

Konsorcium
VÚPSV – Výzkumný ústav práce a sociálních věcí
William M.Mercer

ANALÝZA DŮCHODOVÝCH REFORM

Z HLEDISKA

ČESKÉ DŮCHODOVÉ REFORMY

(Smlouva HS64/01 č.GK MPSV-01-55/01)

Listopad 2001

Obsah

Úvod	4
I. Důchodové reformy z pohledu mezinárodních institucí	6
1. Mezinárodní asociace sociálního zabezpečení – ISSA	7
2. Mezinárodní organizace práce - ILO	8
3. Světová banka – WB	9
4. Mezinárodní měnový fond – IMF	12
5. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj – OECD	13
6. Evropská unie – Evropská komise – EC	15
II. Expertní vyjádření k reformám důchodových soustav	17
III. Demografické a ekonomické okolnosti reforem	23
1. Stárnutí populace	24
2. Vývoj a projekce podílu osob starších 65 let na skupině osob ve věku 15-64	24
3. Podíl starobních důchodů na HDP	27
4. Ekonomická participace	28
IV. Původní systémy v jednotlivých zemích, jejich hlavní problémy a reformy	31
1. Typy sociálních států	31
2. Reformní kroky	32
3. Konkrétně k vybraným zemím	35
Země Bismarckovského (korporativního) typu	35
Státy s reziduálním (Beveridgeovským) typem sociálního zabezpečení	37
Skandinávský (institucionálně redistributivní) model sociálního státu	39
Transformující se země	40
V. Faktory ovlivňující způsob zpracování reformních strategií	46
1. Faktor historického vývoje a tradičních hodnot	46
2. Faktor ekonomicko-sociálních souvislostí důchodových systémů	49
3. Faktor vlivu důchodových aktérů	50
4. Kategorizace reforem a jejich souvislost s definovanými faktory	51
Závěr	54
Prameny	57
Přílohy	
Příloha 1 – Otázky pro experty	61
Příloha 2 – Vyjádření Prof. V. Rysa	62
Příloha 3 – Redistribuce v systémech důchodového zabezpečení, odvodové zatížení	64

Seznam tabulek

1. Stárnutí populace	24
2. Vývoj a projekce podílu osob starších 65 let na skupině osob 15-64	25
3. Podíl starobních důchodů na HDP	27
4. Ekonomická participace	28
5. Míra ekonomické aktivity v předdůchodovém věku – muži	29
6. Míra ekonomické aktivity v předdůchodovém věku – ženy	29
7. Míra nezaměstnanosti – muži	30
8. Míra nezaměstnanosti – ženy	30
9. Schémata s příspěvkově definovanými plány ve vybraných zemích	31
10. Relace důchodů k předešlé mzdě	32
11. Faktor historického vývoje a tradičních hodnot	48
12. Faktor vlivu důchodových aktérů	51
13. Typ a hlavní znaky provedených reforem	52

Seznam grafů

Stárnutí	24
Vývoj a projekce podílu osob starších 65 let na skupině osob ve věku 15-64	25
Slovinsko	25
Počet osob ve věku 15-64 na jednu osobu starší 65 let	26
Starobní důchody jako podíl z HDP	27
Ekonomická participace	28
Funkce redistribuce	47

Úvod

Systemy důchodového zabezpečení ve všech vyspělých zemích čelí v současné době vážným problémům, které jsou způsobeny především vysokou mírou nezaměstnanosti, nedostatečným ekonomickým růstem, nepříznivým demografickým vývojem, rozsahem a nákladností sociálních programů a v neposlední řadě zvyšujícími se administrativními náklady.

Celkové náklady na vyplácené důchody přesahují ve většině zemí západní Evropy úroveň 10% HDP, na úhrnu veřejných výdajů se důchody podílejí více než 25%. Systemy se tak dostávají do obrovských deficitů díky nedostatku prostředků na krytí vzrůstajících požadavků důchodců a dalších sociálních skupin. Cena tohoto zabezpečení tak stále roste. Není tedy divu, že jen v průběhu devadesátých let došlo k částečné či radikální penzijní reformě ve 125 zemích světa.

Také Česká republika stojí před realizací důchodové reformy. Monitoring posledních trendů, chystaných a realizovaných změn v různých zemích, včetně metod tvorby různých strategií a koncepcí stabilizace důchodových systémů, forem jejich prosazování do praxe a analytické zhodnocení výsledků těchto reforem se jeví pro hledání optimálních variant české důchodové reformy jako nezbytné.

Základním cílem projektu bylo **shromáždění a vyhodnocení informací o důchodových reformách**, především **ve vztahu k české důchodové reformě** a zpracování principiálních doporučení pro ČR, které z mezinárodních zkušeností vyplývají. Významnou změnou v přístupu oproti prostým komparativním metodám, které již byly v průběhu devadesátých let použity v mnoha analýzách, dnes již Ministerstvu práce a sociálních věcí známé a dostupné, je modelování jednotlivých reformních politik a strategií v intencích českých podmínek a **vyhodnocení možností jejich uplatnění pro změny připravované v ČR**.

V rámci jednotlivých aktivit projektu se soustředíme především na analýzu: reformních strategií jednotlivých zemí, metod jejich tvorby, způsobů jejich prosazování, úspěšnosti či neúspěšnosti jejich realizace, výsledných efektů reforem, vývoje názorů světových institucí na optimální podobu důchodových reforem a na modelování v podmínkách ČR.

Mezi sledované země jsou zahrnuty Francie, Itálie, Německo, Velká Británie, Švédsko, Švýcarsko, Polsko, Maďarsko, Slovinsko a USA.

Základní metodou analytických prací je vyhodnocení oficiálních reformních dokumentů a návrhů, v některých případech i primární legislativy v jednotlivých zemích a zároveň sekundární analýza již existujících výzkumů zachycujících reformy důchodového zabezpečení v jednotlivých zemích a jejich důsledky na stav a úroveň zabezpečení osob ve staří a na stabilitu důchodového systému jako celku. Ke shromáždění nejaktuálnějších informací z jednotlivých zemí byla využita rozsáhlá síť poboček

konzultační společnosti William M. Mercer, dlouhodobě se zabývající ve většině z vybraných zemí problematikou důchodového zabezpečení. Expertní tým následně vytipoval základní faktory ovlivňující jednotlivé reformní politiky a strategie, vyhodnotil a odhadl efekty jejich případného uplatnění v České republice.

Na projektu se podílel výzkumný **tým** ve složení:

Markéta Vylítová, VÚPSV

Martin Mácha, William M.Mercer

Zdeněk Papeš, VÚPSV

Sylva Vyhňáková, VÚPSV

Miriám Kotrusová, VÚPSV

Cameron Hannah, William M.Mercer

Ludvík Michalička, VÚPSV

I. Důchodové reformy z pohledu mezinárodních institucí

Problematika starobních důchodů - analýzy důchodových schémat a doporučení pro jejich reformy – patří již několik let k agendě některých mezinárodních organizací. Především se jedná o Mezinárodní organizaci práce (ILO, resp. MOP) a Mezinárodní asociaci sociálního zabezpečení (ISSA, resp. MASZ). Společným východiskem jejich uvažování o důchodových reformách je přesvědčení, že poskytování starobních důchodů je kolektivní povinností. Stát musí prostřednictvím systémů sociálního zabezpečení zajistit minimální příjem pro dnešní a budoucí důchodce. Dále jsou tyto organizace přesvědčeny, že **systém průběžného financování důchodů (PAYG) je možné reformovat**. Postoje a doporučení ILO jsou založené na mezinárodních konvencích, odsouhlasených zástupci členských států, zaměstnanců i zaměstnavatelů - jeho konečný přístup více podléhá diplomatickému vyjednávání, než je tomu v případě jiných mezinárodních organizací. I Mezinárodní organizace práce se ovšem v posledních letech stala flexibilnější a začala prosazovat vícezdrojový důchodový systém.

Již tradičně se problematikou sociální politiky včetně důchodového zabezpečení zabývá Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Svá doporučení ohledně reforem důchodových systémů formuluje pouze na obecné bázi, nicméně je doprovází rozsáhlými analytickými materiály o fungování důchodových systémů.

OECD funguje především jako výzkumná instituce s cílem podporovat ekonomický růst, zaměstnanost, prosperitu a světový obchod. Jejím cílem je analyzovat ekonomický růst a formulovat politická doporučení. Přístup OECD se liší od přístupu ostatních mezinárodních institucí. Zatímco ostatní navrhují detailní modely a vyjadřují jasné preference, OECD naznačuje nejdůležitější trendy, načrtává principy, z nichž musí důchodové reformy vycházet, a diskutuje balík možných reformních záměrů, kroků, které lze doporučit. Místo soustředění se na jeden vybraný model a metody jeho implementace, OECD nabízí svým členům prostor pro plánování a koordinaci reformních opatření, snaží se povzbuzovat své členské země k dialogu a výměně dobrých a špatných zkušeností. Navíc většina členských zemí OECD má historicky rozvinuté a zakořeněné důchodové systémy (i když i tyto systémy mají své problémy), kdy jsou obyvatelé států „zvyklí“ na svá práva a systémy, což Organizaci téměř znemožňuje vyjádřit preference pro jeden model.

Komunitární právo Evropské unie nemá v oblasti důchodového zabezpečení v jednotlivých členských zemích téměř žádné pravomoci, s výjimkou důchodového zabezpečení migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků. Evropská komise působí obecně v otázkách systémů důchodového zabezpečení spíše jako poradce a konzultant. Na půdě Evropské komise, Generálního ředitelství práce a sociálních věcí se diskutují různá opatření v této oblasti, nové přístupy a především se vyměňují informace.

Nicméně v posledních dvou letech se i Komise začíná důkladněji zabývat důchody, a to především z pozice udržitelného rozvoje a zajištění stability¹.

Relativně nedávno (ve druhé polovině devadesátých let) se důchodovými systémy, zejména problémy s jejich financováním, začaly více zabývat i mezinárodní finanční instituce, a to Světová banka (WB) a Mezinárodní měnový fond (IMF). Výchozím pohledem těchto organizací je přesvědčení, že důchodové systémy pomohou rozvíjet kapitálové trhy a tím pádem mohou pozitivně či negativně ovlivňovat celkovou ekonomickou situaci v jednotlivých zemích. IMF prosazuje mnohem flexibilnější postoj k důchodovým reformám než WB. Spíše se snaží nabízet asistenci – expertní pomoc jednotlivým zemím (zejména rozvojovým) tak, aby jejich důchodové systémy byly jak sociálně efektivní, tak finančně udržitelné. IMF nedoporučuje jeden model, ale využívá různá důchodová schémata. Hlavním kritériem je nákladová efektivnost – dobře fungující důchodový systém v daných sociálních, ekonomických a politických podmínkách. Světová banka vůči evropským zemím v posledních letech doporučuje především diverzifikaci zdrojů důchodových příjmů – podporuje tedy myšlenku diverzifikace zdrojů důchodového zabezpečení.

U expertů v oblasti důchodového zabezpečení existuje v současné době konsenzus ohledně vhodného uspořádání: vícepilířový přístup. Jednotlivé pilíře mají své přednosti i nedostatky - ty však lze vhodnou kombinací zmírnit. Debaty se více soustřeďují na velikost jednotlivých pilířů, jejich vzájemných vztahů a na detaily jejich fungování. Nikoliv už na to, zda uplatnit průběžný nebo fondový způsob.

Je třeba říci, že i **pozice hlavních mezinárodních institucí v oblasti důchodového zabezpečení se v posledních letech začínají sblížovat**² (např. ILO a WB). Na počátku byly diskuse o důchodových reformách spojené s určitou ideologií. Dnes se zdá, že jednotlivé strany dospěly k vzájemnému porozumění, koordinaci a kooperaci především v těch zemích, se kterými spolupracují. Dogmatický přístup byl nahrazen současným pragmatickým přístupem. Příkladem může být společná konference ILO a OECD v roce 1997 na téma reformování důchodových systémů³.

NÁZORY A POSTOJE JEDNOTLIVÝCH MEZINÁRODNÍCH INSTITUCÍ

1. Mezinárodní asociace sociálního zabezpečení (ISSA)⁴

Role ISSA nespočívá pouze ve formulování doporučení (Konvence), ale její snahou je s využitím svých specifických znalostí o problematice sociálního zabezpečení vytvořit platformu, na níž se budou

¹ Např. dokument Towards a Europe for All Ages. Promoting Prosperity and Intergenerational Solidarity. Communication from the Commission, 21.5.1999

² o sblížení mluví mj. M. Queisser z OECD (2000) nebo též M. Rutkowski ze Světové banky (při expertním šetření, viz Kapitola II.

³ Joint ILO-OECD Workshop on Development and Reform of Pension Schemes, Paris, 15-17.12.1997.

⁴ www.issa.org

potkávat různé strany při hledání konsenzu. Kromě toho také rozšiřovat dosažené znalosti. ISSA se v současnosti snaží přenést diskusi o důchodových reformách z teoretické roviny na rovinu praktickou.

2. Mezinárodní organizace práce (ILO)⁵

ILO vychází z přesvědčení, že za zabezpečení lidí ve stáří je odpovědný především stát. Ten nemusí zajišťovat důchody sám. Úkolem státu je zabezpečit minimální úroveň důchodů, která by měla dosahovat po 30 letech zaměstnání 40% celoživotních výdělků⁶ (pro manželský pár). Důchodový systém zajišťující minimální důchody by tedy měl mít podobu dávkově definovaných schémat. Důvod spočívá v tom, že příspěvkově definovaná schémata obsahují značné riziko, že dávky nedosáhnou stanovené minimální úrovně.

Dalším explicitně vyjádřeným názorem ILO je, že příspěvky mají platit jak pracující, tak zaměstnavatelé, a že obě skupiny se mají podílet na správě schématu – tedy že důchodový systém nebude spravován výhradně státem.

Cílem důchodových reforem má být⁷:

- zajištění plného krytí celé populace s dobrou správou, resp. managementem,
- důchodový systém musí předcházet vzniku chudoby ve stáří,
- důchodový systém musí poskytovat dávky indexované.

A toto všechno by se mělo dosáhnout s minimálními ekonomickými deformacemi.

ILO nemá jeden návod, jak provést reformu důchodového systému. Jeho cílem je pomáhat jednotlivým zemím a diskutovat s nimi jejich konkrétní problémy. Důvodem pro to je názor organizace, že každá země je výjimečná, liší se mírou své vyspělosti a i když mají tyto země často společné problémy, váha, kterou jim připisují, je různá.

Co se týče návrhů na transformaci průběžného (PAYG) systému na systém fondový a jeho privatizaci, ILO má značné výhrady. Jednou z těch nejdůležitějších je skutečnost, že u fondového systému dochází ke střetu s normativy ILO definovanými ve vztahu k systémům sociálního zabezpečení. Na prvním místě s požadavkem, že výše důchodu má být předvídatelná a garantovaná. K dalším výhradám patří, že povinná fondová schémata ještě nemusí vyřešit veškeré problémy spojené se systémem PAYG a na trhu práce a kapitálovém trhu mohou přetrvávat ekonomické deformace (ať se již jedná o demotivaci k odvodu příspěvků, o náhradu mzdy nepeněžitým krytím nepodléhajícím odvodům, o nerovnost mezi muži a ženami způsobenou zápočtem nepřispěvkových dob atp.). Kapitálově financovaná schémata budou vyžadovat hodně kontroly a regulací. Pokud tento systém nebude povinný, mohou nastat jiné problémy – jednotlivci si nemusí našetřit dost pro svůj důchod. To se může stát v každém případě,

⁵ www.ilo.org

⁶ Konvence č.102, Část XI., článek 65-67

⁷ Gillion, C. (1997). The ILO and Pensions.

především díky rizikům spojeným s investováním na kapitálových a finančních trzích. Problémem kapitálových systémů je těžce předvídatelná a nestabilní výše úrokových měr v době odchodu jednotlivce do důchodu.

Doporučovaná, resp. preferovaná řešení⁸:

Podle ILO je potřeba pro vyspělé země hledat jiná řešení. Na jedné straně zvýšení zákonného i skutečného věku odchodu do důchodu, zvýšení míry zaměstnanosti žen a snížení míry nezaměstnanosti. Na straně druhé se asi nelze vyhnout zvýšení příspěvků a snížení úrovně vyplácených důchodů.

ILO doporučuje **vícepilířový systém**, který by byl **financován z různých zdrojů**. Šlo by o **kombinaci dávkově a příspěvkově definovaných schémat**. Tento systém by mohl vypadat následovně:

1. základní důchody testované (předcházení chudobě) a financované z veřejných zdrojů, které by byly poskytovány lidem bez jiných zdrojů příjmu. Dávky indexované.
2. PAYG systém s definovanou výší důchodů, povinný a veřejně spravovaný, který by poskytoval důchody na skromné úrovni (40 – 50% celoživotních průměrných příjmů) všem, kteří přispívali do systému. Tyto důchody by byly plně indexovány a existovala by maximální hranice.
3. plně fondový systém s definovanými příspěvků, povinný do určité hranice a spravovaný soukromými subjekty, kde by se výše důchodu počítala na základě anuity. Tento systém by mohl zahrnovat jak zaměstnanecká, tak individuální schémata.

Druhá alternativa spočívá v povinném tzv. pomyslně příspěvkově definovaném schématu (Notional Defined Contribution accounts - NDC). Toto schéma je velmi podobné klasickému příspěvkově definovanému plánu s tím rozdílem, že aplikovaná úroková míra neodpovídá tržní úrokové míře, ale nějakému jinému indikátoru např. růstu HDP nebo mezd a navíc zůstává průběžné financování, takže nedochází k okamžitému nárůstu odvodové zátěže přispívajících. NDC schéma má v sobě zabudován mezi příspěvků a výší důchodů mnohem přímější vztah, riziko dlouhověkosti nese jednatel, nikoli stát. Bude však zapotřebí poskytovat základní důchod pro ty důchodce, jejichž celoživotní příjmy nebudou dostatečné k zajištění alespoň minimálního důchodu.

3. Světová Banka – WB⁹

Problematika důchodových systémů je relativně novou oblastí zájmu Světové banky. WB se začala zajímat o vliv důchodových systémů na celkový ekonomický vývoj v 80. letech. Hlavním zájmem

⁸ Gillion, C. (2000). The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the ILO. ISSR, 53, č.1.

⁹ www.worldbank.org

Banky bylo a stále je předcházet a potlačovat chudobu ve světě. Postupně se Banka i v této souvislosti začala více zabývat reformami důchodových systémů v různých státech, a to především ve smyslu finanční udržitelnosti systémů a ve smyslu zajištění minimálního pokrytí obyvatel. Zaměstnanci Banky se různými způsoby účastní reforem důchodových systémů v 30 zemích. Nejdříve se jednalo o země Latinské Ameriky, později o země střední a východní Evropy a bývalého Sovětského Svazu.

Postoj Banky k tomuto problému byl v první a nejvíce koncentrované podobě publikován v knize „*Averting the Old Age Crisis and Promote Growth*“¹⁰ v roce 1994. V této studii se sice autoři více zaměřují na rozvojové a tranzitivní ekonomiky, ale navrhují i určitá opatření pro vyspělé země. Hlavním cílem důchodové politiky je podle WB naplnění třech funkcí:

1. úspory
2. redistribuce (jedná se o přesun prostředků, a to především mezi vysokopříjmovými skupinami a nízkopříjmovými).
3. pojištění.

Banka je přesvědčená, že důchodový systém musí naplňovat všechny tři uvedené funkce, ale úloha vlády při jejich naplňování se může výrazně lišit. Proto WB propaguje **vícepilířový důchodový systém**, kde se od sebe **oddělí funkce úspor od funkce redistribuční**. Tyto funkce se také budou **financovat z různých zdrojů a budou jinak spravovány**.

Tento vícepilířový systém by sestával z povinného veřejně spravovaného PAYG systému (financovaného z daní / příspěvků a zaměřeného na redistribuci), povinného fondového systému (spravovaného soukromými subjekty) a dobrovolného fondového pilíře. Banka doporučuje nejdříve zreformovat průběžný systém, následně rychlé zavedení povinného fondového schématu a nakonec postupný přechod k vícepilířovému systému, kde lze najít jak prvky průběžného, tak fondového. Podoba tohoto „mixu“ bude záviset na počátečních podmínkách země a na jejich limitech - převážně finanční povahy.

WB byla za svůj přístup nejprve tvrdě kritizována, a to především ze strany ILO a ISSA. Hlavním předmětem sporů je rozsah, v němž jsou existující důchodové systémy schopny reforem. WB totiž nepřipouští možnost částečných reforem. Domnívá se, že systém PAYG disponuje takovými sobě vlastními nedostatky, že nestačí reformy uvnitř PAYG. Jediným řešením je strukturální reforma důchodového systému, která bude kombinovat různé způsoby financování, a dále přizpůsobovat výši příspěvků a přesunovat některé funkce do soukromého sektoru (privatizace).

Doporučovaná, resp. preferovaná řešení:

¹⁰ Holzmann, R. (1994)

Postupem času však došlo k určitému přehodnocení postoje WB k důchodovým reformám – a to i v souvislosti s okruhem států, na které se zaměřuje. Ve svých novějších doporučeních¹¹ navrhuje **reformy, které vycházejí z existujících důchodových systémů**. Dále navrhuje vytvoření smíšeného systému nebo kompletní přechod na fondový systém. Tyto návrhy, resp. reformní strategie se liší podle stupně rozvinutosti jednotlivých zemí.

1. Reforma průběžného systému

Zatím se ve většině zemí jedná o reformy dílčích parametrů či nastavení důchodových systémů. Postupně však lze identifikovat jistou změnu reformního paradigmatu ve smyslu zvýšených preferencí pomyslně příspěvkově definovaných plánů (NDC).

2. Přesun k plně fondovému systému

Tento systém řeší všechny problémy, které nejsou schopny vyřešit první dva přístupy – reforma PAYG ani NDC systém. Ale přináší s sebou tři hlavní problémy: financování přechodu, vybavenost a schopnost administrativy a stávajících institucí zvládnout tento přechod, fluktuace trhu a rizika s tím spojené. Přechod k plně fondovému systému je možný při splnění určitých omezených podmínek: skrytý dluh ve stávajícím systému PAYG je relativně malý a převládá malá důvěra v nefondové systémy, potenciální zisky z privatizace jsou dostatečné k financování přechodu. Tyto podmínky jsou splněné v Mexiku, Bolívii, Kazachstánu, kde se aplikuje chilský typ reformy – nikoliv v zemích našeho výběru.

3. Vícepilířový systém

Část důchodového systému bude PAYG a další významnější část bude vycházet z fondového principu. Takovéto systémy již existují ve vyspělých průmyslových zemích, jakými jsou např. Švýcarsko či Velká Británie. Holzmann se domnívá, že tento systém má několik výhod – dělá rozdíl mezi dvěma základními cíli důchodových systémů, mezi redukcí chudoby a náhradou příjmu. Naplnění prvního cíle, redukce chudoby, lze dosáhnout prostřednictvím malého PAYG systému nebo financováním důchodů z daní. Druhý cíl může naplnit povinný fondový systém s výší příspěvků asi 10-13 %. Bohužel, většina reformujících se zemí si zvolila za svůj cíl relativně vysokou míru náhrady dřívějšího příjmu, čímž získal jejich PAYG systém dvojnásobnou povinnost – prevenci chudoby i zajištění příjmu. Vícepilířový systém zavádí diverzifikaci rizik, minimalizuje dopad na fiskální přechod a zachovává hodně z ekonomických výhod spojených s plně fondovým systémem.

WB na rozdíl od ILO nedoporučuje žádnou vyšší náhrady příjmů, protože ta závisí na růstu ekonomiky a fungování finančních trhů. Doporučuje pouze, aby **součástí systému byla záchranná**

¹¹ Holzmann, R. (2000). The World Bank Approach to Pension Reform.

sít', která by zajišťovala důchod na úrovni 20-30% celoživotních výdělků. (To však může být v mnoha zemích pod hranicí životního minima či minimální mzdy.)

4. Mezinárodní měnový fond - IMF¹²

Pozice IMF ve vztahu k doporučovanému důchodovému modelu není tak silná jako pozice WB. IMF se především soustřeďuje na problémy fiskální a monetární, ne tolik na institucionální reformy. Obecně lze říci, že oficiální postoj IMF k důchodovým reformám (a detailům důchodových systémů) je celkem flexibilní a že vychází z přesvědčení, že tyto reformy jsou součástí makroekonomické politiky a měly by vést k dlouhodobé konsolidaci financování důchodů.

IMF rozlišuje dva typy reforem důchodových systémů¹³:

1. Parametrický přístup - tento přístup spočívá v identifikování opravných prostředků a opatření, která pozmení parametry existujícího systému. První možností jsou opatření na straně příjmové, a to:

- významné zvýšení příspěvků. Dnes je to však téměř nemožné, protože v řadě zemí vládne konsenzus v tom smyslu, že výše příspěvků už dosáhla maximální hranice, a proto se spíše uvažuje o jejich snižování.

Opatření na straně výdajové (snaha snížit celkové výdaje na důchody):

- Zvýšení zákonem stanovené hranice odchodu do důchodu, k čemuž dochází postupně.
- Zpřísnění podmínek pro předčasný odchod do důchodu a pro invalidní důchody.
- Snižování dávek tím, že se pozmení výpočet pro nově přichozí důchodce nebo se pozmení způsob indexace důchodu u stávajících. To se může uskutečnit prodloužením rozhodného období (počtu let), z něhož se výše důchodu určuje, částečným započítáním výdělků, snížením zúčtovací míry (accrual rate).

2. Systémový přístup k důchodové reformě: nahrazení (plně nebo částečně) dávkově definovaného PAYG systému fondovým systémem nebo částečné zavedení prvku definovaných příspěvků stávajícího systému.

IMF si uvědomuje, že pro vyspělé země je tento přechod spojený s velkým množstvím komplikací. Přechod je hlavně velmi finančně náročný (zejména pro země s dobře vyvinutým veřejným důchodovým systémem), stejně tak náklady na další existenci fondového systému převýší

¹² www.imf.org

¹³ Chand, S.K.-Jaeger, A. (1996). Ageing Populations and Public Pension Schemes. IMF, Washington. Queisser, M. (2000). Pension Reform and International Organizations: From Conflict to Convergence. ISSR, 53, č.2.

administrativní náklady spojené se správou dávkově definovaného PAYG systému. Návratnost příspěvků sice byla v Chile velmi vysoká, ale toto se nemusí opakovat v jiných zemích. Na základě provedených výpočtů IMF došel k závěru, že v některých zemích by byly náklady na přechod (či už postupný nebo částečný) tak vysoké, že by podstatně převýšily náklady potřebné pro reformu PAYG systému do udržitelné podoby.

3. Možná je i další alternativa - kombinace těchto dvou systémů (PAYG a fondového), která spočívá v akumulaci dostatečné finanční rezervy pro období, kdy dávky převýší příspěvky. K tomu je však zapotřebí mít dlouhodobé prognózy. Problémem je, že o takovémto fondu rezerv, resp. prostředcích v něm uložených, často rozhodují politici. A ti je mohou využít k jiným účelům, např. k pokrytí fiskálního deficitu (jako např. v USA). Také se může stát, že se neprojeví pozitivní dopad těchto prostředků na národní úspory a že nedojde k jejich růstu.

5. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj - OECD¹⁴

O důchodových reformách se na půdě OECD začalo diskutovat přibližně v 80. letech¹⁵, ale situace nebyla chápána jako vážná. Reformy, k nimž v daném období docházelo, byly spíše reakcí na růst celkových výdajů na důchody.

Podle dosavadních zkušeností se OECD domnívá, že radikální reformy důchodových systémů lze aplikovat spíše v málo vyvinutých systémech, zatímco u **systémů rozvinutých** se jeví jako **nejvhodnější způsob metoda pomalých a postupných změn**. OECD však podotýká, že pokud zůstaneme u existujících struktur, významně to omezí reformní strategie.

V polovině 90. let se postoj Organizace k důchodovým reformám příliš nezměnil, jak dokládá mj. zpráva „*Ageing in OECD Countries. A Critical Policy Challenge*“¹⁶. OECD stále vychází z přesvědčení, že vyspělé průmyslové země mají dobře rozvinutý a „zralý“ důchodový systém, a proto nelze navrhovat změny „na zelené louce“. Nadále se také mluví o inkrementální, postupné reformě, přičemž jednotlivé kroky závisí na výchozích podmínkách země. OECD navrhuje tři reformní strategie, které mají za cíl zlepšit fiskální pozici důchodových systémů.

Doporučovaná, resp. preferovaná řešení – polovina 90. let:

1. Pozdější odchod do důchodu

Toto opatření je velmi slibné zvláště v těch zemích, kde je zákonný věk odchodu do důchodu nízký a kde není velký rozdíl mezi zákonným a reálným věkem odchodu do důchodu. Pokud se toto zvýšení projeví i v růstu reálného věku odchodu do důchodu, tak dojde k růstu nabídky pracovní síly, což by se mělo projevit jak vyšší úrovní HDP, tak i vyšší celkovou životní úrovní.

¹⁴ www.oecd.org

¹⁵ OECD (1988). Reforming Public Pensions.

¹⁶ OECD (1996).

Existuje několik způsobů, jak zvýšit věk odchodu do důchodu.

- Ten nejsnadnější (technicky) a zároveň nejobtížnější (politicky) způsob je zvýšit věk, kdy má člověk nárok na plný důchod a znesnadnit dřívější odchod do důchodu krácením jeho výše (Německo, Itálie, USA).
- Podobný efekt má zvýšení počtu odpracovaných let (účasti v systému) pro získání nároku na plný důchod.

V obou případech se úspory projeví až po několika letech (Francie, Švédsko).

- Některé země vyzkoušely i další možnost - prodloužení rozhodného období pro zohlednění příjmů, z nichž se důchody počítají. Často se důchodová dávka začíná počítat s ohledem na výdělky za celou pracovní kariéru.

2. Snížení celkových nákladů na důchody

- Toho lze dosáhnout přímo – snížením výše náhrady důchodu ke mzdě u pojistných schémat nebo snížením výše důchodů u univerzálních schémat.
- Další možností snížení výdajů na důchody je způsob nepřímý, kdy se mění způsoby indexace důchodů.

I když bude dosaženo stejného efektu jako v předcházejícím případě (tj. pozdější odchod do důchodu), tento scénář je méně realistický, protože dojde ke snížení výše důchodu v rozmezí 40% v roce 2015 až 30% v roce 2030. Výsledkem této reformy bude více chudých mezi důchodci. OECD dále upozorňuje, že škrtů je potřeba zavádět postupně a s dostatečným předstihem, protože lidé potřebují vědět, jak vysoké důchody budou mít. I když budou změny okamžitě zavedeny do praxe, hlavní efekt se projeví až mnohem později – na počátku bude dotčen jen malý počet důchodců.

3. Větší adresnost v důchodových systémech

Podle tohoto scénáře se budou důchody z veřejného systému vyplácet pouze lidem s nejnižšími příjmy a střední a vysoké příjmové skupiny budou zajištěny ze soukromých zdrojů. Na základě výpočtů OECD toho lze dosáhnout tak, že od roku 2010 bude výše náhrady důchodu vzhledem k průměrným mzdám konstantní, ale poklesne podíl těch důchodců, kteří mají nárok na důchod (asi o 30%).

Výše zmíněná studie OECD doporučila v polovině 90.let po diskusi pouze dva přístupy k reformě:

- Postupné zvyšování věku odchodu do důchodu spolu se zaváděním flexibilní důchodové hranice (částečný důchod, zaměstnání na částečný úvazek při pobírání důchodu atd.). Tuto reformu musí doprovázet opatření na poli politiky zaměstnanosti, která zajistí dostatek pracovních příležitostí pro starší pracovníky. Tento přístup bude sledovat a pomůže naplnit několik hledisek najednou – fiskální a sociální.

- Snížení důchodů současných důchodců a těch, kteří se k důchodu blíží a zajištění důchodů pro osoby s nižšími příjmy tak, že zátěž ponесou vysokopříjmoví. OECD se tímto pokusila nalézt v důchodových systémech určitý, i když omezený, prostor pro větší adresnost dávek.

Zatím poslední zprávy OECD věnované problémům důchodových reforem¹⁷ konstatují, že i když se reformy důchodových systémů v jednotlivých zemích liší, obecně budou směřovat k nižším důchodům a vyšším příspěvkům. Zapotřebí jsou však i další reformy zaměřené např. na odstranění demotivujících pobídek k práci či na zvýšení pracovních příležitostí pro lidi v důchodovém věku. Při přemýšlení o důchodových reformách se musí vycházet nejen ze zákonem daných možností (veřejný či národní důchodový systém), ale v úvahu se musí brát všechny zdroje důchodových příjmů. I když existující systém důchodového pojištění bude i nadále hlavním zdrojem příjmu, **role doplňkových schémat se zvyšuje**. Podle provedených analýz OECD snížení výše důchodů z veřejných systémů se vůbec nemusí projevit snížením životní úrovně důchodců. Při odhadech je potřeba brát v úvahu všechny zdroje příjmů, jimiž lidé v důchodovém věku disponují. Snížení výše důchodů z veřejného systému může vyvolat změny v dalších pilířích. O této souvislosti však existuje pouze málo empirických důkazů.

Doporučovaná, resp. preferovaná řešení – konec 90. let

OECD doporučuje reformovat stávající důchodové systémy na **flexibilní a diverzifikované systémy náhrady příjmů pro důchodce**. "Moderní" důchodový systém je charakteristický maximálním pokrytím, udržitelným systémem financování a mixem veřejných a soukromých prvků. Tento systém je vícepilířový, složený z různých schémat a programů - kombinace PAYG a fondového systému, příspěvkově a dávkově definovaného, veřejného i soukromého, povinného či dobrovolného, úspor a příjmů. OECD nic neříká o kombinaci těchto prvků, to záleží na jednotlivých zemích a konkrétních okolnostech. Vícepilířový systém s sebou nese změnu v pojetí samotného důchodu. Lidé si budou moci sami zvolit, kdy odejdou do důchodu a zda najednou nebo postupně.

6. Evropská unie - Evropská komise (EC)¹⁸

Podle EC existuje hodně důvodů pro reformu důchodových systémů, neexistuje však jedno obecně platné řešení. EC se domnívá, že je potřeba **minimalizovat rostoucí zátěž financování důchodů** u pracující populace a pokud je to možné **rozšířit prvek fondový**, resp. kapitálový – na **dobrovolné bázi**. Důchodové **reformy** jsou důležitou součástí reforem, které reagují na problém stárnoucí populace, ale budou efektivní jenom tehdy, když budou **doprovázeny přístupem aktivního stáří a vyšší zaměstnaností**.

Nejproduktivnějším a nejefektivnějším způsobem, jak překonat hrozbu stárnutí populace, je podle EC zvrátit trend růstu předčasných odchodů do důchodu. Je potřeba změnit chování lidí před důchodem i

¹⁷ OECD (1998). Maintaining Prosperity in an Ageing Society. A navazující OECD (2000). Reforms for an Ageing Society.

¹⁸ www.europa.eu.int

v důchodovém věku a motivovat je k delšímu setrvání v zaměstnání a k postupnému odchodu z trhu práce. K tomu je zapotřebí účasti sociálních partnerů, podpora institucí politiky zaměstnanosti, odpovídající daňová politika atd.

Nejedná se však pouze o omezení poptávky a přístupu k předčasným důchodům, existují totiž i další "únikové" cesty ze zaměstnání - invalidita a dlouhodobá nezaměstnanost. Předčasný odchod do důchodu nemusí být také trvalou záležitostí, je potřeba umožnit i další možnosti pro "přerušování" v práci a různé způsoby částečné, zkrácené zaměstnanosti a postupný, fázovaný odchod do důchodu. Podle některých odhadů a propočtů (OECD), pokud by se podařilo zvýšit skutečný věk odchodu do důchodu u mužů do věku 64-65 let a udržet stávající míru zaměstnanosti žen, problém zvyšující se míry závislosti by byl z velké části odstraněn. Určité změny ve výši příspěvků nebo dávek však budou i dále potřeba.

Způsob, jak zajistit udržitelnost důchodových systémů, se bude v jednotlivých členských zemích lišit. Některé obecné principy budou stejné. Vlády a sociální partneři se musí soustředit na zajištění co nejširší příjmové základny pro veřejný důchodový systém a na zavedení udržitelného mixu vzájemně se podporujících pilířů důchodového systému.

„Nejlepší cestou ke snížení rizika diverzifikací je ve vyspělých zemích třípilířový systém doplněný záchrannou sociální sítí, kde budou tyto tři pilíře (vrstvy) určeny svým rizikem a rolí v redistribuci.“
(ILO, Gillion (2000), str. 464)

II. Expertní vyjádření k reformám důchodových soustav

V rámci prací na projektu výzkumný tým oslovil mj. i řadu expertů působících v oblasti zabezpečení ve stáří na mezinárodním poli, ať již na akademické půdě či v kruzích mezinárodních a nadnárodních organizací. Experti byli požádáni o vyjádření se k několika otázkám zastřešujícího charakteru, jejichž cílem bylo zjistit postoje těchto expertů k optimálnímu směru reforem důchodového zabezpečení v zemích různého typu. Oslovení se dělo jedním z následujících dvou způsobů: písemné vyjádření podle dané osnovy (Příloha 1) anebo osobní interview s použitím stejných otázek. S cílem dosáhnout ještě většího pokrytí jsme vyjádření řady dalších expertů čerpali z projevů na konferencích a z jejich odborných statí.

„Co mají reformy posledního desetiletí společného?“ byla první otázka na experty. Většina expertů se shodla na tom, že hnací silou reforem byl demografický vývoj a projekce. Ovšem např. V.Rys¹⁹ pokládá za hlavní hnací sílu reforem změny v hospodářské situaci (viz Příloha 2): zatímco v poválečném období se budoval sociální stát v atmosféře hospodářského růstu, po ropných šocích 70.let začalo docházet ke konfliktu mezi nároky občanů a mezi ekonomickými možnostmi společnosti. Je realitou, že v některých státech právě vnější ekonomické podmínky přispěly k urychlení důchodových reforem. Takovým příkladem je Itálie, které hrozilo, že nesplní podmínky pro vstup do Evropské měnové unie – její důchodový systém byl příliš finančně náročný a z pohledu demografické projekce v blízké době neudržitelný.

Podoba sociálního státu vyžaduje široký konsenzus společnosti o jeho podobě a o bodu rovnováhy, na kterém se má umístit – jedná se o rovnováhu vynaložených prostředků a úrovně sociální ochrany obyvatel. Vedle toho V.Rys nepopírá, ba naopak vyzdvihuje faktory demografické projekce, změn na trhu práce, změn v rodinném chování či otázku rovných příležitostí. Všechny tyto faktory významným způsobem přispěly k intenzivnějším úvahám o reformách důchodového zabezpečení v 90.letech. V.Rys za zcela zásadní považuje faktor politický – „determinujícím prvkem není dlouhodobá technická projekce demografického vývoje nebo odhady o budoucím pohybu hlavních ekonomických indikátorů, ale představa, jakou si o významu těchto objektivních faktorů činí aktéři politického rozhodování“.

Poslední desetiletí znamenalo především parametrické změny v PAYG systémech důchodového zabezpečení. Nicméně našlo se i několik států, které zvolily radikálnější cestu částečné privatizace svých důchodových systémů (z našeho výběru to jsou Švédsko, Polsko, Maďarsko), čímž podle K.Müller²⁰ následovaly rad tzv. nové důchodové ortodoxie („new pension orthodoxy“²¹) vedené Světovou bankou. Za další pozorovatelný trend považují někteří upevňování vazby mezi příspěvky a

¹⁹ Dr. Vladimír Rys, spoluředitel Studijního střediska pro vývoj sociálního zabezpečení ve střední a západní Evropě, Ženevská univerzita, Švýcarsko

²⁰ Dr. Katarina Müller, Frankfurtský institut pro transformační studie, Evropská univerzita Viadrina, Německo

²¹ K.Müller (1999). Pension Reform Paths in Comparison. Czech Sociological Review, VII, č.1, str.55. Základy nové důchodové ortodoxie vidí ve zprávě Světové banky „Averting the Old Age Crisis“

dávkami ve veřejných PAYG systémech – ať už změnou hodnoty „důchodových bodů“²² (v Německu) či přechodem k pomyslným důchodovým účtům (NDC, např. v Polsku či Švédsku). NDC vedle vazby mezi příspěvky a dávkami rovněž odráží pojistně-matematické principy.

Zajímal nás též názor expertů na **optimální poměr náhrady předchozí mzdy důchodem**. Někteří mají vyhraněný názor – M.Cichon²³ považuje za optimální průměrný důchod 50% náhradu čistých výdělků a minimum umísťuje na úroveň životního minima. Ovšem jiní zohledňují výši příspěvků, počet pojištěnců a další faktory a neodpovídají konkrétním číslem.

Tam, kde se **zásadním způsobem změnil směr reformy** v zemi, např. podle Cichona především zapůsobily ekonomické zájmy a vývoj na kapitálovém trhu. Kapitálový trh a liberalizaci kapitálových toků považují za velmi důležitý důvod i polští experti²⁴, kteří však jako hlavní vidí demografické projekce a dále mezi důležité řadí i vliv nadnárodních institucí. Částečně se s těmito experty shoduje i V.Rys, který poukazuje na důležitost hospodářského prostředí.

K.Müller se domnívá, že zatímco v západní Evropě a USA byly hnací silou reformy důchodového zabezpečení demografické projekce a nárůst nezaměstnanosti, ve východní Evropě působila především transformace. Říká: „Poté, co přestaly soutěžit mezi sebou jednotlivé typy sociálních států a po pádu železné opony začaly působit – nikoli nepřekvapivě - tlaky na nahrazení průběžně financovaných systémů fondy.“ Reformátoři v důchodovém zabezpečení stojí před „novou důchodovou ortodoxií“, která dává podnět k privatizaci důchodů mj. ve východní Evropě, ale snaží se prosadit i v Evropě západní. Konzervativní kritici sociálního státu podle Müller již dlouho připravovali půdu pro změnu paradigmatu zabezpečení ve stáří.

Od většiny autorů, expertů, se nikoli překvapivě dozvíme, že **neexistuje ideální přístup** k důchodové reformě. Ovšem kupř. M.Cichon nebo M.Rutkowski²⁵ považují za ideální – pokud se pohybujeme v evropském a severoamerickém prostředí – systém NDC, a tedy i přechod k NDC za nejlepší možný přístup k reformě. To podporuje Cichonův názor, že by rozhodně neměl být průběžně financovaný systém nahrazen systémem fondovým. Stejně tak i M.Rutkowski velmi otevřeně tvrdí, že ani v EU ani v České republice není prostor pro totální reformy ve smyslu úplné privatizace. Ovšem v duchu Světové banky zastává názor, že jakýkoli mix schémat důchodového zabezpečení je dobrým nástrojem. Tento názor zastává i řada dalších expertů, mj. Markus Ruck²⁶ či Edward Palmer²⁷.

²² V základním systému je německý důchod kombinací 3 faktorů: individuálních výdělků (bodů, kde závisí na všech letech účasti v systému), důchodového faktoru a současné hodnoty důchodového bodu (bere v úvahu nárůst ve výdělcích – ten zvyšuje hodnotu bodu - a nárůst v daňové a příspěvkové zátěži – ten hodnotu bodu snižuje. V roce 2011 má začít změna výpočtu, která směřuje k nižší náhradě původního příjmu důchodem – hodnota důchodového bodu bude počítána jinak než dnes. Bude brát v úvahu průměrné hrubé výdělky, průměrnou výši příspěvků do státního systému a příspěvek do soukromého doplňkového systému.

²³ Michael Cichon, Mezinárodní organizace práce, Ženeva, Švýcarsko

²⁴ Piotr S.Kurowski a Stanisława Golinowska, Institut práce a sociálních studií, Varšava, Polsko

²⁵ Sektorový ředitel pro sociální ochranu, Region Evropa a střední Asie, Světová banka

²⁶ ILO Budapešť

²⁷ Univerzita v Uppsale a RVF – Národní sociální pojišťovna, Švédsko

Vedle individuální odpovědnosti, zdůrazňované v soukromých důchodových systémech, nesmíme zapomínat na redistributivní roli a solidaritu sdílení rizika stárnutí, kterou by si schémata základní měla zachovat. Fondová schémata by pak řadu osob přesunula z důchodového zabezpečení do jiného segmentu sociálního zabezpečení, a to do systému sociální pomoci (P.Kurowski, S.Golinowska). Systém důchodového zabezpečení musí především plnit svou roli zabezpečení odpovídajícího příjmu ve stáří – nejde ani o jeho roli v rozvoji finančních trhů ani o jeho roli v úlevě nezaměstnanosti apod.

Pro každou reformu je tedy zapotřebí velmi důkladné analýzy místních podmínek – ekonomických, politických, demografických – a též důkladné analýzy zahraničních zkušeností. V Rys upozorňuje na fakt, že „jestliže v rozvinutých zemích třípilířový systém švýcarského typu (tj. se základním státním důchodovým pojištěním na rozumné úrovni, s povinným přísně kontrolovaným profesním přípojištěním založeném na kapitálovém krytí a s dobrovolným státem podporovaným soukromým pojištěním) představuje velmi úspěšný cílový model důchodového zabezpečení, situace je jiná v tranzitivních a rozvojových zemích“.

Kees van Rees²⁸ zdůrazňuje především **nutnost evropského přístupu k evropskému sociálnímu zabezpečení**. V tom smyslu odmítá tlaky Světové banky na reformy důchodových systémů, zaměřené v prvé řadě na omezení veřejných výdajů a na fiskální konsolidaci. Obdobně se vyjadřuje i prof. Rys, který se domnívá, že je možné ulevit tlaku na finanční udržitelnost důchodových soustav pouhým reformováním průběžných systémů – ovšem upozorňuje na to, že např. zavedení pomyslných příspěvkově definovaných plánů (NDC) je politicky mnohem průchodnější než větší reforma průběžného systému, byť by důsledky mohly být obdobné.

Expertí Světové banky podporují vícepilířový – a tedy i **vícezdrojově financovaný - systém** zabezpečení, kdy na prvním pilíři neleží tíha nahradit předchozí příjem v tak vysoké míře. Je však otázkou, nakolik jsou deklarované vícepilířové systémy reálně využívány, pokud není účast v dalším pilíři povinná. Podíváme-li se kupř. na Spojené státy americké, které svůj systém deklarují jako „trojnožku“, zjistíme, že v realitě je většina populace pokryta pouze prvním, základním pilířem. Tím se pak z „trojnožky“ stává stolec o jedné noze - náchylný k převrnutí.²⁹

K.Müller upozorňuje na nutnou podmínku fondového důchodového zabezpečení, kterou představuje **fungující kapitálový trh**. Většina zemí, které privatizují důchodové systémy, nenahrazují veřejné PAYG schéma zcela fondovým, ale volí kombinaci obou. Ovšem podle této expertky jsou výhody přechodu na fondový systém přeceňovány: podle ní neřeší ani demografický vývoj ani neefektivní vlády, makroekonomické efekty jsou těžko prokazatelné a náklady na zavedení schémat jsou značné. Obrací naši pozornost též k citátu N.Barra: „Pokud je vláda neefektivní, pak bude jakýkoli důchodový systém čelit riziku“.

²⁸ Zástupce Evropské federace pro důchodové zabezpečení (EFRP)

²⁹ Pensions logjam. The Financial Times, Feb 18,2001 a Stevenson, R.W. (2001). Bush's Commission on Social Security May Propose Caps. From The New York Times, June 11

Za důvod nadnárodních institucí zabývat se důchodovými schémata považuje Cichon opět **vývoj na kapitálových trzích**. Polský expert tuto myšlenku podporuje a též jako hlavní vidí finanční důvody – nadnárodní instituce měly podle něj hlavní cíl vytvořit kapitálový trh. Ovšem jiným důvodem podle K.Müller, může být i změna přístupu – „**nový institucionální přístup**“, který v těchto organizacích převládl, se soustředí na vytváření pravidel, která jsou důležitější než liberalizace a privatizace. Světová banka – dominantní mezinárodní aktér - budí dojem, že její kroky jsou vedeny pouze makroekonomickými zájmy: zavedení povinného fondového pilíře by mělo podporovat úspory, prohlubovat a posilovat kapitálový trh. Nicméně jak již bylo řečeno výše, posilování kapitálových trhů a diverzifikace zdrojů důchodového příjmu nejsou samy cílem, nýbrž jsou prostředkem k potírání a předcházení chudoby a k dosažení finanční stability (mj. důchodových systémů) uvnitř jednotlivých států. Jak jsme měli možnost vidět již v první kapitole, Mezinárodní měnový fond v zásadě Světovou banku podporuje, někdy se však dostává do opozice z důvodu vysokých krátko- a střednědobých nákladů na reformu. Evropská unie nemá zásadní stanovisko a především podporuje heterogenní panorama systémů důchodového zabezpečení ve svých členských státech. Mezinárodní organizace práce a Mezinárodní asociace sociálního zabezpečení, jako dvě organizace tradičně se zabývající sociální ochranou, byly v polovině 90.let ve značném rozporu se stanoviskem Světové banky, ovšem v průběhu dalších let se jejich oficiální neshody zmírnily. Přesto zůstávají ILO i ISSA oponenty privatizace důchodových schémat a přechodu na fondový princip.

Přístupy k důchodovým reformám se v průběhu 90.let změnily. Důvod k těmto změnám na poli mezinárodních institucí vidí Cichon v tom, že tradiční přístup těchto institucí již nebyl v dotčených zemích politicky přijatelný. V případě finančních institucí lze hledat důvod ve změnách potřeb finančního trhu. Světová banka vždy podporovala diverzifikaci zdrojů důchodových příjmů, především ve formě třípilířového modelu. Ve druhé polovině devadesátých let do jisté míry reagovala na kritiku regionálních expertů a nyní ve svých doporučeních zohledňuje specifika daného státu. Podle Kurowského tato změna je pouhou formalitou – ve skutečnosti SB doporučovala řadě různých tranzitivních evropských zemí totéž řešení. Podle M.Rutkowskiho se však aktivity banky během 90.let rozšířily z Latinské Ameriky na reformující se státy střední a východní Evropy, kde již na rozdíl od Latinské Ameriky byly historicky zakotvené systémy. Doporučovat jejich přechod na fondový princip by znamenalo doporučovat značné tranzitivní náklady a doporučovat změny původních systémů, které garantovaly důchody za dlouhé období většině obyvatel. To však nebylo účelné. Proto podle něj Banka poněkud změnila přístup a slovník. Zatímco předtím stála otázka ve tvaru „**bud' PAYG nebo fondový přístup**“, nyní se jednotlivé organizace liší pouze v doporučeném **poměru** mixu.

Mezinárodní organizace práce, která v poslední době zastává též myšlenku vícezdrojového financování, přestala být podle M.Rutkowskiho vedena politickým vnímáním a začala se chovat racionálně, s cílem dosáhnout reálného výsledku. OECD má v tomto ohledu podle Rutkowskiho výhodu v tom, že v podstatě není politickou organizací a působí v ní řada dobrých expertů mj. i na důchodové systémy.

K.Müller se věnuje změně reformní politiky v Německu a soustředí se na tradiční orientaci důchodové politiky, která směřovala k udržení náhrady podílu důchodu na předchozí mzdě nad úrovní životního

minima. Současný důraz směřuje více k udržitelné výši příspěvků. **Důchodová reforma** byla vždy **v Německu předmětem konsenzu** mezi politickými stranami – až do roku 1997. Konec politického konsenzu v této otázce zvýšil pravděpodobnost zpoždění účinnosti reformních zákonů. Ačkoli podle K.Müller Německo není zralé na změnu orientace směrem k povinným fondovým důchodům, taková změna – byť v malém měřítku - byla navržena ministerstvem práce v roce 1999. Návrh nebyl politicky průchodný, ovšem způsobil změnu ve vnímání. Ani Německo není izolované od vlivu „nové důchodové ortodoxie“, přestože zde přímo nepůsobí poradci ze Světové banky. „Změna důrazu od adekvátnosti dávek k udržitelnosti nákladů se odehrává v kontextu ekonomické **globalizace** a v kontextu závodu o dosažení nejnižších nákladů práce (který Německo stejně nemůže vyhrát).“

D. Franco³⁰ popisuje mj. i proces reforem a jejich budoucí možnosti. Poukazuje na řadu momentů, které italskému důchodovému systému reformy rozhodně neulehčily. Tvrdí, že pozdní reformy jsou nezbytně méně postupné a bolestivější, než je žádoucí. **Zpoždění v italské reformě uvalilo vysoké náklady na italské** stávající a budoucí **důchodce** ve smyslu nepředvídaných redukcí v kupní síle. Ovšem samotný fakt, že natolik zásadní reforma, jakou je přechod k NDC systému, byla i veřejností přijata, je v jiných podmínkách pravděpodobně nedosažitelný. Původní italský důchodový systém znamenal velmi vysoké náklady, které by ve svém důsledku neumožnily přidružení k Evropské měnové unii v první vlně – a Italové se chtěli přidružit.

Příliš dlouhý reformní proces vyvolává dodatečné překážky. Široce rozšířený názor, že bude zapotřebí dalších změn, zvyšuje nejistotu a vyvolává ve starších pracovnících úvahy o předčasném odchodu do důchodu. To samozřejmě dále zvyšuje veřejné výdaje. Též **segmentace důchodového systému** může reformnímu procesu uškodit – čím více drobných speciálních schémat s odlišnými podmínkami nároků či odvodů, tím horší je pozice reformátorů. Většina systémů důchodového zabezpečení je dnes co možná nejvíce unifikovaná a pokrývá co možná největší množství obyvatel, přestože některé zvláštní skupiny mají již tradičně vlastní, oddělená schémata – jako například armáda či státní úředníci – a někdy mají jiné zacházení osoby samostatně výdělečně činné. Ovšem i tato zvláštní schémata bývají začleňována pod schéma obecné: Spojené státy od roku 1983 již nevyčleňují státní úředníky, Itálie od roku 1995 nahradila jedním schématem pro zaměstnance v soukromém i veřejném sektoru a pro OSVČ původních téměř 50 povinných schémat pro různé oddělené kategorie a další státy též sledují trend sjednocování speciálních schémat či alespoň jejich podmínek. Itálie je příkladem toho, že před započítáním harmonizace k žádným důležitým změnám v důchodovém systému nedošlo. Některé skupiny pracovníků až překvapivě bez protestů přijaly rozsáhlé snižování svých důchodových nároků – to se týká například zaměstnanců ve veřejném sektoru či zaměstnanců s krátkou dobou pojištění v soukromém sektoru. Naproti tomu pracovníci s již dlouhou dobou pojištění změny odmítli a trvali na nároku na výsluhový důchod.

Důchod spočtený **podle pojistně matematických principů** tak, jak to Itálie zavedla v roce 1995, **může mít očekávaný pozitivní vliv** na trh práce pouze **při jasné vazbě mezi příspěvky a dávkami a** za předpokladu, že tento systém **obyvatelé vnímají jako systém stabilní**. To však právě v Itálii není

³⁰ Franco, D. (1998). Italy: a never-ending pension reform. www.nber.org/books/pensioncrisis

tak samozřejmé – dlouhé přechodné období, které nechává značnou část populace nedotčenou změnami a vedle toho veřejné mínění očekávající další reformy.

Příklad jiné evropské země, tentokrát ze skupiny transformujících se, ukazuje zcela jiný vývoj - směřující k zásadní reformě důchodového systému. **Polské diskuse** o reformě důchodového systému trvaly déle než sedm let, v průběhu kterých byla studována celá řada možností. V roce 1995 se na vládní úrovni střetly dva diametrálně odlišné návrhy – radikální, který předpokládal povinný soukromý druhý pilíř a umírněný, který podporoval soukromé dobrovolné zabezpečení osob s vyšším příjmem. Vláda v roce 1997 schválila **povinný druhý fondový pilíř**, což bylo možné díky několika momentům:

- Bylo dosaženo **politického konsenzu**, zúčastnění si uvědomili hrozbu promarnění jedinečného okamžiku na reformu (relativně malý demografický tlak)
- Nové **finanční instituce**, které vstoupily na polský trh, **lobbovaly** ve prospěch fondů
- Mezinárodní instituce daly najevo zájem na rychlé reformě – především **Světová banka**

Politický faktor jako hlavní faktor stojící za důchodovými reformami zdůrazňuje i V.Rys: „České rozhodnutí nezavést druhý pilíř švýcarského modelu má své opodstatnění v situaci na pracovním trhu a v současném stavu bankovníctví a soukromého pojišťování. V každém případě ale **běží znovu o rozhodnutí politické a nikoliv technické**“. Odborníci se shodují na tom, že je lepší pomalu dosáhnout konsenzu ohledně připravované změny než rychle reformu prosadit. Strategií, jak dosáhnout shody mezi různými stranami, je i přípravná skupina reformy vně ministerstva: to byl případ jak Polska (kdy byla reformní skupina při premiérovi), tak Švédska (kdy si okolo sebe vytvořil zvláštní pracovní skupinu ministr, ovšem ze zástupců politických stran celého spektra a též z akademiků).

Podle M.Rutkowskiho je nezbytné zabudovat do systémů důchodového zabezpečení flexibilitu, která v rámci existujících legislativních rámců umožní se vypořádat s předvídatelnými riziky (jakými je stárnutí populace). Nebude tudíž nutné měnit zákony s každou nezbytnou změnou těmito riziky vyvolanou, a tedy i absolvovat řadu politických jednání. Úspěšný systém i úspěšná a přijatelná reforma mají zaručovat stabilní pravidla a transparentnost.

III. Demografické a ekonomické okolnosti reforem

Finanční udržitelnost důchodových schémat je předmětem zkoumání řady významných institucí. Důvod pro to lze najít jak ve stárnutí populace, tak i ve zpomalení ekonomického růstu, na základě čehož jsou očekávány v těchto zemích problémy. Odhady výdajů na důchodové dávky z průběžně financovaných, nefondových veřejných schémat, se liší. Ze stejného důvodu zpravidla nejsou obsaženy v prognózách národního dluhu. Tlak na reformování schémat důchodového zabezpečení se odehrává z mnoha stran: zaměstnavatelé odmítají platit vyšší příspěvky (v řadě zemí, zvláště postkomunistických, jsou příspěvky zaměstnavatelů na velmi vysoké úrovni již nyní) – to ovšem nechtějí ani zaměstnanci, kteří mají na mysli především zachování svých nabytých práv (např. legislativa EU v rámci sociálního zabezpečení migrujících pracovníků řeší oblast zachování práv velmi podrobně). Vlády, jako třetí subjekt vstupující do finančních toků v důchodových systémech, chtějí především předejít dluhu. Největším – i politickým – tématem je sdílení nákladů na důchodové zabezpečení. Např. konference ILO v roce 2001 ukázala, že žádná ze zúčastněných stran se nezříká odpovědnosti, nicméně volá po jejím sdílení – to platí především pro zaměstnavatele.

Částečně jsme se již dotkli toho, jak OECD ve své dřívější studii „Maintaining Prosperity in an Ageing Society“ zdůraznila 7 principů, které by měly mít státy na paměti při úpravách systémů zabezpečení ve stáří a politik dotýkajících se starších osob vůbec. Tyto **principy** mj. zahrnují důraz na **snížování veřejného dluhu** i snižování důchodů, větší flexibilitu v rozhodování o penzi, též **více zdrojů důchodového příjmu**, **upevnění infrastruktur finančního trhu** a harmonizaci reforem a získávání veřejnosti na jejich podporu (konsenzus je velmi důležitý). Tyto principy jsou podbarveny silným důrazem na **opatření politiky zaměstnanosti** – pracovní a vzdělávací nabídky pro starší osoby a dále též na odstraňování pobídek vůči předčasnému odchodu do důchodu. Jak jsme již viděli v předchozích kapitolách, Světová banka mezi své cíle rovněž zařazuje diverzifikaci zdrojů důchodových příjmů a finanční udržitelnost a stabilitu systémů. Rovněž tak Mezinárodní organizace práce se v posledním období přiklání na stranu zastánců vícezdrojového financování důchodového příjmu.

OECD pokračuje ve svých analýzách i nadále, na výše zmíněnou navazuje studie z roku 2000 „Reforms for an Ageing Society“. Ta upozorňuje na to, že v letech 2005-2010 lze očekávat výrazný vliv stárnutí na důchodové systémy, protože v té době bude do důchodu odcházet generace první vlny (poválečné) porodního boomu. Projekce však velmi závisí na odhadu objemu předčasných důchodů.

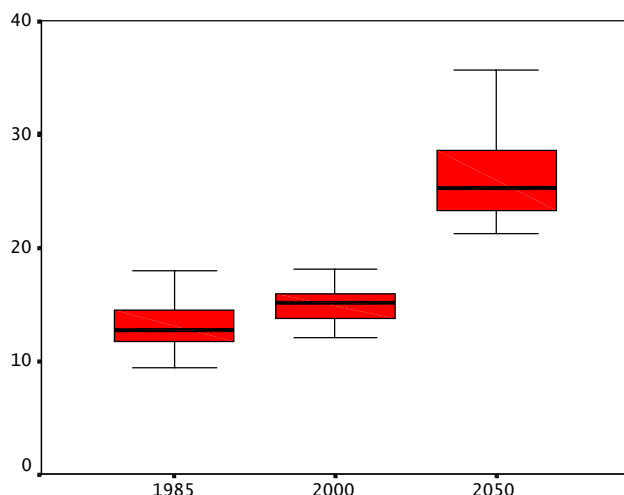
Základním podnětem důchodových reforem jak v rozvinutých, tak v transformujících se zemích je právě stárnutí obyvatelstva predikované ve všech prognózách demografického vývoje. Současný trend nízké porodnosti společně s prodlužováním života a poklesem úmrtnosti způsobuje vysokou míru stárnutí obyvatelstva a tím i neudržitelnost dosavadních systémů (jedná se především o systémy průběžně financované, fungující ve většině sledovaných zemí).

DEMOGRAFICKÉ PODMÍNKY

Zdroj dat: United Nations Population Division, *World Population Prospects: the 1998 Revision*.

1. Stárnutí populace (Vývoj a projekce podílu osob starších 65 let v populaci)

(Svislá osa %, 100% = celá populace)



Jak je patrné z níže uvedené tabulky, Polsko mělo, má a i bude mít nejlepší pozici z vybraných zemí, pokud se týče podílu osob starších 65 let v populaci. Jak je patrné z grafu, všechny země se ovšem v průběhu následujících 50 let výrazně posunou směrem k vyššímu podílu starších osob. Zatímco střední hodnota výběru se doposud pohybovala okolo 13-15, dosáhne hodnoty 25: zjednodušeně – čtvrtina populace bude v průměru starší 65 let.

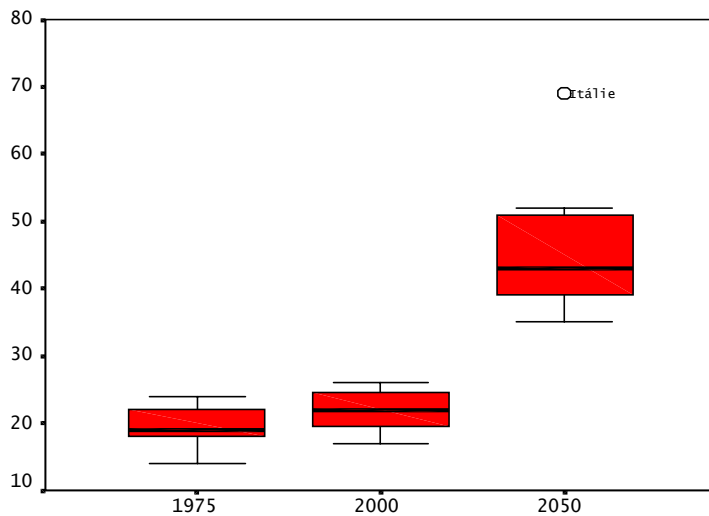
Zajímavý je vývoj a prognóza Švédska, které zatím zaujímal poslední místa ve výběru a jeho projekce hovoří o výrazném zlepšení, na místo třetí. Obdobný vývoj je očekáván ve Velké Británii. Zcela opačný vývoj čeká Slovinsko, které by si v podstatě mělo se Švédskem vyměnit pozici. Českou republiku čeká též zhoršení v umístění mezi zeměmi výběru, ale pouze o tři místa.

Tab.1 Stárnutí populace (% z celkové populace)	1985			2000			2050			Jak si země stojí v průběhu let?	
	1985	2000	2050	1985	2000	2050	1985	2000	2050	Celkové pořadí	
Česká republika	11,6	13,7	25,3	Polsko	1	1	1	1	1,00		
Francie	12,9	15,8	26,4	USA	4	2	2	2	2,67		
Itálie	12,7	18,1	35,7	Česká republika	3	3	6	6	4,00		
Maďarsko	12,4	14,5	24,1	Maďarsko	5	5	5	5	5,00		
Německo	14,6	16,0	29,2	Slovinsko	2	4	10	10	5,33		
Polsko	9,4	12,0	21,2	Francie	7	7	7	7	7,00		
Slovinsko	10,3	13,8	29,3	Švýcarsko	8	6	8	8	7,33		
Švédsko	17,9	17,4	23,2	Velká Británie	10	8	4	4	7,33		
Švýcarsko	14,2	15,1	27,8	Švédsko	11	10	3	3	8,00		
USA	11,8	12,5	21,2	Německo	9	9	9	9	9,00		
Velká Británie	15,1	15,9	23,2	Itálie	6	11	11	11	9,33		
median	13	15	25								
rozptyl	5,14	3,31	16,77								

2. Vývoj a projekce podílu osob starších 65 let na skupině osob ve věku 15-64 (starší definice ekonomicky aktivních) (%)

Pouze v ČR a v Itálii hovoří projekce o tom, že na jednoho obyvatele staršího 65 let bude méně než dva ve věku 15-64. Výchozí situace zemí v našem výběru se lišila – od výchozích 4,5 až k 8 aktivním na jednoho důchodce, stejně tak i vývoj měl v různých skupinách zemí odlišný průběh. Nicméně až na

výjimku USA s projekcí téměř 3 ekonomicky aktivních na 1 důchodce za 50 let budou státy čelit obdobnému problému poměru 2:1.



Pokud se podíváme na podíl osob starších 65 let pouze vůči teoreticky ekonomicky aktivní části populace (15-64 let), pak je zde stav roku 2050 z především z pohledu Itálie poměrně dramatický. V grafu je Itálie „outlier“, odlehlé pozorování a čeká ji poměr 7 důchodců vůči 10 v aktivním věku. Pokud bychom však měli dostupné časové řady i prognózy definující ekonomicky aktivní jako skupinu 20-64, pak by byla situace ještě horší.

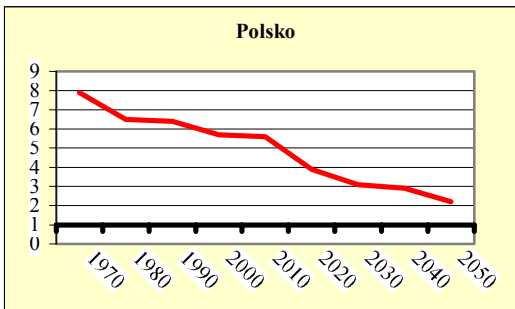
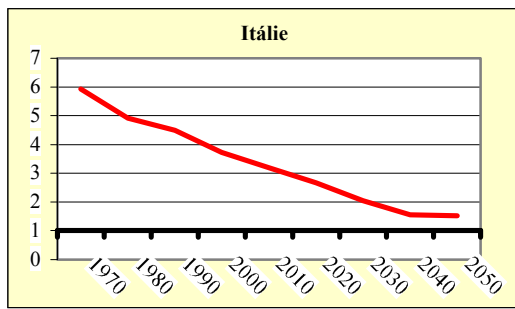
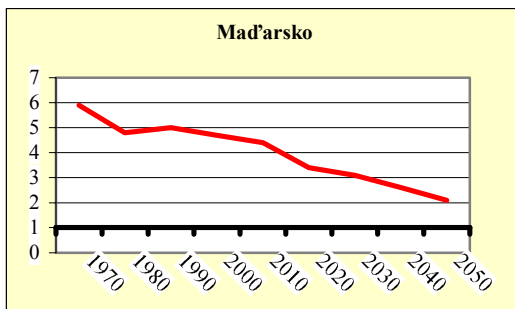
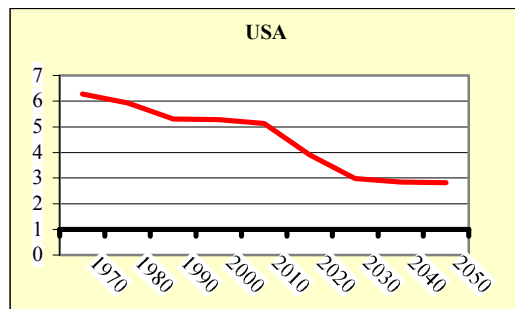
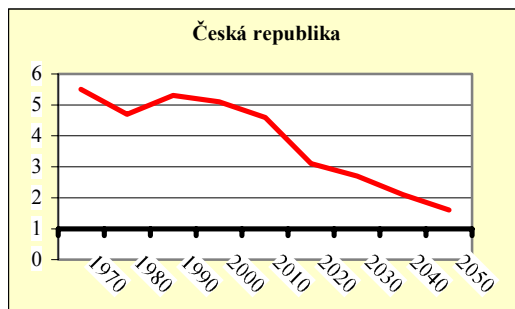
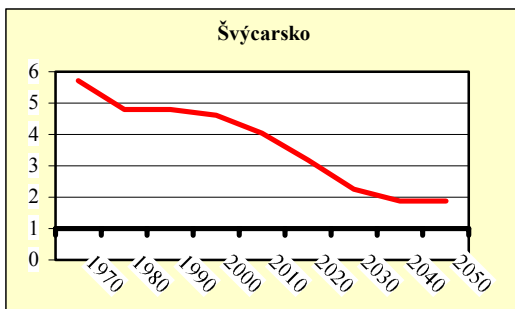
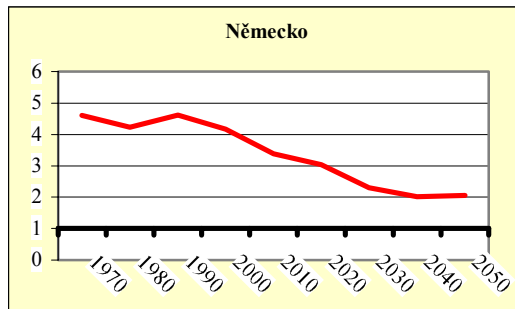
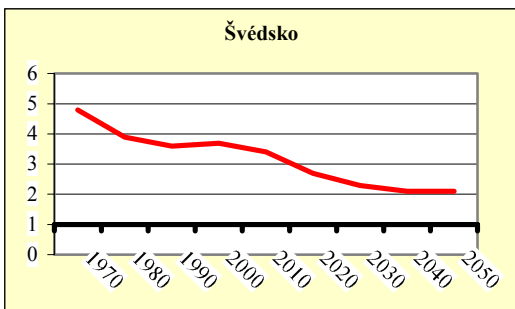
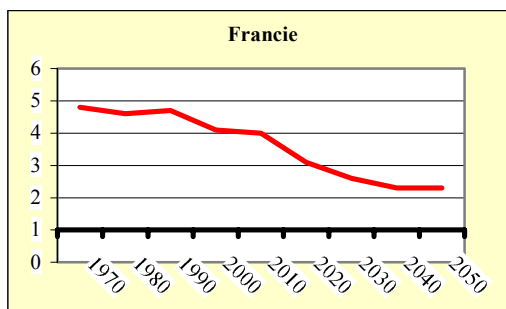
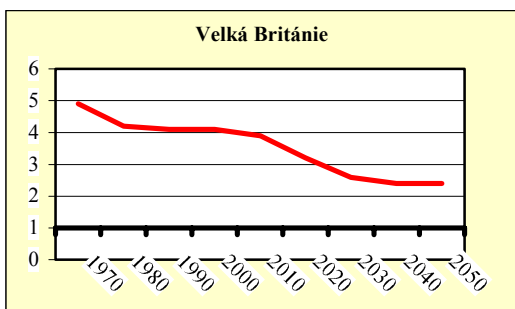
Tab.2 Podíl 65+ vůči 15-64 %	1975 2000 2050			Pořadí zemí v jednotlivých letech				
	1975	2000	2050	1975	2000	2050	Celkové pořadí	
Česká republika	20	18	35	Polsko	1	1	2	1,33
Francie	22	25	43	Velká Británie	9	3	1	4,33
Itálie	19	26	47	Česká republika	7	2	6	5,00
Maďarsko	19	21	69	Maďarsko	6	5	5	5,33
Německo	23	23	40	USA	2	6	8	5,33
Polsko	14	17	52	Slovinsko	3	4	10	5,67
Slovinsko	17	20	35	Švýcarsko	5	11	4	6,67
Švédsko	24	26	52	Švédsko	11	8	3	7,33
Švýcarsko	19	22	39	Francie	8	9	7	8,00
USA	16	19	50	Itálie	4	10	11	8,33
Velká Británie	22	24	39	Německo	10	7	9	8,67
median	19	22	43					
rozptyl	8,62	9,17	90,98					

Ukazatel poměru mezi důchodci a ekonomicky aktivními je zajímavé sledovat na grafech za každý stát jednotlivě. Následujících jedenáct grafů zachycuje vývoj a prognózu toho, kolik ekonomicky aktivních osob (teoreticky, jelikož se jedná o věkovou kohortu 15-64 let) připadalo, připadá a bude připadat na jednoho důchodce (resp. osobu starší 65 let). Jinými slovy: kolik je pravděpodobných přispěvatelů na jednoho poživatele?



Jelikož pro Slovinsko máme jiný zdroj dat, graf pro vývoj podílu osob starších 65 let vůči potenciálně ekonomicky aktivním, tj. 15-64 let, pokrývá pouze období 1981-2020. Grafy na následující stránce ukazují vývoj od roku 1970 a projekci OSN do roku 2050 v ostatních deseti státech, včetně České republiky.

Počet osob ve věku 15-64 na jednu osobu starší 65 let

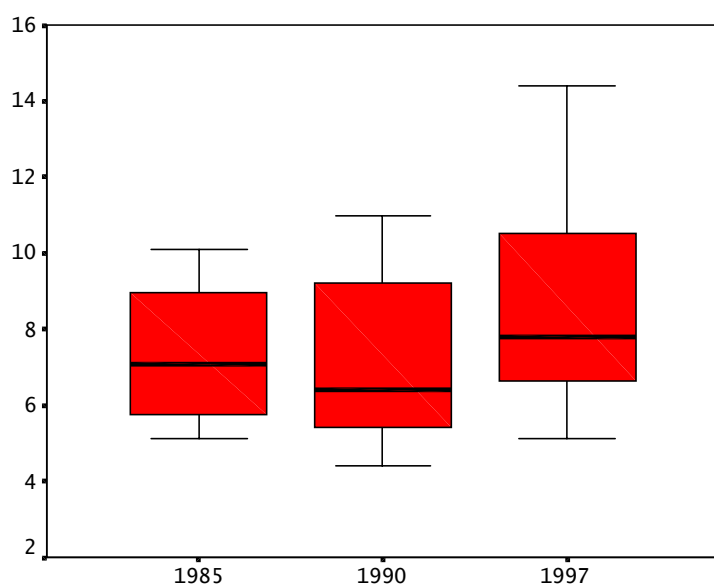


EKONOMICKÉ PODMÍNKY

Zdroj: pokud není uvedeno jinak, pak OECD Statistical and Analytical Information on Ageing, NBER-Kiel Institute Conference, Berlin, 20-21 March 2000

Ovšem vedle demografických projekcí nalzáme další důvody pro reformy systémů důchodového zabezpečení v hospodářské sféře: veřejné výdaje na důchody, především starobní, byly a jsou velmi vysoké. Ekonomické podmínky lze zarámovat zhruba následovně. Za posledních dvacet let se snížila pracovní participace mužů starších 55 let – předčasný důchod se stal až příliš využívaným nástrojem. Z toho důvodu se i výrazně zvedla závislost v systému. Celkové zvýšení závislosti ve státech OECD bylo o 70%, přitom pouze 30% nárůst lze přičíst demografickým změnám. Pravděpodobnost dožití vzrostla a projekce hovoří o dalším nárůstu. Na druhé straně ale lidé déle studují a nastupují do pracovního procesu v pozdějším věku než tomu bylo dříve. Mění se formy práce.

3. Podíl starobních důchodů na HDP (%)



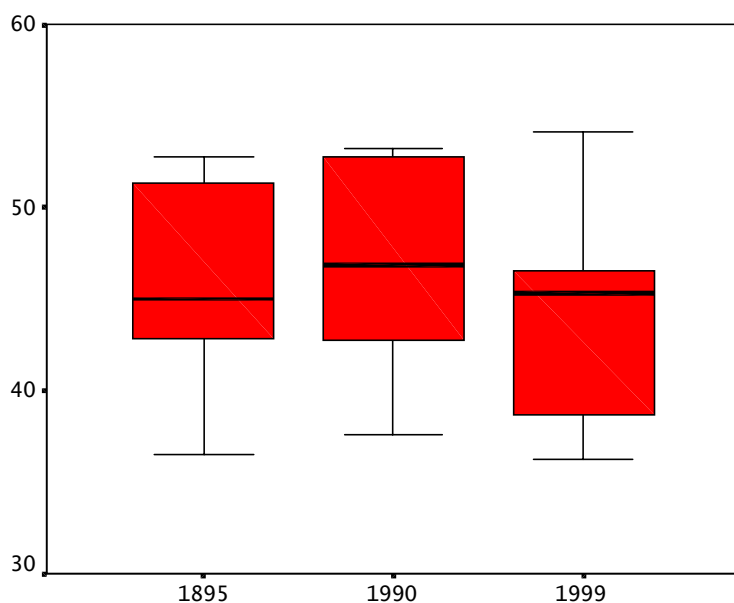
Česká republika patří do skupiny zemí s nejnižším podílem výdajů na starobní důchody vůči hrubému domácímu produktu, do skupiny s převážně reziduálním typem sociálního státu – USA, Velká Británie. Korporativní typy sociálního státu tradičně na důchody spotřebují část HDP překračující 10% - v souvislosti s vyšší garantovanou náhradou příjmu již z veřejného schématu.

Tab.3 Podíl starobních důchodů na HDP				Pořadí v jednotlivých letech (1... nejméně)			
%	1985	1990	1997	1985	1990	1997	Celkové pořadí
USA	5,1	5,4	5,1	USA	1	2	1,33
Česká republika	.	9,2	6,3	Česká republika		3	2,50
Francie	8,7	11,0	10,6	Velká Británie	2	5	3,33
Itálie	9,2	.	13,0	Švýcarsko	3	4	3,67
Maďarsko	.	9,5	7,8	Polsko		1	7,00
Německo	10,1	4,4	10,4	Švédsko	4	6	5,00
Polsko	.	.	8,4	Maďarsko			6,00
Slovinsko	.	7,2	14,4	Francie	5	7	7,00
Švédsko	7,1	5,7	7,7	Německo	7	8	7,67
Švýcarsko	5,8	5,0	6,9	Itálie	6	9	8,33
Velká Británie	5,7	6,4	6,4	Slovinsko			11,00
median	7	6	8				
rozptyl	3,29	4,71	7,86				

Vyspělé státy tedy ve velké míře spoléhají na průběžně financovaná schémata. Základní zabezpečení je zpravidla navyšováno dávkami z dobrovolných fondových schémat, až na výjimky spravovaných soukromým sektorem. Změny v 90. letech byly často způsobeny citelným ekonomickým tlakem – ať již způsobeným pomalejším ekonomickým růstem či vyšší nezaměstnaností. Obzvláště řada členských států Evropské unie redukovala základní schéma, aby vyhověla Maastrichtským kritériím.

Výdaje na důchody v poměru k HDP by v souvislosti s demografickou projekcí nemusely být vnímány jako taková hrozba, pokud by se v průběhu let zvyšovala ekonomická participace obyvatel – bylo by tedy více přispívajících mj. do systému důchodového zabezpečení. To se však neděje. V posledních desetiletích se zkracuje doba zaměstnání mužů, zatímco participace žen roste.

4. Ekonomická participace (zaměstnaní jako procento obyvatelstva)



Itálie v posledních 15 letech s převahou vedla co do nejhorší míry ekonomické participace. Francie a Polsko též nemají ekonomickou aktivitu obyvatel příliš vysokou. V Maďarsku došlo během 90. let k výraznému zhoršení. ČR, Švédsko, USA a Švýcarsko si udržují poměrně dobrou pozici ve výběru zemí s ohledem na ekonomickou participaci obyvatel. Jak je patrné z grafu, rozdíly mezi zeměmi jsou poměrně značné: např. mezi Itálií a Švýcarskem

v roce 1999 je to 18%. Průměr se během let příliš nezměnil, v zásadě zůstává stejný.

Tab.4 Ekonomická participace				Celkové pořadí (1 nejhorší, 11 nejlepší)				
% obyvatel	1985	1990	1999		1985	1990	1999	Pořadí
Česká republika	.	47,2	46,3	Itálie	1	1	1	1,00
Francie	39,2	39,4	39,1	Francie	2	2	4	2,67
Itálie	36,5	37,6	36,2	Polsko	6	3	3	4,00
Maďarsko	52,8	52,8	37,9	Německo	4	4	5	4,33
Německo	43,6	45,0	44,5	Velká Británie	3	5	6	4,67
Polsko	46,1	42,7	38,7	Maďarsko	9	8	2	6,33
Slovensko	.	.	.	Česká republika		6	7	6,50
Švédsko	51,5	53,2	46,5	USA	5	7	9	7,00
Švýcarsko	51,3	53,1	54,1	Švédsko	8	10	8	8,67
USA	45,0	47,6	49,0	Švýcarsko	7	9	10	8,67
Velká Británie	42,8	46,5	46,1	Slovensko				
průměr	45	47	44					
median	45	47	45					
rozptyl	28,34	27,62	29,31					

Ovšem pokud se podíváme na osoby v předdůchodovém věku, pak jejich ekonomická aktivita značně klesala a byly využívány předčasné odchody do důchodu, čímž se snižoval počet přispívajících.

U osob starších 55 let nelze vysledovat jednotný trend – jednotlivé státy se velmi liší.

Tab.5 Míra ekonomické aktivity osob v předdůchodovém věku – muži

	55-64, Itálie 50-64			65+		
	1988	1997	1999	1988	1997	1999
Česká republika (1993 místo 1988)	48,5	56,3	56,2	9,4	8,7	7,2
Francie	47,4	42,0	42,6	4,6	2,2	1,9
Itálie	65,4	56,0	56,9	5,5	6,8	5,9
Maďarsko (1992 místo 1988 pro 55-64, 1995 místo 1988 pro 65+)	25,5	27,8	30,8	5,4	3,2	3,8
Německo	60,9	55,7	55,1	5,1	4,5	4,6
Polsko (1992 místo 1988)	48,1	45,3	45,8	19,1	15,3	13,0
USA	67,0	67,6	67,9	16,5	17,1	16,9
Švédsko	74,6	71,3	72,3	14,9	12,3	12,8
Švýcarsko (1991 místo 1988)	86,4	81,9	80,9	20,2	14,5	14,6
Velká Británie	68,0	63,6	63,5	8,1	7,6	7,9

Pramen: Labour Force Statistics 1977 - 1999. OECD 2000 Edition.

Tab.6 Míra ekonomické aktivity osob v předdůchodovém věku – ženy

	55-64, Itálie 50 - 64			65+		
	1988	1997	1999	1988	1997	1999
Česká republika (1993 místo 1988)	18,8	24,9	24,4	3,9	2,9	2,9
Francie	31,7	31,6	32,5	1,8	1,0	0,9
Itálie	21,7	22,6	24,2	2,2	2,0	1,7
Maďarsko (1992 místo 1988 u skup. 55-64, 1995 u skup.65+)	11,1	10,8	11,4	2,7	1,8	1,6
Německo	26,6	34,8	34,3	1,8	1,7	1,6
Polsko	29,6	27,1	26,1	11	7,7	6,0
USA	43,5	50,9	51,5	7,9	8,6	8,9
Švédsko	64,1	64,9	64,9	4,9	3,0	2,4
Švýcarsko (1991 místo 1988)	53,4	60,8	64,0	13,2	8,1	8,5
Velká Británie	36,2	40,3	41,1	2,8	3,2	3,5

Pramen: Labour Force Statistics 1977 - 1999. OECD 2000 Edition.

V tabulkách vidíme, že zatímco ekonomická aktivita mužů v předdůchodovém věku v posledním desetiletí ve většině vyspělých zemí klesala, u žen tomu bylo právě naopak. Není tedy s podivem, že právě oblast zaměstnanosti žen je objektem mj. strategie zaměstnanosti EU – tam totiž lze hledat potenciál zvyšování pracovní participace, potažmo snižování podílu nepřispívajících do systémů důchodového zabezpečení.

Některá období čelila vysoké nezaměstnanosti, tedy opět menšímu počtu přispívajících.

Tab.7 Míra nezaměstnanosti – muži

	25-54; Itálie 25 - 59			55-64; Itálie 50 - 64			65+		
	1988	1997	1999	1988	1997	1999	1988	1997	1999
Česká republika (1994 místo 1988)	2,5	3,2	5,9	3,5	3,1	4,6	3,2	3,5	4,3
Francie	6,6	9,7	9,0	7,5	8,6	8,7	1,1	0,0	1,9
Itálie	4,6	6,7	6,6	2,6	4,2	4,1	2,6	2,0	1,5
Maďarsko (1992 místo 1988, pro 65+ místo 1988)	9,5	8,2	6,7	5,5	6,3	3,4	5,5	12,6	0,7
Německo	4,9	8,2	7,3	8,3	14,1	12,8	1,0	1,3	0,8
Polsko (1992 místo 1988)	10,6	8,2	10,0	7,9	5,6	8,7	4,1	1,9	2,8
USA	4,4	3,7	3,0	3,5	3,1	2,7	2,5	3,0	3,0
Švédsko	1,4	9,4	6,5	1,7	9,4	7,3	1,0	0,0	0,0
Švýcarsko	0,8	4,0	2,2	1,4	3,1	2,5	0,6	0,7	2,2
Velká Británie	7,4	6,7	5,4	10,2	7,8	6,4	5,9	4,0	3,0

Pramen: Labour Force Statistics 1977 - 1999. OECD 2000 Edition

Tab.8 Míra nezaměstnanosti – ženy

	25-54; Itálie 25 - 59			55-64; Itálie 50 - 64			65+; Švýcarsko 62+		
	1988	1997	1999	1988	1997	1999	1988	1997	1999
Česká republika (1994 místo 1988)	4,4	5,3	9,5	3,7	4,5	5,1	3,2	3,5	7,0
Francie	10,8	12,9	12,6	8,9	8,5	8,7	3,0	2,2	1,5
Itálie	12,5	125,0	12,7	4,2	5,2	5,7	2,1	8,8	5,2
Maďarsko (1992 místo 1988)	7,8	6,7	5,6	5,2	4,4	1,3	7,4	14,7	1,1
Německo	7,1	9,8	8,7	8,5	17,2	15,5	0,0	2,1	2,2
Polsko (1992 místo 1988, pro 65+ místo 1988)	13,5	12,0	11,8	6,0	4,9	6,1	2,6	1,4	1,7
USA	4,6	4,1	3,4	2,7	2,7	2,6	2,9	3,7	3,2
Švédsko	1,3	8,9	5,9	1,7	6,5	5,9	0,0	0,0	0,0
Švýcarsko (1991 místo 1988)	2,6	4,2	3,2	0,7	2,6	2,8	1,1	1,7	1,2
Velká Británie	7,6	4,9	4,3	6,4	3,9	3,2	4,3	2,1	1,3

Pramen: Labour Force Statistics 1977 - 1999. OECD 2000 Edition

IV. Původní systémy v jednotlivých zemích, jejich hlavní problémy a reformy

1. Typy sociálních států

V důchodovém zabezpečení, jako v jednom ze systémů sociálního zabezpečení, používáme **typologii sociálních států** obecně. Odlišujeme tři základní typy – „bismarckovský“ (neboli korporativní), „beveridgeovský“ (reziduální) a „skandinávský“ (institucionálně redistributivní). První vychází z modelu zavedeného na konci 19. století v Německu kancléřem Bismarckem. Je založen na povinném sociálním pojištění zaměstnanců, které zakládá nárok na dávky vázané zpravidla na dobu pojištění a na výdělky. Druhý pilíř je v zemích s tímto modelem marginální (s výjimkou Francie), jelikož základní důchodové schéma zajišťuje dostatečný příjem. Druhý typ byl navržen ve Velké Británii v době 2.světové války lordem Beveridgem, který usiloval o zabezpečení všech (v té době zkoušených) obyvatel základní, minimální dávkou. Vůdčí myšlenkou bylo zabezpečit univerzálně celou populaci, pro což byla možná pouze minimální úroveň dávků. Výdaje jsou kryty státem a dávky nejsou nijak vázané na příspěvky či na předchozí výdělky. Pro dosažení optimálního příjmu ve stáří je tudíž nezbytná nějaká forma doplňkového pojištění. Ovšem i Británie v 70. letech pro zaměstnance zavedla druhou, na příjmy vázanou, průběžně financovanou složku základního důchodu. Třetí typ sociálního státu, a tedy i důchodového zabezpečení, kombinuje v zásadě oba předchozí: systém je stále univerzální, s totální odpovědností státu za blaho všech obyvatel bez zkoumání potřeby, nicméně pokrytí dávkami je štedřejší než v liberálním modelu. Daňová zátěž ve státech uplatňujících tento model je pochopitelně značná.

Důchodové plány v prvním pilíři jsou v současné době až na výjimky dávkově definované. Výjimky pak zpravidla představují země se spořicími fondy nebo s povinnými privatizovanými (soukromými) příspěvkově definovanými plány. Řada zemí se spořicími fondy přešla na dávkově definované plány založené na principu pojištění. Považujeme za názorné na tomto místě uvést podmínky vybraných příspěvkově definovaných plánů.

Tab.9 Schémata s příspěvkově definovanými plány ve vybraných zemích (Převzato: Gillion, 2000, str.476)

Typ schématu	Země	Název plánu	Příspěvky
Povinné fondové	Švédsko	Premium reserve account	2%
Fondové s možností vyvázání	Velká Británie	Approved personal pension	4,6%
Povinné nefondové	Švédsko		16,5%
	Francie	ARRCO (zaměstnanci) AGIRC (management)	6% min. 16% z části výdělku nad strop soc.zabezpečení
Dobrovolné skupinové	USA	401(k), profit sharing, money purchase	18% max.
	Velká Británie	Personal pensions	17,5%
Dobrovolné individuální	USA	Individual retirement account	\$2000 max.

Stále můžeme sledovat odlišnosti vyplývající z historického vývoje a zakotvení jednotlivých systémů, které mají dopady mj. na podíl náhrady předchozí mzdy důchodovou dávkou. Tradičně liberální země

s reziduálním systémem sociálního zabezpečení, které pokrývá veškeré obyvatelstvo na minimální úrovni, vydávají poměrně malý podíl svého HDP na důchody. Ty se pak pohybují na poměrně nízké úrovni (40%). Je pochopitelné, že v těchto zemích mají daleko větší místo a váhu zaměstnanecká schémata. Na druhé straně, tradiční korporativní systémy Rakouska či Itálie nahrazovaly předchozí mzdu až na 90% - velmi vysoký podíl, zároveň velmi nákladný systém. Někde uprostřed pak nacházíme kupř. Francii či Německo s náhradou ve výši 50-75%. V této skupině zemí však velmi často (např. ve Francii) s rostoucím platem klesá náhradní podíl důchodu vůči mzdě.

Tab.10 Relace důchodu k předešlé mzdě³¹

Česká republika	57% v roce 2000 (Zdroj: CD MPSV Důchodová reforma IV., Září 2001)
Francie	50% veřejné schéma, 20% zaměstnanecká (profesní) schémata ve věku 60 let, po 37,5-40 letech přispívání
Itálie	80% ve věku 62 let po 40 letech
Maďarsko	Starý systém: 57% (zdroj: Gillion 2000, za rok 1995) Nový systém: 46% základní schéma, 30% povinné doplňkové fondové ve věku 62 let po 40 letech kariéry
Německo	Cílová relace 70%, nově postupně snižování na cílovou relaci 67% Z šetření WMM stav 2001: ve věku 65 let po 40leté kariéře 39%
Polsko	Starý systém 73% (zdroj: Gillion 2000, za rok 1995); Nově 60% pro muže, 44% pro ženy v NDC systému pro osoby nově vstupující do systému: muži 40 let přispěvků, ženy 35
Slovensko	76,1% čistý důchod vůči čisté mzdě v roce 2000 (dle: White Paper on pension reform), 75,4% (zdroj: Gillion 2000, za rok 1995)
Švédsko	Původně 60%; Nově ve složení 50% stát, 10% nově fondy pro osobu v 65 letech po 40 letech přispěvků
Švýcarsko	34% základní schéma, 13% povinné zaměstnanecké fondy pro muže v 65 po 45 letech a pro ženu v 62 letech po 42leté kariéře
USA	Průměrná relace 40% (zdroj: Gillion 2000)
Velká Británie	39% základní systém pro osobu v 65 letech po 40leté kariéře

Francie a Švýcarsko jsou výjimkou nejen v Evropě, ale i v zemích OECD, pokud se týká jejich povinných zaměstnaneckých schémat pod druhým pilířem důchodového zabezpečení. Ovšem třípilířový systém, doporučovaný Světovou bankou, není ničím novým ani výjimečným – většina zemí v menší či větší míře podporuje diverzifikaci v zabezpečení ve stáří. Nicméně osoby s příjmy do 40% příjmové škály spoléhají obvykle pouze na první, základní pilíř – a pro ně je obzvláště důležitá existence minimálního důchodu. Obecně lze říci (a to zdůrazňuje mj. i V.Rys a další experti), že systémy důchodového zabezpečení mají tendenci se přibližovat.

2. Reformní kroky

Reformní kroky jsou ve všech zemích velmi podobné. Vzhledem k různým historickým, politickým, ekonomickým a sociálním souvislostem dosavadního vývoje v jednotlivých zemích se reformy liší v rychlosti, posloupnosti daných kroků i v jejich rozsahu. Cestou k finanční udržitelnosti je především **snižování nákladů**. To se děje řadou způsobů.

Rozlišujeme **změny ve zdrojích systému** (změny sazeb, změna poměru plateb zaměstnanců, zaměstnavatelů a OSVČ, změny hranic vyměřovacích základů, opatření pro snížení neplacení, rozšíření okruhu pojištěných atd.), **změny na straně dávek** (valorizační mechanismy, zpřísnění podmínek nároku na dávky včetně zvýšení důchodového věku, omezení nepřispěvkových dob,

³¹ relace v případě průměrné předchozí mzdy. Zdroj: pokud není uvedeno jinak, WMM šetření.

rozšíření období rozhodného pro výpočet důchodu, snížení sazby za rok pojištění atd.), **strukturální změny** (přechod z dávkově na příspěvkově definované plány), **nové přístupy k financování** (rozšíření zdrojů financování PAYG - pojistných systémů; úhrada základních důchodů ze státního rozpočtu) a další **rozvoj fondových systémů** (částečně v Polsku a Maďarsku; v západní Evropě jinak existuje značně rezervovaný přístup k zavádění systémů „chilského typu“ a země s nejrozvinutějšími fondovými systémy – okruhu našeho výběru zemí Velká Británie či Švýcarsko – mají tradičně rozvinuté zaměstnanecké fondy).

Jedním ze způsobů snižování nákladů je **změna výpočtu dávek**. Velká Británie v roce 1986 snížila štedrost dávek vázaných na předchozí příjem (se zaváděním mezi lety 2000 a 2009) tak, že maximální dávky ze SERPS jsou sníženy z 25% náhrady příjmů na 20% a výpočet zohledňuje celou pracovní kariéru oproti původním 20 letům. Rakousko od roku 1997 jako výpočtový základ zohledňuje posledních 10, nikoli původních 5 odpracovaných let. Též změněná samotná rovnice započítává výdělků v menší míře, než tomu bylo do té doby, což ve svém důsledku redukuje starobní důchod osobám, které mají odpracováno méně než 45 let. Dávka může dosáhnout maximálně 80% předchozího výdělku.

Důchody se zpravidla nějakým způsobem **přizpůsobují životním nákladům**. Zde působí dva faktory. Jednak pokud ceny rostou rychleji než mzdy, pak příjmy důchodců rostou rychleji než příjmy pracujících. Za druhé, pokud daně a příspěvky rostou jako podíl z výdělků, prohlubuje se rozdíl mezi čistým a hrubým výdělkem. Přizpůsobování (adjustace) má své místo v systému sociálního, a především pak důchodového, zabezpečení z důvodu zvyšování nominální úrovně dávek. Tím se předchází erozi reálné hodnoty dávek způsobené inflací. Rakousko v roce 1997 pozastavilo indexaci – ovšem nízkopříjmovým beneficiům (důchodcům) náležel vyrovnávací příplatek. Též Německo, už v roce 1992, změnilo způsob výpočtu a namísto hrubé mzdy používají čistou mzdu: zvýšení povinných příspěvků vyústí v nižší růst čistých než hrubých mezd, což povede k nižšímu růstu důchodů.

Další možností, jak snížit náklady na vyplácené důchodové dávky, je **zvyšování věku** odchodu do důchodu. V poválečných letech byl zákonný důchodový věk v řadě zemí dokonce snižován – tento trend se obrátil až v 90. letech. Vedle zákonného důchodového věku je však potřeba soustředit se především na reálný věk odchodu do důchodu. Ten je ve vyspělých zemích podstatně nižší než zákonný. K jeho snížení přispívá především hojně využívaný předčasný odchod do důchodu. Nicméně efekty zvyšování důchodového věku nejsou zcela zřejmé – tedy zda dojde ke snižování dávek (redukce při předčasném odchodu) či zda opravdu dojde k cílenému pozdějšímu odchodu do důchodu. Zvyšování věku se často týká především žen, jejichž důchodový věk se dorovnává či přibližuje důchodovému věku mužů – například Švýcarsko však tento trend nenásleduje.

Některé parametrické **reformy** směřující ke snížení veřejných výdajů jsou **selektivní** vzhledem k dávkám, které snižují. Švédsko je příkladem takové země, kde se objevily redukce v dávkách pro domácnosti se středními a vyššími příjmy. Některé země stále vyplácejí jednotný minimální důchod na

základě dosaženého věku – jedná se např. o Velkou Británii. Ovšem i v těchto zemích se původní podmínka rezidence a občanství nahrazuje podmínkou potřeby oprávněné osoby.

Jinou možností, jak dlouhodobě snížit či alespoň udržet veřejné výdaje na přijatelné úrovni, je zásah do **příspěvků** a jejich zvýšení – ať již zvýšením **procentní sazby** či základu pro odvod příspěvků. Cestu zvyšování příspěvků zvolily mj. Německo, Francie, Švédsko či Spojené státy. Velká Británie jde „proti proudu“ a z původní příspěvkové sazby do národního pojištění ve výši 18,25% v roce 1995 plánuje snížení až na 15,85% v roce 2040. Francie zvýšila příspěvky do základního schématu a vedle toho mj. zvýšila příspěvek do povinných podnikových schémat: minimální míra příspěvků se z 10% v roce 1994 zvedla na 14% v roce 1997 a předpokládá se, že v roce 2003 bude na úrovni 16%, přičemž příspěvky odvádí zaměstnavatelé a zaměstnanci rovným dílem. Změna **základu pro odvod** příspěvků se v zásadě zpravidla odehrává buď zvýšením nebo odstraněním stropu pro odvod příspěvků, případně rozšířením o nemzdové složky. **Strop** neuplatňují již dlouho Švýcarsko a Itálie, později se k nim přidaly např. Švédsko či Spojené státy (zde formálně strop existuje, ale je tak vysoko, že fakticky jako by nebyl). Rakousko započítává dobu studia jen pokud jsou za ni zaplacený příspěvky. Francie zavedla novou 6% daň na prémie v hromadném pojištění placené zaměstnavatelem, vedle toho zakládá nový fond s účelem amortizace dluhu sociálního zabezpečení za 13 let, do kterého se bude odvádět 0,5% z veškerých příjmů. Zaměstnanecké příspěvky do populárního 401(k) plánu ve Spojených státech podléhají povinnému odvodu příspěvků do základního schématu.

Jak již bylo řečeno dříve, státy OECD se snaží o podporu **vícezdrojového financování** a vícepilířového systému důchodového zabezpečení. Jsou podporována soukromá schémata – přesouvá se větší odpovědnost na zaměstnance a zaměstnavatele. Velká Británie umožňuje individuální příspěvkově definované důchody od roku 1987 a je o ně velký zájem. Cílem přesunu odpovědnosti je z veřejného systému garantovaný důchod zaručující minimální příjem a z dalších schémat navýšení této minimální částky. Některé země volí částečnou **privatizaci** schémat sociálního zabezpečení, ať již zavedením povinného zaměstnaneckého pojištění (Švýcarsko či Francie) či povolením vyvázat se ze základního systému (Velká Británie). Z dosavadních zkušeností především Latinské Ameriky vyplývá, že přechod z průběžného financování na fondové zdaleka neřeší veškeré problémy spojené s demografickým vývojem. Schémata, kdy má jednotlivec možnost volby, kterého fondu se bude účastnit, přičemž účast je povinná, vyžadují poměrně náročnou státní regulaci a navíc se administrativní náklady zvyšují o provize a o náklady na získání nového klienta; často mohou být účinnější a levnější zaměstnavatelské systémy.

Zde je pak pro země s rozvinutými systémy důchodového zabezpečení velmi podstatná otázka nezvyšování finanční zátěže pojištěnců a dále též zajištění transparentnosti a stability pravidel nového systému. V systémech důchodového zabezpečení vyspělých zemí jsou doposud zpravidla představovány menší změny, jejichž hlavní hnací silou je finanční vyrovnanost. Ze statistik příjmů je patrné rozsáhlejší využívání soukromých schémat zabezpečení ve stáří. Transformující se státy se doposud vyznačují nižším odvodovým zatížením strany zaměstnanců příspěvků na důchodové pojištění, plynoucí z původní neexistence příspěvků pracovníků vůbec. Přesun finanční zátěže se zde děje směrem k zaměstnavatelům a postupně k zaměstnancům.

3. Konkrétně k vybraným zemím

ZEMĚ BISMARCKOVSKÉHO (KORPORATIVNÍHO) TYPU

V těchto zemích je zabezpečení založeno na pracovně výkonovém principu a udržení statusových rozdílů je žádoucí. **Míra solidarity** je poměrně **nízká**, redistribuce v systému je relativně přiměřená, dávky jsou vázány na předchozí příjmy. **Odpovědnost je rozdělena** mezi jednotlivce a stát. Systém je obvykle spravován **tripartitně**.

- **Německo**

Podle demografické prognózy budou v roce 2050 občané starší 65 let tvořit téměř celou jednu třetinu celkové populace (**podíl osob 65+** k celkové populaci bude **29,2**) a poměr 15 – 64 k 65+ bude 2:1. **Míra závislosti** se tak vyšplhá až na hodnotu **52**. **Náklady** na sociální zabezpečení starších osob tvořily v Německu v roce 1997 více než **10% HDP**. Systém je nastaven tak, aby při plném důchodu byla náhrada předchozího příjmu na úrovni 70% - tedy na velmi vysoké úrovni, jak bývá v bismarckovských systémech obvyklé. Problémem v původním systému důchodového zabezpečení byla poměrně nízká doba účasti pro vznik nároku na dávku a dobré možnosti předčasných odchodů.

Do průběžně financovaného systému přispívají zaměstnanci i zaměstnavatelé stejnou měrou. Existují zvláštní skupiny zaměstnanců a dělnických povolání, které mají speciální, oddělená schémata: státní zaměstnanci, horníci, námořníci, zaměstnanci drah a zemědělci. Systém základního pojištění je tripartitně spravován a svým průběžným financováním zakládá vysokou závislost na počtu plátců pojištění a počtu příjemců dávek. Současným zájmem je snížit důležitost prvního pilíře a motivovat všechny k účasti ve druhém, soukromém pilíři. Odborové svazy požadují posílit zaměstnanecké penzijní připojištění ve 2. pilíři, které samo má své problémy. Zájmem státu nicméně je posílit penzijní připojištění daňovými úlevami, případně přímými státními dotacemi na účet pojištěnce u penzijního fondu (pro občany, jejichž příjem je tak nízký, že neplatí daně vůbec anebo jen v nepatrné výši). Odbory zpočátku tento návrh nepodporovaly. Jejich postoj se změnil, jakmile návrhy umožnily organizovat důchodové připojištění kolektivními dohodami. Tímto by jejich vliv opět zesílil.

V květnu 2001 byl přijat nový zákon. Do roku 2030 je jím stabilizovaná výše pojistné sazby na maximum 22%, stanovuje minimální míru náhrady na 67% a postupně prohlubuje dobrovolné soukromé individuální připojištění na stáří (III. pilíř) spolu s omezením základního systému. Toto připojištění bude stimulováno daňovými výhodami. (V konečném důsledku se bude jednat o mechanismus obdobný penzijnímu připojištění se státním příspěvkem vytvořeným v roce 1994 v ČR.)

Reformy někteří označují za **parametrické**, jiní mluví o systémových. Německo, na rozdíl od ostatních reformujících se zemí, nezavádí individuální účty. Nicméně představení nového doplňkového důchodového schématu, byť dobrovolného, který se těší značné státní podpoře a který je

doprovázen změnou výpočtu důchodů v základním pilíři vedoucí ke snížení náhrady předchozích příjmů důchodem, je změnou systémovou.

Sociální zabezpečení zde má dlouhou tradici a rozvinutý sociální dialog. Povinná doplňková schémata jsou pro Německo „nemoderní“ (Wagner, G., 2001) a stále je zde prosazován systém s definovanými dávkami - bodový systém, který dle profesora Wagnera přenáší odpovědnost za prodlužování života na pracující, nikoliv na důchodce (jak je tomu v případě schémat s definovanými příspěvků). Vývoj na trhu práce je tak pro systém sociálního zabezpečení velmi podstatný. U veškerých reformních kroků je důležitá ekonomická, strukturální a politická udržitelnost systému. Ekonomové navíc prosazují nižší příspěvkovou sazbu, což se podle nich kladně odrazí na ekonomickém růstu.

- **Francie**

Podle prognózy demografického vývoje Spojených národů do roku 2050 naroste počet osob nad 65 let až na jednu čtvrtinu celkové populace (**podíl osob nad 65 let věku k celkové populaci bude 26,4**) a v zemi bude 2,3 aktivních osob na 1 důchodce. **Míra závislosti** tedy dosáhne **47**. **Náklady** na sociální zabezpečení starších osob v roce 1997 tvořily **12,3% HDP**, podíl veřejných důchodů na HDP o málo převyšoval 10%. Starobní důchod nahrazuje předchozí příjem u osob s průměrným příjmem z 50% a dalších 20% je nahrazeno z povinného zaměstnaneckého schématu.

Francie zavedla bismarckovský model pojištění vázaného na pracovní aktivitu, nicméně kopírovala tradiční silné sektory, takže zde existuje mnoho samostatných soustav pojištění. Původní systém byl rozdělen pro zaměstnance v soukromém sektoru (CNAVTS + ARRCO nebo AGIRC), zaměstnance ve veřejném sektoru a samostatně výdělečné osoby. Ve Francii, na rozdíl od ostatních bismarckovských zemí, je ovšem navíc povinný a dobře rozvinutý druhý pilíř – doplňková zaměstnanecká schémata.

Hlavními problémy sociálního zabezpečení starších občanů byla přílišná diverzifikace – množství speciálních schémat, mírné podmínky vzniku nároku na dávku a stárnutí populace. Reformy v důchodovém zabezpečení probíhají průběžně od roku **1993**. Hlavní myšlenkou je udržitelnost průběžného systému se soukromými plány jako doplňkem. Reformy mají tedy podobu reforem parametrických. Jedním ze změněných parametrů byl důchodový věk, který obzvláště vyvolal řadu protestních akcí odborů.

Ve Francii se stále diskutuje o možnostech rozšíření fondového schématu či o další podpoře či vytvoření výraznějších rezerv v rámci průběžně financovaného schématu. Ačkoliv jsou tyto debaty dnes již méně dramatické a ideologické, jsou stále politicky ovlivněné. Bylo odmítnuto přijímat nová opatření k rozvoji fondových systémů, ale současně rozhodnuto podporovat také jiné formy dlouhodobých úspor (dlouhodobé zaměstnanecké spoření, podílové fondy). V únoru 2000 byl schválen zákon, který umožňuje zaměstnancům zvolit si nový daňově podporovaný spořicí plán, v jehož rámci mohou investovat až 25 % svého výdělku do cenných papírů. Jedním z navrhovaných řešení v základním systému je vysoká míra náhrady při nízkém věku pro nízkopříjmové obyvatelstvo (argumentuje se jejich brzkým nástupem na trh práce a kratším očekávaným dožitím), přičemž

vysokopříjmoví budou muset volit mezi spolehnutím se na svůj lidský kapitál a odchodem do důchodu v pozdějším věku nebo na finanční prostředky, které nashromáždí během své kariéry životním pojištěním, zaměstnaneckým připojištěním či případně v penzijních fondcích.

- **Itálie**

Z hlediska demografického vývoje nečeká Itálii nijak příznivá situace: do roku 2050 dojde ke značnému snížení celkové populace a zároveň téměř ke zdvojnásobení počtu osob ve věku nad 65 let, to se projeví v poměru ekonomicky aktivních k důchodcům 1,5 : 1 a podílem osob nad 65 let 35,7. **Index závislosti** dosáhne úrovně **69**. **Výdaje** na sociální zabezpečení ve stáří tvořily **16% HDP** v roce 1997, při velmi vysoké **míře náhrady – 80 až 90%** původního příjmu. Postupně tedy dochází k **systémovým reformám**.

Zabezpečení je zde odvozeno od ekonomické aktivity a financováno, jak bývá obvyklé, z příspěvků zaměstnavatele a zaměstnance. I zdejší systém je velmi diverzifikovaný co do množství speciálních schémat, což jednak zvyšuje administrativní náklady, jednak způsobuje rozdílnost v nárocích již v základním systému (velmi štědrý systém s vysokým počtem invalidních důchodců a velkým množstvím různých zaměstnaneckých kategorií s odlišnými podmínkami). Vzhledem k vysoké náhradě předchozího příjmu zajištěné základním pilířem je zde druhý pilíř velmi okrajový, a to i přes výraznou podporu, která se mu od poloviny 90.let dostává. Hlavní formou doplňkových důchodových systémů jsou příspěvkově definované penzijní plány pro pracující. Původní systém byl definován dávkově a garantoval minimální výši dávky. Vzhledem k narůstajícímu deficitu veřejných financí, který byl překážkou pro vstup do Evropské měnové unie, došlo v 90. letech ke změnám v systému směrem jednak k vyšší sociální spravedlnosti a též směrem ke snížení deficitu. V roce 1995 se Itálie na základě výše uvedených problémů a navíc velmi nepříznivé demografické projekce inspirovala švédským systémem pomyslně příspěvkově definovaných plánů (NDC). Tedy zachování průběžně financovaného systému s větším provázáním dávek, odvedených příspěvků a pojistně-matematických principů. Ovšem účinnost reformy je zatím diskutabilní, a to především díky velmi dlouhému přechodnému období – do roku 2035.

Italská reforma systému byla v zemi přijata vstřícně vzhledem k možnosti jejího přijetí do Evropské měnové unie v první vlně. Také mladí lidé si uvědomovali, že stávající systém by je v budoucnu významně zatížil. Toto ukazuje na jedinečnost reformy v Itálii a na její všeobecnou podporu. Odborníci upozorňují, že v jiné zemi by podobné kroky nemusely dopadnout stejně.

STÁTY S REZIDUÁLNÍM (BEVERIDGEOVSKÝM) TYPEM SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ

Tento typ sociálního státu se vyznačuje důrazem na odpovědnost jednotlivce, nižší úrovní dávek ze základního schématu (1.pilíř) a vyšší redistribucí v tomto pilíři. Ve státech, které uplatňují reziduální charakter zabezpečení, hrají významnou roli dobrovolná zaměstnanecká schémata.

- **USA**

Ve Spojených státech amerických nedochází ke stárnutí populace, jaké je pozorovatelné v Evropě. V současné době je poměr ekonomicky aktivních k osobám starším 65 let 2,8:1. Projekce hovoří o tom, že **míra závislosti systému** v roce 2050 by měla dosáhnout hodnoty 35,5% (podíl 65+ na ekon.aktivních). Ani **náklady na zabezpečení starších osob** nejsou nijak vysoké – pohybují se okolo **5% HDP**.

Systém byl v současné podobě zaveden v podstatě v roce 1935 a pro dnešní podmínky již není zcela dostatečný. Reforma důchodového zabezpečení je dnes jedním ze základních bodů odborných i politických diskusí. Americký systém je odlišný od systémů uplatněných v Evropě – především v oblasti soukromých a podnikových plánů má Amerika předstih a ani demografický vývoj nepřinese výrazné výzvy pro změny. Již v roce 1983 byla ohlášena reforma postupně zvyšující zákonný důchodový věk, měnící podmínky souběhu ekonomické aktivity s nárokem na dávku.

Ve Spojených státech mluvíme o třípilířovém zabezpečení ve stáří. Základní systém je průběžně financovaný a nahrazuje předchozí příjem zhruba ze 40%. Vedle toho stojí soukromá schémata (především dávkově definovaná) většinou zajišťovaná zaměstnavateli a dobrovolná příspěvkově definovaná privátní schémata. USA patří k několika málo státům s velmi výrazným kapitálovým trhem důchodových aktiv. Správou základního systému sociálního zabezpečení se zabývá Social Security Administration, ve druhém a třetím pilíři se angažuje množství jak podniků, tak finančních institucí na komerční bázi.

- **Velká Británie**

Podíl osob nad 65 v populaci stoupne do roku 2050 na **23,2** a **míra závislosti** se ze současných 24 zvýší na **39** (podíl ekonomicky aktivních vůči důchodcům klesne na 2,4:1). **Výdaje** na zabezpečení ve stáří byly v roce 1997 na úrovni **9% HDP**. Míra náhrady příjmu se v roce 1995 pohybovala pod hranicí **50%**, v roce 2000 pouze základní systém zajišťoval cca 39%.

V 70. letech došlo k výraznému nárůstu počtu osob v důchodovém věku a snížila se porodnost, plynule se od té doby zvyšuje předpokládaná délka dožití. Od roku 1961 je důchodový věk 65 pro muže a 60 let pro ženy. Základní státní starobní důchod zabezpečuje každému občanovi jednotnou dávku. Od 70. let existuje pro zaměstnané osoby dvousložkové základní schéma, kdy je státní základní důchod doplněn složkou vázanou na výdělky, tzv. SERPS. Druhý pilíř je založen na podnikových plánech, které jsou dávkově i příspěvkově definované. Zaměstnané osoby se zapojením do II. pilíře mohou „vyvázat“ ze SERPS. Od roku 2001 byl zaveden ještě systém podílnických (kapitálových) důchodů, který je otevřen i jiným skupinám než zaměstnancům a který je zaměřený na střední příjmové kategorie. Výrazným znakem tohoto nového důchodového produktu je též snaha o snížení správních nákladů poskytovatelů penzí.

Nevýhoda britského systému je ve vysoké rozmanitosti až malé přehlednosti pro občany. Dalšími problémy, které uvedly reformy v život, byly očekávaná vlna stárnutí populace, neúnosná míra zatížení základního schématu a vzrůstající náklady způsobené garantovanou jednotnou dávkou (dnes již je testována). Dochází ke snahám přesunout větší váhu na soukromé systémy (ze současného 60 veřejný : 40 soukromý až do poměru 40 veřejný : 60 soukromý).

Systém důchodového zabezpečení nezaznamenal za posledních dvacet let výrazné zásahy až na určité obměny (1995 srovnávání důchodového věku pro ženy, nový výpočet dávek, 1999 záruka minimálního příjmu), vedené především s cílem snížit vládní výdaje. Jedná se tedy o další příklad země uplatňující především **parametrické reformy**, které se ostatně ve vyspělých zemích odehrávají nejčastěji.

- **Švýcarsko**

I Švýcarsko se musí potýkat s predikovaným stárnutím obyvatelstva. **Podíl osob starších 65 let** vzroste na 27,8. **Míra závislosti** se postupně zvyšuje – až na **50**. Z původního poměru aktivních osob k důchodcům v roce 1970 6:1 se tedy pravděpodobně sníží na 2:1 v roce 2050. I Švýcarsko pomalu začíná čelit deficitu v základním průběžném systému důchodového zabezpečení – řešení se našlo ve využití DPH, nezávislém na pracovní aktivitě, demografickém vývoji, na rodinných formách. Pro účely pokrytí deficitů I. pilíře se zvyšuje DPH o 1,5% od roku 2003 a dále o 1% od 2006. V roce 1997 šlo na sociální zabezpečení ve stáří **7,2% HDP**. První pilíř nahrazuje průměrnou mzdu přibližně 34%, povinný druhý pilíř k tomu dodává dalších 14%.

Vysoce redistributivní systém sociálního zabezpečení univerzálně pokrývá všechny obyvatele, kteří mají nárok na minimální dávku. Tradičně je zde rozvinuto podnikové pojištění, které se rokem 1985 stalo povinným. Švýcarsko se tak stalo první zemí prosazující vícepilířové zabezpečení ve stáří. Zároveň je ovšem také jednou z mála zemí s velmi stabilním finančním trhem. Obchod s důchodovými aktivy dosahuje ročně úrovně hrubého domácího produktu, nicméně výnosy jsou nízké vzhledem k velmi opatrným investicím.

K hlavním problémům místního sociálního zabezpečení patří zvyšující se finanční zátěž státu, který do systému doplácí přibližně 25%, a dále též očekávané stárnutí, nedostatečná přehlednost velmi rozsáhlého II. pilíře, nízký věk odchodu do důchodu a donedávna fungující možnost dávek pro nevýdělečně činné partnery.

SKANDINÁVSKÝ (INSTITUCIONÁLNĚ REDISTRIBUTIVNÍ) MODEL SOCIÁLNÍHO STÁTU

Tento model se vyznačuje vysokou mírou solidarity, vysokou odpovědností státu a minimálními jednotlivci. Ovšem ani tento model není v našem výběru zastoupen čistým příkladem, podobně jako nejsou čistě, až na výjimky, zastoupeny modely předchozí.

- **Švédsko**

Demografický vývoj není v prognózách tak negativní jako v jiných zemích. K nárůstu počtu starších obyvatel sice dojde, ale pokles celkové populace není příliš výrazný. Poměr aktivních proti důchodcům bude stále 2,1:1. Podíl osob 65+ je pro rok 2050 očekáván ve výši **23,2**, míra závislosti dosáhne **39**. **Náklady** na systém tvořily **9% HDP** v roce 1997.

Míra náhrady příjmu z prvního pilíře byla **60%** a na té se i nadále zůstává, ovšem dochází ke kombinaci 50% z prvního, 10% ze druhého pilíře.

Švédsko představoval jeden ze štedrých sociálních systémů založených na průběžném financování s definovanými dávkami. Příspěvky odváděli pouze zaměstnavatelé a OSVČ, a to ve výši 6,83% příjmu. Nárok vznikal v 65 letech s podmínkou 40 let rezidence (základní jednotný systém, pevná část dávky garantovaná všem občanům) a po 30 letech přispívání (důchod vázaný na příjem). Hlavním problémem původního systému byla vysoká štedrost dávek při současném zatížení příspěvky pouze zaměstnavatelů. Základní systém jako jediný zdroj pro vyplácení dávek bylo nutno rozšířit. Od 80. let byl existující stav sociálního zabezpečení analyzován a z výstupů vycházela navrhovaná opatření pro reformu finančně neudržitelného a nespravedlivého systému. I při probíhajících politických změnách nedošlo k narušení či zpomalení reformních kroků. Tyto byly všeobecně konsensuálně přijaty .

Systémová reforma probíhá od roku **1999** a zakládá se na zavedení NDC v prvním pilíři, v menší míře rozšířeného o 2.povinný fondový pilíř na bázi FDC (finančně definovaných příspěvků). Ve Švédsku se jedná o tzv. institucionální trh, kdy nejsou zvyšovány administrativní náklady fondů tím, že by individuálně získávaly klienty. Příspěvky nově odvádí i zaměstnanec. Vedle toho došlo k posunu věku pro odchod do důchodu a k zavedení motivačních prvků pro delší setrvání na pracovním trhu – je stanovena pouze minimální věková hranice pro odchod do důchodu, maximum není omezeno a navíc se penze navyšuje o další odvedené příspěvky do systému. Těmito novými pravidly se zabezpečuje dostatek prostředků do fondu.

TRANSFORMUJÍCÍ SE ZEMĚ

Sociální zabezpečení v těchto zemích spočívalo výhradně na státu a jednotlivci se vždy spoléhal na něj. Systémy byly vesměs velmi štedré, umožňovaly předčasné odchody do penze. V posledních letech zde dochází k výrazným systémovým reformám.

Nová studie Mezinárodní organizace práce³² se jedním oddílem věnuje i transformujícím se zemím. Česká republika, Maďarsko i Slovinsko jsou z těch zemí střední a východní Evropy, v nichž jsou příjmy nad hranicí průměru tranzitivních států. Přejít způsobil zřetelný pokles – ať již ve mzdách, v

³² Gillion (2000). Social Security Pensions: Development and Reform.

zaměstnanosti či v jiných ukazatelích. Následkem toho se zvýšily nároky na dávky sociální ochrany. Vedle toho na starší občany působí tlak na předčasný odchod do důchodu, což způsobuje nárůst v nárocích na financování důchodových schémat. Na druhé straně se veřejné zdroje zužují, pro což jsou dvě skupiny důvodů: ekonomické a politické. Mezi ekonomické důvody patří nižší produkce, zaměstnanost i mzdy, což vše vede ke snížení výnosů z daní a příspěvků. Jejich výběr rovněž občas znesnadňuje privatizace. K politickým důvodům lze řadit fakt vyplývající z politické svobody, že totiž veřejné výnosy závisejí do značné míry na ochotě občanů platit daně. V zemích středoevropské skupiny volného trhu (CEFTA) jsou nejvyšší úrovně veřejných odvodů. Schopnost vybírat daně a příspěvky má velmi vážné důsledky pro systémy sociální ochrany, především pak pro nejnákladnější z nich – systém důchodového zabezpečení.

Systémy sociální ochrany centrálně plánovaných ekonomik měly řadu zvláštních znaků. Některé z nich, jako například důchodový systém se svými dávkami, byly explicitní a viditelné. Jiné, jako například garantovaná zaměstnanost, nízké ceny bydlení či dotované potraviny a služby, byly implicitní, neviditelné. Vedle toho státní podniky poskytovaly různé zaměstnanecké výhody svým pracovníkům. Ovšem transformované, soukromé podniky si nemohou dovolit garantovat sociální výhody pro své zaměstnance, jejich rodiny či pro své již penzionované pracovníky. Sociální funkce trhu práce z minulého období byly transferovány explicitně do systémů sociální ochrany. Reformované či nově vytvářené systémy sociální ochrany v zemích střední a východní Evropy se začaly podobat klasické struktuře, která převažuje ve státech západní Evropy:

- testované dávky sociální pomoci
- univerzální dávky pro občany
- pojišťovací schémata sociálního zabezpečení pro přispívající členy.

Ve všech třech systémech starobních, invalidních a pozůstalostních důchodů byly přítomny jisté deformace a nedokonalosti, které bylo v rámci transformace nutné odstranit. K nim se řadí velmi důležitá potřeba zavést pravidla valorizace vyplývající mj. z nutnosti reagovat na vysokou inflaci (dříve byly důchody zpravidla zvyšovány o přesné částky, nikoli podle indexů růstu ať již cen či mezd). Rovněž se ke zmíněným deformacím řadí fakt, že systémy důchodového zabezpečení byly koncipovány pro prostředí s minimálními rozdíly ve mzdách. Doplňková schémata dříve neexistovala, zatímco transformované systémy již tuto možnost nabízejí. V regionu byl nízký zákonný věk odchodu do důchodu a ještě nižší reálný věk odchodu, existovala řada skupin s preferenčním zacházením (ať již na základě pracovní aktivity, jako např. horníci nebo na základě rodinného stavu – matky s dětmi apod.), minimální doba pojištění pro nárok na starobní důchod byla velmi krátká (obvykle 25 let pro muže a 20 let pro ženy, kterým se do této doby ještě započítávala doba péče o děti). Způsob výpočtu dávek byl štědrý a důchody tak do značné míry nahrazovaly předchozí výdělků pracovní. Rovněž omezení na práci souběžnou s pobíráním starobního důchodu nebyla uplatňována.

Důsledky pro důchodový systém může být popsán průměrnou náhradou pracovního příjmu a též mírou závislosti celého systému. Zatímco výše vybraných příspěvků vůči sumě výdělků v zemích střední a východní Evropy odpovídá standardní úrovni v západní Evropě, míra závislosti systému je vysoká. Je

o mnoho vyšší než míra demografické závislosti. Tento fakt je dán tím, že se zvyšoval počet pracujících důchodců, počet nezaměstnaných a vůbec počet osob, které žádné příspěvky neodvádějí. Průměrná náhrada předchozího čistého příjmu se v Polsku zvyšovala z 44,6% v roce 1989 přes skok 65% v roce 1990 a 76% v roce 1991 až na téměř 75% v roce 1995. Maďarsko mělo opačnou tendenci, ke snižování, nicméně pouze mírnému: z 63% v roce 1989 na 57% v roce 1995. Slovinsko se drželo prvních pět let devadesátých let téměř stabilně na úrovni 75% a ve stejném duchu pokračovalo až do konce 90.let.

Z výše uvedených důvodů byla první vlna reforem systémů sociální ochrany v zemích střední a východní Evropy zaměřena především na vypořádání se s novými problémy – tedy zavedení dávek v nezaměstnanosti, sociální pomoci a srovnání výše důchodů s vysokou inflací.

Až ve druhé vlně reformních kroků bylo možné přistoupit k řešení dlouhodobějších, koncepčních a finančních otázek. Diskuse o reformách a tvorba nových koncepcí probíhá téměř všude, zapojeny jsou vlády i veřejnost. Mezitím řada států provedla částečné reformy: odstranila preferenční zacházení s vybranými skupinami, zvýšila důchodový věk, prodloužila minimální dobu přispívání do systému, více provázala dávky s výdělkem. Počátkem bylo oddělení důchodových účtů – k tomu došlo mj. v ČR a v Maďarsku. Reformy základního systému byly často doprovázeny zavedením druhého, případně třetího pilíře zabezpečení ve stáří. Maďarsko i Česká republika též představily doplňkové dobrovolné důchodové systémy. Česká republika, Maďarsko i Polsko jsou zeměmi se zavedeným právním rámcem pro soukromé důchodové fondy. K celkovějším reformám přistupovaly jednotlivé státy postupně, nicméně v ČR je nový zákon o důchodovém pojištění od roku 1996 (ovšem s pojistným principem zavedeným již v roce 1993), v Maďarsku i v Polsku proběhly zásadní reformy celého pojetí zabezpečení v letech 1998 a 1999, zatímco ve Slovinsku se tou dobou (1998) diskutoval systém důchodového zabezpečení v parlamentu. Veškeré reformy ve středoevropském regionu nakonec povedou ke zvýšení důchodového věku, k nižšímu podílu náhrady příjmu v povinných schématech a k vyšší diferenciaci důchodů. Reformy důchodových systémů musí být prováděny v prostředí s efektivními schématy sociální pomoci, aby špatně či málo pokryté osoby byly případně zabezpečeny z jiného než důchodového systému.

Ovšem politický rozhodovací proces do značné míry reformu důchodového zabezpečení brzdí. Je tedy již při přípravě reformy nutné široce diskutovat její principy a snažit se dosáhnout konsenzu na neformální úrovni.

- **Polsko**

Ani Polsko nepatří k zemím, které v nejbližší době očekávají rapidní stárnutí populace. Ke zhoršení poměru osob 65+ k ekonomicky aktivním dojde, ale půjde o postupnou změnu – do roku 2050 stoupne jejich **podíl na 21,2** a **míra závislosti systému** se zvedne ze současných **17 na 35**. Mj. také z tohoto důvodu současného relativního poklidu v demografickém vývoji bylo možné představit zásadní, systémovou reformu důchodového zabezpečení a najít pro to široký konsenzus. **Náklady na systém** tvořily v roce 1997 **11% HDP** a **míra náhrady příjmu** se pohybovala těsně pod **60%**,

přičemž míra náhrady v první polovině 90.let se víceméně pohybovala na úrovni 73%. Nový systém postavený na principu pomyslných osobních účtů (NDC) kalkuluje s náhradou 60% pro muže a 44% pro ženy.

Původní model víceméně vycházel z britského pojetí jednotného základního pokrytí s druhou složkou, která zohledňuje doby pojištění a výše výdělků za několik nejlepších let. Důchodové dávky byly valorizovány podle vývoje mezd. Příspěvky na sociální pojištění ve výši 45% odváděli pouze zaměstnavatelé a další zvyšování nebylo proto snesitelné. Tento systém, průběžně financovaný, dávkově definovaný, založený na mezigenerační solidaritě, byl neudržitelný. Ve svém důsledku byl nespravedlivý a finančně náročný. Nárok vznikal v 65 letech mužům a v 60 ženám po 25 letech zaměstnání; existoval mimo to i rozsáhlý systém předčasných odchodů do důchodu (tři pracovní kategorie; letci a horníci měli zvýhodněný výpočet).

Reforma 1999 změnila jednopilířový systém na povinný dvoupilířový. Vedle NDC základního systému (s pomyslně definovaným příspěvkovým plánem) byla zavedena povinná účast ve druhém, fondovém pilíři. Dosáhlo se tedy vícezdrojového přístupu, po kterém volala jak Světová banka, tak i ustavující se finanční lobby v zemi. Sami obyvatelé zavedení soukromých systémů podporovali; jejich informovanost o problémech byla značná a připravený reformní koncept „Sociální zabezpečení rozmanitostí“³³ byl přesvědčivý. Hlavními cíli reforem je dosažení makroekonomické stability v penzijním systému, efektivity (sečtené dávky z obou pilířů zajišťující rozumnou výši náhrady příjmu) a zajištění dostatečné ochrany proti chudobě stanovením minimální dávky. Vedle toho je důraz kladen na motivaci obyvatel k delší ekonomické aktivitě. Výhodu NDC systému vidí Poláci v přímém vztahu dávek a odvedených příspěvků, motivaci k účasti v systému, k odkládání odchodu do penze a snadné přizpůsobitelnosti systému demografickým změnám.

Reforma byla v Polsku zavedena velmi rychle (oproti například Švédsku, kde přípravy trvaly několik let) a nositel pojištění nebyl dostatečně připraven. Z dosavadních hodnocení tak vyplývá, že reforma mohla být důkladněji promyšlena, a to i přesto, že na jejích principech se shodla většina aktérů ve výše zmíněném dokumentu „Sociální zabezpečení rozmanitostí“. I veřejnost měla několik možností vyjádření se k jejímu průběhu. V Polsku tak byla reforma založena na všeobecném konsenzu, což, jak vyplývá z vyjádření expertů, je velmi podstatným faktorem její úspěšnosti.

- **Maďarsko**

Zvyšující se počet důchodců spolu s vyšší pravděpodobností doby dožití ovlivnil reformní snahy. Podobně jako jinde se i v Maďarsku muselo zatížení rozložit mezi několik aktérů. Již od 70.let zde docházelo ke stále většímu nárůstu míry závislosti systému oproti míře demografické závislosti, a to především díky nízkému věku žen při odchodu do důchodu. Podíl osob ve věku nad 65 let v populaci se do roku 2050 má zvýšit na **24,1**, přičemž **poměr ekonomicky aktivních k důchodcům** klesne na téměř **2:1** (míra závislosti systému 40). Také stále se zvyšující vyplácená průměrná dávka ovlivnila

³³ „Social Security Through Diversity“

vývoj úvah o reformě systému. Pod novým systémem má první pilíř nahradit 46% a fondový druhý povinný pilíř 30% předešlé mzdy po 40 letech kariéry (**míra náhrady příjmu** se v první polovině 90.let postupně snižovala z původních 63% na 57% v roce 1995). Původní příspěvky byly ve výši 34,5% hrubé mzdy. V roce 1997 představovaly náklady na systém zabezpečení ve stáří necelých 8% HDP. Hrozící deficit průběžně financovaného systému byl zmírněn přijetím několika opatření – parametrickými reformami (např. změnou výpočtu dávek). Výrazné snížení reálné mzdy též přispělo ke snížení reálných dávek v penzi.

Maďarsko bylo první zemí ve střední a východní Evropě, která zahájila systémovou reformu důchodového zabezpečení. V roce 1993 bylo odděleno financování sociálního a zdravotního pojištění do samostatných „fondů“ (oddělená administrativa, průběžné financování). Průběžně financovaný veřejný systém se rozšířil o možnost účastnit se druhého, dobrovolného soukromého fondového pilíře již v roce 1994. Zásadní **reforma probíhá od roku 1997**, nový dvoupilířový systém funguje od ledna 1998. Problémem je však nedostatečnost výnosů z investic v soukromých plánech (oproti původním představám). Pro ty, kdo odešli ze základního systému k fondovému, zatím existuje možnost se vrátit. Také došlo k výraznému podhodnocení finanční nákladnosti reformy samotné.

- **Slovinsko**

Podíl osob starších 65 let na celkové populaci dosáhne v roce 2050 **29,3%**. **Míra závislosti systému** vzroste ze současných 20 na **52**. **Výdaje na důchodové zabezpečení** přesahovaly v průběhu 90.let 14% HDP při **míře náhrady** více než **75%** čistých příjmů v letech 1990 - 2000.

V padesátých letech dvacátého století byl systém sociálního zabezpečení v Jugoslávii silně centralizovaný a závislý na státním rozpočtu. V té době se také změnilo přispívání – z individua přešla povinnost na podnik/firmu. Následně pak byly odděleny republikové instituce sociálního pojištění a samostatné fondy pro penzijní, zdravotní pojištění a pojištění v nezaměstnanosti. Decentralizace pokračovala i dále, až začal být systém daní a příspěvků značně nepřehledný. Za velmi výhodných podmínek byly základním schématem pokryti jak zemědělci, tak osoby samostatně výdělečně činné. Také podmínky nároku na předčasný důchod nebyly nijak přísné a míra náhrady přespříliš vysoká. Na začátku 80. let pak Jugoslávie procházela politickou a ekonomickou krizí, která skončila rozpadem republiky v roce 1991. První pokusy o zásahy do původního systému se objevily vzápětí, ale bohužel se týkaly jen velmi úzkého spektra faktorů sociálního zabezpečení.

Slovinsko oproti jiným středoevropským zemím začalo s reformou poněkud později. Až v roce 1998 prošel návrh změn parlamentem. Zatím byla přijata jen dílčí opatření – zvyšuje se věk odchodu do důchodu, sblížují se podmínky pro nárok mužů a žen, rozhodné období bylo prodlouženo na 18 let, novým výpočtem dávky se snižuje míra náhrady, byly zavedeny daňové úlevy pro účastníky druhého pilíře. Zásadní reformy se teprve chystají.

K původnímu průběžně financovanému základnímu systému se již v roce 1992 přidalo penzijní připojištění, ovšem bez zabudovaných motivačních prvků. Ty byly zavedeny až následnou reformou a jsou uplatňovány od roku 1999.

Slovinsko vychází při svých reformách z velmi podobných základů jako ČR (také jako Polsko či Maďarsko). Maďarsko mělo obdobně jako Polsko velmi podobné výchozí podmínky. Z centrálně plánovaných ekonomik se oba státy přeorientovaly na tržní prostředí. Jejich sociální, ekonomické, politické, demografické charakteristiky se též podobaly – Polsko má jen o poznání příznivější demografickou projekci. V obou zemích s malými rozdíly došlo k rozšíření zdrojů pro vyplácení dávek – základní PAYG systém + povinné soukromé fondové připojištění. (Maďarsko umožnilo občanům zpětný přechod k prvnímu pilíři). Již dnes jsou k dispozici ohlasy na proběhnuvší změny i první dopady, které mohou velmi zřetelně usnadnit situaci dalších tranzitivních zemí, které systémovou důchodovou reformu plánují. Již dnes je kupříkladu patrné, že pro zavádění povinných fondových schémat je nejprve zapotřebí stability na finančním trhu.

V. Faktory ovlivňující způsob zpracování reformních strategií

Pokusíme-li se shrnout poznatky předchozích analytických vstupů, kategorizovat a vyhodnotit výsledky vývoje důchodových systémů za posledních dvacet let, je zřejmé, že se neobejdeme bez základní selekce jednotlivých faktorů ovlivňujících podobu a další směřování důchodových reforem ve vybraných zemích. Jako nejvýznamnější faktory bychom pro účely našeho shrnutí identifikovali:

- Faktor historického vývoje a tradičních hodnot
- Faktor ekonomicko-sociálních souvislostí důchodových systémů
- Faktor vlivu důchodových aktérů

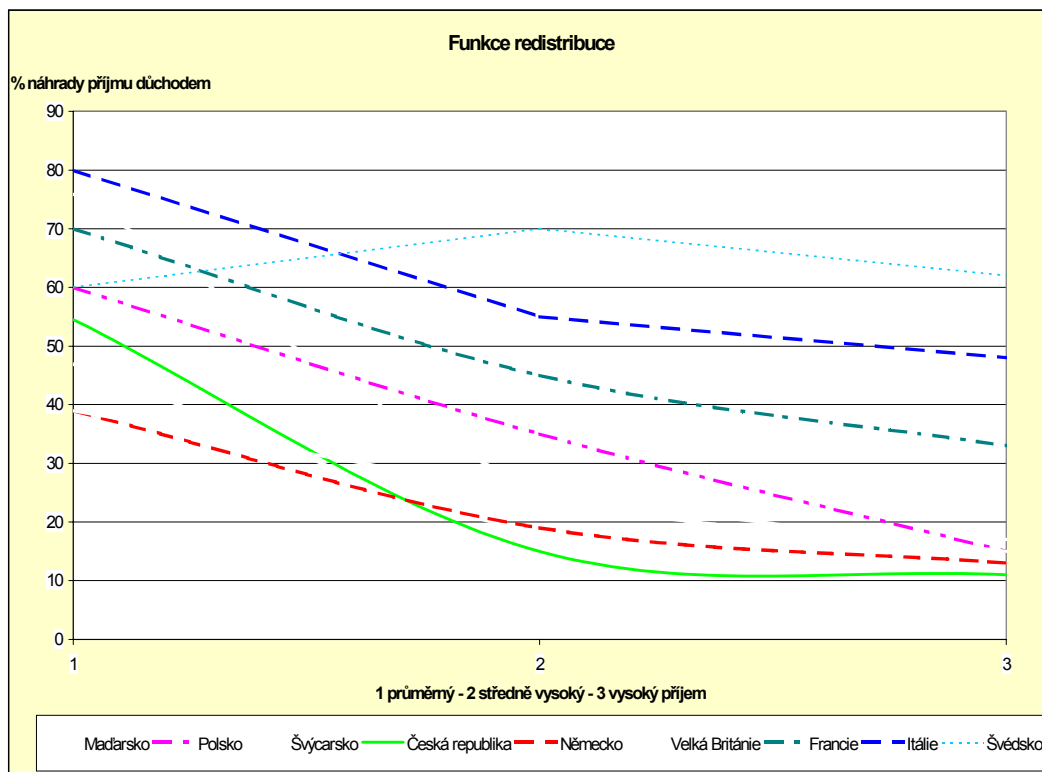
1. Faktor historického vývoje a tradičních hodnot

Důchodové systémy v jednotlivých zemích jsou vázány na tradiční hodnoty v té které zemi, ovlivňující její sociální politiku, tedy také důchodový systém a jeho úpravy. Kategorizace „sociálního státu“, o které se pokusily např. Esping-Andersen nebo Titmuss vyjadřují v podstatě také základní charakteristiky důchodových systémů. I přes dynamický vývoj v oblasti sociální ochrany a důchodových systémů v devadesátých letech lze tyto tradice charakterizovat pomocí několika základních parametrů.

- Míra solidarity a příjmové redistribuce: zde se díváme především na to, nakolik se odlišuje podíl náhrady mzdy důchodovou dávkou pro průměrný příjem a pro příjem vysoký.
- Individuální versus kolektivní odpovědnost: některé důchodové systémy v povinném schématu nahrazují předchozí mzdu pouze na relativně nízké úrovni a je následně ponecháno na rozhodnutí jednotlivce, zda si sám zajistí dodatečný příjem v podobě dávek z připojištění apod. V jiných systémech naopak podíl důchodu z povinného schématu vůči mzdě představuje natolik vysokou částku, že jednotlivci nejsou motivováni k účasti v dalších pilířích.
- Charakter správy důchodového systému: zajímá nás, nakolik je nositel pojištění oddělený od státu (a státního rozpočtu) a dále, zda se odbory a zaměstnavatelé správy účastní. Též sledujeme jednotu systému.

Otázka **redistribuce** je v debatách o důchodových reformách často až na druhém místě za otázkou samotné náhrady (obyčejně průměrných) příjmů důchodem. Graf uvedený na tomto místě netradičně srovnává tři příjmové kategorie (průměr, středně vysoká, vysoká) a míru jejich náhrady důchodem. V některých zemích dochází ke značné redistribuci, znázorněné křivkou výrazně směřující dolů. Redistribuce je směrem od vysokopříjmových k průměrným příjmům. Pokud bychom doplnili i nízké příjmy, míra redistribuce by v řadě zemí byla ještě výraznější.

Zdrojem těchto údajů je dotazníkové šetření v evropských pobočkách William M. Mercer. Pro USA a Slovinsko nemáme srovnatelné údaje. Údaje zde uvedené se týkají stávajících systémů důchodového zabezpečení: tedy např. v Polsku nebo Maďarsku po reformách. V Itálii se ovšem zde uvedené údaje týkají důchodů ze starého systému (nikoli z nového NDC). Francie má v plánu současné rozpětí 75-33 během následujících třiceti let snížit na 60-30%. Konkrétní data viz Příloha 3.



Tab.11 Faktor historického vývoje a tradičních hodnot

	Míra solidarity a příjmové redistribuce ³⁴	Typ sociálního státu	Individuální X kolektivní odpovědnost	Charakter správy důchodového systému
Švédsko	Nízká redistribuce	Sociálně demokratický (Institucionálně redistributivní) – jinak též skandinávský	Kolektivní (stát), přesun odpovědnosti na jednotlivce (věk odchodu do důchodu)	Centrální správa NDC základního systému – Národní správa sociálního pojištění, doplňkové fondy – „institucionální trh“
Itálie	Nízká redistribuce	Korporativní	Kolektivní (stát, zaměstnavatel)	Mnoho oddělených nositelů – speciálních schémat
Polsko	Nízká redistribuce	Tranzitivní – příklon k instituc. redistrib.	Přesun z kolektivní na individuální	Centrální správa oddělená od státu - ZUS, povinné fondy
Francie	Střední redistribuce	Korporativní	Kolektivní, podniková, vysoká odpovědnost státu	Oddělení nositelé, dipartitní správa, speciální systémy, ve 2.pilíři povinná zaměstnanecká schémata - fondy
Německo	Středně vysoká redistribuce	Korporativní (pracovně výkonový) – jinak též kontinentální, bismarckovský	Kolektivní, vysoká odpovědnost státu, začne přesun na jednotlivce – podpora připojištění	Oddělení nositelé, tripartitní správa, speciální systémy
Velká Británie	Střední redistribuce	Reziduální (liberální) – jinak též anglosaský, beveridgeovský	Individuální	Centrální správa oddělená od státu – výběr oddělen od výplat dávek, dobrovolné doplňkové produkty
USA	Střední redistrib.	Reziduální (liberální)	Individuální	Centrální správa oddělená od státu – Správa sociálního zabezpečení, doplňkové dobrov.fondy
Švýcarsko	Vysoká redistribuce	Reziduální (liberální)	Podniková, individuální	Decentralizovaná jednotná správa základního schématu AHV, množství zaměstnaneckých fondů – povinné
Maďarsko	Vysoká redistribuce	Tranzitivní – příklon k reziduálnímu	Mix kolektivní a individuální	Centrální správa oddělená od státu - ONYF, povinné fondy
Slovinsko	Vysoká redistribuce	Tranzitivní	Kolektivní (stát), podpora jednotlivců v připojištění	Povinné zabezpečení – Národní penzijní institut, dobrovolné fondy – „Kapitalska družba“
Česká republika	Vysoká redistribuce	Tranzitivní - korporativní	Kolektivní (stát), podpora jednotlivců v připojištění	Centrální správa – ČSSZ – s rozpočtem v podobě podúctu státního rozpočtu, dobrovolné fondy

³⁴ Hlavním zdrojem údajů šetření WMM

2. Faktor ekonomicko-sociálních souvislostí důchodových systémů

Jak jsme již výše zmínili, dynamické změny sociální a demografické struktury a ekonomických podmínek (především v evropských zemích) viditelně vytváří tlaky na změny hodnot a tradičních přístupů k zabezpečení občanů ve stáří. Tím vstupuje do hry další klíčový faktor vlivu na úpravu a reformy důchodového systému. Z jednotlivých pramenů, využitých tímto výzkumem, je možné identifikovat, které systémy jsou již nyní ve vážných problémech a jak tuto situaci řeší, a ty, které mají v současnosti relativně stabilizované systémy a řeší problémy do budoucna. Mezi základní kritéria „míry urgentnosti“ důchodových reforem můžeme zařadit.

- Stárnutí populace – počet důchodců na celkové populaci. Na toto kritérium působí přitom přinejmenším dva vlivy. Jednak se snižuje míra porodnosti a dále díky zdravějšímu způsobu života a především díky lepší zdravotní péči vzrostla střední délka života.
- Míra ekonomické participace – index závislosti. Zaměstnanost klesá. Mění se pracovní podmínky i zaměření, pracovní síla se přesouvá ze sektoru výrobního do sektoru služeb.
- Pravděpodobná finanční náročnost systému vůči přispěvatelům, vyjádřená poměrem osob starších 65 let (potenciální důchodci) vůči potenciálně ekonomicky aktivním (pro účely analýzy skupina 15-64 let). Takto definované skupiny obyvatel byly vybrány především z důvodu srovnatelnosti zdrojových dat. K interpretaci dále přistupujeme s vědomím, že současný reálný důchodový věk v řadě zemí (především pak v tranzitivních i zákonný věk) je nižší než 65. Další fakt, který máme na mysli, je posun počátku ekonomické aktivity na věk pozdější než 15 let. Reálná závislost systému, vyjádřená poměrem důchodců vůči přispěvatelům, je tedy ještě větší než námi uvedený poměr.
- Ekonomická náročnost důchodového systému: jaký podíl hrubého domácího produktu se spotřebuje na starobní důchody (z veřejných schémat)
- Plnění funkce náhrady příjmu: relace důchodu z povinných systémů vůči předchozí mzdě.

Z vyhodnocení parametrů faktoru **ekonomicko-sociálních souvislostí** důchodových systémů lze vysledovat několik skupin zemí, jež jsou pod větším či menším tlakem na implementaci více či méně rozsáhlých úprav důchodového systému. To jsme částečně viděli v krabičkových grafech a tabulkách již v kapitole „Původní systémy“ – na tomto místě nebudeme data opakovat. Například demografické prognózy Itálie nebo Německo naznačují velmi pesimistickou budoucnost, Itálie má i velmi nízkou ekonomickou participaci obyvatel. Obě země mají jako výchozí korporativní systém zabezpečení s vysokými garantovanými dávkami, jejich výdaje v poměru k HDP byly velmi vysoké. Naproti tomu z tranzitivních zemí mj. vidíme, že Polsko mělo výrazně lepší výchozí stanovisko pro prosazení zásadních reforem vzhledem k demografickému vývoji a prognóze.

3. Faktor vlivu důchodových aktérů

V předchozích kapitolách jsme charakterizovali základní přístupy k důchodovým reformám u jednotlivých mezinárodních institucí, které se stávají v jednotlivých zemích často jejich klíčovými aktéry. Dále je však také zřejmé, že do procesů důchodových reforem vstupují také další, v zásadě stejné kategorie aktérů, ovlivňujících přímo či nepřímo její směr a celkový charakter. Mezi základní kategorie důchodových aktérů ve vybraných zemích patří:

- Ministerstvo práce a sociálních věcí
- Ministerstvo financí
- Politické strany
- Instituce operující v důchodovém systému – nositelé pojištění
- Instituce finančního sektoru
- Odbory
- Zaměstnavatelé
- Experti „nezávislých“ institucí, konzultanti
- Mezinárodní organizace (podrobněji viz kapitola „Mezinárodní instituce“)
 - Mezinárodní organizace práce
 - Světová Banka a Mezinárodní měnový fond
 - Evropská komise
- Veřejnost

V jednotlivých zemích jsou však jejich role různé, stejně jako jejich „síla“ a vliv v prosazování jimi preferovaných přístupů. Tito aktéři také využívají různé metody prosazování svých zájmů a doporučení. Politické faktory nelze z analýzy důchodových reforem vynechat. Obzvláště to platí pro tranzitivní země, ovšem nejen pro ně. V některých tranzitivních zemích střední a východní Evropy je velmi silným aktérem na poli důchodových reforem Světová banka. Přestože ta dává jasnou přednost důchodové privatizaci, v některých případech doporučuje postupnou reformu: začala by individuálními pomyslnými účty a až po snížení zátěže v podobě vysokých nabytých nároků současných důchodců by mohlo dojít k přechodu na plně fondový systém.

Dalším aktérem – a potenciální opozicí vůči reformám – jsou bezpochyby odborové svazy. V postkomunistických zemích, např. v České republice, odbory zpočátku bránily zachování statu quo. Slovinské odbory prozatím zabránily částečné důchodové privatizaci. Naproti tomu polské i maďarské odborové svazy opustily svou rezistenci vůči radikálním reformám a začaly „podnikat“ v oblasti povinných důchodových fondů. Značné vyjednávání o další podobě důchodového systému se odehrává ve Francii mezi odborovými svazy a zaměstnavateli.

Z hlediska jejich kategorizace lze na jedné straně vyhodnotit jejich vliv na strategii důchodových reforem, jejich metodu prosazování zájmu a míru jejich souladu s politicko ekonomickými zájmy na straně jedné a podpory ze strany veřejnosti na straně druhé (přičemž není vždy potvrzené, že na těchto

dvou pólech musí dojít k vyhraněnému nesouladu, což také ovlivňuje schopnost prosadit navrhovaný koncept).

Tab.12 Faktor vlivu důchodových aktérů

Míru vlivu posuzovali experti národních kanceláří WMM na škále 1 žádný vliv – 5 velmi výrazný vliv na podobu reforem důchodových systémů.

	Česká republika	Velká Británie	Švýcarsko	Švédsko	Itálie	Polsko
Ministerstvo sociálních věcí	5	4	5	3	5	1Min.soc.věcí 5 Min.práce
Ministerstvo financí	3	4	4	1	5	3
Politici	4	3	5	3	4	3
Administrátoři důchodových systémů	1	1	1	1	1	4
Odbory	4	2	0	5	4	3
Zaměstnavatelé	2	3	3	5	4	2
Expertí a konzultanti	3	3	3	2	3	4
Evropská komise	3	1	1	3	2	4
Světová banka a MMF	2	1	0	2	2	4
MOP	2	1	0	2	2	2
Jiný aktér		3 finanční instituce				

4. Kategorizace reforem a jejich souvislost s definovanými faktory

Dalším našim analytickým úkolem, vyplývajícím z analýz provedených v předchozích kapitolách, je vytvořit určitou kategorizaci pro reformy důchodových systémů v jednotlivých zemích. Z úprav provedených v osmdesátých a především v devadesátých letech minulého století můžeme jednotlivé reformy shrnout do následujících skupin:

- Parametrické reformy: dotýkají se některých parametrů důchodového systému. Zpravidla se jedná o změnu důchodového věku nebo o prodloužení minimální doby pojištění, případně o prodloužení rozhodného období či o změnu systému indexace.
- Rozsáhlé parametrické reformy. Tak vnímáme ty reformy důchodových systémů, které se dotkly najednou či v krátkém období většího počtu parametrů. Zavedení výrazných motivačních prvků k účasti v dobrovolných systémech ze strany státu.
- Částečná nebo plná privatizace důchodového systému: zavedení soukromých povinných fondů jako součásti systému důchodového zabezpečení. Změna dobrovolnosti na povinnost u fondových schémat.

Tab.13 Typ a hlavní znaky provedených reforem

	Parametrické reformy	Rozsáhlé parametrické reformy	Částečná nebo plná privatizace důchodového systému
Německo	věk, valorizace, od 2011 změna výpočtu hodnoty důch. bodu	Podpora státu soukromému dobrovolnému připojištění	
Česká republika	Věk, poj.mat.principy pro odlož. a předčas. důchod	Podpora státu soukromému připojištění	
USA	věk		
Francie		Věk, doba poj., rozhod.období, valorizace	
Velká Británie	Věk Z , f rovnice pro výpočet důchodu SERPS		Přesun váhy náhrady příjmu – cíl 40% z veř., 60% ze soukr.
Slovinsko		Věk, příspěvky, rozhod.obd., strop, valorizace	Pro rizikové skup. 2.pilíř povinný
Itálie		Věk, doba poj., rozhod.období, valorizace	Klas.PAYG ->NDC (DB->DC)
Polsko		Věk, rozhod.obd.	NDC+pov.fond fondy povinné ve 2.p.
Maďarsko		Věk, doba poj., valorizace, více poj.mat.principů	Druhý pilíř povinný fondy povinné ve 2.p.
Švýcarsko	Věk, rovnice pro výpočet důchodu		zaměstnan.povinné
Švédsko	Věk, příspěvky		PAYG -> NDC+FDC

Pro empirické **ověření** naší **kategorizace faktorů** a charakteru jednotlivých reforem jsme zvolili nejprve komparaci dvou vybraných zemí, u nichž na důchodový systém působily v podstatě shodné výchozí socioekonomické faktory a ověření shody kategorie přijatých či plánovaných důchodových reforem. A naopak následně situaci v oblasti významu jednotlivých faktorů u dvou zemí, které pro své úpravy důchodových systémů zvolily stejný přístup bez ohledu na vstupní podmínky.

Státy s obdobnými vstupními parametry jsou například Itálie a Německo. Obě země mají nepříznivou demografickou situaci a ještě nepříznivější projekci. Jak co do absolutního počtu osob starších 65 let v populaci, tak vůči ekonomicky aktivním. Obě země mají málo ekonomicky aktivních osob – Itálie je v tomto ohledu se svými 36% extrémní. Jejich výdaje na důchody jsou velmi vysoké, překračují 10% - opět Itálie na tom byla v roce 1997 o něco hůře se svými 13%. Zatímco Německo však provedlo pouze parametrické reformy zaměřené především na snížení nákladů cestou nižší náhrady příjmů důchodem, Itálie změnila celou koncepci důchodového systému a přešla na NDC systém.

Příkladem stejné reformní cesty jsou Itálie a Švédsko. Obě země přešly od svých původních pojistných systémů na NDC, pomyslně příspěvkově definované plány. Švédsko šlo sice dále v uplatňování pojistně matematických principů, ovšem také nemělo tak složitý a nejednotný výchozí systém. Ovšem Švédsko za důchody vydalo v posledním desetiletí téměř o polovinu méně v poměru k HDP než Itálie. Ekonomická participace jeho obyvatel je jedna z nejvyšších, byť se na konci 90.let začala posouvat k průměru mezi zeměmi našeho výběru. Ovšem stále byla o 10% vyšší než ekonomická participace Italů. Švédsko má ve srovnání s Itálií (a i s dalšími státy ve výběru) velmi

dobrou projekci demografického vývoje: zatímco Italové budou mít v roce 2050 téměř 36% obyvatel starších 65 let, ve Švédsku bude tento poměr pouze 23%. Pokud vezmeme v úvahu pouze ekonomicky aktivní část populace, pak z ní budou důchodci tvořit pouze 39% ve Švédsku, ale 69% v Itálii. Současný stav demografického složení obyvatel a jeho vývoj v posledních 15 letech je v obou zemích srovnatelný: obě patří k nejhorsším co do podílu starších osob.

Využití výše uvedených **poznatků** je zřejmé. Srovnáme-li základní podmínky České republiky z hlediska jednotlivých faktorů se zemí nám nejvíce v tomto směru podobnou, měla by nám z tohoto modelu vyplynout možná varianta důchodové reformy. Je třeba upozornit, že v této analýze se nesoustředíme na identifikaci žádoucího či ideálního modelu důchodové reformy pro Českou republiku, ale spíše na identifikaci v současnosti nejbližšího konceptu v porovnání s mezinárodními zkušenostmi.

Při použití **klastrové analýzy** na socioekonomické ukazatele stárnutí populace, podílu osob starších 65 let na ekonomicky aktivní části populace, demografické závislosti, ekonomické participace obyvatel a podílu výdajů na starobní důchody na hrubém domácím produktu ve dvou bodech na časové ose, a to v polovině 80. let a na konci let 90. jsme došli k následujícím závěrům z hlediska zařazení České republiky. V jednotlivých klastrech, při měření vzdálenosti od středu seskupení, se Česká republika umísťuje nejbližší Švýcarsku (3x obdobná vzdálenost od centra klastru), Maďarsku a Velké Británii (2x), USA, Itálii a Švédsku (1x). Pokud odhlédneme od konkrétní vzdálenosti od středu seskupení a podíváme se na partnery ve skupinách, pak se ČR ocitla

- 7krát ve skupině s Maďarskem, Polskem
- 5krát se Slovinskem
- 4krát se Švýcarskem
- 3krát s USA a Velkou Británií
- 2krát se Švédskem
- 1krát s Německem a Itálií

Pokud se podíváme na reformy vedoucí k současnému stavu, pak je Česká republika velmi blízko Slovinsku. Obě země mají dávkově definovaná průběžně financovaná základní schémata, kde je dávka dvousložková, zahrnující jednotný základ a část vztaženou k příjmům a druhý pilíř s dobrovolnou účastí. Ačkoli v minulosti se v některých socioekonomických indikátorech rozcházele, ekonomická aktivita obyvatel je v nich obdobná a především v demografických prognózách jsou si tyto dvě země velmi blízko. Postupně klesá počet dětí – způsobený poklesem fertility a díky prodlužujícím se životu se zvyšuje počet osob v důchodovém věku. I velikostí celkové populace jsou tyto střeoevropské země téměř totožné – k roku 2000 měla ČR málo přes 10 milionů obyvatel a Slovinsko necelých 9 milionů. Slovinsko i ČR musí řešit podobné problémy plynoucí z demografického vývoje a zároveň obě země procházejí významnou a náročnou změnou z centrálně řízených států na demokratické, tržně orientované. Úvahy a návrhy pro důchodové i ostatní reformy vycházejí z velmi podobných podmínek.

Závěr

Neexistuje ideální přístup k důchodové reformě. Reformy penzijních systémů jsou velmi aktuálním tématem ve většině zemí. Zvolené reformní strategie bývají různé, mívají však společné některé prvky. Ideální strategie jsou předmětem častých diskusí, ale dojít ke shodě je téměř nemožné – už proto, že obyvatelé různých zemí na svůj systém kladou různá očekávání. Tato očekávání jsou vyvolaná tradičním vnímáním role státu, individuální odpovědnosti a dalšími podobnými „historickými danostmi“. Očekávání mohou v období reforem – především pak jejich příprav – procházet výraznými proměnami. Je na těch, kteří reformy připravují, aby je i patřičně a s náležitým předstihem předložili veřejnosti a snažili se pro ně získat co nejširší konsenzus. V takových obdobích bývají očekávání veřejnosti ovlivněna též okamžitými pohnutkami, vyplývajícími jak z objektivních okolností, jako například ekonomických či demografických projekcí vnějšími tlaky vyvolanými vstupem do EU, zahraniční zadlužeností nebo svázaností mezinárodními konvencemi, tak z okolností, které určuje okamžitá síla a schopnost argumentace jednotlivých aktérů.

Nejčastějšími otázkami ve vztahu k reformám důchodových schémat jsou, zda je možné udržet vysokou ochranu post-produktivní populace zatíženou stárnutím populace a poklesem produktivní populace ve vyspělých zemích jako veřejný statek a vyrovnat se s budoucími problémy financování důchodů pouhými změnami technických parametrů těchto systémů či zda je nutné přistoupit k radikálním změnám a ochranu ve stáří individualizovat a privatizovat. Na tyto otázky neexistuje jednoznačná odpověď, která by vyplývala ze zahraničního srovnání. Jediné doporučení, které v posledních čtyřech až šesti letech nejen prosazují mezinárodní organizace a které současně aplikuje i řada států, je **diverzifikace zdrojů důchodových příjmů**. Přírozeným důsledkem vývoje je vedle toho trend ke sjednocování různých speciálních systémů či zvyšování důchodového věku. Pokud za posledních dvacet let vzrostla pravděpodobnost dožití o čtyři roky a vedle toho se váha zaměstnanosti přesunula z výrobní sféry do sféry služeb, není důvod pro odchod do penze před šedesátým rokem života a pro dvacetileté pobírání důchodových dávek.

Vzhledem k různým historickým, politickým, ekonomickým a sociálním souvislostem dosavadního vývoje v jednotlivých zemích se reformy liší v rychlosti, posloupnosti daných kroků i v jejich rozsahu. Obecně lze říci, že systémy důchodového zabezpečení mají tendenci se přibližovat. Vlády a sociální partneři se musí soustředit na zajištění co nejširší příjmové základny pro veřejný důchodový systém a na zavedení udržitelného mixu vzájemně se podporujících pilířů důchodového systému. V každém případě však platí, že **úspěšný systém i úspěšná a přijatelná reforma mají zaručovat stabilní pravidla a transparentnost**.

V Evropě je v poslední době výrazně zdůrazňována nutnost evropského přístupu k evropskému sociálnímu zabezpečení. Evropa se vyznačuje spíše parametrickými reformami, doprovázenými diverzifikací zdrojů důchodového příjmu z dobrovolných fondových schémat, v nichž je účast zpravidla podporována státem.

Na základě statistických procedur, aplikovaných na jednotlivé faktory sociálně ekonomických souvislostí důchodových systémů a vlivu na jejich úpravu v posledních letech, je možné potvrdit zásadní rozdíl mezi prostředím v transformujících se zemích střední a východní Evropy a vyspělých evropských zemích. Ačkoli je toto jen potvrzením zřejmých faktů, vzdálenosti mezi jednotlivými shluky (klastry) indikují rozhodující význam dalších vlivů vstupujících do procesu transformace důchodových systémů. Je to příklad nejen v případě různých cest české a slovinské reformy na straně jedné (které jsou si v rámci stejných klastrů ekonomicko demografických ukazatelů nejvzdálenější) a polské a maďarské cesty na straně druhé, ale i odlišných řešení v podobném prostředí u ekonomicky silných evropských zemí.

Nicméně je současně třeba upozornit na blízkost českých podmínek ve všech klastrech především těm zemím, které zvolily jako řešení důchodových systémů částečnou privatizaci, ať už se to týká Maďarska, Polska, Švédska, Itálie nebo v některých rysech i USA a Švýcarska. U prvních čtyř zemí je zřejmé, že jde o jistou tradiční formu důchodových systémů, které z povinných schémat pokrývají převážnou část důchodových příjmů. Je otázkou, zda je také Česká republika součástí této tradice. První dvě jsou rovněž země transformující se, ke kterým ČR patří. Ovšem za povšimnutí stojí také dvě posledně zmiňované země, s nimiž se ČR v klastrové analýze sociodemografických ukazatelů potkává, a to země charakteristické svým liberálním a individualizovaným přístupem k sociální ochraně - USA a Švýcarsko.

Co naše analýzy bezpochyby potvrzují je fakt, že nevydá-li se ČR cestou povinného druhého pilíře, což ani z našich analýz přímo nevyplývá a čemuž ani současné politicko ekonomické prostředí i mezinárodní zkušenosti z transformujících se zemí nenapovídá, bude nepochybně nutné „privatizovat“ část důchodového systému, a to především rozvojem dalších forem dobrovolných fondových schémat, které postupně nahradí příjmy ze základního veřejného systému. České republice se nyní naskytá jedinečná příležitost poučit se z kroků a jejich dopadů v zemích s obdobným výchozím bodem. Již dnes jsou k dispozici ohlasy na proběhnuvší reformy v evropských zemích i jejich první efekty, které mohou velmi zřetelně usnadnit situaci dalších zemí, které důchodovou reformu teprve připravují. Již dnes je kupříkladu patrné, že pro zavádění povinných fondových schémat je zapotřebí reflektovat mnoho proměnných ovlivňujících úspěšnou transformaci důchodového systému, a i poté nelze zaručit, že povinný fondový systém vyřeší všechny problémy spojené s demografickým sociálním a ekonomickým vývojem nového tisíciletí.

Naše analýzy také potvrzují, že příprava důchodové reformy, hledání konsensuálních řešení a v budoucnu vlastní komunikace přijatých koncepcí se nemůže omezovat na ryze „technickou“ argumentaci efektivnosti a finanční stability důchodového systému. Jak již bylo řečeno, proměnné vstupující do procesu tvorby a prosazování reformních strategií jsou natolik pestré, že musí zachytit souvislosti historické, sociální, ekonomické a v neposlední řadě politické. **Konsenzus** ve společnosti a mezi důležitými aktéry je pro hladké přijetí a **pro průběh reformy** systémů důchodového zabezpečení nezbytný. Vedle individuální odpovědnosti, zdůrazňované v soukromých důchodových systémech, nesmíme zapomínat na redistributivní roli a solidaritu sdílení rizika stárnutí, kterou by si schémata základní měla zachovat.

Vyšší provázanost příspěvků s důchody v základním povinném systému zvyšování důchodového věku a maximální podpora rozvoje „penzijního trhu“ bude zřejmě jedinou cestou dalšího rozvoje důchodového systému v České republice. Tuto cestu zvolilo i Německo, tradičně ulpívající na vysoké náhradě mzdy v základním důchodovém systému. Zdá se tedy, nejen z mezinárodních zkušeností, ale i z politicko ekonomických analýz vlastního vývoje v ČR, že stojíme před iniciačním, ale do budoucna jednoznačným rozhodnutím o míře povinnosti či dobrovolnosti účasti v privatizovaných fondových schématech. A právě volba této míry je citlivá nejen na faktory sociálně ekonomické povahy, ale také (a často především) na faktory spojené s tradičními hodnotami, ideovým základem jednotlivých aktérů včetně míry jejich vlivu a respektu ve společnosti. Maximální racionalizace takového rozhodnutí pak musí vést cestou podrobných analýz situace v současných i budoucích preferencích a očekávání české společnosti a její reprezentace.

Doporučujeme tedy Ministerstvu práce a sociálních věcí dále pokračovat nejen v ekonomickém modelování variant důchodové reformy, ale také v sociálně politických analýzách prostředí ovlivňujících důchodové reformy v České republice a samozřejmě i v evropských zemích i na mezinárodní úrovni.

Literatura

Blake D. (2000). The United Kingdom: Examining the Switch from Low Public Pension to High-Cost Private Pensions.

Chand, S.K. - Jaeger, A.(1996). Ageing Populations and Public Pension Schemes", Occasional Paper 147, IMF, Washington.

Change and Choice in Social Protection. The Experience of Central and Eastern Europe. Volume 1. Phare – Consensus. Pantheon. The University of York. 1999.

Chlon A., Góra M, Rutkowski M.(1999). Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity. Social Protection Discussion Paper No. 9923, the World Bank.

Comparative tables of social security schemes. 8th edition. Council of Europe. 1997

D'Yvoire, A. (2001). Occupational Pensions in France. Příspěvek z konference "Occupational Pensions: Choices, Benefits and Challenges", Praha, říjen.

European Commission (1999). Towards a Europe for All Ages. Promoting Prosperity and Intergenerational Solidarity. Communication from the Commission, Brusel, 21.5.

France: the difficult path to consensual reforms. www.nber.org/books/pensioncrisis

Franco, D. (1998). Italy: a never-ending pension reform. www.nber.org/books/pensioncrisis

Fultz, E., Ruck, M. (2000). Pension Reform in Central and Eastern Europe: An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries. ILO-CEET Report No.25. Budapest.

Gern K.-J. (1998). Recent Developments in Old-Age Pension Systems – An International Overview. Kiel Working Paper.

Gillion, C., Turner, J., Bailey, C., Latulippe, D. (eds.) (2000). Social Security Pensions. Development and reform. ILO, Geneva.

Gillion, C. (2000). The development and reform of social security pensions: The approach of the International Labour Office. International Social Security Review, 53, č.1, pp: 35-63

Gillion, C. (1997). The ILO and pensions. Joint ILO-OECD Workshop on Development and Reform of Pension Schemes, Paris, 15-17.12.

Hausner, J. (2001). Poland: Security through Diversity.
www.nber.org/books/pensioncrisis

- Hinz, R. (2001). Pension scheme in the U.S.A. Přednáška přednesená na MPSV 24.5.2001 v rámci semináře spolupořádaného Světovou bankou.
- Holzmann, R. (2000). The World Bank approach to pension reform. *International Social Security Review*, 53, č.1, pp. 11-31
- Holzmann, R. (1994). *Averting the Old Age Crisis*. The World Bank.
- Klíčové prvky vládního přístupu k penzijní reformě v Německu. *Sociální politika* 5/2001
- Kotous, J. a kol. (1995). *Sociální politika v evropských zemích*. Sborník učebních textů. Universita Karlova, Praha.
- MISSCEEC 1999.
- MISSOC 1998. European Commission, Brussels, 1998.
- MISSOC 2000. European Commission, Brussels, 2000.
- MPSV 2001. *Důchodová reforma IV.*, CD, Září.
- Müller, K. (1999). Pension Reform Paths in Comparison. The Case of Central-Eastern Europe. *Czech Sociological Review*, VII, č.1, str.51-66
- Müller, K. (2000). From the state to the market? Pension reform paths in CEE and the former Soviet Union. *The Vienna Institute Monthly Report* č.6, str.20-29
- Nygaard, J. (1999). Social Security Reform. From Z Magazine, April on:
www.globalaging.org/pensions
- Odpovědi expertů WMM na dotazníkové šetření. 2001.
- OECD (1996). *Ageing in OECD Countries. A Critical Policy Challenge*.
- OECD (1988). *Reforming Public Pensions*.
- OECD (1998). *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*
- OECD (1998). *Retirement Income Systems: The reform Process Across OECD Countries*. WP 3,4.
- OECD (2000). *Reforms for an Ageing Society*. Social Issues.
- OECD Statistical and Analytical Information on Ageing. Appendix.
www.nber.org/books/pensioncrisis
- Old-age in Europe. Bulletin of the Mutual Information System on Social Protection in the European Union 01/2001. MISSOC-Info. European Commission. Luxembourg.

Orszagh, P. R. - Stiglitz, J. E. (1999). Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. Příspěvek na konferenci "New Approaches in an Old-age Security", Washington, 14.-15.9.

Pensions International, May 2001

Pensions logjam. The Financial Times, Feb 18,2001

Perspectives. Pension reform: What the debate is about. International Labour Review, 139, 2000/2, pp. 197-211

Queisser, M. – Vittas, D. (2000). The Swiss Multi-Pillar Pension System. Triumph of Common Sense? Development Research Group. The World Bank.

Queisser, M. (2000). Pension reform and international organisations: From conflict to convergence. International Social Security Review, 53, č.2, pp: 31-45

Rievajová, E.(2001). Charakteristika vybraných důchodkových systémů. In: Sociální politika č. 2.

Rocha R., Vittas D. (2001). The Hungarian Pension Reform: A Preliminary Assessment of the First Years of Implementation. www.nber.org/books/pensioncrisis

Ross, S.G. (2000). Doctrine and practice in social security pension reforms. International Social Security Review, 53, č.2, pp. 3-29

Samek,V. (2001). Italská důchodová reforma – praktické zkušenosti. In: Sociální politika č. 6.

Schoukens, P.S.J.M. (ed) (1994). Social Protection of the Self-Employed in the European Union. Kluwer Law and Taxation Publishers. Deventer, Nizozemí.

Schwarz A.M., Demirguc-Kunt A. (1999). Taking Stock of Pension Reforms Around the World. The World Bank.

Statistical yearbook on candidate and South-East European countries. European Commission 2000.

Stevenson, R.W. (2001). Bush's Commission on Social Security May Propose Caps. From The New York Times, June 11 on: www.globalaging.org/pensions

The Future Evolution of Social Protection from a long-term Point of View: Safe & Sustainable Pensions. European Commission, Brussels, 2000.

The social situation in the European Union 2000, Eurostat, European Commission, 2000.

Tomeš I. (1999). Reforma důchodového zabezpečení v Polsku: inspirace a poučení. In: Sociální politika č.5.

Trends in Social Security 4/2000

Wernerová, J. (2001). Sociální zabezpečení ve Francii. In: Národní pojištění. č.2.

Whitehouse, E. (2000). Pension reform, financial literacy and public information: a study of the United Kingdom. Pension Reform Primer. The World Bank.

Worldwide Benefit & Employment Guidelines 2001/2002. Americas. William M. Mercer 2001.

Worldwide Benefit & Employment Guidelines 2001/2002. Eastern Europe. William M. Mercer 2001.

Worldwide Benefit & Employment Guidelines 2001/2002. Western Europe. William M. Mercer 2001.

www.dwp.gov.uk

www.pensionguide.gov.uk

www.ssa.gov

www.statistics.gov.uk

Zprávy ze zahraničních pracovních cest MPSV:

- Maďarsko, květen 2000
- Polsko 31.1. – 2.2.2000
- Rakousko, duben 2001
- 10. – 12. 10. 2000 CAN MASZ Pojistná matematika a statistika soc. zabezpečení
- 19. – 21. 6. 2001 FRA Soukromé systémy
- 27. – 29. 6. 2000 FRA Důchodové připojištění
- 28. 11. – 1. 12. 2000 FRA Důch. připojištění II

Příloha 1

Otázky pro experty

1. Jaký je Váš názor na změny v důchodových systémech v Evropě a USA v posledních deseti letech?
2. Co se podle Vašeho názoru změnilo v okolnostech, v prostředí, co způsobilo v některých případech zásadní změny v orientaci doporučení reforem?
3. Jaký je podle Vašeho názoru nejlepší přístup k reformám v důchodových systémech?
4. Co podle Vás bylo důvodem pro to, aby se mezinárodní instituce začaly ve větší míře zabývat sociální ochranou a především důchodovými schématy?
5. Proč (a jak) se přístupy k reformám v důchodech měnily v průběhu 90. let?
 - a. Ve Vaší zemi
 - b. V tradičních mezinárodních institucích (ILO, ISSA, EU)
 - c. V mezinárodních finančních institucích (World Bank)
6. Domníváte se, že existují důvody pro uplatňování rozdílných metod a přístupů k důchodovým systémům v různých skupinách států?
 - a. Rozvinuté
 - b. Tranzitivní (především státy střední a východní Evropy)
 - c. Rozvojové
7. Domníváte se, že by bylo rozumné nahradit PAYG systémy fondovými?
8. Jaké by bylo ideální důchodové schéma a za jakých okolností?
9. Jaký je Váš názor na „replacement rate“ základního starobního důchodu, který je kryt z povinného schématu?
10. Několik zemí zavedlo v posledních letech princip dílčení důchodových nároků v případě rozvodu. Jak tyto kroky vnímáte?

Příloha 2

Vyjádření Prof. V. Rysa

Několik poznámek na okraj dotazníku VÚPSV o důchodových systémech

1. Kulturní podmíněnost systémů sociálního zabezpečení

(Viz otázky 3 a 6.)

Během více jak stoletého vývoje se systémy sociálního zabezpečení v západních demokratických zemích hluboce zakořenily v každé společnosti a staly se výrazem její reakce na problém zajištění materiální existence jednotlivce v průběhu obtížných fází života. Jakákoliv trvalá reforma existujících systémů musí tedy odpovídat specifické sociálně-politické filozofii každé společnosti a objektivním podmínkám daného prostředí (societal environment). Tato zásada platí pro každou zemi, ať se nachází ve skupině rozvinutých, tranzitivních či rozvojových zemích. V případě zemí, které nemožno spoléhat na vlastní demokratickou tradici sociální politiky a kde reformy jsou do velké míry otázkou transferu různých technik sociálního zabezpečení, hospodářské prostředí hraje pochopitelně větší roli.³⁵ Ve všech situacích však rozhodování o reformách je zásadně politické.

2. Reformy v oblasti sociálního zabezpečení

(Viz otázky 1., 2., 4., 5. a 7.)

Hlavním důvodem reformního hnutí jsou změny v hospodářské situaci společnosti. Během prvních třiceti let po druhé světové válce („the thirty glorious“) se všeobecně předpokládalo, že hospodářský růst je samozřejmým a normálním jevem a že má být doprovázen odpovídajícím rozvojem sociální ochrany občanů. Veškeré plánování v této oblasti bylo tedy založeno na perspektivě stálého rozvoje a vylepšování sociálních práv jednotlivců i společenských skupin, které se projevilo v budování sociálního státu.

Situace se podstatně změnila od poloviny sedmdesátých let v důsledku opakujících se ropných šoků. S pádem mýtu o stálém hospodářském růstu došlo ke konfliktu mezi klesajícími ekonomickými prostředky společnosti a trvalým charakterem nároků, založených na sociálních právech občanů. Od tohoto okamžiku začala také sílit politická neoliberalní kritika sociálního státu, která až do té doby nacházela jen malou odezvu. K přímému útoku na sociální stát pak došlo začátkem devadesátých let po pádu světového komunismu, mylně považovaného za vítězství kapitalistické doktriny nad komunismem.

Základním problémem sociálního státu je zachování rovnováhy mezi prostředky, které je společnost ochotna věnovat na sociální zabezpečení a náklady potřebnými na udržení rozumné úrovně sociální ochrany občanů. Stanovení bodu této rovnováhy je však neodvislé od názoru toho či onoho experta, té či oné mezinárodní organizace anebo od použití jedné či druhé techniky sociálního nebo soukromého pojištění. Běží zde o typ rozhodnutí, označovaného termínem „volba společnosti“, která je zásadní prerogativou demokraticky vyjádřené občanské vůle. Jakákoliv trvalá reforma sociálního státu musí tedy být založena na pokud možno nejširším konsenzu občanů.

3. Reformní trendy v důchodovém zabezpečení

(Viz otázky 1., 2., 4., 5. a 7)

Na poli důchodového zabezpečení se v posledním desetiletí situace přiostrčila v důsledku rostoucího vědomí budoucích ekonomických problémů, vyplývajících ze stárnutí obyvatelstva, klesající míry zaměstnanosti i takových společenských proměn s přímým dopadem na sociální náklady, jako je růst počtu neúplných rodin nebo hnutí za rovnoprávnost mužů a žen. Přizpůsobení funkcí sociálního státu těmto změnám je jedině možné na úrovni široce dohodnutých zásad sociální politiky, které připravují půdu pro konkrétní politická rozhodnutí v otázce příslušného důchodového zákona. Ačkoliv řada objektivních faktorů hraje významnou roli v konečném politickém rozhodování, determinujícím prvkem není dlouhodobá technická projekce demografického vývoje nebo odhady o budoucím pohybu hlavních ekonomických indikátorů, ale představa, jakou si o významu těchto objektivních faktorů činí aktéři politického rozhodování. Stanovení rovnováhy mezi příjmy a náklady na důchodové zabezpečení není tedy otázkou technickou, ale výlučně otázkou politickou.³⁶

³⁵ Pro sociologickou analýzu jednotlivých faktorů, které působí na instituční vývoj sociálního zabezpečení, viz Vladimír Rys: „Teorie a praxe srovnávacích studií v oblasti sociální politiky“ in Sociální politika v evropských zemích, (usp. Jan Kotous), Praha, Karolinum, 1995.

³⁶ V tomto smyslu, hlavním faktorem české reformy důchodového pojištění v roce 1995 nebyla kupř. otázka minimální či maximální penze, nebo ta či ona úroveň životního minima, ale otázka politické průchodnosti nového neoliberálního konceptu sociální politiky včetně požadavku na radikální zvýšení důchodového věku a financování důchodového systému v rámci státního rozpočtu. Ačkoliv byl nakonec zákon přijat celkem bez podstatných změn, stalo se tak za cenu hluboké roztržky ve vládní koalici. (Analýza české sociální reformy je předmětem autorovy studie, která vyšla ve francouzském jazyce pod

Dobrou ilustrací tohoto axiomu je případ „pomyslných individuálních účtů“ (notional individual accounts) zavedených nedávno ve švédském systému jako technická novinka důchodového zabezpečení mající za účel včlenit do výpočtové penzijní formule parametry odpovídající vývoji hospodářské situace. Jeden z vedoucích specialistů Mezinárodního úřadu práce v Ženevě však nedávno dokázal s pomocí mnoha matematických rovnic, že většiny hledaných finančních a redistribučních efektů je možno dosáhnout i v rámci klasického sociálně-pojišťovacího systému. Švédský přístup představuje tedy pouze velmi inteligentní metodu jak učinit všeobecné snížení důchodů pro veřejnost politicky přijatelnější.³⁷

4. Částečná privatizace veřejných důchodových systémů

(Viz otázky 5., 7. a 8.)

Neoliberalní kritika sociálního státu založená na zkušenostech Světové banky v rozvojových zemích vyvrcholila v přímém útoku této instituce na klasický model státního důchodového pojištění založený na průběžném financování s předem definovatelnou výší důchodu.³⁸ Slabiny a přímé omyly (jako kupř. domnělé snížení tlaku penzijních nákladů na národní hospodářství) tohoto přístupu však byly brzy odhaleny odbornou veřejností, včetně vedoucích odborníků samotné Světové banky.³⁹ Jestliže politická neprůchodnost tohoto modelu byla od začátku jasná v případě rozvinutých zemí, myšlenka přenesení části důchodového zabezpečení od státního systému průběžného financování na soukromě řízené kapitálové krytí našla plodnou půdu v některých tranzitivních zemích.

V odborné literatuře se nedávno objevila studie, v níž autor analyzuje důvody proč Maďarsko a Polsko zavedlo povinné fondové systémy, zatímco Česká republika zachovala systém průběžného financování.⁴⁰ Za hlavní zodpovědné aktéry se zde považují ministerstvo financí, ministerstvo práce a sociálních věcí a Světová banka. Poněkud jednoduchý závěr zní: zatímco v Maďarsku a v Polsku ministerstvo financí zápasilo s velkým deficitem důchodového systému a bylo pod přímým tlakem Světové banky, v českém případě oba tyto faktory chyběly. Tento výklad je možno považovat za neúplný, poněvadž, jak správně uvádí Jiří Večerník ve své recenzi knihy téže autorky na stejný námět,⁴¹ řada politických faktorů, přítomných na české politické scéně, přiměla ministerského předsedu Klause, že se v roce 1995 ani nepokusil předložit návrhy na radikálnější reformu důchodového systému.

Závěrem je možno říci, že jestliže v rozvinutých zemích třípilířový systém švýcarského typu (tj. se základním státním důchodovým pojištěním na rozumné úrovni, s povinným přísně kontrolovaným profesním přípojištěním založeným na kapitálovém krytí, a s dobrovolným státem podporovaným soukromým pojištěním) představuje velmi úspěšný cílový model důchodového zabezpečení, situace je jiná v tranzitivních a rozvojových zemích. České rozhodnutí nezavést druhý pilíř švýcarského modelu má své opodstatnění v situaci na pracovním trhu a v současném stavu bankovníctví a soukromého pojišťování. V každém případě ale běží znovu o rozhodnutí politické a nikoliv technické.

Ženeva, 17.června 2001.

Dr. Vladimír Rys
(Spoluředitel Studijního střediska pro vývoj sociálního
zabezpečení ve střední a západní Evropě,
Ženevská Univerzita)

titulem: „La sécurité sociale dans une société en transition: l'expérience tcheque“, *Réalités sociales*, Lausanne, 1999. České vydání se připravuje).

³⁷ M.Cichon: „Notional defined-contribution schemes: Old wine in new bottles?“ in *International Social Security Review*, No.4, 1999.

³⁸ World Bank: „Averting the Old Age Crisis“, September 1994.

³⁹ Příslušná literatura je všeobecně známá a nepotřebuje dalšího komentáře. Pro shrnutí problémů modelu Světové banky a nástin posledního modelu Mezinárodního úřadu práce v Ženevě, viz V.Rys: „Několik poznámek o sociálním zabezpečení v procesu rozšiřování EU“ in *Právo a zaměstnání*, č. 9-10, 2000.

⁴⁰ Katharina Müller: „The political economy of pension reform in Central-Eastern Europe“ in *International Social Security Review*, Nos. 2 – 3, 2001.

⁴¹ Viz *Journal of European Social Policy*, No. 2, May 2001, p. 189.

Příloha 3

Redistribuce v systémech důchodového zabezpečení, odvodové zatížení.

Výsledky šetření v evropských pobočkách William M. Mercer. Zohledněn soukromý sektor.

Velká Británie stav duben 2001	Průměrný příjem (např. asistentka)	Středně vysoký příjem (úroveň středního manažera)	Vysoký příjem (např. obchodní ředitel s 10-60 podřízenými)
Příjem 2000 – 2001, Euro	29000	66000	110000
Míra náhrady příjmu při plném důchodu ze základního důchodového systému (věk 65 let, 40 let účasti).	39%	25%	15%
Efektivní míra příspěvků na sociální pojištění (jako procento z celkového peněžního příjmu)			
Zaměstnavatel	9.0%	10.6%	11.1%
Zaměstnanec	7.6%	6.0%	3.6%

Švýcarsko stav duben 2001	Průměrný příjem (např. asistentka)	Středně vysoký příjem (úroveň středního manažera)	Vysoký příjem (např. obchodní ředitel s 10-60 podřízenými)
Příjem 2000 – 2001, Euro	47000	121000	177000
Míra náhrady příjmu při plném důchodu (věk 65 let, 45 let účasti u mužů, 62 let a 42 let účasti u žen)			
Sociální zabezpečení	34%	13%	9%
Povinné zaměstnanecké	13%	5%	4%
Efektivní míra příspěvků na sociální pojištění (jako procento z celkového peněžního příjmu)			
Zaměstnavatel		0%	
Zaměstnanec		10%	

Česká republika stav duben 2001	Průměrný příjem (např. asistentka)	Středně vysoký příjem (úroveň středního manažera)	Vysoký příjem (např. obchodní ředitel s 10-60 podřízenými)
Příjem 2000 – 2001, Euro	7000	25000	41000
Míra náhrady příjmu při plném důchodu ze základního důchodového systému (věk 61 let, 40 let účasti u mužů, 59 let a 40 let účasti a žádné děti u žen)	36%	15%	11%
Efektivní míra příspěvků na sociální pojištění (jako procento z celkového peněžního příjmu)			
Zaměstnavatel		35%	
Zaměstnanec		12,5%	

Švédsko stav duben 2001	Průměrný příjem (např. asistentka)	Středně vysoký příjem (úroveň středního manažera)	Vysoký příjem (např. obchodní ředitel s 10-60 podřízenými)
Příjem 2000 – 2001, Euro	21500	54500	78500
Míra náhrady příjmu při plném důchodu (věk 65 let, 40 let účasti)			
Sociální zabezpečení	50%	30%	22%
SAF-LO / ITP	10%	40%	40%
Efektivní míra příspěvků na sociální pojištění (jako procento z celkového peněžního příjmu)			
Zaměstnavatel		32%	
Zaměstnanec	7%	4%	3%

Polsko stav duben 2001	Průměrný příjem (např. asistentka)	Středně vysoký příjem (úroveň středního manažera)	Vysoký příjem (např. obchodní ředitel s 10-60 podřízenými)
Příjem 2000 – 2001, Euro	9000	30000	75000
Míra náhrady příjmu při plném důchodu z povinných důchodových systémů (pro osobu ve věk 25 let v roce 2001 s předpokladem 40 let účasti M, 35 let Ž)	M – 60% Ž – 44%	M - 35% Ž - 26%	M - 15% Ž - 11%
Efektivní míra příspěvků na sociální pojištění (jako procento z celkového peněžního příjmu)			
Zaměstnavatel	18%	11%	5%
Zaměstnanec	19%	12%	6%

Itálie stav leden 2001	Průměrný příjem (např. asistentka)	Středně vysoký příjem (úroveň středního manažera)	Vysoký příjem (např. obchodní ředitel s 10-60 podřízenými)
Příjem 1999 - 2000, Euro	27000	64000	99000
Míra náhrady příjmu - při plném důchodu ze sociálního zabezpečení (věk 62 let, účast 40 let)	80%	55%	48%
Efektivní míra příspěvků na sociální pojištění (jako procento z celkového peněžního příjmu)			
Zaměstnavatel	28%		43%
Zaměstnanec	9%		13%

Maďarsko stav duben 2001	Průměrný příjem (např. asistentka)	Středně vysoký příjem (úroveň středního manažera)	Vysoký příjem (např. obchodní ředitel s 10-60 podřízenými)
Příjem 2000 – 2001, Euro	8000	22500	36500
Míra náhrady příjmu při plném důchodu ze základního důchodového systému (věk 62 let, 40 let účasti)			
- Sociální zabezpečení	46%	16%	10%
- Povinný doplněk	30%	10%	7%
Efektivní míra příspěvků na sociální pojištění (jako procento z celkového peněžního příjmu)			
Zaměstnavatel	20%		
Zaměstnanec	8%	3%	2%

Německo	Průměrný příjem (např. asistentka)	Středně vysoký příjem (úroveň středního manažera)	Vysoký příjem (např. obchodní ředitel s 10-60 podřízenými)
Příjem 2000 – 2001, Euro	33000	88000	130000
Míra náhrady příjmu při plném důchodu ze základního důchodového systému (věk 65 let, 40 let účasti)	39%	19%	13%
Efektivní úroveň zdanění na sociální pojištění			
Zaměstnavatel	21% west 21% east	11% west 10% east	8% west 7% east
Zaměstnanec	21% west 21% east	11% west 10% east	8% west 7% east

Francie	Průměrný příjem (např. asistentka)	Středně vysoký příjem (úroveň středního manažera)	Vysoký příjem (např. obchodní ředitel s 10-60 podřízenými)
Příjem 2000 – 2001, Euro	24.000	69.000	106.000
Míra náhrady příjmu při plném důchodu ze základního důchodového systému (věk 60 let, 37,5-40 let příspěvků) - Sociální zabezpečení - ARRCO/AGIRC	50% 20%	20% 25%	13% 20%
Efektivní míra příspěvků na sociální pojištění (jako procento z celkového peněžního příjmu)			
Zaměstnavatel	35%	32%	
Zaměstnanec	11%	10%	9%