměřovacího základu! Naproti tomu Česko má stále (první) redukční hranici (v roce 2023 ve výši 17 743 Kč měsíčně), která redukuje vyměřovací základ nad 44 % průměrné celostátní mzdy (PM) – na pouhých 26 %! „Díky“ této redukční hranici se také vytváří dojem, že u nás převažuje systém sociálního důchodového pojištění: procentní výměra nově přiznaného průměrného důchodu činí dnes

asi 80 % celkového důchodu, zatímco po odpovídající technické důchodové reformě by se „zreálnila“ na pouhých 35 %, odpovídající základní výměra (nově rovný státní starobní důchod) by letos činila cca 12 900 Kč (skutečnost je 4040 Kč).

Letošní novou složkou procentní výměry starobních důchodů je „zvýšení za vychované dítě“ (pro matku, resp. jednoho z vychovatelů) 500 Kč měsíčně. Tato dávka je nesystémová, protože do procentní výměry starobního důchodu se (i nadále) plně započítává čas strávený péčí o děti (do čtyř let jejich věku) do doby pojištění a případný výdělek v této době je vyloučen z osobního vyměřovacího základu při výpočtu procentní výměry starobního důchodu. Při dnešní (propočtové) průměrné částce nově přiznávané procentní výměry starobního důchodu (15 858 Kč) se jedná celkově o částku cca 1410 Kč měsíčně, což je podstatně více než dvojnásobek letos nově zavedeného zvýšení za vychované dítě.

Zvýšení za vychované dítě bylo iniciováno vedením MPSV na půdě důchodové komise na základě tvrzení, že stát „neoceňuje ženy za péči o děti, a ty kvůli tomu mají v průměru o 2856 Kč nižší důchod než muži“ (MPSV, 2021). A na základě toho MPSV navrhlo od roku 2024 zavést „výchovné za péči o děti, pro současné i budoucí důchodce 500 Kč měsíčně za každé vychované dítě pro primárního pečovatele“. Podle OECD (2020) se tímto návrhem komplikuje výpočet důchodů. „Nízké důchody žen jsou výsledkem prorodinné politiky. Komise pro spravedlivé důchody řeší následek, nikoliv příčinu“ (Pertold, 2019).

MPSV se podařilo před volbami „přilepit“ k novele zákona o důchodovém pojištění, jejímž účelem bylo mimořádně navýšit zvýšení procentní výměry důchodů o 300 Kč měsíčně od roku 2022, zavedení výchovného za péči o dítě 500 Kč měsíčně, a to s účinností již od roku 2023. Stalo se tak pozměňovacím návrhem poslance Sklenáka. „Výhodou“ tohoto postupu je, že změnu zákona není třeba vůbec (písemně) zdůvodňovat; což je obecně vzato hrubý procedurální nedostatek, způsobující též zahlcení Poslanecké sněmovny těmito návrhy. Zvýšení za vychované dítě je novou dílčí rovnou dávkou, začleněnou do procentní výměry starobního důchodu. To je dáno výchozí koncepcí MPSV, podle níž jde o „spravedlivé ocenění péče“, jež řadí do pojistného veřejného penzijního pilíře, nikoliv tedy do „důstojného“ základního důchodu, resp. do „nultého“ penzijního pilíře, kde je výše důchodu pro všechny stejná. V procentní výměře starobního důchodu se tak vedle již zmíněné náhradní doby pojištění za péči o dítě promítlo i výchovné za péči o dítě. Vysvětlit koexistenci těchto dvou institutů se stejným účelem se MPSV ani nepokusilo. Lze to chápat jako výraz čistého politického marketingu. Koexistenci dvou koncepčně skoro stejných dílčích dávek nelze ani

jinak vysvětlit. Pokud by politici bývali chtěli ocenění péče o děti zvýšit, tak k tomu postačovalo prodloužit náhradní dobu za péči o dítě!

Podle platné právní úpravy se výše základní výměry starobního důchodu stanoví parametricky – ve výši 10 % (celostátní) průměrné mzdy měsíčně, vždy od ledna. Tím je dáno i zvyšování základní výměry starobního důchodu. U procentní výměry starobního důchodu se rozlišuje zvýšení v pravidelném termínu (od ledna) a v mimořádném termínu. Zvýšení procentních výměr starobních důchodů v pravidelném termínu je závislé na meziročním zvýšení základní výměry důchodu: procentní výměry se zde zvýší principiálně podle zákona o „tolik procent, aby u průměrného celostátního starobního důchodu úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu odpovídal zvýšení průměrného starobního důchodu stanoveného ve výši součtu růstu cen ... a jedné poloviny růstu reálné mzdy.“ Růstem cen se přitom dnes rozumí růst indexu spotřebitelských cen, nebo indexu životních nákladů důchodců (podle toho, který je vyšší).

Tabulka 2: Historie valorizace starobních důchodů

	Růst základní výměry	Růst procentní výměry	Průměrný důchod
2014	2340 Kč (+10 Kč)	+0,4 %	11 075 Kč
2015	2400 Kč (+60 Kč)	+1,6 %	11 348 Kč
2016	2440 Kč (+40 Kč)	+0 %	11 460 Kč
2017	2550 Kč (+110 Kč)	+2,2 %	11 850 Kč
2018	2700 Kč (+150 Kč)	+3,5 %	12 418 Kč
2019	3270 Kč (+570 Kč)	+3,4 %	13 300 Kč
2020	3490 Kč (+220 Kč)	+5,2 % + 151 Kč	14 400 Kč
2021	3550 Kč (+60 Kč)	+7,1 %	15 336 Kč
2022	3900 Kč (+350 Kč)	+1,3 % + 300 Kč	16 280 Kč
červen 2022	3900 Kč (+0 Kč)	+8,2 %	17 317 Kč
září 2022	3900 Kč (+0 Kč)	+ 5,2 %	18 015 Kč
2023	4040 Kč (+140 Kč)	+ 5,1 %	18 840 Kč

Pramen: Peníze.cz (2023)

Zákon dále upravuje zvýšení procentních výměr vyplácených starobních důchodů mimo pravidelný termín, resp. v mimořádném termínu. Děje se tak, pokud v zákonem stanoveném období dosáhl růst cen aspoň 5 %. Pět měsíců poté se zvyšují vyplácené důchody. Pokud však podmínka pro zvýšení důchodů v mimořádném termínu byla splněna v červenci nebo v srpnu, zvýší se důchody pouze v pravidelném termínu. V roce 2022 proběhla dvě mimořádná zvýšení procentní výměry starobního důchodu: v červnu o 8,2 % a v září o 5,2 %. Meziročně tak došlo ke zvýšení průměrného starobního důchodu o 2560 Kč (18 840 – 16 280), základní výměra důchodu se přitom zvýšila pouze o 140 Kč. Historii valorizací starobních

důchodů za uplynulých 10 let uvádí tabulka 2; do údaje o procentní výměře a celkové výši důchodu pro rok 2023 bychom zde mohli přidat výchovné 500 Kč za jedno dítě. Z těchto údajů vyplývá, že bez zohlednění výchovného je celková desetiletá dynamika základní výměry (+72,6 %) jen o málo vyšší než táž dynamika procentní výměry (+69,4 %); započtení výchovného zvýší tuto dynamiku procentní výměry na 75,2 %. Všechny tyto dynamiky převyšují harmonizovaný index spotřebitelských cen za období 2014-2022, který činí 132,4 % (ČSÚ, 2023). Vcelku jsou tedy u nás starobní důchody valorizovány o více než inflaci. Provedení by přitom mohlo/mělo být jednodušší.

Důchodový věk a předčasné důchody

Konstrukce důchodového věku je jedním ze zásadních parametrů každého penzijního systému a pilíře. České „důchodové pojištění“ má letos 6 (základních) důchodových věků:

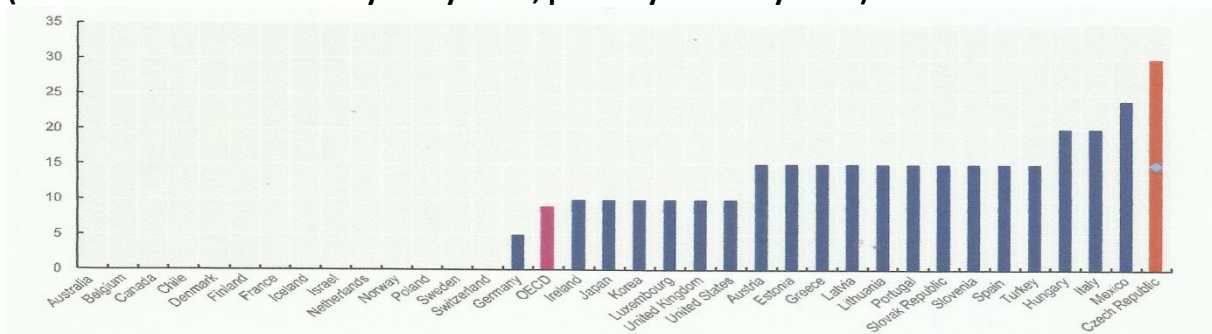
- 64 let pro muže a bezdětné ženy, 63 let a 2 měsíce pro ženy s 1 dítětem, 61 let a 8 měsíců pro ženy se 2 dětmi, 60 let a 2 měsíce pro ženy s 3-4 dětmi, 58 let a 8 měsíců pro ženy s 5 a více dětmi, podmíněný minimální dobou pojištění 35 let (bez náhradních dob 30 let),
- 68 let, podmíněný dobou pojištění 20 let (bez náhradních dob 15 let).

Tato ustanovení o vícero důchodových věkách jsou výsledkem parametrických důchodových reforem, orientovaných na úspory ve veřejných výdajích, bez velkého porozumění pro penzijní teorii. Obecně vzato potřebujeme vytvořit „psychózu“, že normální je pracovat i v seniorském věku (klidně i po dosažení věku 70 let).

Důchodový věk v poctivém univerzálním důchodovém pojištění by měl být jeden a „předčasné“ a pozdější odchody do důchodu by měly být doprovázeny pojistně-matematickým snížením či zvýšením důchodu. V penzijním pilíři navazujícím na dosavadní procentní výměru starobního důchodu by tak měly odpadnout víceméně nelogické podmínky minimální doby pojištění 35 (30) let a 20 (15) let, měli bychom směřovat k jednotnému statutárnímu důchodovému věku a k jednotné minimální době pojištění např. 5 let, představující technické minimum pro přiznání starobního důchodu. V systému rovného důchodu, na který se u nás patrně přemění základní výměra starobního důchodu, bychom měli rovněž směřovat k jednotnému důchodovému věku a k jednotné době minimální účasti v tomto systému (pilíři) 35 let s tím, že ji lze snížit až na 10 let za podmínky, že důchod bude úměrně zkrácen (jako ve Velké Británii). OECD nás zde špatně informuje např. o důchodovém věku ve Velké Británii a na základě toho tvrdí, že „ve srovnání s ostatními zeměmi OECD je

Česká republika ojedinělá tím, jak dlouhou dobu vyžaduje pro získání nároku na důchody navázané výdělků (obrázek 1). Mexiko, které je na druhém místě, požaduje „pouze“ 24 let. Země OECD v průměru vyžadují 9 let. V mnoha zemích je to méně než jeden rok“. Klíčovým doporučením OECD č. 1 je „zásadně snížit minimální počet let pojištění potřebných k získání nároku na základní výměru důchodu i na procentní výměru při dosažení důchodového věku a učinit základní výměru úměrnou započtené době pojištění; přistoupit k zajištění toho, že nároky vzniknou už za první rok pojištění“ (OECD, 2020).

Obrázek 1: Minimální požadovaná doba pojištění je u nás podle OECD extrémně vysoká (Nárok na důchod odvozený od výdělků, podle vyžadovaných let)



Pramen: OECD (2020)

Předčasné a pozdější penzionování – ve srovnání se statutárním důchodovým věkem – jsou, popř. mohou být, i podstatnou modifikací tohoto důchodového věku a také uváděných modelací výše důchodu v relaci k předcházejícímu výdělků. Ostatně jsou zde i velké rozdíly mezi jednotlivými zeměmi, např. Švédsko (OECD, 2015) má dva odlišně koncipované důchodové věky (bez možnosti předčasného odchodu): pro systém NDC (61 let, s pojistně-matematickou motivací pokračovat v práci) a pro testovanou („garantovanou“) penzi (65 let, bez motivace). Švédská koncepce důchodových věků je vysoce racionální – z modelového hlediska, ve většině ostatních zemí jde spíše o produkt veřejných politik, kdy se problémy často neřeší systémově.

Po malé důchodové reformě (2011) lze u nás předčasně odejít do důchodu nejdříve v 60 letech. V roce 2013 byly prakticky všechny předčasné starobní důchody přiznány maximálně o rok před statutárním důchodovým věkem, zatímco v letech 2009-2011 zde výrazně převažovala doba 2-3 roků. Malá důchodová reforma vyvolala vlnu předčasných odchodů do důchodu. Při této reformě se zvýšila sazba snížení procentní výměry předčasného starobního důchodu v případech, kdy doba od přiznání důchodu do dosažení důchodového věku je delší než 360 dní. Sazby krácení – za každých i necelých 90 kalendářních dnů – od té doby činí:

- 0,9 % výpočtového základu za období prvních 360 kalendářních dnů,
- 1,2 % výpočtového základu za období od 361. kalendářního dne do 720. kalendářního dne,
- 1,5 % výpočtového základu za období od 721. kalendářního dne.

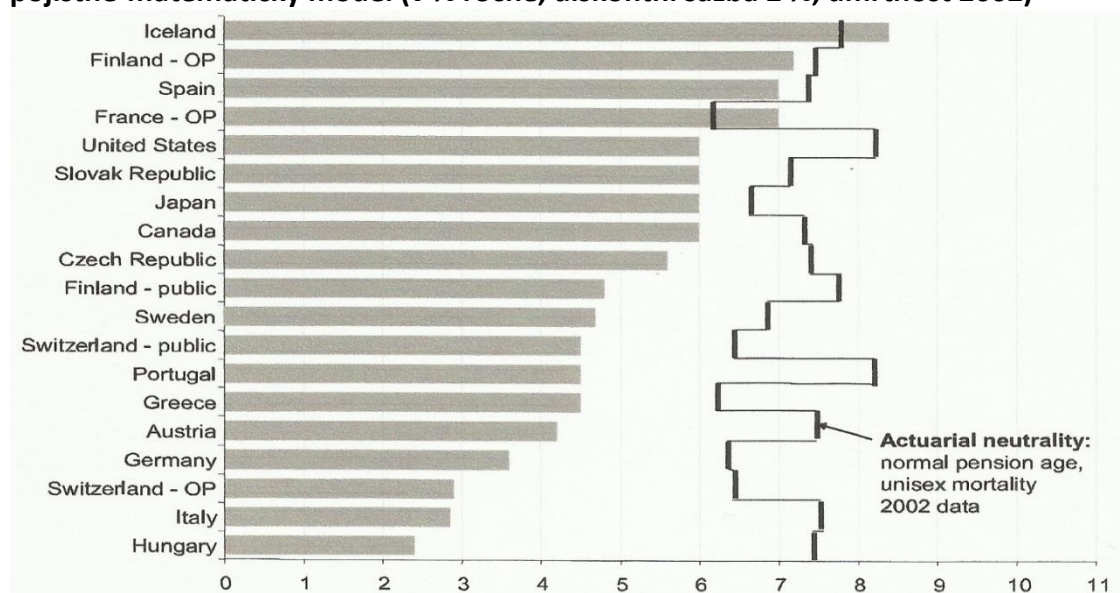
Když pro zjednodušení a mezinárodní srovnatelnost „nahradíme“ 360 dní jedním rokem, tak platí, že krácení za 1 rok činí 3,6 %, za 2. rok 4,8 % a za 3. rok 6 %. Krácení u předčasného důchodu se provádí z výpočtového základu, a nikoliv až z celkové částky vypočteného důchodu. Tím je dáno, že uvedené sazby krácení se týkají pouze procentní výměry důchodu. Krácení se tak netýká základní výměry důchodu, což je zásadní problém, hrubá systémová chyba, promítající se do výhodnosti předčasného odchodu do důchodu ... a samozřejmě také do veřejných výdajů. Diferenciace základní výměry důchodu podle (případné) předčasnosti by sice „nabourala“ koncepci jednotné základní výměry důchodu, to ale není důvod pro tuto podporu předčasných důchodů!

Krácení starobních důchodů za předčasný odchod do důchodu lze modelovat s využitím pojistné matematiky. Potřebujeme k tomu odpovídající úmrtnostní tabulky a přirozenou úrokovou míru (diskontní sazbu), která vyjadřuje relaci hodnoty peněz pro lidi takřkajíc „dnes“ a „zítra“ (za rok). Takové podklady autor nemá, a proto zde využijeme zahraniční prameny. Pojistně matematicky neutrální úroveň srážky za předčasný odchod do starobního důchodu byla u nás před dvěma desetiletími zhruba 7,4 % ročně (Queisser a Whitehouse, 2006), mezinárodní srovnání obsahuje obrázek 2. Christl a Kucsera (2019), s využitím dat za rok 2016, uvádějí (viz tabulka 3) pojistně matematicky neutrální sazbu srážky pro Česko 6,4 % a srovnávají to s oficiálním údajem 3,6 % (nepovšimli si, že jde o srážku jen z procentní výměry důchodu).

Nedostatečné krácení za předčasný odchod do důchodu silně motivuje k jeho využívání. „Ročně si o starobní důchod žádá běžně celkem kolem 100 000 lidí, zhruba třetina z nich jde do penze předčasně... O předčasný důchod požádalo loni dohromady 120 000 lidí. Zhruba 40 000 z nich si ho už nechalo vyplácet, ostatní si výplatu zatím odložili. Běžně do předčasné penze ročně chodí kolem 30 000 lidí“ (ČTK, 2023). Podstatný nárůst předčasných odchodů do starobního důchodu je dán nejen intenzivní osvětou, ale i dvojnásobnou valorizací procentních výměr důchodů, která „dopadá“ i na vloni přiznané předčasné důchody; uplatňuje se zde § 67 odst. 15 zákona o důchodovém pojištění: „Zvýšení procentní výměry vyplácených důchodů v mimořádném termínu náleží i k důchodům přiznávaným v tom kalendářním roce, v němž byly zvýšeny procentní výměry vyplácených důchodů v

mimořádném termínu“. Při této právní úpravě se od letošního ledna zvýšily i předčasné důchody, které byly vloni přiznány a byly zvýšeny v mimořádném termínu, a to i v případě, že o předčasný důchod bylo požádáno po realizaci mimořádného zvýšení důchodů. Čili i když bylo požádáno o předčasný důchod např. od 31. 12. 2022, tak běžným postupem bude vypočten důchod a ihned bude/byl dvakrát mimořádně valorizován a s jednodenním zpožděním byl tento důchod ještě zvýšen v pravidelném termínu od 1. 1. 2023. I tato multiplikace zvyšování předčasného důchodu se „skrývá“ za až neuvěřitelnou výhodností předčasných odchodů do důchodu např. v tabulce 1. Tato skutečnost dále intenzifikuje elementární neférovost „krácení“ českých starobních důchodů za předčasný odchod do důchodu. Samozřejmě to má i dopady do výdajů státního rozpočtu.

Obrázek 2: Krácení starobních penzí za předčasný odchod do důchodu: skutečnost a pojistně-matematický model (v % ročně, diskontní sazba 2 %, úmrtnost 2002)



Pramen: Queisser a Whitehouse (2006)

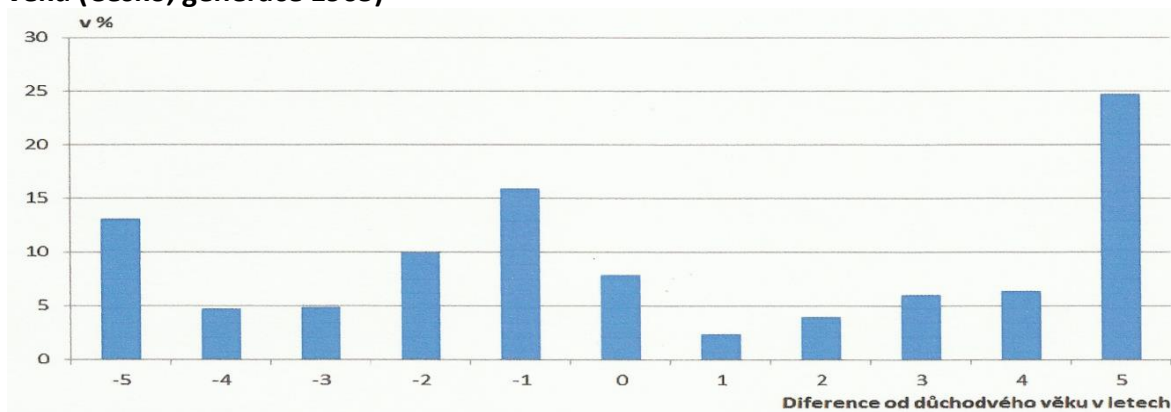
Tabulka 3: Pojistně-matematicky neutrální a oficiální procenta krácení za 1 rok předčasného odchodu do důchodu (2016)

	Neutrální	Oficiální	Rozdíl
Rakousko	5,3	5,1	0,2
Belgie	5,5	0	5,5
Česko	6,4	3,6	2,8
Slovinsko	5,8	3,6	2,2
Německo	4,9	3,6	1,3
Finsko	1,5	0	1,5
Francie	5	5	0
Portugalsko	4,7	4,8	-0,1
Španělsko	3,3	8	-4,7
Slovensko	4,3	6	-1,7

Pramen: Christl a Kucsera (2019)

Již na základě uvedených údajů můžeme konstatovat, že krácení starobních důchodů za předčasný odchod do důchodu se v Česku podstatně odchyľuje od pojistně-matematické neutrality, resp. spravedlnosti. (K případnému zpřesnění je zapotřebí zpracovat i odpovídající úmrtnostní tabulky.) Tyto problémy by mohlo podrobněji osvětlit zpracování nové Pojistně-matematické zprávy MPSV (naposledy vyšla v roce 2017); zde by se mohla případně více osvětlit modelace z předchozí zprávy, která simulovala vliv tehdejších parametrů českého „důchodového pojištění“ na generaci narozenou v roce 1965; pro většinu této generace má platit statutární důchodový věk 65 let, což také znamená možnost předčasného odchodu do důchodu až o 5 let. Podle této zprávy je z pohledu jednotlivců pro tuto generaci modelově „efektivní“ výrazně využívat předčasných a odložených odchodů do starobního důchodu. Autoři dospěli k závěru, že pro 49 % těchto osob je „efektivní“ (optimální) odejít do důchodu před dosažením statutárního důchodového věku a pro 43 % osob je naopak výhodné přesluhovat; načasování odchodu do starobního důchodu přesně na okamžik dosažení statutárního důchodového věku je tak „efektivní“ pouze pro zbývajících asi 8 % uvedených osob – podrobněji viz obrázek 3.

Obrázek 3: Podíl osob, pro které je efektivní věk odchodu do starobního důchodu v daném věku (Česko, generace 1965)



Pramen: MPSV (2014)

NERV navrhuje výrazně snížit možnosti a motivace chodit do předčasného důchodu kvůli rychlému zadlužování státu. Pokud by se přísun předčasných důchodců na rok zastavil, ušetřilo by se na výdajích 4,5 miliardy korun. Na daních a odvodech by 25 000 lidí poslalo státu za rok tři až čtyři miliardy korun. „Navrhujeme atraktivitu předčasných odchodů výrazně snížit kombinací parametrického a dalšího nastavení tak, aby došlo k výrazné redukci předčasných důchodů na čtvrtinu současné intenzity či ještě menší počet,“ uvedla rada v návrzích pro vládu“ (Echo24, 2022).

MPSV slibuje poměrně rychlé odstranění systémových chyb v předčasných důchodech. Nejrychlejší reakcí na zcela neférové předčasné důchody je okamžité ukončení jejich dalšího přiznávání. Dalším krokem může být zvážení obnovení předčasných důchodů v kontextu celkové koncepce důchodové reformy; v úvahu přichází i rozdílná konstrukce předčasných důchodů v uvažovaných budoucích dvou základních pilířích. Nejdříve se ale ještě zmiňme o koncepci předčasných důchodů v dalších dvou významných zemích.

V Německu byl od roku 2014 zaveden „starobní důchod pro zvláště dlouhodobě pojištěné“ (Altersrente für besonders langjährig Versicherte), ve zkratce „důchod v 63“ (Rente mit 63), za podmínky 45 let účasti na sociálním důchodovém pojištění. S touto podmínkou je možno jít do důchodu před dosažením základního důchodového věku bez krácení důchodového nároku. Zkratka „důchod v 63“ ovšem platí doslova pouze pro ty, kteří se narodili před rokem 1953, i tento důchodový věk narůstá; pro ročník narození 1959 platí důchodový věk 64 let a 2 měsíce. Základní důchodový věk pro ročník 1959 je přitom 66 let a 2 měsíce. V Německu se důchody vyměřují pomocí bodů („bodový systém“): 1 bod dostane pojištěnec za rok práce s průměrnou celostátní mzdou; za každé dítě dostane vychovatel 3 body. Příklad: XY, nar. 1958, má 45 bodů a 45 let pojištění a může tedy odejít do „důchodu v 63“, který v západním Německu činí 1621 €. Když XY bude pracovat do řádného důchodového věku 66 let (i nadále s průměrným západním výdělkem), tak při získání 47 bodů mu bude přiznán důchod 1693 €. Do „předčasného důchodu“ lze jít v Německu za podmínky 35 let pojištění, přitom se důchod krátí o 0,3 procentní body za každý měsíc. Příklad: XV půjde do důchodu „předčasně“ o 6 měsíců a jeho důchod 1200 € se tak trvale sníží na 1178 €. Vedle výdělku tak XV dostane za 6 měsíců důchod přes 7000 €; uvedený snížený důchod by XV musel pobírat více než 25 let, aby celkově dostal méně. „Pro mnohé je to dobrý deal“ (Stiftung Warentest, 2023). „Německo drtí předčasné důchody... Stále více Němců opouští zaměstnání, aby se zařadili mezi početné zástupy převážně šedesátníků, kteří volí předčasný důchod. Důvod je jednoduchý. Je to pro ně výhodné... Vláda v Berlíně počítala s tím, že každý rok odejde do předčasného důchodu asi 200 000 lidí. ... loni tohoto programu využilo téměř 270 000 lidí“ (Sládek, 2022). Tyto údaje zjevně zahrnují i „důchody v 63“. Každopádně je to relativně (v přepočtu na obyvatele) podstatně méně než u nás! Má to zjevně i dopad na „přehřátý“ český trh práce.

Nizozemský penzijní systém je často považován za jeden z nejlepších na světě. Prvním penzijním pilířem je zde rovný důchod (státní penze, AOW), poskytovaný od navyšovaného

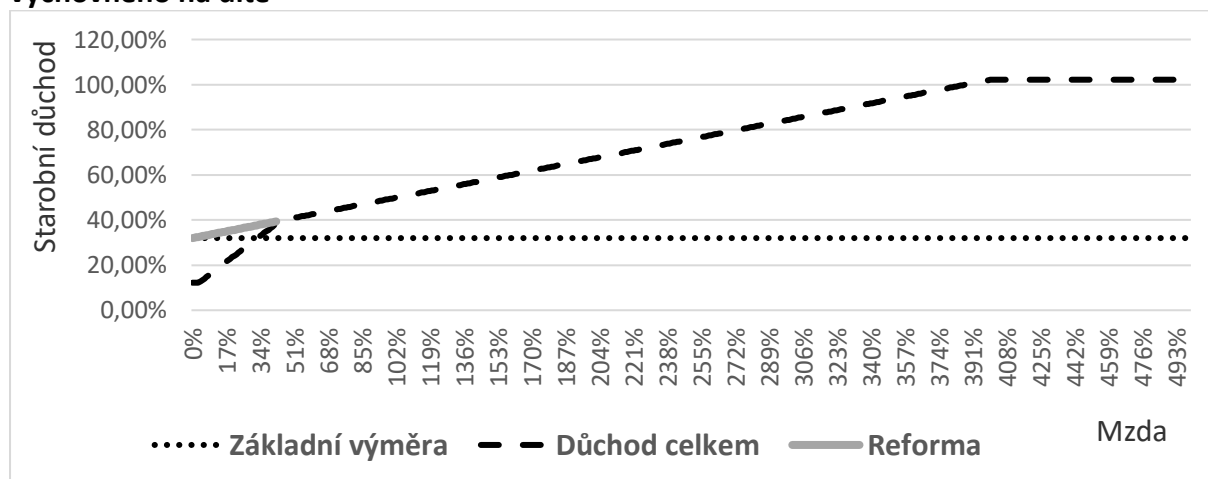
důchodového věku, který je letos 66 let a 10 měsíců (2024: 67 let). Tento důchod je automaticky zvyšován podle výše minimální mzdy, vždy v lednu a v červenci. Sazby důchodu jsou dvě: dvojice důchodců dostává $2 * 50 \%$ a jednotlivec (osaměle žijící osoba) 70% čisté minimální mzdy; od ledna 2023 to činí 1430,80 € pro jednotlivce a 1947,72 € pro dvojici (SVB (2023)). Nárok na státní penzi je podmíněn 50 roky života v Nizozemsku, jinak se penze krátí o 2% za rok. Do státní penze nelze odejít předčasně. Druhým penzijním pilířem jsou (neziskové) zaměstnanecké systémy penzí, kterých se účastní více než 90% zaměstnanců; zde bývá možnost předčasného odchodu do důchodu.

Technická a další důchodová reforma

Podstatnou komplikací pro modernizaci českých veřejných důchodů je nesrozumitelnost jejich stávající konstrukce, daná přetrváváním první redukční hranice při výpočtu dosavadní procentní výměry důchodu. Jen proto se procentní výměra jeví jako podstatně významnější složka, ač ve skutečnosti je tomu naopak. Většina českých politiků však v dalším období může preferovat i podstatnější nárůst pojistné složky, na úkor rovného důchodu (základní výměry důchodu). Proto je potřebné před (případnou) výraznější důchodovou reformou realizovat „technickou“ důchodovou reformu, jejímž hlavním či dokonce jediným cílem bude odstranit první redukční hranici. Výhodou takovéto technické důchodové reformy je její jednoduchost; všichni soudní politici by s ní měli souhlasit, protože všichni pojištěnci s osobním vyměřovacím základem od 44% průměrné mzdy a s průměrnou dobou pojištění (45 let) budou mít nově přiznávaný starobní důchod beze změny – viz obrázek 4. (Návrh novelizuje analogicky i invalidní a pozůstalostní důchody.) Odvození parametrů této reformy je velmi jednoduché: Dosavadní roky pojištění se započítávají do procentní výměry starobního důchodu koeficientem $1,5 \%$; tento koeficient vynásobíme stávající redukční sazbou 26% a dostaneme $1,5 * 0,26 = 0,39$ procenta, což je reálný zápočtový koeficient v klíčovém příjmovém pásmu (to bylo odsouhlaseno i v důchodové komisi MPSV). Zbývá „zpětně“ dopočítat odpovídající hodnoty v příjmovém pásmu do dnešní první redukční hranice. Tímto postupem se dostaneme k nové výši základní výměry starobního důchodu: při propočtovém nulovém příjmu vychází celková výměra důchodu 32% průměrné mzdy. Na technické důchodové reformě tak vydělají pouze ti, kteří mají/měli směrodatný příjem nižší než 44% průměrné mzdy. Dodatečné výdaje státního rozpočtu, z tohoto titulu, jsou zanedbatelné.

Již vyplácené starobní důchody lze při technické reformě upravit tak, že celková výše zůstane stejná a od této celkové částky se odečte nová základní výměra, a tak se vypočte nová procentní výměra; pokud vyjde záporné číslo, tak se nahradí nulou. Při tomto přepočtu již přiznaných/vyplácených důchodů se plně zohlední i stávající výchovné. Pro futuro je třeba upravit nově přiznávané důchody v segmentu náhradní doby pojištění o malé dítě; tu lze zvýšit ze 4 let na 5 či 6 let (s využitím výše uvedených cifer vychází 5,42 roků). V dalším kole reformy navrhuji přejít u procentní výměry důchodu na rakouské „penzijní konto“ a péči o malé dítě započítávat do důchodu ve výši (aspoň) průměrné celostátní mzdy po dobu 5 let. Minimální dobu pojištění zde lze zkrátit např. na 5 let; možnost odchodu do předčasného důchodu stanovit od věku 62 let, krácení podle pravidel pojistné matematiky.

Obrázek 4: Technická důchodová reforma: nová základní výměra starobního důchodu a celkový důchod před a po zrušení 1. redukční hranice (v % PM, 45 let pojištění), bez výchovného na dítě



Pramen: Vostatek (2021)

Novou základní výměru lze stanovit nikoliv procentem z celostátní průměrné mzdy, ale v absolutní výši s tím, že bude valorizována např. podobně jako ve Velké Británii. Mohla by se zde převzít celá konstrukce britské nové státní penze: Nárok na penzi by mohl být např. od věku 64 let (ústupová varianta: ponechat dosavadní české schéma zvyšování důchodového věku), po 35 letech účasti v systému (jinak minimálně 10 let plus alikvótní krácení), bez možnosti předčasného odchodu do důchodu.

Technickou důchodovou reformu (Vostatek, 2021) je tak potřebné a účelné doplnit minimálně o reformu předčasných odchodů do důchodu a o „zapracování“ nově zavedeného výchovného na dítě do pojistného (sub)systému.

Závěr

Problematika zvyšování starobních důchodů se u nás překrývá s jejich krácením při předčasném přiznávání. Důrazně na to upozornil mimořádný rok 2022. Mimořádná situace trvá i v letošním roce, takže je třeba expresně zastavit absurdní situaci, kdy předčasně vyplácený nebo i jen předčasně přiznaný důchod je (dokonce výrazně) vyšší než důchod po dosažení řádného důchodového věku. Zcela neférovou intenzivní motivaci k předčasným odchodům do důchodu je třeba zarazit i s ohledem na přehřátý český trh práce.

Základním obecným problémem českého „důchodového pojištění“ je netransparentnost a nesrozumitelnost systému nejen pro běžné klienty, ale i pro politiky. Proto doporučujeme rozdělit celou reformu do dvou kroků: na malou a velkou reformu. Malá (technická) důchodová reforma se soustředí na jednoduchou, leč zásadní racionalizaci základní a procentní výměry starobního důchodu. Nová propočtová sazba základní výměry tohoto důchodu bude na úrovni 32 % průměrné mzdy, u procentní výměry se ocenění jednoho roku pojištění současně sníží z 1,5 % na 0,39 %. Tato reforma je téměř připravena a je tudíž realizovatelná již od roku 2024. Je ji třeba doplnit („jen“) o reformu poskytování a krácení „předčasných“ důchodů.

Velká důchodová reforma by měla vyústit do ucelené, paradigmatické reformy starobních, invalidních a pozůstalostních důchodů. Základní výměra starobního důchodu by se měla přeměnit na oddělený rovný důchod, se samostatným systémem důchodového věku, minimální doby pobytu či ekonomické činnosti v Česku (optimálně jako ve Velké Británii) a valorizace. Procentní výměra starobního důchodu se stane samostatným penzijním pilířem sociálního pojištění, optimálně s konstrukcí rakouského penzijního konta, rovněž se samostatným systémem důchodového věku a valorizace a s podstatně kratší minimální dobou pojištění (5 let).

Literatura

CSPA (2022). Chancellor confirms triple-lock 10.1% increase in State Pensions from April 2023. <https://www.cspa.co.uk/news/triple-lock-from-april-2023/#:~:text=CSPA%20welcomes%20confirmation%20in%20the%20Chancellor's%20Autumn%20Statement,the%20September%20increase%20in%20the%20Consumer%20Prices%20Index.>

ČSÚ (2023). Indexy spotřebitelských cen podle klasifikace ECOICOP – bazický index. <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup->

[objekt&pvo=CEN084A&z=T&f=TABULKA&skupId=4069&katalog=31779&pvo=CEN084A&evo=v2677 ! CEN-SPO-BAZIC2015-HSR 1](#)

ČTK (2023). Šéf ČSSZ: O předčasný důchod žádalo loni 120 000 lidí, 40 000 ho už pobírá.

<https://www.msn.com/cs-cz/zpravy/domáci/šéf-čssz-o-předčasný-důchod-žádalo-loni-120000-lidí-40000-ho-už-pobírá/ar-AA16JbIF>

Echo24 (2022). Češi se hrnou do předčasného důchodu. Dostanou víc, než kdyby čekali na řádnou penzi. <https://echo24.cz/a/SsZmH/zpravy-ekonomika-o-predcasny-duchod-pozadalo-za-listopad-10x-vice-lidi-nez-bezne>

Christl, M. a Kucsera, D. (2019). Actuarial Neutrality and Financial Incentives for Early Retirement in the Austrian Pension System. DANUBE: Law, Economics and Social Issues Review 2019, č. 1. <https://doi.org/10.2478/danb-2019-0001>

Krásá, V. (2022). Důchodová politika současné vlády je chaotická a nepochopitelná.

17.11.2022. <https://www.vaclavkrasa.cz/2022/11/07/duchodova-politika-soucasne-vlady-je-chaoticka-a-nepochopitelna.html>

Mayrhuber, Ch. a kol. (2020). Neue Formen der Pensionsvalorisierung für Österreich. Wien: WIFO.

MPSV (2014). Pojistněmatematická zpráva o důchodovém pojištění 2014. Praha: MPSV.

http://www.mpsv.cz/files/clanky/20304/PMZ_2014_final.pdf

MPSV (2021). Spravedlivá důchodová reforma. 3 největší problémy současného

důchodového systému. Praha: MPSV. <https://www.mpsv.cz/spravedliva-duchodova-reforma>

MPSV (2022). Tisková zpráva, 18. 10. 2022.

https://www.mpsv.cz/documents/20142/2786931/TZ_předčasně+ důchody_181022_final.pdf/8c5c129b-a030-8e9c-f9cd-3c714875632e

OECD (2020). OECD Reviews of Pension Systems: Czech Republic. Paris: OECD Publishing.

<https://doi.org/10.1787/e6387738-en>

Peníze.cz (2023). Kalkulačka valorizace důchodů v lednu 2023.

<https://www.penize.cz/kalkulacky/valorizace-duchodu>

Pertold, F. (2019). Nízké důchody žen jsou výsledkem prorodinné politiky. Komise pro spravedlivé důchody řeší následek, nikoliv příčinu. Hospodářské noviny, 13. 2. 2019.

<https://archiv.hn.cz/c1-66476210-nizke-duchody-zen-jsou-vysledkem-prorodinne-politiky-komise-pro-spravedlive-duchody-resi-nasledek-nikoli-pricinu>

Sládek, J. (2022). Německo drtí předčasné důchody. Penzijní systém potřebuje naléhavé reformy. MF DNES, 13. 12. 2022

Stiftung Warentest (2023). Frührente: So klappt die Rente mit 63.

<https://www.test.de/Rente-mit-63-5197662-0/>

SVB (2023). AOW Pension. <https://www.svb.nl/en/aow-pension>

Vostatek, J. (2021). Návrh technické důchodové reformy. In: Barák, V., Krebs, V.

(red.). Sociální politika 2021. Koronavirus jako impuls ke změnám: Sborník z mezinárodní konference Sociální politika 2021. Praha: NHF VŠE a Nakladatelství Oeconomica.

http://www.socialni-politika.cz/wp-content/uploads/2022/08/socialni-politika_2021_sbornik.pdf

Kontakt

Jaroslav Vostatek

Vysoká škola finanční a správní, a. s., Praha 10, Estonská 500

jaroslav.vostatek@vsfs.cz