

Teze vystoupení pana ministra financí – pro úvodní slovo na semináři EURO FORA

Téma: Důchodová reforma v zorném úhlu reformy veřejných financí

Důchodová reforma ve všech podstatných aspektech (cíle, obsah a forma, časový a věcný postup) souvisí s reformou veřejných financí, je její významnou součástí, ale obě nelze zcela ztotožnit.

Důchodová reforma přesahuje reformu veřejných rozpočtů, což platí výrazně na podmínky České republiky, kde systémově i právně rozvinuté základní důchodové zabezpečení založené na principech PAY-AS-YOU-GO je stále součástí státního zaopatření, tj. přímého státního financování, a zajišťuje v současné době populaci nejen ve stáří, ale i v jiných situacích (invalidita), ve zcela podstatném, nebo dokonce výlučném rozsahu.

Čelit budoucím demografickým výzvám, jejichž vliv je nezvratný, nelze jen účinnou reformou tohoto základního systému důchodového zabezpečení uvnitř veřejných rozpočtů, ale je nutná kombinace s rozvíjením takových systémů krytí rizik stáří a stárnutí, které zapojí individuální a „skupinové“ úspory. Finančně udržitelný je jen systém, který bude obsahovat vyváženou diverzifikaci finančního krytí, což představuje v našich podmínkách respektovat v důchodové reformě snižování relativní váhy a účasti veřejných financí, a tedy i prostředků shromažďovaných z daní a povinných příspěvků (z pojistného) na finančním zabezpečení každého jednotlivce ve stáří. To je však cíl dosažitelný v dlouhodobé perspektivě, nutně založený na komplexní a složité reformní strategii.

V tomto zorném úhlu je startovací pozice důchodové reformy v ČR složitější než v zemích EU, kde je historicky daná mnohem rozmanitější a rozvinutější škála doplňkových forem zajištění a pojištění vedle základního sociálního pojištění a státem garantovaného zaopatření ve stáří veřejnou penzí.

Na druhé straně reformní úvahy nemohou začít od nulového bodu. Radikální penzijní reforma v ČR, která by nevyužila a nezohlednila změny založené v základním průběžně financovaném důchodovém pojištění a vznik doplňkového penzijního připojištění v systému otevřených penzijních fondů se státní podporou účastníků v polovině 90. let není reálná a úspěšně realizovatelná. V tomto smyslu je správnější hovořit spíše o pokračování důchodové reformy, čímž na rozdíl např. od Maďarska nebo Polska, zdůrazníme kontinuitu našich reformních snah, a to po linii obou dosud právně zakotvených systémů penzijního pojištění.

Možné směry řešení dalších reformních kroků se však mohou lišit rozložením v čase, předem nastaveným cílem (např. pokud jde o váhu veřejných penzí), formou a přiměřeností státní garance penze jako minimálního sociálního příjmu, formou a způsobem organizace zapojení zdrojů zaměstnavatelů do finančního zabezpečení zaměstnanců ve stáří a jinými prvky, které mohou ovlivnit diverzifikaci forem i váhu krytí penzí v rámci všeobecně přijatého požadavku finanční udržitelnosti.

S ohledem na to je nutno podtrhnout důraz na celostní provádění důchodové reformy minimálně vyžadující neustálou konfrontaci volby reformních směrů v základním povinném systému veřejných penzí a doplňkovém penzijním připojištění. Ale také, což bývá opomíjeno, konfrontaci volby financování veřejných penzí uvnitř veřejných rozpočtů. Izolovaně posuzovaná vyrovnanost finanční bilance průběžně financovaného 1. pilíře důchodového pojištění, bez ohledu na to, zda je součástí státního rozpočtu, nebo funguje jako samostatný veřejný rozpočet, je fiktivní pojem, jestliže je dosahována stále

vyšším zapojováním státního rozpočtu, které způsobuje zvyšování deficitu veřejných financí nebo veřejného dluhu.

Pokud jde o reformní strategii diverzifikace rizik zabezpečení stáří, ta souvisí významně i s posílením váhy dobrovolného penzijního připojištění (s plošným státním příspěvkem účastníků), i dalších forem zajištění a pojištění na stáří v rámci soukromého smluvního pojištění. Oba tyto systémy jsou výrazně podporovány z veřejných rozpočtů formou daňových úlev pro klienty i jejich zaměstnavatele. Jejich další vývoj v rámci důchodové reformy by měl sledovat cíl vytváření přiměřeného finančního doplňku veřejné penze občana, doplňku jeho ochrany před chudobou a k udržení společensky uznaného standardu životní úrovně (a tedy i jeho výsledného náhradového poměru k jeho příjmům dosahovaným v aktivním věku). V této souvislosti bude nutné řešit otázky posílení dlouhodobosti zapojení klientů, dávkových nároků a forem dávkových plnění, zvážit nové institucionální úpravy hospodaření s majetkem účastníků a nové formy správy zaměstnaneckého připojištění, resp. i koexistence občanského a zaměstnaneckého připojištění.

Pokud jde o 1. pilíř veřejných penzí (v ČR nebo kdekoliv jinde) který představuje veřejný rozpočet založený na průběžném financování, nelze jej v podmínkách zhoršování poměru počtu důchodců k počtu ekonomicky činných reformovat zevnitř sama, ale pouze s pomocí různých forem participace jiných segmentů veřejných financí (zejména státního rozpočtu, státního dluhu a operacemi se státními finančními aktivy), a to jak prostřednictvím nástrojů, které představují doplnění příjmů (např. přes sdílení části výnosu státních daní, doplnění příjmů za část náhradních dob), tak i odlehčením na straně výdajů (vyjmutím výdaje nebo adresným krytím části důchodového zabezpečení, např. krytím státem garantovaného minimálního důchodu ze státního rozpočtu). Zapojení jiných veřejných finančních zdrojů k finanční udržitelnosti však může přispět **jen částečně** k vyřešení všech problémů finančního zabezpečení stáří a invalidity v dlouhodobém horizontu. Toto zapojení naráží na **strop možností finanční konsolidace** uvnitř veřejných rozpočtů, které se nemůže dít jinak než prostřednictvím růstu jiných daní a povinných příspěvků nebo snižováním jiných veřejných výdajů, nebo **na strop růstu veřejného dluhu**. Tento strop představuje zároveň bod ztráty vyváženého a dlouhodobě udržitelného ekonomického růstu.

Volba zásadní reformy 1. pilíře v České republice v dlouhodobé horizontu, tj. zda pokračovat postupnými více či méně razantními změnami parametrů stávajícího dávkově definovaného modelu financování, nebo přejít rovněž postupně na příspěvkově definovaný systém, nebyla dosud dostatečně prodiskutována na úrovni odborné i politické. Při zvažování výhod a nevýhod a volbě konečného řešení je třeba postupovat uvážlivě tak, aby se nečinily nevratné kroky. Proto je nutný konsensus napříč politickým spektrem.

Bez ohledu na stav a pokrok těchto diskusí je ve střednědobém horizontu, který postihuje Koncepci reformy veřejných rozpočtů do roku 2006 významná reakce na rozpočtové, ale i hospodářské tlaky vyvolávané stárnutím populace, a to v podobě návrhů parametrických změn, které předjímají některé nutné další kroky reformy 1. pilíře i opatření k finanční konsolidaci 1. pilíře ještě v tomto střednědobém období. Návrhy spočívají ve zpřísnění předčasných odchodů do důchodu (zrušení dočasně krácených předčasných důchodů), v dalším prodlužování věku odchodu do důchodu i po roce 2006 a krácení zápočtu tzv. náhradních dob pro účely důchodového pojištění, které jsou v našem systému veřejných penzí neúměrně rozsáhlé (návrh na neuznání doby studia, které proběhlo do roku 1996). K finanční vyrovnanosti 1. pilíře a zlepšení jeho výchozí finanční pozice pro reformní úvahy má přispět fiskálně neutrální zvýšení sazby pojistného na důchodové pojištění proti snížení sazby příspěvku na státní politiku zaměstnanosti o 2 procentní body, zvyšování důchodů do roku 2006 podle zákonné formule a zvýšení odvodové povinnosti osob samostatně výdělečně činných z důvodu

jejich nezbytného přiblížení k příspěvkové povinnosti zaměstnanců. Tyto dílčí změny a opatření jsou v souladu i s doporučeními k modernizaci důchodových systémů EK a živě diskutovaným obsahem penzijních reforem v rámci EU, které však nejsou závazné a mají sloužit spíše k výměně zkušeností a vyvarování se chyb nebo nevhodné reformní volby. Penzijní reformy v EU jsou připravovány anebo probíhají v historicky daných podmínkách penzijního zabezpečení v té které zemi. Doporučení EK se zaměřují přímo na zlepšení financování veřejných penzí, ale zejména na taková opatření, která přispějí k brždění růstu finanční náročnosti 1. pilíře veřejných penzí přes podporu zaměstnanosti s cílem zvyšovat příjmy od ekonomicky činných i snižovat výdaje na důchody.