

Česká důchodová reforma: konceptuální tápání, politické váhání

Martin Potůček
Odborná komise pro důchodovou reformu

www.duchodova-komise.cz

Univerzita Karlova

www.martinpotucek.cz



Přednáška na konferenci
České společnosti pro pracovní právo
a právo sociálního zabezpečení

Třešť 14. října 2016

Český důchodový systém a jeho reformy *sub specie* oboru veřejná politika:

- ▶ Co o důchodovém systému víme, co nevíme, a kde bloudíme?
- ▶ Důchodové komise 2004 - 2016
- ▶ Minulost a současnost českého důchodového systému
- ▶ Konceptuální tápání
- ▶ Návrhy Odborné komise pro důchodovou reformu
- ▶ Politické váhání
- ▶ Výzvy budoucnosti

Jaký důchodový systém máme?

- ▶ Od začátku 90. let zaznamenáváme trend poklesu náhradového poměru (relace mezi průměrným důchodem a průměrnou mzdou).
- ▶ Od začátku 90. let zaznamenáváme trend poklesu závislosti výše nově vypočtených důchodů na výši předchozích příspěvků do důchodového systému. Ten je výrazně rovnostářštější než evropský průměr.
- ▶ Ve vztahu k hrubému domácímu produktu (HDP) vynakládáme na důchody v evropském srovnání méně.
- ▶ Cca 95 % podpory v důchodu zprostředkovává 1. pilíř.
- ▶ Schází zaměstnanecký penzijní pilíř, účast zaměstnavatelů ve 3. pilíři roste jen pomalu.
- ▶ Ve 3. pilíři spoří hodně lidí málo.

Co o důchodovém systému víme, co nevíme, a kde bloudíme?

- ▶ **Zanedbanost** aplikovaného sociálně vědního **výzkumu**
- ▶ **Zastaralost informačních systémů**, administrativní překážky získávání relevantních údajů
- ▶ **Nedostupnost dat o výši budoucích důchodů**: i ČSSZ získává relevantní data až poté, co si občan o důchod sám zažádá
- ▶ **Zaplevelenost veřejného prostoru** zjednodušenými a někdy i záměrně zkreslenými interpretacemi:
 - ▶ Na důchodovém účtu máme hrozné deficity
 - ▶ Celý život parazitují na státu, žijí ze sociálních dávek a pak jim vypočítají důchod z průměrného platu!
 - ▶ Máme nejméně chudých důchodců v Evropě
 - ▶ V budoucnu na penze nebude
 - ▶ Český sociální stát je rozhazovačný...
 - ▶ ...a důchodová komise nic nevymyslela...
- ▶ **Problém mediálních zkratků či dezinformací**
- ▶ **Nízká úroveň sociální gramotnosti** občanů, úředníků i politiků

Historie důchodových komisí v Česku

Název	Období	Přímá účast politické reprezentace	Zastoupení odborníků	Přijetí návrhů politickou reprezentací
Výkonný tým a tým expertů (Bezděkova komise I)	2004	Všechny politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně P ČR	ekonomie demografie právo	ne
Poradní expertní sbor - PES (Bezděkova komise II)	2010	ne	hlavně ekonomie, část. právo	ne
Národní ekonomická rada vlády - NERV	2011-2012	ne	ekonomie	částečně (např. kofinancování důchodů z DPH)
Expertní skupina vláda - ČSSD	2011-2012	Zástupci vládní koalice a nejsilnější opoziční strany	ekonomie Sociologie právo	předdůchody z 3. pilíře (ve spolupráci s tripartitou)
Odborná komise pro důchodovou reformu - OK	2014+	Všechny politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně P ČR	sociologie demografie ekonomie právo	částečně (viz dále)

Činnost Odborné komise pro důchodovou reformu

Jsme transparentní: vše o naší činnosti najdete na našich webových stránkách www.duchodova-komise.cz



- ❖ Složení a kritéria činnosti komise (OK)
- ❖ Co OK navrhla vládě
- ❖ Na čem a jak OK pracuje
- ❖ Česká důchodová reforma - cestovní mapa

Složení a kritéria činnosti Odborné komise

Složení:

- ▶ 7 politiků (po jednom ze všech politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně P ČR)
- ▶ 10 expertů (demografové, sociologové a ekonomové)
- ▶ 4 zástupci sociálních partnerů (2 zástupci zaměstnavatelů a 2 odboráři)
- ▶ 7 zástupců zájmových sdružení a profesních organizací
- ▶ 20 zástupců veřejné správy a veřejných institucí
- ▶ Další přizvaní odborníci

Kritéria činnosti:

- ▶ Důstojný příjem důchodců
- ▶ Posílení principu zásluhovosti
- ▶ Narovnání transferů mezi občany, rodinami a státem
- ▶ Dlouhodobě stabilní uspořádání a finanční udržitelnost důchodového systému

Šest cílů Odborné komise pro důchodovou reformu

- ▶ **Cíl č. 1:** Navrhnout konkrétní mechanismus, pomocí kterého bude prováděno pravidelné hodnocení nastavení důchodového věku.
- ▶ **Cíl č. 2:** Navrhnout takovou podobu valorizačního mechanismu, který zajistí úměrnou a důstojnou výši důchodu po celou dobu jeho výplaty.
- ▶ **Cíl č. 3:** Navrhnout konkrétní způsob ukončení systému důchodového spoření.
- ▶ **Cíl č. 4:** Navrhnout takové nastavení parametrů systému, při kterém dojde k posílení principu zásluhovosti bez negativního dopadu na ochranu před chudobou u populace důchodců.
- ▶ **Cíl č. 5:** Navrhnout změny parametrů doplňkových důchodových systémů, zejména pak poskytované státní podpory s cílem motivovat k vytváření dlouhodobých úspor na stáří a k využití pro výplatu pravidelné penze a s ohledem na možnosti jednotlivých typů rodin a domácností.
- ▶ **Cíl č. 6:** Navrhnout takovou podobu transferů mezi občany, rodinami a státem zprostředkovaných důchodovým systémem, která zajistí vyvážené a všeobecně akceptované postavení všech typů domácností.

Konceptuální tápání: jaký důchodový systém máme ? A jaký bychom mít měli?

Zmatení pojmů a jejich užití:

System sociálního pojištění?

System sociálního zabezpečení?

Sociálně pojistný důchodový systém, plnící funkci sociálního zabezpečení?

Smíšený důchodový systém, kombinující oba principy?

Konceptuální tápání: k čemu je nám dobrý důchodový účet?

Má smysl udržovat důchodový účet,

- máme-li první pilíř důchodového systému definovaný dávkově?
- neodvádí-li stát za „státní pojištěnce“ ani korunu?
- došlo-li v uplynulých letech k zásadní nerovnováze v úrovni průměrných příspěvků zaměstnanců a zaměstnavatelů na jedné straně a osob samostatně výdělečně činných (OSVČ) na straně druhé?
- přispívá-li do něj podle platných norem stát každý rok miliardy z výnosu daně z přidané hodnoty?
- užívá-li jej exekutiva tak jako tak jako „virtuální fiskální nárazník“ - odčerpává jeho přebytky a kryje jeho ztráty?

Konceptuální tápání: co je zásluhovost?

Koncept A - tradiční

Zásluhovost je odvozována od finančních příspěvků ekonomicky aktivních osob (případně jejich zaměstnavatelů) do 1. pilíře

Koncept B - širší

Veřejný, průběžně financovaný 1. pilíř českého důchodového systému je založen také na předpokladu rodin vydělávajících a do něj přispívajících rodičů, kteří mají děti a starají se o ně.

Ti, kteří jsou v produktivním věku, platí svými příspěvky na důchody stávajícím penzistům. Až se v důchodu ocitnou sami, očekávají, že jim budou na důchody platit ti, kteří v mezidobí dospějí a budou vydělávat. Tohle očekávání se ale nemusí naplnit.

Ve společnostech orientovaných na konzum převažuje hodnota vydělávat (a utrácet) peníze nad hodnotou mít děti a pečovat o ně. To je případ téměř všech evropských zemí.

S výjimkou Francie s tradičně robustní rodinnou politikou.

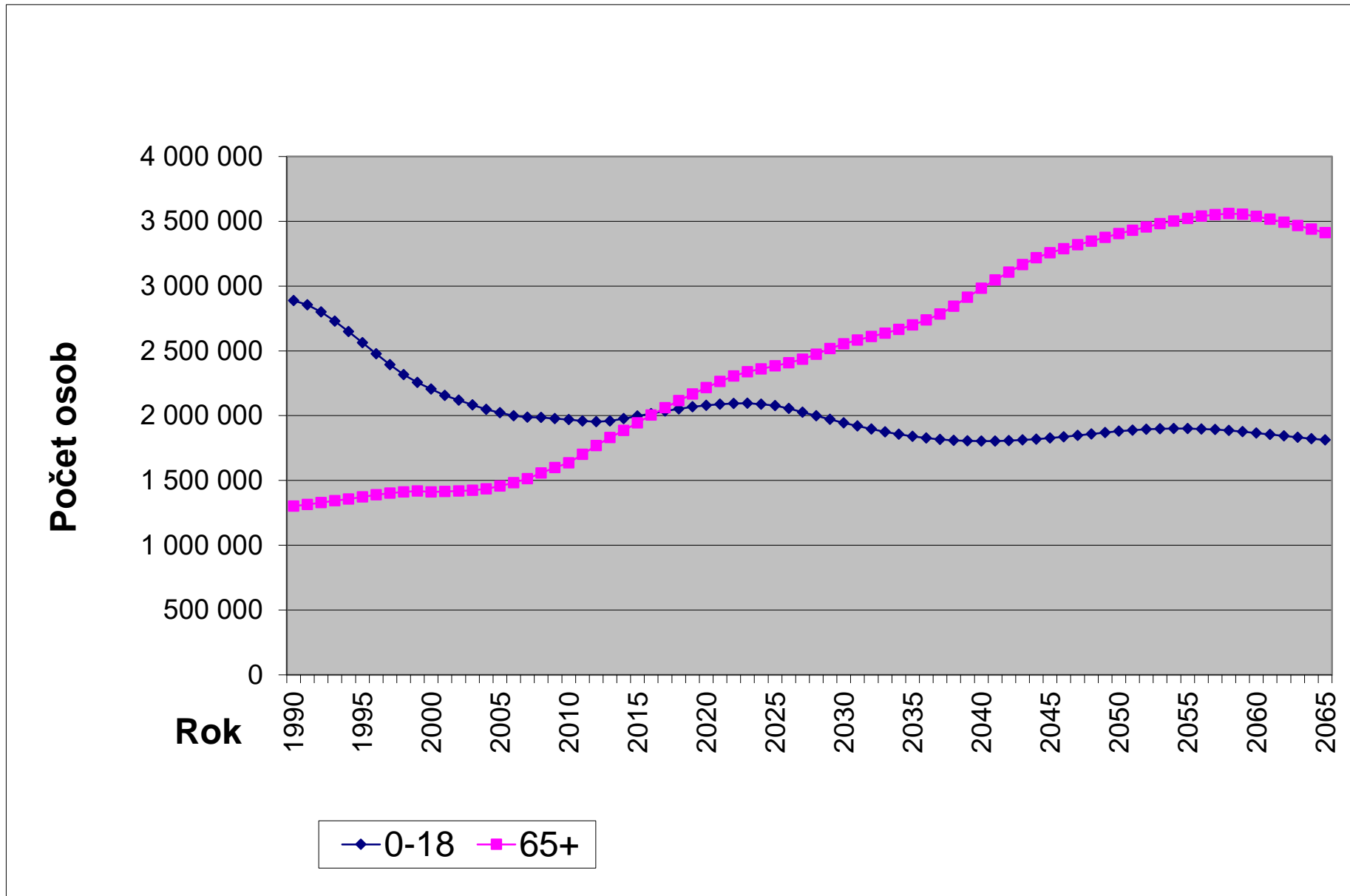
Uplatnění tradičního konceptu zásluhovosti

Paní Červená vychovala dvě děti, paní Zelená děti neměla. Obě odešly do důchodu v době, kdy děti paní Červené začaly vydělávat a tedy i přispívat do průběžného důchodového systému. Jejich příspěvek se tedy rozdělí mezi paní Červenou a paní Zelenou, i když paní Zelená se na jejich výchově vůbec nepodílela. Paní Červená ale musela navíc vynaložit na výchovu svých dvou dětí několik miliónů korun, které mohla paní Zelená naopak investovat do zajištění svého stáří - nákupem bytu či jiné nemovitosti, penzijním připojištěním, nebo si je mohla jednoduše uspořit. Paní Červenou starost o její děti omezovala v dalším vzdělávání a pracovním uplatnění, a poněvadž méně vydělávala, bude mít i nižší důchod...

Uplatnění širšího konceptu zásluhovosti: uvnitř důchodového systému, vně něj, či simultánně?

V důchodovém systému s okamžitým efektem	V důchodovém systému po odchodu rodičů do důchodu	Mimo důchodový systém
<i>Diferenciace příspěvků na sociální pojištění podle počtu vyživovaných dětí (nyní v procesu přípravy zákona)</i>	Navýšení zásluhové části důchodu za každé dítě	Přídavky na děti vyplácené univerzálně všem rodičům (s možností diferenciací jejich výše s ohledem na příjem rodičů a věk dětí)
Vdovské, vdovecké a sirotčí důchody	Přímá asignace části pojistného rodičům v důchodu	Posílení kapacity veřejných předškolních zařízení
	<i>Prodloužení náhradní doby pojištění za péči o dítě nebo o osobu bezmocnou či závislou</i>	Státní plat za péči o dítě do určitého věku

Demografické vývojové trendy, Česká republika 1990 - 2065

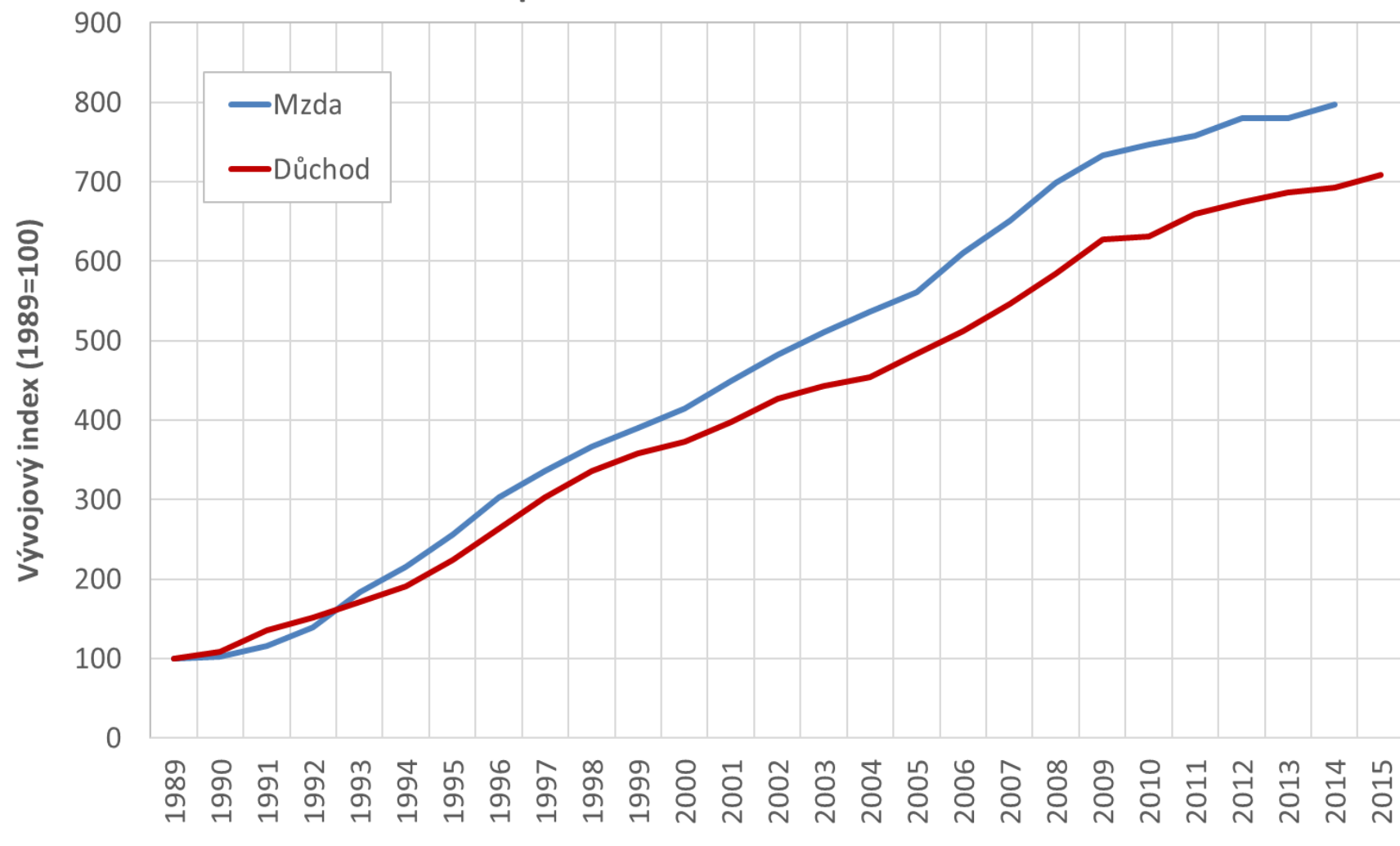


Zdroj: ČSÚ 2009

Minulý vývoj a současný stav starobních důchodů

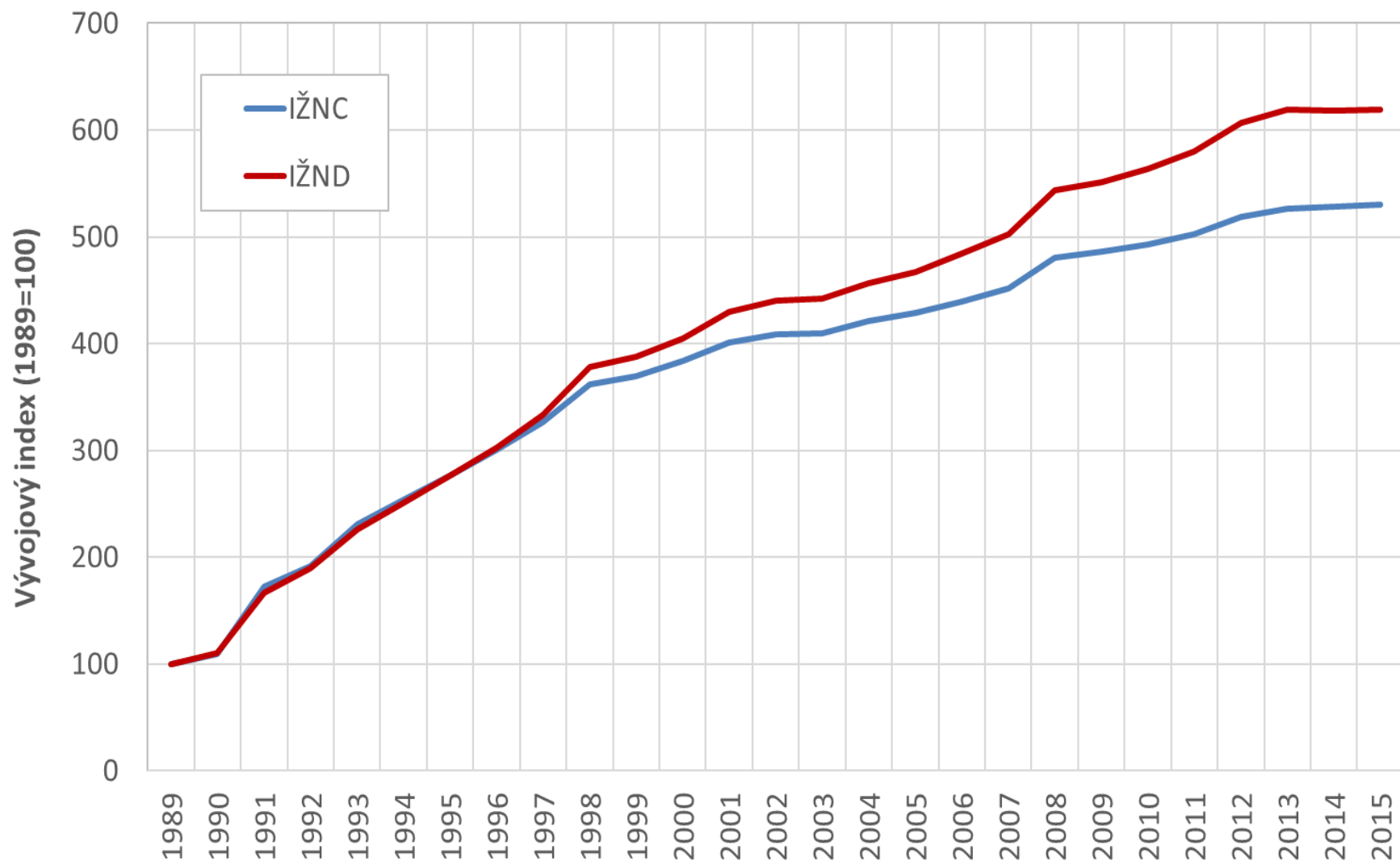
- ▶ vývoj náhradového poměru (poměru průměrné nominální mzdy a průměrného starobního důchodu)
- ▶ vývoj indexů životních nákladů domácností celkem a důchodců
- ▶ vývoj výdajů na důchody jako procenta HDP
- ▶ srovnání povinných sociálních příspěvků zaměstnanců a OSVČ v roce 2016
- ▶ Jak se vede starobním důchodcům?

Obr. B1: Vývoj průměrné nominální mzdy
a průměrného starobního důchodu



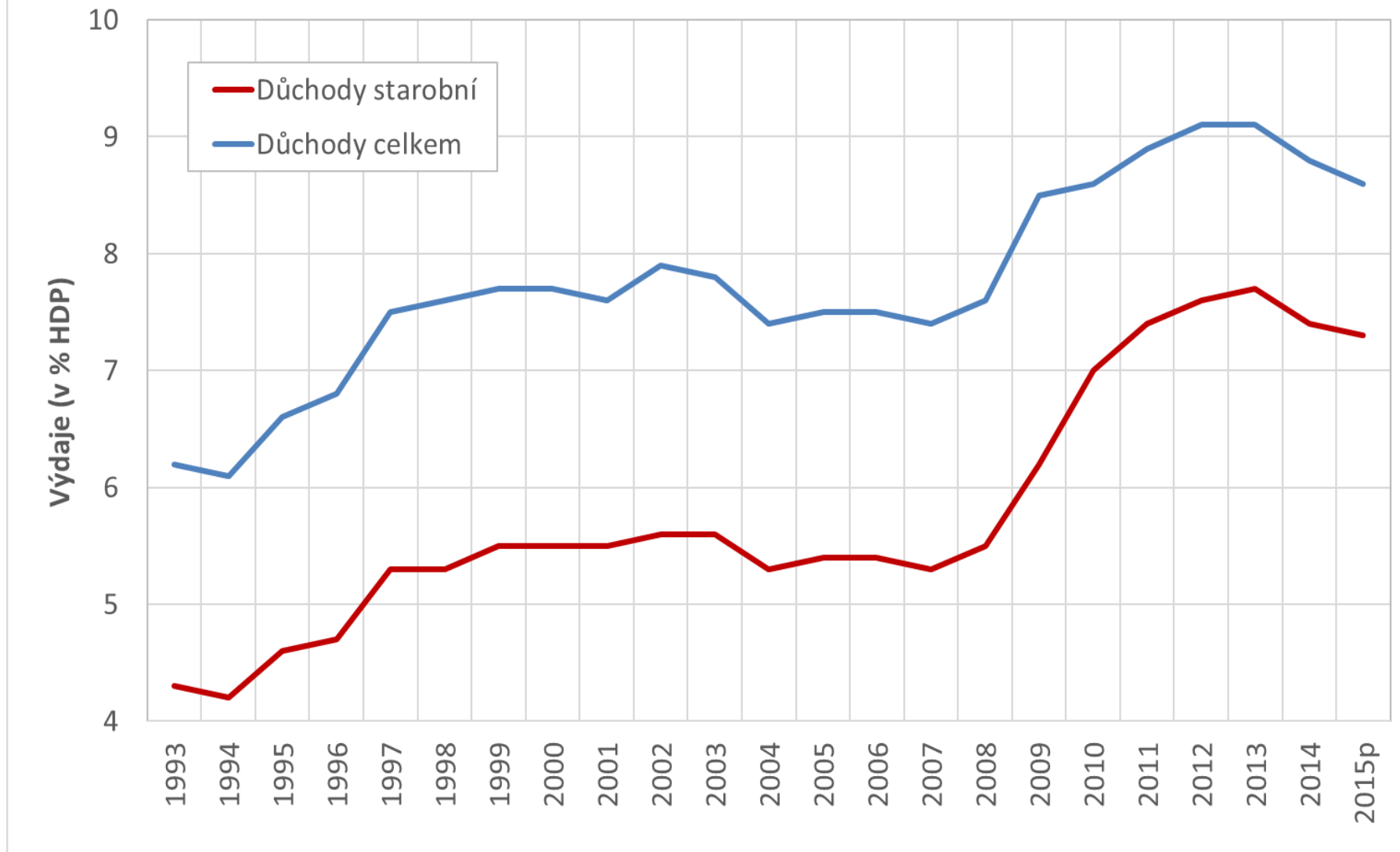
Zdroj: Odborná komise pro důchodovou reformu 2016, www.duchodova-komise.cz

Obr. B2: Vývoj indexů životních nákladů domácností celkem a důchodců



Zdroj: Odborná komise pro důchodovou reformu 2016, www.duchodova-komise.cz

Obr. B4: Vývoj výdajů na důchody



Zdroj: Odborná komise pro důchodovou reformu 2016, www.duchodova-komise.cz

Srovnání povinných sociálních příspěvků zaměstnanců a OSVČ v roce 2016

Minimální příspěvek OSVČ do sociálního pojištění: 1 688,- Kč

(29,2 % z minimálního vyměřovacího základu 6 752,- Kč)

Průměrný příspěvek OSVČ do sociálního pojištění: 2 363,- Kč

(cca 140 % minimálního vyměřovacího základu dle dat
z posledních let)

**Průměrný příspěvek zaměstnance a jeho zaměstnavatele
do sociálního pojištění: 7 886,- Kč**

(29,2 % z průměrné hrubé mzdy 27 006,- Kč)

***Minimální příspěvek OSVČ do sociálního pojištění bude činit
21,4 %, průměrný příspěvek OSVČ pak cca 30 % příspěvku
za zaměstnance***

Jak se vede starobním důchodcům?

Rok 2015:

- ▶ Průměrná výše důchodu činila 10 994.- Kč. Dosáhla na ni necelá polovina důchodců.
- ▶ Přivydělávalo si kolem 160 tisíc starobních důchodců, z toho téměř 100 tisíc ve věku 65 let a více. Za 20 let jejich počet vzrostl trojnásobně...
- ▶ „Příjmovou chudobou“ bylo ohroženo 9,7 % obyvatel ČR, mezi starobními důchodci to bylo 7,4 %. Vzhledem k celkovému počtu starobních důchodců jich bylo mezi všemi obyvateli ohroženými chudobou plných 17 %.
- ▶ Po zahrnutí důchodů bylo ohroženo „příjmovou chudobou“ 20,2 % domácností starobních důchodců. Po zohlednění dalších sociálních dávek zůstalo ohroženo „příjmovou chudobou“ 11,5 % těchto domácností.

Rok 2016:

- ▶ Exekuci na důchod mělo v červnu tohoto roku uvaleno 84 699 důchodců. Průměrná výše srážky ze všech druhů důchodu v tomto měsíci činila 1 902.- Kč. Exekucí na důchod přibylo. Bylo jich o 9400 víc než na konci roku 2014. Za posledních deset let se počet zvedl 2,7krát.

Problémy dosavadních důchodových reforem

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, paradigmatických změn).



Návrhy Odborné komise pro důchodovou reformu

Schválené vládou a promítnuté do přijatých zákonů:

První pilíř:

- ▶ Návrh revizního systému nastavení hranice důchodového věku

Druhý pilíř:

- ▶ Návrh způsobu ukončení systému důchodového spoření

Třetí pilíř:

- ▶ Rozšíření osvobození od daně z příjmů i na výplaty penzí prováděné po dobu nejméně 10 let
- ▶ Snížení minimálního věku pro účast z 18 na 0 let
- ▶ Zvýšení limitu pro kolektivní investování do standardních fondů z 35 na 40% (nakonec zvýšeno na 60%) a do speciálních fondů z 5 na 10% (nakonec zvýšeno na 20%) z hodnoty majetku v účastnickém fondu.
- ▶ Změnit povinnost ČNB odejmout povolení z důvodu neplnění stávajících zákonných požadavků na uvážení dohledového orgánu při posouzení individuální situace účastnického fondu.

Schválené vládou, v současné době v legislativním procesu:

První pilíř:

- ▶ Diferenciace sazeb pojistných odvodů pro rodiny s dětmi

Návrhy Odborné komise pro důchodovou reformu

Schválené Odbornou komisí, projednávání přerušeno na úrovni MPSV ČR:

První pilíř

- ▶ Sdílení vyměřovacích základů manželů pro uplatnění důchodových nároků

Navržené pracovními týmy, neschválené plénem Odborné komise:

První pilíř

- ▶ Snížení spodní hranice měsíčního příspěvku pro nárok na státní podporu z 300 na 100 Kč pro osoby do 26 let.
- ▶ Stanovení indexu růstu cen, od něhož se odvíjí minimální valorizace procentní výměry důchodů, podle vyššího z obou indexů: indexu spotřebitelských cen (životních nákladů) domácností a indexu spotřebitelských cen (životních nákladů) domácností důchodců.
- ▶ Stanovení minimální valorizace průměrného starobního důchodu představující úhrn částky, o kterou se zvýší základní výměra důchodu, a částky, o kterou se zvýší procentní výměra důchodu, ve výši součtu stanoveného růstu cen a jedné poloviny růstu reálné mzdy.

„Problém chudoby je problémem bohatých!“ (Ivo Možný)

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) doporučuje:

„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

Je ověřenou skutečností, že rozevírající se nůžky mezi bohatými a chudými vedou k růstu napětí ve společnosti a k vyššímu výskytu sociálně patologických jevů - rozvratu rodin, kriminality, růstu xenofobních nálad, politické nestability a extremismu.

Klíčovým nástrojem zajišťujícím legitimitu společenského uspořádání založenou na politické demokracii a tržní ekonomice je fungující sociální stát.

Tak je chápán i v **Sociální doktríně České republiky:**

http://www.sds.cz/docs/prectete/e_kolekt/soc_dokt.htm

Otázky politikům...

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???**

- ▶ *Má první průběžný důchodový pilíř zohledňovat neplacenou péči o děti jako zásadní přínos pro jeho dlouhodobou udržitelnost?*
- ▶ *Jsme připraveni upravovat parametry důchodového systému (např. valorizaci, náhradní doby, potřebnou dobu pojištění)? 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'?*

... a jejich odpovědi

ANO	Sdělení paní poslankyně Radky Maxové ze dne 18. 5. 2016: „Dobrý den, naše soc. skupina Vaše dotazy projednala, nicméně si myslíme, že (je) to věci důchodové komise pod Vaším vedením, aby připravila dle své kompetentnosti návrhy na důchodovou reformu.“
ČSSD	Odpovědi na otázky 1, 2, 4 až 6 jsou kladné - s příslušným rozvedením a specifikací možného přístupu k řešení. Odpověď na otázku 3: „V dohledné době ne.“ Odpověď na otázku 7: „Je třeba se věnovat problematice celého III. pilíře.“
KDU-ČSL	Odpovědi na všechny otázky jsou kladné - s příslušným rozvedením a specifikací možného přístupu k řešení.
KSČM	Stranický orgán KSČM k Cestovní mapě dosud nezaujal stanovisko. Platí dokument “Parametrická optimalizace důchodového systému ČR - varianta KSČM” ze dne 29. 7. 2014.
ODS	Z dopisu místopředsedkyně ODS paní Drahomíry Miklošové ze dne 13. 5. 2016: „ODS je připravena podporovat opatření, která zajistí důstojné důchody českým občanům i v budoucnosti. (...) Poslední koaliční vláda, na které se ODS podílela, svou verzi důchodové reformy nejenom navrhla, ale také v parlamentu prosadila. Většina našich návrhů do ní byla vtělena. Považuji za nezodpovědné, že současná vláda se tato opatření rozhodla bez náhrady zrušit, aniž by měla připravenou alternativní variantu.“
TOP 09	Sdělení paní poslankyně Jitky Chalánkové ze dne 1. 6. 2016: „TOP 09 své stanovisko neposílá.“
Úsvit	Z dopisu předsedy poslaneckého klubu pana Marka Černocho ze dne 31. 5. 2016: „Naše zástupkyně se pravidelně účastní jednání Odborné komise a jako zástupkyně konstruktivní opozice vždy podpořila body, které považujeme za přínosné pro naše občany. (...) Odpovědnost za budoucnost naší země má v tuto chvíli v rukou současná vláda. Předpokládáme, že návrhy vzešlé z komise jsou v souladu s programovým prohlášením vlády. Nechceme a nebudeme proto zasahovat do Vaší činnosti.“

Výzvy budoucnosti

- ▶ Směřovat od systému povinného sociálního pojištění k systému sociálního zabezpečení?
- ▶ Hledat zdroje financování důchodového systému ve výnosech z „ostatních“ daní?
- ▶ „Zrovnoprávnit“ rodiče vychovávající děti (jakožto budoucí plátce do průběžně financovaného 1. pilíře) s ostatními občany:
 - ▶ v důchodovém systému?
 - ▶ v daňovém systému?
 - ▶ v systému státní sociální podpory (například znovuzavedením dětských přídavků všem rodinám s nezaopatřenými dětmi)?
 - ▶ v účelné kombinaci předchozích forem podpory?
- ▶ Zapojit do financování důchodového systému více zaměstnavatele - tak, jak je to v západní Evropě běžné?
- ▶ Učit se rozhodovat konsensuálně, strategicky, v perspektivě desetiletí...

Prameny

Potůček, M. Czech Social Reform after 1989 - Concepts and Reality. In: International Social Security Review, 2001, roč. 54, č. 2-3, pp. 81-106.

Potůček, M. a kol. Veřejná politika. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016.
(Publikace zahrnuje tři případové studie rozebírající proces české důchodové reformy.)

Potůček, M. - Rudolfová, V. Czech Pension Reform: How to Reconcile Equivalence with Fiscal Discipline. Central European Journal of Public Policy, 2015, roč. 9, č. 1, pp. 170 - 195.

Potůček, M. - Rudolfová, V. Důchodová reforma: návod, jak smířit ekvivalenci s fiskální disciplínou. Fórum sociální politiky, 2016, roč. 10, č. 5 (v tisku).

Potůček, M. - Rudolfová, V. Odborníci versus politici: jak se připravovala česká důchodová reforma. Fórum sociální politiky, 2016, roč. 10, č. 4, s. 14-18.

Potůček, M. - Rudolfová, V. Rivalry of Advocacy Coalitions in the Czech Pension Reform. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 2016, roč. IX, č. 1, pp. 117 - 134.

Děkuji za pozornost - a těším se na diskusi!



MĚL JSEM NEVESELÉ DĚTSTVÍ. ČASTO ANI NA PŘIPOJENÍ K INTERNETU NEBYLO.