

CESTOVNÍ MAPA ČESKÉ DŮCHODOVÉ REFORMY

Martin Potůček

Obsah:

- Zadání pro Odbornou komisi pro důchodovou reformu (z Programového prohlášení vlády ČR):
- Historie reforem důchodového systému v kostce
- Konceptuální tápání
- Reformy v systému a na systému
- Reformy v systému (parametrické změny) – příklady témat
- Reformy na systému (zásadnější strukturální inovace) – související oblasti a příklady témat
- Bariéry přípravy a realizace reforem důchodového systému

1. Zadání pro Odbornou komisi pro důchodovou reformu (z Programového prohlášení vlády ČR):

„Připravit komplexní a vzájemně provázaný souhrn konkrétních návrhů na změny v důchodovém systému, které přinesou jeho dlouhodobě stabilní uspořádání a přiměřenost poskytovaných dávek.“

Nároky na důchodový systém – kritéria vyplývající z Mandátu OKDR:

„Odborná komise navrhne, posoudí a následně doporučí změny důchodového systému, které zajistí

- *přiměřené a důstojné důchody,*
- *posílení principu zásluhovosti,*
- *narovnání transferu mezi rodinou a společností a*
- *principy nastavení věku odchodu do důchodu.“*

Aktuální kritériální koncept OECD: je třeba usilovat o dlouhodobou fiskální a sociální udržitelnost důchodového systému... (Anna Cristina D’Addio na konferenci „Sociální pojištění – tradice, jistota, budoucnost“ v Praze dne 6. 11. 2015.)

2. Historie reforem důchodového systému v kostce

Začátek 90. let:

- Vzhledem k vysoké inflaci a pokulhávající valorizaci výrazný pokles kupní síly důchodů.
- Nevyužití historické šance využít výnosu privatizace pro založení důchodového fondu umožňujícího zásadnější podobu reforem (ustavením fondového pilíře vedle průběžného).

Polovina 90. let:

- Nová legislativní úprava 1. pilíře s rovnostářštějším výpočtem důchodů.
- Ustavení 3. pilíře se státním příspěvkem a se zárukou nezáporné nuly.

- Ustavení zvláštního účtu důchodového pojištění (neosamostatněn, veden stále jako organická součást státního rozpočtu).

Po roce 2000:

- Neuspěl první pokus o reformu založenou na konsensu politických sil v zemi (1. Bezděková komise).

Po roce 2010:

- Posílení zásluhovosti v 1. pilíři zvýhodněním výše důchodů v nejvyšším příjmovém decilu a naopak znevýhodněním třetího až devátého decilu (se zřejmým politickým zadáním udržet reformu fiskálně neutrální).
- Ustavení 2. pilíře vyváděním 3 % příspěvků pojištěnců z 1. pilíře (2013-2015).
- Reforma 3. pilíře s odstraněním jistoty nezáporně nuly (uzavření penzijního připojištění se státním příspěvkem a otevření doplňkového penzijního spoření od roku 2013).

Shrnutí podoby českého důchodového systému:

- Od začátku 90. let klesá relace mezi průměrným důchodem a průměrnou mzdou.
- V mezinárodním srovnání poměrně skromný ve vztahu k HDP.
- 1. pilíř je výrazně rovnostářštější než evropský průměr.
- Cca 95 % podpory v důchodu zprostředkovává 1. pilíř.
- Absentuje zaměstnanecký penzijní pilíř, účast zaměstnavatelů ve 3. pilíři roste jen pomalu.
- Ve 3. pilíři spoří hodně lidí málo.
- S výjimkou nejvyšších nejsou důchody zdaňovány.

Celková charakteristika: S výjimkou ustavení 3. pilíře v polovině 90. let nebylo nikdy dosaženo celospolečenského konsensu na zásadnějších a trvalejších reformách českého důchodového systému. S touto výjimkou (a s výjimkou – ostatně brzy ukončeného - 2. pilíře) měly všechny změny povahu změn v systému (parametrických změn), nikoliv na systému (strukturálních změn).

Jsou reformy DS nutné? Zdá se, že existuje široká politická shoda, že ano: důchodový systém neodpovídá ani nárokům současnosti, ani nárokům předvídatelné budoucnosti. Ale jaké reformy???

3. Konceptuální tápání

Oba důchodové pilíře jsou zákonem vymezeny jako součást sociálního pojištění, ale (zvláště ten první) naplňují i některé funkce sociálního zabezpečení. Např. některé osoby v předdůchodovém věku, které nemohou nalézt uplatnění na trhu práce, zabezpečuje 1. pilíř předčasnými důchody a 3. pilíř předdůchody).

Závěr: spor o to, zda máme systém sociálního pojištění nebo sociálního zabezpečení, nemá valného smyslu. **Máme smíšený systém** a musíme si toho být vědomi a uplatňovat ten či onen pojem podle znění příslušných zákonů a podle příslušné funkce...

Konceptuální schizma: Diskuse na půdě OKDR i mimo ni: problémy s uplatněním kritéria „narovnání transferu mezi rodinou a společností“. Má být důchodový systém postaven především a zásadně na pojistném principu (ve stáří dostaneš ze systému přiměřený podíl v závislosti na tom, cos do něj sám svými peněžními vklady vložil), nebo na kombinaci Tvého příspěvku finančního a sociálního (úcast na vzdělávání, péče o děti a o jiné závislé osoby).

Otázka pro politiky: „Má první průběžný důchodový pilíř zohledňovat neplacenou péči o děti jako zásadní přínos pro jeho dlouhodobou udržitelnost?“

4. Reformy v systému a na systému

	Reformy v systému (parametrické změny)	Reformy na systému (zásadnější strukturální inovace)
Výhody	Větší flexibilita Možnost menších oprav/úprav „za pochodu“ Nižší nároky na dosažení konsensu	Perspektivní řešení eskalujících problémů v horizontu desetiletí
Nevýhody	Vyšší riziko ovlivnění aktuálním rozložením politických sil Zaostávání za potřebami vyplývajícími z anticipace budoucího vývoje	Vysoké nároky na úspěšnou realizaci: - robustní a trvalá politická podpora - nutnost širokospektrálního dialogu, schopnost nalézat kompromisy (srovnej Finsko, Švédsko) - adekvátní připravenost státní správy, včetně účinné meziresortní a meziinstitucionální spolupráce

5. Reformy v systému (parametrické změny) – příklady témat

- Mechanismus stanovení věku odchodu do důchodu.
- Minimální potřebná doba pojištění pro získání nároku na důchod.
- Ekvivalentní finanční náhrada náhradní doby pojištění z obecných daní (proč to ve zdravotním pojištění funguje a v důchodovém nikoli?).
- Možnost nahrazení principu vyloučených dob konceptem fiktivního vyměřovacího základu.
- Změna přístupu k příspěvkům OSVČ za účelem zajištění jejich důstojných důchodových nároků.
- Zapojení zaměstnavatelů do důchodového zabezpečení příslušníků náročných povolání.
- Valorizace (indexace) důchodů.
- *Další změny?*

Otázka pro politiky: „Jsme připraveni upravovat parametry důchodového systému? Pokud ano, kterých, proč a jak?“

6. Reformy na systému (zásadnější strukturální inovace) – související oblasti a příklady témat

Tyto reformy se neobejdou bez respektování jejich souvislostí s relevantním okolím důchodového systému:

Veřejné politiky	Oblasti související s důchodovým systémem
Další součásti sociální politiky (kromě důchodové politiky)	Sociální zabezpečení systémem nepojistných sociálních dávek
Fiskální politika	Daňový systém, tvorba rozpočtu

Politika zaměstnanosti	Zaměstnanost
Politika bydlení	Dostupnost a cena bydlení
Vzdělávací politika	Vzdělanostní struktura / sociální gramotnost
Zdravotní politika	Zdravotní stav / průceschopnost obyvatelstva
Hospodářská politika	Úroveň mezd a platů jako základu pro výpočet příspěvků na sociální pojištění, postavení OSVČ v důchodovém systému

Otázka pro politiky: *„Chceme kromě parametrických úprav důchodového systému připravovat i jeho zásadnější strukturální reformy?“*

Následuje několik příkladů zásadnějších strukturálních reforem.

Možnosti změn postavení pojistných a nepojistných sociálních dávek v sociálním systému:

- Od pojistných k nepojistným sociálním dávkám:
 - Zavedení minimální starobní penze na „důstojné a přiměřené úrovni“, hrazené z obecných daní
 - Převedení invalidních důchodů mladistvých a sirotčích důchodů do kategorie nepojistných sociálních dávek
- Od nepojistných k pojistným sociálním dávkám: sociální pojištění na péči (srovnej Německo)

Otázka pro politiky: *„Jsme připraveni měnit postavení pojistných a nepojistných dávek v sociálním systému? Pokud ano, kterých, proč a jak?“*

Strukturální reforma důchodového systému ve vazbě na daně a dávky:

- Obecné mezinárodní a národní strukturální předpoklady:
 - Podpora iniciativám vedoucím na nadnárodní úrovni k eliminaci daňových rájů, k účinnému zdanění nadnárodních korporací, k zavedení daně z finančních transakcí.
 - Posílení účinnosti daňového systému eliminací podmínek pro fungování šedé a černé ekonomiky.
- Změna struktury daní v závislosti na případném poklesu sazeb sociálního pojištění: daň z příjmů, majetkové daně, spotřební daně, dědické daně, korporátní daně, zdanění dohod o pracovní činnosti a o provedení práce (srovnej Slovensko).

Otázka pro politiky: *„Chceme simultánně reformovat daňový a důchodový systém tak, abychom zajistili důchodovému systému dostatečný příjem a zároveň podpořili hospodářský růst?“*

Mají-li být respektována všechna kritéria, která dostala Odborná komise do vinku v návrzích reforem důchodového systému, bude třeba zvyšovat relativní podíl výdajů na důchodový systém na HDP. Nejnovější zpráva OECD předpokládá, že veřejné výdaje na důchody vzrostou v České republice od roku 2015 do roku 2050 o 2,4 % - z 8,6 % na 11 % HDP.

Otázka pro politiky: *„Jsme připraveni zvyšovat podíl výdajů na důchodový systém na HDP?“*

Jak pokračovat v úpravách 3. pilíře? Jedna z možností: zavedení plně ekvivalentní, veřejně spravované „prémiové penze“ (srovnej Švédsko) s kapitalizací příspěvků na trhu.

Otázka pro politiky: „Podpoříme zavedení veřejně spravované 'prémiové penze' s kapitalizací příspěvků na trhu?“

7. Bariéry přípravy a realizace reforem důchodového systému:

Nízká schopnost české politiky definovat, analyzovat a řešit otázky strategického charakteru (deficity strategického řízení) na bázi celospolečenského konsenzu.

Závislost na cestě (*path dependence*), například setrvačnost výše věku odchodu do důchodu u žen v závislosti na počtu dětí, bývá i v ostrém konfliktu s aktuálními a anticipovanými budoucími proměnami společenského prostředí.

Zanedbanost aplikovaného společenskovědního výzkumu v dané oblasti - a z ní vyplývající chatrná odborná evidence o stavu a vývojových trendech důchodového systému a jeho relevantního okolí.

Složitost koordinace

- rutinního fungování důchodového systému,
- zavádění reforem „v systému“,
- přechodu od existujících k nové konfiguraci reformami „na systému“.

Shrnutí otázek politikům:

„Má první průběžný důchodový pilíř zohledňovat neplacenou péči o děti jako zásadní přínos pro jeho dlouhodobou udržitelnost?“

„Jsme připraveni upravovat parametry důchodového systému? Pokud ano, kterých, proč a jak?“

„Chceme kromě parametrických úprav důchodového systému připravovat i jeho zásadnější strukturální reformy?“

„Jsme připraveni měnit postavení pojistných a nepojistných dávek v sociálním systému? Pokud ano, kterých, proč a jak?“

„Chceme simultánně reformovat daňový a důchodový systém tak, abychom zajistili důchodovému systému dostatečný příjem a zároveň podpořili hospodářský růst?“

„Jsme připraveni zvyšovat podíl výdajů na důchodový systém na HDP?“

„Podpoříme zavedení veřejně spravované 'prémiové penze' s kapitalizací příspěvků na trhu?“

Prameny:

D'Addio, A. C. 2015. Příspěvek na konferenci k 90. výročí přijetí zákona o sociálním pojištění „*Sociální pojištění – tradice, jistota, budoucnost*“. Praha: Česká správa sociálního zabezpečení, 6. 11. 2015.

Europe 's Societal Challenges. 2013. European Union. Dostupné na <http://europa.eu/espas/pdf/espas-report-societal-trends.pdf>

Mandát odborné komise pro důchodovou reformu. 2014. Praha: MPSV ČR. Dostupné na http://duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2014/07/Mandat_Odborne_komsie_pro_duchodovou_reformu.pdf

OECD Pensions Outlook 2014. 2015. Paris: OECD. Dostupné na <http://www.oecd.org/finance/private-pensions/oecd-pensions-outlook-23137649.htm>

Programové prohlášení vlády ČR. 2014. Praha: Úřad vlády ČR. Dostupné na <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>

Sociální doktrína České republiky. 2001. Praha. Dostupné na http://www.sds.cz/docs/prectete/e_kolekt/soc_dokt.htm