

Zásadní důchodová reforma – jak dál?

Martin Potůček

Hospodářské noviny, 30. 8. 2019, s. 14.

Z poslaneckých lavic opozice zaznívá na adresu vlády hlasitá kritika: s důchodovou reformou jste zaspali. Tu přidáte jedné, tu jiné skupině důchodců, přištipkáříte. S přípravou zásadních změn důchodového systému, které by zajistily jeho dlouhodobou udržitelnost, ale otálíte. Také Odborná komise pro důchodovou reformu, které jsem letech 2014 až 2017 předsedal, byla vystavena podobné kritice. Co tedy vládě brání, aby k řešení této úlohy přistoupila čelem a vysloužila si tím naše uznání, ale především ocenění generací budoucích důchodců?

Mezi šesti hlavními strategickými směry rozvoje země uvádí programové prohlášení vlády důchodovou reformu dokonce hned na prvním místě. Pokud jde o její podobu, je ale poměrně skoupé: *„Chceme konkrétní kroky bez zdoluhavých a neplodných diskusí. Podstatou bude oddělení důchodového účtu od státního rozpočtu a stanovení jasných finančních vztahů mezi tímto účtem a státním rozpočtem, případně dalšími zdroji příjmů pro tento účet. Veřejnost bude vědět, kam její sociální odvody směřují a jak jsou využity.“*

Oddělovat důchodový účet od státního rozpočtu považují osobně za anachronismus, který by ještě více zkomplikovat už tak nepřehledné vazby mezi sociálně pojistnými a sociálně zabezpečovacími prvky tohoto systému. Důchodový účet je nefunkčním pozůstatkem nedokončené reformy ze začátku 90. let minulého století, pokusu transformovat systém důchodového zabezpečení zděděný z dob komunismu do učebnicově průzračné podoby důchodového pojištění.

O jakých jiných zásadnějších změnách našeho důchodového systému bychom mohli a měli uvažovat? Vládní prohlášení praví: *„Sestavíme odborný pracovní tým pro důchodovou reformu, který zhodnotí dosavadní návrhy, aktuální situaci a předpokládaný vývoj a předloží návrh řešení, které zachová stávající nároky, definuje standard plošného zabezpečení ve stáří na principu solidarity, posílí princip zásluhovosti a bude motivovat lidi v aktivním věku, aby využívali podporované formy individuálního zajištění na stáří. Ministerstvo práce a sociálních věcí předloží návrh, zachovávající výhody stávajícího systému, jako jsou stabilita a vysoká míra právní jistoty, nízká nákladovost, profesionalita a veřejnosprávní záruky při správě pojistného, a zároveň oddělí správu příjmů a výdajů důchodového pojištění od státního rozpočtu. Systém nastavený budoucí reformou musí být dlouhodobě stabilní, srozumitelný a finančně zajištěný, proto bude změna realizována v podobě, která si získá širokou politickou a společenskou podporu.“*

V Závěrečné zprávě o činnosti naší Odborné komise pro důchodovou reformu jsme mimo jiné uvedli, že pro úspěch reformního úsilí je potřebná především jeho silná a trvalá podpora ze strany celé vlády. Důchodový systém nemůže být dobře reformován bez trvalé a těsné kooperace několika resortů, především ovšem resortů práce a sociálních věcí a financí, zastřešovaných nejlépe přímo Úřadem vlády.

Dosud také přetrvává propastný nepoměr mezi náklady na důchody v řádu stovek miliard ročně a nepatrným financováním relevantního výzkumu, tvorby potřebných analýz a prognóz, shromažďování a vyhodnocování potřebných dat a moderace veřejného diskurzu v řádu

několika miliónů. Výzkum i spolupráci zúčastněných aktérů je nutno podporovat dlouhodobě, mezioborově, inkluzivně a s důrazem na jeho aplikační vyústění.

Jak dokazují výsledky práce pěti minulých poradních grémií pro důchodovou reformu, které pracovaly mezi roky 2004 až 2017, institucionální základna takové činnosti nemůže být trvale závislá na ad hoc rozhodnutích jednotlivých po sobě jdoucích vlád. Tvorba a realizace důchodové reformy je nutně permanentním procesem, který bývá přeryvy a nejistotami způsobenými politickými turbulencemi zásadně poškozován.

V dokumentu *Tezaurus problémů a návrhů k pokračování důchodové reformy*, který jsme zveřejnili spolu s naší závěrečnou zprávou, jsme konstatovali, že jsme postrádali dostatečnou analytickou a prognostickou základnu pro návrhy kompetentních rozhodnutí strategické povahy. Zjistili jsme také, že v přijímání politických rozhodnutí převládá krátkodobý horizont, nicméně v případě důchodového systému s dlouhodobými důsledky. Navrhli jsme proto ustavit, zdrojově a personálně pokrýt a stabilizovat aplikovaný výzkum zabezpečení obyvatelstva ve stáří. Doporučili jsme také posílit strategickou dimenzi řízení sociálního systému a ustavit stálou instituci pro analýzu, komunikaci a rozhodování o důchodové reformě. Konstatovali jsme, že hledání společenské dohody o kritériálních východiscích důchodové reformy je z povahy věci velmi obtížné. Napsali jsme, že jedinou cestou k jejímu nalezení je stimulovat, posilovat a kultivovat veřejnou diskusi o kritériálních východiscích a možných řešeních důchodové reformy.

Jaká je současná situace? Začátkem tohoto roku byla pod záštitou ministryně práce a sociálních věcí ustavena Komise pro spravedlivé důchody jakožto diskusní platforma, která se má stát aktivním zdrojem pro vytváření konsensuálních stanovisek a návrhů k problematice zajištění budoucích příjmů seniorů. Ministerstvo práce a sociálních věcí očekává, že významně přispěje ke kvalitě předkládaných návrhů v oblasti důchodové politiky a nad rámec obvyklé obecné politické diskuse a odborné debaty uvnitř expertních aparátů jednotlivých ministerstev přinese i širší obohacující prvek organizací, které se přímo či nepřímo důchodové problematice věnují.

Jde o od roku 2004 v pořadí již šestou komisi, přičemž pouze ta třetí, Národní ekonomická rada vlády (NERV) připravila zásadnější úpravu dosavadního důchodového systému návrhem tzv. druhého pilíře. Ten byl ovšem přijat v podobě, se kterým zásadně nesouhlasila opozice, s jeho kritikou přišlo následně dokonce i několik členů tohoto poradního grémia a následující vláda tento pilíř posléze zrušila.

Takto vymezená činnost Komise pro spravedlivé důchody podle mne nemůže vytvořit dostatečný prostor pro přípravu zásadnější důchodové reformy, neboť postrádá potřebné finanční, personální a organizační zdroje. Navrhl jsem proto předsedkyni paní profesorce Danuši Nerudové věnovat se v rámci činnosti této její komise také koncepční přípravě zásadnější reformy českého důchodového systému. Zdůvodnil jsem tento svůj návrh takto: „*Ze zahraničních zkušeností je zřejmé, že odpovědná příprava zásadnější reformy důchodového systému je náročná na čas a v zásadě ji nelze stihnout během jednoho volebního období. Je zároveň jasné, že v tomto volebním období bude Komise schopna navrhnout a Ministerstvo práce a sociálních věcí v rámci koaličního jednání a posléze v zastupitelských orgánech prosadit jen dílčí změny stávajícího systému. Potřeba navrhnout a postupně realizovat zásadnější reformu českého důchodového systému pak vyplývá z kombinace sociálních, demografických, ekonomických a politických trendů, které dnes už prokazatelně ovlivní budoucí život české populace způsobem, kterému dílčí úpravy stávajícího důchodového systému nebudou schopny účinně čelit.*“ Na odpověď stále čekám.

S reformami důchodových systémů se potýká – se smíšenými výsledky – většina zemí světa. Jen v několika z nich byly nakonec korunovány úspěchem. Například ve Švédsku. Příprava důchodové reformy tam nicméně trvala celé desetiletí a odehrávala se v zemi s tradicí odpovědného hledání politického a odborného konsensu. Konečným impulsem k jejímu zavedení se staly ekonomické problémy země na začátku 90. let minulého století. Negativní příklady málo úspěšných nebo dokonce opuštěných reforem pak nacházíme především ve většině postkomunistických zemí, v nichž bylo jako zásadní reforma v posledních dvaceti letech prosazováno zavedení druhého, soukromého povinného pilíře, vysávajícího zdroje toho prvního, veřejného. Země, které to udělaly, jsou dnes ve velkých problémech. Jejich veřejné rozpočty trpí, druhé pilíře nepřinášejí pojištěncům očekávané výnosy. Bez výjimky všechny původní podobu druhého pilíře okleštily, a některé jej zcela zrušily. U nás k tomu došlo již po třech letech od jeho zavedení.

Přijde doba, kdy čeští politici překročí svůj vlastní stín a začnou se konečně zajímat o to, jak jejich nicnedělání ovlivní život lidí i za horizontem jejich aktuálního funkčního období? Kterým dojde, že první pilíř českého důchodového systému je složitý, nepřehledný, uživatelsky nevlídný a v dlouhodobější perspektivě neudržitelný? Že začít jej transformovat do podoby, která bude lépe odpovídat potřebám a nárokům lidí za dvacet či třicet let je třeba už dnes? A že pokoušet se o to na koleně přináší více škody než užitku?