

**Analýza nově zaváděných
systémů NDC**

Štěpánka Pollnerová

VÚPSV
prosinec 2002

Obsah

Úvod	4
I. Systém NDC	5
II. Švédsko	7
1. Původní systém důchodového zabezpečení - základní charakteristika	7
2. Důvody důchodové reformy	7
2.1 Výchozí ekonomická a demografická situace	7
2.2 Důvody a cíle důchodové reformy	8
3. Reformovaný systém důchodového zabezpečení	9
3.1 Tři pilíře systému důchodového pojištění	10
3.2 Zaručený důchod	10
3.3 Systém NDC	11
3.4 Invalidní a pozůstalostní důchody	14
3.5 Financování	14
3.6 Přechodné období a technicko-administrativní aspekty zavádění nového systému	15
4. Finanční rovnováha reformovaného systému	16
4.1. Prognóza finančních dopadů důchodové reformy	16
4.2 Finanční rovnováha systému NDC	17
5. Zhodnocení švédské důchodové reformy	19
III. Itálie	21
1. Původní systém důchodového zabezpečení -základní charakteristika	21
2. Důvody důchodové reformy	22
2.1 Výchozí ekonomická a demografická situace	22
2.2 Důvody a cíle důchodové reformy	23
3. Reformovaný systém důchodového zabezpečení	24
3.1 Tři pilíře systému důchodového pojištění	24
3.2 Zaručený důchod	24
3.3 Systém NDC	25
3.4 Invalidní a pozůstalostní důchody	26
3.5 Financování	27
3.6 Přechodné období a technicko - administrativní aspekty zavádění nového systému	27
4. Finanční rovnováha reformovaného systému	29
5. Zhodnocení italské důchodové reformy	30
IV. Lotyšsko	32
1. Původní systém důchodového zabezpečení - základní charakteristika	32
2. Důvody důchodové reformy	32
2.1 Výchozí ekonomická a demografická situace	32
2.2 Důvody a cíle důchodové reformy	33
3. Reformovaný systém důchodového zabezpečení	34
3.1 Tři pilíře systému důchodového pojištění	34
3.2 Zaručený důchod	35
3.3 Systém NDC	35
3.4 Invalidní a pozůstalostní důchody	36
3.5 Financování	36
3.6 Přechodné období a technicko-administrativní aspekty zavádění nového systému	37
4. Finanční rovnováha reformovaného systému	38
5. Zhodnocení lotyšské důchodové reformy	38

V. Polsko	40
1. Původní systém důchodového zabezpečení - základní charakteristika	40
2. Důvody důchodové reformy	41
2.1 Výchozí ekonomická a demografická situace	41
2.2 Důvody a cíle důchodové reformy	42
3. Reformovaný systém důchodového zabezpečení	43
3.1 Tři pilíře systému důchodového pojištění	43
3.2 Zaručený důchod	44
3.3 Systém NDC	44
3.4 Invalidní a pozůstalostní důchody	45
3.5 Financování	45
3.6 Přechodné období a technicko-administrativní aspekty zavádění nového systému	46
4. Finanční stabilita reformovaného systému	48
4.1 Prognóza finančních dopadů důchodové reformy	48
4.2 Nárazníkový fond	48
5. Zhodnocení polské důchodové reformy	49
Závěry	51
1. Systém NDC jako reformní strategie	51
2. Srovnání a možná poučení ze zavádění systémů NDC	52
Literatura	57
Poznámky	60

Úvod

Česká republika stojí v posledních letech před nutností provést hlubší reformu svého důchodového systému, pokud nechce ohrozit jeho životaschopnost. Pod vlivem ekonomických a především demografických změn, které významně narušují finanční stabilitu průběžně financovaných systémů důchodového zabezpečení, přistoupila již řada zemí k částečné nebo radikální důchodové reformě. Máme tak možnost inspirovat se reformními přístupy těchto zemí a snažit se využít zahraničních zkušeností v našich podmínkách.

Poměrně novou reformní strategií je transformace tradičního, průběžně financovaného systému s definovanými dávkami na příspěvkově definovaný systém s pomyslnými individuálními účty (NDC - *Notional Defined Contribution*). Výše příspěvků je v tomto systému zaznamenávána na osobních účtech, zhodnocována stanovenou mírou a důchod vypočten na základě pojistně-matematických principů. Kapitál na individuálních účtech je však pouze pomyslný, systém zůstává průběžně financovaný.

První zemí, kde se znovuobjevila a následně prosadila do praxe myšlenka systému NDC, bylo Švédsko. Návrh švédské důchodové reformy byl vypracován v letech 1992-1994, spuštěna byla až v roce 1999. Reformním scénářem Švédska se při přeměně průběžně financovaného pilíře inspirovaly i Itálie a Lotyšsko, přestože v Itálii není většinou nový důchodový model jako NDC označován. Reformy v těchto státech začaly již v roce 1996. Další evropskou zemí, která transformovala první pilíř z dávkově definovaného na NDC je Polsko, kde byl tento systém zaveden k 1.1. 1999. V druhé polovině 90. let se systém NDC prosadil jako reformní strategie i v Asii (v Kyrgyzstánu, Mongolsku a částečně také v Číně).

Pokud se rovněž Česká republika rozhodne pro zavedení systému NDC, je zřejmé, že bude hledat poučení v zemích, které již reformu tohoto typu provedly. Cílem této výzkumné zprávy je podat rozbor reformy důchodového zabezpečení ve Švédsku, Itálii, Lotyšsku a Polsku s detailním popisem jednotlivých prvků systému NDC. Speciální pozornost je věnována rovněž problematice implementace tohoto systému a otázce finanční stability. První kapitola se zaměřuje na charakteristiku systému NDC v teoretické rovině, dále je podán popis důchodového systému Švédska, jehož reformní koncepce se stala vzorem pro ostatní země, následuje Itálie jako druhá vyspělá země se systémem NDC a dvě země tranzitivní: Lotyšsko a Polsko. Struktura druhé až páté kapitoly je shodná a umožňuje tak snadnou orientaci a komparaci vybraných aspektů reformy. Na konci kapitol za každý stát jsou uvedeny hlavní body z analýz a diskuzí o reformě. Souhrnné závěry vyplývají zejména ze srovnání konkrétní podoby systému NDC v praxi jednotlivých zemí a obsahují přehled hlavních problémů, které je třeba řešit při zavádění příspěvkově definovaného průběžně financovaného modelu důchodového zabezpečení.

K této výzkumné zprávě byly zpracovány tři odborné oponentní posudky. Děkuji tímto oponentům JUDr. Jiřímu Biskupovi, Jaroslavu Dostálovi, CSc. a RNDr. Tomášovi Kučerovi, CSc. za cenné připomínky, které byly z větší části převedeny do konečné podoby textu.

I. Systém NDC

Systém NDC je průběžně financovaným důchodovým systémem s fixní příspěvkovou sazbou, který přebírá některé prvky fondových příspěvkově definovaných plánů, kde výše důchodu závisí na příspěvcích a investičním výnosu. Výše příspěvků je v systému NDC zaznamenávána na osobních účtech a tato aktiva jsou zhodnocována mírou, kterou stanovuje zákon. Kapitál na individuálních účtech je pouze pomyslný, příspěvky plynoucí od aktivních účastníků systému jsou průběžně redistribuovány oprávněným poživatelům dávek. V době odchodu do důchodu je počáteční hodnota penze vypočítána vydělením naakumulované hodnoty příspěvků a výnosů faktorem anuity:

$$P = \frac{C}{G}$$

kde

P ... výše důchodu (anuita)

C ... pomyslný kapitál na osobním účtu

G ... faktor anuity

Faktor anuity představuje jednotkovou počáteční hodnotu důchodu přiznaného v určitém věku a vypláceného doživotně. Obecně závisí na třech parametrech: naději dožití, diskontní sazbě a koeficientu indexování nebo přizpůsobování důchodů. Obvykle je faktor anuity roven naději dožití ve věku vyměřování důchodu (nejčastěji ve věku odchodu do důchodu, faktor anuity však může být měněn i v dalších letech v závislosti na vývoji úmrtnosti).

Klíčové parametry systému NDC jsou stanoveny na základě politického rozhodnutí. Prvním faktorem, který se musí stanovit, je sazba pro indexaci příspěvků na pomyslných účtech. K určení této fiktivní výnosové míry lze použít různé veličiny, např. růst HDP, růst průměrného vyměřovacího základu pro platbu pojistného nebo růst objemu vyměřovacích základů (příspěvkové báze). Dále je možné různými způsoby zvolit způsob indexace důchodů a případně diskontní sazbu. Je rovněž třeba rozhodnout, jaké úmrtnostní tabulky se použijí pro určení naděje dožití - mohou to být okamžikové tabulky založené na struktuře úmrtnosti jednoho nebo více posledních let nebo tabulky generační, které vycházejí z prognózy vývoje úmrtnosti. Vzhledem k obecné tendenci růstu naděje dožití spočívá z hlediska pojistné matematiky a stability systému NDC jednoznačně vhodnější přístup v použití generačních úmrtnostních tabulek.

Z modelování systémů NDC s různě nastavenými parametry [Valdéz-Prieto, 1999] vyplývá, že v krátkém období nedosahuje tento systém automaticky finanční rovnováhy. Důvodem je skutečnost, že NDC formule pro výpočet důchodu vychází z příspěvků odvedených v minulosti, zatímco zdrojem prostředků průběžně financovaných systémů jsou příspěvky placené v současnosti. V dlouhém období se důchodové výdaje přizpůsobují příjmům a systém NDC konverguje k rovnováze, pokud je výnosová míra na pomyslných účtech a indexace důchodů rovna míře růstu objemu příspěvků a pokud je správně odhadnuta naděje dožití. Protože tedy finanční stabilita není ani pro systém NDC automatická, je k jejímu zaručení třeba dalších prostředků. Těmi může být vytvoření rezervního nárazníkového fondu nebo zavedení dodatečného přizpůsobovacího mechanismu.

Systém NDC nezahrnuje ve své teoretické podobě žádné prvky příjmové redistribuce. Redistribuce je v důchodových systémech s NDC pilířem zajištěna (pomineme-li sociální rozdíly v naději dožití) zejména těmito dvěma způsoby: vznikem důchodových

nároků za některá nepříspěvková období a zárukou minimálního důchodu. Pomyslný kapitál na individuálních účtech je připisován i za určitá zákonem stanovená období, kdy pojištěná osoba nepobírá příjem z výdělečné činnosti. Příspěvky za tato období jsou však do systému NDC odváděny státem. Zaručený důchod, který garantuje osobám s nízkými příjmy při splnění určitých podmínek minimální úroveň penze, není součástí systému NDC a bývá hrazen ze všeobecných příjmů státního rozpočtu.

II. Švédsko

1. Původní systém důchodového zabezpečení – základní charakteristika

Původní povinný pilíř systému důchodového zabezpečení byl tvořen dvěma částmi: schématem základního jednotného důchodu (*folkpension*) a schématem doplňující dávky odvozené od příjmů (ATP - *allmän tilläggspension*).

Základní dávka byla vyplácena všem důchodcům bez ohledu na jejich předchozí příjmy. Nárok na tento důchod vznikl v 65 letech všem osobám při 40 letech trvalého pobytu nebo 30 letech pojištění. Jednotná dávka činila pro osamělé osoby 96,0 % tzv. základní částky [pozn.1], pro osoby žijící v manželství 78,5 %.

Velikost dávky ze schématu ATP závisela na předchozích příjmech a počtu odpracovaných let. Vyměřovací základ pro tento důchod vycházel z příjmů přesahujících vyšší základní částku a dosahujících maximálně výše 7,5násobku vyšší základní částky. Za každý rok s tímto příjmem byly vypočteny důchodové body. Důchodové body byly získány vydělením příjmu vyšší základní částkou. Maximum bylo stanoveno na 6,5 bodu. Důchod pak byl vypočten jako 60,0 % vyšší základní částky vynásobené průměrným počtem důchodových bodů za nejlepších 15 let. Nárok na plný důchod vznikl v 65 letech po 30 letech přispívání. Osobám s menším počtem odpracovaných let je důchod krácen o 1/30 za každý chybějící rok.

Odchod do důchodu byl možný již v 61 letech nebo jej bylo možno odložit do 70 let věku. V případě předčasného odchodu se důchod redukoval o 0,5 % za každý kalendářní měsíc před dosažením věku 65 let, v případě odloženého odchodu se důchod za každý měsíc zvyšoval o 0,7 %. Indexace dávek v původním systému byla založena na vývoji cen.

Osobám, které pobíraly jen malý nebo žádný důchod ze systému ATP, náležely přídatky v podobě peněžního doplňku k penzi nebo příspěvku na bydlení. Penzijní doplněk činil 55,5 % základní částky snížené o 100,0 % výše důchodu odvozeného od příjmů. Příspěvek na bydlení byl poskytován jako testovaná dávka.

Základní penze byla financována částečně z běžných daňových příjmů a částečně z příspěvků zaměstnavatelů. Stejný způsob financování byl uplatňován pro přídavek k důchodu, příspěvek na bydlení byl vyplácen pouze z všeobecných daňových příjmů. Doplňkové ATP důchody byly financovány pouze z příspěvků.

2. Důvody důchodové reformy

2.1 Výchozí ekonomická a demografická situace

V letech 1991-1992 zažilo Švédsko hospodářskou recesi, která vyvolala rovněž rychlý růst nezaměstnanosti. V průběhu 90. let klesala participace osob v produktivním věku na trhu práce (tab. 1). Švédsko nicméně stále patří k zemím s relativně vysokou mírou ekonomické aktivity ve věku 55-64 a reálným důchodovým věkem nad 60 let: v roce 1995 ukončili muži ekonomickou aktivitu v průměru v 63,3 letech a ženy v 62,1 letech [Blöndal, Scarpetta, 1998].

T a b u l k a 1 Ekonomický vývoj v letech 1990-1999

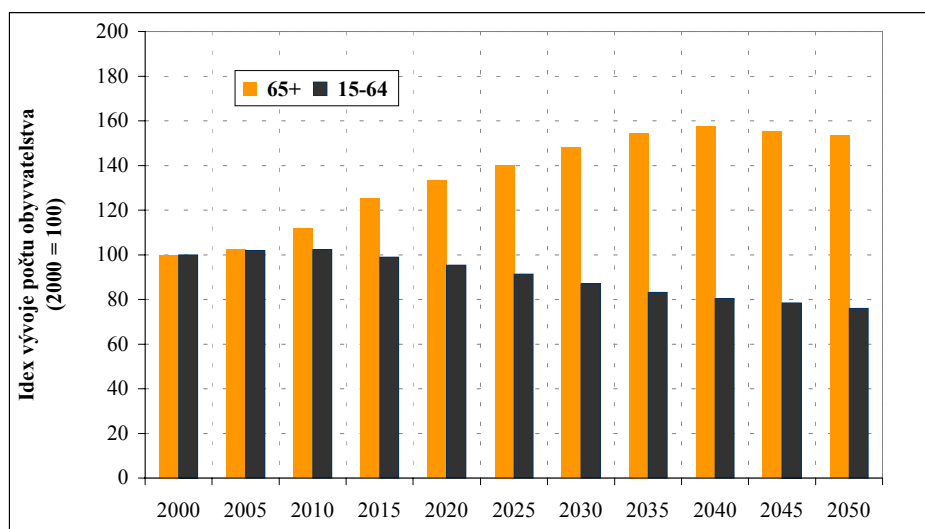
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
růst reálného HDP (v %)	1,1	-1,1	-1,7	-1,8	4,1	3,7	1,1	2,1	3,6	4,1
míra nezaměstnanosti (v %)	1,7	3,1	5,6	9,0	9,4	8,8	9,6	9,9	8,3	7,2
míra inflace (v %)	10,4	9,7	2,6	4,7	2,4	2,9	0,8	0,9	0,4	0,3
míra ekonomické aktivity (v %)	82,9	82,0	80,1	77,6	76,3	76,9	76,5	75,5	75,2	75,7

Poznámka: nezaměstnanost podle definice ILO

Pramen: OECD Economic Outlook No. 70

V současné době má Švédsko poměrně starou populaci: podíl starších osob (65+) dosahoval 17 % v roce 2000. Na přelomu 80. a 90. let přechodně vzrostla intenzita plodnosti (na 2,1 dětí na jednu ženu) a došlo i k populační vlně, tj. zvýšily se počty narozených. Následoval pokles úhrnné plodnosti avšak „pouze“ na 1,5 dětí na jednu ženu. Podle OSN by se index závislosti starších osob (počet osob 65letých a starších na 100 osob ve věkové skupině 15-64 let) měl od roku 2005 postupně zvyšovat z 27 až na hodnotu 51-58. Prognóza švédského statistického úřadu z roku 2002 je z pohledu vývoje indexu závislosti optimističtější (41 v roce 2050), neboť předpokládá jen mírný pokles a po roce 2022 opětovný nárůst počtu osob ve věku 15- 64 let [pozn. 2].

G r a f 1 Vývoj počtu obyvatelstva ve věkové skupině 65+ a 15-64, 2000-2050



Poznámka: střední varianta prognózy.

Pramen: World Population Prospects, The 2000 Revision, Vol. II.

2.2 Důvody a cíle důchodové reformy

Původní průběžně financovaný systém důchodového zabezpečení měl řadu problémových rysů, které se také staly důvodem k reformě. Jako hlavní jsou zmiňovány tyto:

- *Citlivost na změny ekonomického růstu.* Důchody, stejně jako vyměřovací základy pro výpočet důchodu, byly indexovány podle vývoje cen, nikoliv podle vývoje reálných mezd. V době rychlého hospodářského růstu proto klesala relativní hodnota důchodů, naopak při pomalém tempu růstu či při poklesu ekonomiky se relativní hodnota důchodů zvyšovala. Docházelo tak k transferu vyššího podílu zdrojů od zaměstnanců k důchodcům v případě nízkého ekonomického růstu a naopak, což bylo označováno za „finančně zvrácené“ [Sundén, 2000; The Pension Reform..., 1998].
- *Citlivost na demografický vývoj.* V roce 2000 připadalo na 100 zaměstnaných 30 důchodců, v roce 2025 připadne podle prognóz na 100 zaměstnaných 41 důchodců. Náklady

systemu porostou zejména po roce 2010, kdy budou do důchodu odcházet silné populační ročníky narozených ve 40. letech. [The Pension Reform..., 1998].

- Výpočty švédského Úřadu národního sociálního pojištění (RFV – *Riksförsäkrings Verket*) ukazují, že původní důchodový systém by byl finančně udržitelný při přibližně 2% hospodářském růstu. Od roku 1975 je však průměrný roční růst HDP menší než 2%. Růst nákladů by při nízkém tempu ekonomického růstu vyžadoval zvýšení příspěvkové sazby z 18% až na 30% v roce 2030. *Finanční nestabilita* důchodového systému, zviditelněná zejména hospodářskou krizí na počátku 90. let, se stala hlavním podnětem k reformě důchodového systému [Palmer, 2002; The Pension Reform..., 1998].

- *Nespravedlivá redistribuce* příjmů. Dávka v původním doplňkovém systému byla vypočítávána na základě 15 let s nejvyššími příjmy při minimální době 30 let pojištění. Tento způsob výpočtu vedl k redistribuci příjmů od zaměstnanců s dlouhodobou pracovní kariérou a konstantní mzdou k zaměstnancům s kratší pracovní kariérou a rychlým osobním mzdovým růstem [Sundén, 2000].

- *Princip kompenzace za ztracené příjmy by nebyl udržen*. Do vyměřovacího základu pro určení důchodu jsou započítávány příjmy pouze do určité výše (7,5 x vyšší základní částka). Tento strop byl indexován podle vývoje spotřebitelských cen. Růst reálných mezd by proto znamenal, že by stále větší podíl populace měl příjmy vyšší než tento strop. Doplňkový systém ATP by tak postupně degeneroval na systém s plošnou dávkou [Sundén, 2000; Palmer 2000].

- Přechod populačně silných ročníků do důchodového věku povede k vyčerpání rezervního důchodového fondu, což může *snížit míru národních úspor*. Podle názoru některých odborníků bylo tedy potřeba vytvořit náhradní zdroj úspor aby byl udržen potenciál pro investice a zdravý hospodářský růst [Palmer, 2000 a 2002].

Švédská důchodová reforma si z těchto důvodů kladla především čtyři cíle. Vytvoření systému s konstantní příspěvkovou sazbou, který bude *finančně stabilní* a *spravedlivý* tak, aby dva lidé, kteří platili stejné pojistné a kteří odejdou do důchodu ve stejném roce a věku, měli nárok na stejné dávky. Třetím cílem bylo vytvoření *transparentní redistribuce* příjmů. Čtvrtým cílem bylo *vytvoření finančních úspor* spravovaných soukromými institucemi [Palmer, 2000 a 2002; Sundén, 2000].

Reforma byla také vedena principem, podle kterého by se měl poměr průměrného důchodu k průměrné mzdě v novém systému rovnat tomuto poměru v původním systému (přibližně 50%), a to při průměrné době zaměstnání 40 let, naději dožití v roce 1994 a 2% ročním růstu průměrných příjmů [Settergren, 2001a].

3. Reformovaný systém důchodového zabezpečení

Existující stav sociálního zabezpečení byl ve Švédsku analyzován od 80. let. Návrhy na radikální reformu starobního důchodového zabezpečení byly v letech 1992-1994 vypracovány Pracovní skupinou, která byla složena ze zástupců všech stran v parlamentu. Většina legislativních opatření byla přijata v roce 1998 a v roce 1999 byla reforma spuštěna.

Švédsko nahradilo všeobecný důchod s pevnou dávkou, který byl doplněn dávkou odvozenou od příjmů, dvěma typy příspěvkově definovaných schémat. 14% příspěvků půjde na individuální finanční účty (plně fondově financované, FDC - *Financial Defined Contribution*), zatímco zbylých 86% bude převedeno do nového průběžně financovaného systému (NDC). Nový systém důchodového pojištění je doplněn zárukou pro celoživotně chudé a vztahuje se na rozdíl od původního systému pouze na důchody starobní, nikoliv na dávky invalidní nebo pozůstalostní.

3.1 Tři pilíře systému důchodového pojištění

Současný systém penzijního pojištění je založen na třech pilířích: reformovaná povinná část důchodového pojištění má dvě složky (NDC a FDC), které pokrývají všechno ekonomicky aktivní obyvatelstvo, a vedle nich existuje již rozvinutý doplňkový systém kolektivního a individuálního pojištění (třetí pilíř).

První pilíř – průběžně financovaný příspěvkově definovaný systém (NDC)

Do prvního pilíře poplynou příspěvky ve výši 16 % příjmů. Systém je průběžně financovaný, příspěvkově definovaný, kde dávky jsou odvozeny od celoživotních příjmů od 16 let věku. Správa je rozdělena mezi daňové orgány a správu sociálního pojištění v čele s RFV. Jeho podrobný popis je uveden níže.

Druhý pilíř – povinný fondový příspěvkově definovaný systém (FDC)

2,5 % příjmů je povinně odváděno do fondů. Od roku 1995 byly peněžní prostředky do druhého pilíře alokovány v dočasném státním fondu. V roce 2000 si každý občan mohl vybrat jeden nebo více fondů, kde budou jeho příspěvky akumulovány a kapitalizovány. Finanční riziko nesou jednotlivci. Fondy jsou soukromé i státní. Důchody jsou jako doživotní anuity počítány standardním pojistně-matematickým způsobem a mohou být pobírány od 61 let věku v plné výši nebo v 1/4, 1/2 nebo 3/4 jejich výše (viz str.12). S cílem minimalizovat administrativní náklady byla zřízena veřejná instituce, která funguje jako clearingové centrum mezi jednotlivci a fondy. Účty a transakce jsou tedy spravovány státem, investice ovšem zajišťuje privátní sféra.

Třetí pilíř – kolektivní a individuální pojištění

Dobrovolný pilíř doplňkových penzí je tvořen dvěma hlavními typy připojištění: individuálními penzijními plány a zaměstnaneckými důchodovými soustavami na základě kolektivních smluv. Zaměstnanecké pojištění je dobrovolné v tom smyslu, že je sjednáno mezi organizacemi zaměstnanců a zaměstnavatelů bez zásahu státu, v současné době jsou jím pokryti prakticky všichni zaměstnanci. Předpokládá se, že Švédsko má největší pokrytí populace zaměstnaneckými schémata na světě [Social Security..., 2001]. Téměř 90 % zaměstnaných osob je členem jednoho ze čtyř hlavních zaměstnaneckých důchodových schémat. Tato původně dávkově definovaná schémata prošla v souvislosti s důchodovou reformou určitou transformací. V současné době jsou dvě z nich fondově financovaná příspěvkově definovaná (s příspěvkovou sazbou 2,5 – 4,5 %), druhá dvě zatím vykazují pouze některé prvky fondového uspořádání. Správa je plně soukromá.

3.2 Zaručený důchod

Reformovaný systém zajišťuje základní zabezpečení ve formě zaručeného důchodu, který nahrazuje základní penzi a doplněk k důchodu v původním systému. Účelem zaručeného důchodu je garantovat určitý spotřební standard důchodcům s žádnými nebo nízkými důchody odvozenými od příjmů (tj. s důchody do výše trojnásobku základní částky). Dále zůstává zachován příspěvek na bydlení.

Plný zaručený důchod je vyplácen po 40 letech trvalého pobytu od věku 65 let. Při kratší době rezidence je důchod krácen za každý chybějící rok o 1/40. Je také snížen pro osoby žijící v manželství, a to zhruba o 11 %.

Osamělá osoba s důchodem odvozeným od příjmů v rozmezí 0,00 až 1,26násobku základní částky má zaručen důchod do výše 2,13násobku základní částky. Pokud dosahuje důchodu v rozmezí nad 1,26 do 3násobku základní částky (včetně), získává doplněk ve výši 87,0 % základní částky minus 48,0 % rozdílu důchodu a 1,26násobku základní částky. Limity

jsou indexovány podle vývoje spotřebitelských cen (jde tedy o tzv. cenovou základní částku – viz pozn. 1). Zaručený důchod je hrazen ze státního rozpočtu.

3.3 Systém NDC

Pomyslný kapitál na individuálním důchodovém účtu

Důchodová práva pojištěnců jsou odvozena od jejich započitatelných příjmů, tj. součtu výdělků a dalších částek do určité výše. Jde v podstatě o všechny zdanitelné příjmy po odečtení příspěvků na základní důchod plus tzv. započitatelné částky. Limit pro započitatelné příjmy činil 7,5 násobek vyšší základní částky a od roku 2001 je indexován podle vývoje průměrných příjmů [pozn. 3]. Na individuální účty pojištěnců je každoročně připisována suma ve výši 16 % započitatelných příjmů.

Důchodové nároky vznikají v systému NDC i za bezpříspěvková období – péče o dítě, vojenská služba, doba vysokoškolského studia – a za období pokrytá jinými formami sociálního pojištění, např. rodičovská dovolená, nemoc, nezaměstnanost, invalidita.

Započitatelná částka pro období péče o dítě, ze které stát odvádí příspěvky do důchodového systému, představuje doplněk k započitatelným příjmům v tomto období a je každý rok počítána podle jedné ze tří alternativ, která je pro pojištěnce nejvýhodnější: 1) doplněk do výše 80 % individuálních výdělků v roce před narozením dítěte; 2) doplněk ve výši 75 % průměrných výdělků všech pojištěných osob do 65 let věku; 3) fixní částka ve výši vyšší (od roku 2001 příjmové) základní částky. Započitatelná částka se vztahuje na rodiče dětí do 4 let věku, v každém období vždy pouze na jedno dítě. Nárok vzniká pouze jednomu z rodičů, na základě jejich vzájemné dohody. Své rozhodnutí jsou povinni nahlásit příslušnému úřadu sociálního pojištění; v případě, že k nahlášení nedojde, vzniká nárok rodiči s nižším započitatelným příjmem. Další podmínkou je, že pojištěná osoba dosahovala po dobu alespoň pěti let příjmů (nebo započitatelných částek odvozených z invalidních důchodů) ve výši dvojnásobku příjmové základní částky ročně (podmínka výdělečné činnosti). Nároky vznikají i retroaktivně od roku 1960.

Započitatelná částka pro období vojenské služby je počítána pro každý den služby (která musí trvat nejméně 120 dní bez přerušení) jako 50 % průměrného započitatelného příjmu všech pojištěných osob do 65 let věku. Nárok vzniká při splnění podmínky výdělečné činnosti.

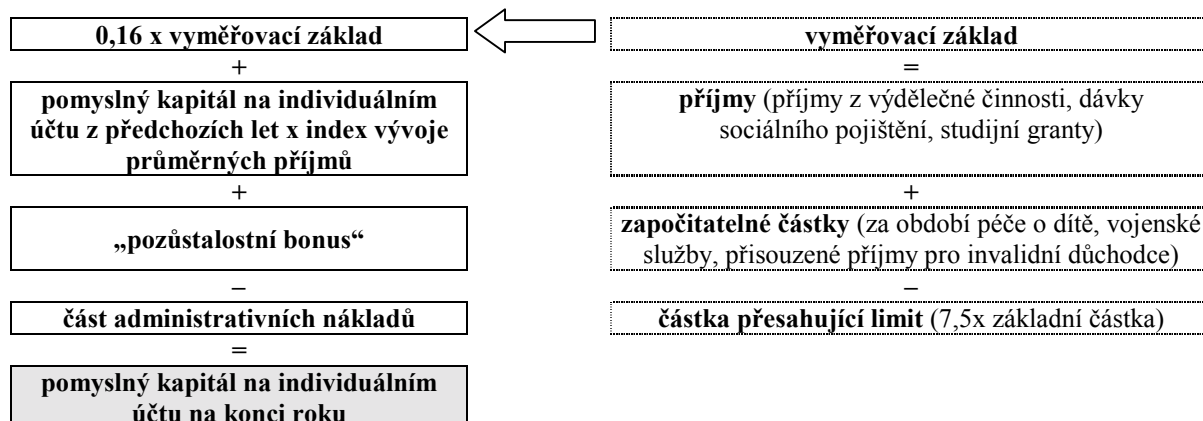
Výše důchodových nároků za období vysokoškolského studia bude řešena v souvislosti s reformou systému studijní podpory.

Dávky sociálního zabezpečení jsou součástí započitatelných příjmů a vyplývají z nich důchodová práva v systémech NDC i FDC. V případě dávek nemocenského pojištění a podpory v nezaměstnanosti platí pojištěnec z těchto dávek příspěvek ve výši příspěvkové sazby zaměstnance, stát hradí příspěvek ve výši příspěvkové sazby zaměstnavatele.

Invalidním důchodcům vyplývají budoucí nároky na starobní důchod z výše prisouzených příjmů (odvozených ze skutečných minulých příjmů), ze kterých jsou ze státního rozpočtu placeny příspěvky do prvního a druhého pilíře. Invalidní dávka je konvertována na starobní důchod při dosažení 65 let věku.

Aktiva na individuálních účtech jsou přizpůsobována podle vývoje průměrných příjmů. Důchodová aktiva osob, které zemřou před dosažením důchodového věku, budou rozdělena mezi ostatní pojištěné osoby stejné generace. Pro osoby v produktivním věku (59 let a mladší) není tento „pozůstalostní bonus“ redukován, pro osoby 60leté a starší je upraven faktorem založeným na naději dožití. Administrativní náklady na pojištění budou odečítány z individuálních účtů. Tato redukce bude zaváděna postupně. Z aktiv na individuálních účtech bylo v roce 2001 odečteno 60 % administrativních nákladů, každý následující rok bude redukce zvýšena o 2 procentní body. Od roku 2021 budou aktiva snižována o 100 % administrativních nákladů.

Pomyslný kapitál na individuálním důchodovém účtu



Výše důchodu

Důchody v systému NDC jsou vypočítány vydělením naakumulovaných aktiv na individuálním důchodovém účtu faktorem anuity, který v případě švédského systému zahrnuje naději dožití bez rozdílu pohlaví („unisex“), vypočtenou za muže i ženy dohromady ve věku odchodu do důchodu a výnosovou míru 1,6 % („norma“). Tato norma představuje předpokládanou míru růstu reálných průměrných příjmů.

Zahrnutí normy do výpočtu anuity znamená, že počáteční důchod je vyšší než při výpočtu pouze podle naděje dožití ve věku odchodu do důchodu (tab. 2). Výše důchodu ovšem není fixní, protože dávky jsou indexovány podle vývoje spotřebitelských cen a podle odchylky reálného růstu od normy 1,6 %. Alternativou k tomuto způsobu určení důchodu je dělení naakumulovaných aktiv nadějí dožití a následná indexace důchodu podle vývoje mezd. Počáteční důchod by byl v tomto případě nižší, ale rostl by rychleji. Způsob, který byl zvolen v případě švédské důchodové reformy, vede oproti této alternativě k časové redistribuci příjmů směrem do současnosti, což je v souladu s předpokladem pozitivní časové preference, tj. že lidé mají raději více peněz dnes než později.

T a b u l k a 2 Počáteční výše důchodu ze systému NDC, případ s normou 1,6 % a bez ní

věk odchodu do důchodu	velikost použitého faktoru anuity		míra náhrady podle použitého faktoru anuity (% příjmů před odchodem do důchodu)	
	pouze naděje dožití	naděje dožití a výnosová míra 1,6 %	pouze naděje dožití	naděje dožití a výnosová míra 1,6 %
61	24,24	19,69	26	32
62	23,41	19,14	27	33
63	22,59	18,58	29	35
64	21,78	18,02	31	37
65	20,97	17,45	33	39
66	20,16	16,88	35	42
67	19,36	16,30	37	44

Poznámka: Pro osobu narozenou v roce 1975, která pracovala od 22 let (počáteční příjem 27 061 SEK, tj. cca 2 921 € [pozn. 4]) s 2% ročním růstem osobních příjmů; příspěvková sazba 16 %; naděje dožití podle prognózy švédského statistického úřadu.

Pramen: Palmer, 2001 a výpočet autorky.

Norma 1,6 % je zahrnuta v zákoně a nepředpokládá se, že by se měla měnit. Její výše i způsob indexace důchodů vykrytalizovaly na počátku reformního procesu z diskuze o tom, jaký růst reálných příjmů je dostatečný k udržení finanční stability původního systému

(2 %). Při rozhodování o stanovení normy sehrál úlohu také fakt, že při daném způsobu indexace by příliš vysoká norma mohla zapříčinit častou redukci důchodů.

Naděje dožití ve věku odchodu do důchodu zahrnutá do faktoru anuity je pro každou generaci stanovena zvlášť. Jakmile určitá generace dosáhne věku 65 let, jsou pro ni vypočítány úmrtnostní tabulky podle statistiky úmrtnosti 65letých a starších osob za posledních pět let. Takto určené naděje dožití (a tím také faktory anuity) jsou pak pro danou generaci zafixovány. Pro osoby odcházející do důchodu před 65. rokem věku jsou počítány předběžné úmrtnostní tabulky. Jakmile dosáhnou tito důchodci 65 let, budou jejich penze přepočítány podle finálních koeficientů.

Indexace důchodů

Důchody jsou přizpůsobovány podle inflace a odchylky růstu reálných průměrných příjmů (viz pozn. 3) od normy 1,6 %. Při růstu vyšším než 1,6 % reálná hodnota důchodů stoupne a naopak při růstu příjmů nižším než 1,6 % klesne (tab. 3). Za určitých podmínek (nízká inflace a pomalý či záporný růst příjmů) by při zvoleném způsobu indexace měla poklesnout dokonce i absolutní hodnota důchodů.

T a b u l k a 3 Indexace důchodů

	růst průměrných příjmů		
	stejný jako norma	menší než norma	větší než norma
růst reálných příjmů (v %)	1,6	0,5	2,5
odchylka od růstu 1,6 %	0,0	-1,1	0,9
inflace (v %)	2,0	2,0	2,0
indexace důchodů (v %)	2,0	0,9	2,9

Pramen: Sundén, 2000.

V případě, že se důchodový systém dostane do finanční nerovnováhy, dojde ke spuštění tzv. „automatického vyrovnávacího mechanismu“ (podkapitola 4.2.2) a tím k dalšímu přizpůsobení důchodů.

Flexibilní důchodový věk

Je dána pouze minimální věková hranice pro odchod do důchodu 61 let. Zákonem není stanoven žádný horní věkový limit.

Věk odchodu do důchodu může být nicméně upraven kolektivní smlouvou nebo soukromými smlouvami a byl takto stanoven pro většinu švédských zaměstnanců nejčastěji na 65 let. Právní úprava platná od 1.9. 2001 dává pracujícím právo, nikoliv však povinnost, pokračovat v zaměstnání až do 67 let věku. Smlouvy obsahující závazek odejít do důchodu dříve, budou prohlášeny za neplatné, pokud nevyprší do konce roku 2002, a v budoucnosti se již nesmějí uzavírat.

Částečné důchody a souběh důchodu s příjmem z výdělečné činnosti

Kdykoliv po dosažení 61 let věku může být pobírán plný nebo částečný (25 %, 50 %, 75 %) důchod ze systému NDC a/nebo FDC. Dávka může být kombinována s příjmem z výdělečné činnosti. Z výdělku je placeno pojistné, které vždy zvyšuje zůstatek na individuálních účtech. Osoba, která pobírá částečný důchod a/nebo kombinuje důchod s příjmem z výdělečné činnosti, bude mít důchod přepočítán podle nového zůstatku na individuálním účtu při odchodu do trvalého důchodu.

Zdanění

Príspevky jsou odečitatelné ze základu pro výpočet daně. Dávky podléhají dani z příjmu.

3.4 Invalidní a pozůstalostní důchody

Nový systém se vztahuje pouze na dávky starobního důchodu. Invalidní a pozůstalostní důchody, které byly součástí původního systému, jsou vyčleněny mimo.

V rámci reformy důchodového zabezpečení se invalidní důchody stávají součástí systému zdravotního pojištění. K 1.1. 2003 nahradí invalidní důchody vyrovnávací dávka. Invalidní osobám ve věku 19-29 let bude vyplácena časově omezená – vždy je stanovena maximálně na dobu tří let – vyrovnávací dávka, která má podpořit jejich ekonomickou aktivitu. Dávka bude mít dvě části, první jednotnou, založenou pouze na trvalém pobytu, druhou odvozenou od příjmů. Osoby ve věku 30-64 budou mít nárok na nemocenskou vyrovnávací dávku, rovněž tvořenou dvěma složkami.

V původním systému dostávaly důchod ze sociálního pojištění pouze vdovy. Vdovci měli nárok na důchod ze systému zaměstnaneckého pojištění, které ve Švédsku pokrývá téměř všechny zaměstnance. Reforma veřejného systému proběhla již v roce 1990, kdy byly s určitými přechodnými pravidly vdovské důchody zrušeny. Byly nahrazeny tzv. přizpůsobovacími důchody, které jsou vypláceny mužům i ženám. Přechodná ustanovení nicméně vedla k tomu, že počet žen pobírajících vdovské důchody ze schématu ATP v průběhu 90. let rostl. Naopak počet žen pobírajících vdovské důchody odvozené od základní penze klesal, protože v tomto případě jde od roku 1997 o testovanou dávku a nárok na tento důchod je ztracen, jakmile vdova odejde sama do důchodu.

Současná úprava pozůstalostních důchodů pro dospělé zahrnuje tyto typy dávek:

- přizpůsobovací důchod – pozůstalí partneři mají nárok na přizpůsobovací důchod, pokud jsou mladší 65 let a žili se zemřelým po dobu minimálně pěti let před úmrtím nebo pečují o dítě do 12 let věku. Důchod je vyplácen šest měsíců. Výše důchodu je stanovena jako 40 % skutečného nebo hypotetického starobního důchodu zemřelého. V případě, že dítě dostává sirotčí důchod, je pozůstalostní důchod rodiče snížen na 20 % důchodu zemřelého.
- rozšířený přizpůsobovací důchod – důchod je vyplácen do 12 let dítěte.
- speciální pozůstalostní důchod – pokud má pozůstalý sníženou schopnost výdělků.
- vdovský důchod – vyplácen podle přechodných pravidel ženám, jejichž manželé zemřeli před rokem 1990.

Děti mají v případě úmrtí jednoho nebo obou rodičů nárok na sirotčí důchod. Důchod je dítěti vyplácen do dosažení 18 let věku, v případě studia do 20 let věku. Pro první dítě je výše důchodu stanovena jako 30 % starobního důchodu zemřelého rodiče, každé další dítě obdrží 20 % (až do hranice 100 %).

V roce 1999 byl zaveden příspěvek na pozůstalostní důchody ve výši 1,7 % započitatelných příjmů, který by měl financovat všechny pozůstalostní důchody včetně administrativních nákladů.

3.5 Financování

Nový důchodový systém se vztahuje pouze na starobní důchody. Invalidní důchody jsou od roku 1999 součástí systému zdravotního pojištění; financování pozůstalostních důchodů je pokryto od roku 1999 nově zavedeným příspěvkem ve výši 1,7 %.

Pojistné na důchodové zabezpečení je placeno z výdělečných příjmů nad nezdanitelným minimem. V roce 2000 zaměstnavatel a OSVČ přispívali 10,21 %. Navíc všechny zaměstnané osoby platily všeobecný penzijní příspěvek ve výši 7 % z příjmů do stanoveného stropu (7,5násobek příjmové základní částky). Rozdíl mezi sazbou 18,5 %, která je uváděna jako částka připisovaná na individuální účty a pojistnou sazbou 17,21 %, spočívá v tom, že příspěvky jsou odváděny z hrubých příjmů, zatímco sazba 18,5 % se vztahuje na příjmy po odečtení pojistné sazby 7 %.

Zaručený důchod, příspěvky za započitatelné částky (jejichž výše je specifikována v podkapitole 3.3) a částečně příspěvky z dávek sociálního zabezpečení (ve výši příspěvkové sazby zaměstnavatele) jsou financovány státem. Ve Švédsku jsou výdaje na zaručený důchod odhadovány na 2 % HDP, postupně by se měly snižovat, pokud zůstane zachována indexace minimálního důchodu podle vývoje inflace. Spíše však lze očekávat, že hranice zaručeného důchodu bude nakonec vlivem politických tlaků valorizována rychleji, než jaký bude růst cen a náklady na zaručené důchody budou vyšší než předpokládaly reformní scénáře [Palmer, 1999].

T a b u l k a 4 Příjmy a výdaje nového důchodového systému (starobní důchody)

sazba 17,21 %, kde 7 procentních bodů platí zaměstnanec z hrubých příjmů do výše 7,5násobku příjmové základní částky; 10,21 procentních bodů zaměstnavatel - bez stropu na příjmy

	příjmy	výdaje
státní rozpočet	příspěvky placené z příjmů nad stropem, minus 2,5 % započitatelných příjmů, která plynou do fondů II.pilíře	zaručený starobní důchod, nepříspěvkové doby
I. pilíř	7 % + 10,21 % z příjmů do výše stropu, minus 2,5 % započitatelných příjmů, která plynou do fondů II.pilíře	starobní NDC důchod
II. pilíř	2,5 % započitatelných příjmů, přeměřovaná z příspěvků placených zaměstnavatelem	důchody z naakumulovaného kapitálu ve fondech

3.6 Přejídné období a technicko-administrativní aspekty zavádění nového systému

Nový systém je zaváděn postupně a plně se bude týkat až generace 1954. Osoby narozené v roce 1937 nebo dříve mají důchody určeny podle původního systému ATP. Základní důchod byl zrušen a od roku 2001 nahrazen novým zaručeným důchodem pro přechodné období. Generace 1938-1953 obdrží penze určené z části podle původních pravidel a z části podle nových pravidel: pro osoby narozené v roce 1938 je 16/20 důchodu odvozeno podle původních pravidel, 4/20 podle nových; pro generaci 1939 činí tyto podíly 15/20 a 5/20 atd., pro generaci 1953 1/20 a 19/20. Pokud budou mít příslušníci přechodných generací příjem ještě po 64 letech věku, důchodové nároky vyplývající z tohoto příjmu budou odvozeny pouze podle pravidel nového systému. Od roku 2002 budou všechny důchody (tj. včetně důchodů přiznaných před reformou z roku 1998) indexovány podle vývoje příjmů, tj. podle změny nominálních průměrných příjmů zmenšené o 1,6 procentních bodů.

Při přechodu k novému systému využívá Švédsko výhody existence elektronizovaných záznamů o příjmech od roku 1960. Na základě těchto údajů byly v roce 1998 zavedeny individuální účty pro všechny osoby, na které se vztahují nová pravidla. Pro určení zůstatku na účtech NDC byla použita příspěvková sazba 18,5 % až do roku 1994, než byl zaveden druhý pilíř a sazba 16 % pro roky následující. Započitatelný příjem pro období 1960-1998 byl přepočítán podle záznamů o důchodových bodech v systému ATP. Strop pro tyto příjmy je určen pro roky 1960-1994 jako 7,5násobek základní částky, pro období 1995-1998 jako 7,5násobek vyšší základní částky. Podobně byly učeny důchodové nároky pro příjemce invalidních důchodů. Retrospektivně od roku 1960 budou rovněž určeny důchodové nároky za období péče o dítě, a to podle pravidel nového systému. Pro roky 1995-1998 budou vypočítány důchodové nároky za období vojenské služby a za dobu studia.

Implementace nového důchodového systému začala již v roce 1995 vytvořením blokováných účtů pro příspěvky odváděné do fondů (2 % příjmů pro období 1995-1998, 2,5 % v roce 1999). Pojištěnci si mohli poprvé vybrat fondy na podzim roku 2000. Toto roční zpoždění bylo způsobeno zaváděním nových informačních technologií.

Po převedení informací ze starého do formátu nového systému byly v roce 1999 všem účastníkům rozeslány výpisy z účtů. Výpisy jsou rozesílány každoročně a obsahují záznamy o změně salda na pomyslných a fondových účtech oproti předchozímu roku a prognózu budoucí výše důchodu.

První dávky ze systému NDC byly vyplaceny v roce 2001 člověku, který se narodil v roce 1938 a do důchodu odešel v 63 letech. První početnější vlnu novodůchodců s nárokem na důchod z nového systému lze očekávat v roce 2003 za předpokladu, že Švédové budou i nadále nejčastěji odcházet do důchodu v 65 letech.

4. Finanční rovnováha reformovaného systému

Penzijní reforma provedená ve Švédsku znamená podstatné snížení nákladů na starobní důchody již v první polovině 21. století a zavedení z dlouhodobého hlediska finančně stabilního systému.

4.1. Prognóza finančních dopadů důchodové reformy

Podle projekcí povede reforma k významnému poklesu nákladů na financování důchodového systému. Výpočty uvedené v tabulce 5 [Palmer, 2001b] jsou založeny na příspěvkové sazbě 18,5 % a předpokladu, že systém FDC přináší stejné výnosy jako systém NDC. Zahrnují také náklady na garanci v novém systému. Strop pro vyměřovací základ v původním systému je indexován podle růstu reálných příjmů, aby oba systémy byly srovnatelné.

T a b u l k a 5 Příspěvková sazba nutná k dosažení finanční rovnováhy systému bez rezervního fondu

	2000	2020	2040	2060
starý systém				
1% růst reálných mezd	16	24,1	28,7	29,8
2% růst reálných mezd	16	20,6	22,5	22,9
nový systém – indexace podle průměrné mzdy				
1% růst reálných mezd	16	19,5	19,9	20
2% růst reálných mezd	16	18,8	19,4	19,6
nový systém – indexace podle celkového objemu mezd				
1% růst reálných mezd	16	19,5	19,3	19,1
2% růst reálných mezd	16	18,9	18,8	18,8

Pramen: Palmer, 2001b.

Původní systém by byl finančně neudržitelný zejména při růstu reálných mezd nižším než 2 %. Při 1% růstu by náklady na důchody, včetně nákladů na garanci, vzrostly o polovinu: z 16 % na více než 24 % v roce 2020. První model nového systému uvedený v tabulce 5 reflektuje současný způsob indexace, druhá možnost (indexace podle vývoje mzdové báze) by odpovídala zahrnutí vyrovnávacího indexu pro celé období prognózy. Tento index bude ovšem ve skutečnosti použit pouze za určitých podmínek (viz podkapitola 4.2). Nový systém je blíže hodnotě příspěvkové sazby 18,5 % než systém původní, část rozdílu mezi skutečnou a rovnovážnou příspěvkovou sazbou uvedenou v tabulce přitom vyplývá z nákladů na garanci, které budou hrazeny ze státního rozpočtu. Odhady celkových nákladů

státního rozpočtu na financování zaručeného důchodu a nepříspěvkových dob švédské zdroje neuvádějí.

Finanční rovnováha reformovaného důchodového systému bude ovlivněna poměrně dlouhým přechodným obdobím. Osoby narozené v roce 1938 či později obdrží dávky z části nebo zcela vyplývající z nového systému. Postupná implementace systémů NDC a FDC, kde jsou dávky odvozeny od celoživotních příjmů, závislé na naději dožití a přizpůsobovány podle odchylky růstu nominálních mezd od normy růstu 1,6 %, snižuje výdaje. Způsobem indexace se reforma dotkne také důchodů osob narozených před rokem 1938. Rovněž tyto důchody budou totiž indexovány podle odchylky růstu průměrných příjmů od normy 1,6 %. V případě nepříznivého ekonomického vývoje bude nárůst těchto důchodů zpomalen (oproti původní indexaci pouze podle inflace) a sníží výdaje systému. Naopak růst přesahující 1,6 % povede k indexaci podle vývoje cen plus částečně podle vývoje reálných mezd, která pokles celkových nákladů vyplývající z reformy poněkud zpomalí. Přechodné období ovšem představuje zdroj finanční nestability ve středně dlouhém období, a to ze dvou důvodů. Za prvé, důchody přiznané podle původních pravidel, včetně poměrných částí důchodů generací 1938-1953, nereflektují rostoucí naději dožití. Za druhé, stárnutí početně silných generací narozených ve 40. letech, jejichž důchody budou z části vypočítány podle pravidla 15/30, bude znamenat zvýšení nákladů. Tyto náklady by však v principu měly být pokryty rezervami, které byly do nového systému převedeny ze systému původního.

4.2 Finanční rovnováha systému NDC

Politická vůle zachovat stabilní poměr průměrného důchodu a průměrné mzdy, která se prosadila při tvorbě švédské důchodové reformy, vedla k rozhodnutí indexovat pomyslný kapitál na individuálních účtech i důchody podle vývoje průměrné mzdy na jednoho příspěvatele a nikoliv podle vývoje příspěvkové báze. Při poklesu počtu pracujících vede tento způsob indexace k deficitu systému NDC. Naděje dožití každé generace zahrnutá do faktoru anuity je určena na základě statistiky úmrtnosti starších věkových skupin z několika posledních let, nikoliv z prognózy generační úmrtnosti. Při zlepšování úmrtnostních poměrů je proto tento odhad naděje dožití podhodnocen. Takto nastavený systém NDC není plně finančně stabilní, ve Švédsku však existují dva druhy pojistek proti vytváření deficitu důchodového systému: rezervy a tzv. automatický vyrovnávací mechanismus.

Nárazníkový fond

V souvislosti se zavedením systému ATP v roce 1960 byl ke správě aktiv získaných z příspěvků na důchodové pojištění založen Švédský národní penzijní fond (*AP fond*). Motivem bylo udržení dobré úrovně národních úspor a vytvoření nárazníku pro případ, že by penzijní výdaje převyšovaly výši zaplacených příspěvků. Řízení nárazníkové funkce bylo rozděleno mezi několik nezávislých fondových rad. K 1. 5. 2000 byl AP fond reorganizován a čtyřem novým nárazníkovým AP fondům (1.- 4. AP fond) byla určena volnější investiční pravidla. Šestému AP fondu zůstala pravidla nezměněna, Sedmý AP fond spravuje příspěvky do 2. pilíře.

Rezervy, které byly nashromážděny v původním průběžně financovaném systému, byly převedeny do systému nového a měly by pokrýt náklady spojené s nepravidelnostmi ve věkové struktuře obyvatelstva (jde o tzv. demografický nárazníkový fond) a řešit také ostatní problémy praktického uspořádání systému. Zhruba 1/3 peněz z tohoto fondu byla v letech 1999-2001 převedena do státního rozpočtu jako kompenzace za počáteční nárůst nákladů spojený s přechodem některých programů na financování ze všeobecných daňových příjmů (zaručený důchod, invalidní a pozůstalostní důchody, penzijní nároky vyplývající z péče o dítě či vojenské služby). Počáteční velikost nárazníkového fondu systému NDC (asi 21 %

švédského HDP v roce 2000 [Palmer, 2001a]) a tedy i objem transferů do státního rozpočtu byly stanoveny tak, aby při určitém scénáři budoucího vývoje nemuselo v jakémkoliv roce v období 2001-2050 dojít ke spuštění automatického vyrovnávacího mechanismu. Tento scénář budoucího vývoje vycházel z demografické prognózy švédského statistického úřadu, z předpokladu zachování současné struktury příjmů podle věku, 2% ročního růstu průměrného příjmu a výnosu nárazníkového fondu 3,25 % [Settergren, 2001c].

Automatický vyrovnávací mechanismus

V roce 2001 byla přijata právní úprava tzv. automatického vyrovnávacího mechanismu. Tento mechanismus řeší většinu potenciálních rizik a zajišťuje finanční stabilitu reformovaného průběžně financovaného systému. Mezi tato rizika patří například změny v úmrtnosti (které nejsou plně zohledněny ve faktoru anuity), velikosti pracovní síly (které nejsou zohledněny ve způsobu indexace aktiv na individuálních účtech a důchodů) či míře výnosnosti nárazníkového fondu.

Automatický vyrovnávací mechanismus je součástí legislativy upravující indexaci důchodů a pomyslného kapitálu na individuálních účtech. Je založen na porovnání aktiv a pasiv systému NDC. Každoročně je počítán tzv. vyrovnávací poměr:

$$\text{vyrovnávací poměr} = \frac{\text{příspěvková aktiva} + \text{tržní hodnota nárazníkového fondu}}{\text{důchodová pasiva}}$$

Pokud vyrovnávací poměr klesne pod 1, je spuštěn automatický vyrovnávací mechanismus. Důchody a pomyslný důchodový kapitál jsou v takovém případě indexovány podle vývoje *vyrovnávacího indexu*. Vyrovnávací index je součinem indexu průměrných příjmů a vyrovnávacího poměru. To znamená, že je-li vyrovnávací poměr menší než 1, rostou důchody a důchodový kapitál pomaleji než průměrné příjmy. Pokud vyrovnávací poměr přesáhne hodnotu 1 v období, kdy je spuštěn automatický vyrovnávací mechanismus, pokračuje indexace podle vyrovnávacího indexu. V tomto případě rostou důchody i kapitál rychleji než průměrné příjmy. Jakmile opět vyrovnávací index dosáhne stejné úrovně jako index průměrných příjmů, probíhá další indexace pouze podle vývoje průměrných příjmů.

Ocenění aktiv a pasiv pro výpočet vyrovnávacího poměru vychází pouze z historických údajů (tj. nikoliv z prognóz) a využívá nového konceptu tzv. *dooby obratu* (*turnover duration*). Střední doba obratu je součtem průměrné doby platby do systému (*pay-in duration*) a průměrné doby pobírání důchodu ze systému (*pay-out duration*) [pozn. 5]. Aktiva systému vyplývající z příspěvků jsou rovna součinu příspěvků a dooby obratu. Příspěvky vynásobené dobou obratu indikují, jak velké závazky mohou být financovány z příspěvků při zachování struktury příjmů a úmrtnosti podle věku daného období. Hodnota všech aktiv systému je dána hodnotou příspěvkových aktiv navýšenou o tržní hodnotu rezerv v nárazníkovém fondu. Hodnota skutečných pasiv je součtem závazků „ekonomicky aktivním“ osobám a důchodcům [pozn. 6 a 7].

Pro většinu analyzovaných scénářů budoucího vývoje vyrovnávací mechanismus zaručuje, že nárazníkový fond nebude vyčerpán. Pro některé scénáře nárazníkový fond bude vyčerpán, ovšem nikdy nebude vykazovat výrazný dlouhodobý deficit. V případě krátkodobých deficitů nárazníkového fondu mohou fondy financovat závazky prostřednictvím půjček [Settergren, 2001a].

5. Zhodnocení švédské důchodové reformy

Reformní proces byl ve Švédsku poměrně dlouhodobou záležitostí. Analýza RFV již na začátku 80. let upozornila na možnost finanční neudržitelnosti důchodového systému a zejména na závislost systému na dobrém ekonomickém růstu. Hospodářská recese přispěla k tomu, že již v roce 1984 byla ustanovena Důchodová komise. Ta navrhla reformu pozůstalostních důchodů, ale nepočítala s žádnou změnou systému starobních důchodů. Zpráva komise však pomohla rozpoutat seriózní diskusi o reformě. Nová pracovní skupina složená ze zástupců všech parlamentních stran vypracovala v letech 1992-1994 návrh na radikální důchodovou reformu. Kontinuita reformního úsilí byla zajištěna i po změně vlády v roce 1996 [Palmer, 2001a].

Švédská důchodová reforma byla výsledkem společné diskuse parlamentních stran a celospolečenského konsenzu. Její příprava byla také významně ovlivněna ekonomickým vývojem. Hospodářské krize z roku 1981 a z let 1991-1993 vedly k přijetí opatření snižujících výdaje na důchody. Široká veřejnost tak postupně ztratila důvěru ve starý systém, což umožnilo provedení reformy [Scherman, 1999].

Finanční stability dosáhne reformovaný systém již v příštích 20 letech, a to především vlivem indexace důchodů podle vývoje průměrných příjmů s normou 1,6 %. Systém NDC váže výši důchodů na vývoj naděje dožití, výkyvy v počtech přispívajících a důchodců by měl pokrýt rezervní fond. Případné další zdroje finanční nerovnováhy řeší automatický vyrovnávací mechanismus. Tento prvek důchodového systému však může podle názoru některých autorů znamenat vyšší politické riziko, neboť další snižování důchodů se může ukázat jako politicky neprůchodné [Sundén, 2000]. Palmer [2000] uvádí, že takový přizpůsobovací mechanismus znamená, že politici se rozhodli na jedné straně zaručit štedré důchody přechodným generacím, na druhé straně však zavedli index, který pravděpodobně postupně jejich důchodové dávky sníží.

Stability mohlo být v původním dávkově definovaném systému dosaženo úpravami několika parametrů, návrhy na takovou reformu však byly odmítnuty. Švédsko se rozhodlo pro nové paradigma, přechod k systému NDC. Takový přístup lze hodnotit různým způsobem. Podle Schermana [1999] se systémová změna prosazuje snadněji, protože „skrývá“ změny potřebné k udržení finanční rovnováhy: vazbou výše důchodu na naději dožití může být zvýšení důchodového věku označováno za svobodnou volbu a zavedení flexibility; zásadní změna formule pro výpočet důchodu a způsobu indexace neumožňuje jednoduché srovnání náhradových měr mezi původním a novým systémem. V novém systému je nicméně oddělena sociální politika od sociálního pojištění a intragenerační přerozdělování příjmů je transparentnější. Redistribuce je zajištěna především existencí garantované penze hrazené z běžných daňových příjmů a zápočtem některých nepřispěvkových dob, krytých opět transferem ze státního rozpočtu [Palmer, 2001a]. Částečně ovšem zůstává redistribuce v systému zachována tím, že dávky jsou odvozeny od příjmů do určité výše, ovšem příspěvky zaměstnavatelů jsou z příjmů v plné výši.

V původním systému (včetně důchodů ze zaměstnaneckých schémat) dosahovala míra náhrady příjmů 65-75 %, v závislosti na míře růstu osobních příjmů 15 let před odchodem do důchodu. V novém systému by za stejných předpokladů jako v tabulce 2 a při výnosové míře v II. a III. pilíři okolo 5 % mohlo být dosaženo náhradové míry 70 % v 65 letech [Palmer, 2001a].

Zavedení těsnější vazby mezi příspěvkem a dávkami snižuje distorze na trhu práce a odstraňuje finanční pobídky k časnému odchodu do důchodu. Výsledky některých studií nicméně ukazují, že zvýšení redukce důchodů nemusí vést ke zvýšení skutečného věku odchodu do důchodu. Minimální důchodový věk byl ve Švédsku stanoven na 61 let. Při

rostoucí naději dožití jej bude potřeba zvýšit, aby se předešlo předčasným důchodům s dávkou, která nezajistí adekvátní příjem ve stáří [Palmer, 2000 a 2002].

III. Itálie

1. Původní systém důchodového zabezpečení –základní charakteristika

Původní veřejný systém důchodového zabezpečení byl průběžně financovaný a dávkově definovaný. Před reformami z let 1992 a 1995 se výrazně lišily důchodové nároky pro zaměstnance veřejného sektoru, soukromého sektoru a OSVČ (tab. 6).

T a b u l k a 6 Důchodový systém před reformou v roce 1992: plná penze

	zaměstnanci veřejného sektoru	zaměstnanci soukromého sektoru	OSVČ
důchodový věk	65	60 muži 55 ženy	65 muži 60 ženy
minimální počet let přispívání	15	15	15
dávka	2 % z posledního měsíčního platu za každý rok přispívání	2 % z průměrného platu za posledních 5 let za každý rok přispívání	2 % z průměrného příjmu za posledních 10 let za každý rok přispívání
indexace důchodů	mzdový růst	mzdový růst	inflace
nárok na předčasný důchod, minimální počet let přispívání	20 pro muže (25 let pro zaměstnance regionálních institucí) 15 pro ženy s dětmi (resp. 20)	35	35

Pramen: OECD, 2000.

Obecně byly důchody zaměstnanců soukromého sektoru odvozeny od výdělků za posledních 5 let, přičemž skutečné hrubé příjmy se přepočítávaly na reálné pomocí indexu spotřebitelských cen. Míra náhrady dosahovala v maximu 80 % příjmů započitatelných do důchodu [OECD, 2000]. Při odkladu odchodu do důchodu se roky nad 40 let přispívání do výpočtu důchodu nezahrnovaly. OSVČ dostávaly nižší důchody (založeny na 10 letech příjmů), ale platily také podstatně nižší příspěvky. Dávky zaměstnanců veřejného sektoru byly počítány pouze podle posledního platu. Klíčovým a velmi nákladným rysem italského důchodového systému byla možnost odejít do důchodu s plnou penzí po určité době placení příspěvků bez ohledu na věk. Kvůli možnosti předčasného odchodu do důchodu nebyl často normální důchodový věk významný. Systém byl financován z příspěvků zaměstnanců i zaměstnavatelů, v roce 1991 činila sazba asi 26,4 %.

V roce 1992 byla schválena první parametrická reforma (tzv. *Amatova reforma*), jejímž cílem bylo zajistit okamžitou finanční stabilitu důchodového systému snížením výdajů. Základním prvkem s okamžitým dopadem na náklady bylo zavedení indexace důchodů podle inflace místo podle vývoje mezd. Reforma zahrnovala také následující změny. Normální věk odchodu do důchodu pro zaměstnance soukromého sektoru byl během desetiletého přechodného období zvednut z 60 let pro muže a 55 let pro ženy na 65 a 60 let. Minimální doba pojištění pro nárok na plný důchod byla postupně zvyšována z 15 na 20 let. Bylo prodlouženo referenční období příjmů pro určení výpočtového základu u zaměstnanců soukromého sektoru z 5 na 10 let (rovněž během deseti let) a u pracujících, kteří nedosáhli v roce 1992 15 let příspěvků, na celé produktivní období. Minulé nominální příjmy byly převedeny na reálné částky pomocí sazby, která se vypočítala jako růst indexu životních nákladů plus 1 % za rok. Reforma také vyrovnala rozdíly v pravidlech pro předčasný odchod do důchodu mezi jednotlivými programy tím, že minimální počet let, po které musí

zaměstnanci veřejného sektoru odvádět příspěvky, aby měli nárok na předčasný důchod, se postupně zvyšoval na 35 let.

2. Důvody důchodové reformy

2.1 Výchozí ekonomická a demografická situace

Itálie je zemí s relativně nízkým podílem zaměstnaných v populaci produktivního věku. Ten je dán vysokou mírou nezaměstnanosti přesahující 11 % (průměr za země EU v roce 1999: 9,1 %, OECD 6,8 %) a menší mírou participace na trhu práce (průměr za země EU v roce 1999: 69,1 %, OECD 70,2 %). Ve srovnání s ostatními státy OECD je nízká především míra ekonomické aktivity žen a starších osob ve věku 55-64 let [OECD, 2000].

T a b u l k a 7 Ekonomický vývoj v letech 1990-1999

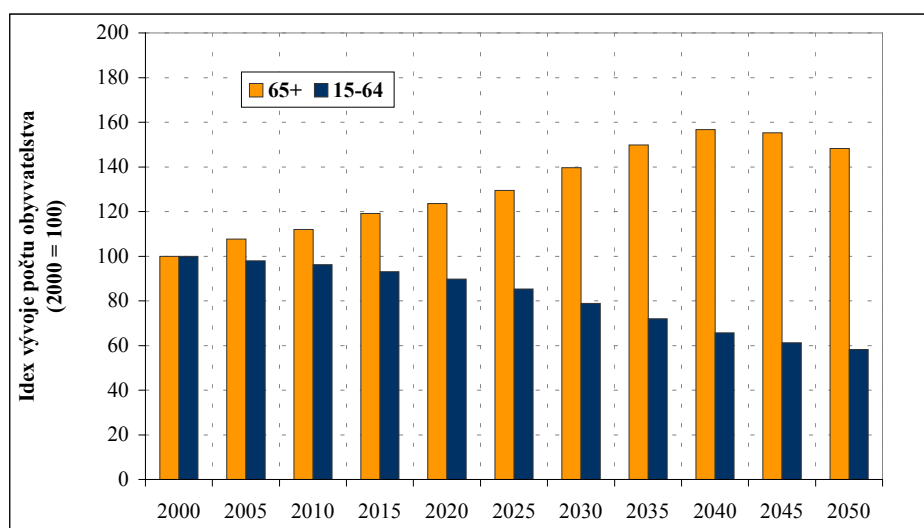
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
růst reálného HDP (v %)	2,0	1,4	0,8	-0,9	2,2	2,9	1,1	2,0	1,8	1,6
míra nezaměstnanosti (v %)	9,0	8,6	8,9	10,2	11,2	11,6	11,7	11,7	11,8	11,4
míra inflace (v %)	6,5	6,3	5,3	4,6	4,1	5,2	4,0	2,0	2,0	1,6
míra ekonomické aktivity (v %)	59,6	59,5	59,0	57,9	57,4	57,4	57,7	58,0	58,8	59,3

Poznámka: nezaměstnanost podle definice ILO.

Pramen: OECD Economic Outlook No. 70.

Věková struktura obyvatelstva Itálie je charakteristická zúženou základnou. Nízké zastoupení dětské složky v populaci bylo vyvoláno zejména hlubokým poklesem intenzity plodnosti od poloviny 70. let. V současné době má Itálie jednu z nejnižších hladin úhrnné plodnosti a zároveň jednu z nejvyšších nadějí dožití ve věku 65 let v Evropě [Istat, 2002 <http://demo.istat.it/>]

G r a f 2 Vývoj počtu obyvatelstva ve věkové skupině 65+ a 15-64, 2000-2050



Poznámka: střední varianta prognózy.

Pramen: World Population Prospects, The 2000 Revision, Vol. II.

Předpokládaný pokračující pokles počtu narozených a snižování intenzity úmrtnosti povedou k rychlému stárnutí italské populace: zastoupení osob ve věku 65 let a vyšším v populaci by podle prognózy OSN mělo stoupnout z 18 % v roce 2000 na 28-29 % v roce

2030 a 34-39 % v roce 2050. Index závislosti by měl plynule růst z 27 osob ve věku 65 a více let na 100 osob ve věkové skupině 15-64 let v roce 2000 až na 64-67 v roce 2050. Podobné vývojové tendence předpokládá rovněž prognóza Italského statistického úřadu (viz pozn.2).

2.2 Důvody a cíle důchodové reformy

Italský důchodový systém se ocitl na pokraji krize již na počátku 90. let [Brugiavini, Fornero, 1999]. Vláda proto přistoupila v 90. letech hned ke dvěma velkým reformám důchodového systému. První byla schválena v roce 1992 (Amatova reforma) a druhá v roce 1995 (tzv. *Diniho reforma*).

Původní veřejný důchodový systém byl velmi štědrý, poskytoval jednu z nejvyšších hrubých náhradových měr v zemích OECD [OECD, 2000], indexaci důchodů podle vývoje mezd a možnost odcházet do důchodu s plnou penzí velmi brzy. Průměrný věk odchodu do důchodu činil v roce 1995 60,6 let pro muže a 57,2 let pro ženy [Blöndal, Scarpetta, 1998]. Důchody tvořily největší část výdajů na sociální zabezpečení (61,5 % v roce 1994) na úkor jiných dávek (zejména podpor v nezaměstnanosti a daňového zvýhodnění rodin) [Brugiavini, Fornero, 1999].

Charakteristický byl vysoký stupeň redistribuce, který byl výsledkem koexistence mnoha různých důchodových schémat. Srovnání dávek a příspěvků ve všech stávajících programech ukázalo, že existovaly značné, až 50% rozdíly v míře návratnosti [Franco, 2000]. Zvýhodnění byli především zaměstnanci veřejného sektoru a osoby s krátkou dynamickou pracovní kariérou. Penzijní systém se stal podle některých autorů „džunglí“, zdrojem privilegií a diskriminace [The Pension Reform Law; Hamann, 1997].

Finanční nerovnováha se již v průběhu 90. let projevovala deficitem mezi vyplacenými důchodovými dávkami a vybraným pojistným. V roce 1990 přesahovaly výdaje na důchody 15 % HDP a v dalších letech dále rostly (tab. 8). Podle odhadů měla příspěvková sazba v roce 1992 činit 35-42 %, aby bylo dosaženo vyrovnaného rozpočtu. Skutečná sazba ovšem byla mnohem nižší (26,4 % v roce 1991) [Brugiavini, 2002]. Tlak na snížení vládních výdajů byl dále posílen cílem splnit Maastrichtská kritéria. V roce 1992 se Itálie dostala do měnové krize, hrozila vysoká inflace, což rovněž ozřejmilo potřebu ozdravení veřejných financí. Bez reformy průběžně financovaného systému by štědré důchody v kombinaci s předpokládaným demografickým vývojem vedly k dalšímu ostrému nárůstu ve výdajích na důchody v první polovině 21. století.

T a b u l k a 8 Výdaje na důchody v % HDP, 1990-1997

druh důchodu	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
starobní	11,06	11,46	12,42	12,60	12,87	12,70	12,84	13,24
invalidní	1,66	1,58	1,63	1,71	1,72	1,58	1,56	1,46
pozůstalostní	2,44	2,5	2,67	2,75	2,70	2,63	2,8	2,86
celkem	15,16	15,54	16,72	17,06	17,29	16,91	17,20	17,56

Pramen: Pensions Expenditures over GDP for OECD Countries, 2001 <http://www.worldbank.org/pensions>

Amatova reforma se zaměřila především na okamžité i dlouhodobé snížení výdajů a započala také harmonizaci podmínek nároku na důchod mezi jednotlivými programy. Navzdory této reformě, která významně snížila budoucí závazky důchodového systému (asi o 1/4) [Franco, 2000], zůstávaly výhledy na finanční udržitelnost systému pesimistické. Cílem následující Diniho reformy bylo *stabilizovat podíl výdajů na důchody na HDP, zmenšit distorze na trhu práce a zavést spravedlivější systém* [The Pension Reform Law; Franco, 2000].

3. Reformovaný systém důchodového zabezpečení

Italská důchodová reforma spuštěná k 1.1.1996 provedla změnu průběžně financovaného pilíře a nezahrnovala na rozdíl od reformy ve Švédsku, Polsku a Lotyšsku zavedení povinného fondového pilíře. Jedním z jejích cílů byl nicméně i rozvoj doplňkových důchodových systémů.

3.1 Tři pilíře systému důchodového pojištění

První pilíř - veřejný systém

Povinný, průběžně financovaný veřejný systém důchodového zabezpečení je kombinací mnoha oddělených a nezávislých fondů. Povinné pojištění na stáří zahrnuje starobní, invalidní i pozůstalostní důchody.

Větší část populace je pojištěna u Národního úřadu sociálního zabezpečení (INPS - *Instituto Nazionale della Previdenza Sociale*). Největším fondem pod INPS je fond zaměstnanců soukromého sektoru (FPLD - *Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti*), který pokrývá přes 50 % důchodů a plátců pojištění. Zaměstnanci veřejného sektoru jsou pojištěni u samostatné instituce INPDAP - *Instituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica*. Ostatní schémata mimo INPS a INPDAP (např. lékaři, železničáři, svobodná povolání) představovala v roce 1997 asi 6 % plátců pojištění a 4 % důchodů [OECD, 2000]. Veřejnoprávní instituce provádějící důchodové pojištění mají řídicí autonomii, tj. stát je neřídí, pouze kontroluje jejich činnost a přijímá legislativu.

Druhý pilíř - doplňkové důchodové systémy

Doplňkové důchodové systémy jsou tvořeny dvěma typy fondů. Zaměstnavatelé a zaměstnanci mohou jednostranně nebo společně vytvářet uzavřené fondy pro pracující z určitých odvětví, firem nebo oblastí. Banky, pojišťovny a další finanční instituce mohou zavádět otevřené fondy, které jsou však někdy označovány jako součást 3. pilíře [např. *The Italian Private...*, 1999]. Pracující se ale mohou přihlásit do otevřeného fondu pouze v případě, že neexistuje uzavřený firemní nebo odvětvový fond. Kolektivní důchodové fondy jsou většinou fondově financované a nepovinné (pokud nenahrazují veřejný program, jako je tomu u zaměstnanců některých bank a finančních institucí).

Přestože se reforma z roku 1995 snažila 2. pilíř posílit, byl vývoj fondů doposud relativně pomalý. Mezi důvody nízké míry rozvinutosti doplňkových systémů patří zejména vysoká 33% příspěvková sazba do prvního pilíře a existence systému vyplácení odstupného z podnikových zdrojů (TFR - *Trattamento Fine Rapporto*). Pro zaměstnavatele představují prostředky na výplatu odstupného levný zdroj likvidity, a proto preferují odstupné před doplňkovým důchodovým pojištěním. Systém TFR je rovněž chápán jako efektivní nástroj podpory v nezaměstnanosti [Brugiavini, 2002; Samek, 2001]. Vláda proto nedávno zavedla vyšší daňové úlevy na příspěvky do fondů ve snaze zvýšit pobídky k účasti ve druhém pilíři.

Třetí pilíř - individuální soukromé připojištění

Třetí pilíř italské soustavy důchodového zabezpečení tvoří plně individuální soukromé pojištění. Zahrnuje širokou škálu produktů životního pojištění a je v Itálii chápán spíše jako alternativní způsob spoření než jako budoucí doplněk k důchodu [Paulli, Tagliabue, 2000].

3.2 Zaručený důchod

V původním systému existují dva druhy garantovaných dávek. Sociální důchody [pozn. 8] náležející od 65 let i osobám, které do systému nepřispívaly, a doplněk pro důchodce, jejichž penze nedosahuje minimální výše. Jde o příjmově testované dávky, které

jsou financovány ze státního rozpočtu. Pro osoby, na které se plně vztahuje systém NDC, budou tyto důchody nahrazeny sociálním příspěvkem (cca 333 € měsíčně v roce 2000), který náleží osobám s nízkými příjmy ve věku nejméně 65 let. Je indexován podle vývoje cen a rovněž financován z běžných daňových příjmů. Pro přiznání nároku na sociální příspěvek se vychází pouze ze 2/3 výše důchodu. Plná dávka náleží osamělým osobám, pokud nemají žádné další příjmy nebo majetek a osobám žijícím v manželství, pokud příjem obou manželů nepřesahuje částku podpory. Nenáleží osobám s příjmem přesahujícím tuto částku (resp. dvojnásobek částky v případě manželů). V ostatních případech je příspěvek poskytován jako doplněk k příjmům do plné výše dávky (resp. dvojnásobku výše v případě manželů).

3.3 Systém NDC

Pomyslný kapitál na individuálním důchodovém účtu

Na pomyslné osobní účty jsou každoročně zaznamenávány částky ve výši 33 % zdanitelné mzdy pro zaměstnance, 20 % příjmů pro OSVČ (řemeslníci, zemědělci, obchodníci) a 10 % příjmů z ostatních výdělečných činností, které dosud nebyly pokryty žádnou formou povinného sociálního zabezpečení. Různá procenta započítávaných příjmů zohledňují rozdíly v příspěvkových sazbách (které jsou ovšem v současné době nižší než pomyslné příspěvky připisované na individuální účty). Pro výdělky započítatelné do důchodu je stanoven strop (76 443 € v roce 2001). Tento limit je přizpůsobován podle vývoje indexu spotřebitelských cen.

Naakumulovaná aktiva jsou každoročně přehodnocována mírou rovnou pětiletému klouzavému průměru růstu nominálního HDP.

Za období péče o dítě do 6 let věku, které vede k absenci v práci, získává pojištěnec kredit na pomyslném osobním účtu, který by ovšem neměl přesáhnout 170 dní za každé dítě. Pomyslné příspěvky jsou rovněž připisovány pracujícím osobám, které se starají o své zdravotně postižené příbuzné, pokud s nimi tyto osoby žijí (maximálně 25 dní za rok a ne více než 24 měsíců).

Výše důchodu

Počáteční důchod je určen vynásobením celoživotních „kapitalizovaných“ příspěvků transformačním koeficientem. Transformační koeficient je specifikován v zákoně a závisí na věku odchodu do důchodu, který je možný v rozmezí 57 až 65 let (tab. 9) Tyto koeficienty byly odvozeny podle naděje dožití (bez rozdílu pohlaví) důchodce v daném věku odchodu do důchodu, naději dožití pozůstalých s nárokem na důchod zemřelého a zahrnují výnosovou míru 1,5 % [pozn. 9]. Ze zákona budou koeficienty upravovány každých deset let tak, aby byl zohledněn vývoj naděje dožití a makroekonomický vývoj.

T a b u l k a 9 Transformační koeficienty

	věk								
	57	58	59	60	61	62	63	64	65
transformační koeficient	0,04720	0,04860	0,05006	0,05163	0,05334	0,05514	0,05706	0,05911	0,06136

Pramen: The Pension Reform Law.

Zákon upravuje také nižší transformační koeficienty pro některé speciální případy. Osoby s rizikovým zaměstnáním mají za každých 6 let práce „posunut“ transformační koeficient o jeden rok směrem nahoru (např. po 6 letech rizikového zaměstnání platí pro tyto osoby v 57 letech koeficient pro věk 58 let - 0,04860). Pro ženy s dětmi jsou takto koeficienty zvýšeny o 1 rok, mají-li 1 nebo 2 děti a o 2 roky, mají-li 3 nebo více dětí. Obě skupiny pracujících si mohou také zvolit předčasný odchod do důchodu (podkapitola 3.3).

Indexace důchodů

Důchody ze systému NDC budou indexovány podle vývoje cen. Vláda ovšem může přijmout opatření k jejich dodatečnému přizpůsobení podle růstu HDP.

V současné době se důchody valorizují diferencovaně podle jejich výše, indexace podle spotřebitelských cen v roce 2001 byla ve výši 100 % u důchodů do 2násobku minimálního důchodu, 90 % u důchodů ve výši 2-3násobku minimálního důchodu a 75 % pro důchody vyšší.

Flexibilní důchodový věk

Důchodový věk bude v novém systému flexibilní v rozmezí od 57 do 65 let. Ve věku 57-64 let je možné odejít do důchodu po minimálně 5 letech přispívání a pokud penze dosahuje alespoň 1,2násobku dávky sociální podpory. Ve věku 65 let vzniká pracujícím osobám nárok na důchod bez podmínek na dobu placení příspěvků nebo výši důchodu.

Po 40 nebo více letech placení příspěvků je možné odejít do důchodu i před dosažením věku 57 let. Důchod je v takovém případě počítán jako při dosažení věku 57 let. Pokud tyto osoby začaly pracovat dříve než v 18 letech je naakumulovaná částka na jejich důchodových účtech vynásobena koeficientem 1,5.

Předčasný odchod do důchodu je možný pro riziková povolání (56 let) a ženy s dětmi (o 4 měsíce dříve za každé dítě, maximálně o 1 rok).

Souběh důchodu s příjmem z výdělečné činnosti

Od 1.1. 2001 je možný souběh důchodu s příjmem z výdělečné činnosti pro zaměstnance i OSVČ. To platí rovněž pro osoby pobírající předčasný plný důchod (tzv. výsluhový důchod) po nejméně 40 letech placení příspěvků, při méně než 40 letech pojištění mohou tento důchod v redukované výši pobírat pouze pracující jako OSVČ. Pro osoby, které obdrží důchod ze systému NDC, budou platit jiná pravidla: do 63 let nebudou moci pobírat důchod, pokud budou pracovat jako zaměstnanci, pokud budou vydělávat jako OSVČ, jejich důchod bude redukován. Od věku 63 let výše obdrží redukováný důchod jako OSVČ i zaměstnanci.

Zdanění

Příspěvky na sociální pojištění jsou odečitatelné z příjmů před zdaněním. Penze podléhají dani z příjmů. Podle ročenky MISSOC se po 13 měsících platí příspěvky na sociální pojištění ve výši 20 ITL, tj. 0,01 € měsíčně v roce 2001 Národnímu úřadu italských důchodců (ONPI – *Opera nazionale dei pensionati d'Italia*).

3.4 Invalidní a pozůstalostní důchody

Nestarobní důchody zůstávají v Itálii i po reformě z roku 1995 součástí důchodového zabezpečení, reforma pouze zavedla některé inovace v úpravě pozůstalostních a invalidních důchodů.

Reforma invalidních důchodů byla provedena již v roce 1984 s cílem zvrátit trend rostoucího podílu tohoto typu dávek na celkových vyplácených penzích. V současnosti existují dvě dávky z pojištění proti invaliditě: 1) invalidní důchod poskytovaný podle legislativy z období do roku 1984 a 2) invalidní zaopatření, na které vzniká nárok podle legislativy z období po roce 1984. Invalidní důchody upravené zákonem z roku 1984 jsou zcela nebo z části počítány podle příspěvkového systému pro osoby s žádnými nebo méně než 18 lety příspěvků k 31. 12. 1995. Invalidní důchody přiznávané u pojišťence před dosažením důchodového věku jsou odvozeny na základě transformačního koeficientu pro věk 57 let. Při souběhu invalidního důchodu s příjmy z pracovní činnosti je důchod krácen.

V případě úplné ztráty schopnosti vykonávat pracovní činnost je pro systém NDC stanovena zvláštní metoda výpočtu invalidního důchodu: je určen celkový objem příspěvků zaplacených postiženým, k němu jsou přičteny pomyslné příspěvky do 60 let věku a celková částka je pak násobena koeficientem pro 57 let věku.

Pozůstalostní důchody činí pro pozůstalého manžela/ku bez dětí 60 % důchodu zemřelého, 80 % pro pozůstalého s jedním dítětem a 100 % s dvěma dětmi (stejně jako v původním systému), dítě bez rodičů 70 %. Pozůstalostní důchody přiznáváné v případě úmrtí pojištěnce před dosažením důchodového věku jsou pro systém NDC odvozeny na základě transformačního koeficientu pro věk 57 let.

Pravidla upravující pozůstalostní a invalidní důchody byla Diniho reformou zpřísněna v tom smyslu, že dávky jsou nyní závislé na výši příjmu pozůstalého/invalidy. Redukční koeficient činí pro pozůstalostní důchody 25 % (resp. 40 %, 50 %) pokud příjem dosahuje 3-4 (resp. 4-5, >5) násobku minimální dávky; pro invalidní důchody 25 % (50 %) pokud příjem dosahuje 4-5, >5)) násobku minimální dávky.

3.5 Financování

Důchodový systém je financován sazbou 32,70 % příjmu, z toho 8,89 % platí zaměstnanec, 23,81 % zaměstnavatel. Příspěvková sazba pro OSVČ byla stanovena na 15,00 % a postupně roste až na 19,00 % v roce 2008, u atypických zaměstnanců narůstá z 10,00 % na 19,00 %. Růst příspěvkové sazby po reformě z roku 1995 (z přibližně 27 %) byl z části vyvolán uměle v důsledku sjednocení několika položek pod jednu sazbu daně na sociální pojištění. Například příspěvek do fondu pro veřejné bydlení, který měl být v roce 1995 zrušen, byl zachován a výnosy z něho budou financovat důchody.

Reforma také rozšířila příspěvkovou základnu. Některé kategorie OSVČ, které dříve nepodléhaly placení příspěvků na sociální pojištění, budou platit příspěvky na základě svého příjmu z výdělečné činnosti.

Stát pokrývá plně náklady na sociální důchody, doplňky k důchodům do výše minimální penze a část důchodů ze všeobecného systému.

3.6 Přechodné období a technicko - administrativní aspekty zavádění nového systému

Nový systém platí plně pro osoby, které začaly pracovat k 1.1. 1996 nebo později, a naopak se nevztahuje na osoby s více než 18 lety pojištění k 31. 12. 1995. Důchody této druhé skupiny jsou založeny na modifikaci systému před Amatovou reformou. Systém je modifikován v tom smyslu, že důchody budou přizpůsobovány podle vývoje cen, zvýšen byl také normální důchodový věk a potřebný počet let placení příspěvků. Pracující s minimálně jedním a maximálně 18 lety pojištění k 31.12. 1995 budou mít důchody vypočítány jako vážené průměry dávek vyplývajících z nových a původních pravidel před i po Amatově reformě, s váhami danými počtem let přispívání do a po roce 1995 (tab. 10). Mají ovšem také možnost přejít plně do nového systému tak, že mohou od 1.1. 2003 převést své důchodové nároky z dávkově definovaného do příspěvkově definovaného systému.

Toto přechodné období znamená, že důchody budou přiznávány z části podle původních pravidel až od roku 2013 a plně až od roku 2036 [Hamann, 1997]. Ve výsledku nebudou důchody odvozené podle nových pravidel tvořit významnou část vyplácených důchodů až do druhé poloviny tohoto století. Na konci roku 1995 mělo více než 45 % pracujících 18 nebo více let placení příspěvků.

T a b u l k a 10 Přechnodné období: důchodový systém po reformě v roce 1995

	osoby pracující od 1.1.1996 nebo později	osoby s méně než 18 lety přispívání v roce 1995	osoby s nejméně 18 lety přispívání v roce 1995
důchodový věk	57-65	65 muži 60 ženy*	65 muži (od roku 2000) 60 ženy (od roku 2000)*
minimální počet let přispívání	5	20 (od roku 2001)	20 (od roku 2001)
dávka	pomyslný kapitál na osobním účtu x transformační koeficient	důchod $P = P_a + P_b$ $P_a = 2 \% \times (c_1 \times w_1 + c_2 \times w_2)$ c_1 je počet let přispívání do roku 1992, w_1 mzda za poslední měsíc/průměr za posledních 5 let/10let pro státní zaměstnance/ zaměstnance soukromého sektoru/OSVČ c_2 počet let přispívání 1993- 1995, w_2 průměrná mzda za poslední roky (počet let progresivně roste) P_b pomyslný kapitál na osobním účtu od roku 1995 x transformační koeficient	$P = 2 \% \times (c_1 \times w_1 + c_2 \times w_2)$ c_1 je počet let přispívání do roku 1992, w_1 mzda za poslední měsíc/průměr za posledních 5 let/10let pro státní zaměstnance/ soukromé osoby/OSVČ c_2 počet let přispívání od roku 1993, w_2 mzda za posledních 10let pro státní zaměstnance (od roku 2008) a zaměstnance soukromého sektoru (od roku 2001) a 15 let pro OSVČ (od roku 2003)
indexace důchodů	inlace	inlace	inlace

* Normální důchodový věk žen zaměstnaných ve veřejném sektoru byl snížen z 65 na 60 let, aby se harmonizovaly podmínky zaměstnanců soukromého a veřejného sektoru.

Pramen: OECD, 2000; The Pension Reform Law.

Pro osoby, na které se nový systém nevztahuje je i nadále možný předčasný odchod do důchodu s plnou penzí, ovšem za přísnějších podmínek. Tyto podmínky nejprve stanovila Diniho reforma. V roce 1997 byly vládou předsedy Prodiho prosazeny a přijaty dodatky k důchodové reformě, které uspíšily harmonizaci penzijních schémat pro různé skupiny pracujících. Minimální věk nutný k nároku na důchod po 35 letech přispívání byl zvýšen na 57 let od roku 2002 pro zaměstnance soukromého sektoru a od roku 2004 pro zaměstnance veřejného sektoru (tab. 11). Osoby s rizikovým zaměstnáním mají možnost odejít do důchodu až o 4 roky dříve. Zaměstnanci veřejného sektoru mohou odejít do důchodu předčasně (už v 52 letech) i s méně než 35 lety přispívání, jejich důchod je však v takovém případě krácen.

Implementace důchodové reformy nebyla tolik problematická jako například v Polsku či Lotyšsku (viz dále), k čemuž přispěla skutečnost, že INPS má úplný automatizovaný důchodový registr o odvedeném pojistném jednotlivých pojištěnců podléhajících INPS a o vyplácených důchodech všech občanů Italské republiky.

T a b u l k a 11 Přejchodné období: podmínky nároku na předčasný plný důchod

rok	zaměstnanci veřejného sektoru		zaměstnanci soukromého sektoru		OSVČ	
	35 let pojištění a minimální věk:	jakýkoliv věk a minimální doba pojištění:	35 let pojištění a minimální věk:	jakýkoliv věk a minimální doba pojištění:	35 let pojištění a minimální věk:	jakýkoliv věk a minimální doba pojištění:
1998	53	36	54	36	57	40
1999	53	37	55	37	57	40
2000	54	37	55	37	57	40
2001	55	37	56	37	58	40
2002	55	37	57	37	58	40
2003	56	37	57	37	58	40
2004	57	38	57	38	58	40
2005	57	38	57	38	58	40
2006	57	39	57	39	58	40
2007	57	39	57	39	58	40
2008	57	40	57	40	58	40

Pramen: Brugiavini, 2002.

4. Finanční rovnováha reformovaného systému

Amatova reforma vedla ke snížení nákladů na důchody v krátkodobém i delším časovém horizontu především zavedením cenové indexace, prodloužením referenčního období příjmů pro určení výpočtového základu a postupným rušením výhodných pravidel pro zaměstnance veřejného sektoru. Diniho reforma dále prohloubila vazbu mezi příspěvky a vyplácenými dávkami pro všechny zaměstnané osoby. Další úspory v penzijním systému přinesly dodatky Prodiho vlády, které uspíšily zavádění některých přísnějších podmínek pro nárok na předčasný důchod.

Přes provedené reformy však italský důchodový systém ještě stále není dlouhodobě finančně udržitelný. Systém NDC má stabilizační prvky, mezi než patří zejména „kapitalizace“ příspěvků na individuálních účtech ve výši míry růstu HDP a pravidelná revize transformačních koeficientů. Pokud se například pokles růstu početní velikosti ekonomicky aktivního obyvatelstva odrazí ve zpomalení růstu HDP, promítne se tento vývoj ve snížení penzijních dávek při odchodu do důchodu. Nicméně tyto efekty se ve snížení výdajů na důchody projevují až se značným časovým zpožděním [OECD, 2001]. Přízpusobenění koeficientů navíc není automatické, má se provádět po deseti letech a bude předmětem negociací s odbory. Snížení míry úmrtnosti, ke kterému by došlo po přiznání důchodu, také nemá vliv na jeho výši a v nově přiznávaných důchodech se růst naděje dožití projeví až po zavedení nových koeficientů [Franco, 2000]. Podobný destabilizující efekt by při poklesu míry růstu HDP měla fixace výnosové míry (1,5 %) v transformačních koeficientech. I v samotném systému NDC by tedy nebylo dlouhodobě dosaženo plné rovnováhy mezi příjmy a výdaji. Hlavním problémem však zůstává dlouhé přechodné období. Až kolem roku 2050 budou vypláceny pouze důchody vyplývající z příspěvkově definovaného schématu. Výpočty některých ekonomů ukazují, že současný poreformní systém je stále velmi štedrý a přechodná pravidla nevyváží velmi nepříznivý demografický vývoj [Brugiavini, Fornero, 1999].

Podle projekcí INPS by se rovnovážná míra příspěvků zaměstnanců soukromého sektoru měla zvýšit z 45,0 % v roce 2000 na 47,8 % v roce 2010 a 48,5 % v roce 2025. Později dojde k poklesu na 42,3 % v roce 2040 a 34,5 % v roce 2050 [Brugiavini, 2002]. Cílem vlády bylo stabilizovat podíl výdajů na důchody na HDP. Vlivem

předpokládaného demografického vývoje se předreformního stavu podle odhadů italského Ministerstva financí podaří opět dosáhnout až ve 40. letech 21. století. Výdaje na důchody porostou podle scénáře ministerstva z 14,1 % HDP v roce 1998 [pozn. 10] na 15,4 % v roce 2015. Růst bude pokračovat pozvolněji až do maxima 15,9 % HDP v roce 2031, kdy by měl následovat pokles výdajů až na odhadovaných 13,3 % v roce 2050. Zvyšování výdajů v prvním období prognózy bude způsobeno především předpokládaným růstem počtu důchodců. Postupné zavádění příspěvkově definovaného systému by se mělo významněji projevit až ve střednědobém horizontu, tj. od roku 2016, zpomalením růstu průměrné výše důchodu. [Medium and long..., 2000].

5. Zhodnocení italské důchodové reformy

Italské reformy v 90. letech byly podle názoru některých autorů přijaty bez dostatečné přípravy a adekvátní analýzy všech jejich důsledků [Franco, 2000]. Přestože již na počátku 80. let bylo zřejmé, že důchodový systém nebude dlouhodobě finančně udržitelný, byla první reforma schválena parlamentem až v roce 1992, kdy se systém ocitl a pokrači krize. Ani druhá reforma však nedokázala do důsledku vyřešit problémy systému, byla následována přijetím několika dodatků a lze také očekávat ještě další reformní kroky [Hamann, 1997; Brugiavini, Fornero, 1999; Franco, 2000]. Zkušenost Itálie potvrzuje, že dosažení celospolečenského konsenzu je nevyhnutelnou podmínkou pro přijetí a realizaci reform [Samek, 2001].

Hlavní dopad důchodové reformy z roku 1995 dnes představují především sociálně spravedlivější důchody, kdy se postupně odstraňují neodůvodněné velké rozdíly mezi důchody přiznávanými za stejných podmínek v různých důchodových schématech [Samek, 2001].

Kombinací Amatovy i Diniho reformy bylo dosaženo podstatných finančních úspor a do roku 2050 dojde, měřeno v % HDP, ke snížení výdajů na důchody. Otázka střednědobé stability však není vyřešena, náklady na vyplácení důchodů ještě v příštích dvou desetiletích porostou. Zdá se, že hlavní příčinou vysokých výdajů je příliš dlouhé přechodné období pro zavedení nového systému (1996-2035). Na asi 40 % v současnosti zaměstnaných osob se budou vztahovat pravidla platná před rokem 1992. V praxi je pro tuto skupinu osob minimální věk vyžadovaný pro vznik nároku na důchod po určité době pojištění stále nižší než normální důchodový věk 65, resp. 60 let. Očekávání dalších změn v oblasti důchodového zabezpečení zvyšuje pobídky k využití možnosti předčasného odchodu do důchodu. Skutečný věk odchodu do důchodu se proto zřejmě ještě delší dobu nezvýší a ani náhradové míry nepoklesnou. Italská podoba průběžně financovaného pilíře také nevyužívá plně možných stabilizačních prvků systému NDC. Výše transformačních koeficientů není stanovena podle ryze pojistně-matematických principů a stále ještě zvýhodňuje předčasný odchod do důchodu [Franco, 2000]. Jejich revize má probíhat jednou za deset let, přitom není jasné stanoveno jakým způsobem. V důchodech je zahrnuta výnosová míra 1,5 %, při odchylce růstu HDP od této míry nedochází k žádnému automatickému přizpůsobení. Částky připisované na osobní účty jsou vyšší než příspěvkové sazby.

Problémem italské důchodové reformy je rovněž v podstatě chybějící fondový pilíř, který bude pro kompenzaci důchodů potřebovat především mladší generace s nižšími náhradovými mírami. Do budoucna se očekává v souvislosti s přechodem k systému NDC pokles míry náhrady po 40 odpracovaných letech na 40–60 % [Franco, 2000]. Diverzifikace pojištění na stáří by také měla snížit rizika spojená s různými šoky.

Další růst příspěvkových sazeb až na hodnotu vyrovnávající příjmy a výdaje důchodového systému by znamenal přílišnou zátěž pracovní síly a již není možný. Bez

dalšího snížení penzí by musely být přetrvávající deficity důchodového systému hrazeny ze všeobecných daňových příjmů, což ovšem vyvolá tlak na omezení jiných veřejných výdajů. Případné dluhové financování by nebylo přijatelné vzhledem k požadavkům Paktu stability a růstu [Brugiavini, Fornero, 1999].

Potřeba dalších reforem je v Itálii zřejmá. Mezi navrhovaná opatření patří rychlejší implementace systému NDC, úprava některých jeho parametrů (změna transformačních koeficientů a jejich častější nebo automatické přizpůsobování, zvýšení minimálního důchodového věku) a urychlení rozvoje fondových systémů [Franco, 2000; Paulli, Tagliabue, 2000].

IV. Lotyšsko

1. Původní systém důchodového zabezpečení - základní charakteristika

Systém důchodového zabezpečení byl před reformou z roku 1995 dávkově definovaný, průběžně financovaný s univerzálním pokrytím. Normální důchodový věk činil 60 let pro muže a 55 let pro ženy, pokud byla splněna doba pojištění 25, resp. 20 let. Minimální doba pojištění byla 5 let. Nárok na důchod ovšem vznikal pro určité druhy povolání a kategorie lidí již ve 40 letech. Podmínkou pro získání důchodu byla pouze doba zaměstnání (šlo např. o piloty, tanečníky, nebezpečná povolání). Ostatní kvalifikační podmínky byly sociálního charakteru: např. invalidita, do důchodu mohly také odejít předčasně matky více než 5 dětí. Při odložení odchodu do důchodu se penze zvyšovala.

Důchodová dávka byla složena z plošné části ve výši 30 % národní průměrné mzdy a části odvozené z délky zaměstnání: 0,4 % národní průměrné mzdy za každý rok služby.

Důchody se nezdaňovaly. Úprava indexace důchodů předpokládala plnou valorizaci podle vývoje nominálních mezd, v praxi ovšem v případě nedostatku příjmů v systému nebyla plně prováděna.

Zaměstnavatelé platili na sociální pojištění 37 % úhrnu vyplacených mezd, zaměstnanci jen 1 % mzdy.

2. Důvody důchodové reformy

2.1 Výchozí ekonomická a demografická situace

Lotyšsko získalo samostatnost po rozpadu Sovětského svazu v roce 1990 a stejně jako ostatní postkomunistické země prodělalo na počátku transformace hlubokou hospodářskou recesi. Propad HDP byl doprovázen vznikem nezaměstnanosti, jejíž míra se zvyšovala i po obnovení ekonomického růstu (tab. 12). Mezi roky 1991 a 1997 poklesla zaměstnanost více než o čtvrtinu: z 99,3 na 73,7 % [Fultz, Ruck, 2001]. Cenová liberalizace vyústila v první polovině 90. let v hyperinflaci.

T a b u l k a 12 Ekonomický vývoj v letech 1991-1999

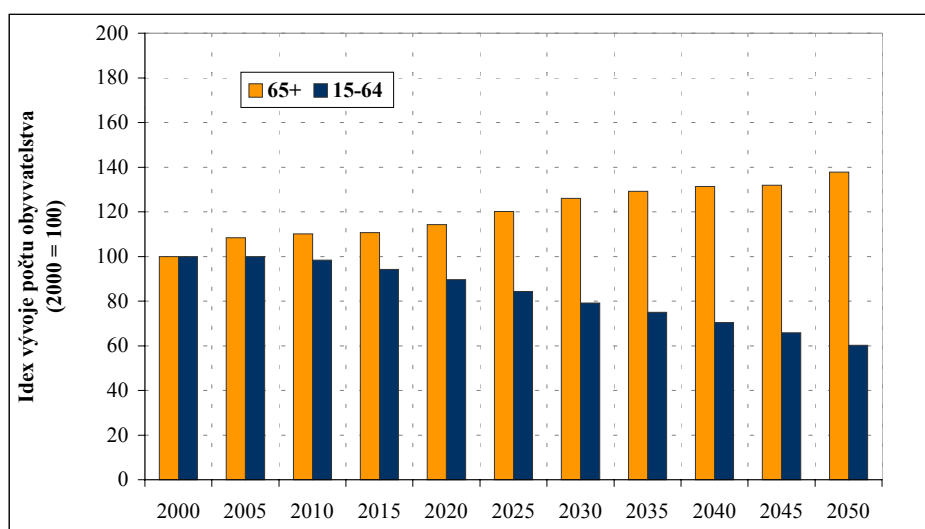
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
růst reálného HDP (v %)	-10,4	-35,2	-14,9	0,6	-0,8	3,3	8,6	3,9	0,1
míra nezaměstnanosti (v %)	...	...	5,8	6,5	6,6	7,2	7,0	9,2	9,1
míra inflace (v %)	124,4	951,3	109,1	35,9	25,1	17,7	8,5	4,7	2,4

Poznámka: registrovaná nezaměstnanost.

Pramen: Schiff et al., 2000.

Prudké snížení intenzity plodnosti v 90. letech se promítlo do rychlého poklesu počtu narozených. Nízká úroveň porodnosti v letech 2000-2020 vytváří trvalý zářez ve věkové struktuře obyvatelstva, který se postupně odrazí ve vysokém zatížení pracovní síly. Počet obyvatel ve věku 15-64 let začne podle prognózy OSN prudce klesat zejména po roce 2010. Vývoj počtu osob ve starším věku (65+) bude ovlivněn předpokládaným zlepšováním úmrtnostních poměrů. Index závislosti by se měl zvýšit z hodnoty 22 v roce 2000 na předpokládaných 39-50 osob ve věku 65 a více let na 100 osob ve věku 15-64 let v roce 2050.

Graf 3 Vývoj počtu obyvatelstva ve věkové skupině 65+ a 15-64, 2000-2050



Poznámka: střední varianta prognózy.

Pramen: Pramen: World Population Prospects, The 2000 Revision, Vol. II.

2.2 Důvody a cíle důchodové reformy

Počáteční reforma systému sociálního zabezpečení byla provedena v letech 1990-1992 s cílem posílit sociální záchranou síť v průběhu ekonomické transformace. Reforma nebyla radikální a v podstatě převzala původní sovětskou úpravu sociálních dávek, což se ukázalo jako nedostačující. Ekonomická deprese doprovázená rostoucí nezaměstnaností (evidovanou i skrytou) podemlela schopnost financování důchodového systému a vedla i ke zvýšení nákladů na důchody.

Výdaje na sociální zabezpečení vzrostly ze 7 % HDP v roce 1985 na 14 % v roce 1994 zavedením nových dávek (např. podpory v nezaměstnanosti) a zejména vlivem růstu výdajů na důchody [Fox, Palmer, 1999]. Ten byl způsoben růstem počtu důchodců a tím, že reálný HDP poklesl rychleji než reálné důchody. Růst počtu důchodců byl podmíněn z části demograficky a z části odchodem starších pracovníků z trhu práce v průběhu restrukturalizace. Motivace odcházet do důchodu předčasně byla posílena i možností pracovat a současně pobírat předčasný starobní nebo invalidní důchod. Vysoké příspěvkové sazby (38 %) znamenaly značné náklady na práci a brzdily pokles nezaměstnanosti, podporovaly snahu vyhnout se placení pojistného a rozvoj šedé ekonomiky. Nižší ekonomická aktivita žen s dětmi, neplacení pojistného a rostoucí neformální ekonomika snížily počet přispívajících mezi roky 1991 a 1995 téměř o 50 % [Schiff *et al.*, 2000]. Počet neplatičů se v polovině 90. let odhadoval na 20 %. Navíc skutečnost, že důchody závisely pouze na délce zaměstnání a nikoliv na výši příspěvků, podněcovala k placení nízkého pojistného. Zaměstnavatelé se uchýlovali k vyplácení dvojích mezd, kde deklarovaná část mzdy dosahovala pouze výše mzdy minimální [Tomeš, 1998].

T a b u l k a 13 Ukazatele vývoje penzijního systému v letech 1991-1999

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
počet důchodců na 100 zaměstnaných	46,4	51,0	55,2	61,2	63,7	65,1	64,0	63,2	63,4
výdaje na důchody v % HDP	...	...	9,6	9,8	10,2	10,6	10,4	11,2	12,3

Pramen: Schiff *et al.*, 2000.

V roce 1993 byla přijata určitá opatření ke snížení výdajů, zahrnující například nižší indexaci důchodů, nicméně bylo zřejmé, že systém je finančně neudržitelný i při obnově ekonomického růstu. Dlouhodobě se očekával další růst zatížení důchodového systému, zejména po roce 2010 v souvislosti se stárnutím početně silných ročníků narozených v 50. letech. Podíl důchodových výdajů v celkových výdajích vlády byl relativně vysoký, změna fiskálních priorit v průběhu ekonomické transformace (např. investice do infrastruktury, vzdělávání, zdravotních služeb, příprava na vstup do EU) také vedla ke hledání úspor v této oblasti [Schiff *et al.*, 2000].

Mezi cíle důchodové reformy, která byla spuštěna v roce 1996 patřilo:

Zajistit střednědobou *finanční stabilitu* i dlouhodobou udržitelnost důchodového systému v podmínkách demografického stárnutí [Fox, Palmer, 1999; Vanovska, 2002] při *nižší příspěvkové sazbě*, která by nebrzdila ekonomický rozvoj [Fox, Palmer, 1999]. Vytvořit *podněty k účasti a adekvátní deklaraci příjmů* pro placení sociálního pojištění, zejména posílením vazby mezi dávkami a příspěvků a zlepšením registrace i vymáhání placení pojistného [Tomeš, 1998; Fox, Palmer, 1999; Schiff *et al.*, 2000]. Zvýšit *transparentnost* a veřejnou podporu systému [Fox, Palmer, 1999; Schiff *et al.*, 2000] a *snížit redistribuci* v systému sociálního pojištění [Fox, Palmer, 1999; Schiff *et al.*, 2000]. Podpořit *zvýšení míry národních úspor a rozvoj kapitálového trhu* [Fox, Palmer, 1999].

3. Reformovaný systém důchodového zabezpečení

Vláda předložila na začátku roku 1995 parlamentu koncepci reformy důchodového systému, která předpokládala vytvoření tří pilířů. Jejich zavádění probíhalo postupně v letech 1996-2001.

3.1 Tři pilíře systému důchodového pojištění

První pilíř - průběžně financovaný příspěvkově definovaný systém (NDC)

Nový průběžně financovaný povinný systém postavený na principu NDC byl zaveden jako první k 1.1. 1996. Výše příspěvků odváděných do prvního pilíře se mění s postupným snižováním sazby odvodů na sociální pojištění a zaváděním druhého pilíře. Prvky systému NDC jsou popsány v podkapitole 3.3.

Druhý pilíř - povinný fondový příspěvkově definovaný systém

Návrh reformy předpokládal vytvoření povinného fondového systému. Příprava druhého pilíře se ovšem zpozdila za reformou průběžně financovaného systému. Legislativa vešla v platnost v červnu roku 2001. Od tohoto data jsou do fondů placeny příspěvky ve výši 2 % příjmů a dále se budou progresivně zvyšovat až na 10 % v roce 2010. Pokrytí je povinné pro osoby, které k datu počátku účinnosti zákona o fondech ještě nedosáhly věku 30 let, dobrovolná pro osoby ve věku 30 - 49 let, osoby 50leté a starší se druhého pilíře neúčastní.

Do konce roku 2002 budou finanční zdroje odvedené do druhého pilíře spravovány státem. Od začátku roku 2003 si účastníci budou moci vybrat fond, u kterého si přejí být pojištěni. Národní úřad sociálního pojištění je zodpovědný za dohled nad fondy a schvalování správců fondů.

Třetí pilíř - kolektivní a individuální pojištění

Třetí pilíř byl vytvořen v roce 1998, kdy nabyla účinnosti legislativa regulující možnosti soukromých úspor v penzijních fondech. Součástí pilíře mohou být individuální i zaměstnanecké důchodové plány. Příspěvky nepodléhají zdanění.

V současné době existuje jeden uzavřený penzijní fond, který zahrnuje asi 2/3 všech účastníků 3. pilíře a tři otevřené soukromé fondy [Social Report 2001].

3.2 Zaručený důchod

V systému je zaručena minimální výše starobního důchodu. Garance je financována v rámci rozpočtu sociálního pojištění. Nárok na státní starobní důchod vzniká pojištěným osobám po nejméně 10 letech pojištění. Osoby s kratší dobou pojištění mají nárok na státem garantovanou sociální dávku, pokud dosáhnou věku, který přesahuje minimální důchodový věk nejméně o 5 let.

Do roku 2002 odpovídala výše zaručeného důchodu státní dávce sociálního zabezpečení (30 LVL, tj. cca 53 € měsíčně od dubna 1998 - nyní asi 50 % minimální mzdy), [pozn. 11]. Od 1.1. 2002 byla zaručená výše státního starobního důchodu zvýšena v závislosti na době pojištění: jde o 1,1; 1,3 nebo 1,5násobek státní dávky sociálního zabezpečení při méně než 20, 20-29 nebo 30 a více letech pojištění. Pro osoby, které odešly do důchodu předčasně, je zaručen důchod ve výši 80 % státní dávky sociálního zabezpečení.

3.3 Systém NDC

Pomyslný kapitál na individuálním důchodovém účtu

Částky připisované na individuální účty odpovídají 20 % vyměřovacího základu. Pro účastníky druhého pilíře, zavedeného v polovině roku 2001, se tato částka bude snižovat o příspěvky do fondů – až na 10 % od roku 2010. Výnosová míra je rovna míře růstu příspěvkové báze.

Mezi nepřispěvkové doby, za které vzniká nárok na navýšení pomyslného kapitálu na individuálním účtu, patří období vojenské služby, péče o dítě a období, kdy jsou pobírány dávky sociálního pojištění (nemoc a mateřství, pracovní úraz a invalidita, nezaměstnanost). Po dobu vojenské služby a péče o dítě (maximálně 1,5 roku na jedno dítě) jsou příspěvky placeny ze státního rozpočtu, základem pro jejich výpočet je minimální mzda. U těch, kteří pobírají dávky sociálního pojištění, jsou důchodové nároky odvozovány z těchto dávek.

Výše důchodu

Počáteční výše důchodu je určena vydělením pomyslného kapitálu na osobních účtech generační nadějí dožití (bez rozdílu pohlaví) ve věku odchodu do důchodu.

Flexibilní důchodový věk

Minimální důchodový věk byl původně reformou stanoven na 60 let pro obě pohlaví, dodatkem z roku 1999 na 62 let při minimální době pojištění 10 let. Důchodový věk se zvyšuje postupně, ročně o 6 měsíců. Důchodový věk 62 let bude pro muže dosažen k 1.1. 2003, pro ženy k 1.7. 2008.

Do poloviny roku 2005 mohou po nejméně 30 letech pojištění odejít ženy do důchodu o dva roky dříve než je jejich minimální důchodový věk, muži v 60 letech, po tomto datu bude možnost předčasného odchodu do důchodu zrušena. Výše důchodu je redukována podle pojistně-matematických zásad.

Také možnost předčasného důchodu pro některá specifická povolání bude postupně odstraněna. Bylo rozhodnuto, že minimální důchodový věk bude pro všechny speciální skupiny zvyšován každoročně o 6 měsíců až do výše standardního důchodového věku. Kompenzace za zrušení předreformních práv bude spočívat v navýšení pomyslného kapitálu na osobních účtech. Výjimkou jsou například vojáci, kteří mají i nadále právo na dřívější odchod do důchodu. Rozdíl mezi výší jejich důchodu a důchodu počítaného podle pojistně-matematických zásad je financován transferem prostředků z armádního do státního rozpočtu.

Indexace důchodů

Důchody byly po reformě indexovány podle míry inflace. Od roku 2002 bude valorizace založena na vývoji indexů spotřebitelských cen i mezd a prováděna jednou ročně. Na základě současné legislativy budou důchody až do roku 2011 přizpůsobovány podle vývoje indexu spotřebitelských cen a 25 % reálného růstu příspěvkové báze. Od roku 2011 bude zahrnutý podíl růstu reálných mezd zvyšován až na 50 %, ve vzdálenější budoucnosti se uvažuje až se 100 %.

Souběh důchodu s příjmem z výdělečné činnosti

Souběh důchodu s příjmem z výdělečné činnosti je možný, z příjmu jsou placeny příspěvky a zvyšuje se pomyslný kapitál na individuálních účtech. V okamžiku trvalého odchodu do důchodu je penze přepočítána podle nové výše naakumulovaných aktiv. Pracujícím důchodcům byl původně důchod snižován, výrok Ústavního soudu však prohlásil takovéto omezení za protiústavní, od dubna roku 2002 proto náleží pracujícím důchodcům důchod v plné výši.

Zdanění

Důchody podléhají dani z příjmů s daňovou sazbou 25 % aplikovanou na částku přesahující nezdanitelné minimum. Momentálně je nezdanitelné minimum pro důchody (178 €) pětikrát vyšší než nezdanitelné minimum pro ostatní druhy zdanitelného příjmu. Příspěvky jsou odečitatelnou položkou.

3.4 Invalidní a pozůstalostní důchody

V rámci přechodu k systému NDC byla rovněž provedena změna úpravy invalidních a pozůstalostních důchodů. Pokud by se invalidní důchody odvozovaly pouze z příspěvků, byly by příliš nízké. V novém systému je proto jejich výše určena podle průměru příjmů za nejlepší tři roky z posledních pěti let zaměstnání a podle délky zaměstnání. Výše důchodu je závislá také na stupni postižení, invalidé jsou rozděleni do tří kategorií stejně jako v původním systému. Důchod nemůže přesáhnout 3násobek minimální mzdy a je garantována minimální penze. Ve většině případů by nový způsob výpočtu neměl vést ke snížení dávek [Fox, Palmer, 1999]. Pomyslný kapitál na osobních účtech je v případě invalidity založen na minimální mzdě. Při dosažení minimálního důchodového věku je invalidní důchod konvertován na důchod starobní. Jeho výše je rovna větší ze dvou částek: původní invalidní důchod nebo dávka vypočtená z naakumulovaného kapitálu. Pokud je invalidní důchod vyšší než odpovídající starobní důchod určený podle formule NDC, je rozdíl financován transferem z invalidního do důchodového státního fondu.

Pozůstalostní důchody jsou odvozeny z hodnoty kapitálu na individuálním účtu. Nárok na důchod vzniká v případě úmrtí pojištěnce závislým dětem (nebo sourozencům či vnoučatům pokud nemají rodiče) do 18 let, studentům do 24 let. Výše důchodu je určena jako 50 % očekávaného důchodu zemřelého v případě jednoho pozůstalého, 75 % v případě dvou pozůstalých a 90 % v případě tří a více pozůstalých s nárokem na důchod po zemřelém. Vdovské a vdovecké důchody byly v novém systému vypuštěny.

3.5 Financování

Příspěvky na sociální pojištění jsou vybírány do čtyř fondů: důchodového (zahrnuje starobní a pozůstalostní důchody); fondu pokrývajících nemocenské a invalidní pojištění a dávky v případě mateřství; fondu pojištění proti nezaměstnanosti a fondu úrazového pojištění. Dohromady tvoří rozpočet sociálního pojištění, který je odděleným účtem státního rozpočtu.

Příspěvková sazba zaměstnanců na sociální pojištění byla postupně snižována z původních 38,00 % na cílových 33,00 % v roce 2002. V roce 2000 byla výše sazby 36,09 %, z toho 27,09 procentních bodů bylo placeno zaměstnavatelem, zbylých 9 zaměstnancem. Na důchodové pojištění platili zaměstnanci i OSVČ 27,10 %. Od zavedení druhého pilíře je část příspěvků transferována do fondů: 2,00 % příjmů v roce 2001, zvyšuje se až na 10,00 % v roce 2010.

Strop na placení příspěvků na sociální pojištění byl v roce 2000 14 000 LVL, tj. 24 682 €. Minimální zdanitelný příjem pro OSVČ 540 LVL, tj. 952 €.

Do důchodového fondu jsou placeny příspěvky z ostatních fondů sociálního pojištění za důchodové nároky osob pobírajících dávky sociálního pojištění. Nepříspěvkové doby (období vojenské služby nebo péče o dítě) jsou hrazeny ze státního rozpočtu, příspěvky jsou odváděny z minimální mzdy. Náklady na tyto transfery ze státního rozpočtu se odhadují na 0,3 % HDP ročně. Nároky spojené s minimální výší důchodu jsou financovány z rozpočtu sociálního pojištění, přestože vhodnější by bylo financování ze všeobecných daňových příjmů státního rozpočtu.

3.6 Přejídné období a technicko-administrativní aspekty zavádění nového systému

K zavedení systému NDC došlo v Lotyšsku ve formě „velkého třesku“, vztahuje se na všechny pojištěné osoby, které od 1.1 1996 odcházejí do důchodu. Převod důchodových nároků před reformou na pomyslný kapitál na osobních účtech byl ovšem obtížný z toho důvodu, že nebyly k dispozici potřebné údaje. Osobní záznamy o délce zaměstnání a mzdách existovaly v pracovních knížkách. Hyperinflace z počátku 90. let však znemožnila přepočet minulých nominálních příjmů na reálné, protože nebyly dostupné spolehlivé cenové indexy. Vzhledem k této výchozí situaci bylo stanovení počátečního kapitálu na individuálních účtech založeno na době zaměstnání a současné úrovni příjmů. Osoby odcházející do důchodu v roce 1996 měly počáteční kapitál odvozen z průměrné mzdy v ekonomice v roce 1995. Osobám, kterým vznikl nárok na důchod později, se základ pro výpočet počátečního kapitálu určoval z průměru jejich individuálních příjmů z let 1996-2000. Tyto příjmy byly přepočtem indexem spotřebitelských cen převedeny na reálnou hodnotu v roce 1996. Pak byl počáteční kapitál vypočítán jako počet let zaměstnání násobeno vyměřovacím základem a příspěvkovou sazbou 20 %. Indexace počátečního kapitálu po roce 1996 odpovídá míře růstu příspěvkové báze.

Takto stanovená přechodná pravidla však vedla k nadměrnému růstu výdajů důchodového systému. Problematická byla zejména skutečnost, že peníze těch, kteří nově odcházeli do důchodu, byla založena jen na příjmech z několika posledních let. To vedlo pracující důchodce k tomu, aby si nechali důchody přepočítat podle svých posledních příjmů, někteří lidé blízko důchodového věku si dokonce půjčovali peníze, aby jejich příspěvky byly vyšší [Fox, Palmer, 1999]. Naopak například pro nezaměstnané byl způsob stanovení pomyslného kapitálu velice nevýhodný. Z těchto důvodů přijal Parlament v roce 1999 některá opatření. Byl zaveden strop na důchodové dávky ve výši zhruba 2/3 průměrné mzdy. Přepočty důchodů byly zakázány u osob, kterým byl důchod přiznán před 1.1. 1997 a které pracovaly nejméně 3 roky v období od roku začátku 1996. Mezi další prosazené změny patřilo, že ti, kteří platili příspěvky v prvních letech po reformě, budou mít kapitál ohodnocen nejméně podle výše průměrné mzdy, i pokud jejich osobní mzda byla nižší.

Od července 1997 jsou rozesílány roční výpisy z osobních účtů. Zahrnují záznamy o výši zaplacených příspěvků. Jakmile budou dostupná všechna historická data o délce zaměstnání, budou zprávy obsahovat také aktuální zůstatek na individuálních účtech a odhad výše důchodu, kterou by jednotlivci obdrželi při odchodu do důchodu v různém věku. Faktory anuity (naděje dožití) na příští rok jsou také publikovány ročně.

Fondového systému se povinně účastní osoby, které v době, kdy právní úprava vešla v platnost (červen 2001), byly mladší 30 let. Lidé ve věku 30-49 let měli účast ve druhém pilíři dobrovolnou.

Reforma sociálního systému byla také doprovázena reformou institucí sociálního zabezpečení. Na začátku reformy byly všechny funkce sociálního pojištění prováděny Fondem sociálního pojištění, který byl sekci ministerstva sociálních věcí. Přípravenost fondu na reformu byla velmi nízká [Fox, Palmer, 1999]. V roce 1997 byla činnost fondu převedena na Národní úřad sociálního pojištění.

Implementace reformy probíhala poměrně obtížně. Hlavním nedostatkem byl zastaralý informační systém, který ve svém důsledku znamenal, že výpočty důchodů byly často prováděny ručně. Veřejnost nebyla dostatečně seznámena s fungováním nového systému, informační letáky byly k dispozici až rok po spuštění reformy. Rovněž úředníci místních úřadů nebyli odpovídajícím způsobem vyškoleni. Nízká informovanost vedla ke ztrátě kredibility nového důchodového systému [Fox, Palmer, 1999; Vanovska, 2002].

4. Finanční rovnováha reformovaného systému

Reforma sociálního zabezpečení z roku 1995 měla spolu se zlepšením výběru pojistného okamžitý pozitivní dopad na krátkodobou finanční rovnováhu systému. V roce 1997 bylo v systému sociálního pojištění dosaženo přebytku 0,7 % HDP [Fox, Palmer, 1999]. V rámci předvolební kampaně v roce 1998 byly ovšem přijaty dodatky k důchodové reformě, které zvýšily výdaje na důchody. Vláda změnila způsob indexace důchodů tak, že místo minulého vývoje cen byly použity prognózy míry inflace a následně byly důchody znovu jednorázově valorizovány. Postupně také vykrystalizovaly problémy spojené s přechodným obdobím (viz výše). Růst výdajů vyústil v krizi rozpočtu sociálního pojištění. V roce 1999 proto následovalo prosazení dalších úprav důchodového systému, které tentokrát měly za cíl penzijní náklady snížit. Mezi hlavní opatření s takovým účinkem lze zařadit další zvýšení minimálního důchodového věku na 62 let pro muže i pro ženy, zákaz přepočtu důchodů a prodloužení cenové indexace důchodů do roku 2002.

Reforma by měla přinést střednědobé i dlouhodobé snížení nákladů na důchodové pojištění při zachování přijatelné míry náhrady příjmů (v závislosti na věku odchodu do důchodu při normální pracovní kariéře 40 % (v 60 letech) až 60 % (v 65 letech) hrubých příjmů podle odhadů uvedených v článku Vanovska, 2002). Hlavním zdrojem předpokládaných úspor v průběžně financovaném pilíři je změna způsobu indexace. Další finančně stabilizační prvky přineslo zavedení systému NDC. Mezi ně patří změna výpočtové formule, kde i předčasné důchody jsou redukovány, vazba důchodů na naději dožití a indexace pomyslného kapitálu podle vývoje příspěvkové báze. Těsnější vazba mezi příspěvkem a dávkami by měla pomoci řešit problém neplacení pojistného. Na individuální účty je připisováno 20 % započitatelných příjmů, skutečná příspěvková sazba je vyšší, což je využito k financování dluhu původního penzijního systému. Dlouhodobě sníží náklady průběžného systému zavedení druhého pilíře. Podle prognóz měl systém NDC dosahovat po roce 2002 přebytků, ze kterých se bude financovat tvorba 2. pilíře, tj. Lotyšsko nepředpokládá dluhové financování zavádění fondového schématu .

5. Zhodnocení lotyšské důchodové reformy

Lotyšsko je zemí, která jako první zavedla systém NDC. Akutní potřeba snížení výdajů na důchody vedla k rychlému přijetí a spuštění reformy, ovšem za cenu nízké

připravenosti na její implementaci a nedostatečné informovanosti a podpory veřejnosti. Záměrem vlády bylo následovat přeměnu průběžně financovaného systému zavedením fondového pilíře v roce 1998, ale tato reforma byla zpožděna.

Již v prvních letech se projevila slabá místa nového systému a rostly tlaky na přijetí dalších úprav. V původním znění zákona o státních penzích mohly ženy obdržet důchod již v 55 letech. Předpokládalo se, že takto redukováná penze bude natolik nízká, že ženy budou odcházet do důchodu později. Toto očekávání se ovšem nesplnilo a ti, kteří odcházeli do důchodu předčasně (týkalo se v rámci přechodného období i některých mužů se specifickým povoláním), byli překvapeni nízkou výší důchodu a často se dostávali pod hranici chudoby [Fox, Palmer, 1999]. Výsledkem bylo zavedení garance minimálního důchodu i pro tuto kategorii lidí. Způsob stanovení počátečního kapitálu na individuálních účtech také vyvolal řadu potíží, protože období, na kterém byl jeho výpočet založen, bylo příliš krátké. Přinejmenším některé finanční přínosy reformy z roku 1995 byly odstraněny následnými ad hoc zvýšeními důchodových dávek. Časté dodatky k zákonu o státních penzích z roku 1995 oslabily některé možné efekty reformy (například podněty k placení pojistného) a učinily systém nákladnějším a méně průhledným [Fox, Palmer, 1999; Vanovska, 2002].

Reforma nicméně zřejmě umožní stabilizaci výdajů na důchody, měřeno v % HDP. Nový systém je méně redistributivní a podle názoru některých autorů spravedlivější a více transparentní [Fox, Palmer, 1999; Schiff et al., 2000].

Jako tranzitivní země čelí Lotyšsko v současné době některým specifickým problémům [Schiff et al., 2000]. Nízké mzdy generují nízké důchody, v případě nezaměstnanosti je penzijní nárok ještě menší. Stále vysoká nezaměstnanost žen v předdůchodovém věku vede k tomu, že často opouštějí pracovní sílu předčasně. Průměrný věk odchodu do důchodu byl v roce 1999 u žen 55,95 let (zákonem stanovený normální důchodový věk 57,5) a u mužů 60,33 let (normální důchodový věk 60 let). Přejít k tržní ekonomice také vyžaduje hlubší pochopení otázek spojených s fungováním finančních a kapitálových trhů veřejnosti.

V. Polsko

1. Původní systém důchodového zabezpečení - základní charakteristika

Původní dávkově definovaný systém sociálního zabezpečení byl financován příspěvkovou sazbou ve výši 45 % hrubé mzdy placenou zaměstnavateli a pokrýval široké spektrum rizik. Vedle důchodového pojištění (starobní, invalidní, vdovské, vdovecké a sirotčí důchody) financovaly jednotně stanovené příspěvky také nemocenské a úrazové pojištění. Příspěvková sazba byla placena z plné výše mzdy.

Důchodový systém v Polsku není jednotný: existují oddělené důchodové soustavy pro zaměstnance, zemědělce, ozbrojené složky (a nověji také pro soudce a prokurátory).

Zaměstnanecké schéma je spravováno Úřadem sociálního pojištění (ZUS - *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*) a účastnili se ho všichni zaměstnanci, OSVČ, svobodná povolání a duchovenstvo. V rámci starého zaměstnaneckého důchodového systému vznikal nárok na důchod mužům v 65 letech po nejméně 25 letech zaměstnání, ženám v 60 letech po nejméně 20 letech zaměstnání. Některé profesní skupiny a zaměstnanci pracující ve zvláštních podmínkách nebo se zaměstnáním specifického charakteru měli nárok na dřívější odchod do důchodu. Rovněž ženy se 30 lety zaměstnání měly nárok na plný důchod již 55 letech.

Reformou z roku 1991 byla zavedena nová formule pro výpočet důchodu. Důchod sestával ze tří částí:

- 24 % základní částky; základní částka byla odvozena od průměrné mzdy v ekonomice zmenšené o příspěvky na sociální pojištění: na konci roku 1992 byla snížena z původních 100 % na 91 % průměrné mzdy a od roku 1994 rostla opět na 100 % průměrné mzdy v roce 1999. Jde tedy o pevnou část dávky, kterou obdrží každý důchodce.
- 1,3 % vyměřovacího základu pro každý rok přispívání; vyměřovací základ byl roven průměru příjmu za 3 nejlepší roky z posledních 12 let, referenční období bylo dále zvyšováno až na 10 nejlepších let z posledních 20 v roce 2000. Započitatelné příjmy jsou indexovány podle inflace a je pro ně stanoven strop ve výši 250 % průměrné mzdy v ekonomice. Pro některá povolání (např. horníci, železničáři) byly odpracované doby násobeny koeficienty 1,5-1,8 takže délka zaměstnání pro výpočet důchodu byla delší než doba skutečná.
- 0,7 % vyměřovacího základu pro každý nepřispěvkový rok. Nepřispěvkové doby nemohly přesáhnout 1/3 počtu let přispívání.

Minimální důchod byl v roce 1991 stanoven zhruba na úrovni 35 % průměrné mzdy. V roce 1999 představoval přibližně 33 % průměrné mzdy po odečtení příspěvků na sociální pojištění. Vedle toho může být od věku 75 let vyplácen doplněk ve výši 10 % průměrné mzdy. Důchod nemohl přesáhnout 100 % osobního průměrného výdělku. Zaměstnanecké schéma poskytovalo pro osobu v 65 letech věku v průměru náhradu posledního příjmu ve výši 76 %.

Zemědělské schéma je spravováno Pokladnou zemědělského pojištění (KRUS - *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*). Platí princip, že kdo je pojištěn u ZUSu, není pojištěn u KRUSu. Důchodový fond zemědělců je pokryt z části ze čtvrtletně odváděných příspěvků zemědělci (kteří platí nižší příspěvky na důchodové pojištění než zaměstnanci) a z větší části - téměř 95 % - ze státního rozpočtu. Podmínkou pro přiznání nároku na důchod byl věk 65 let pro muže a 60 let pro ženy a alespoň 100 odpracovaných čtvrtletí. Výpočet dávky se zakládal na velikosti minimální dávky a počtu let pojištění.

Důchodová soustava pro ozbrojené složky není založena na pojistném principu, protože zde nedochází k odvodům příspěvků. Dávky jsou vypláceny přímo ze státního rozpočtu. Účast ve schématu je pro příslušníky ozbrojených složek automatická. Nárok na důchod vzniká po odpracování 15 let. Důchod je roven 40 % z osobního výměru (průměrný

plat v posledním roce práce). Za každý odpracovaný rok navíc je dávka zvýšena o 2,6 % výměru, o 1,3 % za každý rok odpracovaný mimo ozbrojené složky a o 0,7 % za každý nepřispěvkový rok. Maximální dávka je nejvýše 75 % výměru.

V průběhu 80. let došlo ke snížení hodnoty důchodů relativně ke mzdám, vzhledem k tomu, že důchody nebyly indexovány podle vývoje mezd. Politika valorizace důchodů se změnila na konci 80. let, kdy byla indexace podle mezd zavedena. Čtvrtletní indexace mohla být provedena, byla-li splněna podmínka nárůstu mezd o více než 5 %. Pozdější reforma z roku 1991 také zahrnovala přepočítání všech dávek tak, aby byly zrušeny rozdílné výše důchodů plynoucí z rozdílného data jejich přiznání. V roce 1994 přijala vláda rozhodnutí, že od roku 1996 budou důchody přehodnocovány pouze podle vývoje inflace. Už v roce 1996 však bylo toto nové pravidlo zrušeno. Parlament přijal legislativu, podle které byl možný i reálný růst důchodů, a to každoročně v závislosti na dostupných zdrojích ve státním rozpočtu.

2. Důvody důchodové reformy

2.1 Výchozí ekonomická a demografická situace

Po překonání transformační recese na počátku 90. let rostl reálný hrubý domácí produkt v následujících letech relativně rychlým tempem. Míra nezaměstnanosti nicméně postupně vystoupila z nuly na počátku roku 1990 až na 14,4 % a ještě v roce 1998 dosahovala dvouciferných hodnot (tab. 14). V průběhu 90. let také klesala participace obyvatelstva na oficiálním trhu práce.

T a b u l k a 14 Ekonomický vývoj v letech 1991-1999

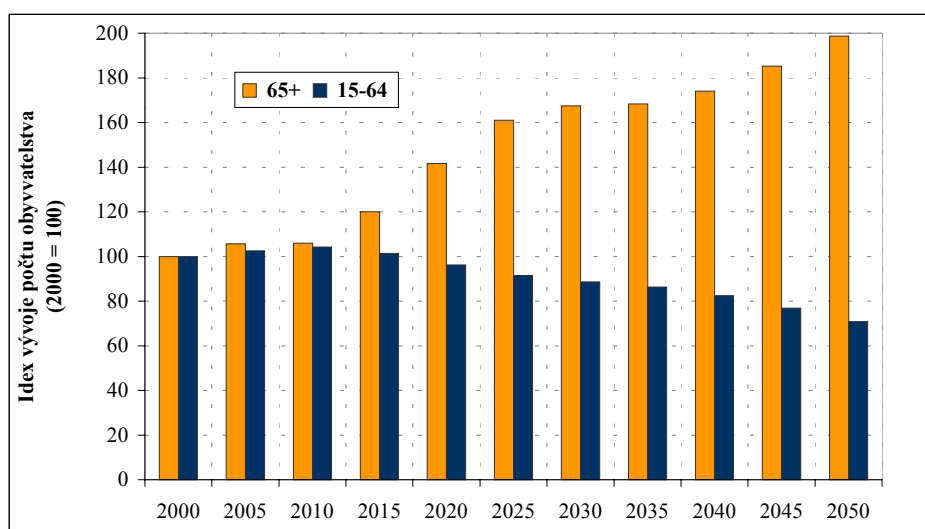
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
růst reálného HDP (v %)	-7,0	2,5	3,7	5,2	7,0	6,0	6,8	4,9	4,0
míra nezaměstnanosti (v %)	...	...	14,0	14,4	13,3	12,3	11,2	10,6	...
míra inflace (v %)	...	...	...	32,2	27,8	19,9	14,9	11,6	7,3
míra ekonomické aktivity (v %)	...	...	68,8	67,6	66,9	66,5	66,1	65,8	65,1

Poznámka: nezaměstnanost podle definice ILO.

Pramen: OECD Economic Outlook No. 70

Ve 20. století došlo v Polsku ke dvěma „baby boomům“, k prvnímu po druhé světové válce a k druhému v první polovině 80. let. Po roce 1991 úroveň porodnosti prudce poklesla. V příštích 30 letech bude polská populace podle prognózy OSN stárnout: zastoupení osob 65letých a starších by se mělo zvýšit z 12 % v roce 2000 na 26-30 % v roce 2050. Počty osob ve věkové skupině 15-65 se v druhém desetiletí tohoto století začnou snižovat (graf 4). Index závislosti by měl růst (zejména po roce 2010) z 18 osob ve věku 65+ na 100 osob ve věkové skupině 15-64 let v roce 2000 až na 46-53 osob v roce 2050.

Graf 4 Vývoj počtu obyvatelstva ve věkové skupině 65+ a 15-64, 2000-2050



Poznámka: střední varianta prognózy.

Pramen: World Population Prospects, The 2000 Revision, Vol. II.

2.2 Důvody a cíle důchodové reformy

Potřeba důchodové reformy byla v Polsku akutní. V první polovině 90. let rychle vzrostl počet penzistů (zejména invalidních), což bylo důsledkem rozšíření možnosti předčasných důchodů, které měly snížit nezaměstnanost. Skutečný věk odchodu do důchodu byl v roce 1998 58,7 let pro muže a 54,7 pro ženy. Předčasné odchody do důchodu se také zneužívaly ke zvyšování individuálních příjmů, protože podmínkou vzniku nároku na starobní důchod nebylo ukončení výdělečné činnosti [Tomeš, 1999]. Nezaměstnanost snižovala počet plátců pojistného. Výsledkem vývoje počtu důchodců a plátců pojištění byl v průběhu 90. let růst indexu systémové závislosti z 38 na 55 důchodců na 100 přispívajících [Fultz, 2002]. Původní důchodový systém nabízel relativně vysoké starobní důchody, které v průměru dosahovaly 70 % příjmů před odchodem do důchodu [Chlon-Dominczak, 2002]. Náklady na důchody přesáhly v roce 1994 13 % HDP (tab. 15). Přestože v roce 1995 začaly výdaje Fondu sociálního zabezpečení klesat, nestačily příspěvky na sociální zabezpečení po celé období 90. let na jeho financování a systém musel být subvencován ze státního rozpočtu [Fultz, 2002].

T a b u l k a 15 Výdaje Fondu sociálního zabezpečení (FUS) v % HDP, 1990-2000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
výdaje na peněžní transfery	9,64	14,23	16,30	15,84	16,12	13,67	13,04	13,71	12,79	12,34	11,45
v tom důchody:											
starobní	3,37	5,51	6,55	6,67	6,98	6,58	6,43	6,48	5,75	5,67	5,64
invalidní	2,47	3,39	3,85	3,87	4,06	3,80	3,65	3,65	3,15	3,37	3,25
pozůstalostní	1,12	1,53	1,89	1,94	2,08	1,71	1,96	1,99	1,70	1,76	1,75

Pramen: Fultz, 2002 (údaje ZUS).

Finanční potíže systému vyžadovaly okamžité přijetí stabilizačních opatření, přitom pojistná sazba byla již tak vysoká, že nemohla být dále zvýšena. Bylo zřejmé, že systém je z dlouhodobého hlediska zcela neudržitelný. Bez reformy by podle simulací vzrostly výdaje na důchody z 10,96 % HDP v roce 2000 až na 17,32 % HDP v roce 2050, výdaje na starobní

důchody by se téměř zdvojnásobily z 6,05 % na 11,42 %. Při zachování konstantní příspěvkové sazby by deficit důchodového systému dosáhl na konci prognózovaného období 7,5 % HDP [Fultz, 2002].

Početné změny v oblasti důchodového zabezpečení v průběhu 90. let podemlely důvěru veřejnosti v existující systém. Podle programu reformy „mnoho lidí pocíťovalo, že jejich důchody závisí na nepřesných kritériích a arbitrárních rozhodnutích, často činěných účelovými rozhodnutími vlády pod tlakem krátkodobých ekonomických potřeb“ [Fultz, 2002, str. 109].

Hlavními cíly reformy bylo vytvořit *transparentní a finančně stabilní* systém, který vydrží demografické a ekonomické tlaky *při zaručení nejvyšší možné úrovně dávek* pro budoucí generace [Fultz, 2002].

3. Reformovaný systém důchodového zabezpečení

Program, na němž byla založena reforma důchodového systému, byl v Polsku předložen v dubnu roku 1997. K 1.1. 1999 byla reforma spuštěna přeměnou průběžně financovaného systému, zavedením povinného soukromého fondového pilíře a dobrovolného penzijního spoření.

3.1 Tři pilíře systému důchodového pojištění

První pilíř - průběžně financovaný příspěvkově definovaný systém (NDC)

Od těch pojištěnců, kteří se účastní druhého pilíře, poplynou do průběžně financovaného systému povinně příspěvky ve výši 12,22 % hrubých příjmů do výše 2,5násobku národní průměrné mzdy. Systém je příspěvkově definovaný s individuálními účty a spravován státem. Speciální schéma pro zemědělce zůstává zachováno, systém NDC se částečně vztahuje na ozbrojené složky (podkapitola 3.6). Podrobný popis systému je uveden níže.

Druhý pilíř - povinný fondový příspěvkově definovaný systém

Druhý pilíř je povinný pro osoby narozené v roce 1969 a mladší. Generace 1949-1968 si mohly účast zvolit dobrovolně. Počet účastníků pojištění byl nakonec vyšší, než se očekávalo: oproti předpokládaným 6 milionům lidí se do druhého pilíře přihlásilo 11 milionů lidí [Štěpánek, 2001]. Do fondu podle výběru pojištěné osoby je investováno 7,3 procentních bodů pojistného. Dávky podléhají zdanění.

Třetí pilíř - dobrovolné spoření na důchod

Třetí pilíř je dobrovolný a zahrnuje zaměstnanecké penzijní plány a individuální životní pojištění. Zaměstnanecké penzijní programy mají čtyři základní formy:

- skupinové životní pojištění sjednané pro zaměstnance u komerčních pojišťoven
- placení pojistného za zaměstnance do vzájemné pojišťovací společnosti
- placení pojistného za zaměstnance do zaměstnaneckého penzijního fondu
- placení pojistného do otevřených investičních fondů

Příspěvky v zaměstnaneckých schématech nemohou převyšovat 7 % průměrných mezd, ze kterých se platí povinné pojistné na sociální pojištění. Účastníci obdrží dávky po dosažení 60 let, v případě dlouhodobé invalidity nebo jej v případě úmrtí pojištěnce obdrží pozůstalí. Ve třetím pilíři se daní pojistné, dávky nikoliv.

3.2 Zaručený důchod

Součástí nového systému je záruka minimální penze pro osoby, které dosáhnou důchodového věku (65 muži, 60 let ženy) s příspěvkovou dobou nejméně 25 let pro muže a 20 let pro ženy. Dávka doplňuje důchody vyplývající z prvního a druhého pilíře do výše minimální prahu (zhruba 28 % národní průměrné mzdy v roce 1999). Minimální důchod je indexován stejně jako všechny důchody, tj. jeho růst nesmí být nižší než inflace plus 20 % růstu reálných mezd a je financován ze státního rozpočtu.

3.3 Systém NDC

Pomyslný kapitál na individuálním důchodovém účtu

Počínaje 1. 1. 1999 je 12,22 procentních bodů příspěvků (nebo celé příspěvky 19,52 % u těch, kteří nejsou účastníky pilíře spravovaného fondy) registrováno na účtech prvního pilíře, který spravuje ZUS a kde se strádá fiktivní kapitál. Strop na započitatelné příjmy je 250 % průměrné mzdy. Pomyslný kapitál na individuálním účtu se indexuje jako 75 % čtvrtletního růstu příspěvkové báze.

Na osobní účty jsou také připisovány příspěvky za dobu, kdy člověk pobírá podporu v nezaměstnanosti, je na mateřské nebo rodičovské dovolené, vykonává povinnou vojenskou službu nebo pečuje o invalidního člena rodiny (rodiče, dítě). Výchozí částkou pro výpočet pomyslného kapitálu je buď minimální mzda (období povinné vojenské služby, osoby na rodičovské dovolené) nebo objem přijatých dávek (nezaměstnaní, osoby na mateřské dovolené). Příspěvky za tato období jsou hrazeny z veřejných zdrojů. Uvedené čtyři nepříspěvkové doby byly převzaty z původního systému, pouze vysokoškolské studium bylo vyloučeno. Doba studia je ovšem zahrnuta ve výpočtu počátečního kapitálu (srov. podkapitola 3.6). V případě, že pojištěná osoba zemře, je její individuální NDC účet zrušen a naakumulované důchodové nároky se stávají ziskem celého veřejného systému, tj. nejsou na rozdíl od švédské úpravy připisovány na účet jiných pojištěnců. (Pozůstalí mají nárok na pozůstalostní důchod, který je ovšem placen z invalidního a pozůstalostního schématu systému sociálního zabezpečení financovaného oddělenými příspěvky.)

Výše důchodu

Výše důchodu je při odchodu do důchodu určena vydělením naakumulovaného pomyslného kapitálu na individuálních účtech nadějí dožití v měsících z okamžikových úmrtnostních tabulek za obě pohlaví v době odchodu do důchodu.

Flexibilní důchodový věk

Minimální důchodový věk je stanoven na 60 let pro ženy a 65 let pro muže. Minimální doba příspěvků není stanovena.

Nový systém ruší možnost předčasného odchodu do důchodu. Všichni, kteří se narodili po roce 1948 a do důchodu půjdou po roce 2006, budou moci odejít nejdříve v zákonem určeném věku pro odchod do důchodu. Již od roku 1999 je připravován návrh legislativy o přemostění důchodů, náhrad a přeškolení, jež má nahradit výhody předčasného odchodu do důchodu ve starém systému.

Indexace důchodů

Důchodové dávky jsou od roku 2001 indexovány minimálně ve výši předpokládané míry inflace plus 20 % růstu reálných mezd. Indexace se provádí jednou ročně, pokud index spotřebitelských cen nepřesáhne 110 %, a dvakrát ročně, je-li předpokládaná míra inflace vyšší.

Souběh důchodu s příjmem z výdělečné činnosti

Starobní důchodci, kteří dosáhli věku 65 let (muži), respektive 60 let (ženy) mohou pobírat současně důchod i příjem z výdělečné činnosti bez omezení celkových příjmů. Důchod je v systému NDC přepočítán připsáním dodatečných příspěvků na osobní účty a vydělením nadějí dožití v době přepočtu. Po odchodu do důchodu se již lidé neúčastní povinného fondového pilíře.

V současné době je u mladších důchodců pobírajících důchod vyšší než 70 % průměrného měsíčního platu při výdělečné činnosti důchod redukován.

Zdanění

Důchody z obou povinných pilířů podléhají zdanění stejně jako ostatní příjmy. Příspěvky jsou odečitatelnými položkami.

3.4 Invalidní a pozůstalostní důchody

V oblasti invalidních důchodů došlo k úpravě v roce 1996, kdy se změnil způsob posuzování invalidity. Kritériem se stal stupeň ztráty pracovní schopnosti. Nárok na důchod vzniká po 5 letech pojištění. Výše důchodu je určena podobným způsobem jako starobní důchod v původním systému. Při dosažení důchodového věku se mohou invalidní osoby rozhodnout, zda chtějí dále pobírat invalidní nebo starobní důchod. Nesoulad mezi nižšími důchody v systému NDC a nereformovanými (vyššími) invalidními důchody zřejmě vyvolá tlak na přiznávání invalidních důchodů a povede ke zvýšení veřejných výdajů [Fultz, 2002].

Výše pozůstalostního důchodu závisí na počtu osob s nárokem na důchod po pozůstalém a může dosahovat výše v rozmezí 85 % do 95 % důchodu, který by zemřelý obdržel nebo který pobíral.

Nevyřešenou zůstává v novém systému otázka, jak naložit v případě invalidity či úmrtí pojištěnce s jeho úsporami v penzijních fondech. Vystává také potřeba harmonizace výše dávek mezi oběma povinnými pilíři [Fultz, 2002].

3.5 Financování

Do roku 1998 bylo sociální zabezpečení financováno příspěvkem ve výši 45 % hrubé mzdy, plně placenými zaměstnavateli. V novém systému jsou příspěvky rozděleny mezi zaměstnance a zaměstnavatele, stejně jako mezi různé druhy pokrytých rizik. Celková výše příspěvků dosahuje 36,59 % hrubé mzdy, z nichž 19,52 procentních bodů jde na financování starobních důchodů. Zbytek slouží na pokrytí invalidních a pozůstalostních důchodů, úrazového pojištění a nemocenského pojištění (tab. 16). Výše příspěvku na financování starobních důchodů z veřejného systému je stanovena na 12,22 %, z toho 11,22 procentních bodů plyne přímo do systému NDC a 1 procentní bod do demografického rezervního fondu. Do fondového pilíře jde 7,3 % hrubé mzdy. Přejídná skupina lidí, kteří se neúčastní druhého pilíře, platí do průběžně financovaného pilíře plných 19,52 % příjmů. V novém systému je uplatňován strop na příjmy započitatelné do vyměřovacího základu pro příspěvky ve výši 250 % průměrné mzdy. Nejmenším vyměřovacím základem je pro zaměstnance minimální mzda, pro OSVČ 60 % průměrné mzdy.

Zaručený důchod je financován ze státního rozpočtu. Příspěvky vojáků povinné vojenské služby, vyměřené z výše minimální mzdy, jsou financovány z fondů spravovaných ministerstvem obrany. Příspěvky nezaměstnaných osob z výše podpory v nezaměstnanosti jsou financovány z Fondu práce. Příspěvky osob na mateřské (základem jsou sociální dávky) a rodičovské dovolené (základem je minimální mzda) jsou hrazeny ze státního rozpočtu. Příspěvky osob pobírajících dávky sociální péče hradí centra sociální péče.

T a b u l k a 16 Příspěvkové sazby v novém systému sociálního zabezpečení (k 1.1. 1999)

druh pojištění	příspěvková sazba (v % vyměřovacího základu)	placeno	
		zaměstnavatelem	zaměstnancem
starobní důchody	19,52	50 %	50 %
I. pilíř	11,22		
II. pilíř	7,30		
demografický rezervní fond	1,00		
invalidní a pozůstalostní důchody	13,00	50 %	50 %
nemocenské pojištění	2,45		100 %
úrazové pojištění	1,62*	100 %	
celkem	36,59		

* pouze v roce 1999, nové vymezení: 0,40 – 8,12 %.

Pramen: Social Insurance in Poland <http://www.zus.pl/english/engindex.htm>

Dlouhodobým cílem je příspěvková sazba na starobní důchodové zabezpečení 18 % mzdy, rovnoměrně rozdělená mezi oba povinné pilíře (9 %).

V roce 1999 byly mzdy zvýšeny o 23 %, aby se kompenzoval vliv rozdělení platby příspěvků mezi zaměstnance a zaměstnavatele na čisté mzdy. Všechny příspěvky (včetně příspěvků do 2. pilíře) vybírá ZUS, stejně jako v předchozím systému; každý typ příspěvku je alokován do oddělených fondů sociálního zabezpečení (FUS).

3.6 Přejídné období a technicko-administrativní aspekty zavádění nového systému

V rámci důchodové reformy byly pojištěné osoby rozděleny na tři skupiny:

- Narození před rokem 1949 zůstávají ve starém, nereformovaném systému.
- Generace 1949-1968 se mohly do konce roku 1999 rozhodnout pro účast v I. i II. pilíři reformovaného systému nebo jen pro průběžně financovanou část (NDC, nikoliv původní systém). Zhruba 55 % lidí z této skupiny se rozhodlo vstoupit do dvoupilířového systému.
- Generace 1969 a mladší se povinně účastní obou pilířů.

Nový systém se také netýká těch, kteří získají nárok na důchod před koncem roku 2006. Toto opatření je výsledkem požadavků odborů, aby výhoda předčasného důchodu nebyla upřena těm, kteří plánovali odejít do důchodu v období krátce po roce 1999 [Chlon, Góra, Rutkowski, 1999].

U příslušníků ozbrojených složek se reforma vztahuje pouze na ty, kteří začali službu po 1.1. 1999. Tito příslušníci jsou zařazeni do obecného systému.

Těm účastníkům systému NDC, kteří začali pracovat před začátkem roku 1999, bude stanovena výše počátečního fiktivního kapitálu na osobních účtech. Počáteční kapitál bude vypočten tak, aby zajistil stejné důchodové dávky jako starý vzorec v případě, že by každý odešel do důchodu v poslední den existence starého systému. Při určení počátečního kapitálu neexistují rozdíly mezi těmi, kteří participují ve II. pilíři, a těmi, kteří zůstávají pouze v pilíři I.

Toto řešení uznání nároku na důchod bylo hlavně důsledkem toho, že chyběla potřebná data o jednotlivcích. Ve starém důchodovém systému získával ZUS informace o jednotlivci až ve chvíli jeho odchodu do důchodu. Jelikož byla zničena většina osobních záznamů z doby před rokem 1980, poskytla tato metoda způsob, jak se vypořádat s výchozím stavem individuálních účtů. Kvůli obtížím s vyhledáváním potřebných záznamů stanoví zákon pětileté období pro výpočet počátečního kapitálu všech účastníků nového důchodového systému.

Vzorec pro výpočet počátečního kapitálu je následující:

$$\text{počáteční kapitál} = P_0 \times G_{62}$$

kde

G_{62}naděje dožití pro obě pohlaví ve věku 62 let v roce 1998 (209 měsíců)

P_0starobní důchod k 31. 12. 1998, kde konstantní část důchodu je přizpůsobena podle doby pojištění a věku faktorem:

$$\min \left(\sqrt{\frac{A_i - 18}{A_r - 18}} \times \frac{C_i}{C_r}; 1 \right)$$

kde

A_ivěk jednotlivce na konci roku 1998

A_rdůchodový věk (60 let ženy, 65 let muži)

C_idoba pojištění na konci roku 1998

C_rpožadovaná doba pojištění(20 ženy, 25 muži)

Naděje dožití ve věku 62 let byla zvolena jako kompromis mezi rozdílným důchodovým věkem mužů a žen (65, resp. 60 let) tak, aby neměly ženy vyšší počáteční kapitál. Tento přístup ovšem může v kombinaci s nižším důchodovým věkem vést ke skokovému rozdílu ve výši důchodů žen ve starém a novém systému (2008, resp. 2009) Prvních pět kohort v novém systému (důchody přiznané v letech 2009-2013) proto obdrží důchody určené na základě smíšené formule (tab. 17). Tato formule bude platit pouze pro ty kteří se nebudou účastnit fondového pilíře.

T a b u l k a 17 Váhy pravidel pro určení důchodu ve smíšené formuli

pravidla pro výpočet důchodu	váha v roce				
	2009	2010	2011	2012	2013
původní	80 %	70 %	55 %	35 %	20 %
nová	20 %	30 %	45 %	65 %	80 %

Pramen: Chlon, Góra, Rutkowski, 1999.

Každý účastník pojištění obdrží měsíčně informaci o výši pomyslného kapitálu na svém osobním účtu. ZUS bude poskytovat odhady o výši penze v závislosti na věku odchodu do důchodu. Odhady budou k dispozici po roce 2003, kdy budou mít všichni přispěvatelé vypočítán počáteční kapitál.

Zavádění reformy do praxe neprobíhá v Polsku bez obtíží. Finální legislativa byla přijata ve spěchu a otázkám implementace nebyla věnována dostatečná pozornost. Výsledkem bylo, že ZUS, spravující systém důchodového pojištění, nebyl před spuštěním reformy dostatečně připraven. Nejdůležitější změnou v administraci veřejného systému bylo vedení záznamů za každého jednotlivce. Individualizace příspěvků vyvolala řadu problémů, které ještě stále musí být dořešeny. Potíže s identifikací pojistných plateb v kombinaci s nefungujícím informačním systémem vyústily ve zpoždění zavádění osobních účtů a neschopnost ZUSu převádět příspěvky do fondového pilíře. Počáteční míra chybovosti v záznamech dosáhla 50 %, 95 % transferů do fondů nebylo uskutečněno. Tři roky po reformě ještě stále není převedeno 20-30 % příspěvků [Fultz, 2002]. Nedostatek informací o platbách zaměstnavatelů přispěl ke zhoršení úspěšnosti výběru pojistného, což způsobilo finanční problémy ve veřejném systému a vytvořilo potřebu půjček od státu i komerčních bank.

4. Finanční stabilita reformovaného systému

Penzijní reforma významně sníží očekávaný deficit mezi příjmy a výdaji důchodového systému a měla by dlouhodobě vést dokonce k přebytkům v oblasti starobních důchodů. Polsko ovšem zvolilo cestu zavedení vícepilířového systému a musí proto řešit otázku tranzitivních nákladů při zavádění fondového pilíře.

4.1 Prognóza finančních dopadů důchodové reformy

Odhady Gdaňského institutu pro tržní ekonomiku ukazují, že výdaje na průběžně financované důchody ve vztahu k HDP by se ve střednědobé i dlouhodobé perspektivě měly udržovat na nižší úrovni, než je tomu v současnosti; bez reformy by naopak vzrostly až na 17 %. Výdaje na starobní důchody by podle základního scénáře měly výrazně poklesnout z 6 % v roce 2000 na 2 % v roce 2050. Na snížení nákladů významně působí valorizace důchodů, která je pomalejší než růst HDP. Indexace pod úrovní růstu mezd vytváří určitý prostor pro financování přechodného období, kdy je výše důchodu stále ovlivněna závazky z minulosti. Dalším významným faktorem je zvýšení věku pro odchod do důchodu, které sníží počet důchodců oproti scénáři bez reformy. Do roku 2009 se budou přiznávat důchody podle původní výpočtové formule, v delším období se však na penzijních výdajích projeví také zavedení systému NDC nízkou náhradovou mírou [Fultz, 2002].

Převod části příspěvků do fondového pilíře se ovšem okamžitě projevuje v odlivu příjmů z průběžně financovaného systému. Podle simulací Gdaňského institutu přetrvává deficit ve starobní části systému do roku 2025, poté se objeví přebytek, který by v roce 2050 měl dosáhnout více než 1 % HDP. Tento přebytek bude převážen růstem výdajů na invalidní a pozůstalostní důchody, což bude částečně způsobeno růstem minimálního důchodového věku. Celkové výdaje na důchody budou po celé období prognózy vyšší než příjmy, přetrvávající deficit se bude pohybovat kolem 2 % HDP (tab. 18).

T a b u l k a 18 Výdaje na důchody a deficit důchodového systému v % HDP, 2000-2050

výdaje v % HDP	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
výdaje na důchody celkem	10,88	10,11	9,68	9,80	9,93	9,91	9,63	9,31	9,17	9,33	9,65
starobní	6,01	5,68	5,27	4,93	4,46	3,85	3,11	2,47	2,08	2,00	2,06
invalidní a pozůstalostní	4,78	4,43	4,41	4,87	5,48	6,06	6,52	6,83	7,09	7,33	7,59
deficit/přebytek celkem	-2,30	-2,18	-1,19	-2,24	-2,49	-2,50	-2,23	-1,90	-1,76	-1,92	-2,24
starobní	-1,38	-1,80	-0,70	-1,29	-0,93	-0,36	0,36	1,00	1,90	1,47	1,41
invalidní a pozůstalostní	-0,92	-0,50	-0,49	-0,95	-1,56	-2,14	-2,60	-2,90	-3,15	-3,40	-3,65

Poznámka: základní scénář.

Pramen: Fultz, 2002 (model Gdaňského institutu tržní ekonomie).

Hlavním problémem zavádění fondového pilíře jsou tranzitivní náklady. V době, kdy jsou odváděny příspěvky do fondů, je třeba hradit stávající závazky průběžně financovaného systému. Z polských analýz vyplývá, že 2/3 transformačních nákladů [pozn. 12] budou získány úsporami v I. pilíři, 1/4 zvýšenými vládními výdaji a asi 10 % z výnosů privatizace [Fultz, 2002].

4.2 Nárazníkový fond

Polská důchodová reforma počítá se založením demografického rezervního fondu (FRD – *Fundusz Rezerwy Demograficznej*), který má umožnit stabilizaci příspěvkové sazby při výkyvech věkové struktury obyvatelstva. FRD bude financován s přebytků průběžně financovaného systému plus v letech 2002-2008 příspěvky placenými na starobní pojištění ve výši 1 %. Pokud se přijme příslušná právní úprava, mohou být rezervy fondu rovněž

doplňeny příjmy z privatizace. Podle odhadů by v roce 2020 měla aktiva fondu dosáhnout hodnoty 20 % HDP [Chlon, Góra, Rutkowski, 1999]. V případě deficitu průběžně financovaného systému budou aktiva fondu použita k financování starobních důchodů. Využití rezerv se předpokládá v období po roce 2010, kdy budou do důchodu odcházet populačně silné ročníky narozených v 50. letech.

Regulace fondu byla založena na zkušenostech Švédska s Náravníkovým fondem a USA se Svěřeneckým fondem. Fond je oddělenou právníkou entitou, jejíž aktiva budou do roku 2002 spravována ZUSEm následně bude jejich správa podstoupena specializovaným soukromým manažerům aktiv. Investiční politika fondu by měla být vedena prognózami příjmů a výdajů průběžného systému v horizontu 50 let.

5. Zhodnocení polské důchodové reformy

Diskuse o důchodové reformě byla v Polsku vedena v průběhu celých 90. let. Opatření zaměřená na snížení důchodových výdajů přijatá v letech 1991 a 1992 vyvolala protesty veřejnosti, které přispěly k pádu vlády. Myšlenka radikální reformy se poprvé objevila v roce 1994 v ekonomickém programu „Strategie pro Polsko“. V letech 1995-1996 byly předloženy čtyři reformní návrhy (Ministerstvo práce, Ministerstvo financí, odborový svaz Solidarity, Institut práce a sociální politiky). Nakonec však byly přijaty pouze změny v oblasti indexace důchodů a podmínek přiznávání invalidních důchodů. V roce 1996 byl zřízen Úřad vládního zplnomocněnce pro reformu sociálního zabezpečení složený z polských i zahraničních expertů, který byl pověřen přípravou reformy. Práce na důchodové reformě byla vedena za pomoci prostředků Světové banky. V dubnu 1997 byl úřadem předložen reformní program nazvaný „Zabezpečení prostřednictvím rozmanitosti“. Na něm pak byla s přijetím určitých úprav (např. zachování rozdílného důchodového věku pro muže a pro ženy) založena konečná podoba důchodové reformy.

Od roku 1995, kdy začala veřejná diskuse o důchodové reformě, jsou prováděna výběrová šetření sledující postoj občanů k reformě. Podle jejich výsledků měla reforma před implementací značnou podporu veřejnosti. Ta vyplývala z nespokojenosti obyvatelstva s existujícím systémem spíše než z pozitivního vnímání navrhovaných změn [Fultz, 2002]. Dva roky po reformě již podpora nebyla tak výrazná.

Zkušenosti z prvních let reformy neumožňují hodnocení skutečných dopadů reformy na výši důchodů, protože ty se ještě nezačaly vyplácet. Dlouhodobé simulace nicméně ukazují, že systém starobních důchodů je finančně stabilní, mohl by dokonce dosahovat přebytků. Ty by sice měly být převáženy očekávaným růstem výdajů na důchody invalidní a pozůstalostní, celkový deficit by však neměl přesáhnout 2,5 % HDP ročně. Úspory ve veřejném systému budou do značné míry využity k financování fondového pilíře.

Přechod z dávkové na příspěvkově definovaný systém znamená snížení redistribuce příjmů mezi důchodci. Reforma ovšem zřejmě povede ke snížení míry náhrady příjmů pod minimální úroveň stanovenou v úmluvě ILO č. 102: 40 % mzdy po 30 letech pojištění (Polsko tuto úmluvu doposud neratifikovalo). Prognóza zahrnující důchody z obou povinných pilířů předpokládá pokles náhradové míry z 60 % pro muže a 50 % pro ženy narozené v roce 1949 na 40 % pro muže a 30 % pro ženy narozené v roce 1974. Přestože tedy skutečnost, že každý „dostane, co si zaplatí“ je v souladu s cíli reformy, vyvolává nové problémy. Bez dalších úprav by pravděpodobně vzrostla chudoba mezi důchodci [Fultz, 2002].

Tři roky po reformě je zřejmé, že polská důchodová reforma byla provedena bez dostatečné přípravy na její implementaci. V důsledku toho ZUS zažil v roce 1999 vážné operační problémy, které řeší dodnes. Legislativa opomněla řadu důležitých detailů (nejasná

opatření ohledně identifikace pojistných plateb jednotlivých osob) a zahrnovala opatření, která nebylo možno zavést v požadovaném termínu (požadavek zavedení osobních účtů k 1.3. 1999). Zpoždění implementace potřebného informačního systému dále zhoršilo nesnáze s vedením individuálních záznamů o příspěvcích a způsobilo finanční potíže ZUSu. Organizační struktura ZUSu se rovněž ukázala jako nedostatečná. Kombinace těchto problémů vytvořila nutnost mnoha dalších změn v legislativě. Nedořešenou otázkou přitom stále ještě zůstává ustanovení o přemostovacích důchodech a zákon o anuitách.

Fondového pilíře se dobrovolně účastní více lidí než se očekávalo, což také vedlo k vyššímu odlivu potenciálních příjmů průběžně financované části systému. Do II. pilíře přešla i řada lidí, pro které to není výhodné. To bylo způsobeno jednak nedůvěrou k veřejnému systému a také masivní reklamou penzijních fondů a činností jejich pojišťovacích agentů. Dosavadní výsledky investiční činnosti fondů nejsou příznivé, neboť nedosahují kladných reálných výnosů [Fultz, 2002].

Závěry

1. Systém NDC jako reformní strategie

Z mnoha provedených ekonomických analýz je zřejmé, že náš současný důchodový systém bude vzhledem k demografickému vývoji finančně neudržitelný. Již v roce 1997 byly výdaje systému důchodového pojištění vyšší než příjmy. Tento rozdíl se zvyšoval a bude se dále prohlubovat. Česká republika proto v současné době zvažuje reformu svého důchodového systému, jejíž nevyhnutelnou součástí bude muset být snížení výdajů v průběžně financovaném pilíři. Je otázkou politického rozhodnutí, jak velká role zůstane tomuto pilíři v novém systému zachována.

Reformu dávkově definovaného průběžně financovaného systému lze provést dvěma způsoby: změnou parametrů nebo zavedením systému NDC. Systém NDC váže důchody na celoživotní příjmy a na naději dožití ve věku odchodu do penze. Těsná vazba mezi důchody a dávkami je hlavním motivem zavádění pomyslných účtů. Důchody jsou pojistně-matematicky spravedlivé, odstraňuje se redistribuce příjmů směrem k osobám s krátkou pracovní kariérou a strmým osobním mzdovým růstem, snižuje se nivelizace důchodů [pozn. 13]. Příspěvkově definovaný systém by rovněž měl minimalizovat deformace na trhu práce, neboť motivuje k placení příspěvků i k pozdějšímu odchodu do důchodu. Zavádění systémů NDC v praxi kombinuje pozitivní pobídky s dalšími sociálními funkcemi důchodového systému tím, že je zaručen minimální důchod a jsou započítávány některé nepřispěvkové doby. V obou případech jsou výdaje pokryty transfery ze státního rozpočtu. Díky tomu jsou tyto redistributivní toky průhlednější a informace o skutečných nákladech umožňuje snadněji definovat ty sociální cíle, kterých má být dosaženo prostřednictvím systému důchodového zabezpečení.

Všech zmíněných efektů systému NDC lze dosáhnout rovněž parametrickou reformou dávkově definovaného systému. Jediným rysem modelu NDC jsou automatické stabilizátory, které jej adaptují na změny demografických a ekonomických proměnných. Atraktivní vlastností systému je především automatické přizpůsobování výše důchodu rostoucí naději dožití, které umožňuje vyhnout se politicky citlivé diskuzi o navýšení důchodového věku [pozn. 14]. Je však třeba zdůraznit, že ani tyto stabilizátory nezaručují plně (především krátkodobou) finanční rovnováhu. Zdá se, že kontroverzní otázkou zůstává transparentnost systému NDC. Zastánci pomyslných individuálních účtů [např. Palmer, 1999-2002; Fox, Palmer 1999] považují systém díky vazbě mezi příspěvkem a dávkami za transparentní a srozumitelný. Skeptici naopak argumentují, že výpočtová formule i změny způsobu indexace jsou příliš složité a nejasné a vyslovují obavu, že se vláda nakonec může dostat pod tlak změnit některé parametry tak, aby systém byl štedřejší [Cichon, 1999; Disney, 1999; Scherman, 1999; Notional accounts, 2001].

Model NDC nelze posuzovat izolovaně, ale naopak je třeba zvážit dopady jeho zavedení v kontextu celého systému důchodového zabezpečení. Tato reforma průběžně financovaného pilíře vede k poklesu míry náhrady pracovních příjmů. K udržení přiměřeného důchodu zejména pro mladší generace, které případná reforma zasáhne nejvíce, je třeba počítat s rozvojem doplňkových pilířů důchodového pojištění [Brugiavini, 2002; Lasagabaster, Rutkowski, 2002].

2. Srovnání a možná poučení ze zavádění systémů NDC

Jak bylo uvedeno výše, představují systémy NDC novou reformní strategii, která by měla odstranit některé neefektivnosti dávkově definovaného systému, zejména zmírnit distorze na trhu práce a při zachování průběžného financování zajistit rovnováhu mezi příjmy a výdaji. Její úspěšnost v dosažení těchto cílů však zatím nelze zhodnotit, neboť bude zřejmá až v delším časovém horizontu. Z prvních let zkušeností ve Švédsku, Itálii, Lotyšsku a Polsku lze nicméně vyvodit některé zajímavé závěry a poučení:

- V praxi důchodových reforem *neexistuje univerzální podoba systému NDC*, jeho prvky byly v závislosti na výchozích podmínkách a celé reformní koncepci v jednotlivých zemích nastaveny různým způsobem.
- *Nejméně problémů zatím provází švédskou důchodovou reformu.* Ta byla výsledkem širokého společenského konsenzu, byla nejlépe připravena a po jejím spuštění bylo přijato jen několik dodatečných právních úprav. Zároveň vedla k přijetí systému, který by měl být finančně vyvážený již v příštích dvaceti letech. Předpokládá se, že důchod vyplývající ze všech tří pilířů zajistí adekvátní náhradu pracovních příjmů. Naopak v Lotyšsku a Polsku vyvolává implementace reformy značné obtíže. Italská důchodová reforma není dostačující a bude muset být následována dalšími reformními kroky.
- Ze všech čtyř sledovaných zemí mělo Švédsko nejlepší *výchozí podmínky* pro reformu. Patřily mezi ně relativně nízké výdaje na důchody, vysoký reálný důchodový věk, stabilní ekonomika, rozvinutý pilíř dobrovolného důchodového pojištění a existence rezervního fondu.

T a b u l k a 19 Charakteristiky důchodových systémů v polovině 90. let

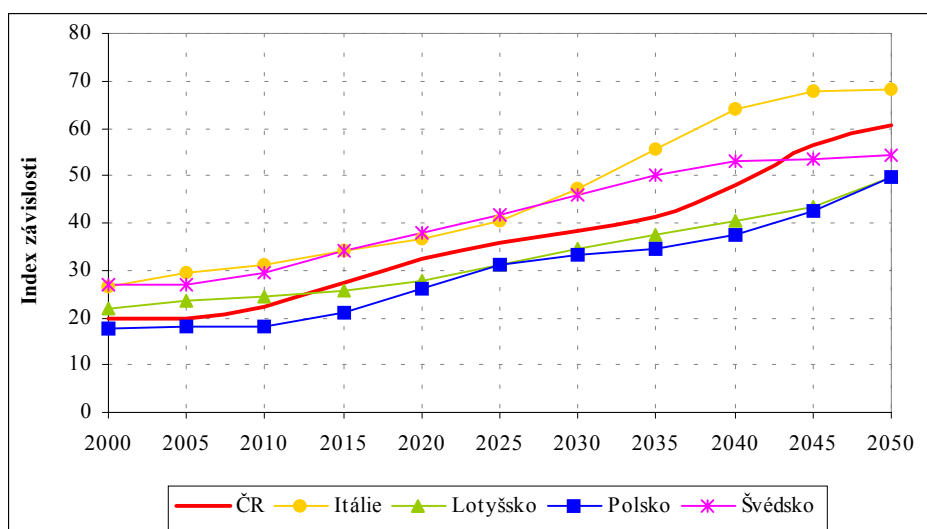
země	výdaje na důchody v % HDP	index systémové závislosti	míra ekonomické aktivity ve věku 60-64 let	
			muži	ženy
Švédsko	10,2	48,0	61,68	53,00
Itálie	15,0	74,0	33,99	9,61
Lotyšsko	11,4	65,9	52,93	33,37
Polsko	14,4	53,7	48,23	31,17

Index systémové závislosti = počet důchodců na 100 přispívajících

Pramen: Public pension spending, Dependency ratios, Changes in Labor Force Participation, 1999
<http://www.worldbank.org/pensions>

Také demografické prognózy jsou pro Švédsko poněkud příznivější než u Itálie, Polska a Lotyšska. Index závislosti (65+/ 15-64) by se zde měl po roce 2035 stabilizovat, v ostatních zemích by rostoucí trend měl pokračovat. (V grafu 5 jsou zachyceny výsledky prognózy OSN, výhled švédského statistického úřadu je ještě optimističtější.) I Česká republika bude zřejmě oproti Švédsku čelit nepříznivějšímu demografickému vývoji a nemá nárazníkový fond, kterým by pokryla rostoucí výdaje, ani dostatečně rozvinutý pilíř doplňkových důchodů. Pokud by se proto Česká republika inspirovala švédským modelem důchodového systému, nelze zřejmě očekávat, že by mohla zaručit stejně vysoké náhradové míry a zároveň dosáhnout finanční stability. Z grafu je rovněž patrné, že sledované země dokázaly pro reformu využít období, kdy se indexy závislosti ještě příliš nemění. Je třeba si uvědomit, že účinek důchodové reformy na obnovení finanční rovnováhy se projevuje postupně a při předpokládaném demografickém vývoji každý rok odkladu reformy zvyšuje budoucí deficit a vede k akumulaci dluhu. Česká republika bude v období 2005-2025 téměř jistě procházet nejintenzivnějším demografickým stárnutím ze všech sledovaných zemí (měřeno jako relativní změna indexu závislosti-srov. tabulka na str. 61-62) a proto bude mít z demografického hlediska i méně času na důchodovou reformu.

Graf 5 Vývoj indexů závislosti, 2000-2050



Index závislosti = počet osob ve věkové skupině 65+ na 100 osob ve věkové skupině 15-64

Poznámka: střední varianta prognózy.

Pramen: World Population Prospects, Vol. I.

- *Finanční stabilita* systému NDC je ovlivněna nastavením těchto tří parametrů: faktoru anuity, indexace pomyslného kapitálu na osobních účtech a indexace důchodů.

T a b u l k a 20 Hlavní prvky systému NDC

země	faktor anuity	způsob indexace účtů	způsob indexace důchodů
Švédsko	naděje dožití ve věku odchodu do důchodu bez rozdílu pohlaví podle úmrtnostních tabulek zafixovaných v době, kdy příslušná generace dosáhne 65 let + výnosová míra 1,6 %	míra růstu nominálních průměrných příjmů	míra růstu nominálních průměrných příjmů minus 1,6 procentních bodů (1,6 odpovídá výnosové míře ve faktoru anuity)
Itálie	převrácená hodnota pevně stanovených „transformačních koeficientů“ (založeny na naději dožití důchodců i pozůstalých s nárokem na důchod zemřelého bez rozdílu pohlaví a reálné výnosové míře 1,5 %)	pětiletý klouzavý průměr růstu nominálního HDP	inflace
Lotyšsko	naděje dožití ve věku odchodu do důchodu bez rozdílu pohlaví (prognóza)	míra nominálního růstu příspěvkové báze	inflace + 25 % (postupně až 100 %) míry reálného růstu příspěvkové báze
Polsko	naděje dožití ve věku odchodu do důchodu bez rozdílu pohlaví	75 % míry nominálního růstu příspěvkové báze	inflace + 20 % míry růstu reálné průměrné mzdy v ekonomice

Faktor anuity, kterým se při výpočtu důchodu dělí naakumulovaný kapitál na pomyslných účtech, je prvním typem automatického stabilizátoru v systému NDC, protože zahrnuje naději dožití (bez rozdílu pohlaví) ve věku odchodu do důchodu. Systém se takto adaptuje na zlepšování úmrtnostních poměrů. Toto přizpůsobení je nicméně jen částečné, neboť při výpočtu důchodu se používá (s výjimkou Lotyšska) aktuálních úmrtnostních tabulek, nikoliv prognóz. Švédsko a Itálie zahrnuly do faktoru anuity také výnosovou míru. Různé způsoby stanovení faktoru anuity vedou k velmi rozdílným výším počátečního důchodu (srov. tab. 2). V případě Švédska výnosová míra představuje předpokládanou míru

růstu průměrných příjmů 1,6 %; při odchylce skutečného růstu od této normy se mění indexace důchodů. Nevýhodou tohoto přístupu je komplikovaný způsob valorizace, který by v případě nepříznivého ekonomického vývoje předpokládal snížení reálné hodnoty důchodů. Italské transformační koeficienty zahrnují výnos 1,5 %, žádné přizpůsobení odchylce od tohoto růstu v systému zahrnuto není. Na jedné straně tak Itálie zajišťuje důchodcům vyšší počáteční náhradovou míru než při nulové výnosové míře, na druhé straně představuje tento prvek zdroj finanční nestability. Polsko a Lotyšsko mají ve faktoru anuity jen naději dožití, indexují však důchod s ohledem na vývoj cen i reálných mezd.

Druhým automatickým stabilizátorem v systému NDC je *volba výnosové míry na pomyslných osobních účtech*. Schopnost ekonomiky plnit závazky vyplývající z mezigenerační smlouvy v průběžně financovaném systému je závislá na míře růstu příspěvkové báze (tj. míře růstu průměrných příjmů plus míře růstu zaměstnanosti). Nicméně ani tento způsob indexace nezaručuje krátkodobou finanční rovnováhu systému NDC, protože se mnohé ekonomické a demografické parametry v čase mění a mohou zasahovat pouze současné generace důchodců, nikoliv současné generace přispívajících [podrobněji viz Valdéz- Prieto]. Ve Švédsku jsou aktiva na individuálních účtech přizpůsobována podle vývoje průměrných příjmů, v Itálii podle růstu nominálního HDP a v Lotyšsku podle míry růstu příspěvkové báze. Polsko zvolilo indexaci ve výši 75 % míry růstu příspěvkové báze a snížilo tak budoucí důchody - tato volba souvisí s transformačními náklady zavádění fondového pilíře.

Ve všech čtyřech zemích se předpokládá, že *změna indexace důchodů* přispěje k významnému snížení výdajů na důchody, a to i v přechodném období, protože se stejným způsobem indexují důchody přiznané před i po reformě. Švédsko přizpůsobovalo důchody podle vývoje inflace. V novém systému odpovídá indexace míře růstu nominálních mezd zmenšené o 1,6 procentních bodů. V případě, že se důchodový systém dostane do finanční nerovnováhy, dojde navíc ke spuštění automatického vyrovnávacího mechanismu. Ostatní tři země měly původně mzdovou indexaci. V Itálii je nyní valorizace důchodů založena na růstu spotřebitelských cen. Vláda ovšem může přijmout opatření k dodatečnému přizpůsobení. Polsko a Lotyšsko aplikují indexaci podle kombinace vývoje cen i mezd (nebo příspěvkové báze).

Příspěvková sazba by měla zůstat v systému NDC konstantní. Její případné zvýšení neřeší problém finanční nerovnováhy, protože vyšší částky zaznamenávané na osobních účtech dlouhodobě zvyšují důchodové nároky. V praxi ovšem neexistuje jednoznačně rovnost mezi odváděným pojistným a částkou připisovanou na individuální účty. V Itálii je dokonce v současné době příspěvková sazba nižší než procento příjmů vedené na účtech.

Uvedené skutečnosti můžeme shrnout do tvrzení, že švédská konstrukce systému NDC má nejbliže k jeho teoretické podobě a bude proto reagovat na nepříznivé ekonomické a demografické trendy lépe. Finanční stabilita je však ve švédském modelu zajištěna v podstatě ve dvou krocích - samotný systém NDC nedosahuje plné rovnováhy, ta je zajištěna až spuštěním automatického vyrovnávacího mechanismu. Druhý pól představuje Itálie, jejíž příspěvkově definovaný systém má k teoretickému modelu nejdále především proto, že pevně stanoví transformační koeficienty, které by se měly měnit jen jednou za deset let.

- Důležitou součástí reformy zavádějících systém NDC je *záruka minimálního důchodu*. V původních důchodových systémech Švédska, Polska i Lotyšska existovala pevná část dávky, která zaručovala vysokou náhradovou míru nízkopříjmovým skupinám obyvatelstva. Zejména polští autoři vyslovují obavy, že vazba důchodů na příspěvky povede k růstu chudoby mezi důchodci. Ohroženější skupinou jsou v tomto smyslu ženy, které mají v průměru nižší mzdy a častěji přerušují pracovní kariéru. V Lotyšsku je minimální důchod zaručen i pro osoby odcházející do důchodu předčasně. Tím je ovšem omezena jedna z výhod systému NDC: podněty k prodloužení období ekonomické aktivity.

- *Minimální důchody i období bez příjmů z výdělečné činnosti*, které jsou v systému započítávány, jsou pokryty transfery ze všeobecných daňových příjmů státního rozpočtu nebo z jiných fondů sociálního pojištění. Tento způsob financování přispívá k finanční stabilitě samotného systému NDC, jde však ve skutečnosti pouze o přesun nákladů z jedné složky veřejných výdajů do jiné. Nalezení prostředků na pokrytí těchto výdajů nemusí být snadné. Převody ze státního rozpočtu lze ovšem takto omezit na transparentní a jasně definované částky, určené na dosahování konkrétních sociálních cílů. Polsko například redukovalo soubor plateb za určitá období vyloučením vysokoškolského studia ze započítávaných dob.
- Problémem každé důchodové reformy je *přechodné období*, kdy je třeba ufinancovat závazky vyplývající z původního důchodového systému. Čím delší je přechodné období, tím jsou důchodové výdaje vyšší. Na druhé straně rychlé zavedení nového systému vytváří riziko významných rozdílů mezi důchody přiznanými před reformou a v prvním roce reformy. Je proto nutné nalézt kompromisní řešení mezi potřebou snížit výdaje na důchody a respektovat důchodové nároky starších občanů. Nejnákladnější varianta přechodného období pokrývá systémem NDC pouze osoby, které vstupují na trh práce v roce spuštění reformy nebo později (Itálie). Jinou možností je zahrnout do systému NDC i příslušníky starších generací a stanovit pro ně počáteční kapitál na základě historických záznamů o příjmech.

T a b u l k a 21 Přechodné období pro zavádění systému NDC

země	datum spuštění reformy	osoby, které jsou pokryty systémem		
		dávkově definovaným (DB)	smíšeným (DB i NDC)	NDC
Švédsko	1. 1. 1999	generace 1937 a starší	generace 1938-1953	generace 1954 a mladší
Itálie	1. 1. 1996	osoby s nejméně 18 lety přispívání na konci roku 1995	osoby s méně než 18 lety přispívání na konci roku 1995	osoby pracující od 1.1. 1996 nebo později
Lotyšsko	1. 1. 1996	-	-	všechny osoby odcházejí do důchodu k 1.1. 1996 nebo později
Polsko	1. 1. 1999	generace 1948 a starší	důchody přiznané v letech 2009-2013	generace 1949 a mladší

- K financování přechodného období i případných deficitů systému NDC využívají některé země *nárazníkového fondu*. Švédské rezervy byly plánovitě vytvářeny z předvýběru pojistného již v 60.- 80. letech. Polsko vytvořilo nárazníkový demografický rezervní fond v rámci důchodové reformy a předpokládá jeho využití již k financování důchodů populačně silných poválečných ročníků. Také Lotyšsko nyní zvažuje zavedení rezervního fondu, jako integrální součásti systému NDC.
- Při přechodu k systému NDC je potřeba věnovat pozornost počátečnímu nastavení i dalšímu přizpůsobování *minimálního důchodového věku*. Příliš nízký důchodový věk by při rostoucí délce života mohl snížit dávky budoucích důchodců. Lotyšsko původně umožnilo odchod do důchodu již v 55 letech a nakonec bylo přinuceno přistoupit na zavedení garance minimálního důchodu i pro kategorii předčasných důchodců. Přes počáteční reformní návrh se v Polsku nepodařilo prosadit stejný minimální důchodový věk pro obě pohlaví. Ženy vydělávají v průměru méně než muži a nižší důchodový věk se v systému NDC projeví dalším relativním snížením důchodů.

Vazba důchodů na rostoucí naději dožití je také výzvou pro aktivní politiku zaměstnanosti. Pokud nebudou existovat příznivé podmínky na trhu práce pro starší občany, budou lidé odcházet do důchodu s nízkými dávkami. Zvýšení průměrného věku odchodu do důchodu rovněž přispívá k finanční stabilitě důchodového systému v krátkém období, protože se přechodně snižují výdaje na důchody, zatímco příjmy se zvyšují.

T a b u l k a 22 Minimální důchodový věk v systému NDC

země	muži	ženy
Švédsko	61	61
Itálie	57	57
Lotyšsko	62 (od roku 2003)	62 (od roku 2008)
Polsko	65	60

- Zavedení systému NDC pro starobní důchody vyvolává rovněž potřebu změny úpravy *invalidních a pozůstalostních důchodů*. Pokud by se invalidní důchody odvozovaly pouze z příspěvků, byly by příliš nízké. Itálie a Lotyšsko provedly některé adaptace nestarobních penzí, Švédsko reformovalo invalidní důchody a nově oba typy důchodů vyčlenilo mimo systém starobního zabezpečení. V Polsku zůstávají pro invalidní i starobní důchody platná pravidla původního systému. Nesoulad mezi nižšími důchody v systému NDC a nereformovanými (vyššími) invalidními důchody zde zřejmě povede k tlaku na přiznávání invalidních důchodů a způsobí zvýšení veřejných výdajů.
- Jak bylo uvedeno výše, reforma průběžně financovaného systému vede k poklesu míry náhrady pracovních příjmů a je proto třeba počítat s rozvojem *doplňkových pilířů důchodového systému*. Švédsko mělo v době spuštění reformy rozvinutý systém kolektivního důchodového pojištění. Zaměstnaneckými důchodovými soustavami, do kterých je odváděno 2,5-4,5 % hrubých mezd, jsou v současné době pokryti prakticky všichni zaměstnanci. Do nově zavedeného fondového pilíře bude odváděno 2,5 % příjmů. Důchod vyplývající ze všech tří pilířů by měl zajistit adekvátní náhradu pracovních příjmů. Polsko a Lotyšsko rovněž zavedly povinný fondový pilíř, jehož váha bude ovšem větší než ve Švédsku. Důchody z I. a II. povinného pilíře budou v Polsku relativně nízké, náhradová míra poklesne až na 30-40 %. V Itálii poklesne náhradová míra průběžného systému a není jasné, zda doplňkový systém bude schopen poskytovat dostatečné navýšení důchodů. Urychlení rozvoje fondových systémů zde patří mezi navrhovaná další reformní opatření.
- Úspěšnost důchodové reformy je podmíněna nejen propracovaností legislativy, ale také odpovídající *přípravou správních institucí* na její implementaci a *informovaností veřejnosti*. Zavádění systému NDC vyžaduje vytvoření individuálních účtů a stanovení počátečního kapitálu na základě retrospektivních údajů o příjmech. Chybějící data v Polsku a Lotyšsku vyvolala nutnost přijetí alternativních řešení pro výpočet počátečního kapitálu. V obou tranzitivních zemích způsobuje reforma ve své první fázi řadu potíží, protože její přípravě nebyla věnována dostatečná pozornost.

Literatura

About the AP Fund System. http://www.apfond6.se/se/om6ap_uk/

Blöndal, S., Scarpetta, S. (1998). The Retirement Decision in OECD Countries. Working Paper AWP 1.4.

Brugiavini, A. (2002). Italský důchodový systém a jeho reformy. Diskusní příspěvky z mezinárodní konference Světové banky o vytvoření udržitelného důchodového systému v ČR, Ekonom č. 2, příloha.

Brugiavini, A., Fornero, E. (1999). A Pension System in Transition: the Case of Italy. Univerzita Turín, Fakulta ekonomie.

Cichon, M. (1999). Notional defined-contribution schemes: Old wine in new bottles? In International Social Security Review, č. 4.

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

Chlon-Dominczak, A. (2002). Důchodová reforma v Polsku. In Ekonom č. 2, Příloha: Reformy penzijních systémů. Diskusní příspěvky z mezinárodní konference Světové banky o vytvoření udržitelného důchodového systému v ČR.

Disney, R. (1999). Notional accounts as a pension reform strategy: An evaluation. Pension Reform Primer. <http://www.worldbank.org/pensions>

Důchodová reforma IV. Materiál MPSV, 2001.

EIRO comparative study on progressive retirement. Italy. <http://www.eiro.eurofound.ie/2001/11/word/it0108285s.doc>

Financial trends of Italian public pension system. Summary. Social Insurance Expenditure Assessment Team. Řím, 2000.

Fox, L., Palmer, E. (1999). Latvian pension reform. Social Protection Discussion Paper No. 9922, Světová banka, Washington, D. C.

Franco, D. (2000). Italy: a never-ending pension reform. NBER-Kiel Institute Conference Coping with the Pension Crisis – Where Does Europe Stand? Berlín, 20-21. března. <http://www.nber.org/books/pensioncrisis/>

Fultz, E., Ruck, M.(2000). Pension Reform in Central and Eastern Europe: An Update on Restructuring of National Pensions Schemes in Selected Countries. ILO. <http://www.ilo-ceet.hu/protection/publications.html>

Fultz, E. (ed.) (2002). Pension Reform in Central and Eastern Europe, Volume 1, Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland. ILO. <http://www.ilo-ceet.hu/protection/publications.html>

Hamann, A. J. (1997). The Reform of the Pension System in Italy. IMF WP/97/18.

International Reform Monitor, Reforms, Sweden. Únor 2002. <http://www.reform-monitor.org/index.php3?mode=reform>

Italy. Strategies to Strengthen the Sustainability and Promote the Quality of the Pension System. Lasagabaster, E., Rutkowski, M. (2002). Problémy českého důchodového systému a možná poučení z reformem v jiných evropských zemích. In Ekonom č. 2, Příloha: Reformy penzijních systémů. Diskusní

příspěvky z mezinárodní konference Světové banky o vytvoření udržitelného důchodového systému v ČR.

Latvian Pensioners to receive full pensions. In. Pensions International č.39, 2002.

Latvijas Demogrāfiskās Attīstības Prognozes: 1998-2025. Gads. Lotyšská univerzita, Demografické centrum, Riga, 1999.

Mikeš, P. (1999). Důchodový systém - polská a maďarská reforma ve světle českého systému. Magisterská diplomová práce. Institut ekonomických studií FSV UK.

Medium and long-term trends of the Italian pension system year-2000 update of the projections based on the RGS model. Ministerstvo financí, Itálie. <http://www.tesoro.it/web/english.asp>

MISSOC 2000. Evropská komise. Brusel, 2000.

Notional accounts. Notional defined contribution plans as a pension reform strategy. Pension Reform Primer Notes. Světová banka. <http://www.worldbank.org/pensions>

OECD Economic Outlook. No. 70, 2/2001

OECD Economic Surveys. Italy, 2000.

Palmer, E., (2000). The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues, World Bank Social Protection Discussion Paper, <http://www.rfv.se/english/pdf/edbook.pdf>

Palmer, E. (2001a). The New Swedish Pension System. Project on Intergenerational Equity Institute of Economic Research, Hitotsubashi University. Discussion Paper No.36 <http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2001/dp36/text.pdf>

Palmer, E., (2001b). Swedish Pension Reform – How Did It Evolve and What does It Mean for the Future? NBER-Kiel Institute Conference Coping with the Pension Crisis – Where Does Europe Stand? Berlín, 20-21. března. <http://www.nber.org/books/pensioncrisis/>

Palmer, E., (2002). Finanční stabilita a dávky ve Švédsku po reformě penzijního systému. In Ekonom č. 2, Příloha: Reformy penzijních systémů. Diskusní příspěvky z mezinárodní konference Světové banky o vytvoření udržitelného důchodového systému v ČR.

Paulli, A., Tagliabue, M. (2000). Pension system and gradual retirement in Italy: Towards an active ageing. IISA, The Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, 25-27 září.

Pension Reform in Sweden: A Short Summary. Ministerstvo zdravotnictví a sociálních věcí, Švédsko.

Pension System in Latvia. Ministerstvo sociálních věcí, Lotyšsko, 2002.

Prognoza ludności Polski według województw na lata 1999-2030. GUS, Warszawa, 2000.

Retirement income systems in Sweden. Comparative Study of Retirement Income Policies, Background Paper 3g. OECD, 2000.

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

Settergren, O. (2001a). Comment to The English Translation of The Legislation on the Automatic Balance Mechanism. The National Social Insurance Board. <http://www.rfv.se/english/publi/index.htm>

Settergren, O. (2001b). The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System – a non-technical introduction. The National Social Insurance Board. <http://www.rfv.se/english/publi/index.htm>

- Settergren, O. (2001c). Two Thousand Five Hundred Words on The Swedish Pension Reform. The National Social Insurance Board. <http://www.rfv.se/english/publi/index.htm>
- Scherman, K. G. (1999). The Swedish Pension Reform. Issues in Social Protection, discussion paper 7. ILO, Social Security Department .
<http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publi/index.htm>
- Schiff, J., Hobdari, N., Schimmelpfennig, A., Zytek, R. (2000) Pension Reform in the Baltics, Issues and Prospects. IMF Occasional Paper 200, Washington DC
- Social Insurance Expenditure in Sweden, 1999-2002, RFV, 2001.
- Social Insurance in Poland, Information and Facts. ZUS, 2002.
<http://www.zus.pl/english/engindex.htm>
- Social Insurance System Act, 1998. Polsko. <http://www.worldbank.org/pensions>
- Social Security in Sweden, 2001. RVF, <http://www.rfv.se/english/publi/index.htm>
- Social Report 2000 a 2001. Ministerstvo sociálních věcí, Riga, Lotyšsko, 2001.
http://www.lm.gov.lv/saturs_jaunumi/jaunumi_pub_un_petijum.html
- Sundén, A. (2000). How Will Sweden's New Pension System Work? Issue in Brief, No. 3. Centre for Retirement Research, Boston College.
- The Italian Private Pension System. OECD, Working Party on Private Pensions, 1999.
- The Pension Reform Law. A guide to the new regulations. Itálie.
- The Pension Reform in Sweden Final Report. Ministerstvo zdravotnictví a sociálních věcí. Švédsko, 1998. <http://www.pension.gov.se/in%20English/final.pdf>
- Tomeš, I. (1998). Lotyšsko se vydalo švédsko cestou. In Sociální politika č. 5.
- Tomeš, I. (1999). Reforma důchodového systému v Polsku: inspirace a poučení. In Sociální politika č. 5.
- Trends in Social Security 2/2001 a 3/2001, ISSA.
- Valdés-Prieto, S. (1999). The financial stability of notional account pensions.
- Vanovska, I. (2002). Pension Reform in Latvia: Achievements and Challenges. Příspěvek na konferenci: Practical Lessons in Pension Reform: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries. 27.-28. květen, Varšava.
- Vylítová, M. a kol. (2001). Monografie vybraných států s ohledem na systémy důchodového zabezpečení. Konsorcium VÚPSV, William M. Mercer, Praha.
- Williamson, J. B. (2002) Future Prospects For Notional Defined Contribution Schemes. CESifo Forum, Winter 2001.
- Worldwide Benefit & Employment Guidelines. Eastern Europe. 2000/2001 Edition. William M. Mercer.
- World Population Prospects: The 2000 Revision. Volume I: Comprehensive Tables; Volume II: The Sex and Age Distribution of Populations. OSN, 2001.
- Změny v lotyšském sociálním zabezpečení. In Sociální politika č.7-8, 1997.
- Zpráva ze zahraniční pracovní cesty do Švédska. MPSV, 1999.

Poznámky

1) Mnoho dávek sociálního pojištění, mimo jiné i výše základního důchodu, je ve Švédsku odvozeno od tzv. *základní částky*. Základní částka je stanovena vládou a odráží vývoj spotřebitelských cen. V letech 1993-1998 bylo pro stanovení výše základního důchodu využíváno tzv. *nižší základní částky*. Od roku 1999 se základní částka odvozená od cenového vývoje nazývá *cenová základní částka*. V systému ATP se při výpočtu započitatelných příjmů, důchodových bodů a maximální výše všeobecného penzijního příspěvku vycházelo od roku 1995 z tzv. *vyšší základní částky*. Vyšší základní částka činila v roce 1999 37 200 SEK, tj. asi 16 % průměrného ročního výdělku. Od roku 2001 se v reformovaném důchodovém systému využívá tzv. *příjmové základní částky*, která byla v roce 2001 zafixována ve výši vyšší základní částky a v následujících letech bude přizpůsobována podle vývoje průměrných příjmů. V systému NDC se této částky využívá ke stanovení stropu pro započitatelný příjem, výpočtu započitatelné částky pro období péče o dítě a stanovení podmínky pro důchodové nároky za období péče o dítě a vojenské služby.

2) Vzhledem k přechodnému období se důsledky důchodových reforem plně projevují až v horizontu 40-50 let. Dostupné národní prognózy Polska a Lotyšska byly vypracovány na kratší časové období, v grafech 1-5 jsou proto zachyceny výsledky prognózy OSN, která umožňuje srovnání populačního vývoje všech sledovaných zemí až do roku 2050. Výsledky národních prognóz a prognózy OSN jsou zachyceny v tabulce.

T a b u l k a Vývoj indexu závislosti podle prognózy OSN a národních prognóz

ukazatel	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Švédsko									
prognóza OSN									
počet osob ve věku 65+ (v tisících)	1540	1575	1724	1925	2054	2159	2278	2422	2360
počet osob ve věku 15-64 (v tisících)	5693	5806	5827	5633	5424	5199	4951	4576	4329
index závislosti	27,1	27,1	29,6	34,2	37,9	41,5	46,0	52,9	54,5
národní prognóza									
počet osob ve věku 65+ (v tisících)	1531	1564	1724	1916	2042	2150	2275	2420	2412
počet osob ve věku 15-64 (v tisících)	5721	5921	5983	5880	5859	5864	5840	5854	5921
index závislosti	26,8	26,4	28,8	32,6	34,8	36,7	39,0	41,4	40,7
Itálie									
prognóza OSN									
počet osob ve věku 65+ (v tisících)	10397	11194	11635	12387	12846	13465	14514	16287	15408
počet osob ve věku 15-64 (v tisících)	38916	38093	37454	36196	34941	33172	30678	25527	22630
index závislosti	26,7	29,4	31,1	34,2	36,8	40,6	47,3	63,8	68,1
národní prognóza									
počet osob ve věku 65+ (v tisících)	10370	11333	12059	13002	13714	14614	15970	18344	17945
počet osob ve věku 15-64 (v tisících)	39000	38532	38197	37404	36868	36016	34405	30483	28260
index závislosti	26,6	29,4	31,6	34,8	37,2	40,6	46,4	60,2	63,5
Lotyšsko									
prognóza OSN									
počet osob ve věku 65+ (v tisících)	357	387	393	395	408	429	450	469	492
počet osob ve věku 15-64 (v tisících)	1644	1643	1617	1549	1472	1385	1302	1157	991
index závislosti	21,7	23,6	24,3	25,5	27,7	31,0	34,6	40,5	49,6
národní prognóza									
počet osob ve věku 65+ (v tisících)	363	390	398	-	402	428	-	-	-
počet osob ve věku 15-64 (v tisících)	1631	1526	1632	-	1498	1435	-	-	-
index závislosti	22,2	25,5	24,4	-	26,8	29,8	-	-	-
Polsko									
prognóza OSN									
počet osob ve věku 65+ (v tisících)	4685	4951	4966	5622	6636	7543	7843	8154	9310
počet osob ve věku 15-64 (v tisících)	26525	27202	27634	26870	25525	24254	23507	21850	18805
index závislosti	17,7	18,2	18,0	20,9	26,0	31,1	33,4	37,3	49,5
národní prognóza									
počet osob ve věku 65+ (v tisících)	4741	5013	5000	5743	6774	7684	8010	-	-
počet osob ve věku 15-64 (v tisících)	26615	27292	27727	26886	25679	24767	24486	-	-
index závislosti	17,8	18,4	18,0	21,4	26,4	31,0	32,7	-	-

T a b u l k a (pokračování): **Vývoj indexu závislosti podle prognózy OSN a národních prognóz**

	Česká republika								
prognóza OSN									
počet osob ve věku 65+ (v tisících)	1421	1454	1608	1879	2121	2244	2320	2546	2755
počet osob ve věku 15-64 (v tisících)	7164	7272	7203	6867	6548	6300	6045	5323	4530
index závislosti	19,8	20,0	22,3	27,4	32,4	35,6	38,4	47,8	60,8
národní prognóza									
počet osob ve věku 65+ (v tisících)	1421	1472	1652	1955	2209	2345	2468	2794	3054
počet osob ve věku 15-64 (v tisících)	7179	7273	7183	6850	6607	6491	6349	5781	5121
index závislosti	19,8	23,0	23,0	28,5	33,4	36,1	38,9	48,3	59,6

Index závislosti = počet osob ve věkové skupině 65+ let na 100 osob ve věkové skupině 15-64 let

Poznámka: OSN, Lotyšsko, Česká republika střední varianta prognózy; Švédsko, Itálie, Polsko publikovaná varianta.

Pramen: World Population Prospects, The 2000 Revision, Vol. II: Current population forecast in Sweden by age and sex, 2002-2050, Statistics Sweden 2002 <http://www.scb.se/>; Previsioni della Popolazione Residente, Istat, 2002 <http://www.demo.istat.it/>; Latvijas Demogrāfiskās Attīstības Prognozes; Prognoza ludności Polski; Burcin, Kučera, Katedra demografie a geodemografie PřF UK, 1999.

3) K měření vývoje průměrných příjmů je používán nový příjmový index.

$$\text{průměrný příjem} = \frac{\begin{array}{l} \text{započitatelné} \\ \text{příjmy osob} \\ \text{ve věku 16-64} \end{array} + \begin{array}{l} \text{příjmy nad 7,5násobkem} \\ \text{základní částky pro} \\ \text{osoby ve věku 16-64} \end{array} + \text{invalidní důchody}}{\text{počet osob s těmito příjmy}}$$

Aby se kompenzovaly efekty výkyvů v hospodářském cyklu, budou změny v příjmech počítány na základě ročních průměrů za poslední tři roky mínus změna v cenách ve stejném období. Tento ukazatel růstu reálných příjmů bude převeden na růst nominálních příjmů přičtením inflace za posledních dvanáct měsíců.

4) Podle kurzu Evropské centrální banky k 6.5. 2002: 9,2645 SEK/EUR. Tento kurz je použit i ve všech následujících přepočtech SEK na EUR.

5) Průměrné doby vážené podle příjmů, resp. podle důchodů.

6) Ocenění skutečných pasiv (P) systému NDC je součtem závazků ekonomicky aktivním osobám, které ještě důchod nepobírají (P_a), a osobám, které jsou již v důchodu (P_d):

$$P = P_a + P_d$$

kde

$P_a = \sum C_i$, pro všechny osoby i

$P_d = \sum P_x \times 12 \times G_x$, pro všechny věky x

C_i = pomyslný kapitál na individuálním účtu osoby i

P_x = prosincové důchodové platby osobám ve věku x

G_x = „naděje dožití“ průměrné důchodové platby pro osoby ve věku x

7) Ilustrační příklad [Settergren, 2001b, s. 10]:

V roce 2000 činily příspěvky přibližně 145 miliard SEK (cca 15,7 miliard €), doba obratu zhruba 33 let. Z toho vyplývají příspěvková aktiva ve výši 4 785 miliard SEK = 33 x 145 (516,5 miliard €). Nárazníkový fond měl hodnotu 550 miliard SEK. Důchodová pasiva odpovídala 5 300 miliardám SEK (572 miliard €). Vyrovnávací poměr by v takovém případě byl roven: (4 785 + 550)/ 5300 = 1,0066.

8) Od roku 1996 nahrazeny sociálním příspěvkem.

9) Transformační koeficient k_t lze vyjádřit takto [OECD, 2000, s. 192]:

$$k_t = \left[\sum_{i=1}^n \left(\frac{1}{1+\rho} \right)^{i-1} + \varphi \times \alpha \times \beta \times \sum_{i=n+1}^{n+m} \left(\frac{1}{1+\rho} \right)^{i-1} \right]^{-1}$$

kde

nnaděje dožití důchodce ve věku odchodu do důchodu

mnaděje dožití pozůstalého manžela/ky v době úmrtí partnera

ρvýnosová míra 1,5 %

φ% důchodu, který náleží pozůstalému

αpravděpodobnost úmrtí pojištěného

βpřizpůsobovací parametr, který zahrnuje skutečnost, že součet důchodů pozůstalého nesmí přesáhnout výši důchodu zemřelého

Zákon ovšem stanovuje pouze hodnoty transformačních koeficientů, neobsahuje výpočtovou formuli.

10) Definice důchodových výdajů italského ministerstva financí se liší od definice OECD (tabulka 8).

11) Podle kurzu Evropské centrální banky k 6.5. 2002: 0,5672 LVL/EUR. Tento kurz je použit i ve všech následujících přepočtech LVL na EUR.

12) Transformační náklady byly pro účel analýzy definovány jako odliv příspěvků do fondového pilíře snížený o úspory dosažené ve veřejném pilíři zavedením fondového pilíře.

13) Rozpětí mezi minimálními a maximálními důchody z veřejného systému závisí v praxi států, které zavedly systém NDC, na výši garantovaného důchodu a na stropu na započitatelné příjmy, z nichž se vyměřuje částka připisovaná na osobní účty.

14) Ve skutečnosti zůstává v systému NDC stále závažným problémem stanovení minimálního důchodového věku.