



VYSOKÁ ŠKOLA
FINANČNÍ
A SPRÁVNÍ

Jurečkova důchodová reforma

prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc.

Vysoká škola finanční a správní, a. s.

Working Paper 3/23

říjen 2023

Jurečkova důchodová reforma

Jurečka's pension reform

Jaroslav Vostatek

University of Finance and Administration

Working Paper 3/2023

Obsah

Exekutivní shrnutí	3
Úvod	4
Vládní politika 2023	5
Férové krácení předčasných důchodů	6
Garantovaný důchod a 2 hlavní složky	8
Dvojitý ocenění péče o děti	9
Penzijní mezera, věk a základní složky	10
Vdovské a vdovecké důchody	11
Závěr	12
Literatura	13

Exekutivní shrnutí

- Studie konfrontuje základní stanoviska a návrhy na důchodovou reformu, předkládané MPSV vloni a letos, s programovým prohlášením Fialovy vlády a se závěry penzijní teorie. Studie mj. konstatuje, že ministerstvo nahrazuje odborné analýzy účelovým marketingem.
- Ministr vloni dělal reklamu neférovému systému předčasných odchodů do starobního důchodu, místo aby tento systém zarazil. Způsobil tak značnou hospodářskou škodu. Letos realizovaná reforma tohoto systému je zcela nedostatečná a nesytemová, přestože bylo možno se opřít o publikovanou analýzu. Férové krácení předčasných důchodů by mělo být o třetinu vyšší.
- Ministerstvo nepřipravuje technickou důchodovou reformu, která by realizovala vládní záměr rozdělit veřejné penze do dvou hlavních pilířů: na rovný důchod a na sociální důchodové pojištění, přestože ministr původně tento dvoupilířový systém podpořil. Naopak chce zavést, vedle základní výměry důchodu ve výši 10 % průměrné mzdy, ještě minimální výměru procentní výměry ve stejné výši. Dnešnímu stavu adekvátní výše rovného důchodu přitom činí 32 % průměrné mzdy.
- Účelově zavedené dvojí ocenění péče o děti (přidáním bonusu za vychované děti) by podle MPSV mělo přetrvat, přestože je lze jednoduše odbourat při technické důchodové reformě (u již vyplácených důchodů) a při nové právní úpravě sociálního důchodového pojištění. Součástí této nové právní úpravy, při níž může být okopírován rakouský systém penzijního konta, může být i ocenění péče o děti celostátní průměrnou mzdou po dobu 4 let.
- Programové prohlášení vlády slíbilo zvýšit vdovské a vdovecké důchody. Ministerstvo „místo toho“ navrhuje prodloužit dobu možného obnovení nároku na tyto důchody ze 2 na 5 let; tyto lhůty se počítají od 1 roku po získání nároku na původně bezpodmínečný vdovský/vdovecký důchod. Tento důchod se jinak vyplácí pouze při splnění určitých podmínek (např. pokud dotyčný pečuje o dítě nebo je v důchodovém věku). Ministerský návrh se opírá jen o to, že kdysi zde platil termín 5 let. Moderní sociální politika ovšem inklinuje k omezování a rušení vdovských a vdoveckých důchodů. Samotné ovdovění není dnes sociálně významným rizikem. V rakouském systému penzijního konta lze jednoduše realizovat i (případné) sdílení důchodových nároků manželů, jakož i dobrovolné připojištění.
- Reformovat je třeba i financování veřejných penzí. Dnešní sazba důchodového pojistného (28 % z hrubé mzdy) je extrémně vysoká, protože formou pojistného má smysl financovat pouze skutečné sociální důchodové pojištění. Pokud by se nezměnila dnešní faktická relace částečně skrytého rovného důchodu a pojistného důchodu (70:30), tak by se sazba důchodového pojistného měla snížit z 28 % na méně než 10 %. To lze vzít na zřetel již při prvotní reformě příspěvků na sociální zabezpečení: u nás se všechny mohou sloučit do jedné platby zaměstnavatelů se sazbou 34,1 %; dnešní zaměstnanecké pojistné se přitom zruší a o jeho sazbu se zvýší daň z příjmů zaměstnanců. Podrobněji viz Vostatek (2023).

- Podle mezinárodní konvence je k udržení předchozí životní úrovně potřebný čistý náhradový poměr ve výši 65-70 % předdůchodových příjmů. Této výše ale u nás nedosahuje. To by měla/mohla respektovat i nastávající česká důchodová reforma. MPSV by proto nemělo hlídat, aby starobní důchody nerostly rychleji než mzdy. A již zcela chybná je argumentace zadlužováním důchodového systému. Sestavování tzv. důchodového účtu nemá žádné ekonomické opodstatnění, v rámci státního rozpočtu (ani mimo) žádný fond důchodového pojištění neexistuje. Porovnávání veřejných výdajů na důchody s výnosy důchodového pojistného nemá u nás žádný ekonomický smysl.

Úvod

Fialova vláda se ve svém programovém prohlášení zavázala připravit „takovou reformu, která zohlední zásluhovost a také podpoří mezigenerační solidaritu v rodinách. Reforma penzijního systému bude postavena na celospolečenském konsenzu, který zajistí dlouhodobou perspektivu“ (Fiala a kol., 2022). Důchodová reforma je v tomto prohlášení rozvedena do těchto bodů:

- „Realizujeme a do konce roku 2023 předložíme skutečnou důchodovou reformu s cílem nastavení stabilního systému férových důchodů.
- Připravíme návrh důchodové reformy, který se bude skládat ze dvou hlavních složek a třetí, dobrovolné, základní složka se zvýší a bude reflektovat požadavky na důstojnost života ve stáří a finanční možnosti státu.
- Zásluhová složka bude vycházet z odvodů do pojistného systému a počtu vychovaných dětí.
- Dobrovolná složka bude zřízena ve formě státního nebo veřejnoprávního fondu inspirovaná zahraničními zkušenostmi.
- Zachováme a budeme podporovat soukromé penzijní spoření.
- Dále vylepšíme informace o předpokládané výši důchodů v důchodové kalkulačce, včetně možnosti doplňovat podklady online a zjistit si údaje o odpracovaných letech včas.
- Podpoříme seniory pracující v důchodovém věku a více jim zohledníme celkové odpracované roky.
- Zkrátíme dobu potřebnou pro dosažení nároku na důchod.
- Do náhradní doby vrátíme dobu studia.
- Umožníme dřívější odchody do důchodu zaměstnancům v náročných profesích za větší odpovědnosti zaměstnavatelů.
- Zavedeme fiktivní vyměřovací základ prodloužení vyloučené doby pro péči.
- Bonus za vychované děti dostanou současné požitelky důchodů.
- Zavedeme dobrovolný společný vyměřovací základ manželů.
- Zvýšíme vdovské a vdovecké důchody.
- Zavedeme možnost platit 1 % svého důchodového pojištění rodičům nebo prarodičům.

- Podpoříme dobrovolné penzijní spoření, např. ve formě účtu dlouhodobých investic“ (Fiala a kol., 2022).

Text revidovaného programového prohlášení vlády z března 2023 je na úseku důchodů beze změny. Zůstal tam i bonus za vychované dítě, který byl pod názvem „zvýšení procentní výměry starobního důchodu za vychované dítě“ (ve zkratce „zvýšení za vychované dítě“) zaveden již od roku 2023 a legislativně ukotven ještě o více než další rok zpátky (minulým parlamentem).

Cílem tohoto příspěvku je analyzovat již realizované novelizace zákona o důchodovém pojištění a hlavní záměry MPSV, pokud jde o stabilní dvousložkový systém férových veřejných důchodů.

Vládní politika 2023

Již o počátku roku 2023 došlo ke snížení důchodového věku zdravotnických záchranářů s odůvodněním, že tato profese je hlavně psychicky neobyčejně náročná. „Vyžaduje bezchybný zdravotní stav, proto je správné jim časnější odchod do důchodu umožnit“, řekl ministr Jurečka (Hovorka, 2022). Původně MPSV navrhovalo zvýhodnění zaměstnanců ve všech náročných profesích, vláda požadovala začlenění tohoto bodu do návrhu celkové důchodové reformy, „prošli“ jen zdravotničtí záchranáři. Na návrh Senátu byli k zdravotnickým záchranářům přidáni podnikoví hasiči. Dřívější nárok na starobní důchod je podmíněn placením zvýšeného pojistného zaměstnavateli.

Dalším činem Fialovy vlády na úseku důchodů bylo jednorázové nahrazení zákonného zvýšení procentní výměry všech důchodů v mimořádném termínu, ke kterému mělo dojít v červnu 2023 o 11,5 %, navýšením procentních výměr pouze o 2,3 % plus jednotný příplatek 400 Kč. Odůvodněno to bylo tím, že státní rozpočet s touto valorizací vůbec nepočítal. Za to ovšem primárně odpovídá ministerstvo financí, pykat za to by neměli penzisté. Očekávám, že ústavní soud tuto novelu zákona o důchodovém pojištění odmítne (a stát bude platit podle původního schématu). Samotné navýšení rozpočtových výdajů představuje cca 15, resp. 35 mld. Kč v roce 2023.

Novela zákona o důchodovém pojištění, účinná od 1. 10. 2023, změnila předčasné důchody a valorizace. „Zásadní změnou je nahrazení valorizace v mimořádném termínu novým systémem [„dočasným přídavkem“ – JV]. Ten bude zohledňovat růst cen z 60 %... Dosavadní nastavení mimořádných valorizací způsobovalo rozevírání nůžek mezi bohatšími a chudšími seniory. To nyní chceme změnit... Dočasný příspěvek bude odvozen od průměrného starobního důchodu v jednotné pevné částce ve výši 30 % růstu cen. Zároveň se zvýší procentní výměra důchodů o dalších 30 % růstu cen. Toto zvýšení bude trvalé a zohlední se při řádné valorizaci“ (Jurečka a kol., 2023).

Novela zákona mění obecná pravidla pro valorizaci důchodů. Výpočet růstu cen je nově odvozován pouze z indexu spotřebitelských cen za domácnosti důchodců – nebude se tedy provádět porovnání s růstem cen za domácnosti celkem. Při zvýšení se zohlední pouze jedna třetina růstu reálné mzdy (dosud to byla jedna polovina).

Do předčasného starobního důchodu je nově možné odejít maximálně 3 roky před dosažením důchodového věku, za podmínky získání doby pojištění 40 let (prodloužení z 35 na 40 let je účinné od 1. 10. 2024). Zvýšilo se krácení procentní výměry na 1,5 % za každých (i započatých) 90 dní, chybějících do dosažení důchodového věku. (Dosavadní sazby krácení byly 0,9 % výpočtového základu za období prvních 360 kalendářních dnů, 1,2 % za dalších 360 dnů a 1,5 % výpočtového základu za období od 721. dne.) „Naším cílem je, aby se snížil trend vysokého počtu odchodů do předčasného důchodu. Ten musí být možností ve specifických případech, ne standardem pro vysoké procento žadatelů o důchod“ (Jurečka a kol., 2023). V říjnu 2022 ovšem vedení MPSV doporučovalo využít institutu předčasného důchodu: „Předčasné důchody přiznané v tomto roce budou vyšší než přiznané důchody příští rok. Pokud někdo plánuje odejít do důchodu v roce 2023, lze mu doporučit, aby sice nadále pracoval a odešel do důchodu tak, jak si naplánoval, ale letos udělal ještě jeden administrativní krok – zašel na okresní správu sociálního zabezpečení a požádal o přiznání důchodu s datem letošního roku bez výplaty řekl novinářům ředitel odboru sociálního pojištění ministerstva práce Machanec. Důvodem jsou podle něj inflace, mimořádné valorizace a propad reálných výdělků“ (Deník N, 2022); podobně se pro tisk vyjádřil i ministr. MPSV 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. 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/ (MPSV, 2022).

Hospodářský vývoj jen zvýraznil to, co platí obecně a dlouhodobě: předčasné odchody do důchodu jsou u nás výhodné obecně, dlouhodobě. Již v roce 2019 pobíralo u nás „643 tis. obyvatel předčasný starobní důchod, což je téměř 27 % ze všech starobních důchodců. Mezi nově přiznanými důchody tvořily loni ty předčasné dokonce 29 %. Odložený odchod do důchodu naopak využilo pouze 0,8 % ze všech nových důchodců. Podíl předčasných starobních důchodů u nás přitom každoročně narůstá. Ještě před deseti lety představovaly pouze 19 % ze všech starobních důchodů“ (ČSÚ, 2020). Česko se stalo zemí předčasných důchodců, díky dlouhodobě platné legislativě a publicitě.

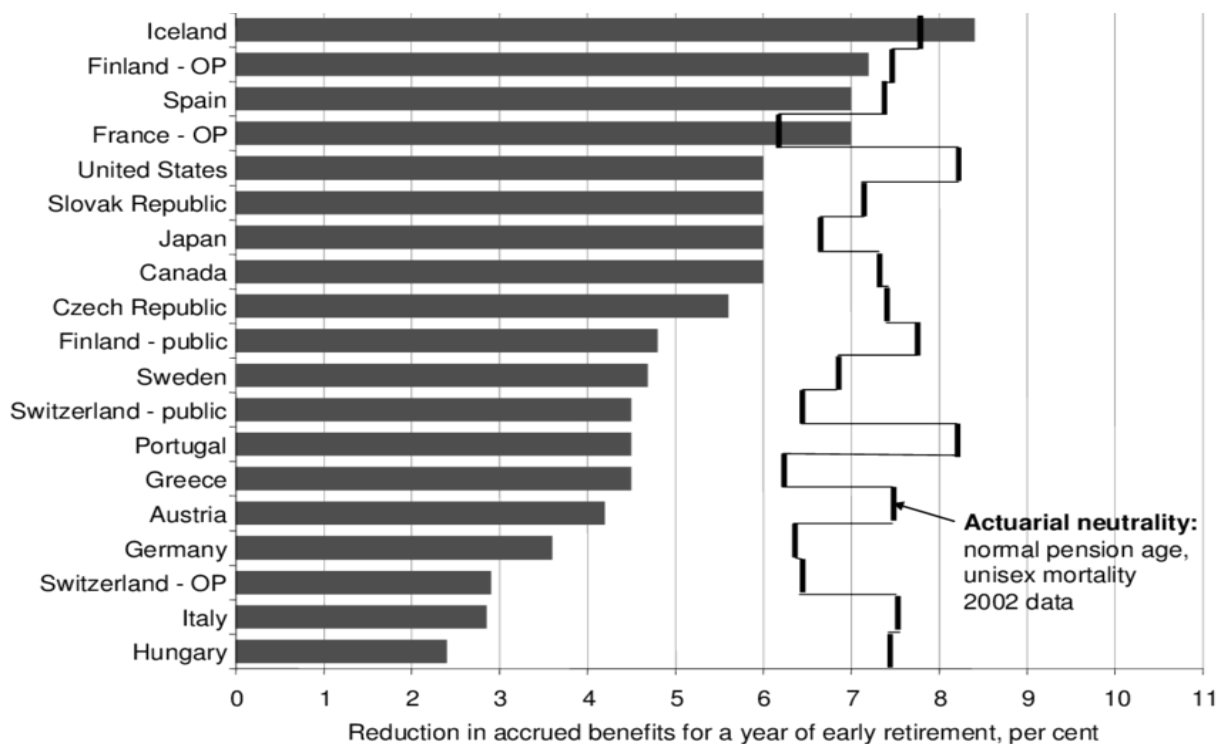
Férové krácení předčasných důchodů

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 nemám k dispozici, a proto využiji zahraniční pramen. 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 1. Každopádně je zřejmé, že letošní zvýšení krácení důchodu na 1,5 % za každých 90 dní, chybějících do dosažení důchodového věku, je pojistně-matematicky (ekonomicky) nedostatečné. Sazba by se měla zvýšit na 2 %.

Krácení předčasných důchodů se u nás netýká základní výměry důchodu, což je 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 podporu předčasných důchodů! Projevuje se zde nedomyšlený přístup MPSV a vlády: nevychází se z celkové analýzy aktuálního stavu českého důchodového systému, ale jen z kuloárových debat různých expertů a lobbistů.

Obrázek 1: 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)

Předčasné odchody do starobního důchodu nejsou nutnou součástí férové penzijní politiky; závisí na celkové koncepci či sociálním modelu. K rovnému starobnímu důchodu se předčasné odchody do důchodu „nehodí“, stejně jako diferenciacie důchodového věku podle profese. V jedné zemi mohou být/bývají dva důchodové věky: pro rovný/základní důchod a pro pojistný důchod. Flexibilita v této oblasti se „hodí“ jen do systému sociálního pojištění či do systému zaměstnaneckých penzí.

MPSV od října 2023 tvrdí, že odchod do předčasného důchodu je nevýhodný: „Pravidla pro odchod do předčasného důchodu se od října mění. Důležité však je, že dřívější důchod není výhodný ani dnes. Důchody přiznané až v roce 2024 budou znatelně vyšší, než důchody z roku 2023. Do jejich výpočtu se totiž promítne silný růst mezd a budou zhruba o 9 % vyšší než důchody přiznané v roce 2023 (bez letošní mimořádné valorizace, ta je zvyšuje ale jen o cca 4 %). Navíc v lednu 2024 bude valorizována jen základní výměra pro důchody z roku 2023, která se zvýší i u nových důchodů. To ve výsledku znamená menší důchod i po provedených valorizacích“ (MPSV, 2023). Pozitivní je, že resort již nenabádá k odchodu do předčasného důchodu. Rozhodně však není na místě tvrzení, že dřívější důchod není výhodný ani dnes (když před rokem tvrdili opak). Příklad uváděný MPSV nebudeme ani glosovat, protože je účelově zjednodušený. Každopádně platí, že i nové, zvýšené krácení předčasných důchodů je

nedostatečné a nesystémové. Nehledě na to, že při analýze by se měla respektovat i pojistná matematika (předčasný důchod je pobírán dříve a déle!). Nelze ji nahrazovat marketingem.

Garantovaný důchod a 2 hlavní složky

Podle programového prohlášení vlády se mají veřejné penze skládat ze dvou hlavních složek; základní složka se má zvýšit a reflektovat požadavky na důstojnost života ve stáří a finanční možnosti státu. Zásluhová složka má vycházet z odvodů do pojistného systému a počtu vychovaných dětí. To lze „číst“ jako rozdělení dnešního „důchodového pojištění“ do dvou penzijních pilířů: na rovný starobní důchod a na (skutečné) sociální starobní pojištění. Podle terminologie Světové banky se jedná o nultý a první penzijní pilíř. K tomuto závěru dospěla důchodová komise na MPSV za ministryně Maláčové. Po nástupu na MPSV se k této důchodové reformě hlásil i ministr Jurečka.

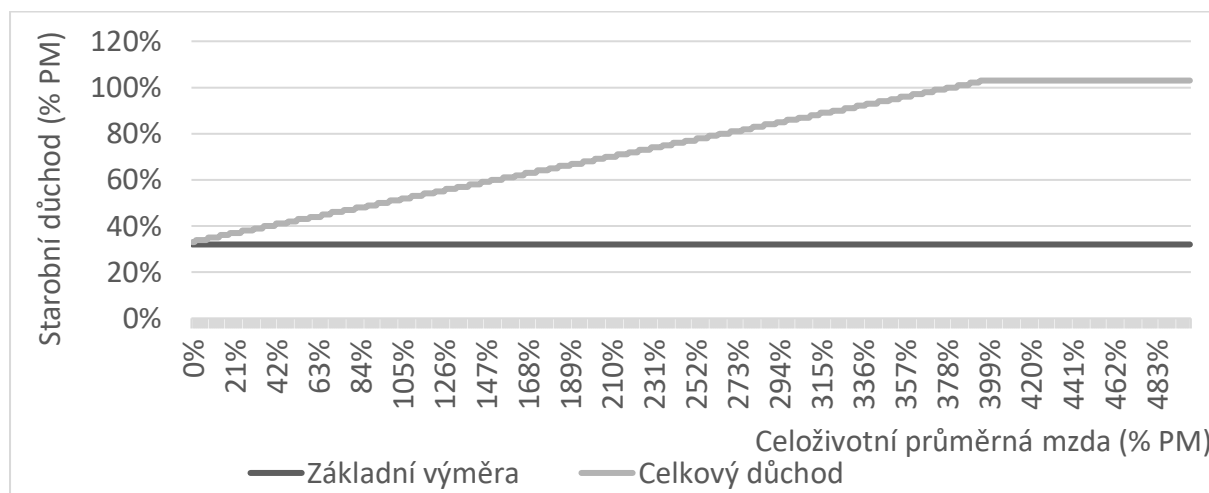
Nyní je na MPSV všechno jinak: „Každý, kdo získal pojištěnou dobu 35 let a dosáhl důchodového věku, by měl mít nárok na minimální výši důchodu. Bude zachována základní výměra 10 % průměrné mzdy. Zároveň bude také zvýšena minimální procentní výměra ze 770 Kč na 10 % průměrné mzdy. Nově by minimální důchod vyšel na 8 080 Kč (aktuálně v roce 2023), nyní vychází jen na 4 810 Kč. Opatření cílí na podporu důchodců s nejnižšími penzemi, kteří většinu života pracovali nebo pečovali o někoho jiného, ale měli velmi nízké příjmy“ (MPSV, 2023). Navrhovaná účinnost „zvýšení garantovaného důchodu na 20 % průměrné mzdy“ (Jurečka) je od ledna 2026.

České veřejné penze je potřebné rozdělit do dvou penzijních pilířů („složek“), což lze realizovat poměrně rychle technickou důchodovou reformou, při níž zrušíme základní redukční hranici s redukčním koeficientem 26 %. Vzhledem k tomu, že výdělky do 44 % průměrné mzdy (PM) jsou v zásadě výjimkou, můžeme celkovou výměru starobního důchodu v tomto pásmu zvýšit tak, aby se křivka celkové výměry „narovнала“ podle sklonu přímky, vyjadřující závislost celkové výměry důchodu v rozmezí 44–400 % PM. Výsledkem této operace je zvýšení základní výměry starobního důchodu z 10 % na 32 % PM a snížení sazby důchodu za 1 rok pojištění z 1,5 % na $1,5 * 0,26 = 0,39$ %, což vede k podstatnému, leč přiměřenému snížení procentní výměry starobního důchodu – viz obrázek 2.

Nastíněná technická důchodová reforma vůbec nic nemění pro naprostou většinu starobních důchodců. „Vydělají“ na ní jen ti, kterým se důchod vypočítává ze mzdy nižší než 44 % PM. Takováto reforma je realizovatelná během roku (Vostatek, 2022). Jejím hlavním efektem bude demonstrace skutečné „progresivity“ českého důchodového systému: každému již bude zřejmé, že „důchodové pojištění“ ve skutečnosti není převážně sociálním důchodovým pojištěním, ale rovným důchodem. Hlavním přínosem takové reformy bude srozumitelnost a transparentnost veřejných penzí: pro veřejnost i politiky. To může vyvolat zájem o změnu struktury ve prospěch důchodů závislých na výdělcích. V zájmu případné restrukturalizace bude účelné zrušit parametrizaci základní výměry starobního důchodu (32 % PM) a tuto základní výměru stanovit pevnou částkou: v podmínkách roku 2023 by to bylo 12 904 Kč měsíčně. Tato redefinice základní výměry důchodu také umožní podstatné zjednodušení indexace (nové) procentní výměry důchodu: zrušení vazby na valorizaci základní výměry, tato

indexace již bude plně srozumitelná – stejně jako valorizace základní výměry starobního důchodu.

Obrázek 2: Technická důchodová reforma: nově přiznaný čistý starobní důchod v závislosti na celoživotním výdělku, v % průměrné hrubé mzdy v roce 2023 (45 let pojištění, 1 dítě)



Pramen: autor

Jurečkovo „zvýšení garantovaného důchodu na 20 % průměrné mzdy“ představuje (zcela zbytečný) ústup od slibované „skutečné důchodové reformy“.

Dvojití ocenění péče o děti

Důsledkem zavedení bonusu za vychované dítě od roku 2023 je dvojití ocenění péče o děti, což komplikuje penzijní nárokové schéma. Pokud ovšem šlo především o dodatečné zvýšení již vyplácených důchodů (což naznačuje programové prohlášení Fialovy vlády), pak účelu bylo dosaženo. Při technické důchodové reformě může již vyplácený bonus za dítě zaniknout v celkové výši procentní výměry starobního důchodu, pokud se zvolí jednoduchý technický postup jejího provedení: celkový starobní důchod bude beze změny, „jen“ se od celkové částky důchodu odečte nová (podstatně vyšší) základní výměra důchodu a zbytek bude nová procentní výměra tohoto důchodu. A zbývá „jen“ problém, jak se vypořádat s dvojitým oceněním péče o děti u nově přiznávaných starobních důchodů.

Konstrukce důchodových nároků „za děti“ obvykle zapadají do schématu výpočtu starobního důchodu v dané zemi. Autor doporučuje využívat při výpočtu budoucí pojistné penze rakouský systém penzijního konta, v němž se každoročně vypočítává (dosavadní) důchodový nárok, přičemž péče o dítě se např. v roce 2023 započte částkou $1,78\% \cdot 2090,61 \text{ €} = 37,22 \text{ €}$ měsíčně; za 4 roky péče o dítě tak vychází důchod za dítě na $4 \cdot 37,22 \text{ €} = 148,88 \text{ €}$ měsíčně. V praxi se částky kalkulují každoročně a stav konta po skončení předchozího roku je indexován podle vývoje průměrné mzdy.

V Česku se do důchodu započítává náhradní doba za péči o dítě po dobu 4 let; za účelem srovnání můžeme vyjít z letošní průměrné mzdy 40 324 Kč měsíčně, vynásobíme ji sazbou 1,5 %, redukční sazbou 26 % a náhradní dobou za péči o dítě po dobu 4 let, tak dostaneme výsledek 629 Kč měsíčně. Je to částka zcela nesrovnatelná s výše uvedeným oceněním výchovy dítěte v rakouském sociálním důchodovém pojištění; hlavním důvodem je skrytá dominance

rovného základního důchodu v českém „důchodovém pojištění“, která se projevuje i v mezinárodních srovnáních.

Dvojí ocenění péče o děti je nesystémové a je třeba je zrušit se vším všudy při vhodném reformním kroku, např. při velké důchodové reformě, při níž bude zákon o důchodovém pojištění nahrazen zákonem o základním důchodu a novým zákonem o sociálním důchodovém pojištění, který naváže na dosavadní právní úpravu procentní výměry důchodů.

Penzijní mezera, věk a základní složky

Dnešní zaměstnanci prý mohou počítat s dobrým důchodem, jako mají dnešní senioři. „Jen pohlídáme, aby už nerostly rychleji než vaše mzdy a tolik nezadlužovaly důchodový systém“ (MPSV, 2023). To by samozřejmě chtělo vysvětlit, resp. doložit. Tím spíše, že v posledních letech došlo i v tomto směru k vícero proměnám. Jednou z nich je i zrušení zdanění superhrubé mzdy od roku 2021, které se neodrazilo ve zvýšení důchodů, protože ty se vypočítávají z hrubé (a nikoliv čisté) mzdy. Modelová penzijní mezera mezi průměrným nově přiznaným starobním důchodem a odpovídající čistou mzdou (po 45 letech pojištění) se tehdy zvýšila o 4,8 % čisté mzdy, relace důchodu a mzdy klesla na 61,5 % čisté mzdy. Po zavedení výchovného na dítě se penzijní mezera naopak snížila, o cca 1,5 % čisté mzdy, na 63,2 % této mzdy. Podle mezinárodní konvence je k udržení předchozí životní úrovně potřebný čistý náhradový poměr ve výši 65-70 % předdůchodových příjmů. Tyto souvislosti by měla/mohla respektovat i nastávající česká důchodová reforma. MPSV by nemělo hlídat, aby starobní důchody nerostly rychleji než mzdy. A již zcela chybná je argumentace zadlužováním důchodového systému. Sestavování tzv. důchodového účtu nemá žádné ekonomické opodstatnění, v rámci státního rozpočtu (ani mimo) žádný fond důchodového pojištění neexistuje. Racionalizace veřejných penzí jejich rozdělením na rovný důchod a pojistný důchod odkryje nadměrnou sazbu důchodového pojistného: pojistné by mělo pokrývat pouze pojistný pilíř, nejlépe bez náhradních dob pojištění (jako např. v Rakousku). Rovný důchod má být financován z obecných daní, ne z pojistného.

Velmi obecně vzato, „může nastat velký nedostatek prostředků k výplatě takových penzí, na jaké jsme zvyklí“ (MPSV, 2023). V praxi by k tomu ovšem dojít nemělo: již proto, že veřejné důchody jsou financovány ze státního rozpočtu. Parametry veřejných penzí se ovšem měnit mohou (stejně jako u jiných veřejných výdajů). Řadu z nich jsme již zmínili. MPSV (2023) se snaží některé další z nich nastínit. Např. deklaruje, že „doba strávená v důchodu musí zůstat pro budoucí generace stejná, tedy přibližně 21,5 let“. Jde samozřejmě o velké politikum, k němuž chybí dostatečné odborné podklady; něco se v tomto směru může vyjasnit příští rok: Český statistický úřad do konce roku, který končí číslicí 3 nebo 8, vypracovává podrobnou Zprávu o očekávaném vývoji úmrtnosti, plodnosti a migrace v ČR. (Zpráva obsahuje též údaj o věku, při jehož dosažení je očekávaná střední délka života dané generace rovna jedné čtvrtině součtu tohoto věku a této očekávané střední délky života a údaj o podílu očekávané střední délky života při dosažení důchodového věku podle zákona o důchodovém pojištění a součtu tohoto věku a této střední délky života, a to pro všechny generace, které dosáhnou v následujícím kalendářním roce věku 25 až 54 let.) Do půl roku poté MPSV musí předložit vládě Zprávu o stavu důchodového systému ČR a o jeho předpokládaném vývoji se zřetelem na demografickou situaci a na očekávaný populační a ekonomický vývoj. Tato zpráva obsahuje

zejména informaci o tom, jak by měl být důchodový věk stanoven, aby bylo dosaženo stavu, kdy by očekávaná střední délka života jednotlivých generací při jeho dosažení činila jednu čtvrtinu součtu tohoto věku a této očekávané střední délky života. Na základě těchto informací může vláda navrhnout korekci úpravy posunuté hranice důchodového věku. Tak uvidíme...

Po technické důchodové reformě lze v další fázi realizovat odlišné systémy valorizací základního důchodu a pojistného důchodu, v každém případě však musí být nezávislé. Bylo by proto chybou vracet se k valorizačnímu pravidlu platnému před rokem 2018, tedy ke snížení podílu 1/2 růstu reálných mezd na 1/3 růstu reálných mezd, jak to navrhuje ministr Jurečka: již z toho (technického) důvodu, že zvýšení procentních výměr starobních důchodů v pravidelném termínu je závislé na meziročním zvýšení základní výměry důchodu: procentní výměry se zde zvýší principiálně podle platného 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 zde rozumí růst spotřebitelských cen, nebo životních nákladů důchodců (podle toho, který je vyšší). Jsou to komplikované konstrukce, i zde je žádoucí podstatné zjednodušení. Před rokem 2018 se ale nevracejme.

Vdovské a vdovecké důchody

Programové prohlášení obsahuje příslib: „zvýšíme vdovské a vdovecké důchody“. MPSV (2023) však uvádí: „Vdovský důchod se vyplácí pouze při splnění určitých podmínek (např. pokud pečujete o dítě nebo jste v důchodovém věku). Bez těchto podmínek nyní nárok na vdovský či vdovecký důchod po roce zanikne. Může se však obnovit, pokud výše uvedené podmínky nastanou do dvou let od zániku nároku na vdovský důchod. Nově by se toto období pro obnovení nároku mělo prodloužit opět na 5 let po skončení předchozí výplaty. Tato změna se týká lidí, kteří pobírají vdovský důchod už během aktivní pracovní kariéry... Ti, kteří berou vdovský důchod v seniorském věku souběžně se starobním důchodem, o nic nepřijdou“.

Existence vdovských a vdoveckých důchodů je výrazně historicky a sociálně podmíněná. I zde je potřebné vyjít z ucelené koncepce penzijní politiky a důchodové reformy. Tyto důchody v zásadě nejdu „dohromady“ s výrazným rovným důchodem. Penzijní teorie a politika se ve světě stále více orientuje na odmítání vdovských/vdoveckých důchodů, protože jsou v rozporu s pojetím důchodových nároků jako nároků jednotlivců, nikoliv tedy dvojic či rodin (Vostatek, 2016). Významně nižší starobní důchody žen v některých zemích jsou ovlivněny genderovými rozdíly v zaměstnanosti, mzdách a aktivitách netržního charakteru. Jde o problémy, které jsou ve značném rozsahu ovlivnitelné rodinnou a genderovou politikou. V rámci sociálního důchodového pojištění jsou významné náhradní doby pojištění či body anebo státní dotace za období péče o nejmenší děti. Rovný důchod je genderově neutrální. Ve stávajících českých podmínkách jsou genderové rozdíly ve starobních důchodech poměrně malé, což je podstatně ovlivněno převahou solidarity (fakticky rovného důchodu) v tzv. důchodovém pojištění, a ne nevýznamná je i poměrně štedrá konstrukce náhradní doby pojištění za roky péče o malé děti (to platilo již před zavedením bonusu za vychované dítě!). Za tohoto stavu lze i z čistě politického hlediska přistoupit k důchodové reformě, jejíž součástí by byla minimalizace vdovských a vdoveckých důchodů, jejich poskytování po dobu maximálně jednoho roku.

Sdílení důchodů manželů by případně mohlo tuto reformu usnadnit z politického hlediska, za tímto účelem ale není potřebné zavádět administrativně velmi náročné sdílení vyměřovacích základů mezi manžely. Jiný, obecně uznávaný důvod pro zavádění sdílení důchodů není.

Nicméně MPSV navrhuje zavést dobrovolné sdílení důchodových nároků manželů od roku 2027: „Jeden z rodičů, zpravidla matka, se často v důsledku péče o děti méně zaměřuje na rozvoj profesní dráhy, celoživotně méně vydělává a má tak i nižší důchod. Především rozvedené a ovdovělé seniorky se pak ve stáří nezdírají v chudobě. Manželé by se podle tohoto opatření mohli dohodnout, že jejich odvody sociálního pojištění budou za dobu trvání manželství započítány společně. Těmto manželům by pak byl zpravidla vyměřen stejný nebo velmi podobný důchod. Opatření by bylo dobrovolné, o rozpočítání by šlo požádat i zpětně při odchodu do důchodu“ (MPSV, 2023). Ani tento návrh není nikterak odborně podložen. Nicméně jednoduché (průběžné) řešení sdílení důchodových nároků je možné v pojistném systému rakouského penzijního konta, jehož zavedení doporučujeme pro druhou českou složku férových veřejných penzí. Je zde možné realizovat i dobrovolné připojištění kteréhokoliv zájemce, resp. pojištěnce.

Závěr

Fialova vláda si předsevzala předložit do konce letošního roku důchodovou reformu s cílem realizovat stabilní systém férových veřejných důchodů, sestávající ze dvou hlavních složek (pilířů): z výrazného rovného důchodu a z pojistného důchodu, který zohlední zaplacené pojistné a počet vychovaných dětí. Vláda ani MPSV nevyužili vědeckých kapacit (malé důchodové komise) ke zpracování analýzy stávajícího systému a odpovídajících doporučení a vývoj směřuje k předkládání jednotlivých, dílčích novel zákona o důchodovém pojištění, které nepovedou ke splnění vytčeného cíle.

Dosavadní výzkum dospěl k závěru, že již v zájmu zásadní srozumitelnosti stávajícího systému je nezbytné striktně oddělit konstrukci a výpočet dnešní základní výměry důchodu a procentní výměry důchodu. Takováto „technická“ důchodová reforma je realizovatelná z roku na rok; spočívá ve zrušení základní redukční hranice při výpočtu procentní výměry důchodu a navazujících parametrických změn, aniž by se změnila celková výše důchodu u osob s vyměřovacím základem od 44 % průměrné celostátní mzdy. Ekvivalentní nová základní výměra důchodu činí 32 % PM. Návrh MPSV na „zvýšení garantovaného důchodu na 20 % PM“ je nesystémový a v rozporu s vytčenými cíli vlády.

V rámci důchodové reformy lze (a je třeba) odstranit nesystémové dvojí ocenění péče o děti. Vzorovým řešením je do budoucna např. rakouský systém „penzijního konta“. Již vyplácené bonusy za vychované děti se už při technické reformě stanou nedílnou součástí procentní výměry starobního důchodu. Revizi vyžaduje i nově zavedený systém krácení předčasných důchodů; systém by měl vycházet z koncepce jak nového rovného důchodu, tak reformovaného pojistného důchodu včetně patřičného respektování pojistné matematiky.

Vdovské a vdovecké důchody není třeba do budoucna „rozvíjet“ (zvyšovat či prodlužovat období pro obnovení nároku), právě naopak je lze i u nás podstatně omezit, resp. nově vůbec neposkytovat. Genderová penzijní mezera je v mezinárodním srovnání nízká, což je do značné míry dáno i faktickou dominancí rovného důchodu v dnešních českých veřejných penzích.

V případě přechodu poctivého důchodového pojištění na moderní systém penzijního konta lze snadno průběžně realizovat sdílení důchodových nároků manželů, bude-li o ně zájem.

Návrhy MPSV na důchodovou reformu nevycházejí z celkové analýzy stávajícího penzijního systému a v zásadě ani z programového prohlášení vlády. V návrzích dominuje marketing. Nezávislé analýzy došly mj. k závěru, že existuje významná penzijní mezera mezi výší starobního důchodu a příslušnou, směrodatnou čistou průměrnou mzdou. Zvyšování penzí nesmí bránit schodky na fiktivním důchodovém účtu, který nerespektuje to, že rovné důchody jsou „normálně“ financovány z běžných daní, a nikoliv z důchodového pojistného.

Literatura

ČSÚ (2020). V Česku přibývá předčasných starobních důchodů. Tisková zpráva.

<https://www.czso.cz/csu/czso/v-cesku-pribyva-predcasnych-starobnich- duchodu>

Deník N (2022). MPSV: Výpočet předčasné penze je letos vyšší než řádný důchod příští rok.

<https://denikn.cz/minuta/989376/>

Fiala, P. a kol. (2022). Programové prohlášení vlády České republiky. Praha: Úřad vlády ČR.

<https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-Petra-Fialy.pdf>

Hovorka, J. (2022). Po náročné práci dřív do penze. Kromě záchranářů i pro podnikové

hasiče. Peníze.cz. <https://www.penize.cz/zajisteni-na-duchod/434739-drivejsi-odchod-do-duchodu-pro-narocne-profese-zatim-jen-zdravotnicki-zachranari>

Jurečka, M. a kol. (2023). Vláda schválila návrh MPSV na úpravu předčasných důchodů a valorizací, plné navýšení důchodů o inflaci zůstane. Tisková zpráva. Praha: MPSV ČR.

https://www.mpsv.cz/documents/20142/4552532/TZ_vlada_valorizace_predcasne_duchody_24052023+%281%29.pdf/2a8ad6f4-dfff-b918-51a1-3edf5372b7b9

MPSV (2022). Tisková zpráva. Praha: MPSV ČR.

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

MPSV (2023): Reforma důchodového systému. Praha: MPSV ČR.

<https://www.mpsv.cz/duchodova-reforma#:~:text=Odchod%20do%20předčasného%20důchodu%20je%20nevýhodný%20Pravidla%20pro,budou%20znatelně%20vyšší%2C%20než%20důchody%20z%20roku%202023.>

Queisser, M. a Whitehouse, E. (2006). Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-System Design. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 40. Paris: OECD

https://www.researchgate.net/publication/5205797_Neutral_or_Fair_Actuarial_Concepts_and_Pension_System_Design

Vostatek, J. (2016). Penzijní teorie a politika. Praha: Nakladatelství C. H. Beck.

Vostatek, J. (2022). Návrh technické důchodové reformy. In: Barák, V. – Krebs, V. (red.): Sociální politika 2021. Koronavirus jako impuls ke změnám. Sborník vědeckých textů z mezinárodní konference. Praha: Národohospodářská fakulta VŠE a Nakladatelství Oeconomica. https://www.socialni-politika.cz/wp-content/uploads/2022/08/socialni-politika_2021_sbornik.pdf

Vostatek, J. (2023). Daňová politika Fialovy vlády. Praha: VŠFS, Working Paper 2/23.