



CESTOVNÍ MAPA ČESKÉ DŮCHODOVÉ REFORMY

7. stálý seminář
Odborné komise pro důchodovou reformu
1. 12. 2015

Martin Potůček

Obsah

- Zadání Odborné komise pro důchodovou reformu (z Programového prohlášení vlády ČR a z jejího Mandátu)
- Historie reforem důchodového systému v kostce
- Konceptuální tápání
- Konceptuální schizma
- Reformy v systému a na systému
- Reformy v systému (parametrické změny) – příklady témat
- Reformy na systému (zásadnější strukturální inovace) – související oblasti a příklady témat
- Předpoklady úspěšné realizace reforem „na systému“
- Bariéry přípravy a realizace reforem důchodového systému
- Shrnutí otázek politikům

Nároky na důchodový systém – kritéria vyplývající z Mandátu OKDR

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

Aktuální kriteriální 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.)

Historie reforem důchodového systému

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???

Konceptuální tápání

Oba důchodové pilíře jsou zákonem vymezeny jako součást **sociálního pojištění**, ale (zvláště ten první) fakticky naplňují i některé funkce **sociálního zabezpečení**. Spor o to, zda máme systém sociálního pojištění nebo sociálního zabezpečení, proto nemá valného smyslu. **Máme a jistě ještě nějakou dobu budeme mít smíšený systém; měli bychom se tedy naučit rozumět mu právě takto – a takto s ním i zacházet.**

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, co do něj sám svými peněžními vklady vložil), nebo na kombinaci Tvého příspěvku finančního a sociálního (účast 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?“

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: <ul style="list-style-type: none">- robustní a trvalá politická podpora- nutnost širokospektrálního dialogu, schopnost nalézat kompromisy (srovnej Finsko, Švédsko)- adekvátní připravenost státní správy, včetně účinné meziresortní a meziinstitucionální spolupráce⁷

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 parametrické změny?*

Otázka pro politiky: „Jsme připraveni upravovat parametry důchodového systému? Pokud ano, kterých, proč a jak?“ 8

Reformy na důchodovém systému (zásadnější strukturální inovace) – souvislosti s relevantním okolím

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?“*⁹

Reformy na důchodovém systému – možnosti změn postavení pojistných a nepojistných dávek

- 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?*“

Reformy na důchodovém 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?“

Pokračování reformy

3. pilíře důchodového systému

- 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?“

Kolik zdrojů pro důchodový systém ?

Mají-li být respektována všechna kritéria, která dostala Odborná komise do vínku v návrzích reformem 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?*“

Předpoklady úspěšné realizace reforem „na systému“

Předpokladem úspěšného uplatnění strategického řízení (například zásadnějších strukturálních inovací) je podle Yehezkele Drora (2004)

- **vůle politické elity;**
- **příhodná institucionální platforma** (zde je předpokladem, aby se její těžiště nalézalo ve veřejném sektoru, i když může přesahovat do občanského i soukromého sektoru);
- **angažovanost** občanské a odborné veřejnosti;
- **dosažení široké shody nejdůležitějších aktérů.**

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 společenskovedního 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 existující k nové konfiguraci reformami „na systému“.¹⁵

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?“*
- *„Podpoříme zavedení veřejně spravované ‘prémiové penze’ s kapitalizací příspěvků na trhu?“*
- *„Jsme připraveni zvyšovat podíl výdajů na důchodový systém na HDP? “*

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.
- Dror, Y.: Strategic Brain for Central Government. In: Potůček, M. (ed.): *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee 2004.
- *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](http://duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2014/07/Mandat-Odborne-komisie-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](http://www.sds.cz/docs/prectete/e_kolekt/soc_dokt.htm)

Děkuji za pozornost!



<http://www.martinpotucek.cz>