



Jaké další reformy vyžaduje důchodový systém?¹

FILIP PERTOLD*

Shrnutí

- Tento policy brief shrnuje hlavní problémy současného důchodového systému v České republice a analyzuje reformy provedené vládou Petra Fialy v letech 2022–2024. Cílem je poskytnout věcný rámec pro debatu o udržitelnosti důchodového systému – se zřetelem na fiskální omezení a demografický vývoj. Text vysvětluje klíčové napětí mezi třemi možnými cestami reformy – snižováním důchodů, zvyšováním důchodového věku a navyšováním příspěvků – a hodnotí legislativní změny z hlediska jejich dopadů na veřejné finance. V závěru upozorňuje na otevřené otázky: budoucnost valorizačního mechanismu, motivace k delší pracovní aktivitě, úlohu zahraničních pracovníků a možnosti dalšího rozvoje třetího pilíře.
- Současný důchodový systém v České republice je postaven téměř výhradně na průběžném financování (tzv. první pilíř) a jeho architektura se od poloviny 90. let zásadně nezměnila. Dlouhodobě se potýká s problémy, jako jsou nízká zásluhovost², nedostatečná srozumitelnost pro veřejnost, neodůvodnitelné rozdíly u jinak stejných příspěvateľů důchodového systému napříč kohortami³, mezi zaměstnanci a OSVČ či slabý rozvoj fondového (kapitálového) spoření.
- Vláda Petra Fialy ve své reformní agendě mezi lety 2022–2024 kladla důraz především na zvýšení finanční udržitelnosti systému, reagujíc na výzvy jako vysoká inflace a z toho plynoucí vysoké valorizace, stárnutí populace a rostoucí všeobecný tlak na veřejné rozpočty včetně obrany a zdravotnictví. Zavedla proto vyšší důchodový věk, snížení budoucích důchodových nároků a valorizací, zpřísnění předčasných odchodů do důchodu a zvýšení minimálních odvodů u OSVČ, což snížilo zvýhodnění OSVČ v návratnosti odvedených prostředků do systému.
- Všechny vlády mohou a musí volit mezi třemi základními možnostmi, jak zabránit rostoucím deficitům průběžného systému – jde o tzv. „důchodové trilema“: vlády v důsledku demografického stárnutí mohou snižovat důchody ve vztahu k průměrné mzdě, zvyšovat věk odchodu do důchodu, případně navyšovat odvody do systému ve vztahu k HDP. Pokud se rozhodne jakákoliv budoucí vláda zvrátit reformní změny vlády Petra Fialy, musí jasně deklarovat, kterou z těchto alternativ využije. Nebo musí získat peníze pro důchodový systém jinde, protože stárnutí populace se zastavit nedá.
- Navzdory spíše průměrné intenzitě výdajů na důchody v ČR v rámci EU27 – podílem na HDP 9 % – je třeba brát ohled na to, že údaj snižuje i skutečnost, že české důchody nejsou daněny, a skutečné zatížení veřejných rozpočtů je tak v evropském kontextu spíše průměrné a nepříznivá demografická situace je teprve před námi.

1 K tomuto textu významně obsahově přispěli Štěpán Jurajda, Daniel Münich, Lukáš Nádvorník a Jiří Valenta, kterým tímto děkuji za komentáře a spolupráci. Tento text dále benefitoval z komentářů Jana Pavla a Michala Hlaváčka. Studie reprezentuje pouze názor autora, a nikoli oficiální stanovisko Ekonomického ústavu AV ČR, v. v. i. či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium UK (CERGE). Veškeré případné nepřesnosti a chyby jdou na vrub autora.

2 Zásluhovost je vztah mezi předchozími příjmy (odvody do důchodového systému) a výší důchodu.

3 Kohorta v tomto smyslu je skupina důchodců, která zažádala o důchod ve stejném období.

* CERGE-EI, společné pracoviště UK a EKÚ AV ČR, v. v. i.

1 Problémy důchodového systému a trilema důchodové reformy

Základní architektura současného důchodového systému zůstává prakticky beze změny od roku 1995. Hlavní roli nadále hraje tzv. **první důchodový pilíř** průběžně financovaný z povinných odvodů sociálního pojištění. Saldo prvního pilíře, tedy každoroční rozdíl mezi jeho příjmy a výdaji, je součástí státního rozpočtu, a tedy i jeho deficitu. Dlouhodobě se pak český důchodový systém jako celek potýká s řadou problémů, které pojmenovává například zpráva OECD (OECD, 2020):

- a. Nízká srozumitelnost pro širší veřejnost.
- b. Komplikovanost výpočtu důchodu.
- c. Nízká míra zásluhovosti, tedy vysoká míra přerozdělování od vysoko- k nízko-výdělečným.
- d. Příliš vysoká hranice počtu odpracovaných let nutných k získání nároku na důchod.
- e. Dlouhodobá rozpočtová neudržitelnost.
- f. Počtem účastníků, a hlavně výší úspor, velmi slabý kapitálový (soukromý fondový) pilíř.

Vláda Petra Fialy se v letech 2022–2024 ve svých reformách soustředila hlavně na zvýšení rozpočtové udržitelnosti systému, což detailně popisujeme v části 4. Jako problematické se pro budoucí rozpočtovou udržitelnost ukázalo nedávné období vysoké inflace a nízkého růstu mezd a mimořádných valorizací. Udržitelnost pak výrazně snižuje výhled výrazného demografického stárnutí české populace, a i proto klesajícího podílu pracující populace do systému přispívající. Současně bude na veřejné rozpočty vytvářet silný tlak i zdravotní systém a sociální služby obsluhující stárnoucí populaci. A v posledních letech se k tomu všemu navíc přidává ještě potřeba výrazně vyšších obranných výdajů.

S ohledem na udržitelnost veřejných rozpočtů primárně nejde o nominální výši deficitů důchodového systému, ale o podíl deficitů na nominálním HDP. Podíl výdajů důchodového systému ČR na HDP byl v roce 2023 9 %, což v rámci EU je spíše průměrná výše výdajů. To budí dojem, že ČR má pro zvýšení důchodových výdajů dostatečný prostor. V tomto srovnání je ale třeba zohlednit, že důchody se v ČR nedaní. Pokud se bere v potaz danění důchodů, tak výdaje ČR jsou mírně nadprůměrné v EU (OECD, 2023). V mezinárodních srovnáních výdajů prvních pilířů jako % na HDP zpravidla absentuje informace, jak velké mají dotyčné země kapitálové pilíře. Pokud mají kapitálový pilíř výrazně větší než Česko, nebudou jejich první pilíře v případě demografického stárnutí tak výrazně zatíženy jako ten český. V porovnání se zeměmi, jako je Německo, Rakousko a Dánsko, naroste podíl lidí 65+ nejvíce (nárůst o 10 procentních bodů), s tím, že český penzijní systém je nejméně diverzifikovaný a nejvíce závislý na financování z odvodů na sociálním pojištění.

Důchodová politika v průběžně financovaném systému musí brát ohled na rozpočtový deficit celého státního rozpočtu a rozpočtová omezení. Deficity v prvním pilíři výrazně ovlivňuje doba dožití po dosažení 60 let věku, která se však do velké míry vyvíjí autonomně a lze dlouhodobě předvídat s velkou nejistotou. Vlády tak mohou deficity fakticky výrazněji ovlivňovat pouze třemi klíčovými parametry: výší důchodů (valorizace existujících důchodů a důchodů nově přiznaných), skutečným věkem odchodů do důchodu (tzv. efektivní věk odchodu do důchodu) a výší odvodů na sociální pojištění (výše základu pro odvod a sazba odvodu).

Pokud nemá rychlejší tempo zvyšování výdajů na důchody v budoucnosti vést k vyšším rozpočtovým deficitům, musí se buď více zvyšovat pojistné odvody (míra zdanění) nebo více zvyšovat efektivní věk odchodu do důchodu. Vzhledem k demografické situaci budou vlády muset hledat udržitelnost deficitů prvního pilíře v rámci hodnot tří výše uvedených parametrů – vládní důchodové trilema. A reálně se vládám nabízí jen některé kombinace hodnot těchto parametrů.

První „vrchol“ důchodového trilematu je výše důchodů. Výše důchodů je determinována jednak valorizačním vzorcem (promítání vývoje inflace a růstu reálných mezd do každoročního navyšování **všech starobních důchodů**), jednak systémem výpočtu **nově přiznaných důchodů**. Ke změnám v obou dimenzích přistoupila vláda Petra Fialy, jak je diskutováno v následující části. Výši důchodů však mohou ovlivňovat i jednorázová opatření. Příklad je tzv. výchovné, které od roku 2023 navýšilo důchody všem matkám podle počtu dětí, případně ad hoc navýšení důchodů o 300 a 149 korun během vlády Andreje Babiše, tj. nad rámec zákonné valorizace.

Trilema průběžného důchodového systému: vlády si musí vybrat mezi výší důchodů, důchodovým věkem a výší příspěvků do systému



Další vrchol pomyslného trojúhelníku je **výše příspěvku do důchodového průběžného systému**. Ten je daný sazbou důchodového pojištění, která se neměnila od roku 2004, a vyměřovacím základem. Vláda Petra Fialy neprovedla žádnou změnu v sazbách důchodového pojištění (pouze u nemocenského pojištění došlo ke zvýšení o 0,7 procentního bodu). K významnější změně došlo u osob samostatně výdělečně činných (OSVČ), u kterých se vláda rozhodla navýšit minima sociálního pojištění (viz další část studie). Poslední debata o potenciální změně struktury financování prvního pilíře proběhla v důchodové komisi pod vedením Danuše Nerudové zhruba v letech 2018–2021, kdy se uvažovalo o zavedení minimálního důchodu tzv. nultého pilíře, který by byl explicitně financován z jiných daní než výběrem sociálního pojištění, který by nadále financoval první pilíř.

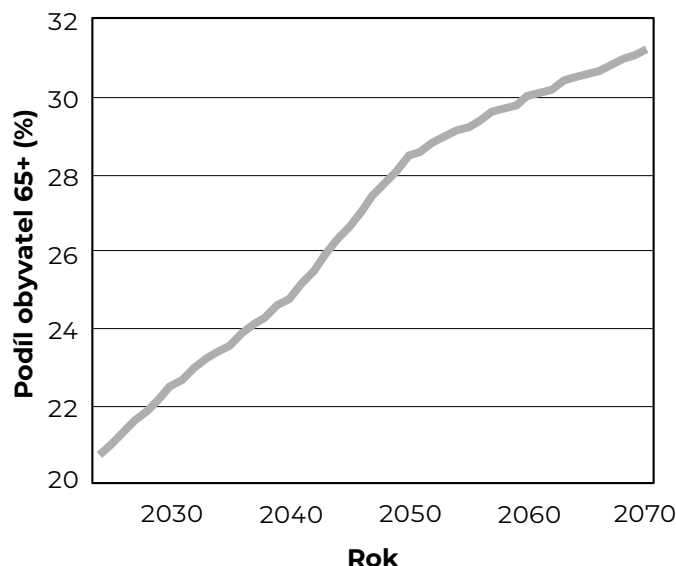
Třetí možnost, jak ovlivňovat saldo průběžného důchodového systému, je skrze **zvyšování statutárního důchodového věku,⁴ a tím i efektivního věku, a změnou poměru pracujících a důchodců**. Statutární důchodový věk určuje, od kdy má plátcе sociálního pojištění nárok na pobírání důchodu. Od roku 1996 se zvýšil pro muže o více jak čtyři roky a pro ženy ještě více, a to v závislosti na počtu dětí. Jak ukazujeme níže, vláda Petra Fialy provedla zásadní změnu v tom, že prolomila věkovou hranici odchodu do starobního důchodu nad 65 let a posunula ji na 67 let. Dále došlo ke zpřísnění předčasných důchodů.

2 Důchodové trilema v době stárnutí populace

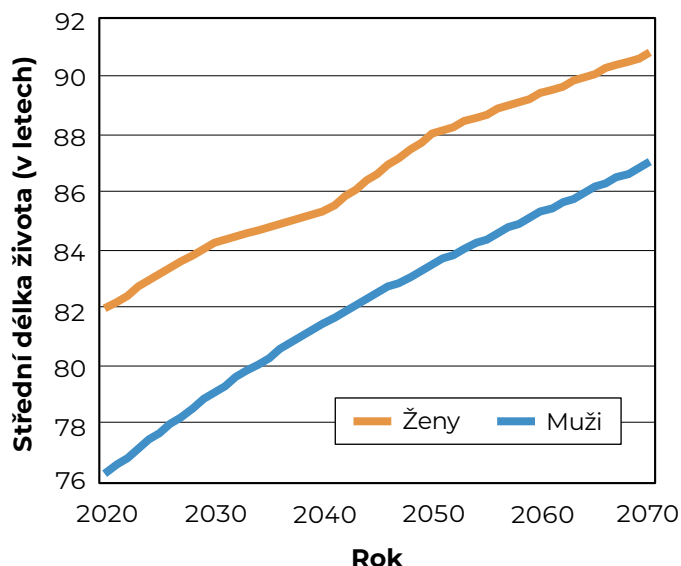
V době stárnutí populace bude vývoj výdajů a příjmů důchodového systému determinován především demografickým trendem, který je určován porodností a prodlužující se dobou dožití. Ta dlouhodobě roste a podle prognózy ČSÚ bude růst i nadále (**Graf 2**). Klíčový parametr pro problém důchodového systému je zvyšování podílu lidí 65 plus v populaci. Tento podíl do roku 2045 vzroste téměř o třetinu. Demografické trendy jsou zásadním faktorem, které vstupují do projekcí deficitu důchodového účtu, který měl podle předreformních projekcí kulminovat na úrovni 3–4 % HDP, a to jak podle projekce MPSV, tak podle Národní rozpočtové rady (Hlaváček, 2025).

⁴ Efektivní věk je počítán jako skutečně realizovaný věk odchodu lidí mimo trh práce. Statutární věk odchodu je zákonem definovaný věk nároku na starobní důchod.

Graf 1: Podíl osob 65+ ve společnosti poroste



Graf 2: Střední délka života poroste



Zdroj: Projekce obyvatelstva České republiky 2023–2100

Vlády na tento nepříznivý trend pro první pilíř důchodového systému mohou reagovat právě uvnitř pomyslného trojúhelníku zobrazeného v ilustraci 1. **Mohou buď zvyšovat příspěvky do systému zvyšováním daní a odvodů, případně snižovat důchody samotných důchodců, či zvyšovat důchodový věk.** Žádná další potenciálně významná opatření neexistují, i přesto, že se často ve veřejném diskursu objevují (viz [Textbox](#)). V praktické hospodářské politice je navíc zřejmé, že nelze spoléhat pouze na jedno ze tří opatření. Například je zřejmé, že nelze řešit celý potenciální deficit snižováním valorizací. Stejně tak navyšování důchodového věku nemůže jít za hranici standardní výše důchodového věku v Evropě.

Často diskutované „fiktivní“ možnosti důchodové reformy

Důchodovou reformu ve formě parametrických změn prvního pilíře můžeme nahradit pro-populační politikou, která významně zvýší porodnost a nahradí se tím zvyšování důchodového věku.

Pro-populační politika je jistě zásadní politikou státu, ale stárnutí populace se tím v nejbližších dekadách nevyřeší. Propady porodnosti v minulosti byly tak zásadní, že i teoreticky zásadní okamžitý nárůst porodnosti by kvůli nárůstu podílu starších lidí v populaci nezabránil tomu, že v nejbližších dvaceti letech půjdou do důchodu velmi silné generace důchodců a na trh práce budou nastupovat poměrně slabé generace mladých lidí. Rozsah propadu porodnosti byl navíc v minulosti mnohem vyšší, než jsou obvykle měřené efekty veřejných politik.

Důchodovou reformu můžeme nahradit dodatečným spořicí pilířem, případně státním fondem.

Jakýkoliv dodatečný spořicí pilíř, ať už garantovaný státem nebo ne, nedokáže nikterak umenšit závazky prvního pilíře vůči těm, kteří odvádí sociální pojištění a logicky očekávají plnění ve formě výplaty důchodů. Může vzniknout maximálně doplněk ke stávajícímu prvnímu a třetímu pilíři, který by zlevnil spoření na důchod ve fondovém systému. Nijak se tím ale neumenšuje potřeba řešit významné fiskální výdaje spojené se stárnutím populace.

Umělá inteligence nahradí pracovníky, a tím pádem poklesne poptávka po práci a starší pracovníci nebudou na trhu práce potřeba.

Umělá inteligence bezesporu významně ovlivní trh práce. Nicméně nic zatím nenasvědčuje tomu, že by její zavádění vedlo k dramaticky nižší celkové poptávce po pracovní síle. K čemu bezesporu dojde, bude změna poptávky po odlišných specializacích a vzdělání ze strany zaměstnavatelů. Další potenciální efekt je větší koncentrace ekonomické síly a zisků ve specifických a velkých technologických firmách. I tento efekt spíše povede k potřebě diverzifikace daňových zdrojů pro výběr prostředků pro důchodový systém.

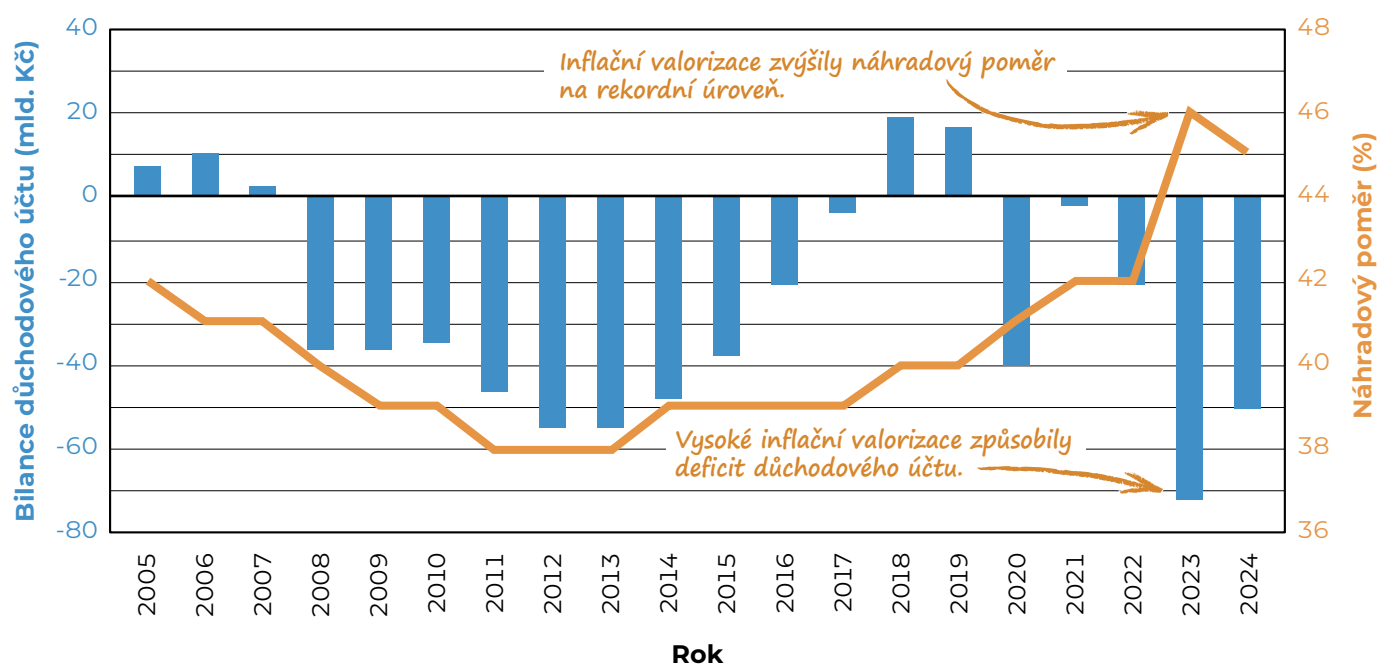
Na důchody lze najít peníze uvnitř státního rozpočtu, ale v jiných kapitolách, případně omezením korupce či pouze zvýšením daňové zátěže.

Deficit důchodového účtu bez reformy by byl po roce 2040 v řádech 4 % HDP, což je v současných cenách 350 miliard korun, tedy více než polovina současných výdajů na důchody. Takto vysoké nároky není schopen státní rozpočet pokrýt bez naprosto drastických úspor. Navyšování deficitů a celkového dluhu by dále vedlo ke zvýšení úrokových sazeb nutných pro vydávání nových státních dluhopisů a vedlo tak k navyšování dluhové služby na úkor důležitých výdajů státního rozpočtu, tj. k negativní spirále fiskální udržitelnosti.

3 Vývoj důchodového systému v kontextu vysoké inflace v letech 2022–2023

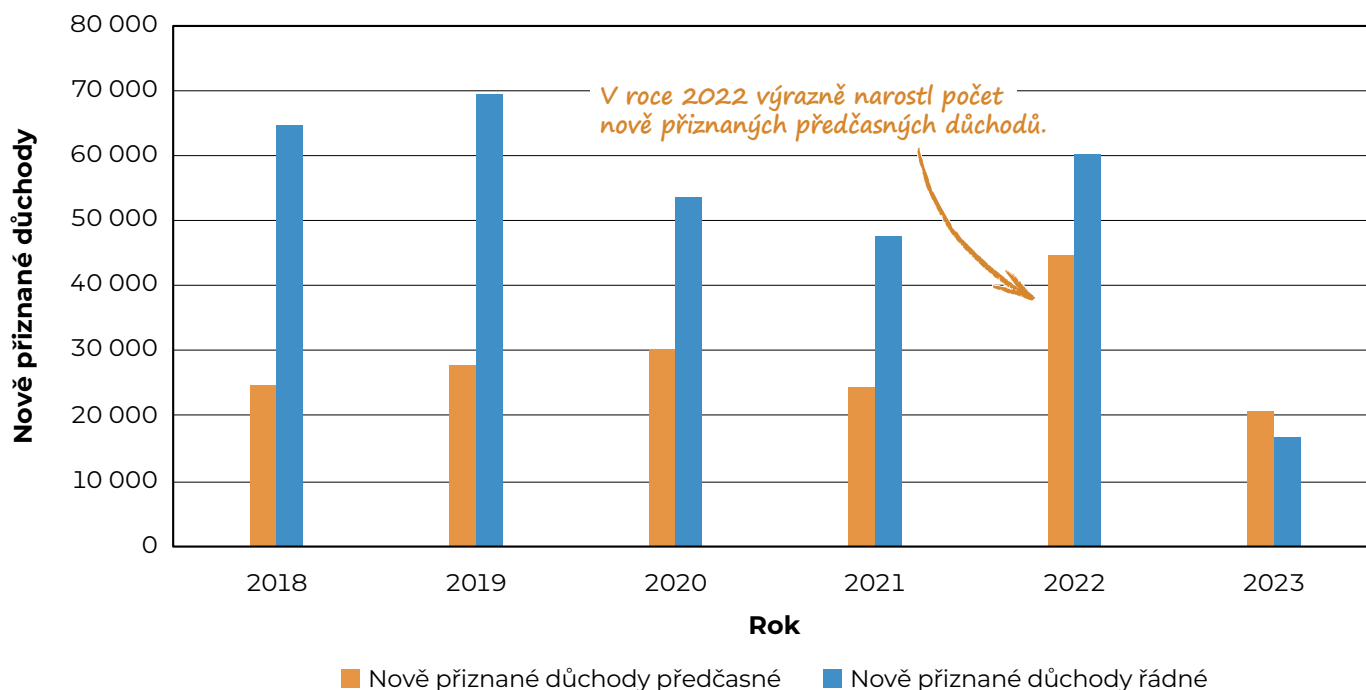
Historicky se saldo důchodového pojištění pohybuje spíše v deficitech. Od roku 2021 je systém v deficitu především kvůli vysokým inflačním valorizacím a poklesu reálných mezd, které determinují výběr důchodového pojištění.

Graf 3: Inflační vlna zhoršila saldo důchodového pojištění a zvýšila náhradový poměr



Zdroj: MF a MPSV, vlastní výpočty

Graf 4: Inflační vlna přinesla nárůst předčasných důchodů



Zdroj: Statistická ročenka ČSSZ.

Inflační vlna nepřinesla pouze vysoké valorizace a s tím spojený přírůstek deficitů státního rozpočtu. Další efekt byl v tom, že došlo k obrovskému nárůstu nově přiznaných důchodů. To je zobrazeno v **Grafu 4**, kde se jejich podíl na všech přiznaných starobních důchodech zmnohonásobil. Ve čtvrtém čtvrtletí 2022 jich bylo přiznáno podle odhadů kolem 40 tisíc, což byl pětinasobek obvyklého počtu v předinflačním období. V roce 2023 následně došlo k výraznému poklesu nově přiznaných i řádných starobních důchodů (**Graf 4**).

Příčina náhlého zájmu o vstup do důchodu byla především v tom, že důchody dle zákona mimořádně rostly nominálně více než nominální mzdy, podle kterých se vypočítají nově přiznané důchody při vstupu do předčasného důchodu. Předčasné důchody byly tak mimořádně vysoké díky značnému nárůstu valorizací, které se týkaly také tohoto typu důchodů. Dopad tohoto překotného vývoje na trh práce a zaměstnanosti starších lidí ještě nebyl zkoumán.

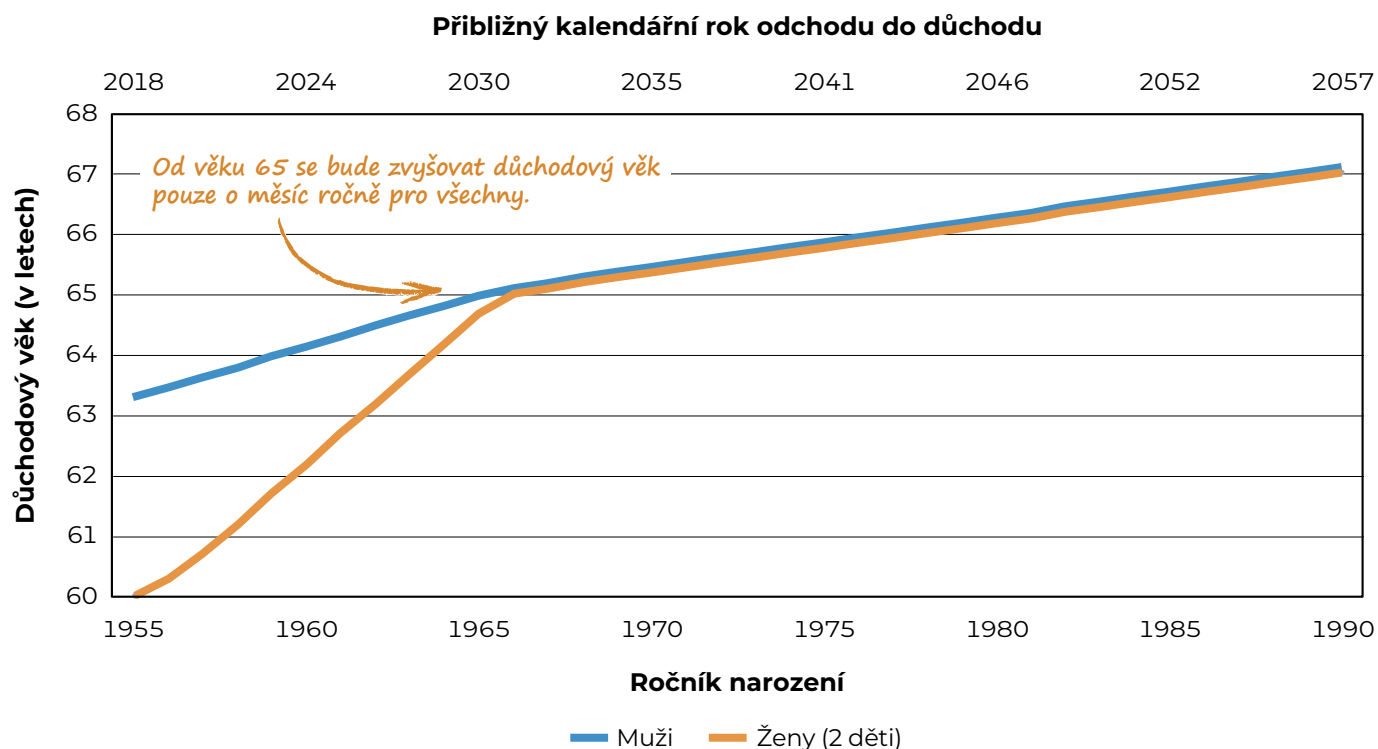
4 Shrnutí vládních důchodových reforem, které mohou být součástí revize ze strany opozice

V této části rekapitulujeme klíčové změny v důchodovém systému přijaté v období vlády Petra Fialy v letech 2022–2025, které mají a budou mít největší rozpočtové dopady. Tato reforma byla schvalována v několika vlnách legislativních změn.

Hranice odchodu do důchodu bude po roce 2030 růst o jeden měsíc ročně až do 67 let.

V předchozí legislativě byl nastaven výhledový strop důchodového věku na 65 let. Nově byl posunut na 67 let a tempo jeho zvyšování je jeden měsíc za rok pro muže i ženy, což je znázorněno v **Grafu 5**.

Graf 5: Podle schválené legislativy bude růst důchodový věk na 67 let



Postupné snižování nově přiznávaných důchodů

- V letech 2026 až 2035 se bude postupně snižovat zápočet osobního vyměřovacího základu, a to až na 90 % pro důchody přiznávané v roce 2035 a později. Při výpočtu procentní výměry (zásluhové části důchodů) se započte do výpočtu osobního vyměřovacího základu místo jedné koruny pouze 0,90 Kč, a to do výše první redukční hranice (44 % průměrné mzdy). Fakticky to znamená, že všem poklesne nově přiznaný důchod přibližně o 800 korun (při porovnání roku 2025 a 2035 bez zohlednění inflace).
- Současně se snižuje tzv. zápočtové procento, za každý rok pojištění se sníží z 1,5 % na 1,45 % pro důchody přiznané v roce 2035 a později (částečně jde o reakci na nárůst pojistných dob z důvodu delší kariéry). Tato změna také bude rozložena postupně mezi roky 2026 až 2035. Výpočet procentní výměry důchodu tedy nově poskytne za každý rok pojištění nepatrně menší procento z výpočtového základu. Dosavadní mechanismus výpočtu jinak zůstává zachován – změny jsou čistě parametrické a nedochází ke změně struktury základní vs. procentní výměry ani ke změně redukčních sazeb nad první hranicí.

Obě opatření tak směřují ke stejnému cíli. Postupně mírně snižovat nově přiznané důchody. Celková kumulativní úspora je MPSV odhadována na cca 0,75 % HDP.

Snížení tempa valorizací důchodů

V oblasti valorizací došlo ke dvěma zásadním změnám. Nejdříve došlo k jednorázovému snížení mimořádné valorizace v roce 2023. Podle předchozí legislativy se inflace plně promítala do růstu důchodů, což bylo v daný moment zvýšení důchodů o 11,5 % (navýšení o v průměru o 1 770 Kč měsíčně). Vláda však navrhla a následně parlament schválil snížení tohoto navýšení na 2,3 % a pevnou částku 400 Kč, což vedlo k průměrnému zvýšení o 760 Kč měsíčně. V daném roce tak došlo ke snížení výdajů o cca 20 miliard a v dalším 33 miliard. Tato legislativní změna byla napadena u ústavního soudu opozicí. Ústavní soud však snížení valorizací nezvrátil.

Dále se vláda rozhodla snížit dlouhodobě výši valorizací. Původně se starobní důchody valorizovaly pravidelně podle inflace a poloviny růstu průměrné reálné mzdy. Vláda snížila váhu růstu reálných mezd ve valorizačním vzorečku na 33 %.

Přísnější vstup do předčasného důchodu

Vlna vysoké inflace vedla ke značnému přílivu lidí do předčasného důchodu. To vedlo vládu k rozhodnutí značně zpřísnit vstup do předčasných důchodů.

- Větší krácení výše předčasného důchodu. Konkrétně bude krácen stejnou mírou za každé čtvrtletí předčasněho vstupu do důchodu.
- Vstup maximálně 3 roky před důchodovým věkem (původně maximálně 5 let před nárokem, ale po 60. roku věku).
- Nutnost mít 40 let odpracováno (sociálního pojištění) namísto standardních 35 let jako u nekráceného starobního důchodu.
- Dočasné vyloučení valorizací předčasných důchodů před důchodovým věkem. Před reformou byly předčasné důchody standardně valorizované jako nekrácené důchody.

Všechna tato opatření značně zpřísnují vstup do předčasného důchodu a budou mít dlouhodobé efekty.

Zvýhodnění pro pracující důchodce

Pro důchodce, kteří se rozhodli pokračovat v kariéře i po přiznání důchodu, zavedla vláda úlevu na sociálním pojištění z hrubé mzdy. Od 1. 1. 2025 neplatí starobní důchodci žádné sociální pojištění z hrubé mzdy (odvody zaměstnavatele zůstávají na stávající úrovni). Úleva je tedy 6,5 % z hrubé mzdy.

Zvyšování minim sociálního pojištění u OSVČ

OSVČ dlouhodobě přispívají velmi málo do sociálního pojištění (cca 8 % všech odvodů, ačkoli je OSVČ cca 20 % pracujících, takže jejich důchody fakticky doplácí zaměstnanci). Vláda se proto rozhodla navýšit minima sociálního pojištění, která odpovídala základu na úrovni 25 % průměrné mzdy.

Minimální měsíční vyměřovací základ, ze kterého se počítají odvody na sociální pojištění, se postupně zvyšuje následovně: **2023:** 25 %; **2024:** 30 %; **2025:** 35 %; **2026:** 40 % průměrné mzdy. To efektivně znamená, že minimální odvody se zvýší reálně téměř na dvojnásobek. Před změnou jim hrozil důchod na úrovni 11 tisíc korun v cenách roku 2022, tento důchod za minimální odvody se výrazně zvýší. Navíc se zvýší vyměřovací základ z 50 na 55 % zisku OSVČ.

Ač bude toto opatření spíše dlouhodobě fiskálně neutrální, krátkodobě pomůže výrazně zlepšit fiskální saldo systému.

Fiskální dopady důchodové reformy vlády P. Fialy

V autonomním scénáři (beze změn implementovaných důchodovou reformou vlády P. Fialy) by se podíl deficitu důchodového systému na HDP kolem roku 2040–2050 zvýšil ze současných 0,5 % až na 3–4 % HDP. Pro srovnání, podíl výdajů státního rozpočtu na regionální školství je zhruba 3,5 %, výdaje na obranu se mají do roku 2035 zvýšit o 1,5 % resp. 3,5 % HDP.

Schválená opatření mají podle odhadů MPSV a Národní rozpočtové rady velmi pozitivní dopady na budoucí schodky důchodového účtu. Podle odhadů sníží deficit o cca 2 % HDP ve 40. a 50. letech tohoto století. Zda však budou udrženy, není zřejmé (Hlaváček 2025).

Potenciální navazující opatření na důchodovou reformu

Přestože důchodová reforma Fialovy vlády obsáhla téměř všechny parametry prvního pilíře, některé aspekty budou vyžadovat další úpravy. Mezi ně patří:

Odměna pro **„přesluhující“ důchodce**, kteří nepobírají starobní důchod a nevztahuje se na ně sleva na pojistném, na rozdíl od **pracujících důchodců**, kteří již pobírají důchod.

Mezigenerační rozdíly v nově přiznaných důchodech při vysokých valorizacích, kdy rozhodné datum pro přiznání důchodu determinuje, jak vysoký nově přiznaný důchod bude. Podle simulací MPSV tyto rozdíly byly při posledních valorizacích v průměru kolem 4 tisíc korun, které systém již nevymaže.

Větší návaznost **na zdravotnickou politiku (prevence a zdraví populace) a politiku trhu práce**.

5 Základní problémy s třetím pilířem

Třetí pilíř důchodového systému představuje doplňkové **penzijní spoření** a **penzijní připojištění**. Český systém je v současné době nepřehledný, a jak ukazujeme níže, má řadu problémů, které vyplývají z designu a nevhodné regulace. Hlavní problémy shrneme na konci této části.

Základní fakta

V roce 2023 byly ve třetím pilíři alokovány prostředky ve výši cca 8,8 % ročního HDP Česka (cca 620 mld.).⁵ Počet účastníků je v současné době 4 miliony. Stát v roce 2021 vydal na celkovou přímou i nepřímou podporu 17,8 miliard. Čistý zisk penzijních fondů⁶ v roce 2024 byl přitom 4,5 mld.

Struktura třetího pilíře

Základem třetího pilíře jsou dva základní fondy s přímou i nepřímou státní podporou – transformované a účastnické fondy. Tyto produkty jsou doplněny novým, daňově podporovaným produktem DIP – Dlouhodobý investiční produkt, který vznikl v rámci reformy v roce 2023–2024.⁷

Transformované fondy vznikly z penzijních fondů původního systému penzijního připojištění, které vzniklo již v roce 1994⁸. Vstup do těchto fondů byl uzavřen 30. listopadu 2012. V současné době tyto fondy stále fungují a základním vyžadovaným pravidlem hospodaření je garance černé nuly – není dovoleno, aby hospodaření takového fondu skončilo na konci roku v záporu. Což je původcem pro velmi konzervativní investiční strategii a nízké, či dokonce záporné reálné zhodnocení zde alokovaných prostředků.

Při reformě třetího pilíře v roce 2013 vznikl nový druh produktu – tzv. **doplňkové penzijní spoření, resp. účastnické fondy**, které jsou diferencovány do dalších kategorií. Penzijní společnosti musí založit konzervativní fond a dále mohou založit další kategorie fondů. Investiční strategie je regulována přímo v zákoně, jak co se týče poměrů aktiv, tak dovolených druhů. V rámci reformy v roce 2023–2024 vznikla nová kategorie fondů – alternativní fondy, která má volnější regulaci skladby portfolia, zároveň má však větší volnost v limitech poplatků, a je tak ještě dražší než ostatní produkty.⁹

5 Pro srovnání, v Dánsku je alokováno cca 192 % ročního HDP, ve Švédsku cca 130 % HDP, na Slovensku cca 14 % HDP a v Polsku pak 8,5 % HDP, StatLink 2 

6 Čistý zisk zhruba představuje rozdíl mezi výnosy na straně jedné a náklady na straně druhé.

7 Zákon č. 462/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozvojem finančního trhu a s podporou zajištění na stáří, včetně novely zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

8 Zákon č. 42/1994 Sb.

9 2,5 % ze spravovaných aktiv a 25 % z výnosů. In: § 108b zákona č. 427/2011 Sb.

Účastníci

Počet účastníků penzijních fondů se již od reformy v roce 2013 postupně snižuje. Přestože byly založeny účastnické fondy, které byly dále podpořeny několika parametrickými úpravami, tak celkový počet účastníků v čase klesá. Pomyslný vrchol nastal v roce 2012 kdy se třetího pilíře účastnilo celkem 5,1 milionů účastníků. V roce 2024 byl celkový počet účastníků už těsně pod 4 miliony, přičemž v rámci původního (starého) systému bylo stále účastno 2 miliony účastníků. V letech 2023–2024 do systému doplňkového penzijního spoření přibylo meziročně téměř 190 000 účastníků, o jejich charakteru však nevíme zhruba nic – například, zda přešli z penzijního připojištění, nebo jsou novými účastníky.

Bližší statistiku účastníků třetího pilíře nemáme k dispozici a je složité ji zjišťovat. Například zpřesnění aktuálních informací o charakteru účastníků, kteří přibyli do systému účastnických fondů, není blíže zveřejňováno. Data mají k dispozici pouze finanční instituce provozující důchodové fondy a Ministerstvo financí ani ČNB jimi nedisponují. Podle informací, které byly zveřejněny pro potřeby Národní ekonomické rady vlády, však podíl střadatelů mladších 40 let je přibližně 25 %. To naznačuje, že lidé začínají se spořením relativně pozdě. Podle studie Šatava (2020) navíc v třetím pilíři málo spoří OSVČ, které ale jsou poměrně málo pokryté prvním pilířem, do kterého navíc platí velmi nízké částky.

Poplatky a výnosy

Poplatky jsou opět zákonem regulovány. Reguluje se maximální nominální výše, a to jak poplatků ze spravovaných aktiv, tak poplatků ze zhodnocení. Přičemž u jednotlivých produktů se maximální výše poplatků liší.

Produkt	Ze zhodnocení	Ze spravovaných aktiv
Transformované fondy	10 %	0,8 %
Konzervativní fond	10 %	0,4 %
Ostatní účastnické fondy	15 %	1,0 %
Alternativní fondy	25 %	2,5 %
DIP	<i>Není regulováno</i>	<i>Není regulováno</i>

Výnosy českého třetího pilíře zůstávají (komparativně) velmi nízké. OECD uvádí statistiku za každé dva roky v publikaci OECD Pensions at a Glance¹⁰, kde zveřejňuje výkonnost penzijních fondů v různých zemích a české fondy v této statistice z roku 2023 dosahují průměrného reálného zhodnocení -2,3 % p.a. v rámci 10-year-avg.¹¹ Pro srovnání švédské veřejnoprávní investiční fondy dosahují více než 5–8 % zhodnocení ve stejném období.¹²

Podle Ministerstva financí je podíl poplatků na výnosech fondů (nárůst hodnoty fondů) u transformovaných a konzervativních fondů mezi 25 až 85 %. U dynamických účastnických fondů je podíl poplatků na úrovni 4–26 %. Podle dynamických simulací navíc dvouprocentní poplatky z aktiv (například u dynamických účastnických fondů) po 40 letech „seberou“ více jak 40 % z naakumulovaných aktiv.¹³

¹⁰ Odkaz [↗](#)

¹¹ StatLink 2 [↗](#)

¹² StatLink 2 [↗](#)

¹³ Odkaz [↗](#)

Státní podpora

Jak v rámci transformovaných fondů, tak účastnických fondů je důležitým prvkem přímá a nepřímá státní podpora. Přímá státní podpora je od reformy účinné od roku 2024 postavená na lineárním mechanismu. Od minimálního měsíčního příspěvku účastníka 500 Kč stát přispívá 20 % z měsíčního příspěvku účastníka, a to až do výše 1 699 Kč. Od příspěvku 1 700 Kč výš je přímá státní podpora určena pevnou částkou 340 Kč.¹⁴ Nepřímá podpora spočívá v daňové podpoře skrze nezdanitelný základ daně a možnost zaměstnavatele si snížit pojistné odvody a daň z příjmu právnických osob. Účastník si od svého daňového základu může odečíst v celkovém úhrnu příspěvky do výše 48 000 Kč ročně. V rámci produktů s přímou státní podporou se jedná o příspěvky převyšující částku, od které náleží nejvyšší státní příspěvek. V rámci DIP je možné odečíst příspěvky již od první koruny.¹⁵

Státní podpora je bohužel designována tak, že nereflektuje vhodnost fondů pro spoření, ani nemotivuje mladší účastníky ke včasnému vstupu do spoření.

Shrnutí hlavních problémů třetího pilíře

- Státní příspěvky na spoření ve třetím pilíři dost nemotivují k včasnému začátku spoření. Příspěvky zároveň nejsou v čase automaticky valorizovány, takže se jejich reálná hodnota může snižovat dlouhodobě → nejistota.
- Většina spoření probíhá ve fondech s minimálními čistými výnosy pro spořitele.
- Jen minimum úspor ve třetím pilíři je vypláceno anuitou¹⁶, neslouží tak reálně k posílení výplat z průběžného důchodového pilíře. Důchodci tedy nejsou nijak zabezpečeni na dožití, pokud prostředky hned utratí, ani se dále nezhodnocují během výplat anuit.
- Poplatky fondů jsou příliš vysoké (Hlaváček, 2023), zejména vzhledem k výnosům, které fondy přinášejí.
- Nedostatečná návaznost na první pilíř. Návaznost by byla například, pokud by střadatelé byli informováni při určování částky, kterou spoří, o kolik se jim přibližně zvýší důchod nad rámec státního důchodu z prvního pilíře.

Klíčové otevřené otázky penzijního systému do budoucna

Udržitelnost valorizačního mechanismu v podmínkách vysoké inflace: Současná pravidla vedla v letech 2022–2023 ke skokovému nárůstu výdajů, kdy důchody rostly rychleji než mzdy. Důchodci měli větší ochranu před inflací než jiné skupiny a zároveň došlo k navýšení počtu předčasných odchodů do důchodu. Je nutné zvážit, zda a jak reformovat valorizační vzorec tak, aby nebyl zdrojem fiskální nestability a mezigeneračních nerovností. Proč nestačí již provedená úprava valorizací?

Zjednodušení a transparentnost systému: První pilíř zůstává pro mnoho občanů složitý a netransparentní. Z toho plyne nejen nedůvěra, ale i neoptimální chování. Klíčové je zlepšit komunikaci systému a zvážit snížení požadavků na minimální dobu pojištění, které OECD označuje za příliš přísné. Jednotný dobře komunikovatelný vzorec by mohl i vyrovnávat existující nerovnosti v důchodech napříč důchodci se stejnými odvody v sousedících kohortách.

Motivace k delší pracovní aktivitě: Zatímco účast lidí ve věku 55–59 let na trhu práce je v ČR vysoká, výrazně klesá u věkové skupiny 65+. Budoucí důchodová politika musí řešit, jak vytvořit podmínky (např. daňové úlevy, flexibilní úvazky, investice do rekvalifikací, větší bonifikace v důchodech), které podpoří setrvání starších osob v zaměstnání.

¹⁴ § 14 zákona č. 427/2011 Sb., ve znění zákona č. 462/2023 Sb.

¹⁵ § 15 odst. 5 a 6 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

¹⁶ Anuita je pravidelná platba na doživotí, která se čerpá z naspořené částky.

Integrace cizinců a přístup k důchodu: Zahraniční pracovníci tvoří stále větší podíl ekonomicky aktivní populace. Přesto mohou mít omezený nárok na důchod kvůli přísným pravidlům (např. dlouhá minimální doba pojištění). Bude třeba zvážit, jak systém upravit, aby byl zároveň inkluzivní i fiskálně odpovědný.

Revize třetího pilíře penzijního spoření: Dobrovolné spoření na důchod (penzijní připojištění) dnes trpí nízkou efektivitou – úspory jsou často nedostatečné (obzvláště u skupin, které dodatečné spoření potřebují nejvíce), výnosy slabé a většina účastníků čerpá prostředky jednorázově místo formou renty. Klíčovou otázkou je, zda stát přenastaví podporu (např. zvýší příspěvky, valorizuje podporu, zavede povinné anuitní výplaty) tak, aby třetí pilíř plnil doplňkovou funkci ke stárnocímu průběžnému systému, kterou dnes neplní. Bez státem nabízeného fondu s nízkými poplatky za správu aktiv hrozí, že velká část úspor neskončí u spořicíků budoucích důchodců. Bez účinné komunikační strategie navádějící mladé pracující k penzijnímu připojištění se objeví další fiskální náklady mimo důchodový systém díky existenci důchodců s minimálním příjmem.

Zdroje

OECD (2020): OECD Reviews of Pension Systems CZECH REPUBLIC. ➤

Hlaváček, Michal (2025): Informační studie: Dopady důchodové reformy na stabilitu a udržitelnost veřejných financí v dlouhém horizontu, Národní rozpočtová rada. ➤

Hlaváček, Michal (2023): Poplatky českých penzijních společností ve vztahu k jejich investiční strategii. ➤

Šatava, Jiří (2020): Penzijní spoření se státní podporou v České republice: spíš podpora než pilíř, IDEA při CERGE-EI, Studie 4/2020. ➤

Upozornění: Tato publikace reprezentuje pouze názory autorů, a nikoli oficiální stanovisko Ekonomického ústavu AV ČR, v. v. i. či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium Univerzity Karlovy, CERGE.

Warning: This study represents only the views of the authors and not the official position of the Economics Institute of the Czech Academy of Sciences, nor those of the Charles University Center for Economic Research and Graduate Education.

Jaké další reformy vyžaduje důchodový systém?

Policy Brief IDEA

© Filip Pertold

Ekonomický ústav AV ČR, v. v. i., 2025

ISBN 978-80-7344-731-1