

BUDE REFORMA ČESKÉHO DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU FUNDAMENTÁLNÍ?

Ivan Lesay



BUDE REFORMA ČESKÉHO DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU FUNDAMENTÁLNÍ?

Ivan Lesay

DISKUSNÍ SEŠIT Č.2



Trat pro ekonomiku
a společnost

BRNO | DUBEN 2007

Tento text je součástí ediční řady „Diskusní sešity“ Trastu pro ekonomiku a společnost. Cílem diskusních sešitů je stimulovat širší diskusi na dané téma u odborné veřejnosti. Trast pro ekonomiku a společnost ani editor této publikace nejsou zodpovědní za prezentované názory. Publikace odráží pouze názory autora a nepředstavuje oficiální stanovisko Trastu pro ekonomiku a společnost.

Ivan Lesay vystudoval politologii na Trnavské univerzitě (2000–2005), na Umeå Universitetet ve Švédsku (2004) a na Central European University v Budapešti (2005–2006). Studium zaměřil na politickou ekonomii, zvláště na problematiku tzv. reform sociálního státu v postkomunistické Evropě. V letech 2003–2005 koordinoval výzkum v oblasti důchodové „reformy“ na Slovensku, který v roce 2005 vyvrcholil společnou informační kampaní Združenia sociálnej sebaobrany a Priateľov Zeme – CEPA o rizicích tohoto experimentu. Od července 2006 je národním koordinátorem PZ–CEPA v mezinárodní síti CEE Bankwatch Network.

Trast pro ekonomiku a společnost je český nezávislý think-tank. Trast podporuje odborníky a zainteresovanou veřejnost v práci na ekonomických a sociálních modelech, konceptech a praktických řešeních, podporujících sociální spravedlnost, udržitelnost a korporátní odpovědnost. Trastu chce především otevírat a rozšiřovat odbornou i veřejnou diskusi a kritiku převládajících premis neoklasické ekonomie a neoliberalismu, analyzovat důsledky a možná rizika současných politik pro sféru sociální a ekologickou a pro koncepci demokratického a právního státu a přinášet konstruktivní návrhy možných řešení, podporovat vznik, rozvoj a fungování lokálních, etických, demokratických ekonomických alternativ fungujících v praxi a přispívat k formování a rozvoji kritického myšlení v české společnosti. Jednotlivé cíle Trastu jsou naplňovány v rámci tématických programů:

Přímé zahraniční investice – Program „Přímé zahraniční investice“ systematicky pracuje na zmapování následků přímých zahraničních investic, jakožto klíčového prvku ekonomické globalizace, pro ekonomiku a společnost.

Policy Interventions – Program „Policy Interventions“ je platformou pro všechny, kteří chtějí vnášet do veřejné debaty o závažných společenských tématech nové úhly pohledu. Analyzujeme a diskutujeme např. otázky důchodové reformy v České republice.

Lokální etické a demokratické ekonomiky – Program „Lokální, etické a demokratické ekonomiky“ je zaměřen na hledání a podporu reálných ekonomických alternativ v České republice s důrazem na lokální úroveň ekonomických aktivit, který pramení z přesvědčení, že lokalizovaná ekonomická aktivita je udržitelná jak pro komunitu, tak pro životní prostředí.

Ropný zlom – Program „Ropný zlom“ je zaměřen na informování a šíření osvěty o otázkách spojených s nadcházejícím vrcholem v těžbě ropy a s tím souvisejícími socioekonomickými změnami.

© 2007 Trast pro ekonomiku a společnost
Editor: Jan Drahokoupil

ISBN: 978-80-239-9159-8

SLOVO EDITORA

Veřejné rozpočty v České republice stojí před několika nezbytnými reformami. Současný stav nelze udržet a ať bude u vlády kdokoliv, musí reformovat. Penzijní systém je jednou z hlavních priorit. Současný důchodový systém je dlouhodobě neudržitelný a je tedy nutné jej zásadně změnit. Čím dříve, tím lépe. Na váhání můžeme všichni ošklivě doplatit. Toto jsou dominantní a nezpochybňované předpoklady v mediálním i expertním diskursu v České republice. Politické strany napříč ideologickým spektrem proto navrhují přechod od současného systému k odlišným modelům. Toto je však velice závažná změna, která se hluboce dotýká nás všech. Je proto nesmírně důležité odstoupit od mediálních kliše a zamyslet se nakolik je tento obrázek pravdivý. Jaký typ reformy je opravdu nutný? Jaké jsou širší důsledky navrhovaných řešení?

Tento diskusní sešit nabízí průvodce na cestě hledání odpovědí na tyto otázky. Ivan Lesay velice přístupným způsobem diskutuje nejrůznější argumenty pro a proti navrhovaným reformám a vyvrací spoustu mýtů, které diskusi doprovází. Jeho diskusní sešit vyjasňuje rozdíly a skutečný význam možných směrů, kterými se reforma může ubírat. Autor ukazuje nakolik je dominantní konsensus zavádějící.

Tento text je proto zásadním příspěvkem umožňujícím se zorientovat se v problematice důchodové reformy a identifikovat možné směry, kterými se lze v ČR ubírat. V sázce je opravdu hodně. A existuje několik závažných důvodů, proč se domnívat, že můžeme v budoucnosti doplatit právě na řešení, která máme v současné době na stole.

Jan Drahekoupil
Editor publikací Trastu pro ekonomiku a společnost

ABSTRAKT

Tato práce se zabývá českou důchodovou reformou a jejími vyhlídkami. Na rozdíl od většiny ostatních středo- a východoevropských zemí (CEE) má Česká republika stále povinný důchodový systém založený výlučně na principu průběžného financování důchodů (PAYG). Je ovšem velmi pravděpodobné, že česká vláda, bez ohledu na svou politickou příslušnost, tento systém v následujících letech více či méně podstatně změní. Cílem této práce je zhodnotit možnosti české důchodové reformy s ohledem na to, jak radikální může být, proč a jaká jsou možná rizika této změny. Úvod práce tvoří obecný kontext důchodových reforem ve středo- a východoevropských státech, ze kterých je Česká republika výjimkou. Následující odstavce potom rozebírají, co znamená v této práci pojem „fundamentální“. Následuje popis historického vývoje českého důchodového systému. Poté je představena reforma českého důchodového systému po rozdělení Československé federace. Další část věnuje pozornost fundamentálním důchodovým reformám, které probíhají v ostatních zemích střední a východní Evropy, a krátkému pojednání o tom, čím může přispět institucionalistická teorie k posouzení důchodových reforem ve střední a východní Evropě. Po tomto *intermezzu* autor rozebírá českou důchodovou reformu a, protože je parametrická a nepříliš se odchyluje od předchozího systému (je *path dependent*), definuje ji jako výjimečnou; posléze nabízí několik vysvětlení. Poslední část práce se věnuje možnostem české důchodové reformy v budoucnu podle nejpravděpodobnějších politických scénářů. Jsou nastíněny a rozebrány hlavní důvody k fundamentálním důchodovým reformám. Jsou vyjmenována možná rizika a sociální dopady takovéto reformy.

ABSTRACT

This paper analyses the Czech pension reform and its prospects. Unlike most of the other Central and East European (CEE) countries, the Czech Republic still keeps its mandatory pension scheme exclusively pay-as-you-go based (PAYG). However, it is highly likely that the Czech government—no matter what political affiliation—will reform the scheme more or less fundamentally in the following years. The aim of this paper is to assess the future prospects of the Czech pension reform in terms of how fundamental it can go, why, and what are the possible risks of such a move. The introduction to the paper presents the general context of reforming pensions in CEE and states that the Czech Republic is an exception. The following paragraphs discuss what the term ‘fundamental’ means in this paper. A description of the historical developments of the Czechoslovak pension scheme follows. After that, the Czech reform of the pension system after the split of the Czechoslovak federation is introduced. The next section is devoted to bringing attention to the fundamental pension reforms that are taking place in other CEE countries, and to a brief discussion of how the institutionalist theory can contribute to assessing pension reforms in CEE. Following this *intermezzo*, the Czech pension reform is analysed and—being parametric and path dependent—defined as exceptional; several explanatory factors are offered. The last section of the paper discusses the future perspectives of the Czech pension reform under most likely political scenarios. Major grounds for a fundamental pension reform are presented and tested; and possible risks and social impacts of such a pension reform shift are listed.

(Note: English version of this discussion paper is available at www.thinktank.cz.)

Mnoho díky patří Lucii a mým rodičům. Dále bych rád s vděčností zmínil Dorothee Bohle a Michala Poláka, kteří mi pomohli podnětnými připomínkami a ochotou diskutovat o textu. Případné chyby jsou ovšem jen moje.

Ivan Lesay

OBSAH

Úvod.....	8
Kdy je reforma fundamentální.....	8
Československý penzijní systém	10
Česká parametrická reforma.....	10
Důchodové reformy v zemích střední a východní Evropy – výzva pro existující teorie.....	11
Česká důchodová reforma - v souladu s teorií <i>path dependence</i>	13
České výjimky a zvláštnosti.....	14
Současný vývoj.....	15
Důvody fundamentální důchodové reformy	16
Demografický argument	16
Možné důsledky důchodových reforem na demografickou krizi.....	16
Zásluhy	17
Ideologicko-politické argumenty	17
Spravedlnost.....	18
Vyhýbání se odpovědnosti státu za důchody.....	18
Úsilí rozšířit finanční trhy.....	19
Úsilí o vybudování jednotného evropského důchodového trhu	20
Politická nezodpovědnost v systému průběžného financování?.....	20
Rizika a sociální dopady fundamentálních důchodových reforem	21
Rizika výkyvů na kapitálových trzích	21
Riziko chybného vedení	21
Sporná výnosnost	22
Náklady na přechod	23
Administrativní náklady.....	24
Závěr	25
Reference	26
Dosud vydané publikace	29
Připravované publikace.....	29

■ Úvod

V minulém desetiletí se téměř na celém světě stala módním pojmem mezinárodních debat o sociální politice tzv. důchodová reforma. Tvrdím, že důchodová reforma je jednou z nejpřevratnějších myšlenek v této oblasti. Prvním cílem práce je pokus o odůvodnění tohoto tvrzení a vysvětlení, proč tomu tak je. Abych se ještě přesněji vyjádřil, hodlám argumentovat, že nejfundamentálnějším aspektem třípilířového modelu důchodových reforem Světové banky je přesun z kolektivního sdílení rizik stáří na individuální pojištění proti nim. Tato změna obrací podstatu důchodového systému naruby.

Šílenství kolem důchodových reforem se nejdříve prohnalo Latinskou Amerikou. V 1981 proběhla reforma důchodového systému v Chile. Tato reforma byla totální, chilský důchodový systém byl zcela zrušen a nahrazen systémem soukromých úspor. Další reformy v tomto regionu už nebyly tak radikální. „Klasické“ důchodové systémy byly pouze částečně rozebrány a nahrazeny prvky soukromého pojištění. Ovšem teprve po tom, co v roce 1994 Světová banka vydala stěžejní sbírku *Odvrácení krize stáří*, se důchodové reformy staly opravdovým hitem.

Knihla doporučuje, aby byl veřejný pilíř financován z daní ze zaměstnání (*payroll tax*) nebo z obecných daňových příjmů a zaměřil se na přerozdělování. Druhým pilířem je fondový („kapitalizační“) systém, ve kterém jsou povinné příspěvky jednotlivců ukládány na jejich účty a určeny k placení jejich budoucích důchodů. To umožňuje každému jednotlivci šetřit na své vlastní stáří a obecně zde neexistuje žádné přerozdělování. Konečně třetí pilíř

představují dobrovolné úspory dávající jednotlivci volbu, jak nakládat se svými příjmy v průběhu života. Tyto tři pilíře tvoří tzv. model důchodové reformy Světové banky.

Tento model se stal velmi oblíbeným v zemích střední a východní Evropy. V transformujících se společnostech našly postkomunistické elity velkou motivaci pro a málo politického odporu proti lákavé myšlence privatizace důchodů. Existuje pro to několik důvodů. Po pádu komunismu cokoli, co zavánělo kolektivismem, státem a solidarností, bylo jednoduše a bez větších politických debat označeno za špatné; na druhé straně cokoli, co se podobalo kapitalistickým principům individualismu a soukromnictví, vypadalo jako všelék. Cesta k privatizaci byla navíc významně podporována mezinárodními finančními institucemi a soukromými společnostmi. Částka veřejných financí obsažená v důchodových systémech byla příliš velkým lákadlem na to, aby odolala. Když k tomu připočítáme slabost tradičních obránců sociálního státu – odborových svazů, tlak na důchodovou reformu ve střední a východní Evropě se zdál jasně převažující.

Nicméně existují i výjimky z tohoto trendu a Česká republika je jednou z nich. Sice zreformovala důchodový systém, ale nepřekročila meze systému samotného. Proč? Co zde bylo odlišné? Je toto (ne)rozhodnutí skálopevné, nebo se český důchodový systém dříve nebo později přiblíží ostatním důchodovým systémům střední a východní Evropy? V této práci se pokusím nastínit vývoj české důchodové reformy a odpovědět na položené otázky.

■ KDY JE REFORMA FUNDAMENTÁLNÍ

Českou důchodovou reformu budu označovat za „parametrickou“ jako protiklad k „fundamentální“ důchodovým reformám ostatních středoevropských států s výjimkou Slovinska. Ještě před tím, než se do toho pustím, se ale pokusím zadat kritéria pro definování důchodové reformy jako takové a též pro to, jak odhadnout úroveň její „fundamentálnosti“.

Za důchodovou reformu můžeme v zásadě považovat jakoukoli změnu v institucionálním designu

systému, který poskytuje starobní důchody. Důchodové systémy po celém světě musí v poslední době čelit mnoha ekonomickým, ideologickým, politickým a jiným výzvám a tlakům.¹ Výsledkem je, že ve většině zemí, které mají nějaký typ důchodového systému, už byl změněn, nebo se změnit plánuje. Tato změna může mít mnoho podob, ale stalo se běžným rozlišovat mezi a) parametrickými a b) fundamentálními (radikálními, zásadními strukturálními) důchodovými reformami. Parame-

¹ Nejznámějším prohlášením zabývajícím se celosvětovými problémy, které ohrožují důchodové systémy, je zmiňovaná publikace Světové banky (1994) *Averting the Old Age Crisis*.

trické změny se dějí uvnitř předchozího systému a nevybočují z kolejí určených jeho historickým vývojem, zatímco fundamentální reforma představuje radikální odklon od vývoje systému, a to tím, že fundamentálně (radikálně, strukturálně) mění nebo nahrazuje celou podstatu stávajícího systému.

Co to znamená v praxi a jak vypadá fundamentální důchodová reforma? Nejobvyklejším příkladem fundamentální důchodové reformy je založení soukromě řízeného, povinného a fondového pilíře, který nahrazuje část průběžného systému financování důchodů (*pay as you go, PAYG*); anebo změna pilíře průběžného systému financování důchodů ze systému s určenou dávkou (*defined benefit, DB*) na systém virtuálních účtů (*notional defined contribution, NDC*)², který je založen pouze na zásluhách a demograficko-ekonomickém vývoji (James a Brooks 2001:136). Většina vědecké i mediální pozornosti byla věnována především posunu od veřejně provozovaného k soukromě řízenému důchodovému systému, ale Brooks správně podotýká, že „to není „soukromost“ nových institucí, která značí fundamentální strukturální posun v sociálním státu. Spíše je to posun od sdílení rizik k individuálnímu pojištění, které klasifikuje privatizaci důchodů tak, že znamená fundamentální zlom v nastolené cestě institucionálního vývoje“ (2006a:4).

Je proto analyticky užitečné rozlišovat mezi dvěma kategoriemi: typem řízení důchodového systému, tj. zda je veřejný či soukromý, a typem odpovědnosti, tj. zda je kolektivní nebo individuální. Důchodové reformy obvykle znamenají změnu obou, od veřejného k soukromému řízení a od kolektivní k individuální odpovědnosti. Tyto dvě kategorie se proto spojily a privatizace se stala znakem důchodové reformy pro svou větší nápadnost. Nicméně tyto kategorie nemusí být nutně spojené. Velmi snadno můžeme najít příklady veřejných systémů založených na individuální odpovědnosti, jako je systém virtuálních účtů (*NDC*) v Polsku, Litvě, nebo dokonce Švédsku.³ Stejně jako můžeme

sledovat soukromé systémy založené na kolektivní odpovědnosti, jako je zaměstnanecký penzijní systém s určenou dávkou v zemích jako Nizozemí, Švýcarsko nebo také USA a Velká Británie (Samek 2006). Samozřejmě je stále nezbytné rozlišovat dimenze veřejného a soukromého řízení. Tyto dimenze jsou důležité, protože mohou hlouběji vypovídat o bezpečnosti systému a jeho nákladnosti. Sledovat, kontrolovat a regulovat veřejně řízený důchodový systém je obecně jednodušší než to činit se systémem soukromým, ačkoliv to nemusí být pravidlem. Veřejné důchodové systémy jsou většinou také méně nákladné, protože nemusejí vytvářet žádný zisk, ale příklady zmíněných zaměstnaneckých systémů ukazují, že i soukromé důchodové systémy mohou být neziskové. Jak můžeme vidět, soukromost je důležitá kategorie a má mnoho aspektů, nicméně sama o sobě nám nemůže mnoho říct o tom, jak fundamentální důchodová reforma je.

Co spíše určuje fundamentálnost důchodové reformy, je druhá kategorie – typ odpovědnosti. Pokud přijmeme základní předpoklad, že důchodové systémy se předně týkají důchodů – kdo je platí a v jaké výši a kdo je dostává a v jaké výši –, pak příliš nezáleží na tom, kdo je poskytuje, zda veřejná nebo soukromá instituce. Fundamentální důchodové reformy jsou radikální v tom smyslu, že zavedením novým prvků, jako je (obvykle soukromé) předfinancování nebo (veřejný) systém virtuálních účtů (*NDC*), prakticky ruší přerозdělování a mezigenerační solidaritu, takže významně mění model společenské smlouvy mezi generacemi i v jejich rámci. Zavedení těchto prvků znamená, že členové společnosti už společně nesdílejí rizika; je to spíše jednotlivec, který si šetří na svůj (reálný nebo teoretický) důchodový účet, individuálně se pojišťuje proti rizikům stáří. Proto experti, kteří jsou kritičtí k fundamentálním důchodovým reformám, argumentují tím, že nejde o reformu systému, ale o jeho zrušení skrze zavedení zcela nového principu – individuálního soukromého spoření. Tato forma spoření už nemůže být považová-

² Systém *NDC* je stále veřejný a založený na průběžném financování. Ale všechny důchodové příspěvky jsou zaznamenávány na individuální, tzv. virtuální účty, kde je akumulace kapitálu také pouze virtuální. Individuální výše dávek závisí na sumě příspěvků a jejich teoretické výnosnosti. Teoretická výnosnost je diskreční faktor skládající se hlavně z indexace virtuálního důchodového kapitálu vzhledem k růstu základu příspěvků. Do vzorců pro výpočet důchodů v *NDC* systému je také zahrnut automatický mechanismus odrážející vývoj úmrtnosti a vybraného věku odchodu do důchodu (Müller 2002b:161).

³ Takové systémy jsou založeny na individuálních úsporách, ale mohou obsahovat i prvky kolektivní odpovědnosti, například mohou zaručovat minimální důchodové dávky. Ale vždy tomu tak být nemusí.

vaná za důchodový systém, protože nezaručuje výši budoucích důchodových dávek nebo určitou životní úroveň; je to spíš jen další část kapitalizačního sektoru (Polák 2006). Proto je možné mluvit o dvou protipólech, o skutečném důchodovém systému, jak ho známe, a o „ostatních“ důchodových systémech, které se snaží napodobovat funkce skutečného důchodového systému zcela jinými prostředky. Posun

od prvního pólu k druhému nás opravňuje k označení důchodové reformy za fundamentální. Rozsah tohoto posunu určuje úroveň fundamentálnosti důchodové reformy. Jak fundamentální byla a bude důchodová reforma v České republice? To je otázka, kterou si položím po představení důchodového systému této země, který do roku 1993 sdílela se Slovenskem.

■ ČESKOSLOVENSKÝ PENZIJNÍ SYSTÉM⁴

Československá republika byla založena po první světové válce v roce 1918. Protože Čechy a Morava patřily Rakousku a Slovensko Uhersku, byli jejich důchodové systémy odlišné. Mácha je popisuje jako „směs podle statusu oddělených systémů pro různé kategorie zaměstnanců, přičemž největší privilegia měli státní zaměstnanci.“ Československo se pokoušelo vyvinout vlastní důchodový systém a první výsledky tohoto úsilí vyústily v roce 1924 v jednotný důchodový systém pro dělníky. Byl založen na příspěvcích na sociální pojištění a kombinaci paušálních a od mzdy odvozených příspěvků vyplácených po 65. roce.

Druhá světová válka poškodila všechny československé důchodové systémy (pro dělníky, zaměstnance, osoby samostatně výdělečně činné atd.). Nicméně v roce 1948 se všechny tyto systémy zákonem sloučily v jeden průběžně financovaný systém, založený stále na nekomunistických principech pojištění. Ovšem legislativa sovětského stylu z počátku 50. let zrušila příspěvky na pojištění a zavedla místo nich financování založené na daních. Nový vzorec pro výpočet důchodů byl zaveden zákonem v 1956 a rozlišoval mezi třemi kategoriemi pracujících podle rizikovosti jejich povolání. Přes některé prvky odvozené od výše mzdy, byl tento vzorec pro důchodové dávky silně přerozdělovací. Důchodový věk byl stejným zákonem snížen na 60 let pro muže a 55 pro ženy.

■ ČESKÁ PARAMETRICKÁ REFORMA

Češi upravili svůj důchodový systém parametricky a relativně brzo po rozdělení federace. Nejdůležitější zákon v této oblasti byl schválen v roce 1995 a je účinný od začátku roku 1996. Obsahuje několik

ekonomické problémy na konci 50. let vedly k znovuzvážení výše důchodových dávek. Po přijetí zákona z roku 1959 se důchodové dávky dokonce ještě více vyrovnaly zavedením stropů jak pro dávky, tak pro výši příjmu, ze kterého se dávky počítaly. Zákon schválený v roce 1964 zavedl několik opatření. Zaprvé, důchodový věk žen sice zůstal v průměru na 55 letech, ale závisel na počtu vychovaných dětí: rozsah byl od 53 (5 a více dětí) do 57 (žádné dítě) let. Zadruhé, minimální doba vkládání byla zvýšena z 20 na 25 let. A zatřetí, progresivní sazba daně z příjmu začala být používána i na důchody. Toto zdanění bylo v roce 1975 zrušeno. Indexace důchodových dávek byla do československého důchodového systému zavedena poprvé v roce 1988. Snížení stropu pro výši příjmu, ze kterého se dávky počítaly stejným zákonem, posílilo vztah mezi příjmy a dávkami.

Po sametové revoluci v roce 1989 nastalo v důchodovém systému několik zásadních změn. Zákon z roku 1992 znovu zavedl příspěvky na sociální pojištění od zaměstnavatelů i zaměstnanců. Ze systému byla odstraněna privilegia – rozdělení do tří kategorií dle zaměstnání bylo odstraněno a osobní důchody vyplácené komunistické nomenklatuře a prominentním umělcům a sportovcům byly zrušeny (Večerník 2006:4). To byly poslední zásadní změny v důchodovém systému. K 1. 1. 1993 se historie společného československého důchodového systému končí.

velmi důležitých změn. Za prvé, důchodové dávky se podle nového systému skládají ze dvou složek. První z nich je paušální. Tato složka může být za dodržení poměrně přísných podmínek změněna

⁴ Pokud není řečeno jinak, v části, kde popisují československý důchodový systém a českou důchodovou reformu, čerpám z publikace Máchy (2002).

vládou. Je vyplácena pouze jednou, a to dokonce i v případě pobírání více důchodů jednou osobou. Druhá složka důchodové dávky je vypočítávána na základě poměrně komplexního vzorce.⁵ Tato část je více odvozena od výdělku, než tomu bylo dříve, ale stále má přerozdělovací charakter.

Druhou důležitou změnou je postupné odkládání odchodu do důchodu. V roce 2007 muži odcházejí do důchodu v 62 letech (místo původních 60) a ženy ve věku mezi 57 a 61 lety (místo původních 53-57). Toto opatření vyvolalo mohutné protesty, a proto jako jeho kompenzace byly zavedeny velmi výhodné podmínky pro předčasný odchod do důchodu. Ale jak podotýká Král (cit. in Mácha 2002: 83), „penze při dočasně omezeném předčasném odchodu do důchodu byly stále tak vysoké, že překonávaly běžné penze o 10 %“. Protože množství předčasných odchodů do důchodu ohrozilo vyrovnanost příjmů a výdajů na penze, došlo v roce 2001 k omezení těchto výhodných podmínek.

Při několika příležitostech se čeští politici pokoušeli oddělit důchodový fond od státního rozpočtu. Ale ještě stále se jim to nepodařilo. Jediným krokem kupředu v této oblasti bylo vytvoření zvláštního

účtu v rámci státního rozpočtu v roce 1996 za účelem zaznamenat rozdíly mezi důchodovými příjmy a výdaji. Možný přebytek na tomto účtu byl určen pouze k účelům spojeným s oblastí důchodů. Ale tento přebytek byl jedním z důvodů snížení výše příspěvků z 27,2 na 26 % ve stejném roce (1996), a proto velmi rychle zmizel.

Poslední novinkou v oblasti důchodů bylo zavedení dobrovolného doplňkového soukromého důchodového systému v roce 1994. Zaměstnanci mohou přispívat do soukromé výdělečné společnosti, která vede penzijní fondy, z nichž je možné vybírat osobní úspory v důchodovém věku. V tomto systému je určena pouze výše příspěvků, výše důchodových dávek není zaručena. Přestože má soukromý charakter, obsahuje tento systém i veřejný prvek – stát tento systém podporuje, přispívá každému účastníku měsíční sumou peněz, jejíž výše závisí na účastnických příspěvcích. Zákon o důchodovém připojištění byl novelizován v roce 1999. Cílem této novely bylo zlepšit bezpečnost, regulaci a dohled nad důchodovými úsporami. Navíc byla zavedena daňová zvýhodnění jak pro zaměstnance, tak pro zaměstnavatele.

■ DŮCHODOVÉ REFORMY V ZEMÍCH STŘEDNÍ A VÝCHODNÍ EVROPY – VÝZVA PRO EXISTUJÍCÍ TEORIE

Jak bylo naznačeno v úvodu, opatrná důchodová reforma v České republice se objevila v období bláznivé snahy o radikální reformy důchodových systémů v celém regionu střední a východní Evropy. Počínaje Maďarskem a Polskem, pokračující třemi baltskými státy a poté také Slovenskem, všechny tyto země následovaly třípilířový model Světové banky, jehož nejoriginálnějším prvkem bylo zavedení povinného soukromého předfinancovaného (fondového) pilíře.

Ovšem takto fundamentální důchodové reformy jsou poměrně novým fenoménem. Teoretici takové reformy nepředpokládali.⁶ Základní argument dřívější literatury o sociálním státu je možné zkrátit takto: Pokud jednou existuje nějaká instituce sociálního zajištění po dlouhou dobu – dosáhne vysoké úrovně zralosti,⁷ je pak velmi obtížné ji

reformovat; pokud se reforma přesto objeví, bude mít spíše formu postupných úprav stávajícího institucionálního designu (Pierson 1998). Tento rys instituce byl nazván „lepkavostí“ (*stickiness*) a způsobuje, že případná reforma bude závislá na předešlém vývoji systému (*path dependence*), tj. že bude tvarována, omezena a „uzamčena“ (*locked in*) dědictvím již existujících institucionálních uspořádání (Pierson 1998, 2000, 2001, Myles a Pierson 2001). Hlavní důvod, proč je nepravděpodobné, že budou uzákoněny fundamentální reformy, je, že omezování nebo rušení výdobytků sociálního státu je nepopulární a politici obvykle nechtějí riskovat potrestání od voličů za nepopulární rozhodnutí (Weaver 1986, Pierson 1996). Toto je obecné pravidlo institucionalistické teorie sociálního státu.

⁵ Detaily viz Mácha (2002:82).

⁶ Například viz Pierson (1994, 1996, 1998, 2000, 2001), Myles a Pierson (2001), Pierson a Weaver (1993) a Weaver (1986, 2003).

⁷ Kromě kritéria délky existence daného systému zahrnuje zralost v tomto smyslu i další kritéria, jako je rozsah pokrytí obyvatelstva, velikost oprávnění (tj. štedrost systému) a věková struktura populace.

Proč je tomu ale tak, že reformy sociálního státu či specificky důchodové reformy jsou nepopulární? Jednoduše řečeno, jsou nepopulární proto, že za a) znamenají vysoké finanční náklady, které musí být pokryty daněmi nebo jinými příspěvky od pracujících (budoucích důchodců), a protože za b) si sociální stát vytvořil širokou klientelu, která má „soustředěný zájem na udržení sociálních opatření“ (Pierson 2001:413), tj. současné důchodce – příjemce, kteří nechtějí ztratit svoje výhody.

Přesun z průběžně financovaného systému důchodů k fondovému je velmi nákladný. Průběžně financovaný systém důchodů je založený na přelévání příspěvků současně pracujících současným důchodcům. Vláda „slibuje“ současným pracujícím, že taky dostanou v budoucnosti důchod z příspěvků v budoucnu pracujících obyvatel. Tento slib ale není kryt existujícími zdroji; je to forma nezajištěného závazku (*unfunded liability*), nazývaná také jako implicitní důchodový dluh (*implicit pension debt, IPD*). Je několik způsobů, jak definovat a měřit tento dluh, ale já bych použil definici od James a Brooks (2001:138-141), protože nejlépe vyjadřuje finanční povinnost státu vůči důchodcům (zapojených ve starém systému) v čase přechodu na systém nový. IPD je suma závazků vzniklých doposud; je to současná hodnota práv současných pracujících vzniklých ve starém systému. IPD je měřen jako podíl z HDP.⁸ Podle Snelbeckera (2005:36) země s IPD vyšším než 125 % HDP mohou být považovány za vysoce zatížené důchody. Bravo a Uthoff (1999:10) se domnívají, že IPD je významný, pokud přesahuje 20 % HDP, a je extrémně vysoký, pokud stoupne nad 200 % HDP.

Nákladnost reformy zralého průběžného systému na fondový systém je způsobena skutečností, že takováto reforma přemění IPD na transparentní dluh, a tak vzniká problém „dvojitý placení“ (*double payment*)⁹ – současní pracující musejí šetřit na svoje budoucí důchody a zároveň platit na důchody současných důchodců, jejichž práva byla založena předchozím systémem průběžného financování (Myles a Pierson 2001:313). Tyto náklady na přechod jsou pak spíše jen přejmenováním implicitních důchodo-

vých závazků na explicitní dluh (Brooks 2006b:92). Vysoké finanční nároky spojené s tímto problémem „by ukládaly neúnosné břemeno na současné pracující“ (Pierson 2001:416). Může být proto politicky velmi obtížné přesvědčit pracující, že by měli platit dvakrát. Jakákoliv vláda, která se pokusí o přesun směrem k fondové kapitalizaci, bude tedy riskovat potrestání voliči, protože takové rozhodnutí má potenciál generovat vinu (Pierson a Weaver 1993). Pravděpodobně žádná informovaná voličská základna by dobrovolně nepřijala nezbytnost oběti a nesponzorovala nákladnou reformu navrhnoutou vládou – tato vláda bude spíše viněna z takového návrhu a potopena v následujících volbách, tvrdí teoretici.

Je nezbytné zdůraznit, že na jedné straně mnoho teoretiků sociálního státu zcela nevyklučuje možnost reformy. Myles a Pierson například jen říkají, že: „volby dostupné politikům ... jsou omezené institucionálním a programovým uspořádáním zděděným z minulosti“ (2001:306).¹⁰ Jinými slovy „minulé sekvence činí některé dráhy více pravděpodobnějšími než jiné“ (Natali 2004:354), nebo „teorie *path dependence* je způsob jak konceptuálně zúžit soubor možných (politických a ekonomických) rozhodnutí a propojit akty rozhodování v čase“ (North 1990: 98). Na druhé straně některé názory se zdají být více omezující. Myles a Pierson (2001:307) tvrdí, že „kvůli politicky nepřijatelným nákladům na přechod je [ve zralých zásluhových (*earnings-related*) důchodových systémech] radikální změna k předfinancování vyloučena“.¹¹

Finanční náklady změny na fondový důchodový pilíř poneseou většinou současní pracující, ale i současní důchodci mohou být zcela zřejmě důchodovou reformou dotčeni. Pokud reforma zavede snížení starobních dávek, voliči–důchodci se pravděpodobně zmobilizují a budou vyhrožovat vládním stranám nezvolením v následujících volbách. Důvod je jednoduchý, jak podotýká Pierson (1994: 29): „...oslabování sociálního státu není zrcadlovým obrazem jeho rozmachu“, což znamená, že omezení je na rozdíl od rozšiřování sociálního státu nepopulární. Mezi rozšiřováním a omezením sociálního

⁸ V zemích, kde neexistují přímé odhady výše IPD, ji James a Brooks určují dvěma způsoby, založenými na současných nákladech na důchodový systém a věkovém rozložení populace.

⁹ Problém dvojitý placení je také nazýván „problém nákladů na přechod“ (*transition cost problem*) (James a Brooks 2001:139).

¹⁰ Viz také Weaver (2003).

¹¹ Činí tak, přestože ví o radikálních důchodových reformách, které probíhají v postkomunistické Evropě (Myles a Pierson 2001:313, 319). Viz také Weaver (2003:16, 41).

státu je totiž zásadní rozdíl. Zatímco rozšiřování veřejných programů je obecně velmi oblíbené, jejich snížení může snadno způsobit veřejné pobouření. Politici jsou proto nuceni rozvážit si velmi pečlivě snižování výhod a vybrat si zcela jiný přístup, než když si nárokují zásluhy za politiku rozšiřování sociálního státu. Je velmi pravděpodobné, že použijí strategii minimalizace politických ztrát z takového snížení (Weaver 1986). Pierson (2001:413) dále tvrdí, že zatímco výhody oslabení sociálního státu jsou pro jeho oponenty rozptýlené a nejisté, klienti sociálního státu jsou zaměřeni na udržení statu

quo, a navíc reakce této skupiny na možnou ztrátu je silnější než její reakce na úměrný možný zisk. Spolu s generací budoucích důchodců ohrožených břemenem přechodných nákladů činí i generace stávajících důchodců fundamentální důchodovou reformu nežádoucí z hlediska volebního zisku.

V této kapitole jsem se pokusil popsat, že fundamentální důchodové reformy provedené ve velké části střední a východní Evropy popírají předpoklady institucionalistů, zatímco česká důchodová reforma se s nimi zdá být spíše v souladu. Následující kapitola předkládá zkoušku tohoto tvrzení.

■ ČESKÁ DŮCHODOVÁ REFORMA - V SOULADU S TEORIÍ *PATH DEPENDENCE*

Zprv je nutné se ujistit, že česká důchodová reforma splňuje kritéria používaná v posuzovaných teoriích. A důkazy napovídají, že ano – český systém je průběžně financovaný a zralý,¹² sazba příspěvků je 28 % hrubého výdělku, pokrytí systému je mezi 98 % a 100 %, počet důchodců je 2,6 miliónů z celkové populace 10,5 % miliónu, míra náhrady je 40 % průměrné hrubé mzdy a výdaje na důchody představují 9 % HDP (Král 2004:3).

Jak již bylo naznačeno v předchozí kapitole, důchodovou reformu v České republice charakterizovaly parametrické úpravy stávajícího systému. Český systém průběžného financování byl v devadesátých letech předmětem různých úprav, včetně postupného zvyšování věku odchodu do důchodu pro muže i ženy, zavedení delšího období přispívání pro výpočet penzí, změny ve vzorci pro výpočet důchodů a režimu indexace a omezení kritérií pro určení invalidity. Zbývající výhody pro zvláštní povolání byly také zrušeny, čímž se Česká republika stala jednou z prvních postkomunistických ekonomik, které zrušily tato nákladná privilegia (Lasagabaster, Rocha, a Wiese 2002).

Jiný předpoklad dřívějších teoretiků sociálního státu – konkrétně, že instituce sociálního státu jsou oblíbené, zatímco jejich odstranění nikoliv – se zdá být platný i pro český systém. Čeští obyvatelé „obecně chválí tento (veřejný průběžný) systém“ (Samek 2006) a má také podporu ČSSD a odborů (Potůček 2004:259). Čeští politici si mohli právě

okusit moc odborů, které v roce 1995 zorganizovaly manifestace proti návrhu nového zákona o důchodech. Ty se staly největšími demonstracemi v Praze po roce 1989 (Mácha 2002:96). Je nutné zdůraznit, že tyto demonstrace byly pouze proti parametrické reformě, hlavně proti navrhovanému zvýšení věku odchodu do důchodu. Podle Máchy vystrašila tato demonstrace jednoho z koaličních partnerů – KDU-ČSL – v takové míře, že odmítli návrh zákona. Jen těžko si lze představit lepší příklad vinu generujícího potenciálu pramenícího z nepopulárních rozhodnutí v oblasti důchodových reform a lepší příklad úspěšné voličské hrozby ze strany příznivců sociálního státu.

Pravděpodobné finanční náklady vyplývající z přechodu k předfinancovanému systému byly jedním z nejdůležitějších důvodů, proč se čeští politici rozhodli zůstat u starého systému a odmítli fundamentální reformu. Implicitní důchodový dluh v České republice byl odhadován na úroveň srovnatelnou s ostatními evropskými státy, tj. byl velmi vysoký. Podle Schneiderových (1999) výpočtů nashromáždil důchodový systém dluh dosahující 250 % HDP při použití 2 % valorizačního koeficientu. Ale pokud by byly důchodové dávky valorizovány štedřeji, kupříkladu 4 %, dosáhl by ve skutečnosti výše 324 % HDP, uzavírá Schneider. Pokud přeneseme tento vysoký implicitní důchodový dluh do nákladů na přechod, můžeme říct, že tyto náklady budou vysoké, v souladu s teorií. Čeští odborníci na důchody většinou

¹² Český důchodový systém je zralý a, ačkoliv ČR nepatří mezi západní demokratické země zkoumané Mylesem a Piersonem (2001), má její penzijní systém mnohem víc společného se zralými průběžnými systémy západoevropských zemí než s systémy „nové rodiny západoevropských zemí (*new family of latecomers*)“, čili zemí, jejichž důchodové systémy nejsou zralé. Nejdůležitějším společným rysem zralých průběžných systémů je odpovědnost vlády za splnění poměrně vysokých finančních závazků na budoucí důchody.

souhlasí s tím, že právě tyto náklady jsou hlavním důvodem, proč čeští politici ještě vážně neuvažovali o fundamentální důchodové reformě – obávají se, že ekonomika tyto náklady neunes (Král 2006, Samek 2006). Tento závěr opět nepřekračuje normu institucionální teorie sociálního státu.

Na závěr této části bych rád zopakoval Piersonovo (2001:413) tvrzení, že zatímco výhody z demontáže sociálního státu jsou i pro jeho odpůrce roztržité a nejisté, klientela sociálního státu je koncentrovaná

na udržení statu quo. Nápadně podobné postřehy v českém kontextu udělal Samek (2006), který říká, že lidé obecně mají současný systém rádi, protože poskytuje poměrně dobré důchody pro většinu z nich, zatímco zbytek není příliš poškozen nízkou mírou náhrady, protože jejich příjmy v průběhu pracovního života jsou dostatečně vysoké, aby se mohli na stáří alternativně zabezpečit. Jako v předchozích případech česká parametrická reforma podporuje argumenty uvedené v této kapitole.

■ ČESKÉ VÝJIMKY A ZVLÁŠTNOSTI

Při pohledu na fundamentální důchodové reformy ve střední a východní Evropě se mnoho teoretiků snaží zdokonalit stávající teorie o oslabování sociálního státu (*welfare state retrenchment*). Jeden z nejvýznamnějších pokusů učinila Müller.¹³ Argumentuje, že ve stavu nouze (jako je vysoký zahraniční dluh a rozpočtový tlak na důchodový systém) se mohou soutěžící politické skupiny shodnout na bolestivých opatřeních. Dodává, že důležitou podmínkou pro zahájení úvah o radikální důchodové reformě je zjištění nebo vytvoření dojmu, že stávající systém průběžného financování je neudržitelný (Müller 2001:68). Základní hypotéza Müller o důchodových reformách je tudíž taková, že v zemích, které čelí ekonomickým a finančním těžkostem, je mnohem vyšší pravděpodobnost, že jejich důchodová reforma bude fundamentální. Klíčovými institucemi v úvahách Müller jsou ministerstvo sociálních věcí, ministerstvo financí a Světová banka.

Nyní bych rád popsal situaci v České republice v tomto ohledu a přidal některé další údaje. Výše zahraničního dluhu byla po většinu zkoumaného období nižší nebo srovnatelná s ostatními státy Visegrádské čtyřky, v letech 1993-2002 dosahovala průměrně 37,5 % HDP. V souladu s argumenty Millerové mnoho teoretiků tvrdí, že spolu s prosazováním striktní rozpočtové politiky vládou bylo toto hlavním důvodem, proč se české vládě podařilo odolat vlivu Světové banky a Mezinárodního měnového fondu (Potůček 2004:259, Mácha 2002). Dalším faktorem byla nechuť předsedy vlády Václava

Klausa kopírovat modely vytvořené cizími experty (Mácha 2002:94); někteří pozorovatelé dokonce tvrdí, že Klaus byl tak silná osobnost, že si mohl dovolit „vykopnout Mezinárodní měnový fond ze země“ (Magvaši 2006). Česká republika je druhá postkomunistická země, která postoupila z pozice vypůjčovatele od Světové banky,¹⁴ a sama Světová banka přizná, že „vztah mezi Českou republikou a Světovou bankou byl poněkud neobvyklý a spočíval výhradně na sdílení znalostí, neboť Česká republika si v průběhu tohoto období [1998-2005] od Světové banky nic nepůjčila“ (Světová banka 2006:10).

Kromě tohoto neobvyklého vztahu mezi Českou republikou a Světovou bankou, nízkého zahraničního dluhu a přísné rozpočtové politiky, je český důchodový systém specifický i dalším rysem, konkrétně faktem, že není oddělen od státního rozpočtu.¹⁵ Protože v letech 1993-1995 důchodové příspěvky značně převyšovaly náklady na důchody a jiné sociální dávky, vláda, která se snažila o vyrovnaný rozpočet, přirozeně váhala s oddělením financí na důchody od státního rozpočtu (Mácha 2002:94). Návrh zákona na založení sociální pojišťovny neprošel v roce 2001 (Král 2004:7), a proto jsou důchody v České republice stále nyní vedeny v rámci státního rozpočtu. Odborníci i úředníci z oblasti sociálního zabezpečení nejsou s tímto stavem spokojeni, a to kvůli každoročním tahanicím během vyjednávání o zákonu o státním rozpočtu s Ministerstvem financí (Hofman v Ondrušovi 2005). Pro nás je ale nejdůležitějším důsledkem

¹³ Viz Müller (1999a, 1999b, 2000, 2001, 2002a, 2002b, 2003).

¹⁴ Slovinsko vystoupilo jako první v roce 2004.

¹⁵ Důchody jsou odděleny od státního rozpočtu ve zvláštní administrativní instituci v Maďarsku (PIF), Polsku (ZUS) a na Slovensku (SP). Bližší popis těchto institucí viz Augusztinovics et al. (2002), Chłoń-Domińczak (2002), a Svorenova a Petrasova (2005).

toho, že důchody jsou součástí státního rozpočtu, neprůhlednost jejich financování, a tím i obtížnější odhad předpokládaného finančního tlaku než při přímém financování cestou instituce oddělené od státního rozpočtu.¹⁶

Existuje ještě několik dalších důvodů, které spolu s výše zmiňovanými příčinami způsobují, že české reformy jsou stále jen parametrické. Jedním z hlavních důvodů, proč privatizace důchodů není v Čechách populární, je negativní zkušenost s finančními institucemi a privatizací. Odborníci na českou důchodovou politiku říkají, že selhání téměř všech částí finančních trhů, rychlá privatizace a s ní spojené problémy silně ovlivňují možnou českou důchodovou reformu (Král 2004); zkuše-

nosti s krachy bank a různých fondů straší také politickou elitu, která se bojí obhajovat soukromé důchodové spoření (Samek 2006). S trochou nadsázky to lze shrnout tak, že negativní vnímání soukromých finančních institucí posiluje současný důchodový systém.

Navíc zde nebyla provedena žádná vládní kampaň na podporu privatizace důchodů, což znamená, že takové kampaně byly vedeny pouze analytiky finančních institucí¹⁷ a některými médii (Samek 2006). Je také důležité, že zemi od roku 1998¹⁸ vládla sociální demokracie, a již jsem také zmiňoval sílu odborů při mobilizaci proti navrhovanému zákonu o důchodech v roce 1995.

■ SOUČASNÝ VÝVOJ

Nakonec stručný rozbor důsledků mých poznatků pro český důchodový systém a jeho vyhlídek. Tento text jsem psal doslova několik hodin před počátkem voleb do Parlamentu ČR (2-3 června 2006). Volební průzkumy naznačovaly, že souboj mezi pravicovou ODS a levicovou ČSSD bude velmi těsný. Bylo obtížné odhadnout, kdo bude sestavovat vládu. V případě ODS by úsilí o přijetí fundamentální důchodové reformy nebylo vyloučeno. Pravdou je, že ODS navrhovala liberální model důchodového systému pouze s jedním – povinným, veřejným a průběžně financovaným pilířem, ze kterého by se platil paušální minimální důchod každému občanu. Výše důchodového příspěvku by se tak snížila a doplňkové pojištění by bylo dobrovolné. Ovšem těsně před volbami ODS zmírnila svoji proreformní rétoriku, takže ani nej-

lepší čeští experti v oblasti důchodové politiky, ani vysocí úředníci Ministerstva práce nechtěli sdělit svoje odhady vývoje pro případ, že by ODS sestavovala vládu.

Jedna věc ale byla a je jistá. Pokud by se ODS podařilo navrhnout a prosadit fundamentální důchodovou reformu, prognostický význam mé práce by přinejlepším spočíval pouze ve vysvětlení zpoždění přijetí důchodové reformy v České republice oproti většině zemí střední a východní Evropy. Ovšem nepředpokládám, že by k tomu došlo. A ačkoliv by tato práce neměla být v žádném případě považována za předpověď, dovolím si tvrdit, že nedojde k žádnému zásadnímu sblížení mezi cestou české důchodové reformy a způsoby fundamentálních reforem, které si zvolili v mnoha středo- a východoevropských zemích.

¹⁶ Nyní je to relativně jednodušší, protože v roce 1996 byl založen speciální účet státního rozpočtu za účelem zaznamenání rozdílů mezi důchodovými příjmy a výdaji. Možný přebytek tohoto účtu je určený pouze na účely týkající se důchodů. Přebytky byly ale jedním z důvodů snížení výše příspěvků z 27,2 na 26 % v tom samém roce - 1996, a proto velmi rychle zmizely. Od roku 1997 důchodové výdaje převyšují náklady. (Mácha 2002:80).

¹⁷ Navíc „se zdá, že finanční skupiny vzdaly svůj lobbying za povinné pojištění a nyní se spoléhají na zvyšování dobrovolných úspor.“ (Vecerník 2004:8).

¹⁸ Nicméně je třeba zmínit jednu významnou skutečnost – v letech 1992-1998 v České republice vládly pravicové strany. Občanská demokratická strana byla mezi lety 1992 a 1997 nejvýznamnější vládnoucí stranou. V roce 1997 nastala krize ve vládní koalici, která vedla k rozhodnutí o předčasných volbách konaných v roce 1998. Do té doby vládla vláda dočasná. Členové Unie svobody Pilip a Volák byli jmenováni ministrem financí a ministrem práce. Pilip byl znám svými blízkými kontakty na finanční a bankovní experty, kteří podporovali neoliberalní doktrínu důchodové reformy. Oba, Pilip i Volák, přinesli na svá ministerstva podněty k radikální důchodové reformě. Což se jim ale nepodařilo prosadit, protože opozice jiných aktérů ve společnosti byla silnější. (Mácha 2002:97-98). Rád bych připomenul, že toto bylo období, kdy Maďarsko a Polsko přijaly fundamentální důchodové reformy. Nicméně Česko šlo odlišnou cestou dokonce i v tomto období, nejen až po něm – za vlády sociální demokracie.

Důchodový systém ale pravděpodobně nezůstane nezměněn, dokonce pokud by vládu sestavovala ČSSD. Čeští sociální demokraté oznámili záměr zavést do důchodového systému tzv. systém virtuálních účtů (NDC). A podle mé definice je posun k systému NDC (veřejný, ale založený na individuálním pojiš-

tění) považován také za fundamentální důchodovou reformu. Velmi však záleží na konkrétním nastavení tohoto systému. Pokud zde existuje minimální zaručená výše důchodových dávek a jejich výše zajistí důchodcům slušný životní standard, pak je taková reforma stále považována za parametrickou.

■ DŮVODY FUNDAMENTÁLNÍ DŮCHODOVÉ REFORMY¹⁹

Dosud jsem se zabýval analýzou české důchodové reformy. Dále jsem rozebíral, jak fundamentální byla a jaké jsou její vyhlídky do budoucna – jak fundamentální může být. Zbývající část

práce je určena odpovědi na otázku, jaké pohnutí stojí za snahami o fundamentální důchodovou reformu a jaké mohou být její praktické důsledky.

Demografický argument

Stejně jako kdekoli jinde i tvůrci české důchodové reformy rádi používají demografické argumenty. Například málo narozených dětí, prodloužení lidského života, což znamená více důchodců, a méně výdělečně činných osob na financování důchodů. Předpokládána „demografická krize“, trend ke snižování a stárnutí populace, se vztahuje na celou Evropu. Předpokládá se, že demografický koeficient závislosti²⁰ v Evropě vzroste z 39,5 % v roce 2000 na 79,5 % v roce 2040. Jinými slovy, počet lidí v produktivním věku zaopatřujících důchodce se pravděpodobně sníží o polovinu. V EU by to činilo z dnešních přibližně 3,9 pouze na 1,8 v roce 2050 (Dräger 2003:3).²¹ Tento rádo-by neprůstředný argument je široce přijímán jako skutečnost volající po fundamentální důchodové reformě.

Tato argumentace však má několik nedostatků. Zaprvé, prognózy zaměřené na ospravedlnění potřeby radikálních důchodových reforem používají demografii *ceteris paribus*, tj. podceňují vývoj jiných relevantních faktorů. Je tedy možné kritizovat katastrofické scénáře neudržitelnosti financování

důchodového systému kvůli zanedbání vývoje takových faktorů, jako je produktivita práce, nezaměstnanost, atd. Dräger (2003:11) přirovnává tyto redukcionistické prognózy k Malthusovým. Jeho klasický argument na přelomu 18. století, založený na demografických předpovědích, byl, že Velká Británie bude po dlouhé období čelit častým hladomorům, pokud bude pokračovat vysoký nárůst populace z počátku kapitalistické industrializace. Zatímco počet lidí bude růst geometricky, množství úrodné půdy bude růst pouze aritmeticky. To, co nyní sledujeme v debatách o potřebě reformy důchodového systému, je stejný malthusiánský argument, ale z opačného pohledu: společnost s ubývajícím počtem mladých lidí (nebo ubývajícím pracovní silou obecně) nebude schopná zabezpečit rostoucí počet starých lidí. Jak však víme, Malthus se mýlil. Nepředpokládal v následujících dvou stoletích roční nárůst produktivity práce o 1,7 %. Abychom se vyhnuli opakování Malthusova omylu, měli bychom vedle demografických zvážit i ostatní faktory. A současně bychom mezi nimi měli rozlišovat podle jejich významu.

Možné důsledky důchodových reforem na demografickou krizi

Nicméně předpokládejme, že se tyto nepříznivé prognózy naplní a že tempo růstu a jiné důležité faktory zůstanou nezměněné. Jaké řešení představuje fundamentální důchodová reforma?

Naším počátečním bodem budiž situace v budoucnu, kdy několik málo produktivních lidí musí platit mnoho důchodců. Ti druzí si našetřili peníze na svých osobních účtech během jejich pracovního

¹⁹ Zbývající část tohoto textu značně čerpá z jiné mé práce – Lesay (2006).

²⁰ Poměr postproduktivních a produktivních lidí.

²¹ Tyto plány byly učiněny v roce 2003 pouze pro 15-tičlennou EU.

života²² za účelem obstarání si důchodové anuity. Ale protože je produktivní generace počtem velmi malá, je její ekonomická produkce také velmi nízká; přesně jako v případě nereformovaného systému průběžného financování. Pokud by byly úspory důchodců v peněžní formě (např. vládní dluhopisy), požadovaná spotřeba důchodců přesáhne požadované úspory pracujících. Nadměrná poptávka na trhu zboží způsobí cenovou inflaci, sníží kupní sílu důchodů i mezd v ekonomice. Pokud by byly úspory důchodců v nepeněžní formě (např. akcie), jejich cena by klesla jako následek nedostatečné poptávky pracujících. Reálná kupní síla důchodových anuit by tedy opět poklesla (Barr 2000:9). Jak ukazují oba tyto případy, demografie a nominální parametry nejsou tak důležité jako ekonomická produkce, což je reálný parametr. Jakýkoliv důchodový systém bude vždy založen na přesunu reálných příjmů od současně aktivních k již neaktivním členům populace. Staří lidé spotřebovávají pouze to, co je pro ně v současnosti vyrobeno. Reforma, která pouze mění způsob přesunu, ale nezvýší úroveň dosažitelného příjmu společnosti, nemůže tedy vyřešit demografický problém (Polák 2004a:1). Poučka o „nepříznivém demografickém vývoji volajícím po reformě dů-

chodového systému“ je stále používaná v plytkých debatách o důchodových reformách, zvláště v médiích. Ovšem už i někteří důslední obhájci důchodových reforem připouštějí, že důchodové reformy nemohou čelit demografické krizi (Pošvanc 2003, Thomay 2003, Horváth 2003).

Odborníci probírají ještě jednu další možnost, kterou by se důchodový systém mohl vyhnout vlivům nepříznivých demografických trendů, konkrétně investici úspor důchodců do ekonomiky s výhodnou demografickou strukturou (Barr 1999). Tento argument ve prospěch důchodových systémů založených na kapitalizaci se zdá rozumný. Ale nemělo by se zapomínat, že stárnutí je celosvětový problém a překvapivě k němu dochází i v rozvojových zemích. Protože předpokládaná demografická krize zahrnuje s minimálními rozdíly všechny západní země, platnost argumentu předloženého v předchozím odstavci může být snadno použita nejen na národní, ale i na mezinárodní úrovni. Země s relativně lepší demografickou strukturou mají naopak méně rozvinutou ekonomiku a jsou problémové např. z hlediska institucionálních podmínek pro investice. Investování úspor důchodců do ekonomik s výhodnou demografickou strukturou proto zůstává sporné.

Ideologicko-politické argumenty

Obhájci fundamentální důchodové reformy se pokoušejí o její pokud možno ideologicky neutrální popis, aby vyvolali dojem její nezbytnosti. To se týká například již zmíněné finanční neudržitelnosti způsobené demografickými jevy a jinými objektivními faktory. Jak řekl Henwood (1994): „Realistický pohled na věc stejně jako přiměřenost jsou výrazy často používané k propůjčení nádechu nevyhnu-

telnosti tomu, co je ve skutečnosti politickým rozhodnutím.“ Technokraticky se jevící návrhy ovšem často slouží jako maska pro hluboce ideologické zájmy. Navíc mnoho navrhovatelů fundamentálních důchodových reforem se ani nepokouší skrývat svoje neoliberální postoje. Opakovaně zmiňují zásluhovost, spravedlnost, a přesun moci ze státu na jednotlivce.

Zásluhy

Základním rysem fundamentálně reformovaného systému by měly být zásluhy. Starobní důchod by měl odrážet výši zaplacených příspěvků. Striktní použití principu zásluh by mělo snížit motivaci k vyhýbání se placení příspěvků do důchodového fondu. Podle zastánců radikální reformy důchodového systému je systém průběžného financování charakterizován vysokým

důrazem na solidaritu a zásluhy bere v úvahu pouze minimálně.

Argumentace liberálních obhájců reforem zní jednoduše a logicky: ti, kdo platí více do systému během svého výdělečného života, by měli obdržet tomu odpovídající vyšší důchod. To je skutečně legitimní, ale především také ideologický argument, který není obecně sdílen. Na chvíli bychom

²² Budeme předpokládat optimistickou variantu, že hodnota jejich peněz vzrostla, nebo se přinejmenším nesnížila.

přeskočili spornou otázku, zda je příjem ve společnosti založený na tržním hospodářství rozdělován spravedlivě a zda existují i jiná, sociálně spravedlivější kritéria než jen pouhý úspěch nebo neúspěch na trhu. Významné rozdíly v příjmech zde proto přijímám jako fakt. Nicméně i při stanovení této domněnky je obtížné říci, proč by rozdíly v příjmu během produktivního života měly být také převedeny do života postproduktivního. Ať vydělávali důchodci během svého produktivního života více nebo méně, po svém odchodu do důchodu už v zásadě nepracují. Jejich zásluhy na materiální produkci jsou tedy stejné. Je pravda, že lépe placený důchodce platil vyšší příspěvky do systému během svého pracovního života, ale pouze v absolutním smyslu. Pokud použijeme relativní přístup, oba důchodci přispívali stejně. Lze dokonce tvrdit, že důchodce s nižším příjmem přispíval více, protože paušální příspěvky pro všechny příjmové skupiny obsahují regresivní prvek. Podle ortodoxní ekonomické teorie klesajícího marginálního užitku přispívání stejnou částí příjmu představuje horší oběť pro chudé. Zásluhy mají tedy množství různých stránek a je pravděpodobné, že neoliberální

chápaní tohoto principu by ztratilo přinejmenším část své podpory, pokud by došlo k řádné veřejné debatě.

Barr (2000:23) odkazuje na další problém úzce spojený s problémem zásluh. Neoliberálové jsou odmítaví vůči solidárnímu průběžnému systému, ve kterém lidé s velkými rozdíly v předchozích příjmech, a tedy i příspěvcích, skončí s takřka stejnými důchody. Takový systém zanedbává princip zásluh. Ale stejná situace může nastat i při reformovaném systému s určenými příspěvky (DC), kdy dva lidé rozdílného stáří se stejnými příjmy a příspěvky mohou skončit s velmi rozdílným důchodem. Důvodem je, že míra výnosu na finančních trzích se v čase mění. Je zde proto reálné nebezpečí, že dva lidé s věkovým rozdílem deseti let, a tedy i o deset let rozdílným věkem odchodu do důchodu, budou dostávat velmi odlišné důchody, přestože přispívali naprosto stejnou částkou do důchodového systému během jejich pracovního života. Jak lze vidět, reformovaný systém nenabízí dostatek prostoru dokonce ani pro zásluhy v neoliberálním slova smyslu. Tento problém je také hluboce spojen s principem spravedlnosti mezi generacemi.

Spravedlnost

Vedle spravedlnosti ve smyslu zmíněné zásluhovosti se argumentuje také mezigenerační spravedlností. Obhájcí důchodových reforem říkají, že by bylo nespravedlivé, kdyby současná generace pracujících musela zabezpečit mnohem početnější generaci důchodců.²³ Tento způsob uvažování je perfektním příkladem ideologických zdrojů neoliberalismu. Zprvce jsou zde staří lidé považováni za „zátěž“, „břemeno“ či „ekonomický náklad“, který musí být pokryt, což ukazuje proniknutí čistě ekonomického uvažování i do jiných oblastí: v tomto případě jde o ekonomizaci společenského jevu.

Zadruhé zde lze vidět silný moment individualismu a sobectví – jedinci nejsou nakloněni k finanční účasti na řešení sociálního problému, který se jich přímo netýká. Etxezarreta (2003:10) ale tvrdí, že tohle sobectví je nekonzistentní. Současná generace, která odmítá zabezpečit mnohem početnější generaci důchodců, ignoruje skutečnost, že si užívají mnohem lepší život, protože předchozí generace zaplatila investice, které vedly k současnému bohatství. Dokonce i mezigenerační solidarita má tedy mnoho možných výkladů a ten neoliberální by neměl být považován za dominantní.

Vyhýbání se odpovědnosti státu za důchody

Neoliberální koncept minimálního státu počítá s co nejmenšími možnými zásahy státu do života

jednotlivců. Odpovědnost za důchody je tedy přenesena hlavně na jednotlivce. Přesto se pokusím

²³ Baker (2003:11-12) tuto logiku zpochybňuje. Podle něho ekonomové většinou považují za nejdůležitější měřítko životní úrovně zdaněné příjmy. Navrhovatelé důchodové reformy ovšem vyvinuli novou metodu – „generační účetnictví“, která považuje břemeno celoživotní daňové zátěže za jediný měřítko mezigenerační spravedlnosti. Podle této metody se postavení věkové skupiny zhoršuje, pokud vzrostla daňová zátěž o 5 %, i přesto že došlo ke 100 % nárůstu zdaněných příjmů ve srovnání s předchozí věkovou skupinou.

ukázat, že snaha státu vyhnout se odpovědnosti za důchody nemusí vždy pramenit z ideologických motivů. Může být politicky výhodné nebýt odpovědný za důchody občanů, a to bez ohledu na politickou, filozofickou nebo ideologickou orientaci konkrétní strany.

Předpokládáme budoucí insolvenční průběžně financovaného systému v důsledku nepříznivého demografického nebo ekonomického vývoje, a zároveň předpokládáme, že ho i přesto chceme udržet – každá vláda bude muset buď (i) snížit výši důchodů, (ii) zvýšit výši příspěvků, nebo (iii) oddálit věk odchodu do důchodu, a nebo kombinovat tyto možnosti. Všechny jsou přitom velmi nepopulární. V části o demografii jsem se pokusil ukázat, že důchodové reformy nezlepší situaci občanů – ta zůstane v případech nepříznivého demografického nebo ekonomického vývoje stejně špatná jako předtím. Co ovšem může reforma vyřešit, je problém politiků, přinejmenším v krátkém časovém horizontu. Zatímco při systému průběžného financování je vláda přímo odpovědná za nepopulární rozhodnutí, v refor-

movaných systémech nemůže být obviňována z nižších důchodů, protože jejich výše je určována činností penzijních společností a finančních trhů. Rozměr rizika budoucího vývoje tak zůstává stejný, je pouze přesunut ze státu na jednotlivce (Polák 2004b:12).²⁴ Proto lze reformu vidět spíše jako chytrý účetní trik politiků (ať už sociálních demokratů, konzervativců, nebo liberálů), kteří přirozeně preferují, aby špatné zprávy přinesl někdo jiný. V případě fundamentální důchodové reformy by to byl trh. V literatuře o sociálním státu, obzvláště o strategiích minimalizace politických důsledků nepopulárních rozhodnutí, je tato technika nazývána „zbavit se Černého Petra“ (*passing the buck*) (Weaver 1986:386-387). Politici se budou vždy snažit vyhnout nepopulárním rozhodnutím. A pokud je přesto nutné učinit rozhodnutí, které pravděpodobně přinese nějaké obvinění, budou se pokoušet přenést ho na někoho jiného, nebo zavést odpovídající automatický mechanismus, který (při splnění jistých předpokladů) povede k tomuto rozhodnutí, jako by bylo jeho vlastní. To platí i pro fundamentální důchodové reformy.

Úsilí rozšířit finanční trhy

„Zdá se jasné, že přívod pravidelného toku kapitálu na finanční trhy a zisků pro finanční kapitál a zúčastněné finanční hráče (pojišťovny, penzijní fondy, banky, investiční fondy, atd.) je hlavním cílem takovéto transformace (důchodové reformy), bez ohledu na ekonomické náklady pro zúčastněné země a bez ohledu na vyšší rizika a snížení blahobytu evropských občanů“ (Etzezarreta 2003:19).

Tuto výstižnou citaci jsem použil k upozornění na další důvod fundamentálních reforem důchodových systémů. Důchodové reformy jsou v zájmu Etzezarretou uvedených skupin, což částečně zdůvodňuje jejich úsilí o provedení reformy (privatizace) veřejných důchodových systémů, tedy přesměrování veřejných financí na kapitálové trhy, kde tyto peníze mohou tvořit zisk. Dokonce i nyní jsou penzijní fondy hlavními institucionálními investory na kapitálových trzích (Staněk 2003:52). Jejich vliv a moc, jak na úrovni mezinárodních finančních

institucí, tak na úrovni národních vlád, proto nelze podceňovat.

Skutečnost, že instituce, pro něž je blahobyt důchodců druhotným zájmem následujícím až po tvorbě zisku, by byly odpovědné za významnou část důchodových příjmů, vzbuzuje mnoho otázek. Podle Minnse (2003), je centrální otázkou, která se vztahuje k důchodům, toto: kdo spravuje vyplácení, jak je úspěšné a kdo z něj získá víc, poskytovatel, nebo ten, komu jsou dávky určeny? Pokud by šlo o otázku sociálního zabezpečení, měl by to být ten druhý. Pokud ne, bude to ten první. Hlavním cílem finančních institucí není poskytovat sociální zabezpečení, ale tvořit dostatečný zisk tak, aby se poskytování tohoto zabezpečení vyplatilo. Žádný z perspektivních penzijních fondů, které by nabízely své služby ve druhém pilíři, není charitativní nebo výpomocná organizace. Všechny fondy jsou primárně orientované na zisk, a pokud by tohoto cíle nemohly dosáhnout, jednoduše do daného sektoru vůbec nevstoupí.

²⁴ Protože reforma nijak neovlivní celkovou produkci ekonomiky, může pouze změnit její přerozdělování. Důchodci proto mohou mít vyšší nebo nižší penze než v systému průběžného financování, ale vždy to bude na úkor někoho jiného. Situace jednotlivců je tedy obdobná, jako by byla v systému průběžného financování po zvýšení důchodových příspěvků nebo snížení dávek.

Úsilí o vybudování jednotného evropského důchodového trhu

Současný trend reformem ke kapitalizaci důchodů je tedy výhodný pro institucionální investory. Institucionální investoři ve střední a východní Evropě (ale pro postupující integraci stejně tak i ve zbytku EU) jen získají na privatizaci důchodů v postkomunistických zemích díky rozšíření klientely a přístupu k jejich úsporám (Wehlauf 2003:7).²⁵

Otázka evropské integrace je zde důležitá i z jiných důvodů. Jak poukázala Etzezarreta (2003), vedle zisku institucionálních investorů slouží rozšíření kapitálových trhů také k další politicko-ekonomické ambici EU – k vytvoření nové „evropské finanční architektury“, která má za cíl dosáhnout homogenity kapitálových trhů a zvýšit tak jejich konkurenceschopnost. Logika tohoto úsilí je jednoduchá: čím víc bude v EU zprivatizovaných důchodových systémů, tím víc kapitálu bude přitékat do (jednotného) evropského kapitálového trhu, který tak bude silnější a schopný lépe

soutěžit s kapitálovými trhy na Wall Street²⁶ nebo v Tokyu.

Tuto tezi podporují i vlastní vyjádření EU. Podle interní práce EU z roku 2002 nazvané „Integrovaný evropský důchodový trh“ (cit. in Staněk 2003) vyvinula EU schéma integrovaného evropského důchodového trhu, které tvoří hlavní pilíř reformem důchodových systémů všech zemí EU. Obsahuje návrh tzv. druhého a třetího pilíře. Druhý pilíř je povinný a předfinancovaný, zatímco třetí představuje dobrovolné doplňkové připojištění, přesně jako v modelu Světové banky. Staněk říká, že využití tzv. dlouhých zdrojů získaných prostřednictvím druhého a třetího pilíře bude zásadní pro financování rozvoje podnikové sféry. V jiné práci Evropská komise (2001) volá po komplexním přístupu, který zahrne pokračování důchodových reformem v členských státech, včetně umožnění plných výhod vnitřních trhů i pro soukromé důchodové systémy.²⁷

Politická nezodpovědnost v systému průběžného financování?

Obhájci důchodových reformem často argumentují tím, že při systému průběžného financování existuje značné riziko politicky nezodpovědného chování, které ignoruje skutečný stav financí v důchodovém systému. Naopak nový

systém se soukromým vlastnictvím části příspěvků omezuje prostor pro politickou manipulaci, protože politici nemohou sahat na soukromé důchodové úspory. Tento argument je jistě relevantní.²⁸

²⁵ Tito investoři se dosud snažili prodávat svoje služby v rámci **dobrovolného** doplňkového připojištění (v rámci modelu Světové banky známého jako třetí pilíř). Ale množství účastníků bylo velmi nízké i přes některé daňové úlevy. Například ve Slovinsku se zapojilo pouze 0.02 % obyvatel ročně. Na Slovensku shromáždil třetí pilíř majetek dosahující pouze 0.6 % HDP, zatímco – pro porovnání – před fundamentální reformou činily náklady na slovenský průběžný systém 8 % HDP. To je důvod, proč se institucionální investoři pokoušejí prosazovat reformy, které přeměrují co nejvíce příjmů z průběžného do kapitalizačního systému a udělají předplácení **povinné**.

²⁶ Co se týče USA, mohu dodat, že čelí obdobným trendům. Americký průběžný důchodový systém (social security) je silně ohrožen. Není to v důsledku jeho finanční situace, ale, podobně jako v Evropě, v důsledku síly finančních institucí, které se pokoušejí o jeho demontáž, a v důsledku skutečnosti, že tyto skupiny jsou schopné v této oblasti ovládat tok informací veřejnosti (Baker 2003:11).

²⁷ Detailnější dokumentace a analýzy pokusů EU o přesvědčování k reformám důchodových systémů členských států viz Dräger (2003).

²⁸ Stejně relevantní je ovšem i protiargument, že riziko reformovaných systémů spočívá v nestálosti finančních trhů. Pro jednotlivce je irelevantní, zda ztratili peníze kvůli nezodpovědným politikům nebo nepříznivým podmínkám na finančním trhu. Ve skutečnosti mají veřejné systémy přinejmenším dva důležité rysy. Zaprvé lze sledovat politiky a v případě nespokojenosti je příště nezvolit. Přes všechny nedostatky reprezentativní demokracie, jako například nedostatečná informovanost a angažovanost občanů, dokonce apatie, možnost volit pouze jednou za čtyři roky atd., je zde přinejmenším možnost ovlivnit běh událostí. Naproti tomu chování soukromých společností a finančních trhů nemohou jednotlivci ovlivnit dokonce ani teoreticky.

Zadruhé význam „nezodpovědného“ použití vybraných příspěvků může být dvojitý. Vedle často zmiňované korupce a jiných způsobů zneužití může stát spravovat příspěvky nezodpovědně ve smyslu, že je sice nepoužívá pro původní účel, vyplácení důchodů, ale zneužívá je pozitivně. Peníze na důchody mohou být použity například na vyrovnání se s hospodářskou recesí, ale pouze za podmínky jejich „vrácení“ zpět do systému v době ekonomické expanze. V případě soukromých společností a kapitálových trhů mi nejsou známy obdobné situace, kdy by byly peníze použity ve prospěch všech obyvatel.

Přesto nesmíme zapomínat, že politicky odpovědné chování je nezbytné i v jakémkoliv reformovaném systému, zvláště pokud potřebuje regulaci. Podle Orszaga a Stiglitze (1999:32) je obtížné uvěřit, že vláda, která je neefektivní a zkorumpovaná při řízení veřejného systému, bude efektivní a čestná při

regulaci těch soukromých. Značná vládní regulace je nezbytná pro předcházení investicím, které jsou příliš rizikové, nebo manažerům, kteří jsou podvodníci. V kontextu zemí střední a východní Evropy je důležité zmínit, že tento druh rizik je vyšší v zemích se slabě vyvinutými kapitálovými trhy.

■ RIZIKA A SOCIÁLNÍ DOPADY FUNDAMENTÁLNÍCH DŮCHODOVÝCH REFORM

Po předložení a analyzování jak údajných, tak skutečných důvodů pro fundamentální důchodovou reformu nejen v České republice a v ostatních

zemích střední a východní Evropy, ale i na celém světě, bych nyní rád pokračoval v definování možných rizik a následků takových reform.

Rizika výkyvů na kapitálových trzích

Hlavní rozdíl mezi nereformovanými a fundamentálně reformovanými důchodovými systémy je v tom, že ty první mají „určenou dávku“ (DB), zatímco ty druhé pouze „určený příspěvek“ (DC). V systému s určenou dávkou je vzorec pro výpočet důchodů stanoven zákonem, každý pak ví, jaký důchod bude pobírat. Stát je zodpovědný za zaplacení rozdílů, pokud jsou příspěvky na pokrytí nákladů nedostatečné. Riziko tedy nese „sponzor“ důchodových systémů, konkrétně celá společnost (nebo přesněji řečeno její produktivní část).

Systém určených příspěvků určuje pouze výši příspěvků. Výše vyplácených dávek závisí na činnosti penzijní společnosti a na celkových podmínkách na kapitálovém trhu. Platby mohou být vyšší nebo nižší než celková suma příspěvků. Nikdo

nic nezaručuje a riziko nesou pouze jednotlivci.²⁹ Staněk (2003:54) varuje, že „problémem je skutečný stav penzijních fondů v EU. V současnosti je 92 % všech penzijních fondů v krizi solventnosti. Masivní investice do nákupu akcí technologických firem v letech 1995-1999 a následující krach finančních trhů vedly k prudkému pádu reálné likvidity v převažující většině penzijních fondů. To je potvrzeno i studií OECD o penzijních fondech. Tato studie například tvrdí, že existuje každoroční dluh ve financování systému PAYG ve Velké Británii (přičemž tato země má také kapitalizační pilíř ohodnocený na více než 70 miliard GBP). Tato situace vznikla i přes kontrolní mechanismy určené k monitorování činnosti evropských penzijních fondů.“

Riziko chybného vedení

Poslední věta z citace ještě ukazuje na odlišná rizika, na která nyní obrátím svoji pozornost. Nejistoty ve fundamentálně reformovaných systémech nejsou omezeny pouze na výkyvy kapitálového trhu. Dokonce i v příznivých situacích může vedení penzijních fondů selhat. Existují skandály hodné zaznamenání v zemích s mnohem účinněj-

šími mechanismy dozoru.³⁰ Například jedenáct investičních bank převážně z USA dostalo pokutu přesahující 1,3 miliardy USD za manipulování výzkumu a informací o klientech společnosti za účelem získat lukrativní bankovní obchod. Klienti těchto bank (penzijní fondy a soukromá klientela), kteří následovali pochybná doporučení, založe-

²⁹ Riziko výkyvů na kapitálovém trhu bylo zmíněno již v kapitole o zásluhách. Pro shrnutí, i v reformovaném systému s určenými příspěvky (DC) se může stát, že dva lidé rozdílného stáří se stejnými příjmy a příspěvky mohou skončit s velmi rozdílným důchodem. Důvodem je, že míra výnosu na finančních trzích se v čase mění. Je zde proto reálné nebezpečí, že dva lidé s věkovým rozdílem deseti let, a tedy i o deset let rozdílným věkem odchodu do důchodu, budou dostávat velmi odlišné důchody, přestože přispívali naprosto stejnou částkou do důchodového systému během svého pracovního života.

³⁰ Otázka „podvyvinutosti“ finančních trhů v zemích střední a východní Evropy je blíže rozebírána ve Wehlauf (2003). Finanční trhy těchto států se vyznačují nízkou kapitalizací (celkový objem kapitalizace všech přístupujících zemí je srovnatelný s Irskem, které je čtvrtým nejmenším trhem v eurozóně) s nedostatečně vyvinutými kontrolními mechanismy.

ná na těchto hodnoceních, ztratili miliony. Mezi bankami byly Citibank, Merrill Lynch, Credit Suisse-First Boston a Goldman Sachs. Dobře známý případ Enron je zde také relevantní, protože miliony dolarů ze zaměstnaneckých penzijních fondů byly investovány do vlastních akcií Enronu, které se staly bezcenné kvůli chybnému finančnímu řízení. Obdobné případy byly zaznamenány i ve Velké Británii. Vedení čtyř z deseti nejlepších pojišťovacích společností v Británii dostalo pokutu ve výši 470

Sporná výnosnost

Spoření v tzv. druhém (fondovém) pilíři je riskantní. Dá se očekávat, že výnosnost bude klesat a že důchody z druhého pilíře nebudou v dlouhodobém výhledu vyšší než důchody z průběžně financovaného systému. Jeden z argumentů obhájců fundamentálních důchodových reforem je, že po desetiletí přináší investování na kapitálovém trhu vyšší skutečné výnosy, než je pomyslný výnos v systému PAYG. Tvrdí, že tento trend bude pravděpodobně pokračovat v budoucnu a měl by zabezpečit vyšší důchody. Ovšem následující řádky ukáží, že to nemusí být tak jednoduché.

První otázkou, která vyvstává ve vztahu k míře výnosnosti, je, proč by akcie, které jsou pouze nároky na současné a budoucí zisky tzv. reálného sektoru (firem atd.), měly přinést vyšší zisky než reálný sektor sám. Odpověď je, že akcie mají vyšší ceny. V takovém případě jsou ovšem akcie nadhodnoceny (*overvalued*). Míra takového nadhodnocení je většinou odhadována přes poměr ceny a výnosu (*price-earning ratio*), což je cena akcií společnosti dělená jejími zisky. Například v USA byl tento poměr v minulosti průměrně kolem 14, ale dnes je okolo 20 (Krugman 2005). Proto je pravdou, že investice do akcií mohou přinést vyšší výnosy než systém průběžného financování. Množství odborníků ale pochybuje, že současný trend může skutečně zaručit, že výnosnost investování do akcií bude dále růst. Z jejich pohledu je přecenění akcií bublinou, která může snadno prasknout. Například Henwood (1994) považuje za ekonomicky nerozumné sázet na to, že ceny finančních aktiv donekonečna porostou rychleji než hodnota nemovitých aktiv, která kryjí. Tento argument má svoji logiku a je v souladu se závěry této práce. Ovšem v současnosti to není víc

mil USD, jmenovitě Merrill Lynch, Union Bank of Switzerland, Goldman Sachs a Deutsche Bank. Pak nutno zmínit i případ jedné z největších pojišťovacích společností, Equitable Life, která jednostranně změnila pravidla pojišťovacích nároků, čímž porušila sliby svým pojištěncům a důchodovým spořitelům (Minns 2003). Jak ukazují příklady, kontrolní mechanismy nezaručují čestné jednání ze strany finančních institucí činných v kapitalizačním důchodovém systému.

než jen prognóza čekající na své ekonomické opodstatnění.

Živá debata, která v současnosti probíhá v USA, nám může pomoci při analýze odhadu budoucích výnosů. Prioritou prezidenta Bushe v druhém volebním období je privatizace sociálního zabezpečení (upřímnější výraz pro to, co Světová banka nazývá „důchodovou reformou“) (VandeHei a Allen 2004). Přes komplexnost této otázky může pomoci shrnout jednotlivé základní body této diskuse. Úřad pojištného matematika pro sociální zabezpečení (*The Social Security Administration's Office of the Actuary, OACT*) užívá obecně při prognózách na následujících 75 let u reálného výnosu na burze cenných papírů hodnoty 7 %, vycházejí z dlouhodobého historického průměru. Reálné výnosy ze státních dluhopisů jsou odhadovány na 3 %. Někteří kritici ale tvrdí, že tyto odhady nejsou v souladu s odhady, na jejichž základě OACT předpokládá neudržitelnost systému průběžného financování, konkrétně s růstem HDP, který je odhadován na 1,5% v období budoucích 75 let. Když totiž do tzv. Gordonova vzorce (*Gordon Formula*)³¹ na výpočet výnosů z akcií dosadíme upravený dividendový výnos ve výši 2,5 až 3,0 % a projektovaný růst HDP 1,5 %, vyjde nám výnos z akcií 4,0 až 4,5 %, ne 7 %! Aby byl výsledkem této rovnice 7 % výnos akcií při zachování předpokládaného růstu HDP, bylo by zapotřebí upraveného dividendového výnosu zhruba kolem 5,5 %, tedy dvakrát více než dnes (Diamond 1999). Aby byly předpoklady OACT konzistentní, musí vzít v úvahu buď větší růst nebo menší výnos akcií. DeLong (2005) uvádí několik možností, při nichž by odhady OACT mohly být platné. Nebudu zmiňovat možnosti, které autor považuje za nepravděpo-

³¹ Podle tohoto vzorce se výnos z akcií rovná dividenda lomeno cena akcie (anebo upravený dividendový výnos) plus tempo růstu cen akcií.

dobné. Při předpokládaném pomalém růstu může výnos akcií dosáhnout 6,5 %³² pouze v případě podstatného poklesu na burze v blízké budoucnosti, který zvedne výnosy dividend na potřebnou úroveň (nižší absolutní hodnoty výnosů budou znamenat vyšší hodnoty v procentech).³³

Výsledek této diskuze v českém kontextu vede k závěru, že návrhy důchodových reforem, které přijímají předpokládané pokračování vývoje výno-

su z akcií stejně jako dosud, by si měly vzpomenout na odhad míry růstu HDP, který slouží jako základ pro předvídání krize systému průběžného financování. Pokud byly výnosy z akcií dosud vysoké, bylo to díky rychlejšímu růstu HDP v minulosti. Pokud se ekonomický vývoj v budoucnu zpomalí, nebudou výnosy akcií tak vysoké, jak bývaly. Pokud se ale nezpomalí, systém průběžného financování by se neměl dostat do krize a reformy nejsou potřebné.³⁴

Náklady na přechod

Orszag (1999) nabízí další kritický úhel při srovnání mezi výnosností kapitalizačního (předfinancovaného) a průběžně financovaného pilíře. Říká, že výnosnost nemůže být seriózně srovnávána, pokud nejsou od výnosů kapitalizačního pilíře odečteny náklady na přechod k reformovanému systému.³⁵ Přesměrování části příspěvků těch, kteří se rozhodli šetřit si v druhém pilíři na svoje osobní účty, způsobí deficit. Jakýkoliv deficit týkající se důchodů lidí, kteří zůstali pouze u prvního pilíře, bude zaplacen státem, nebo přesněji produktivní generací.³⁶ Podle Orszaga si vláda může tyto peníze půjčit. V tomto případě by ale jakékoliv vyšší výnosy byly „pohlčeny“ úrokovými platbami ze splacení půjčky.³⁷ V každém případě, pokud si vláda vypůjčí peníze, bude je muset vrátit. Pokud si nevpůjčí, bude muset pokrýt deficit z jiných zdrojů. Ať už budou tyto peníze pocházet odkudkoli – privatizace státních společností, vládní dluhopisy, zavedení

nových daní, omezení výdajů – bude tato reforma nakonec zaplacená občany, protože stát nemá své „vlastní“ peníze. Takováto opatření jsou vždy na úkor pracující generace, a ve skutečnosti jsou stejná, jako kdyby vláda zvýšila míru příspěvků do systému průběžného financování (jediným rozdílem je, že jsou politicky průchodnější). Orszag říká, že ve skutečnosti může být v tomto případě výnos vyšší. Nebylo by tak ovšem v důsledku reformy, ale v důsledku přísunu dodatečných peněz. Vyšší výnos by mohl být stejně dosažen při nezměnění systému průběžného financování, pokud by byly k dispozici tyto dodatečné zdroje.³⁸

V minulosti bylo rozhodnuto o vyplácení důchodových dávek generaci lidí, která nepřispívala do důchodového systému vůbec, nebo jen velmi málo, a proto se jim dostalo abnormálních výnosů. To je také základ Orszagova argumentu: bylo již rozhodnuto, a „dárek“ první generaci je potřeba splatit. Re-

³² DeLong používá mírně odlišné parametry od Diamonda – 1,9% pro růst HDP a 6,5% pro výnos akcií.

³³ Diamond (1999) předpokládá, že by kapitálový trh za první desetiletí tohoto století musel poklesnout o asi 35-45% v reálných číslech. Obdobně i Krugman (2005) zdůrazňuje, že akcie jsou v poměru k zisku firem mnohem dražší než bývaly, v poměru k zisku společností (jsou nadhodnocené); to znamená nižší dividendu na dolar sdílené hodnoty.

³⁴ Detailnější informace o vztahu mezi ekonomickým růstem a výnosy akcií viz Baker, DeLong a Krugman (2005).

³⁵ Náklady na přechod od systému PAYG k fondovému pilíři jsou jedním z nejdůležitějších argumentů proti fundamentální důchodové reformě. Mohou dosáhnout několik desítek miliard EUR.

³⁶ To způsobuje tzv. problém dvojího placení – viz kapitola “Důchodové reformy v zemích východní a střední Evropy – výzva pro existující teorie”.

³⁷ Při úroku 10% bude výnos 10 centů z jednoho dolaru, ale těchto 10 centů bude použito na splacení úroků. Upravený výnos kapitalizačního pilíře bude tedy stejný jako systému PAYG: 0%. Orszagův model je teoretický a provedené výpočty jsou jen zjednodušené, neberou v úvahu růst HDP.

³⁸ Orszag podporuje svůj závěr analýzou provedenou v letech 1994-1996 Poradním orgánem pro sociální zabezpečení (*Advisory Council on Social Security*). Členové poradního orgánu se nebyli schopni dohodnout na roli individuálních účtů, a proto se rozdělili do tří skupin. První skupina navrhovala systém s přesměrováním téměř poloviny příspěvků na soukromě řízené osobní účty. Druhá skupina navrhovala, aby 1,6 % příspěvků bylo přesměrováno na veřejně řízené, přestože osobní účty. A třetí nepřistoupila k osobním účtům vůbec, navrhovala investovat přebytek důchodového fondu na burzu cenných papírů. Přes velmi odlišné zacházení s individuálními účty v těchto třech návrzích byla výnosnost systému vypočítána na 2,6% z prvního návrhu a mezi 2,2-2,7% z třetího (v závislosti na podílu financí investovaného z fondu do akcií).

forma směrem ke kapitalizaci nám nepomůže tuhle skutečnost obejít. V tomto spojení Orszag (1999: 35) výstižně cituje Diamonda: „důvodem, proč je míra výnosnosti [v PAYG] nižší, než výnos na trhu, je přítomnost nekrytého dluhu ... nynější pracující musí dostat z průběžného systému nižší výnos, aby zaplatili za vyšší výnos, který dostali dřívější genera-

ce. Ta samá analýza platí také pro systém osobních účtů. Jejich vytvoření nemůže změnit historii, která průběžnému systému nechala nekrytý dluh. Míru výnosnosti [takového důchodového systému], zohledňující jak osobní účty, tak financování přechodu, nemůže zvýšit zavedení osobních účtů samo o sobě“.

Administrativní náklady

Předchozí části ukazují, že navzdory propagandě obhájců důchodové reformy je nepravděpodobné, že výnosy ve druhém pilíři by byly podstatně vyšší než v systému průběžného financování. Férové srovnání výnosů obou systémů ovšem vyžaduje i zvážení administrativních nákladů. Zkušenosti ze zahraničí potvrzují, že toto je jedna z nejvíce problematických otázek celé reformy. Například v Chile dosáhly tyto náklady přibližně 20 % příspěvků. Ve Velké Británii byla úroveň nákladů dokonce ještě znepokojivější, vyšplhala se k 40-45 % (Murthi, Orszag a Orszag 2001:308).³⁹

Poplatek za nákup anuity od komerčních pojišťovacích společností (komerční pojišťovací společnosti musejí tvořit zisk) je další položka, která sníží konečnou sumu ušetřených peněz. Vedle zmiňovaných poplatků mohou snížit sumu ušetřených peněz i náklady spojené s výběrem (*selection costs*). Výše anuity, kterou si důchodci mohou koupit za celou sumu naspořených peněz, závisí od očekávané délky života důchodců v době, kdy odcházejí do důchodu, stejně jako od výše úroků, kterou pojišťovací společnost předpokládá vydělat během doby vyplácení anuity. Oba faktory jsou značně proměnlivé. Délka dožití populace se může zvyšovat, například díky pokroku v lékařství, a úroková míra

je velmi citlivá na ekonomické cykly (Barr 2000:24). Pojišťovací společnosti mohou odolat nepříznivému vývoji zvýšením poplatků. Toto opatření přijmou také v případě ztrát způsobených tzv. nežádoucím výběrem (*adverse selection*). V kontextu trhu s anuitami je tento pojem užíván k popisu situace lidí, u kterých se předpokládá, že umřou dříve, nebo budou žít déle, než je obvyklé, a kteří si na základě těchto svých soukromých informací vyberou jiný druh anuity, než který by měli k dispozici, kdyby tyto informace měla i pojišťovací společnost. Pokud by v takovéto situaci platily pojišťovací společnosti anuitu založenou na průměrném předpokladu délky dožití, tratile by na lidech, kteří mají delší než průměrnou dobu života. Pojišťovny tedy při výpočtech záměrně kalkulují s delším očekávaným věkem dožití, čehož důsledkem je, že jednotlivci s průměrnou délkou života zaplatí za anuitu vyšší cenu, než by bylo na základě průměrné délky života opodstatněné (Murthi, Orszag a Orszag 2000:4). Je obtížné předpovídat úroveň nákladů spojených s nákupem anuity nebo jejich podíl z celkové ušetřené sumy,⁴⁰ je ovšem určitě možné říct, že ve fundamentálně reformovaných privatizovaných systémech náklady na nákup anuity *existují*, zatímco v průběžně financovaném systému nejsou žádné.

³⁹ Včetně poplatků za změnu důchodové společnosti a za nákup anuity (viz níže).

⁴⁰ Detailnější informace například o Velké Británii viz Finkelstein a Poterba (1999) nebo Murthi, Orszag a Orszag (2000). Autoři například varují, že poplatky za nákup reálné (indexované podle inflace) anuity jsou ve Velké Británii podstatně vyšší než poplatky za nákup nominální anuity.

■ ZÁVĚR

Ambicí této práce bylo kriticky posoudit českou penzijní reformu a předpovědět její vyhlídky. Mimořádnou pozornost jsem zaměřil na to, jak fundamentální (ne)byla, jak fundamentální může být v budoucnu, co znamená „fundamentální“ a která rizika a sociální dopady fundamentální důchodové reformy se mohou objevit v případě, že bude uzákoněna.

Mým hlavním závěrem je: na rozdíl od většiny důchodových reforem v zemích střední a východní Evropy česká důchodová reforma zatím nebyla fundamentální, což znamená, že v oblasti finančního zabezpečení na stáří neexistuje významný posun od kolektivního sdílení rizik k individuálnímu sebezajištění. Jako důvody této výjimečnosti jsem definoval zanedbatelný vliv mezinárodních finančních institucí, negativní zkušenost s domácími finančními institucemi a privatizací, poměrně silné odbory a vcelku banálně i nedostatek politiků a finančníků, kteří by silně a soustavně prosazovali fundamentální důchodovou reformu. Je ovšem pravděpodobné, že se to v budoucnu změní. Nejdůležitější politické strany chtějí současný systém důchodů reformovat. Liberální ODS chce omezit veřejný systém průběžného financování a zavést dobrovolné šetření na důchod; zatímco sociálně demokratická ČSSD plánuje zavést systém virtuálních účtů (*NDC*), které, pokud nebudou doplněny dostatečnou minimální důchodovou dávkou, budou stále znamenat podstatný posun směrem k individualismu; a konzervativní KDU-ČSL by ráda přešla na model Světové banky, který

je ztělesněním fundamentální důchodové reformy. Každý z návrhů jde více nebo méně v linii fundamentální důchodové reformy, proto jsem v poslední části popsal důvody takové reformy a největší rizika radikálního reformování důchodů.

V průběhu psaní této práce se stalo mnoho věcí. Volby do Parlamentu České republiky v červnu 2006 skončily podivnou remízou – levice i pravice získala každá po sto hlasech. Po dlouhou dobu nebylo možné sestavit vládu. ODS, která získala ve volbách většinu hlasů, pak sestavila vládu, ale pouze na krátké období, nedávno rezignovala. To znamená, že právě nyní, v říjnu 2006, Češi opět nemají žádnou vládu. To také znamená, že nemnoho z mých předpokladů z období těsně před červnovými volbami bych mohl změnit. Stále není jasné, kdo bude vládnout, a dokonce pokud by bylo, bylo by velmi obtížné předpovědět směr vývoje důchodové reformy. Kostky byly vrženy, byly již provedeny všechny představitelné kalkulace, analýzy a ekonometrické modely. Nyní je vše spíše otázkou přesvědčování ostatních stran a veřejnosti, je to otázka politické vůle a schopnosti prosadit požadovanou důchodovou reformu. Politici určitě budou muset zanalyzovat náklady a zisky toho, co jim jejich návrh důchodové reformy politicky a sociálně přinese. Jedno z poselství této práce je upozornit na to, co je v sázce, jaké praktické důsledky může mít fundamentální důchodová reforma pro občany a jaké politické důsledky může mít pro politiky.

■ REFERENCE

- ▶ AUGUSZTINOVICS, Mária (2002): „The Hungarian Pension System Before and After the 1998 Reform“. In: FULTZ, Elaine (ed., 2002): *Pension Reform in Central and Eastern Europe Volume 1. Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland*. International Labour Office, Budapešť.
- ▶ BAKER, Dean (2003): „The Battle Over Restructuring Social Security in the United States“. Příspěvek prezentovaný na konferenci *Conference on the Privatization of Public Pension Systems: Forces, Experiences, Prospects*. 19.-21. června 2003, Vídeň.
- ▶ BAKER, Dean; J. Bradford DELONG a Paul KRUGMAN (2005): „Asset Returns and Economic Growth“. Dostupné na: http://www.j-bradford-delong.net/movable_type/BDK-BPEA.pdf
- ▶ BARR, Nicholas (1999): „Response to Arthur Grimes, Pensions and the Demographic Crisis: Can Building Up Pension Funds Help?“. *Australian Social Policy*, 1999 (2), str. 96-8.
- ▶ BARR, Nicholas (2000): „Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices“. IMF Working Paper No. 00/139, Washington DC: International Monetary Fund.
- ▶ BRAVO, Jorge a Andras UTHOFF (1999): „Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America“. Santiago de Chile: United Nations.
- ▶ BROOKS, Sarah M. (2006a): „Institutional Legacies in Post-Communist Pension Reform: Global Perspectives and Prospects for Consolidation“. Nепublikovaný rukopis příspěvku na konferenci *Post-Communist Political Economy and Democracy 2006*. Prezentováno na Seminári komparativní politiky na Duke University, Katedra politických věd, 7.-8. dubna 2006.
- ▶ BROOKS, Sarah M. (2006b): „Social Protection and the Market: The Transformation of Social Security Institutions in Latin America“. Nепublikovaný rukopis.
- ▶ CHŁOŃ-DOMIŃCZAK, Agnieszka (2002): „The Polish Pension Reform of 1999“. In: FULTZ, Elaine (ed., 2002): *Pension Reform in Central and Eastern Europe Volume 1. Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland*. International Labour Office, Budapešť.
- ▶ DELONG, J. Bradford (2005): „Economic Growth and Equity Returns“. Dostupné na: http://www.j-bradford-delong.net/movable_type/pdf/20050212-Baker-Krugman.pdf
- ▶ DIAMOND, Peter A. (1999): „What Stock Market Returns to Expect for the Future?“. Dostupné na: http://www.bc.edu/centers/crr/ib_2.shtml
- ▶ DRÄGER, Klaus (2003): „Pension Reform in the European Union“. Příspěvek na konferenci *Conference on the Privatization of Public Pension Systems: Forces, Experiences, Prospects*. 19-21 června 2003, Vídeň.
- ▶ ETXEZARRETA, Miren (2003): „The Drive Towards Pension Privatisation – What is at Stake“. Příspěvek na konferenci *Conference on the Privatization of Public Pension Systems: Forces, Experiences, Prospects*. 19-21 června 2003, Vídeň.
- ▶ EUROPEAN COMMISSION (2001): „Realising the European Union's potential: consolidating and extending the Lisbon Strategy“.
- ▶ FINKELSTEIN, Amy a James POTERBA (1999): „Selection Effects in the Market for Individual Annuities: New Evidence from the United Kingdom“. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- ▶ HENWOOD, Doug (1994): „Reforming pensions, revisited“. *Left Business Observer*, č. 67, prosinec 1994.
- ▶ HORVÁTH, Michal (2003) „Možnosti riešenia nastupujúcej krízy dôchodkových systémov“. Příspěvek prezentovaný na odborném seminári *Reforma dôchodkového systému na Slovensku: Čo očakávame a čo nás čaká?*. 26. března 2003, Bratislava.
- ▶ JAMES, Estelle a Sarah BROOKS (2001): „The Political Economy of Structural Pension Reform“. In: HOLZMANN, Robert a Joseph E. STIGLITZ (eds., 2001): *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington DC: World Bank. str. 133-170.
- ▶ KRÁL, Jiří (2004): „Czech Pension Reform“. Příspěvek na seminář *ILO Recent Developments in Pension Restructuring in CEE*. 9.-10. prosince 2004, Budapešť.
- ▶ KRÁL, Jiří (2006): Rozhovor ze dne 20. dubna 2006, Praha. J. Král je vrchní ředitel pro oblast sociálního pojištění, příjmové politiky a posudkové služby Ministerstva práce a sociálních věcí ČR.
- ▶ KRUGMAN, Paul (2005): „Many Unhappy Returns“. *The New York Times*, 2. ledna 2005.

- ▶ LASAGABASTER, Esperanza, Roberto ROCHA a Patrick WIESE (2002): „Czech Pension System: Challenges and Reform Options“. WB Social Policy Discussion Paper 0217. Washington DC: World Bank.
- ▶ LESAY, Ivan (2006): „Pension Reform in Slovakia: The Context of Economic Globalisation“. Report 99. Brussels: European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety.
- ▶ MÁCHA, Martin (2002): „The Political Economy of Pension Reform in the Czech Republic“. In: FULTZ, Elaine (ed., 2002): *Pension Reform in Central and Eastern Europe Volume 2. Restructuring of Public Pension Schemes: Case Studies of the Czech Republic and Slovenia*. International Labour Office, Budapešť.
- ▶ MAGVAŠI, Peter (2006): Rozhovor ze dne 11. května, Bratislava. P. Magvaši je bývalý ředitel Národní pojišťovny a ministr práce v letech 1998-2002.
- ▶ MINNS, Richard (2003): „Pensions of Mass Destruction“. Příspěvek na konferenci *Conference on the Privatization of Public Pension Systems: Forces, Experiences, Prospects*. 19.-21. června 2003, Vídeň.
- ▶ MÜLLER, Katharina (1999a): „The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe“. Cheltenham: Edward Elgar.
- ▶ MÜLLER, Katharina (1999b): „Pension Reform Paths in Comparison. The Case of Central-Eastern Europe“. *Czech Sociological Review*, svazek 7, č. 1, str. 51-66.
- ▶ MÜLLER, Katharina (2000): „Ten Years After: Pension Reforms in Central and Eastern Europe & the Former Soviet Union“. FIT Discussion Paper 02/00. Frankfurt: Frankfurt Institute for Transformation Studies.
- ▶ MÜLLER, Katharina (2001): „The Political Economy of Pension Reform in Eastern Europe“. *International Social Security Review*, svazek 54, č. 2-3, str. 57-79.
- ▶ MÜLLER, Katharina (2002a): „Between State and Market: Czech and Slovene Pension Reform in Comparison“. In: FULTZ, Elaine (ed., 2002): *Pension Reform in Central and Eastern Europe Volume 2. Restructuring of Public Pension Schemes: Case Studies of the Czech Republic and Slovenia*. International Labour Office, Budapešť.
- ▶ MÜLLER, Katharina (2002b): „From the State to the Market? Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union“. *Social Policy & Administration*, svazek 36, č. 2, str. 156-175.
- ▶ MÜLLER, Katharina (2003): „Pension Reform in the East European Accession Countries“. *European Journal of Social Security*, svazek 5, č. 1, str. 7-37.
- ▶ MURTHI, Mamta, J. Michael ORSZAG a Peter R. ORSZAG (2000): „Annuity Margins in the UK“. Belmont: Sebago Associates.
- ▶ MURTHI, Mamta, J. Michael ORSZAG a Peter R. ORSZAG (2001): „Administrative Costs under a Decentralized Approach to Individual Accounts: Lessons from the United Kingdom“. In: HOLZMANN, Robert a Joseph E. STIGLITZ (eds., 2001): *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington DC: World Bank.
- ▶ MYLES, John a Paul PIERSON (2001): „The Comparative Political Economy of Pension Reform“. In: PIERSON, Paul (ed., 2001): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, New York: Oxford University Press, str. 305-333.
- ▶ NATALI, David (2004): „The Hybridisation of Pension Systems within the Enlarged EU. Recent Reforms in Old and New Members“. *Belgian Review of Social Security*, č. 2, str. 353-378.
- ▶ NORTH, Douglass C. (1990): „Institutions, Institutional Change, and Economic Performance“. New York: Cambridge University Press.
- ▶ ONDRUŠ, Braňo (2005): „Súkromné dôchodkové sporenie negarantuje ani minimálnu penziu“. *Slovo*, č. 47/2005.
- ▶ ORSZAG, Peter R. (1999): „Individual Accounts and Social Security: Does Social Security Really Provide a Lower Rate of Return?“. Washington DC: Center on Budget and Policy Priorities.
- ▶ ORSZAG, Peter R. a Joseph E. STIGLITZ (1999): „Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems.“ Příspěvek na konferenci *Conference on the New Ideas about Old Age Security*. 14.-15. září 1999, Washington DC.
- ▶ PIERSON, Paul (1994): „Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment“. Cambridge: Cambridge University Press.
- ▶ PIERSON, Paul (1996): „The New Politics of the Welfare State“. *World Politics*, svazek 48, č. 2, str. 143-179.

- ▶ PIERSON, Paul (1998): „Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity“. *Journal of European Public Policy*, svazek 5, č. 4, str. 539-560.
- ▶ PIERSON, Paul (2000): „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics“. *American Political Science Review*, svazek 94, č. 2, str. 251-267.
- ▶ PIERSON, Paul (2001): „Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies“. In: PIERSON, Paul (ed., 2001): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, New York: Oxford University Press, str. 410-456.
- ▶ PIERSON, Paul a R. Kent WEAVER (1993): „Imposing Losses in Pension Policy“. In: WEAVER, R. Kent a Bert A. ROCKMAN (eds., 1993): *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington DC: The Brookings Institution, str. 110-150.
- ▶ POLÁK, Michal (2004a): „Pension Reform in Slovakia: A Critique“. Nепublikovaný rukopis.
- ▶ POLÁK, Michal (2004b): „Sociálny štát, dôchodkový systém a dôchodková ‚reforma‘“. Příspěvek na konferenci *Sociální stát a kapitalismus*, 2. října 2004, Praha.
- ▶ POLÁK, Michal (2006): Projev na semináři *Kulatý stůl s kritiky slovenské důchodové reformy* organizovaném Trastem pro ekonomiku a společnost. 18. dubna 2006, Brno.
- ▶ POŠVANC, Matúš (2003) „Demografický vývoj a dôchodková reforma“. *Hospodárske noviny* (22. dubna 2003).
- ▶ POTŮČEK, Martin (2004): „Accession and Social Policy: The Case of the Czech Republic“. *Journal of European Social Policy*, svazek 14, č. 3, str. 253-266.
- ▶ SAMEK, Vít (2006): Rozhovor ze dne 20. dubna 2006, Praha. V. Samek je oficiálním poradcem českého Ministra práce a sociálních věcí a byl členem tzv. Bezděkovy komise jmenovaným za ČSSD.
- ▶ SCHNEIDER, Ondřej (1999): „Implicit Public Debt of the Czech Social-Security System“. Working Paper No. 167. Warsaw: Center for Social and Economic Research CASE.
- ▶ SNELBECKER, David (2005): „Pension Reform in Eastern Europe and Eurasia: Experiences and Lessons Learned“. Příspěvek na seminář *USAID Workshop for Practitioners on Tax and Pension Reform*, 27.-29. června 2005, Washington DC.
- ▶ STANĚK, Peter (2003): „Problémy reformy dôchodkového systému v Slovenskej republike“. Příspěvek na semináři *Reforma dôchodkového systému na Slovensku: Čo očakávame a čo nás čaká?*, 26. března 2003, Bratislava.
- ▶ SVORENOVA, Maria a Alexandra PETRASOVA (2005): „Social Protection Expenditure and Performance Review. Slovak Republic“. International Labour Office, Budapešť.
- ▶ THOMAY, Martin (2003) „Môžeme si dovoliť experimentovať s penzijným systémom?“ *Domino Fórum* (13. března 2003).
- ▶ VANDEHEI, Jim a Mike ALLEN (2004): „U.S. Domestic Policy Gets the Bush Stamp“. *The Wall Street Journal Europe*, 13. prosince 2004.
- ▶ VECERNIK, Jiri (2004): „Czech Social Reform/Non-reform: Routes, Actors and Problems“. William Davidson Institute Working Paper Number 651.
- ▶ VEČERNÍK, Jiří (2006): „Changing Social Status of Pensioners and Prospects of Pension Reform in the Czech Republic“. IES Occasional Paper 2/2006, IES FSV. Prague: Charles University.
- ▶ WEAVER, R. Kent (1986): „The Politics of Blame Avoidance“. *Journal of Public Policy*, svazek 6, č. 4, str. 371-398.
- ▶ WEAVER, R. Kent (2003): „The Politics of Public Pension Reform“. CRR Working Paper 2003-06. Chestnut Hill: Center for Retirement Research at Boston College.
- ▶ WEHLAU, Diana (2003): „The Creation of Financial Markets and Pension Reforms in Central and Eastern Europe – Are there any Links?“. Příspěvek na konferenci *Conference on the Privatization of Public Pension Systems: Forces, Experiences, Prospects*. 19.-21. června 2003, Vídeň.
- ▶ WORLD BANK (1994): „Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth“. New York: Oxford University Press.
- ▶ WORLD BANK (2006): „Evaluation of the Partnership Between the Czech Republic and the World Bank 1998-2005“. Washington DC: World Bank.

■ DOSUD VYDANÉ PUBLIKACE

Petr Gočev: Co opravňuje vertikální přerozdělování?

Imanentní kritika neoklasického a neoliberalního přístupu.

Autor v tomto kvalitním, bezmála šedesátistránkovém textu ukazuje, že dovedením argumentů neoklasické a neoliberalní ekonomie do důsledků dospějeme k preferenci poměrně vysoké míry progresivního vertikálního přerozdělování. Tím, že se autor omezil na imanentní kritiku, zbavil se možnosti použít některé argumenty ve prospěch vertikálního přerozdělování, opírajících se o přístupy nacházející se za obzorem neoklasické ekonomie a liberální politické filosofie. Limity vyplývající z omezení daných formou imanentní kritiky mu však umožnily formulovat argumenty, které mohou být přijaty ekonomickým mainstreamem. 59 stran, vydáno v roce 2006. ISBN 80-239-71-84-0.

■ PŘIPRAVOVANÉ PUBLIKACE

Nada Johanisová: Z ekonomického kapsáře Nadi Johanisové.

Knižní vydání seriálu Z ekonomického kapsáře Nadi Johanisové, který od konce roku 2003 vycházel v časopise Hnutí Duha Sedmá Generace. Seriál, který skončil koncem roku 2005, má dvacet krátkých kapitol, je psaný lehkým zábavným stylem, a zabývá se jak některými paradoxy současného ekonomického myšlení, tak zejména konkrétními ekonomickými alternativami, jak se s nimi autorka seznámila u nás i během ročního pobytu v Británii. Vyjde v r. 2007.

Ladislav Feierabend: Venkovské družstevnictví do roku 1952.

Překlad knihy významného meziválečného družstevního činovníka Ladislava Feierabenda *Agricultural Cooperatives in Czechoslovakia* (Mid-European Studies Center, New York, 1952), která mapuje venkovské družstevnictví v Československu od dob první republiky do počátku 50. let. Jedná se nejen o cenný historický dokument, ale zejména o inspiraci pro dnešek – výpověď o fungující „alternativní ekonomice“, kterou dnes pod nánosem nacismu, socialismu a úzce pojatého kapitalismu jen těžko hledáme. Publikace dlouholetého ředitele Kooperativy a ministra v Londýnské vládě, sepsaná srozumitelným jazykem a vybavená řadou čísel a tabulek, zčásti vyplní toto bílé místo na ekonomické mapě. Přeložila Nada Johanisová. Vyjde v r. 2007.

Trast pro ekonomiku a společnost

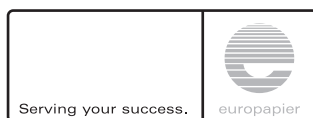
Bude reforma českého důchodového systému fundamentální?

Ivan Lesay

Editor: Jan Drahokoupil
Technický redaktor: Stanislav Kutáček
Sazba: Petr Kutáček

1. vydání, 2007, náklad 200 výtisků.
Tisk: K+B Most

Brožura vytištěna na bezdřevém ofsetovém papíře UPM Fine, 80 g/m², desky jsou vyrobeny z bezdřevého natíraného papíru UPM Finesse, 200 g/m². Oba tyto papíry dodává EUROPAPIER - BOHEMIA, spol. s r. o. 800 1 PAPER (72737).



BRNO | DUBEN 2007

Tato publikace vyšla s podporou Nadace Open Society Fund Praha

