Země uprostřed krize – budoucí důchody v mlze

– TEXT – Martin Potůček – FOTO – archív

Koronavirová pandemie obnažila neuralgické body fungování českého státu. Ty sice komplikovaly život občanům této země už před jejím vypuknutím, ale v jejím průběhu se prohloubily a vystoupily zřetelněji do popředí. A rozhodně jich není málo. Z těch, které se týkají správy veřejných záležitostí, mám na mysli zvláště chatrnost strategického myšlení a rozhodování a chronické neřešení závažných životních problémů lidí.

V tomto příspěvku bych to rád dokumentoval na příběhu opakovaných pokusů připravit, schválit a uskutečňovat důchodovou reformu. A z jejich neúspěchů vyvodit závěr, že dosavadní důchodové komise neuspěly a že Česká republika nutně potřebuje jinou podobu institucionální podpory tohoto procesu.

Netransparentní, nespravedlivý a neudržitelný

Programové prohlášení současné vlády z června 2018 vytyčuje důchodovou reformu jako svůj první strategický cíl: „Chceme konkrétní kroky bez zdlouhavých 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.“ A dále: „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.“

Většina českých odborníků i nedávno publikovaná zpráva Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj se shodují na tom, že český důchodový systém je netransparentní, nespravedlivý a neudržitelný. A že potřeba jeho zásadnějších reforem vyplývá z kombinace sociálních, demografických, ekonomických a politických trendů. Lze očekávat, že změny nebude možné připravit bez souběžné přípravy reformy daňového systému.

Komise pro spravedlivé důchody je od roku 2004 v pořadí již šestou komisí ustavenou českými vládami. Pouze ta třetí, Národní ekonomická rada vlády (NERV), připravila zásadnější, strukturální úpravu dosavadního důchodového systému. Navrhla vládě ustavení penzijního spoření, odklánějícího část příspěvků pojištěnců z prvního pilíře. Takzvaný druhý pilíř byl ovšem přijat v podobě, se kterou zásadně nesouhlasila opozice. S jeho kritikou přišlo následně dokonce i několik členů tohoto poradního grémia. Pokus neměl dlouhého trvání, neboť jej následující vláda zrušila.

Na konci funkčního období současné vlády je jasné, že důchodové komise, opakovaně ustavované střídajícími se vládami, nebyly nikdy schopny naplnit očekávání do nich vkládaná. Včetně té současné. Návrh tří legislativních novel, které prostřednictvím ministerstva práce a sociálních věcí předkládá, nebude současnou vládou a posléze parlamentem s největší pravděpodobností do konání voleb schválen.

Institucionální základna přípravy důchodové reformy, je-li závislá jen na ad hoc rozhodnutích jednotlivých po sobě jdoucích vlád, selhává. Například přerušení práce od konce činnosti předposlední, páté komise do zahájení práce Komise pro spravedlivé důchody trvalo plných 17 měsíců – od října 2017 do února 2019.

Komise s omezenou podporou

Důchodový systém také nemůže být dobře reformován bez schopnosti politiků – včetně těch koaličních – vést mezi sebou upřímný a produktivní dialog a směřovat ke konsenzu. Zde je nutné připomenout, že současná Komise pro spravedlivé důchody pracovala pouze s podporou ministerstva práce a sociálních věcí vedeného ministryní jmenovanou za ČSSD. Zatímco ministerstvo financí vedené ministryní nominovanou hnutím ANO výsledky její činnosti nedoporučovalo ve vládě ke schválení. Přitom se příprava životaschopné důchodové reformy neobejde bez trvalé a těsné kooperace několika resortů, samozřejmě především, ale nejenom ministerstva práce a sociálních věcí a ministerstva financí. Je to legitimní úloha pro celou vládu a zastupitelské sbory.

Důchodové komise, opakovaně ustavované střídajícími se vládami, nebyly nikdy schopny naplnit očekávání do nich vkládaná.

Chronickým problémem České republiky je disproporce mezi náklady na důchody v řádu kolem 500 miliard korun ročně a nepatrným financováním relevantního aplikovaného výzkumu, tvorby potřebných analýz a prognóz, shromažďování a vyhodnocování potřebných dat a moderace odborného, politického a veřejného diskurzu. Zde se šetří na nepravém místě. Aplikovaný výzkum i spolupráci zúčastněných aktérů je přitom nutné podporovat dlouhodobě, mezioborově a s důrazem na jeho aplikační vyústění.

Zahraniční zkušenosti

S reformami důchodových systémů se potýká většina zemí světa. Se smíšenými výsledky. V několika z nich byly nakonec korunovány úspěchem, z nichž je možné se poučit. Například ve Švédsku. Příprava důchodové reformy tam nicméně trvala celé jedno desetiletí a odehrávala se v zemi s tradicí odpovědného hledání politického a odborného konsenzu. Byly k tomu vytvořeny také odpovídající institucionální předpoklady a nezbytné zdroje.

Odpovědná příprava zásadnější reformy důchodového systému, má-li být úspěšná, je náročná na čas a v zásadě ji nelze stihnout během jednoho volebního období. Tvorba a realizace důchodové reformy musí být stabilizovaným procesem nenarušovaným přeryvy a nejistotami způsobenými politickými turbulencemi. Naše špatné a švédské dobré zkušenosti ukazují, že institucionální zajištění prací na důchodové reformě může zajistit pouze stálý a nezávislý poradní orgán ustavený zákonem. Pracovně jej nazvěme Radou pro důchodovou reformu.

Příkladem k následování je v roce 2017 ustavená Rada pro rozpočtovou odpovědnost, která podléhá přímo vládě. Ustavení Rady pro důchodovou reformu odpovídá potřebě stabilizovat podmínky pro trvalé zkvalitňování důchodového zabezpečení občanů, včetně jeho v předstihu připravovaných úprav. Půjde o nezávislý odborný orgán, jehož hlavním posláním bude vyhodnocovat aktuální podobu důchodového zabezpečení, dynamiku populačního vývoje, jeho dopadu na podmínky budoucího zabezpečení důchodců a navrhovat vládě kroky vedoucí k udržení důstojného příjmu důchodců.

Úkoly spojené s odborným, organizačním, administrativním, personálním a technickým zabezpečením činnosti rady bude podle přijaté legislativní normy zajišťovat – tak jako je tomu v případě Rady pro rozpočtovou odpovědnost – samostatný Úřad Rady pro důchodovou reformu podléhající vládě.

Odpovědná příprava reformy důchodového systému, má-li být úspěšná, je náročná na čas a nelze ji stihnout během jednoho volebního období.

Složení a statut rady navrhuje vláda a schvaluje je Poslanecká sněmovna.

Radě pro důchodovou reformu přísluší zejména:

- Soustřeďovat poznatkovou bázi nezbytnou pro přípravu návrhů potřebných změn důchodového systému v širším demografickém, sociálním, ekonomickém a politickém kontextu.
- Předkládat vládě a parlamentu pravidelně zprávu o stavu důchodového systému České republiky a o jeho předpokládaném vývoji se zřetelem k širšímu demografickému, sociálnímu, ekonomickému a politickému kontextu.
- Koordinovat činnost dalších orgánů státní správy, činných v přípravě a zajištění potřebných změn důchodového zabezpečení.
- Moderovat konstruktivní veřejnou diskusi o cílech, kritériích a konkrétních proměnách důchodového systému. Podílet se na informování o důchodovém systému a o důsledcích připravovaných a přijatých reforem.
- Připravovat a předkládat vládě a parlamentu návrhy změn důchodového systému.

Najde-li se dostatečná politická vůle, bude možné připravit a přijmout příslušnou zákonnou úpravu ještě v tomto volebním období, a to například formou poslanecké iniciativy. Tak, aby v pořadí už sedmý pokus o důchodovou reformu byl připraven v předstihu a aby nakonec posléze i uspěl.

Martin Potůček
Vysokoškolský pedagog, analytik veřejné a sociální politiky, prognostik a publicista. Působí v Institutu sociologických studií a v Centru pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd UK. Zaměřuje se na problematiku formování české sociální politiky a důchodové reformy.