

**Univerzita Karlova v Praze  
Fakulta sociálních věd**

Institut ekonomických studií

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Životaschopnost zreformovaných penzijních  
systémů v Maďarsku a v Polsku**

**Vypracoval: Petr Hedbávný**

**Konzultanti: MPhil. Ondřej Schneider, PhD.**

**Prof. Ing. Karel Kouba, DrSc.**

**Akademický rok: 2002/2003**

## **Poděkování**

Děkuji ...

... panu prof. Karlu Koubovi za přínosné konzultace  
především o metodologické stránce práce a velmi vstřícný přístup.

... panu Ondřeji Schneiderovi, PhD. za podnětné konzultace o problematice  
penzijní reformy a velmi vstřícný přístup.

... Martinu Gregorovi za pomoc při zacílení tématu práce.

... svým rodičům nejen za podporu na studiích.

... Zuzce za neustálou inspiraci.

... Vám za komentáře, kritiku, náměty za vylepšení apod.:  
e-mailová schránka petr.hedbavny@email.cz je Vám k dispozici.

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně a použil pouze uvedené prameny a literaturu.

V Praze dne 15. května 2003 .....

## Abstrakt

Diplomová práce se zabývá reformou penzijního systému jako reformou jeho uspořádání, které by mělo reflektovat preference voličů o redistribuci v penzijním systému. Teze o neoptimálnosti diskreční politiky v situacích, kdy jednotlivci jsou schopni do určité míry předvídat kroky vlády (Kydland a Prescott 1977), je aplikována na penzijní systém. Závěr pro načasování penzijní reformy je následující: to, zda pravomoc vlády diskrečně stanovovat některé parametry penzijního systému urychlí jeho reformu či nikoli, závisí především na velikosti faktoru, jímž jednotliví voliči diskontují budoucnost.

Centrálním tématem práce je životaschopnost zreformovaného penzijního systému. Životaschopným penzijním systémem se rozumí takový penzijní systém, který poskytuje maximální očekávanou výši penze při daných preferencích voličů o redistribuci v penzijním systému. Nutnou podmínkou vzniku životaschopného penzijního systému je široký konsensus napříč politickými stranami, tripartitou a případnými dalšími silnými zájmovými skupinami o podobě penzijního systému. Životaschopnost penzijního systému je ohrožena, pokud uspořádání penzijního systému umožňuje některým aktérům sledovat takové individuální maximalizační strategie, které jsou na úkor ostatních pojištěnců. Hlavním rizikem pro životaschopnost penzijního systému jsou tedy taková rozhodnutí či jednání politiků, která sledování zvrácených maximalizačních strategií (rent-seeking, free-riding apod.) umožňují nebo tolerují. Vyčleněním prostředků na financování přechodu ke zreformovanému penzijnímu systému a zpracováním predikcí vývoje financování penzijního systému v závislosti na vývoji makroekonomických a demografických veličin se zvyšuje pravděpodobnost, že penzijní reforma bude implementována v duchu schválené legislativy.

Z následné analýzy životaschopnosti jednotlivých typů penzijních systémů vyplývá, že volba vhodného penzijního systému závisí na konkrétním institucionálním rámci v dané zemi.

Empirická část práce je věnována maďarské a polské penzijní reformě z druhé poloviny 90. let 20. století. V obou zemích se míra dosaženého konsensu o podobě zreformovaného penzijního systému odrazila na průběhu implementace schválených penzijních reform.

## **Abstract**

In this diploma thesis pension reform is perceived as a reform of rules, while these rules should reflect voters' preferences about redistribution via pension system. The proposition of Kydland and Prescott (1977) that discretionary policy is not optimal if individuals are able to predict the steps of policymakers at least to some extent is used for the analysis in the area of the pension system. The implication for the timing of the pension reform is the following: whether the existence of discretionary setting of parameters accelerates the reform or not, depends primarily on the value of the individuals' discount factors.

The central topic of this thesis is the viability of a reformed pension system. A viable pension system is such that delivers maximum expected pension given voters' preferences about redistribution via pension system. The requirement for the development of a viable pension system is a wide consensus across political parties, tripartite and other possible strong interest groups. The viability of the pension system is endangered if the setup of the pension system makes it possible for some economic actors to follow individual maximization strategies at the expense of other pension system participants. Thus the main danger for the pension system's viability is such a policymaker's decision or behaviour, which either makes it possible to follow perverse maximization strategies (rent-seeking, free-riding etc.) or does not forestall them. Both the earmarking of funds to finance the transition to the reformed pension system and the existence of actuarial projections of the pension system's finances under alternative scenarios of the development of macroeconomic and demographic parameters increase the likelihood that the pension reform will be implemented in the spirit of the passed legislation.

Subsequent analysis of the viability of different pension systems implies that the choice of a suitable pension system depends on the institutional environment in the country.

In the empirical part, Hungarian and Polish pension reforms launched in the second half of 1990s are discussed. In both countries, the level of the consensus achieved about the setup of the reformed pension system influenced the way reforms were implemented.

# Obsah

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Abstrakt.....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>Abstract... ..</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1 Úvod.....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>2 Životaschopnost penzijního systému: teorie .....</b>  | <b>10</b> |
| 2.1 Co je reforma důchodového systému .....  | 10        |
| 2.2 Předpoklady, východiska .....  | 10        |
| 2.2.1 Konstituční politická ekonomie .....   | 10        |
| 2.2.2 Reprezentace voličů v penzijních otázkách .....  | 13        |
| 2.3 Vliv diskrece vlády na načasování penzijní reformy.....  | 13        |
| 2.3.1 Vztah vlády a jednotlivců k pravomoci vlády rozhodovat diskrečně .....   | 13        |
| 2.3.2 Poselství Kydlanda a Prescottta (1977) .....   | 14        |
| 2.3.3 Aplikace Kydlanda a Prescottta (1977) na penzijní systém .....   | 15        |
| 2.3.4 Vliv diskrece vlády na načasování penzijní reformy.....  | 17        |
| 2.4 Vznik poptávky po reformě penzijního systému.....  | 17        |
| 2.5 Nutná podmínka vzniku životaschopného penzijního systému .....   | 18        |
| 2.6 Požadavky kladené na reformní proces .....   | 20        |
| 2.7 Politické riziko ohrožující schválený penzijní systém.....   | 22        |
| 2.7.1 Mechanismy, které omezují politické riziko .....   | 22        |
| 2.7.2 Zvolené penzijní systémy .....   | 23        |
| 2.7.3 Politické riziko v DB PAYG systému .....   | 24        |
| 2.7.4 Politické riziko v penzijním systému podle Buchananova návrhu .....  | 25        |
| 2.7.5 Politické riziko v systému NDC .....   | 27        |
| 2.7.6 Politické riziko ve fondovém systému.....  | 30        |
| 2.7.7 Státem garantovaná minimální penze jako zdroj politického rizika .....   | 32        |
| 2.7.8 Vícepilřový systém a diverzifikace politického rizika .....  | 33        |
| <b>3 Životaschopnost maďarského zreformovaného penzijního systému .....</b>  | <b>35</b> |
| 3.1 Vývoj penzijního systému v Maďarsku do roku 1989 .....   | 35        |
| 3.2 Vývoj po roce 1989 .....   | 36        |
| 3.2.1 Pokus o systémové řešení v roce 1991 .....   | 36        |
| 3.3 Nově vzniklé instituce v penzijním systému.....  | 37        |
| 3.3.1 Samospráva Fondu pro správu penzijního pojištění.....  | 37        |
| 3.3.2 Dobrovolné penzijní fondy .....  | 38        |
| 3.4 Parametrické reformy, stav penzijního systému v polovině 90. let....   | 38        |
| 3.5 Reformní návrhy.....   | 40        |
| 3.6 Klíčoví aktéři, iniciace reformy.....  | 41        |
| 3.7 Negociační proces: zapojení důležitých aktérů, koordinační mechanismus, míra dosaženého konsensu o pravidlech..... | 42        |
| 3.8 Podoba schváleného penzijního systému .....  | 44        |
| 3.8.1 Základní charakteristika zreformovaného penzijního systému .....   | 44        |
| 3.8.2 Uspořádání povinného fondového pilře.....  | 46        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 3.9      | Životaschopnost penzijního systému uzákoněného v roce 1997.....   | 47        |
| 3.9.1    | Nutná podmínka životaschopnosti penzijního systému .....  | 47        |
| 3.9.2    | Schválený typ penzijního systému: prostor k diskreci, financování reformy a projekce vývoje .....                   | 48        |
| 3.9.3    | Příležitosti ke sledování zvrácených maximalizačních strategií .....  | 48        |
| 3.10     | Implementace penzijního systému uzákoněného v roce 1997 .....   | 49        |
| 3.11     | Diskuse: implementace a životaschopnost.....  | 51        |
| <b>4</b> | <b>Životaschopnost polského zreformovaného penzijního systému.....</b>  | <b>55</b> |
| 4.1      | Vývoj polského penzijního systému do roku 1989 .....  | 55        |
| 4.2      | Vývoj po roce 1989, parametrické reformy, stav penzijního systému v polovině 90. let .....                          | 56        |
| 4.3      | Iniciace reformy.....   | 58        |
| 4.4      | Reformní návrhy.....  | 59        |
| 4.5      | Důležité instituce .....  | 61        |
| 4.5.1    | Úřad vládního zmocněnce pro reformu systému sociálního zabezpečení.....   | 61        |
| 4.5.2    | Úřad sociálního zabezpečení (ZUS).....  | 62        |
| 4.6      | Negociační proces: zapojení důležitých aktérů, koordinační mechanismus, míra dosaženého konsensu o pravidlech ..... | 62        |
| 4.6.1    | Hledání konsensuálního řešení.....  | 63        |
| 4.6.2    | Hlasování o první části penzijní legislativy .....  | 64        |
| 4.6.3    | Financování přechodu ke zreformovanému penzijnímu systému .....   | 65        |
| 4.6.4    | Náklady příležitosti odstoupení od reformy.....   | 66        |
| 4.6.5    | Pokračování negociačního procesu po volbách v roce 1997.....  | 67        |
| 4.7      | Podoba schváleného penzijního systému .....   | 68        |
| 4.7.1    | Základní charakteristika zreformovaného penzijního systému .....  | 68        |
| 4.7.2    | Uspořádání NDC pilíře .....   | 70        |
| 4.7.3    | Uspořádání povinného fondového pilíře.....  | 71        |
| 4.7.4    | Nová role ZUS .....   | 71        |
| 4.8      | Životaschopnost penzijního systému vstupujícího v platnost v roce 1999 .....  | 72        |
| 4.8.1    | Nutná podmínka životaschopnosti penzijního systému .....  | 72        |
| 4.8.2    | Schválený typ penzijního systému: prostor k diskreci, financování reformy a projekce vývoje .....                   | 73        |
| 4.8.3    | Příležitosti ke sledování zvrácených maximalizačních strategií .....  | 74        |
| 4.9      | Implementace penzijního systému v platnosti od roku 1999 .....  | 75        |
| 4.10     | Diskuse: implementace a životaschopnost.....  | 76        |
| <b>5</b> | <b>Závěr.....</b>   | <b>78</b> |
|          | <b>Literatura .....</b>   | <b>83</b> |
|          | <b>Příloha: Návrhy na reformu maďarského penzijního systému v roce 1996 87</b>                                      |           |

## Seznam tabulek

|   |    |
|---|----|
| Tab. 1: Vývoj některých ukazatelů <b>maďarského</b> penzijního systému: 1989 – 1996 ..  | 36 |
| Tab. 2: Hlavní prvky reformního „balíčku“ .....   | 45 |
| Tab. 3: Příspěvkové sazby do penzijního systému v letech 1998 – 2002: skutečnost vs. plán podle legislativy z roku 1997 ..... | 50 |
| Tab. 4: Vývoj některých ukazatelů <b>polského</b> penzijního systému: 1989 – 1996 .....                                       | 56 |
| Tab. 5: Základní prvky návrhů penzijní reformy na počátku roku 1996 .....   | 60 |
| Tab. 6: Porovnání předreformního a zreformovaného penzijního systému .....  | 69 |
| Tab. 7: Příspěvky na sociální zabezpečení v % hrubé mzdy .....  | 70 |

# 1 Úvod

Země střední a východní Evropy\* zdědily z éry komunismu penzijní (důchodové) systémy, v nichž byly míra valorizace penzí i vzorce pro výpočet penzí do značné míry stanovovány arbitrárně a které obsahovaly mnohé prvky poplatné době před rokem 1989: vysokou míru přerozdělování prostřednictvím penzijního systému, výhody pro příslušníky určitých skupin obyvatel apod.

V prvních letech ekonomické transformace byl pak v některých zemích (např. Bulharsku, Polsku a Maďarsku, ale i tehdejším Československu) penzijní systém použit jako „ventil“ k řešení problému nezaměstnanosti, a tak tlak na finance penzijního systému zesílil<sup>1</sup>. Tento tlak byl často zmírňován ad hoc (diskrečními)<sup>2</sup> úpravami vzorce pro výpočet nově přiznávaných penzí i nižší valorizací penzí. Může však penzijní systém, který je udržován v rovnováze ad hoc úpravami parametrů, poskytovat maximální očekávanou výši penze s ohledem na preference voličů o redistribuci prostřednictvím penzijního systému? Reflektuje penzijní systém zděděný z éry před rokem 1989 preference občanů? Jakým způsobem by měla probíhat jednání o podobě zreformovaného penzijního systému, aby výsledkem reformy byl penzijní systém, který by byl stabilní do budoucna nejen „na papíře“, ale i ve skutečnosti?

Cílem této práce je identifikovat (i) podmínky, které musejí být splněny, aby zreformovaný penzijní systém byl životaschopný, a (ii) faktory, které zvyšují pravděpodobnost, že penzijní systém bude implementován v životaschopné podobě. Životaschopným penzijním systémem se rozumí takový penzijní systém, který poskytuje maximální očekávanou výši penze s ohledem na preference voličů o redistribuci v penzijním systému.

---

\* Tato elektronická verze diplomové práce obsahuje jazykové a formální korektury z 30. 6. 2003.

<sup>1</sup> Např. v Polsku dosáhly dotace ze státního rozpočtu do penzijního systému (včetně dotace do zvláštního penzijního systému pro rolníky a pracovníky v zemědělství) v roce 1992 6,3 % HDP (Hausner 2000).

<sup>2</sup> tj. dle vlastního uvážení, v reakci na aktuální stav (protikladem diskreční politiky je politika řízená předem stanovenými pravidly)



Druhým cílem práce je vysvětlit, jaký vliv má pravomoc vlády diskrečně rozhodovat o parametrech penzijního systému (o valorizaci penzí, pravidlech pro přiznání invalidního důchodu apod.) na načasování penzijní reformy.

Prvními dvěma evropskými<sup>3</sup> postsocialistickými zeměmi, které přistoupily k zásadní reformě penzijního systému, byly Maďarsko a Polsko. Následovaly je další státy (např. Bulharsko a Chorvatsko). Vzhledem k očekávanému nepříznivému demografickému vývoji se však široké diskusi o životaschopnosti stávajícího penzijního systému nevyhnu ani země, jejichž penzijní systémy se prozatím příliš neodlišují od těch zděděných z období před rokem 1989. Patří sem i Česká republika. Domnívám se, že z vývoje penzijní reformy v Maďarsku a v Polsku, kterým je věnována empirická část práce, lze vyvodit mnohá ponaučení pro budoucí reformu penzijního systému v České republice. Široký konsensus napříč politickými stranami, tripartitou a eventuálními dalšími silnými zájmovými skupinami o podobě zreformovaného systému se v obou zemích ukázal být nutnou podmínkou implementace reformy v duchu schválené penzijní legislativy.

Práce je rozčleněna do dvou hlavních částí. V první části je nejprve představeno paradigma konstituční ekonomie, z něhož celá práce vychází. Následně se věnuji otázce, jaký vliv má pravomoc vlády diskrečně rozhodovat o některých parametrech penzijního systému na načasování penzijní reformy. Poté jsou definovány podmínky, při jejichž splnění roste pravděpodobnost, že reforma vyústí ve vznik životaschopného penzijního systému. Následuje stručný popis základních typů penzijních systémů a zhodnocení toho, do jaké míry splňují podmínky kladené na životaschopný penzijní systém.

Druhá část je empirická a na příkladu polské a maďarské penzijní reformy zkoumám, zda teoretické úvahy o životaschopnosti penzijního systému jsou či nejsou v rozporu s realitou. Analýza polské a maďarské penzijní reformy končí v polovině roku 2001, tedy více než dva roky (resp. více než tři roky v případě Maďarska) po spuštění zreformovaného penzijního systému.

---

<sup>3</sup> Již v lednu 1998, tj. shodně jako v Maďarsku, byla spuštěna penzijní reforma v postsocialistickém Kazachstánu. Více o této reformě se lze dočíst v práci Orenstein (2000).

## 2 Životaschopnost penzijního systému: teorie

### 2.1 Co je reforma důchodového systému

Reforma státem spravovaného průběžně financovaného (PAYG) systému důchodového zabezpečení je změna pravidel, která může mít podobu změny několika parametrů (věk odchodu do důchodu, výše příspěvkové sazby apod.), může se však jednat i o zásadní změnu celého rámce fungování důchodového systému včetně reformy institucí.

V celé práci pro jednoduchost předpokládám, že předreformní důchodový systém je státem řízený a dávkově určený (defined benefit) PAYG systém a vláda má možnost diskrečně rozhodovat, ať už přímo, nebo prostřednictvím většiny v Parlamentu<sup>4</sup>, o jeho parametrech. Termín dávkově určený PAYG systém používám pro takový penzijní systém, kde je výše penze předem určena. Penzijní dávka může být buď shodná pro všechny pojištěnce (lump-sum), nebo může být odvislá od předchozích výdělků. Součástí reformy může být i omezení pravomoci vlády diskrečně rozhodovat o parametrech důchodového systému.

### 2.2 Předpoklady, východiska

#### 2.2.1 Konstituční politická ekonomie

Výchozím myšlenkovým konceptem pro tuto práci je *konstituční politická ekonomie*.<sup>5</sup> Jejím předmětem zájmu je zkoumání „pravidel na různých úrovních politických a ekonomických aktivit a interakcí jednotlivců. Pravidla, která se někdy v ekonomii označují jako instituce, je nutno chápat jako ex ante stanovená omezení individuálního chování.“ (Geršl 2001, s. 7) Zatímco ekonomie hlavního proudu (jak marshallovská, tak walrasovská větev) se snaží popsat a vysvětlit rozhodování ekonomických aktérů v daném rámci pravidel, konstituční politická

---

<sup>4</sup> Pro jednoduchost předpokládáme, že vláda disponuje většinou hlasů v Parlamentu (případně v obou komorách Parlamentu) potřebných pro změnu pravidel fungování penzijního systému.

<sup>5</sup> Zde stručně popisují jen ty definiční znaky konstituční politické ekonomie, které jsou důležité pro tuto práci. Pro bližší seznámení s konstituční politickou ekonomikou doporučuji Buchanan (1987, 1990), Koubu (2000) nebo Geršla (2001).

ekonomie (též nazývaná konstituční ekonomie) provádí analýzu alternativních sad pravidel, včetně pravidel rozhodovacích, a zkoumá volbu jednotlivců mezi nimi.

Úkolem ekonoma není poskytovat rady politikům, jak jednat v rámci platných pravidel, ale spíše nabídnout pozitivní analýzu alternativních sad pravidel.<sup>6</sup> Relevantní otázkou tedy bude volba pravidel pro rozhodování mezi jednotlivými uspořádáními<sup>7</sup> důchodových systémů a následně analýza jednotlivých typů důchodových systémů s důrazem na to, jaký prostor poskytují vládě pro diskreční rozhodování.

Důležitými definičními prvky konstituční ekonomie, o nichž je vhodné se zmínit s ohledem na tuto práci detailněji, jsou metodologický individualismus a požadavek širokého konsensu při multilaterální směně na politickém trhu.

### **Metodologický individualismus, koncept homo oeconomicus**

Základním východiskem konstituční politické ekonomie je metodologický individualismus. Jedině jednotlivci jednají, rozhodují se a mají užitkovou funkci; kolektivní (společenská) užitková funkce neexistuje, výlučným zdrojem hodnot je jednotlivec.

Modelem člověka je homo oeconomicus, racionální jedinec sledující vlastní prospěch, o němž se předpokládá, že je obdařen spíše minimální než dokonalou racionalitou. Požaduje se po něm schopnost zvolit z nabízených alternativ jím preferovanou možnost a konzistence v rozhodování.

Přestože koncept homo oeconomicus je při mnohých analýzách nevhodným modelem lidského chování<sup>8</sup>, důležité aspekty rozhodování ekonomických aktérů v kontextu penzijního systému a jeho reformy vystihuje poměrně dobře: volič

---

<sup>6</sup> Více viz Buchanan (1979).

<sup>7</sup> Uspořádáním penzijního systému rozumím komplexní síť aktérů a institucí v penzijním systému, včetně struktur ovládání (corporate governance). Pojmem typ penzijního systému označuji způsob poskytování penzí v penzijním systému (základní dělení: dávkově vs. příspěvkově určený, státní vs. soukromý, průběžně financovaný vs. kvazifondový (NDC) vs. fondový).

<sup>8</sup> Což obhájí např. A. Etzioni (1995).

maximalizuje v rámci omezení, kterým čelí, vlastní prospěch a politik dělá v rámci toho, co mu umožňuje zákon a mandát od voličů, totéž.<sup>9</sup>

### **Wicksellovská jednomyslnost jako ideál**

Švédský ekonom K. Wicksell navrhl považovat míru konsensu o přijímaných pravidlech za měřítko jejich kvality. Předpokládejme, že výlučným zdrojem hodnot jsou jednotlivci. Je-li pak dosaženo souhlasu všech jednotlivců s navrhovanou úpravou pravidel, znamená to, že směna na politickém trhu<sup>10</sup> je paretoovsky efektivní. Nikdo si totiž touto směnou nepohorší, protože je dobrovolná.

Široký konsensus o navrhované změně pravidel lze v případě důchodové reformy chápat jako pojistku proti diskreci vlády, jako určitý závazek opozičních stran pokračovat v důchodové reformě, pokud by před jejím završením převzaly vládu, a v neposlední řadě jako prostředek zabraňující majorizaci menšiny.

### **Vztah konstituční ekonomie k jiným proudům ekonomického myšlení**

Konstituční ekonomie se vydělila v 80. letech 20. století z teorie veřejné volby, odkud převzala pojetí politiků jako individuí maximalizujících vlastní prospěch. Konstituční ekonomie má blízko i k ekonomii vlastnických práv, ekonomické analýze práva, politické ekonomii regulace, nové institucionální ekonomii a nové institucionální historii, s nimiž ji spojuje zájem o zkoumání institucionálního rámce ekonomiky. K ekonomii hlavního proudu se konstituční ekonomie staví kriticky. Hlásí se ke Smithovu pojetí ekonomie jako „vědy o zákonodárství ve smyslu vědeckého uvažování o volbě pravidel“ (Kouba 2000, s. 4), a tedy tvrdí, že zkoumání maximalizace v rámci daných pravidel je předstupněm k uvažování o volbě pravidel.

---

<sup>9</sup> Jak píše již John Stuart Mill: „The very principle of constitutional government requires it to be assumed that political power will be abused to promote the particular purposes of the holder; not because it is always so, but because such is the natural tendency of things, to guard against which is the special use of free institutions.“ (cit. podle Buchanan (1987))

<sup>10</sup> Termín politické trhy se v konstituční politické ekonomii používá ke „zdůraznění povahy multilaterální směny, která probíhá v politice“ (Geršl 2001, s. 11).

## **2.2.2 Reprezentace voličů v penzijních otázkách**

Předpokládejme, že volený zástupce (politik) usiluje o znovuzvolení ve volbách, neboť tak maximalizuje vlastní prospěch. Proto se snaží dostupnými prostředky získat co nejvíce hlasů od svých současných i potenciálních voličů; jedním z účinných, i když pro politika nákladných prostředků, je plnění volebních slibů. Ve zbytku práce tudíž budu vycházet z předpokladu, že pokud na politickém trhu vznikne poptávka po prosazení určitého opatření, politik učiní kroky k tomu, aby přinejmenším vzbudil dojem, že dané poptávce vyhověl.

Existuje-li na politickém trhu poptávka po zefektivnění fungování penzijního systému, předpokládejme, že některá politická strana (uskupení politiků) se pokusí získat voliče slibem, že reformu iniciuje.

## **2.3 Vliv diskrece vlády na načasování penzijní reformy**

### **2.3.1 Vztah vlády a jednotlivců k pravomoci vlády rozhodovat diskrečně**

Mějme politický trh, kde politikové (politické strany) nabízejí volební programy a voliči je poptávají. Na straně nabídky i na straně poptávky však mohou existovat určité faktory (jako např. pravomoc vlády diskrečně rozhodovat o pravidlech fungování penzijního systému), které mohou být příčinou toho, že některá opatření optimální ze střednědobé perspektivy<sup>11</sup> nejsou nabízena (poptávána).

V předreformním dávkově definovaném průběžně financovaném (DB PAYG) systému může vláda rozhodovat o pravidlech fungování penzijního systému. Jedná se především o úpravu věku odchodu do důchodu, valorizaci penzijních dávek, přiznání privilegií spřízněným zájmovým skupinám (zavedení odvětvových privilegií či zmírnění podmínek pro přiznání invalidního důchodu, resp. pro odchod do předčasného důchodu). Máme-li čtyřletý volební cyklus, rozhodovacím horizontem vlády v každém okamžiku jejího vládnutí jsou nejvýše čtyři roky. Předpokládejme, že vláda může zvýšit pravděpodobnost znovuzvolení ve volbách – vedle splnění úkolů, k němuž ji pověřili voliči – jednak pomocí

---

<sup>11</sup> čímž se rozumí horizont cca 5 – 20 let

hospodářsko-politických opatření, která jsou načasována tak, aby se jejich efekt projevil pokud možno těsně před příštími řádnými volbami, jednak prostřednictvím zvýšené redistribuce národního důchodu skupinám potenciálních voličů těsně před volbami. Snahou vlády je tedy mít co největší volnost při rozhodování o užití výnosů z daní.

Z toho vyplývá, že vláda nemá motivaci zřici se pravomoci rozhodovat o parametrech DB PAYG systému, protože by se tak připravila přinejmenším o možnost získat hlasy některých penzistů zvýšením míry valorizace penzí.

Strategie (vzorce chování) jednotlivců-voličů do značné míry závisejí na očekávané reakci vlády. Kydland a Prescott (1977) uvádějí příklad, jakým způsobem se jednotlivci rozhodují o stavbě domů v záplavových územích. Vysoké náklady na vybudování protipovodňových hrází nemusí jednotlivce odradit od stavby domů, pokud se domnívají, že stavbou domů na pozemcích v záplavové zóně si na vládě vynutí vybudování hrází z veřejných prostředků. Obdobné „vypočítavé“ jednání jednotlivců lze očekávat v penzijním systému, kde má vláda širokou diskreci. Předtím, než popíšu, jaký vliv to má na načasování reformy, je vhodné připomenout hlavní poselství článku F. Kydlanda a E. Prescottta (1977), jehož nejznámější aplikací je doporučení svěřit monetární politiku centrální bance nezávislé na vládě.

### **2.3.2 Poselství Kydlanda a Prescottta (1977)**

Kydland a Prescott (1977) pro názornost pracují s předpokladem, že existuje dobře definovaná a v čase stabilní společenská užitková funkce ( $U_s$ ).<sup>12</sup> Ve svém článku ukazují, že i když politikové znají rozložení a velikost účinků svých rozhodnutí v čase, série diskrečních rozhodnutí nevede k maximalizaci společenské užitkové funkce. Diskreční rozhodnutí je v tomto případě takové rozhodnutí, které je optimální pro maximalizaci  $U_s$  v daném okamžiku. Důvod suboptimálnosti série diskrečních rozhodnutí spočívá v tom, že vývoj ekonomiky je určován nejen hospodářsko-politickými opatřeními vlády, ale i jednáním jednotlivců v ekonomice. Pokud jsou jednotlivci schopni do určité (třeba i velmi

---

<sup>12</sup> To je sice v rozporu s dosavadní diskusí z pohledu konstituční ekonomie, ale klíčový závěr této podkapitoly je obecný.

malé) míry předvídat kroky vlády, mohou toho využít a příslušným způsobem přizpůsobit své maximalizační strategie. Toto je obecný poznatek, který není podmíněn předpokladem agregovatelnosti individuálních užitků, a proto jej lze aplikovat i na diskusi o penzijním systému v této práci.

Pro efektivnější maximalizaci  $U_s$  tedy Prescott s Kydlandem doporučují přijmout závazná pravidla pro některé oblasti hospodářské politiky.

### **2.3.3 Aplikace Kydlanda a Prescottta (1977) na penzijní systém**

Vláda může své pravomoci diskrečně rozhodovat o parametrech penzijního systému využít tak, aby vyhověla poptávce voličů. Může ji však využít i ke sledování vlastních cílů (např. snížit nově přiznávané penze a ušetřené prostředky (za úplatu) distribuovat spřízněným zájmovým skupinám).

Díky diskreci může vláda přesouvat část nákladů svých rozhodnutí na budoucí generace a bude této příležitosti využívat tím více, v čím větší míře to budou voliči poptávat. Obecný fakt, že voliči preferují přesunout část nákladů penzijního systému na budoucí generace, lze vysvětlit mnoha různými způsoby. Například tím, že se voliči spoléhají se na implicitní záruku vlády za vyplácení starobních penzí, a tedy se neobávají vypovězení mezigenerační „smlouvy“ o průběžném financování penzijního systému příští generací. K tomu, aby docházelo k zadlužování penzijního systému z důvodu diskrece vlády, však postačuje, jestliže je diskontní faktor některých jednotlivců „dostatečně nízký“.

Předpokládejme, že si vláda může půjčovat za nižší úrokovou míru ( $r_G$ ) než domácnosti (jednotlivci v ekonomice;  $r_I$ ) a současně diskontní faktor některých jednotlivců (definovaný jako  $1/r_{MAX}$ , kde  $r_{MAX}$  je nejvyšší úroková míra, kterou je jednatlivec ochoten zaplatit za půjčku) je nižší než  $1/r_G$ . Potom je z pohledu jednotlivců racionální očekávat, že vláda bude provádět takové „populistické“ kroky, které jsou výhodné pro některé stávající účastníky penzijního systému. Považuji za důležité zdůraznit, že k tomuto bude docházet, i když platí Barro-Ricardova ekvivalence, tj. jestliže občané si jsou vědomi, že dluh penzijního systému budou muset splatit oni nebo jejich potomci (za předpokladu, že svým potomkům přisoudí stejný diskontní faktor jako sobě nebo nižší). K tomuto druhu zadlužování by při neexistenci diskrece vlády nedocházelo, neboť jednotlivci si nemohou půjčovat za nižší úrokovou míru než  $r_I$ . Pokud neplatí Barro-Ricardova

ekvivalence a užitek budoucích generací je tedy vnímán jako méně hodnotný než užitek současné generace, potom dochází k zadlužování penzijního systému ve vyšší míře.

Pravomoc vlády rozhodovat diskrečně motivuje ekonomické aktéry ke strategiím, v nichž se počítá s tím, že vláda není schopna se věrohodně zavázat, že na dané strategie nebude reagovat diskrečními kroky. Ke kterým diskrečním krokům tedy vláda s vysokou pravděpodobností přistoupí?

Ekonomičtí aktéři si na vládě mohou vynutit především taková opatření, která budou relativně málo finančně náročná v rozhodovacím horizontu vlády (v daném volební období) a která jsou příslibem pro zlepšení jejího volebního výsledku v příštích volbách. Protože jednotlivci maximalizují vlastní prospěch, z jejich strany lze zase očekávat požadavky na taková opatření, která budou v nejvyšší možné míře financována z prostředků ostatních (současných či budoucích) daňových poplatníků.

Od zájmových skupin sdružujících jednotlivce lze tedy očekávat tlak na prosazení některých odvětvových privilegií jako jsou vyšší penze či zmírnění podmínek pro přiznání invalidního důchodu a pro odchod do předčasného starobního důchodu. Vysokou šanci uspět mají iniciativy za zvýšení náhradového poměru pro příslušníky některých profesí při zachování věku odchodu do důchodu, neboť náklady takového opatření jsou rozloženy v čase. Naproti tomu zmírnění podmínek pro přiznání invalidního důchodu a pro odchod do předčasného starobního důchodu vede k okamžitému výpadku příjmů a nárůstu výdajů v penzijním systému, a tak je z pohledu jednotlivců výhodné přizpůsobit vyjednávací strategii očekávání, že vláda uzákoní působnost takového opatření spíše až těsně před volbami.<sup>13</sup> Rovněž lze očekávat, že vláda vyhoví poptávce penzistů po zvýšení penzí těsně před volbami.

Způsoby, jimiž lze diskreci vlády kredibilně omezit, jsou uvedeny v podkapitole 2.7.1.

---

<sup>13</sup> Je možné, že vláda tento krok provede dříve sama od sebe, např. s cílem snížit oficiální ukazatel míry nezaměstnanosti.



### **2.3.4 Vliv diskrece vlády na načasování penzijní reformy**

Pravomoc vlády rozhodovat diskrečně o penzijním systému má dvojitý efekt na načasování penzijní reformy. Na jedné straně funguje diskrece jako prostředek ke zvýšení bohatství jednotlivců, zvláště pak těch, kteří jsou schopni předvídat kroky vlády. Tento efekt je tím silnější, čím nižším faktorem jednotliví občané-voliči diskontují budoucnost. Na straně druhé však vláda může svými diskrečními kroky zvýšit deficit penzijního systému natolik, že bude muset být dříve nebo později kompenzován snížením jiných výdajů státního rozpočtu. Tento vývoj, resp. očekávání takového vývoje, zvýší poptávku voličů po reformě penzijního systému. Jsou-li zásahy vlády do penzijního systému vnímány jako nahodilé a netransparentní, poptávka po reformě pravděpodobně dále vzroste.

Jednotlivci-voliči budou poptávat reformu penzijního systému, až když pro ně výhody z diskrece vlády budou nižší, než náklady spojené s dalším fungováním daného DB PAYG systému. Zda přítomnost diskrece reformu urychlí či nikoli, závisí v konečném důsledku na velikosti faktoru, jímž jednotliví občané-voliči diskontují budoucnost.

## **2.4 Vznik poptávky po reformě penzijního systému**

Lze očekávat, že výhody z vládní diskrece a míra diskontování budoucího užítku budou u různých jednotlivců různé. Proto i okamžik, kdy začnou poptávat reformu penzijního systému, se bude pravděpodobně lišit.

Vzhledem k tomu, že se od ekonomických aktérů očekává jen minimální racionalita, někteří z nich pravděpodobně nebudou schopni posoudit, zda existuje alternativa ke stávajícímu penzijnímu systému, která by pro ně byla lepší. Někteří jedinci zase budou disponovat informacemi o alternativních uspořádáních penzijního systému. Pakliže usoudí, že si některou reformou mohou polepšit, začnou vyvíjet aktivitu směrem k prosazení jimi preferovaného typu reformy. Tím dají impuls k započetí debaty o penzijní reformě, která bude pravděpodobně nejdříve probíhat v odborných kruzích.

Jestliže jedinci, kteří mají relativně horší přehled o alternativách ke stávajícímu penzijnímu systému, projevují rostoucí nesouhlas se stávajícím stavem, lze očekávat, že ti, kteří jsou lépe informováni, se je pokusí přesvědčit pro konkrétní typ reformy. Paralelně se pravděpodobně rozvine diskuse v médiích,

což povede k vyšší informovanosti občanů o výhodách a nevýhodách jednotlivých typů penzijních systémů. Díky tomu si více občanů vytvoří vlastní názor na reformu penzijního systému.

Vzhledem k předpokladu alespoň minimální reprezentace zájmů občanů politickými stranami v určitém okamžiku buď vládní strana nabídne k diskusi návrh reformy důchodového systému, nebo některá politická strana se rozhodne začlenit do svého volebního programu takovou penzijní reformu, od níž očekává, že k ní dostane mandát od vysokého počtu voličů.

K dřívějšímu provedení penzijní reformy může přispět tlak ze strany mezinárodních institucí (např. Světové banky či Mezinárodního měnového fondu), které mohou podmínit poskytování nízko úročených půjček započítáním penzijní reformy, anebo též usnesení Ústavního soudu, které určitým způsobem omezí prostor pro diskreci vlády.

## **2.5 Nutná podmínka vzniku životaschopného penzijního systému**

Jak je patrné z předešlé analýzy, ke změně pravidel důchodového systému, svého druhu multilaterální směně na politickém trhu, může dojít teprve v okamžiku, kdy některá politická strana nabídne reformu důchodového systému. Dále předpokládáme, že pokud je strana v opozici, nedisponuje dostatečnou vyjednávací silou k iniciování penzijní reformy, tudíž reformu musí nabídnout vládní strana.

V následujícím textu budu předpokládat, že tato základní podmínka provedení penzijní reformy je splněna. Variantu, kdy vláda v reakci na usnesení Ústavního soudu iniciuje penzijní reformu proti vůli voličů, zde neuvažuji.

Vláda může pravomoc diskrečně rozhodovat o pravidlech použít nebo zneužít. Rozdíl mezi „použít“ a „zneužít“ je v tom, zda je opatření míněno ke sledování cíle, ke kterému byla vláda pověřena. Cílem může být maximalizace krátkodobého užitku pojištěnců v penzijním systému. Avšak cíl může být i dlouhodobější povahy. Voliči mohou vládu pověřit např. k maximalizaci očekávané výše penze při dané příspěvkové sazbě podle svých preferencí o míře přerozdělování v penzijním systému. Možnou zástupnou proměnnou (proxy) pro tento cíl může být udržování takového penzijního systému, jehož fungování

s vysokou pravděpodobností nemůže být ohroženo jednáním či rozhodnutím politiků. Takový penzijní systém budu označovat přívlastkem *životaschopný*.

Pokud vláda provede nevhodné opatření v dobrém úmyslu, lze asi těžko hovořit o zneužití diskrece. Doporučení pro uspořádání penzijního systému je však totéž jako v těch případech, kdy hrozí zneužití diskrece: v dané oblasti omezit pravomoc vlády rozhodovat diskrečně, neboť oba typy zásahů ohrožují životaschopnost penzijního systému.

Při realistickém předpokladu neúplnosti kontraktů je zřejmé, že životaschopnost penzijního systému, který by byl zcela imunní vůči zásahům zvnějšku, by naopak byla ohrožena jeho neschopností reagovat na změnu prostředí. Proto je určitá, jasně definovaná pravomoc vlády diskrečně rozhodovat o penzijním systému žádoucí. Míra diskrece vlády je poměrně dobře vymezena v penzijní legislativě a je-li tato legislativa přijata na základě širokého konsensu zainteresovaných stran, splňuje wicksellovskou podmínku pro dobrou legislativu. Otázkou tedy je, zda daná míra diskrece vlády neohrožuje životaschopnost penzijního systému.

Životaschopnost penzijního systému je ohrožena, pokud jeho uspořádání umožňuje některým aktérům v penzijním systému sledovat takové individuální maximalizační strategie, které jsou na úkor ostatních pojištěnců, současných a/nebo budoucích.

V první řadě se jedná o existenci takových konstitutivních prvků v uspořádání penzijního systému, které politikům umožňují zneužít penzijní systém ke sledování vlastních zájmů. Konkrétním příkladem může být investování prostředků penzijního systému do akcií podniků protěžovaných vládou ve státem řízeném fondovém systému. Druhým zdrojem ohrožení životaschopnosti penzijního systému jsou především rozhodnutí politiků, která spočívají v zabudování takových prvků do penzijního systému, které systematicky narušují stabilitu a fungování penzijního systému; např. přijetí takových ustanovení, jež de facto podporují zvrácené maximalizační strategie některých aktérů (*rent-seeking*, *free-riding* apod.). Třetím zdrojem ohrožení životaschopnosti penzijního systému jsou takové diskreční změny v penzijním systému, které zásadním způsobem modifikují optimální strategie jednotlivých účastníků penzijního systému (např. přechod od valorizace penzí podle mzdové inflace k valorizaci podle cenové

inflace v DB PAYG systému s vysokou pravděpodobností výrazně snižuje očekávaný tok prostředků v penzi).

Základní premisa, že zdrojem hodnot jsou výhradně jednotlivci, vylučuje existenci objektivně nejživotoschopnějšího penzijního systému pro dané institucionální prostředí.

## **2.6 Požadavky kladené na reformní proces**

Reformu lze rozdělit do dvou základních fází: iniciace reformy ze strany vlády odstartuje *negociační fázi*, tj. proces hledání kompromisního řešení, které by bylo přijatelné pro všechny zainteresované strany, zejména politické strany a zástupce tripartity. Pokud je takové řešení nalezeno, následuje *období implementace* reformy, kdy je obvykle třeba doladit penzijní rámec s ohledem na nepředvídané faktory (a některé z nich nepředvídatelné, neboť žijeme ve světě neúplných kontraktů).

Protože schválení penzijní reformy na základě širokého konsensu<sup>14</sup> a její následná implementace jsou časově náročné, je zásadní, aby podpora reformy ze strany vlády trvala (minimálně) dvě volební období (za předpokladu čtyřletého volebního období). Proto tvrdím, že reforma dávkově definovaného průběžně financovaného důchodového (DB PAYG) systému bude robustní vůči zneužití diskrece ze strany vlády ve fázi implementace penzijní reformy, jedině pokud je schválena na základě *širokého konsensu politických stran, odborů a zaměstnavatelských svazů*. Implementace reformy může být chápána jako nikdy nekončící proces, v kontextu této práce však označuje období cirka jednoho až tří let po schválení penzijní legislativy, kdy je uskutečňován záměr, který byl vtělen do penzijní legislativy.

Pokud by některé politické strany byly z jednání o penzijní reformě vyloučeny nebo s ní nesouhlasily a v následujícím („druhém“) volebním období byly ve vládě, mohly by penzijní reformu zablokovat či diskrečně změnit některé

---

<sup>14</sup> Argumentaci pro konsensus a zohlednění názorů široké veřejnosti lze najít v některých pracích o penzijní problematice pod hlavičkou „sociálně-politický aspekt reformy“. Jako příklad lze uvést citaci z výzkumné studie Merrill Lynch (1999, s. 3): „We want to make the point that a country that has not paid sufficient attention to the social aspect runs the risk of replacing the financial time bomb with a social time bomb.“

její parametry. Platí-li tvrzení, že nelze plně předvídat možné trajektorie budoucího vývoje, je třeba ve fázi implementace dotvořit rámec pravidel. Nástup protireformně laděné vlády by mohl zmařit přijetí takových dodatků k novému systému pravidel, které by byly v duchu schválené penzijní reformy. Jestliže některé další zájmové skupiny disponují prostředkem, jehož mohou použít k pozastavení či zablokování reformního procesu, je v zájmu posílení životaschopnosti penzijního systému přizvat zástupce těchto skupin k vyjednávání o podobě penzijního systému.

Z toho vyplývá, že široký konsensus politických stran, tripartity a případných dalších silných zájmových skupin o podobě penzijní reformy je nutnou podmínkou pro schválení a implementaci životaschopného penzijního systému. Ovšem nikoli podmínkou postačující, neboť stále není vyloučeno, že vláda odstoupí od svého rozhodnutí reformovat penzijní systém. Odstoupení od reformy je tím méně pravděpodobné, čím vyšší náklady jsou s odstoupením spojené. Nákladem odstoupení od reformy může být např. omezený přístup k nízkouročeným půjčkám od mezinárodních finančních institucí.

V neposlední řadě je nutné odsouhlasit, z jakých prostředků bude reforma financována. Tyto prostředky, včetně rezervy na neočekávané okolnosti a potíže při implementaci, je třeba explicitně vyčlenit. Penzijní systém nemůže být životaschopný, pokud není zajištěno jeho financování. Pokud by rozhodování o financování reformy zůstalo v kompetenci vlády, nelze vyloučit, že by toho vláda mohla využít ve svůj prospěch. Mohla by přistoupit k diskrečnímu rozhodnutí, které by v daném okamžiku nejlépe posloužilo jejím vlastním cílům (např. ke zvýšení daňového zatížení vyšších příjmových vrstev obyvatelstva či ke změně parametrů schválené penzijní reformy).

Pro transparentní fungování penzijního systému je důležité, aby byl zpracován střednědobý a dlouhodobý výhled vývoje financování penzijního systému pro různé scénáře vývoje relevantních makroekonomických a demografických veličin. Dopady případných diskrečních rozhodnutí politiků na finance penzijního systému tak budou zřejmější, což pravděpodobně odradí politiky od některých „populistických“ kroků a v konečném důsledku posílí životaschopnost penzijního systému.

## **2.7 Politické riziko ohrožující schválený penzijní systém**

Termín *politické riziko* bývá v penzijní literatuře často používán pro „riziko, že výše důchodů [penzí] může být ovlivněna politickým rozhodnutím“ (Bezděk 2000, s. 18). V této práci jej však používám v poněkud jiném slova smyslu, a to pro riziko (pravděpodobnost), že dojde k takovému jednání či rozhodnutí politiků, které bude mít negativní vliv na životaschopnost penzijního systému. Takto definované politické riziko v sobě zahrnuje i riziko neschopnosti chránit aktiva penzijního systému a (pokud je to relevantní) riziko neschopnosti spravovat aktiva penzijního systému, riziko neefektivní administrativy penzijního systému a riziko nadměrné regulace penzijních fondů. Chápu jej tedy jako soubor rizik, která ohrožují životaschopnost penzijního systému.

Penzijní systémy jsou ve větší či menší míře vystaveny i dalším typům rizika. Demografické riziko zahrnuje jak riziko nízké míry porodnosti, tak riziko rostoucí délky života; riziko kapitálového trhu obsahuje riziko fluktuace míry zhodnocení na kapitálovém trhu a při investicích do cenných papírů v cizí měně i riziko pohybu devizového kurzu. Konečně sem patří i rizika, která ovlivňují celou ekonomiku, tedy fluktuace růstu hrubého domácího produktu a výše inflace. Minimalizace těchto rizik je bezesporu důležitá a žádoucí. Pokud existuje životaschopné uspořádání penzijního systému, lze výkyvy těchto rizik efektivně řešit; bude-li zneužívání diskrece ze strany vlády ohrožovat samotné fungování penzijního systému, potom lze vzniklé problémy řešit jen velmi obtížně.

### **2.7.1 Mechanismy, které omezují politické riziko**

Po schválení a implementaci penzijní reformy se vláda velmi pravděpodobně pokusí najít cestu, jak využít k vlastnímu prospěchu pravomoc diskrečně rozhodovat o některých prvcích penzijního systému. Účastníci důchodového systému (voliči) budou v rámci schválených pravidel též maximalizovat vlastní prospěch, stejně jako případní další aktéři (např. penzijní fondy). Proto je klíčové ustavit takové instituce či mechanismy, které budou s vysokou pravděpodobností vést k tomu, že přínosy ze zneužití diskrece budou pro vládu nižší, než náklady s tím spojené. Tyto instituce a mechanismy by především měly odradit vládu od sledování a umožňování takových maximalizačních strategií, jež spočívají

v odsávání prostředků (ať už současných, nebo budoucích pojištěnců) z penzijního systému.

Omezit politické riziko lze následujícími způsoby: (i) zpřísnit podmínky, za kterých vláda může sáhnout k diskreci, přičemž krajní variantou je vtělit penzijní legislativu do Ústavy, (ii) v některých oblastech stanovit závazná automatická pravidla, např. pro převod prostředků z individuálního penzijního účtu na anuitu při odchodu do penze, (iii) delegovat některé pravomoci vlády na nezávislý úřad nebo soukromou instituci či (iv) posílit ochranu prostředků pojištěnců v penzijním systému, např. tím, že příslib výplaty penzijních dávek ze strany vlády bude povýšen na smluvní vztah mezi vládou (státem) a pojištěncem.

### **2.7.2 Zvolené penzijní systémy**

Dávkově definovaný průběžně financovaný (DB PAYG) systém lze reformovat do různých podob, z nichž každá je vystavena trochu jiným politickým rizikům. Nejdříve se budu věnovat parametrické reformě DB PAYG systému. Následuje reforma založená na Buchananově návrhu z konce 60. let 20. století, z které částečně vycházejí systémy s fiktivními účty (NDC systémy). Po diskusi o NDC systému přijde na řadu příspěvkově určený fondový systém, jednak státem řízený a po něm se soukromými penzijními fondy; též se zmíním o rizicích, které do systému může vnést státem garantovaná minimální penze. Kapitulu ukončí krátká diskuse o vícesložkovém penzijním systému jako prostředku k diverzifikaci politického rizika.

Rizikovitost jednotlivých typů penzijních systémů je pochopitelně závislá na jejich konkrétní podobě a institucionálním prostředí, v němž je daný penzijní systém implementován. Rizikovitost je třeba posuzovat i s ohledem na preference ekonomických aktérů v dané ekonomice. Rizikovitost daného penzijního systému bude spoluurčena věkovým složením obyvatel, jejich averzí k riziku a též skladbou aktiv, která vlastní. Lze totiž očekávat, že ekonomičtí aktéři budou posuzovat penzijní systém i podle toho, jak mohou jeho prostřednictvím diverzifikovat riziko. Z toho vyplývá, že větší šanci na konsensuální přijetí bude mít takový systém, který dává jednotlivcům určitou možnost zvolit si vlastní penzijní plán.

## 2.7.3 Politické riziko v DB PAYG systému

### 2.7.3.1 Stručný popis DB PAYG systému

V DB PAYG systému jsou vybrané příspěvky okamžitě použity na výplatu penzí stávajících důchodců. PAYG systém je v rovnováze, pokud součin příspěvkové sazby ( $c$ )<sup>15</sup>, průměrné hrubé mzdy ( $W$ ) a počtu přispěvovatelů ( $E$ ) je roven součinu průměrné penze ( $b \cdot W$ ) a počtu obyvatel, kteří pobírají penzi ( $R$ ); náhradový poměr vzhledem k hrubé mzdě je označen symbolem  $b$ ,

$$(1) \quad cWE = bWR.$$

Systém je transparentní v tom smyslu, že případnou zápornou diskrepanci mezi příjmy a výdaji je vždy nutné okamžitě dorovnat z jiných zdrojů.

Stejně jako v předchozích podkapitolách vycházím z předpokladu, že vláda disponuje nástroji, které jí umožňují diskrečně upravit parametry důchodového systému (míru valorizace penzí, výši příspěvkové sazby, věk odchodu do penze atd.). Zda je deficit penzijního účtu dorovnáván z jiných rozpočtových zdrojů, nebo je provedena úprava parametrů penzijního systému, je v kompetenci vlády; o způsobu užití případného kladného salda rozhoduje rovněž vláda.

Jednoznačným negativním rysem standardního DB PAYG systému, zvláště pokud neexistuje prostor pro rozšíření jeho působnosti na další obyvatele, je tlak na zvyšování rozpočtových deficitů. V reálných DB PAYG systémech je obvyklá nízká korespondence mezi příspěvky a penzijními dávkami, zvýhodnění předčasných odchodů do penze a nízká implicitní míra zhodnocení příspěvků z výdělků po dovršení zákonného věku odchodu do penze. Výše zmíněné charakteristiky deformují nabídku na trhu práce, a tak zprostředkovaně negativně působí na ekonomický růst. Tento argument je silnější, pokud vyšší investice do lidského a fyzického kapitálu podporují růst produktivity ekonomiky a pokud povinný soukromý fondový penzijní systém jako alternativa k DB PAYG systému vede v konečném důsledku k vyšší úrovni investic (např. prostřednictvím kladného vlivu na rozvoj domácího kapitálového trhu).

---

<sup>15</sup> za předpokladu jednotné výše příspěvkové sazby



### **2.7.3.2 Racionalizace DB PAYG systému a politické riziko**

Úprava parametrů DB PAYG systému může, přinejmenším krátkodobě, vyřešit problém explicitního deficitu penzijního účtu. Je-li však požadováno, aby fungování penzijního systému s vysokou pravděpodobností nemohlo být ohroženo jednáním či rozhodnutím politiků, racionalizace DB PAYG systému musí být nutně doprovázena věrohodným mechanismem či závazkem, který vládě znemožní zneužívat diskreční pravomoci.

V DB PAYG systému lze omezit diskreci vlády jednak zpřísněním podmínek, za kterých vláda může sáhnout k diskreci, nebo též delegovat některé pravomoci vlády na nezávislý úřad či soukromou instituci. Velmi účinnou metodou je posílit ochranu prostředků pojištěnců v penzijním systému, neboť příslib výplaty penzijních dávek v DB PAYG systému zpravidla nemá povahu smluvního vztahu a následující kroky vlády mají obvykle klesající pravděpodobnost<sup>16</sup>: vláda odmítne zaplatit implicitní dluh penzijního systému, vláda odmítne zaplatit explicitní dluh penzijního systému, vláda odmítne zaplatit veškerý státní dluh, vláda vyvlastní soukromá aktiva v penzijním systému, vláda vyvlastní veškerá soukromě vlastněná aktiva.

Omezit tendenci vlády navyšovat dluh penzijního systému je v zásadě možné pomocí závazného střednědobého fiskálního plánu. Otevřenou otázkou pro mě zůstává, jak by se nedodržení tohoto plánu penalizovalo.<sup>17</sup>

### **2.7.4 Politické riziko v penzijním systému podle Buchananova návrhu**

#### **2.7.4.1 Stručný popis Buchananova návrhu**

Buchanan (1968) navrhl zavést ve Spojených státech amerických takový systém důchodového zabezpečení, kde by si občané místo odvádění příspěvků povinně kupovali dluhopisy sociálního zabezpečení. Tyto vládní obligace by byly úročeny maximem z úrokové míry z dlouhodobých vládních dluhopisů a růstu

---

<sup>16</sup> viz Diamond (1994)

<sup>17</sup> Pakt růstu a stability v Evropské unii je de facto nástrojem, který vládu přinucuje provádět omezitelnou fiskální politiku. Vláda však může s poukazem na svou suverenitu na území daného státu ingerenci nadnárodní instituce (Evropské unie) do fiskální politiky odmítnout.

hrubého národního produktu. Při odchodu do penze by byly povinně převedeny na anuitu s variabilním úrokem, který by závisel v každém roce na aktuálním růstu hrubého národního produktu. Penzisté by tak automaticky sdíleli s ekonomicky aktivními obyvateli kladné i záporné výkyvy demografického i hospodářského vývoje.

Buchananův návrh odstraňuje přerozdělování prostřednictvím penzijního systému, avšak jedná se o systém financovaný průběžně, tudíž problém rostoucího explicitního dluhu<sup>18</sup> penzijního systému neřeší.

#### **2.7.4.2 Buchananův návrh a politické riziko**

Tím, že Buchananův návrh odstraňuje přerozdělování prostřednictvím penzijního systému a jasně vymezuje mechanismus zhodnocování příspěvků i způsob valorizace penzí, je výrazně omezena role vlády v penzijním systému. Pohledávky pojištěnců vůči penzijnímu systému mají podobu obligací, riziko vyvlastnění této pohledávky nebo její části je v porovnání se standardním DB PAYG systémem nižší.

Jediným parametrem, kterým lze do jisté míry manipulovat a jehož odhad nemusí být nestranný, ani pokud je stanoven zvlášť k tomu ustaveným úřadem, je očekávaná délka dožití pro výpočet anuity.<sup>19</sup> Pokud se výše penzijní anuity bude počítat podle predikce nezávislého úřadu a bude použita spíše vyšší hodnota očekávané délky dožití, je velmi pravděpodobné, že fungování penzijního systému nebude ohroženo diskrečním jednáním či rozhodováním politiků.

Zdroje nestability systému ustaveného podle Buchananova návrhu jsou v zásadě tři: (i) inherentní snaha vlády získat pravomoc diskrečně stanovovat alespoň některé parametry penzijního systému, (ii) změna preferencí obyvatel ve prospěch nenulové vnitro-generační redistribuce prostřednictvím penzijního systému a (iii) snaha jedinců, pro které jsou náklady příležitosti pokračování současného penzijního systému vysoké, opustit současný systém, a nedodržet tak mezigenerační „smlouvu“ o průběžném financování důchodového systému. Tito

---

<sup>18</sup> Dluh je explicitní, neboť pohledávky vůči vládě jsou ve formě dluhopisů.

<sup>19</sup> Na systematické podceňování očekávané délky života a současné přeceňování výše porodnosti mnoha vládami upozorňuje např. Disney (1999), přičemž se odvolává na práci Lee a Skinner (1999).

jedinci si jsou totiž vědomi toho, že s růstem absolutní výše dluhu penzijního systému (a v případě, že úroková míra z dlouhodobých vládních dluhopisů je vyšší než růst hrubého národního produktu, tak i relativně k HDP) se zvyšuje riziko vypovězení této mezigenerační „smlouvy“ příští generací.

Pokud existují mechanismy, které efektivně zabraňují zdroji nestability (i) a umožňují vypovědět mezigenerační „smlouvu“ jen na základě širokého konsensu ve společnosti, čímž je výrazně omezen zdroj nestability (iii), potom penzijní systém založený na Buchananově návrhu je velmi blízko myšlenkovému konstruktovi životaschopného penzijního systému.

## 2.7.5 Politické riziko v systému NDC<sup>20</sup>

### 2.7.5.1 Stručný popis systému NDC, hlavní odlišnosti od DB PAYG systému

NDC systém (notional defined contribution system) je průběžně financovaný penzijní systém s individuálními penzijními účty, na nichž pojištěnci během své pracovní kariéry akumulují fiktivní kapitál; ten je při odchodu do penze s ohledem na očekávanou délku dožití ( $G$ ) přepočítán na anuitu. Počáteční penzi ( $p^{NDC}$ ) lze vyjádřit jako

$$(2) \quad p^{NDC} = g \sum_{t=0}^T w_t (I_T / I_t) c,$$

kde  $g$  je přepočítávací faktor odvozený od  $G$ ,  $w_t$  označuje mzdu v čase  $t$ ,  $I$  je implicitní míra zhodnocení fiktivního účtu v jednotlivých periodách  $t$  a symbol  $c$  zastupuje příspěvkovou sazbu; jedinec odchází do penze v periodě  $T$ .

Pro míru  $I_T$  rovnou maximu z úrokové míry z dlouhodobých vládních dluhopisů a růstu hrubého národního produktu, při valorizaci penzí ve výši růstu hrubého národního produktu a nulové redistribuci prostřednictvím penzijního systému<sup>21</sup> rovnice (2) vystihuje výše uvedený Buchananův návrh.

---

<sup>20</sup> Komplexní analýzu systému NDC lze najít v článku Disney (2000), jenž byl pro mě důležitou inspirací.

<sup>21</sup> tj. takové úrovni  $g$ , která odpovídá perpetuitě s délkou splatnosti rovné očekávané délce dožití

Pro srovnání, v DB PAYG systému je počáteční penze zpravidla váženým průměrem příspěvků do systému:

$$(3) \quad p^{PAYG} = \sum_{t=0}^T a_t w_t (I_T / I_t),$$

kde  $a_t$  jsou váhy jednotlivých příspěvkových období. Může být též stanovena minimální penze ( $p^{min}$ ), kterou pobírají ti, pro něž  $p^{min} > p^{PAYG}$  a/nebo penze může obsahovat základní částku ( $z$ ), ke které se  $p^{PAYG}$  přičítá.

Mezi DB PAYG systémem a NDC systémem jsou následující dva důležité rozdíly: v DB PAYG systému podléhá diskreci vlády jak relativní váha příspěvků z jednotlivých období<sup>22</sup>, tak absolutní výše penze (resp. náhradový poměr), zatímco v NDC systému, kde míra zhodnocení fiktivního účtu je jasně určena (např. rovna růstu objemu vyměřovacího základu) a vláda nemůže ovlivnit stanovení rozhodné očekávané délky dožití, tyto parametry diskreci vlády nepodléhají.

Pokud je PAYG systém zreformován do podoby, kde výše penze závisí výhradně na příspěvcích do systému, potom je vnitro-generační redistribuce nulová a v tomto ohledu se zreformovaný PAYG systém neliší od čistého NDC systému. Klíčový rozdíl mezi těmito systémy tedy spočívá v mechanismu stanovení výše penze pro jednotlivé věkové skupiny (kohorty) obyvatel. V NDC systému implicitní míra zhodnocení prostředků na fiktivním účtu reflektuje reálné možnosti ekonomiky (odpovídá např. růstu vyměřovacího základu) a výše penze se odvíjí od očekávané délky dožití, zatímco v PAYG systému míra šetřivosti penzijního systému závisí na rozhodnutí politiků.

### 2.7.5.2 Systém NDC a politické riziko

V systému NDC jsou pohledávky pojištěnců vůči penzijnímu systému evidovány na osobním účtu, ale podobně jako v DB PAYG systému mají povahu příslibu vlády. Příjmy systému NDC se však na rozdíl od DB PAYG systému nemusí rovnat výdajům v každém okamžiku, čímž je implicitní státní záruka za fungování penzijního systému rozmělněna do dvojstranných vztahů mezi

---

<sup>22</sup> Disney (2000) uvádí, že ve dvou třetinách rozvojových zemích a ve 40 % zemích OECD je výše penze závislá pouze na mzdě před odchodem do penze, čímž se rozumí mzda maximálně v posledních 10 letech před odchodem do důchodu.

pojištění a penzijním systémem (vládou). Závažnou nevýhodou NDC systému oproti DB PAYG systému a plně fondovému systému je tedy, jak tvrdí např. Disney (2000), neexistence záruky za výplatu v podobě politického nebo finančního kapitálu. Proto je v systému NDC zásadní zajistit vysokou míru ochrany prostředků na fiktivních účtech.

V systému NDC lze prostor pro diskreci vlády spatřovat především v míře zhodnocení fiktivního účtu, výši valorizace penzí a do jisté míry i v určování směrodatné očekávané délky dožití. Jestliže jsou zhodnocování fiktivního účtu a valorizace penzí přímo odvozeny např. od vývoje vyměřovacího základu, zdá se být prostor pro diskreci vlády omezen. Při negativním růstu reálných mezd se však prostor pro diskreci zpravidla znovu otevírá. Proti negativnímu zhodnocení fiktivního účtu či záporné valorizaci penze se občané mohou v penzijní legislativě pojistit zřízením nárazníkového fondu, který slouží k vyhlazování výkyvů v objemu vybraných daní. Potom je však nutné počítat s dalšími dvěma riziky: jednak, že fond může být zpronevěřen či použit na jiné účely, jednak že vláda nerozpozná, zda se jedná o jednorázovou fluktuaci či o změnu trendu růstu (poklesu) vyměřovacího základu. V takové případě může nárazníkový fond být systematicky v přebytku anebo v deficitu. Pro odhad očekávané délky dožití, která slouží pro výpočet počáteční penze, viz diskuse k Buchananově návrhu.

Na okraji politického rizika je v NDC systému přítomno ještě jedno specifické riziko. Přejed od standardního PAYG systému k systému NDC je mnoha politiky upřednostňován před racionalizací PAYG systému, neboť je možno získat voliče pro NDC systém zejména poukazem na transparentní vztah mezi příspěvků a vyplácenými penzemi. Dále zastánci NDC systému<sup>23</sup> argumentují tím, že naspořené prostředky na fiktivním účtu jsou majetkem pojištěnce, a tedy jsou imunní vůči diskreci politiků. Od kvazi-vlastnického vztahu pojištěnců k fiktivnímu účtu si lze slibovat i vyšší disciplínu pojištěnců při placení příspěvků. Přestože dané argumenty jsou ve větší či menší míře pravdivé<sup>24</sup>, o nákladech stárnutí populace, které je nutné zaplatit i v NDC systému, jeho zastánci a popularizátoři často mlčí. Proto je možné, že NDC

---

<sup>23</sup> NDC systém obhajují např. Góra a Palmer (2001).

<sup>24</sup> v závislosti na konkrétní modifikaci NDC systému

system bude schválen na základě širokého konsensu, ovšem na základě přehnaného optimismu o jeho kvalitách.

## 2.7.6 Politické riziko ve fondovém systému

### 2.7.6.1 Stručný popis fondového systému

Fondový příspěvkově určený penzijní systém poskytuje počáteční penzi ve výši  $p^{FF}$ , kterou lze schématicky, pro konstantní čistou<sup>25</sup> míru výnosnosti ( $r$ ), napsat následovně:

$$(4) \quad p^{FF} = a_T \sum_{t=0}^T w_t (1+r)^{T-t} c,$$

kde  $a_T$  je anuitní faktor pro výpočet počáteční penze aktuální v periodě  $T$ ;  $w_t$  a  $c$  nadále označují mzdu v periodě  $t$ , resp. příspěvkovou sazbu.

Státem řízený příspěvkově definovaný fondový systém si lze představit jako státní agenturu, která vybírá příspěvky na penzijní pojištění a investuje je do finančních instrumentů a do akcií firem kótovaných na domácím kapitálovém trhu. V systému se soukromými penzijními fondy mohou penzijní fondy investovat část prostředků v zahraničí.

### 2.7.6.2 Fondový systém a politické riziko

Ve státem řízeném fondovém systému Lindbeck a Persson (2002) identifikují dva základní typy politického rizika. První se týká alokace prostředků pojištěnců. Činitelé politických stran totiž mohou ovlivnit skladbu portfolia penzijního fondu ve prospěch určitých odvětví ekonomiky, regionů či konkrétních firem. Cenou za tuto strategii, která nesleduje primárně zájmy pojištěnců, je nižší míra zhodnocení prostředků na penzijních účtech. Doprovodným společenským nákladem této formy vládní diskrece je neefektivní vynakládání prostředků při usilování o přízeň vládních investičních bankéřů.

Druhé riziko se týká struktur ovládání (corporate governance) firem vlastněných penzijními fondy. Kdo by měl vykonávat vlastnická práva ve firmách, kde má státní penzijní fond výrazný majetkový podíl? Stát? Strategie

---

<sup>25</sup> po odečtení nákladů na správu penzijního účtu

státem jmenovaných manažerů však nejspíš nebude spočívat jen v maximalizaci zisku. Součástí strategie bude pravděpodobně i zajištění přístupu k dalším prostředkům penzijních pojištěnců jako výhodnému zdroji financování firmy. V důsledku toho výnosnost investic do těchto firem dále poklesne. Zpolitizovaná domácí ekonomika se stává otevřenou příležitostí k dobývání renty pro dobře organizované zájmové skupiny. Problém nabývá rozměrů s délkou fungování státního fondového systému a výší příspěvkové sazby.

V plně fondovém systému se soukromými penzijními fondy (soukromém fondovém systému) spočívá politické riziko především v nevhodně nastaveném regulačním rámci, který vymezuje podnikání penzijních fondů. Primárním cílem je ochránit investice pojištěnců. Jak píše Bezděk (2000, s. 33) na základě Vittase (1998), „[v]šechny země bez rozdílu by ale měly aplikovat přísná a svou povahou ochranná opatření týkající se povinnosti (pro vlastníky penzijních fondů) používat správcovských služeb, vyžadovat profesionální řízení aktiv, provádět pravidelné ohodnocování majetku penzijních fondů, provádět pravidelné externí audity, oddělit prostředky fondu od prostředků vlastníků a vyžadovat minimální úroveň kapitálového krytí a zajištění (nároků účastníků ve fondu), povinnost pravidelně zveřejňovat rozsáhlé informace a vyvíjet systém efektivního dohledu.“

Určitým rizikem je i spoléhání se na implicitní státní záruku za výplatu penzí. Proto je klíčové stanovit taková pravidla, která co nejméně nabádají pojištěnce a penzijní fondy ke sledování riskantních investičních strategií a následné přenášení investičních rizik na stát. Prostředkem, ke kterému se přiklání Vittas (1998), je stanovit minimální výnosovou míru vzhledem k výsledkům konkurenčních penzijních fondů; s ohledem na délku trvání penzijního pojištění lze uvažovat o delší než dvanáctiměsíční výnosové míře: zvýší se tak různorodost investičních strategií penzijních fondů. Na zhodnocení prostředků na penzijních účtech totiž může negativně působit i příliš tvrdý regulační rámec. V důsledku toho pak rostou náklady na státem garantované minimální penze.

### 2.7.7 Státem garantovaná minimální penze jako zdroj politického rizika

Minimální penze bývá součástí téměř všech penzijních systémů a při přechodu k aktuársky spravedlivějším příspěvkově určeným systémům (NDC a fondový) se zvyšuje její význam pro naplnění základního cíle penzijního systému: poskytovat „stabilní, předvídatelný a přiměřený zdroj důchodových příjmů pro každého účastníka“<sup>26</sup> (Thompson 1997, s. 3). Nárok na minimální garantovanou penzi může být podmíněn minimální dobou přispívání do penzijního systému (např. v Polsku to v roce 2001 bylo 25 let pro muže a 20 let pro ženy) nebo majetkovým testem potřeby. Minimální garantované penze mohou být vypláceny z prostředků penzijního systému nebo z všeobecných daňových výnosů. Financování minimálních penzí z prostředků státního rozpočtu snižuje náklady na pracovní sílu a ochraňuje prostředky penzijního systému před případným rychlým růstem objemu vyplácených minimálních penzí.

Aby byl penzijní systém životaschopný, je třeba jej navrhnout tak, aby co nejméně motivoval k vyhýbání se placení příspěvků. Pokud je snadné splnit podmínky pro přiznání minimální garantované penze ( $p^{min}$ ) a vláda má jistou míru diskrece v rozhodování o její výši, stává se požadavek na vysokou platební disciplínu pojištěnců naprosto klíčovým. Argumentovat lze následovně: předpokládejme, že vláda může získat mnohé hlasy penzistů pobírajících minimální penzi, když ji před volbami zvýší. I pokud si je vláda vědoma, že může zvýšením  $p^{min}$  vyvolat níže popsanou řetězovou reakci, je pravděpodobné, že tento krok vzhledem ke svému krátkému rozhodovacímu horizontu udělá. Provede ho tím spíše, čím větší je podíl penzistů na celkovém elektorátu. Při stárnutí populace je dynamika níže popsaného vývoje vyšší.

Je-li zvýšena garantovaná minimální penze, vzroste počet těch, kteří ji pobírají. Tím se zvyšuje motivace politiků zvýšit  $p^{min}$ , neboť tak lze získat více hlasů ve volbách. Zvýšení  $p^{min}$  současně snižuje motivaci těch výdělečně činných obyvatel spořit si na penzi, kteří očekávají, že s ohledem na diskreci vlády bude v době jejich odchodu do penze  $p^{min}$  vyšší než penze, na kterou si naspořili.

---

<sup>26</sup> vlastní překlad



Pokud by minimální penze byly vypláceny z prostředků penzijního pojištění, byl by problém s vyhýbáním se placení příspěvků ještě větší. Zvýšené nároky na výplatu minimálních penzí by byly přinejmenším částečně financovány zvýšením příspěvkové sazby, což by mohlo vést k poklesu zaměstnanosti v důsledku nižší konkurenceschopnosti v mezinárodním měřítku a v důsledku nahrazování výrobního faktoru práce kapitálem.

Pokud jsou podmínky pro přiznání  $p^{min}$  benevolentní (což lze považovat za legitimní, má-li penzijní systém plnit svůj primární účel), není přípustná široká diskrece vlády v rozhodování o výši  $p^{min}$ . Situace připomíná omezenou schopnost vlády provádět obezřetnou monetární politiku: je žádoucí stanovit závazná pravidla pro valorizaci  $p^{min}$  či část pravomocí vlády delegovat.

### 2.7.8 Vícepilířový systém a diverzifikace politického rizika

Výsledný kompromis zainteresovaných stran o uspořádání penzijního systému může spočívat v kombinaci jednotlivých typů penzijních systémů. Jeho součástí může být i možnost volby pro některé či všechny jednotlivce, zda přestoupit do zreformovaného systému či setrvat v tom předreformním.

O tom, zda vícepilířový<sup>27</sup> systém, který se skládá z povinného průběžně financovaného pilíře (DB PAYG nebo NDC) a povinného fondového pilíře, pomáhá zvyšovat očekávané penze, neexistuje mezi ekonomy jednota. Otázkou je, jaká je hodnota korelačního koeficientu mezi výnosy z průběžně financovaného pilíře (lze aproximovat růstem vyměřovacího základu) a fondového pilíře (míra zhodnocení portfolia investovaného do pokladničních poukázek, dluhopisů a akcií),  $\rho_{p,f}$ , tedy do jaké míry lze takto diverzifikovat riziko. Disney (2000) poukazuje na to, že v krátkém období je podíl akcionářů na zisku i růst produktivity práce procyklický. Dále uvádí, že v dlouhém období pokles růstu počtu ekonomicky aktivních obyvatel vyvolá pokles mezního produktu fyzického

---

<sup>27</sup> I když je přívlastek „vícepilířový“, jak upozorňuje Barr (2000), spojován s typem reformy inspirované paradigmatickým Světové banky, budu jej v této práci používat synonymně s termínem „multi-tier system“ (vícesložkový, „vícevrstvý“ systém). Barr (2000) poukazuje i na jistou nelogičnost termínu vícepilířový, neboť takový systém by fungoval (byl „stabilní“ slovníkem architekta), jedině pokud by všechny pilíře byly stejně velké.

kapitálu<sup>28</sup>. Potvrzení v empirii pro kladný korelační koeficient  $\rho_{p,f}$  nachází např. v práci Palacios (1998).

S Disneyem lze v zásadě souhlasit, pokud se jedná o státem spravovaný fondový pilíř. V soukromém fondovém systému je ale možné investovat i do zahraničních akcií. Potom je kladná korelace jejich výnosů s vývojem vyměřovacího základu v domácí, zvláště pak malé otevřené, ekonomice nižší, k čemuž se kloní např. Lindbeck a Persson (2002). Vysoká míra zhodnocení příspěvků do penzijního systému nepochybně posiluje jeho životaschopnost, existuje však i argument pro vícepilířový systém s ohledem na diverzifikaci politického rizika?

Politické riziko jako pravděpodobnost ohrožení životaschopnosti penzijního systému lze obtížně kvantifikovat. Přesto předchozí odstavce o jednotlivých penzijních systémech napovídají, že druhy politického rizika v nich obsažené se liší, z čehož vyplývá, že lze diverzifikovat politické riziko prostřednictvím vícesložkového penzijního systému.

Při uzákonění vícepilířového penzijního systému je důležité se soustředit i na vazby mezi jednotlivými pilíři, zvláště pokud některý z nich je soukromě spravovaný. Lze očekávat, že soukromé penzijní fondy budou usilovat o prosazení takových prvků do legislativy, které zvýší atraktivitu podnikání v penzijním sektoru (např. vysoké odměny za správu portfolia). Ty však vůbec nemusejí posilovat životaschopnost penzijního systému.

---

<sup>28</sup> Pokud je pro výši výnosů z akcií důležitá i návratnost investic do lidského kapitálu a může být pro vývoj výnosů z držení akcií významnější než pokles mezní produktivity fyzického kapitálu, potom je Disneyho úvaha neúplná.

## **3 Životaschopnost maďarského zreformovaného penzijního systému**

### **3.1 Vývoj penzijního systému v Maďarsku do roku 1989**

Na území dnešního Maďarska bylo povinné zdravotní pojištění pro dělníky zavedeno již v roce 1891 a od roku 1912 zde existoval penzijní systém pro státní zaměstnance, financovaný ze státního rozpočtu.

Roku 1929 bylo uzákoněno povinné pojištění zaměstnanců (starobní, invalidní a životní), a to pro pracující v úřednických i v dělnických profesích. Uvedené opatření se týkalo jen přibližně 31 % populace, neboť do systému nebyli zahrnuti zaměstnanci v zemědělství. Vyplácená penze obsahovala jednak pevnou částku, jednak zohledňovala předchozí úroveň příjmu. Důchodový systém byl samosprávný, autonomní na státním rozpočtu a fungoval plně na fondovém principu: svěřené prostředky byly investovány především do vládních dluhopisů, akcií a nemovitostí.

Během druhé světové války došlo k výraznému poklesu hodnoty aktiv v portfoliu důchodového systému a tato aktiva byla dále znehodnocena poválečnou hyperinflací. Proto po druhé světové válce byl fondový systém nahrazen průběžně financovaným dávkově definovaným (DB PAYG) penzijním systémem, čímž se explicitní dluh ve výši nepokrytých závazků vzniklých ve fondovém systému změnil na implicitní.

V roce 1950 byly zrušeny samosprávné orgány a správa důchodového systému byla svěřena Ústřední odborové radě, „prodloužené ruce“ komunistické strany. V roce 1961 byl penzijní systém rozšířen i na zaměstnance zemědělských družstev a v roce 1965 pokrýval 96,6 % obyvatelstva (Augustinovic 1993, s. 310), ovšem zvýšené příjmy z pojistného v období těsně po výrazném rozšíření působnosti penzijního systému byly použity na jiné výdaje státního rozpočtu.

Od poloviny 70. let se obecně snižovala kupní síla penzí, a proto si asi jedna pětina penzistů přivydělávala prací načerno (Müller 1999). Samotná valorizace penzí pod úrovní inflace však nezastavila růst nákladnosti maďarského PAYG systému: výdaje na penze (včetně invalidních penzí) vzrostly z 3,9 % HDP v roce 1975 na 6,9 % v roce 1980 a dosáhly 8,8 % v roce 1990. Na přelomu 80. a 90. let

bylo věkové složení maďarské populace pro státní pokladnu velmi nepříznivé: tak nízký poměr počtu obyvatel ve věkové skupině 20 – 65 let k celkové populaci je očekáván až kolem roku 2040 (Augustinovics et al. 2002). Nutnost zásadní reformy systému sociálního zabezpečení přiznal v roce 1987 i Ústřední výbor komunistické strany.

### 3.2 Vývoj po roce 1989

Tlak na finance maďarského penzijního systému se v první polovině devadesátých let rychle zvyšoval. Nárůst indexu systémové závislosti reflektuje jednak pokles zaměstnanosti o 25 % mezi lety 1989 – 1996, jednak nárůst počtu penzistů o 22,4 % (Müller 1999), jenž byl umožněn benevolentními pravidly pro odchod do invalidního a předčasného starobního důchodu. Motivací zaměstnanců pro odchod do penze byl i poměrně vysoký náhradový poměr (viz tabulka 1).

Tabulka 1: Vývoj některých ukazatelů maďarského penzijního systému: 1989 – 1996

| Ukazatel                       | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| OADR <sup>+</sup>              | 35,0 | 35,5 | 35,8 | 36,0 | 36,1 | 36,1 | 35,9 | 35,6 |
| SDR <sup>++</sup>              | 51,4 | 53,3 | 57,4 | 66,0 | 74,2 | 79,3 | 82,0 | 83,9 |
| náhradový poměr <sup>+++</sup> | 63,3 | 63,8 | 64,0 | 60,8 | 57,4 | 54,8 | 57,9 | 56,7 |

Pozn.: <sup>+</sup> old-age dependency ratio; počet obyvatel ve věkové skupině 20 – 59 let na 100 obyvatel ve věkové skupině 60 let a starší

<sup>++</sup> index systémové závislosti, tj. počet důchodců na 100 zaměstnaných

<sup>+++</sup> průměrná penze v % průměrné mzdy

Zdroj: Müller (1999)

#### 3.2.1 Pokus o systémové řešení v roce 1991

První pokus o provedení penzijní reformy proběhl v roce 1991, když bylo v maďarském Parlamentu přijato několik důležitých rozhodnutí o směřování penzijní politiky. Cílovým bodem bylo zavedení třísložkového důchodového systému, kde by se starobní důchod skládal ze základní pevné částky, složky odvislé od výše mzdy a soukromého penzijního připojištění. Schválený

parlamentní záměr dále obsahoval zvýšení věku odchodu do důchodu a možnost odejít do penze po odpracování minimálního požadovaného počtu let, čímž by byla odstraněna pevná hranice pro odchod do důchodu.

Na financování reformy měla být použita velká část tehdy ještě nezprivatizovaných státních aktiv, jež měla být převedena na Fond sociálního zabezpečení (resp. Fond pro správu penzijního pojištění; v roce 1992 byl Fond sociálního zabezpečení rozdělen na Fond pro správu penzijního pojištění (PIF) a Fond pro správu zdravotního pojištění).

Schválené reformní kroky však byly realizovány pomalu a pouze částečně, a tak např. převod prostředků na účet PIF byl odkládán tak dlouho, až byla téměř veškerá aktiva zprivatizována (Ferge 1999).

### **3.3 Nově vzniklé instituce v penzijním systému**

#### **3.3.1 Samospráva Fondu pro správu penzijního pojištění**

V roce 1989 poslední vláda zvolená za socialismu vydělila ze státního rozpočtu Fond sociálního pojištění, tedy vyplácení téměř všech peněžních dávek sociálního zabezpečení, včetně penzí. Cílem tohoto opatření bylo zvýšit transparentnost při nakládání s prostředky sociálního pojištění.

Na základě zákona č. LXXXIV z roku 1991, který vymezil samosprávu v oblasti sociálního pojištění, proběhly na jaře 1993 volby všelidovým hlasováním do samosprávných orgánů PIF i Fondu pro správu zdravotního pojištění. Ferge (1999) poukazuje na odpor první svobodně zvolené konzervativní vlády k přímé volbě samosprávných orgánů, který narazil na aktivitu občanské společnosti v tehdejší době. Voleb se totiž zúčastnilo téměř 40 % oprávněných voličů a vítězem se stala Národní konfederace maďarských odborových svazů (MSZOSZ), nástupce dřívější monopolní odborové organizace SZOT a přívrženec Maďarské socialistické strany<sup>29</sup>. Zvolením samosprávných orgánů PIF byla jednoznačným způsobem definována zodpovědnost (accountability) za chod penzijního systému.

---

<sup>29</sup> 60 členů samosprávy Fondu pro správu penzijního pojištění bylo voleno dle následujícího klíče: 32 zástupců odborů, 24 zástupců zaměstnavatelů a 4 delegáti Národní komory důchodců (viz Müller 1999).

Ferge (1999, s. 233) tvrdí, že PIF i jeho samospráva fungovaly poměrně dobře a že legitimita a důvěryhodnost samosprávných orgánů PIF byly oslabeny špatnou reputací samosprávných orgánů Fondu pro správu zdravotního pojištění, která vyplynula z některých využitých příležitostí k dobývání renty (rent-seeking) při reformě systému zdravotního pojištění. Ovšem není zřejmé, zda v samosprávě PIF zasedali – vzhledem k jejím širokým pravomocím – dostatečně kvalifikovaní delegáti. Vysoká míra nezávislosti PIF<sup>30</sup> se pak ukázala být významným prvkem při reformě penzijního systému. PIF totiž až do schválení reformy zaujímal velmi kritický postoj k reformnímu návrhu Ministerstva financí (viz příloha na konci této práce) a lze se domnívat, že především kvůli tomu se příprava reformy odehrávala na půdě vlády.

### **3.3.2 Dobrovolné penzijní fondy**

V listopadu 1993 byly v Maďarsku uzákoněny dobrovolné penzijní fondy jako neziskové organizace vlastněné pojištěnci<sup>31</sup> (dobrovolné penzijní fondy podléhají doзору zvláště k tomu zřízené instituci Pénztarfelügyelet, kontrolované Ministerstvem financí). Navzdory tomu, že polovinu příspěvků zaměstnanců do těchto fondů (maximálně však 200 000 maďarských forintů)<sup>32</sup> lze odečíst od daňového základu a příspěvky zaměstnavatele jsou osvobozeny od daní a odvodů na sociální pojištění, se dobrovolné penzijní fondy nestaly významným pilířem pro zajištění starobního důchodu pro většinu obyvatelstva, což tvrdí např. autoři studie ILO (Augustinovics et al. 2002). Müller (1999) uvádí 0,6 miliónu účastníků dobrovolného penzijního připojištění v roce 1997 oproti předpovědím odborníků ve výši 3 miliónů pojištěnců.

### **3.4 Parametrické reformy, stav penzijního systému v polovině 90. let**

V průběhu devadesátých let bylo učiněno několik zásahů do důchodového systému s cílem snížit jeho rostoucí nákladnost (poměr počtu důchodců k počtu

---

<sup>30</sup> bezprecedentní v zemích OECD (Müller 1999, s. 65)

<sup>31</sup> Orenstein (2000) to interpretuje jako krok k posílení občanské společnosti.

<sup>32</sup> Müller (1999, s. 69)

příspěvovatelů do systému vzrostl z 51,4 % v roce 1989 na 83,9 % v roce 1996). Hlavním úsporným opatřením bylo ad hoc snížení míry valorizace penzí a snížení nově přiznávaných penzí. Tato opatření vlády byla veřejností vnímána jako nefér a arbitrární, a posílila tak nedůvěru obyvatel ve státem řízený DB PAYG systém (Rocha a Vittas 2001).

Výše zmíněné reformy nepřispěly ke zprůhlednění penzijního systému, a přitom ještě vytvořily nové typy de facto náhodného přerozdělování mezi jednotlivými kohortami důchodců: např. výše penze silně závisela na aktuální míře inflace při odchodu do penze (Augustinovic et al. 2002).

K posílení dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému byly v roce 1996 sníženy dávky pro ty, kteří se rozhodli odejít do předčasného důchodu, a byla zvýšena hranice pro odchod do starobního důchodu na 62 let pro muže (na 61 let od roku 1998 a 62 let od roku 2000) i pro ženy (postupné navyšování bylo rozloženo od roku 2009).

Reformní kroky v první polovině 90. let reagovaly spíše na příznaky než na příčiny problémů penzijního systému, kterými byly:

- jeho netransparentnost (především nejasný vztah mezi příspěvky do systému a penzemi),
- jeho neférovost: nižší implicitní míra zhodnocení příspěvků do důchodového systému při pozdějším odchodu do penze a nejasná logika redistribuce mezi jednotlivými věkovými skupinami (kohortami) důchodců,
- benevolentní podmínky pro přiznání invalidních a předčasných starobních důchodů a
- značná nepredikovatelnost výše penze plynoucí z diskrečního rozhodování o pravidlech vyplácení penzijních dávek.

Stav penzijního systému byl kritizován téměř všemi zainteresovanými aktéry: zaměstnanci, zaměstnavateli, penzisty, zástupci různých ministerstev, zahraničními investory a mezinárodními organizacemi; viz Csaba a Semjén (1997)<sup>33</sup>. Z toho lze usoudit, že v Maďarsku byl v polovině 90. let přítomen široký konsensus ve společnosti o nutnosti reformovat penzijní systém.

---

<sup>33</sup> uvedeno podle Müller (1999)

Pro formulaci reformního návrhu v Maďarsku se mi jeví jako klíčové rozhodnutí Ústavního soudu z roku 1993. Ústavní soud se totiž nepostavil proti rozhodnutí vlády diskrečně snížit nově přiznávané penze. Někteří politici si mohli toto usnesení vyložit jako posvěcení diskrece, a tak byla při formulaci reformního návrhu oslabena pozice těch, kteří požadovali, aby součástí reformy byla důkladná reforma průběžně financovaného systému (např. ekonomů kolem PIF).

### **3.5 Reformní návrhy**

V prosinci 1994 byl vytvořen Výbor pro reformu veřejných financí (později přejmenovaný na Velký výbor) pod vedením ministra financí, složený ze zástupců vlády, Fondu pro správu penzijního pojištění (PIF) a nezávislých odborníků. Jeden z jeho sedmi podvýborů, Podvýbor pro reformu sociálního zabezpečení, byl pověřen vypracováním návrhu reformy důchodového zabezpečení a předložil Velkému výboru návrh reformy podložený makroekonomickým modelem podle Augustinovics (1995). Tento návrh, jenž spočíval v důkladné racionalizaci PAYG, byl v zásadě přijat Velkým výborem v červnu 1995 (Ferge 1999). Avšak ještě v létě 1995 Velký výbor předal vládě – bez konzultací s Podvýborem pro reformu sociálního zabezpečení – podstatně odlišný návrh důchodové reformy, který přikládal klíčový význam povinnému fondovému pilíři (jeho procentuální podíl v penzijním systému nebyl specifikován).

Zásadní názorová neshoda o podobě nového penzijního systému pokračovala i na úrovni ministerstev, když Ministerstvo financí podpořilo návrh Velkého výboru opírající se o fondový pilíř, zatímco návrh Ministerstva sociálních věcí<sup>34</sup> počítal s racionalizací PAYG.

První návrh Ministerstva financí z druhé poloviny roku 1995 navrhoval přejít ke 100 % fondovému systému. Ministerstvo financí jej pak upravilo na kombinovaný systém (50 % povinný fondový a 50 % průběžně financovaný systém). Návrhy na reformu důchodového systému předložené Ministerstvem financí, Ministerstvem sociálních věcí a PIF jsou shrnuty v příloze na konci práce. Zásadně se liší v několika aspektech: ve formulaci cílů, které má penzijní reforma

---

<sup>34</sup> Ve studii Augustinovics et al. (2002) je pro toto ministerstvo používán výraz Ministry of Labour (Ministerstvo práce).



naplnit, roli státu v poskytování penzí a jak již bylo uvedeno výše, v tom, zda zavést povinný fondový pilíř a do jaké míry reformovat stávající DB PAYG systém. Návrh Ministerstva financí např. zdůrazňoval omezení role státu v poskytování penzí, zvýšení osobní zodpovědnosti za zajištění ve stáří a snížení daňového zatížení zaměstnavatelů, zatímco návrh PIF si kladl za cíl posílit vztah mezi příspěvků a vyplácenými dávkami a zajistit dlouhodobou stabilitu penzijního systému; hlavním cílem návrhu Ministerstva sociálních věcí bylo poskytnout občanům jistý příjem ve stáří.

### **3.6 Klíčoví aktéři, iniciace reformy**

V letech 1994 – 1998 v Maďarsku vládla středo-levá koalice Socialistické strany a Sdružení svobodných demokratů, která disponovala 72 % hlasů v Parlamentu; premiérem byl zástupce socialistů G. Horn, hlavní opoziční stranou Mladí demokraté (FIDESZ). Na počátku roku 1995 byl L. Bokros jmenován novým ministrem financí a byl pověřen provedením úsporných opatření s cílem snížit vysoký deficit státního rozpočtu a běžného účtu.<sup>35</sup> V reakci na škrty v sociálních výdajích rezignovali na své funkce významní příslušníci levého křídla v Socialistické straně ministr sociálních věcí P. Kovacs a ministr vnitra B. Katona, čímž byla posílena pozice zastánců komplexní penzijní reformy ve vládě (Orenstein 2000).

Zásadními aktéry pro schválení reformy s ohledem na životaschopnost penzijního systému (jak byla definována v první části práce) určitě byli Socialistická strana, Sdružení svobodných demokratů, opoziční FIDESZ a tripartita. Souhlas PIF byl pravděpodobně též žádoucí, ovšem pokud by nový penzijní systém měl fungovat bez PIF, potom nebyl nezbytný.

Ministerstvo financí, podporované prostředky a odborníky Světové banky mělo relativně nejsilnější pozici. Vzhledem k tomu, že vláda G. Horna přislíbila představitelům Mezinárodnímu měnovému fondu vypracovat koncepci důchodové reformy do konce roku 1996<sup>36</sup>, se Ministerstvo financí rozhodlo řešit názorovou

---

<sup>35</sup> Deficity státního rozpočtu i běžného účtu dosahovaly 8 – 9 % HDP v letech 1993 a 1994 (Palacios a Rocha 1997).

<sup>36</sup> Orenstein (2000)

neshodu s PIF o podobě zreformovaného penzijního systému přenesením rozhodování o důchodové reformě na půdu vlády. PIF byl tak odstaven od rozhodovacího procesu. Jak uvádí Orenstein (2000, s. 37) s odvoláním na maďarský tisk, vláda G. Horna se zavázala předložit společný návrh penzijní reformy do konce dubna 1996. Dosažený kompromis vycházel z návrhu Ministerstva financí s tím, že podíl povinného fondového pilíře byl snížen z 50 na 30 % a byly převzaty některé prvky z návrhu Ministerstva sociálních věcí (např. snížení minimální doby přispívání pro přiznání starobní penze v PAYG systému na 20 let); důkladnou reformu průběžně financovaného pilíře však návrh neobsahoval.

Výbor pro reformu veřejných financí (Velký výbor), kde měl své zástupce i PIF, byl pak včetně všech podvýborů rozpuštěn na základě rozhodnutí vlády v květnu 1996.

### ***3.7 Negociační proces: zapojení důležitých aktérů, koordinační mechanismus, míra dosaženého konsensu o pravidlech***

Společný vládní návrh penzijní reformy byl předložen pod tlakem slibu, který dal předseda vlády Mezinárodnímu měnovému fondu. Zda tento výchozí návrh reflektoval preference voličů či nikoli, je obtížné posoudit. Ferge (1999, s. 237) uvádí, že navzdory neochotě vlády informovat veřejnost se zvyšovalo povědomí o vládních návrzích. Vládní postup v otázce penzijní reformy prý kritizovala různá odborová sdružení, organizace hájící práva žen, mladí vědci, Strana důchodců, Asociace vícečlenných rodin a různé skupiny odborníků. Zda se kritika týkala pouze způsobu, jakým vláda k návrhu dospěla, a jaké faktory stály v pozadí případného nesouhlasu s obsahem vládního návrhu, se lze jen dohadovat.

Malou snahu vlády najít skutečný konsensus o podobě zreformovaného penzijního systému nejlépe vystihuje fakt, že i po výše zmíněných kritikách probíhala jednání o penzijní reformě nikoli v parlamentní komisi, nýbrž v meziresortní komisi na půdě vlády.

Na počátku roku 1997 absolvovali zástupci meziresortní komise několik jednání se zástupci zaměstnanců, zaměstnavatelů a některých aktivních občanských sdružení (např. Asociací vícečlenných rodin) s cílem získat širokou podporu reformnímu návrhu. Orenstein (2000) sestavil z podkladů Ministerstva

financí částečný přehled setkání se zájmovými skupinami, odboráři, zástupci zaměstnavatelů a politickými stranami. Je pozoruhodné, že tam nefiguruje opoziční strana FIDESZ. Nejednotnost jejích poslanců v názoru na vládní návrh penzijní reformy mohla v očích vlády oslabit vyjednávací sílu FIDESZ. Rozhodnutí vlády nezahrnout FIDESZ do hledání konsensuálního řešení<sup>37</sup> lze vyložit i jako nezáměr vlády o stabilitu reformy, který lze přičíst krátkému rozhodovacímu horizontu vlády.

Na žádost některých poslanců vládní Socialistické strany byla konečná podoba penzijní reformy předložena ke schválení tripartitnímu orgánu Érdekegyeztető Tanács (ÉT). Představitelé nejsilnějších odborů, postkomunistických MSZOSZ, byli zásadně proti ustavení penzijního systému s 30 % podílem fondového pilíře a jejich předseda L. Sandor v únoru 1997 pohrozil stávkou, pokud by vládní návrh měl být v dané podobě projednáván v Parlamentu.

V dubnu 1997 se tripartitní orgán ÉT po sérii ústupků ze strany vlády usnesl na konečném znění návrhu penzijní reformy<sup>38</sup>, jež bylo předloženo Parlamentu. Palacios a Rocha (1998) poukazují na fakt, že kompromisy byly především krátkodobého charakteru, přičemž koncepce penzijní reformy zůstala nenarušena.

Hlavní ústupky vlády spočívaly

- ve snížení podílu povinného fondového pilíře,
- v odložení některých reformních kroků (např. změny způsobu valorizace penzí, reformy invalidních důchodů),

---

<sup>37</sup> Malý význam explicitní podpoře penzijní reformy od nejsilnější opoziční strany nepřímo přisuzuje i Katharina Müller (1999, s. 89): „... negotiations with the tripartite Interest Reconciliation Council (ÉT) – a potential veto player – can be interpreted as a proxy for parliamentary negotiations on pension reform.“

<sup>38</sup> Výrazný vliv na tvorbu legislativy měli zástupci dobrovolných penzijních fondů i jim nadřazený regulační orgán. Např. předseda Rady pro dohled nad dobrovolnými penzijními fondy podpořil návrh na zřízení mandatorních penzijních fondů poté, co bylo rozhodnuto, že budou organizovány stejným způsobem jako dobrovolné penzijní fondy. Pro ilustraci lze uvést, že pro vládní návrh přesvědčovala své kolegy v Socialistické straně i předsedkyně parlamentního výboru pro sociální politiku J. Csehak, která měla vlastní podnikatelské zájmy v sektoru dobrovolných penzijních fondů (viz Orenstein 2000).

- ve zvýšení státních záruk za penze plynoucí z povinného fondového pilíře
- a v přijetí některých politických obchodů, jako např. zafixování rozdělení mandátů v samosprávném orgánu PIF, které bylo výhodné pro odbory MSZOSZ (Orenstein 2000, s. 42).

Penzijní zákony byly přijaty Parlamentem v červenci 1997 relativně těsnou většinou 55 – 58 % hlasů (vládní koalice disponovala 72 % hlasů) a opoziční poslanci hlasovali jednomyslně proti (Ferge 1999). Zreformovaný penzijní systém byl pak spuštěn na začátku roku 1998.

V negociační fázi se tedy nakonec podařilo získat podporu pro schválený penzijní systém většiny poslanců vládních stran, tripartity a samosprávného orgánu Fondu pro správu penzijního pojištění (PIF). Podporu hlavní opoziční strany FIDESZ však vládní návrh penzijní reformy nezískal.

### **3.8 Podoba schváleného penzijního systému**

#### **3.8.1 Základní charakteristika zreformovaného penzijního systému**

V lednu 1998 vstoupil v platnost nový penzijní systém. Jeho páteří se stal částečně zreformovaný dávkově definovaný PAYG systém (1. pilíř), druhý pilíř je soukromý fondový, třetím pilířem je dobrovolné penzijní připojištění uzákoněné již v roce 1993. Součástí penzijního systému je i minimální penze, podléhající majetkovému testu potřebnosti (means-tested), která je financována z všeobecných daňových výnosů.

Všichni, kdo vstoupili na trh práce před 1. 7. 1998 měli právo si zvolit<sup>39</sup>, zda chtějí (i) platit 100 % povinného příspěvku do systému DB PAYG (setrvat v plně DB PAYG systému), anebo (ii) přejít do smíšeného systému, tzn. odvádět část příspěvků na účet penzijního fondu (tj. 6 % z hrubé mzdy) a zbytek (tj. 1 % z hrubé mzdy) do prvního pilíře; pro nově příchozí na trh práce byla povinná varianta (ii). Zaměstnavatel k tomu povinně odvádí 24 % z hrubé mzdy do 1. pilíře. Součástí schváleného zákona bylo i postupné navyšování příspěvku do

---

<sup>39</sup> Tohoto práva mohli využít do konce října 1999. Pokud tak neučinili, budou celý svůj příspěvek na sociální pojištění nadále platit do 1. pilíře.

2. pilíře a současné snižování příspěvku zaměstnavatele do PAYG systému – na 7 % (resp. 23 %) v roce 1999 a 8 % (resp. 22 %) v roce 2000.

Tabulka 2: Hlavní prvky reformního „balíčku“

|  | „starý“ PAYG                                       | zreformovaný PAYG <sup>+</sup>   | nový systém                 |                                   |
|--|--|--|-----------------------------|-----------------------------------|
|  |  |  | 1. pilíř                    | 2. pilíř                          |
| <b>příspěvková sazba</b>   | 30 %   | 30 %   | 24-23-22 %                  | 6-7-8 %                           |
| <b>přírůstek základny pro výpočet penze za 1 příspěvkový rok</b> | nelineární, odpovídá 2 % čisté mzdy                | lineární, 1,65 % hrubé mzdy  | lineární, 1,22 % hrubé mzdy | podle vývoje tržní ceny portfolia |
| <b>základna pro výpočet penze</b>                                | postupný nárůst až na úroveň celoživotních výdělků |  |                             | --                                |
| <b>standardní věk odchodu do penze</b>                           | muži: 60 let; ženy: 55 let                         | 62 let (muži i ženy)   |                             | 62 let (muži i ženy)              |
| <b>pravidla pro odchod do předčasného důchodu</b>                | nízké sankce; minimální počet odpracovaných let    | vyšší sankce; minimální počet odpracovaných let                                |                             | --                                |
| <b>indexace penzí</b>  | zpětná, podle vývoje čisté mzdy                    | podle aktuálního vývoje cen a mezd (50 % mzdová inflace + 50 % cenová inflace) |                             | --                                |

<sup>+</sup> platný v plném rozsahu až od roku 2013

Zdroj: Rocha, Vittas (2001)

Penze ve zreformovaném penzijním systému (v plné šíři platný od roku 2013) je přímo úměrná odvedeným příspěvkům na penzijní pojištění. Přírůstek základny pro výpočet penze za jeden příspěvkový rok je 1,65 % hrubé mzdy pro ty, kdo platí veškeré příspěvky do DB PAYG systému, a 1,22 % pro ty, kdo přešli do smíšeného systému. Procentuální přírůstky základny pro výpočet penze se vztahují i na příspěvky před spuštěním zreformovaného penzijního systému, a tedy ti, kdo přejdou do smíšeného systému, přicházejí asi o jednu čtvrtinu dosavadních nároků na penzi z DB PAYG systému. Odejít do předčasného důchodu bez penalizací je možné po 40 letech přispívání do penzijního systému.

Součástí penzijní legislativy z roku 1997 bylo i financování reformy, které má být v prvních letech dluhové; v první dekádě 21. století má být výpadek pojistného v 1. pilíři financován daňově, a to především úsporami v DB PAYG

systemu (Palacios a Rocha 1997). Ty vyplývají jednak z přechodu ke kombinované valorizaci penzí (50 % mzdová inflace<sup>40</sup> + 50 % cenová inflace), což ale spočívá na implicitním předpokladu růstu reálných mezd, jednak z vyššího věku odchodu do penze. Schválená zákonná úprava též předpokládá, že od roku 2013 budou penze podléhat zdanění; Augustinovics et al. (2002, s. 39) upozorňují, že dosud není jasné, jakým způsobem to bude provedeno.

### 3.8.2 Uspořádání povinného fondového pilíře

Právní úprava povinného fondového pilíře (dále jen „fondového pilíře“) se v mnohém podobá té pro 3. pilíř. Penzijní fondy ve 2. pilíři jsou též zřizovány jako neziskové organizace vlastněné pojištěnci. Záruky za zhodnocení příspěvků jsou však ve 2. pilíři vyšší. Podnikání penzijních fondů a ostatních finančních společností, které podnikají ve 2. pilíři (např. společností, které spravují portfolio penzijních fondů), je podřízeno Státnímu úřadu pro finanční dozor.

Na penze z fondového pilíře jsou poskytovány dva typy záruk. Všichni, kdo přispívali do fondového pilíře po dobu nejméně 180 měsíců<sup>41</sup>, mají nárok na anuitu v hodnotě minimálně 25 % penze z 1. pilíře, přičemž rozdíl je dorovnán z Garančního fondu. Zadruhé, zhodnocení prostředků v 2. pilíři se musí pohybovat v rozmezí, které stanoví dozorčí orgán. Pro případy, kdy zhodnocení penzijních účtů je nižší než spodní úroveň rozmezí, jsou penzijní fondy povinny vytvářet rezervu proti fluktuaci výnosů, z které jsou poukázány prostředky na nízkou zhodnocené penzijní účty. Pokud naopak zhodnocení překročí horní úroveň rozmezí, část tohoto rozdílu je převedena do rezervy daného fondu proti fluktuaci výnosů.

Ke snížení rizikovosti investic do penzijních fondů bylo zřízeno několik povinných rezervních fondů.<sup>42</sup> Patrně nejdůležitějším z nich je Garanční fond, kam je podle každoročního rozhodnutí dozorčího orgánu převáděno 0,3 – 0,5 % z příspěvků do fondového pilíře; portfolio Garančního fondu se skládá výhradně z vládních dluhopisů. Garanční fond se zaručuje za výplatu nesolventních penzijních fondů; pokud by nároky pojištěnců převýšily možnosti Garančního

---

<sup>40</sup> jako procentuální přírůstek průměrné čisté mzdy v ekonomice

<sup>41</sup> Tento limit má odradit starší jednotlivce od přechodu do smíšeného systému.

<sup>42</sup> Pro detailní popis viz Augustinovics et al. (2002).

fondů, je zajištěna půjčka ze státního rozpočtu. Povinností nesolventního penzijního fondu však zůstává splatit výpomoc poskytnutou z Garančního fondu. Tato povinnost je poněkud nelogická, neboť kdyby daný penzijní fond byl někdy v budoucnosti schopen závazek splatit, lze těžko najít odůvodnění pro tento druh mezigenerační redistribuce mezi jeho pojištěnci.

### **3.9 Životaschopnost penzijního systému uzákoněného v roce 1997**

Životaschopnost penzijního systému závisí zejména na způsobu, jakým byl tento systém schválen, na zvoleném uspořádání penzijního systému, na dostatečném finančním zajištění přechodu k novému uspořádání penzijního systému, na (ne)existenci projekcí možného vývoje financování penzijního systému s ohledem na makroekonomické a demografické ukazatele a konečně na (ne)přítomnosti příležitostí ke sledování zvrácených maximalizačních strategií ve zvoleném uspořádání penzijního systému. Všechna výše uvedená rizika mohou politikové (vláda) do jisté míry omezit, a tak lze v souladu s teoretickou částí práce považovat za životaschopný takový penzijní systém, jehož fungování nemůže být ohroženo jednáním či rozhodnutím politiků (především vlády).

#### **3.9.1 Nutná podmínka životaschopnosti penzijního systému**

Nutnou podmínkou životaschopnosti penzijního systému je konsensuální schválení penzijní reformy všemi silnými zájmovými skupinami. I když vláda byla otevřená diskusi o penzijní reformě s některými zájmovými skupinami a po sérii ústupků z její strany se podařilo získat souhlas tripartity a samosprávného orgánu Fondu pro správu penzijního pojištění (PIF), poslanci opozice hlasovali jednomyslně proti reformě (Ferge 1999). Reformu nepodpořila ani přibližně pětina poslanců vládní koalice. Za hlavní nedostatek negociačního procesu lze považovat nepřizvání hlavní opoziční strany FIDESZ k diskusím o podobě zreformovaného penzijního systému. Přijetí jednotlivých částí penzijní legislativy většinou 55 – 58 % hlasů v Parlamentu lze těžko považovat za splnění základní podmínky životaschopnosti penzijního systému.

### **3.9.2 Schválený typ penzijního systému: prostor k diskreci, financování reformy a projekce vývoje**

Zreformovaný penzijní systém je kombinací dávkově definovaného průběžně financovaného penzijního systému a povinného soukromého fondového systému. Pro DB PAYG systém je typická široká diskrece vlády v rozhodování o parametrech penzijního systému a zreformovaný maďarský penzijní systém není výjimkou: nárok na penzi má povahu příslibu ze strany vlády. Soukromý fondový pilíř (2. pilíř) je do určité míry vystaven riziku zpronevěření prostředků na soukromých penzijních účtech a investování do příliš riskantních aktiv. Proti těmto rizikům jsou pojištěnci poměrně dobře chráněni díky záruce Garančního fondu.

Náklady přechodu ke zreformovanému systému jsou financovány z běžných příjmů státního rozpočtu a vydáváním dluhopisů. Při návrhu penzijní reformy v roce 1991 se sice počítalo s použitím výnosů z privatizace státního majetku, avšak ty byly mezitím použity k jiným účelům. Financování reformy z běžných příjmů státního rozpočtu a emisí dluhopisů posiluje již tak širokou diskreci vlády: vláda může kdykoli upravit parametry penzijního systému či výši některé daňové sazby poukazem na nedostatek disponibilních prostředků či na neochotu zvyšovat výši explicitního státního dluhu (dluh DB PAYG systému je implicitní).

Dlouhodobý výhled vývoje financování zreformovaného penzijního systému nebyl zpracován, a to ani na konci roku 2001 (Augustinovic et al. 2002), což vládě umožňuje snadněji upravovat některé parametry penzijního systému. Důsledky takových úprav pro dlouhodobou stabilitu financí penzijního systému totiž nemusí být některým ekonomickým aktérům zřejmé.

### **3.9.3 Příležitosti ke sledování zvrácených maximalizačních strategií**

Ve vícepilířovém penzijním systému je klíčové navrhnout takové uspořádání, které by současně nenabádalo ekonomické aktéry ke spoléhání se na implicitní záruku státu za poskytování penzí, a přitom by reflektovalo preference voličů o přerozdělování prostřednictvím penzijního systému.

Pojistka proti nízkému zhodnocení prostředků ve fondovém pilíři ve formě nároku na anuitu v hodnotě minimálně 25 % penze z 1. pilíře může motivovat



především ty pojištěnce, kteří těsně splní podmínku přispívání po dobu 180 měsíců, k bezrizikovému přestoupení do smíšeného systému. Je však diskutabilní, zda se jedná o přenášení rizika z fondového pilíře na státem spravovaný pilíř, neboť tato pojistka je vyplácena z Garančního fondu, který je vytvářen z odvedených příspěvků do fondového pilíře. Pokud by výnosy z fondového pilíře byly nízké několik po sobě jdoucích let, potom by se pojistka mohla týkat více pojištěnců a mohla by být spuštěna státní záruka za Garanční fond. Za této situace by bylo již pravděpodobně namístě hovořit o asymetrickém sdílení rizik mezi 1. a 2. pilířem.

### **3.10 Implementace penzijního systému uzákoněného v roce 1997**

Zásadní zvrát v implementaci penzijní reformy nastal po volbách do Parlamentu v květnu 1998, kdy středo-pravicovou vládu sestavila FIDESZ. Přestože se ani jedna ze stran nové vládní koalice v předvolební kampani nepostavila proti schválené penzijní reformě, udělala nová vláda několik významných změn institucionálního struktury penzijního systému i jeho parametrů: některé formou vládních nařízení, ostatní prostřednictvím legislativních dodatků prosazených díky většině v Parlamentu.

Samosprávný orgán Fondu pro správu penzijního pojištění (PIF) byl rozpuštěn a převeden pod přímou kontrolu vlády. Výběr příspěvků do penzijního systému byl delegován na Státní agenturu pro výběr daní, což posílilo názor zastávaný především některými zaměstnavateli, že odvody na penzijní pojištění jsou skrytou formou zdanění.

Vláda též nerespektovala úmluvu tripartitního orgánu ÉT o navýšení penzí v roce 1999 ve výši mzdové inflace roku 1998. Místo valorizace všech penzí o 18,4 % byly některé penze zvýšeny o pouhých 11 %, zatímco valorizace nejnižších penzí dosáhla až 25,5 %; v průměru byly penze zvýšeny o 4,2 procentního bodu méně, než bylo dohodnuto (Augustinovics et al. 2002).

Příspěvková sazba do fondového pilíře byla zafixována na 6 % místo postupného nárůstu na 8 % a příspěvková sazba zaměstnavatelů do DB PAYG pilíře byla též výrazně upravena, přičemž v roce 2002 dosáhla 18 % namísto

22 %, jak by odpovídalo schválené legislativě z roku 1997. Přehled změn výše příspěvkových sazeb je uveden v tabulce 3.

Tabulka 3: Příspěvkové sazby do penzijního systému v letech 1998 – 2002: skutečnost vs. plán podle legislativy z roku 1997 (v závorce)<sup>+</sup>

| Rok  | Zreformovaný PAYG |             | Smíšený systém                 |                     |                            |
|------|-------------------|-------------|--------------------------------|---------------------|----------------------------|
|      | Zaměstnavatelé    | Zaměstnanci | Zaměstnavatelé<br>(100 % PAYG) | Zaměstnanci<br>PAYG | Zaměstnanci<br>fond. pilíř |
| 1998 | 24 (24)           | 7 (7)       | 24 (24)                        | 1 (1)               | 6 (6)                      |
| 1999 | 22 (23)           | 8 (8)       | 22 (23)                        | 2 (1)               | 6 (7)                      |
| 2000 | 22 (22)           | 8 (9)       | 22 (22)                        | 2 (1)               | 6 (8)                      |
| 2001 | 20 (22)           | 8 (9)       | 20 (22)                        | 2 (1)               | 6 (8)                      |
| 2002 | 18 (22)           | 8 (9)       | 18 (22)                        | 2 (1)               | 6 (8)                      |

<sup>+</sup> hrubá mzda = 100

*Zdroj:* Augustinovics et al. (2002)

V zájmu zvýšení transparentnosti penzijního systému byla v penzijních zákonech z roku 1997 uzákoněna povinnost zaměstnavatelů zaznamenávat jednotlivé příspěvky na penzijní pojištění u každého zaměstnance. Ve fázi implementace reformy však byla zrušena, neboť Státní agentura pro výběr daní si nepřála a ani by nebyla schopna spravovat objemný registr individuálních příspěvků. Státní agentura pro výběr daní tak nemá přehled o skutečně zaplacených příspěvcích do fondového pilíře, neboť ty jsou odváděny zaměstnavateli přímo na účty penzijních fondů. Ještě zásadnějším problémem je tok a zpracovávání informací o individuálních platbách do DB PAYG pilíře. Státní agentura pro výběr daní totiž poukazuje vybrané odvody na penzijní pojištění na účet PIF bez adekvátních informací o individuálních příspěvcích. Netransparentnost penzijního systému dále zvyšuje fakt, že kompenzace do DB PAYG pilíře za výpadky pojistného od pojištěnců ve smíšeném systému jsou placeny ze státního rozpočtu podle předběžných odhadů stanovených při jeho schvalování, a ne podle skutečného stavu (Augustinovics et al. 2002).

Série ad hoc zásahů vlády do penzijního systému a fakt, že někteří členové vlády dokonce uvažovali o úplném odstoupení od penzijní reformy (Rocha

a Vittas 2001), výrazně zvýšily nejistotu občanů i penzijních fondů. Nebylo zřejmé, jakou politiku bude vláda sledovat v následujících letech. Postoj vlády se zmínil v druhé polovině roku 1999, avšak příspěvková sazba do fondového pilíře byla ponechána na úrovni 6 %.

### **3.11 Diskuse: implementace a životaschopnost**

Mezi nezačleněním strany FIDESZ do jednání o podobě penzijního systému a následnými rozsáhlými úpravami penzijní legislativy po volbách v roce 1998 lze tušit příčinnou souvislost, prokázat ji by však bylo patrně obtížné. Proto se omezím na shrnutí těch prvků v penzijním systému, které vládě usnadnily přistoupit k výše uvedeným krokům. Poté následuje diskuse o některých dopadech těchto rozhodnutí.

Prvky, které vládě usnadnily přistoupit k diskrečním zásahům, jsou obsaženy v uspořádání penzijního systému, které bylo přijato Parlamentem v roce 1997. V první řadě je to typ převažujícího systému (DB PAYG), dále způsob financování přechodu ke zreformovanému systému (z běžných příjmů státního rozpočtu a vydáváním dluhopisů) a neexistence dlouhodobého výhledu vývoje financování zreformovaného penzijního systému (viz kapitola „Životaschopnost penzijního systému uzákoněného v roce 1997“).

Nová středo-pravicová vláda vytvořená po volbách v roce 1998 tedy mohla poměrně snadno snížit průměrnou valorizaci penzí a zafixovat výši příspěvkové sazby do mandatorního fondového pilíře, a to poukazem na vyšší výpadek pojistného do DB PAYG pilíře, který vyplýval z vyššího zájmu obyvatel o přechod do smíšeného systému (cca 2 milióny místo předpokládaného 1,5 miliónu obyvatel).

Zafixování příspěvkové sazby do fondového pilíře lze vnímat jako zásadní diskreční zásah, který ovlivnil optimální strategii pojištěnců i penzijních fondů. Rozhodnutí penzijního fondu, zda vstoupit na trh, je spoluurčeno výší příspěvkové sazby, neboť náklady na vedení individuálního účtu mají spíše fixní charakter.

Vzhledem k nenulovým nákladům vstupu na trh lze dovést, že v zájmu penzijních fondů je snížit stochastičnost rozhodování vlády v období implementace zreformovaného penzijního systému. Z toho vyplývá, že je z pohledu penzijních fondů racionální podporovat snahy o nalezení širokého

konsensu napříč politickými stranami a silnými zájmovými skupinami o podobě penzijního systému.

Rozhodnutí jednotlivce, zda přestoupit do smíšeného pilíře, se též odvíjí od výše příspěvkové sazby, neboť očekávaná výše penze z příspěvkově definovaného fondového pilíře je určena právě výší příspěvkové sazby. Pojištěnci však měli na rozdíl od penzijních fondů možnost vzít své rozhodnutí vstoupit do fondového pilíře zpět, neboť vláda iniciovala prodloužení lhůty pro návrat (který je možný bez jakýchkoli sankcí) do plně DB PAYG systému až do konce roku 2002. Ovšem zvýšení příspěvku zaměstnance do DB PAYG pilíře z 1 % na 2 % hrubé mzdy nebylo doprovázeno příslušným navýšením nároku na penzi z DB PAYG pilíře, a tak se z pohledu pojištěnce ve smíšeném systému mohla dále zvýšit nepředvídatelnost vládních zásahů do DB PAYG pilíře.

Snížení celkové výše příspěvkové sazby z 31 % (jak by odpovídalo schválené legislativě z roku 1997) na 26 % hrubé mzdy v roce 2002 může mít několikerý efekt. Na jedné straně může nižší zdanění faktoru práce přispět ke zlepšení kázně plátců penzijního pojištění a k vyšší konkurenceschopnosti pracovní síly v mezinárodním měřítku, tedy k růstu vyměřovacího základu pro platby penzijního pojištění. V případě růstu konkurenceschopnosti maďarské ekonomiky lze argumentovat i očekávaným zvýšením výnosnosti akcií domácích podniků, a tedy vyšším zhodnocením příspěvků do fondového pilíře. Na straně druhé může snížení příspěvkových sazeb vést k dalšímu zvýšení implicitního dluhu penzijního systému. Potom by bylo možné vnímat snížení příspěvkové sazby jako další podpůrný argument pro hypotézu krátkého rozhodovacího horizontu vlády.

Dopad snížení příspěvkových sazeb na finance penzijního systému však lze vzhledem k neexistenci projekce očekávaného vývoje financování penzijního systému ve střednědobém horizontu posoudit jen velmi obtížně.

Náklady diskrece vlády nespočívají pouze v aktivních rozhodnutích o změnách v penzijních systému. Součástí politického rizika je i takové jednání vlády, které jednotlivcům nezabraňuje ve sledování maximalizačních strategií, které jsou na úkor stability penzijního systému. Příklady jsou asymetrické sdílení rizika mezi 1. a 2. pilířem, k němuž dochází u invalidních a pozůstalostních penzí, a vysoké správcovské poplatky u penzijních fondů zřízených finančními institucemi.

Pokud je pojištěnci ve smíšeném systému přiznán invalidní důchod, může se rozhodnout pro návrat do plně DB PAYG systému s plným nárokem na invalidní penzi (tj. jako by přispíval celou dobu před přiznáním invalidního důchodu do plně DB PAYG systému), nebo zůstat ve smíšeném systému a z prostředků naspořených ve fondovém pilíři si koupit anuitu. Bonitní klienti tedy zůstanou ve smíšeném systému a pro ty méně majetné bude zpravidla výhodnější „vyměnit“ prostředky nastřádané ve fondovém systému za plný nárok na invalidní důchod z DB PAYG systému. U pozůstalostních penzí existuje podobný problém.<sup>43</sup> Vzhledem k tomu, že pozůstalostní penze tvoří 14 % celkových výdajů na penze a invalidní důchody (včetně těch vyplácených osobám po dovršení zákonného věku pro odchod do důchodu) více než 16 % celkových výdajů na penze (Augustinovic et al. 2002), mohou tyto asymetrie ve sdílení rizik mezi 1. a 2. pilířem ohrozit životaschopnost penzijního systému.

Augustinovic et al. (2002) poukazují na praxi penzijních fondů zřízených finančními institucemi, která vede k odčerpávání prostředků pojištěnců. Všechny penzijní fondy zřízené bankami či pojišťovnami svěřují správu portfolia správcovské firmě ze skupiny kolem mateřské finanční instituce. Náklady na správu portfolia u těchto penzijních fondů dosahovaly v roce 2000 v průměru<sup>44</sup> 23,8 % (!) hrubých výnosů, zatímco u penzijních fondů, které svěřují správu portfolia externí správcovské firmě<sup>45</sup>, to bylo 8,5 %. Vzhledem k dosavadní nízké mobilitě pojištěnců mezi penzijními fondy a vysokému tržnímu podílu penzijních fondů zřízených finančními institucemi (89 % pojištěnců ve smíšeném systému v roce 2000) by patrně bylo vhodné přesně vymezit a přísně vynucovat obezřetné řízení aktiv.

Za náklad vyplývající z prosazení penzijní reformy bez souhlasu FIDESZ lze považovat i některé přetrvávající nejasnosti v pravidlech fungování penzijního systému, které vyplývají z liknavosti středo-pravicové vlády při dotváření pravidel v duchu legislativy z roku 1997. Jedním z přetrvávajících problémů je nejistota, která obklopuje poskytování anuit z fondového pilíře. Pojištěnci mají ze zákona

---

<sup>43</sup> více viz Augustinovic et al. (2002)

<sup>44</sup> vážený průměr podle objemu spravovaných aktiv

<sup>45</sup> jedná se především o fondy zřízené zaměstnavateli

právo na výběr z několika základních typů anuit, které jsou jednotné pro muže a pro ženy. Zákon dále předepisuje, že valorizace penzí z fondového pilíře má odpovídat 50 % mzdové inflace a 50 % cenové inflace. Avšak penzijní fondy nejsou samy povinny nabízet anuity, ale mohou je zajišťovat externě, což by vzhledem k nepříliš rozvinutému trhu s anuitami mohlo být pro pojištěnce poměrně nákladné. Ovšem ani pojišťovny nejsou ze zákona povinny nabízet „penzijní“ anuity, a tak bude s nejvyšší pravděpodobností nutné novelizovat legislativu. Vzhledem k tomu, že do smíšeného systému mohli přejít i někteří občané krátce před odchodem do penze (a 1 % klientů penzijních fondů, tj. cca 20 tisíc obyvatel, bylo v roce 1999 ve věkové skupině 56 – 60 let<sup>46</sup>), je tento problém poměrně akutní.

Převedení PIF pod přímou kontrolu vlády lze vyložit jako snahu vlády předejít možnému schizmatu ve formulování penzijní politiky. Zodpovědnost (accountability) za penzijní politiku však zůstává rozdělena mezi Ministerstvo financí, Ministerstvo sociálních věcí, Ministerstvo zdravotnictví a tradičně silný post předsedy vlády. Proto zaostává výměna informací mezi DB PAYG pilířem a fondovým pilířem, které se potýkají s podobnými problémy. Též není k dispozici dlouhodobý výhled vývoje financí penzijního systému a neexistuje registr individuálních příspěvků do penzijního systému (Augustinovic et al. 2002). Reformu maďarského penzijního systému tak (zatím) rozhodně nelze považovat za ukončenou.

---

<sup>46</sup> Augustinovic et al. (2002)

## 4 Životaschopnost polského zreformovaného penzijního systému

### 4.1 Vývoj polského penzijního systému do roku 1989<sup>47</sup>

Jednotný fondový důchodový systém pro zaměstnance v úřednických profesích byl v Polsku zaveden v roce 1927; penze se odvíjela od velikosti platu, věk odchodu do důchodu byl stanoven na 60 let pro ženy a 65 let pro muže. O šest let později začal fungovat penzijní systém pro zaměstnance v dělnických profesích. Penze byla nároková v případě invalidity nebo dovršení 65 let věku a skládala se ze základní částky a složky odvislé od výše mzdy. Oba důchodové systémy spravovala zvlášť k tomu zřízená instituce Zakład ubezpieczeń społecznych (Úřad sociálního zabezpečení, ZUS).

Po druhé světové válce byl fondový systém nahrazen průběžně financovaným dávkově definovaným (DB PAYG) systémem a výplata penzijních dávek byla převedena do běžných výdajů státního rozpočtu. V roce 1954 byl důchodový systém nastaven tak, by zvýhodňoval příslušníky profesí klíčových pro rozvoj socialistického hospodářství.<sup>48</sup> V průběhu 60. a 70. let do něj byli do penzijního systému zahrnuti členové zemědělských družstev, řemeslníci, spisovatelé, umělci a další.

Diskreční valorizace penzí v poválečném období vyústila ve výrazný nepoměr mezi dříve přiznanými a nově přiznanými penzemi (problém nazývaný v polštině „stary portfel emerytalny“, portfolio starých penzí), který nebyl do konce osmdesátých let odstraněn. Např. v roce 1980 dosahoval náhradový poměr

---

<sup>47</sup> Tato podkapitola je založena na popisech K. Müller (1999) a J. Hausnera (2000).

<sup>48</sup> Zákon o jednotných starobních penzích z roku 1954 odstranil odlišnosti v penzích pro zaměstnance v úřednických a dělnických profesích, zato zavedl rozdělení obyvatel do dvou kategorií podle důležitosti jejich profese pro rozvoj socialistické společnosti. Do první kategorie patřili např. zaměstnanci v těžkém průmyslu, učitelé, univerzitní profesori, novináři, požárníci a celníci; ti měli nárok na vyšší penzi než zaměstnanci v „druhořadých“ profesích a současně pro ně platil nižší věk odchodu do důchodu (60 let pro muže, resp. 55 let pro ženy, oproti 65 (resp. 60) letům pro ostatní profese).

průměrné dříve přiznané penze 46,3 %, zatímco u nově přiznané penze činil v průměru 86,1 % (Müller 1999).

S postupem času narůstal počet různých privilegií pro příslušníky silných zájmových skupin (např. příslušníky hornických odborů), s čímž byl spojen růst příspěvkové sazby do důchodového systému. Příspěvková sazba na sociální pojištění (zahrnující odvody na starobní, invalidní, pozůstalostní, nemocenské pojištění, mateřské dávky a pojištění proti pracovním úrazům) byla před rokem 1981 na úrovni 15,5 % čisté mzdy, v letech 1987 – 1989 však činila již 38 % a v roce 1990 dosáhla 45 % čisté mzdy. Přesto musel být v roce 1990 penzijní systém dotován ze státního rozpočtu (Chloň 2002).

#### **4.2 Vývoj po roce 1989, parametrické reformy, stav penzijního systému v polovině 90. let**

Výdaje na penze se dále zvyšovaly na počátku ekonomické transformace: mezi lety 1989 a 1996 vzrostly vzhledem k HDP z 6,6 % na 14,5 % (Müller 1999). Základní vysvětlení je dvojí: nárůst indexu systémové závislosti a zvýšení náhradového poměru. V Polsku, podobně jako v Maďarsku, byl penzijní systém na počátku ekonomické transformace použit ke snížení oficiální míry nezaměstnanosti, což dokládá nárůst počtu starobních důchodců o 46,3 % a počtu invalidních penzistů o 22,1 % v období 1989 – 1996 (Müller 1999) při relativně stabilním stáří populace (viz tabulka 4). Polským specifíkem byla štedrá valorizace penzí na počátku 90. let.

Tabulka 4: Vývoj některých ukazatelů polského penzijního systému: 1989 – 1996

| <i>Ukazatel</i>                | <i>1989</i> | <i>1990</i> | <i>1991</i> | <i>1992</i> | <i>1993</i> | <i>1994</i> | <i>1995</i> | <i>1996</i> |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| OADR <sup>+</sup>              | 28,0        | 28,6        | 29,0        | 29,3        | 29,5        | 29,6        | 29,8        | 29,9        |
| SDR <sup>++</sup>              | 38,9        | 43,6        | 51,8        | 57,9        | 60,9        | 61,6        | 60,7        | 61,2        |
| náhradový poměr <sup>+++</sup> | 53,3        | 65,0        | 76,1        | 72,5        | 72,8        | 74,8        | 74,5        | 72,5        |

Pozn.: <sup>+</sup> old-age dependency ratio; počet obyvatel ve věkové skupině 20 – 59 let na 100 obyvatel ve věkové skupině 60 let a starší

<sup>++</sup> index systémové závislosti, tj. počet důchodců na 100 zaměstnaných

<sup>+++</sup> průměrná penze v % průměrné mzdy

*Zdroj:* Müller (1999)



V roce 1991 byl přijat zákon, který stanovil jednotný vzorec pro výpočet penzí. Součástí zákona bylo stanovení minimální garantované penze na úrovni 35 % průměrné mzdy. Výše starobního důchodu se počítala dle následujícího, vysoce redistributivního vzorce:

$$(5) \quad p_i = 0,24\bar{w} + 0,013n_iw_i + 0,007m_iw_i + p_i^*$$

kde  $p_i$  je nástupní penze jednotlivce  $i$ ,  $\bar{w}$  je průměrná mzda v ekonomice,  $w_i$  je průměrná mzda jednotlivce za  $x$  „nejlepších“ po sobě jdoucích let ( $x$  postupně narůstalo z 3 let v roce 1992 na 10 let v roce 1999) z období  $y$  před odchodem do penze ( $y$  bylo rovno 12 letům v roce 1992 a postupně narůstalo na 20 let v roce 2000); rozhodné výdělky pro výpočet penze byly valorizovány o mzdovou inflaci. Ve výši penze je zohledněn i počet příspěvkových let ( $n_i$ ) a počet nepříspěvkových let (náhradních dob jako např. mateřská dovolená apod.),  $m_i$ . Symbol  $p_i^*$  označuje příplatek vyplácený pracujícím v určitých profesích.

Tím byl vyřešen problém „stary portfel“, neboť výše penze již nebyla závislá na datu, kdy byla přiznána. V důsledku toho však vzrostla průměrná výše náhradového poměru meziročně o více než 11 procentních bodů a v roce 1992 dotace ze státního rozpočtu do penzijního systému dosáhly 4,3 % HDP a další 2 % HDP činila dotace do speciálního Pojišťovacího fondu pro rolníky a pracovníky v zemědělství, KRUS (Hausner 2000). Hluboký deficit penzijního systému však vzhledem k silné pozici ministra financí ve vládě a jeho úspěšné obraně makroekonomické stability nebyl udržitelný, a tak vláda již v prosinci 1992 přistoupila ke snížení základny pro výpočet nově přiznávaných penzí ze 100 % na 91 % průměrné mzdy v ekonomice. Učinila i další ad hoc opatření, kterými upravila výši starobních a invalidních penzí směrem dolů.

Významný vliv na další postup vlády měla rozhodnutí Ústavního soudu. Po diskrečních sníženích penzijních dávek totiž následovala řada odvolání, především ze strany asociací penzistů a odborů, k Ústavnímu soudu, který ve většině případů uznal oprávněnost jejich námitek. Vláda se sice nemusela řídit stanoviskem Ústavního soudu, ale ve většině případů jej respektovala (Hausner 2000).

Jako klíčové se mi jeví stanovisko Ústavního soudu k navrhované změně valorizace penzí od valorizace podle mzdové inflace k valorizaci podle cenové inflace, která měla vstoupit v platnost v roce 1996. Ústavní soud podmínil přechod k valorizaci podle cenové inflace takovou reformou penzijního systému, která povede k penzijnímu systému, který bude stabilní do budoucnosti; dále požadoval, aby podoba penzijního systému byla projednána s tripartitou.

Hausner (2000) jmenuje čtyři hlavní příčiny neudržitelnosti předreformního DB PAYG systému:

- silný tlak odvětvových zájmových skupin, zděděný z dob socialismu, a z něj pramenící různá implicitní míra zhodnocení příspěvků do důchodového systému pro (ne)členy zájmových skupin,
- ochrana kupní síly penzí v průběhu ekonomické transformace, již reflektoval vysoký náhradový poměr,
- vládní politika snižování ukazatele nezaměstnanosti prostřednictvím předčasných odchodů do důchodu a
- benevolentní podmínky pro odchod do invalidního důchodu.

Penzijní systém byl veřejností vnímán jako netransparentní, nebyla jasná vazba mezi příspěvkem do systému a vyplácenými penzemi. Stanovování výše penzijních dávek bylo kvůli ad hoc úpravám vzorce pro výpočet penze a diskrečně určené valorizaci penzí považováno za arbitrární.

### **4.3 Iniciační reformy**

První návrh na reformu penzijního systému předložil v roce 1991 tehdejší prezident ZUS W. Topiński spolu s M. Wiśniewskim. Návrh na částečně fondový penzijní systém byl sice diskutován v odborných kruzích, avšak politiky byl vnímán jako příliš kontroverzní. Též proto, že skupina odborníků na sociální zabezpečení, především profesori sociálně-pojišťovacího práva, byli toho názoru, že zavedení částečně fondového penzijního systému popírá základní princip společenské solidarity a oslabuje záruku státu za fungování penzijního systému (Nelson 2001). Tento názor byl velmi rozšířen i na Ministerstvu práce a sociálních věcí (dále „Ministerstvu práce“).

V roce 1993 sestavila vládu postkomunistická Levá demokratická aliance (SLD) s Polskou rolnickou stranou (PSL) a součástí programového prohlášení byl obecný závazek reformovat systém sociálního zabezpečení. V červnu 1994 ministr financí W. Kołodko představil program „Strategie pro Polsko“, který byl následně schválen vládou i Sejmem. Součástí programu byla penzijní reforma, která počítala se zavedením povinného fondového pilíře. Ta však nebyla iniciována, neboť Ministerstvo práce v čele s L. Millerem připouštělo pouze parametrickou reformu DB PAYG systému.

Vláda přijala v květnu 1995 návrh Ministerstva práce na komplexní reformu DB PAYG systému včetně omezení některých odvětvových privilegií a zpřísnění podmínek pro přiznání invalidního důchodu za oficiální vládní návrh, avšak ve výzkumech veřejného mínění se ukázalo, že většina Poláků považuje návrh Ministerstva práce za příliš umírněný. Na podzim 1995 tedy vláda doporučila vypracovat návrh penzijní reformy s povinným fondovým pilířem, čemuž zase bránilo Ministerstvo práce. K odblokování patové situace došlo až na počátku roku 1996, kdy po změnách ve vládním kabinetu se premiérem stal zastánce komplexní penzijní reformy W. Cimoszewicz, její odpůrce L. Miller byl převeden na post ministra vnitra a do čela Ministerstva práce byl jmenován zástupce odborového hnutí Solidarita A. Bączkowski, jenž od roku 1994 předsedal nově zřízené Tripartitní komisi pro sociálně-ekonomické záležitosti (Komisja Trójstronna) a rovněž podporoval zavedení částečně fondového systému.

#### **4.4 Reformní návrhy**

Na začátku roku 1996 byly k dispozici čtyři návrhy na reformu penzijního systému (viz tabulka 5): návrh dvou výše zmíněných ministerstev, návrh odborového hnutí Solidarita a návrh Institutu pro pracovní a sociální záležitosti. Součástí návrhů Ministerstva financí a odborového hnutí Solidarita bylo zavedení povinného fondového pilíře, zatímco ostatní dva návrhy počítaly pouze se zřízením dobrovolných penzijních fondů.

Tabulka 5: Základní prvky návrhů penzijní reformy na počátku roku 1996

|                                  | Ministerstvo financí  | Odborové hnutí Solidarita   | Institut pro pracovní a sociální záležitosti  | Ministerstvo práce  |
|----------------------------------|---|---|---|---|
| Základní penze (1. pilíř)        | základní penze ve 20 % prů mzdy   | pevná složka financovaná<br><i>Zdroj: Orenstein (2000), upraveno</i>  | penze závislá na délce přispívání a výši příspěvků placené nancem i zaměstnavatelem; strop výše příspěvku i výše penze<br>roční přírůstek základny pro výpočet penze na úroveň průměrné mzdy        | penze podle délky přispívání a výše mzdy; financovány z příspěvků a státní dotace; příspěvky jen z příjmu do výše 250 % průměrné mzdy (pokles na 200 % průměrné mzdy) |
| Doplňková penze (2. pilíř)       | povinné přispívání do penzijních fondů  | povinné přispívání do penzijních fondů; částečně financováno z odvodů na penzijní pojištění + převod akcií státních podniků určených k privatizaci na osobní účty pojištěnců      | dobrovolné úspory v penzijních fondech pro jednotlivce s vyšší než průměrnou mzdou; daňové výhody; integrovaný penzijní systém (1. + 2. pilíř)  | dobrovolné úspory v penzijních fondech pro jednotlivce s vysokými příjmy; očekávaný význam pilíře: marginální   |
| Reformní cesta, náklady tranzice | nově příchozí na trh práce: povinná účast, ostatní mají možnost volby; vysoké náklady | očekávané období pro zřízení penzijních fondů: cca 10 let; odvody na penzijní pojištění rozděleny mezi průběžně financovaný a fondový pilíř; významné dotace ze státního rozpočtu | změny v 1. pilíři na začátku reformního procesu; snížení náhradového poměru v okamžiku, kdy si první pojištěnci ve 2. pilíři koupí anuity; náklady tranzice kompenzovány nižšími výdaji v 1. pilíři | započítí legislativního procesu do konce 90. let 20. století, implementace v první dekádě 21. století; žádné návrhy na snížení nákladů v 1. pilíři                    |

Důležitým specifikem návrhu odborového hnutí Solidarita pro další vývoj debaty o penzijní reformě byl způsob financování přechodu k částečně fondovému systému. Odborové hnutí Solidarita navrhovalo převést akcie státních podniků určených k privatizaci na osobní účty pojištěnců v povinném fondovém pilíři. Argumentace byla obdobná jako v případě české kupónové privatizace: vrátit obyvatelům část bohatství, na jehož tvorbě se podíleli za socialismu. Tato část portfolia penzijních fondů by tedy byla definována politickým rozhodnutím, jinými slovy by bylo naplněno první riziko státního fondového systému.

Podpora odborového hnutí Solidarita penzijnímu systému s fondovým pilířem byla nicméně klíčová pro další směřování penzijní reformy.

## **4.5 Důležité instituce**

### **4.5.1 Úřad vládního zmocněnce pro reformu systému sociálního zabezpečení**

Po jmenování do funkce ministra práce A. Bączkowski inicioval zřízení speciální instituce pro penzijní reformu, tzv. Úřadu vládního zmocněnce pro reformu systému sociálního zabezpečení<sup>49</sup> (dále jen „Úřadu vládního zmocněnce“). Prvním vládním zmocněncem pro reformu systému sociálního zabezpečení („vládním zmocněncem“), tj. politikem zodpovědným za penzijní reformu, se stal právě Bączkowski. Smyslem zřízení Úřadu vládního zmocněnce bylo vyčlenit přípravu penzijní reformy z gesce Ministerstva financí a Ministerstva práce, a umožnit tak nevládním ekonomům zapojit se do návrhu penzijní reformy. Vedoucím Úřadu vládního zmocněnce byl jmenován M. Rutkowski, polský ekonom ze Světové banky, který předtím působil jako poradce lotyšské vlády při návrhu penzijní reformy. Chod Úřadu vládního zmocněnce byl financován z prostředků Světové banky, která poskytla i odbornou podporu.

Jmenování Bączkowského ministrem práce i zřízení Úřadu vládního zmocněnce bylo důležitým krokem k získání podpory pro penzijní reformu napříč politickým spektrem. V Úřadu vládního zmocněnce působilo několik ekonomů

---

<sup>49</sup> Původně měla být současně provedena i reforma systému zdravotnictví, ale ta se ukázala být neprosaditelnou.

ideově blízkých opoziční Unii svobody a největší opoziční strana Volební akce Solidarita, velmi blízká odborům Solidarita, byla přímo zastoupena Bączkowským. Po smrti Bączkowského na podzim 1996 byl Úřad vládního zmocněnce převeden přímo pod úřad předsedy vlády a novým vládním zmocněncem byl jmenován J. Hausner.

#### **4.5.2 Úřad sociálního zabezpečení (ZUS)**

Polský penzijní systém je spravován Úřadem sociálního zabezpečení (ZUS). ZUS je podřízen Ministerstvu práce a má poměrně malou míru autonomie, což dokumentuje i fakt, že jmenování předsedy ZUS je v pravomoci politické strany, která zvítězí ve volbách.

ZUS v předreformním penzijním systému vyplácel nejen starobní, invalidní a pozůstalostní penze, ale i další sociální dávky (např. nemocenské dávky). Pakliže měl ZUS vyplácet penze i ve zreformovaném penzijním systému, bylo žádoucí získat pro penzijní reformu i čelní představitele ZUS. Ti se stavěli rezervovaně k případnému spuštění fondového pilíře, neboť se obávali poklesu významu ZUS (Golinowska 1999); k otevřeným protestům proti penzijní reformě však na rozdíl od samosprávných orgánů maďarského Fondu pro správu penzijního pojištění nepřistoupili. Jejich obavy z poklesu významu ZUS byly rozptýleny, neboť reformní plán zpracovaný Úřadem vládního zmocněnce přisoudil ZUS důležité pravomoci ve zreformovaném penzijním systému. ZUS má spravovat průběžně financovaný pilíř s fiktivními účty a fungovat jako zúčtovací centrála pro celý povinný penzijní systém (více viz podkapitola „Nová role ZUS“).

#### **4.6 *Negociační proces: zapojení důležitých aktérů, koordinační mechanismus, míra dosaženého konsensu o pravidlech***

Hledání konsensuálního řešení o podobě nového penzijního systému současně probíhalo na půdě vlády, v součinnosti s tripartitou i na půdě Parlamentu (Sejmu). Paralelně probíhaly výzkumy veřejného mínění o postoji obyvatelstva k penzijní reformě a pro Úřad vládního zmocněnce byla příznačná i otevřenost v komunikaci s médii. Impulsem pro hledání skutečně širokého konsensu o podobě penzijní

reformy byla pravděpodobně i několikerá úspěšná odvolání proti postupu vlády v penzijních otázkách k Ústavnímu soudu v první polovině 90. let.

Pro pochopení jedinečného vývoje debaty o penzijní reformě v Polsku je nutné připomenout vazby dvou největších odborových hnutí na politické strany: odborové hnutí Solidarita má značný vliv na tvorbu politiky Volební akce Solidarita a postkomunistické odbory OPZZ jsou těsně spjaty s Levou demokratickou aliancí (SLD). V první polovině 90. let byla obě odborová hnutí zásadně proti zavedení částečně fondového systému, a tak reformní návrh odborového hnutí Solidarita z poloviny 90. let, který počítal se zavedením fondového pilíře, byl skutečným průlomem v diskusi o penzijní reformě.

#### **4.6.1 Hledání konsensuálního řešení**

Pro otázky penzijní reformy byl zřízena zvláštní mezíresortní pracovní skupina. Předsedal jí zmocněnec vlády pro reformu sociálního zabezpečení a byla v ní zastoupena všechna ministerstva a státní centrální orgány, kterých se reforma týkala (např. ZUS), a to převážně na úrovni náměstků ministra či ředitelů odboru. Hausner (2001), tehdejší vládní zmocněnec, vyzdvihuje přínos této pracovní skupiny pro tempo diskuse o penzijní reformě; sporné body byly projednány již v rámci pracovní skupiny, a tak zpravidla nedocházelo k neočekávaným námitkám a změnám při projednávání návrhů na úrovni ministrů vlády. Značně rezervovaný postoj vůči částečně fondovému penzijnímu systému zastával nový ministr práce T. Zieliński, k prosazení svých názorů však neměl dostatečně silnou vyjednávací pozici ve vládním kabinetu.

Důležitou arénou pro hledání řešení přijatelného i pro zástupce tripartity byla neformální pracovní skupina, která vznikla při Tripartitní komisi pro reformu sociálního zabezpečení. Skládala se z předních odborníků vlády, odborů i zaměstnavatelských svazů a zahrnovala i vládního zmocněnce. Sloužila, podobně jako mezíresortní pracovní skupina, k vyjasnění stanovisek a k předjednání případných sporných bodů. Mnohé návrhy vzešlé z této expertní skupiny tak byly zapracovány do konečné podoby návrhu penzijní reformy, který byl předložen Tripartitní komisi. Hausner (2001) poukazuje na klíčovou roli odborového hnutí Solidarita, jehož odborníci se velmi snažili najít takovou podobu zreformovaného penzijního systému, která by byla přijatelná pro vládu,

opozici i tripartitu. Přestože se Volební akce Solidarita stavěla k penzijní reformě z pozice opoziční strany, spřízněné odborové hnutí jí de facto uzavřelo cestu k možným obstrukcím penzijní reformy.

Třetí arénou byla mimořádná parlamentní komise, která posuzovala jednotlivé návrhy zákonů. Vládě se podařilo přesvědčit poslance o naléhavosti penzijní reformy, a tak hledání konsensu v Sejmu probíhalo poměrně rychle a první část penzijní legislativy (viz dále) byla projednána ve zkráceném čtení.

Reformátoři kladli velký důraz na komunikaci s širokou veřejností prostřednictvím dobře informovaných novinářů. Z prostředků Světové banky byly též hrazeny výjezdy novinářů do zemí, kde již byl zaveden fondový pilíř (Chile, Velká Británie, Dánsko apod.), a tak diskuse v polských médiích byla fundovaná.

Pro získání široké podpory reformě ve společnosti a k posílení podpory veřejnosti pro použití jednorázových privatizačních výnosů na financování nákladů přechodu ke zreformovanému penzijnímu systému se vláda zavázala, že reforma nepovede ke zvýšení příspěvkové sazby do penzijního systému ani jiných daňových sazeb. V průběžně financovaném pilíři měl být DB PAYG systém nahrazen systémem s osobními fiktivními účty (NDC systémem). Taková reforma PAYG pilíře se těšila vysoké podpoře voličů, neboť v roce 1997 se 73 % Poláků domnívalo, že by měl existovat těsný vztah mezi penzijními dávkami a objemem odvedených příspěvků (Hausner 2001).

#### **4.6.2 Hlasování o první části penzijní legislativy**

V únoru 1997 byl dopracován návrh reformy penzijního systému a vzhledem ke krátkému časovému úseku do parlamentních voleb v září 1997 se reformátoři rozhodli rozdělit schvalování penzijní legislativy na dvě části. První část penzijní legislativy zahrnovala ustavení povinného fondového pilíře a dobrovolného fondového pilíře, včetně pravidel fungování obou fondových pilířů. Součástí legislativy bylo i vyčlenění výnosů z privatizace části státního majetku na financování penzijní reformy. Druhá část obsahovala reformu průběžně financovaného pilíře včetně reformy pravidel pro předčasný odchod do penze, přiznání invalidního důchodu a zásadní omezení odvětvových privilegií. Návrh se vůbec netýkal pojistného systému pro rolníky a pracovníky v zemědělství (KRUS), neboť by téměř jistě narazil na odpor vládní rolnické strany.



První část penzijní legislativy byla podpořena Tripartitní komisí pro reformu sociálního zabezpečení v dubnu 1997 především díky předjednání v neformální pracovní skupině, která vznikla při Tripartitní komisi pro reformu sociálního zabezpečení. V Sejmu byl pak zákon o použití výnosů z privatizace k financování penzijní reformy přijat v červnu 1997 a legislativa vymezující pravidla fungování obou fondových pilířů v srpnu 1997. Všechny zákony byly přijaty hlasy 90 % všech poslanců, proti hlasovali jen někteří poslanci pravicové křesťanské frakce Volební akce Solidarita.

#### **4.6.3 Financování přechodu ke zreformovanému penzijnímu systému<sup>50</sup>**

V otázce financování přechodu ke zreformovanému penzijnímu systému existoval na počátku jednání podstatný rozdíl mezi návrhem odborového hnutí Solidarita a návrhem Ministerstva financí, a to ve způsobu využití státních podílů v nezprivatizovaných podnicích. Odborové hnutí Solidarita navrhovalo bezúplatně převést akcie státních podniků určených k privatizaci na osobní účty pojištěnců v povinném fondovém pilíři, zatímco vládní zmocněnec, jenž v tomto bodě vycházel z návrhu Ministerstva financí, byl pro prodej státních podílů strategickým investorům a takto utržené prostředky chtěl využít k financování přechodu ke zreformovanému penzijnímu systému. Návrh odborového hnutí Solidarita sliboval počáteční kapitál na účty ve fondového systému, a tak získal značnou podporu veřejnosti. Přímý prodej privatizovaných podniků byl veřejností spíše vnímán jen jako přínos pro státní rozpočet.

V tomto bodě prokázal vládní zmocněnec cit pro situaci. Navrhl, aby se návrh odborového hnutí Solidarita stal doplňkem přímého prodeje podniků strategickým investorům. Tato „miniaturní kupónová privatizace“ se však měla týkat jen některých těžko prodejných státních podniků (např. v ocelářském průmyslu). Součástí návrhu bylo zahrnout do „miniaturní kupónové privatizace“ i občany starší padesáti let, kteří povinně zůstali v plně předreformním systému a kteří tudíž mohli získat dojem, že reformou penzijního systému nic nezískají, pouze se budou podílet na nákladech přechodu k novému systému. Proto měli mít právo

---

<sup>50</sup> Tato podkapitola je založena především na popisu J. Hausnera (2001).

koupit si za symbolický poplatek tři podílové listy těžko prodejných státních podniků, zatímco mladší padesáti let pouze jeden.

Návrh vládního zmocnění byl přijat odborovým hnutím Solidarita a v další fázi i Sejmem. Výnosy z privatizace vyhrazené na financování penzijní reformy tak nemohly být bez změny zákona použity k jinému účelu.

#### **4.6.4 Náklady příležitosti odstoupení od reformy**

Jak bylo uvedeno v teoretické části této práce, schválení penzijní legislativy na základě širokého konsensu politických stran a tripartity je pouze nutnou podmínkou pro vznik životaschopného penzijního systému, neboť vláda se kdykoli může rozhodnout odstoupit od reformy penzijního systému a své rozhodnutí prosadit díky většině v Parlamentu, příp. v obou komorách Parlamentu. Jakým způsobem ovlivnilo přijetí první části legislativy náklady příležitosti takového kroku vlády, která se měla ujmout funkce po volbách v září 1997?

Zákon o zřízení povinného fondového pilíře obsahoval časový harmonogram, podle něhož vydávání licencí soukromým penzijním fondům mělo začít od srpna 1998 a začátek fungování penzijních fondů byl naplánován na leden 1999. Vzhledem k zájmu silných mezinárodních finančních institucí o podnikání ve fondovém pilíři by případné odstoupení polské vlády od penzijní reformy mohlo poznamenat pověst Polska (resp. jeho vlády) jako spolehlivého obchodního partnera, a tedy by mohlo mít nepříznivý dopad na příliv zahraničních investic. Ještě před volbami v září 1997, jak uvádí Orenstein (2000), udělil ZUS drahou zakázku polské firmě Prokom na dodávku informačního systému pro správu zreformovaného penzijního systému. Lze to vykládat jako potvrzení hypotézy, že vlády mívají velmi „měkké“ rozpočtové omezení těsně před volbami; též to lze vnímat jako další náklad spojený s případným odstoupením od reformy.

#### **4.6.5 Pokračování negociačního procesu po volbách v roce 1997<sup>51</sup>**

Ve volbách do Sejmu v září 1997 zvítězila Volební akce Solidarita a sestavila vládu s Unií svobody. Součástí programového prohlášení vlády byl závazek pokračovat v reformě penzijního systému.

Volební akce Solidarita jako strana s konzervativními hodnotami (Orenstein 2000) chtěla zachovat odlišný věk odchodu do penze pro muže (65 let) a pro ženy (60 let). Měla v úmyslu prosadit i některé další změny do programu penzijní reformy, jenž byl vypracován za předchozí vlády. Místo dodatků k předreformní penzijní legislativě, které byly připraveny za předchozí vlády, se nová vládní koalice rozhodla kompletně přepsat zákon o průběžně financovaném pilíři. Tím vláda získala určitý prostor pro začlenění svých záměrů do legislativy regulující PAYG pilíř, ale reformní proces se tím zpomalil.

V březnu 1998 dopracovala vláda návrhy zákonů o sociálním systému („matečný zákon“) a zákon o fungování PAYG pilíře. Předložená legislativa v převážné většině odpovídala návrhu, který byl zpracován za předchozí vlády. Novým prvkem bylo rozšíření působnosti penzijního systému na příslušníky ozbrojených sil narozené po 31. 12. 1968, na soudce a státní zástupce. Na základě diskusí s různými zájmovými skupinami a odbory byly v navrhované legislativě provedeny některé úpravy, ovšem konsensus mezi vládou a odbory nebyl nalezen ve všech bodech.

Přestože Tripartitní komise pro reformu sociálního zabezpečení neodsouhlasila navrhované znění zákonů, vláda se rozhodla poslat oba návrhy zákonů do Sejmu v dubnu 1998. Následně obě odborová hnutí (Solidarita i OPZZ) poslala do Sejmu svá odmítavá stanoviska k vládnímu návrhu penzijní reformy. Největší výhrady měla k rychlé eliminaci předčasných důchodů a odvětvových privilegií a požadovala též vyšší míru autonomie pro ZUS. Protesty odborářů zesílily na začátku prosince 1998, kdy čelní zástupci horníků z odborového hnutí Solidarita na dva dny zablokovali Ministerstvo práce. Blokádu ukončili, až když Sejm zahrnul do zákona o PAYG pilíři příslib, že překlenovací penze (jako dočasné kompenzace za zrušená odvětvová privilegia a předčasné penze) budou

---

<sup>51</sup> Tato podkapitola je založena především na popisu M. A. Orensteina (2000).

součástí dalšího zákona. Odbory Solidarita považovaly takové řešení za postačující pravděpodobně díky svému silnému vlivu na vládní Volební akci Solidarita. Součástí úmluvy bylo, že výdaje na překlenovací penze budou hrazeny ze státního rozpočtu (Nelson 2001).

Parlamentní (sejmová) komise pro reformu penzijního systému byla vytvořena v květnu 1998. Opoziční Levá demokratická aliance při rozpravě o předloze zákona se snažila přijetí zákonů, s nimiž ne zcela souhlasily příznivé odbory OPZZ, oddalovat. Nepostavila se však vyloženě proti navrhovaným penzijním zákonům, neboť vládní předloha byla až na výjimky velmi podobná té, kterou vypracoval Úřad vládního zmocněnce v předchozím volebním období. V srpnu 1998 skutečně začalo vydávání licencí soukromým penzijním fondům, a tak se dále zvýšily náklady příležitosti zastavení reformního procesu.

Zákon o sociálním systému („matečný zákon“) byl schválen v říjnu 1998. Z působnosti univerzálního penzijního systému však byly vyňati soudci, prokurátoři a všichni stávající příslušníci ozbrojených sil. Obtížná jednání o pravidlech fungování PAYG pilíře byla završena schválením příslušného zákona v polovině prosince 1998.

#### **4.7 Podoba schváleného penzijního systému<sup>52</sup>**

##### **4.7.1 Základní charakteristika zreformovaného penzijního systému**

První pilíř polského zreformovaného penzijního systému je povinný a jedná se o příspěvkově určený průběžný systém s osobními fiktivními účty (NDC systém). Druhý, taktéž povinný, pilíř je spravován penzijními fondy, které podléhají státnímu dohledu, svěřené prostředky lze investovat pouze do určitých typů cenných papírů; třetí pilíř je dobrovolný. Stát garantuje vyplácení minimální penze po dosažení věku 65 let u mužů (resp. 60 let u žen) za podmínky přispívání do důchodového systému po dobu minimálně 25 let u mužů (resp. 20 let u žen). Minimální garantovaná penze je vyplácena ze státního rozpočtu.

---

<sup>52</sup> Tato kapitola vychází především z Chłoń (2002). Detailní popis lze najít též v Chłoń et al. (1999).

Tabulka 6: Porovnání předreformního a zreformovaného penzijního systému

|  | <b>předreformní systém</b>   | <b>zreformovaný systém</b>  |
|--|--|---|
| <b>plátce příspěvků penzijního pojištění</b> | zaměstnavatel  | zaměstnavatel i zaměstnanec   |
| <b>financování</b>                           | průběžné   | průběžné: 12,22 (resp. 19,52) % hrubé mzdy + fondové 7,3 (resp. 0) % hrubé mzdy |
| <b>vedení záznamů</b>                        | dokumenty předloženy při odchodu do penze  | individuální účet u ZUS (pro každého pojištěnce)                                |
| <b>věk odchodu do penze</b>                  | různá odvětvová privilegia, efektivní věk odchodu do penze: 59 let (muži), 55 let (ženy) | 65 let (muži) a 60 let (ženy) pro téměř všechny profese                         |
| <b>první styk s ZUS</b>                      | při odchodu do penze   | na začátku prvního pracovního poměru; roční výpis z fiktivního účtu u ZUS       |

*Zdroj: Chloň (2002), upraveno*

Všichni narození do 31. 12. 1948 povinně zůstávají v předreformním plně DB PAYG systému, lidé narození v letech 1949 – 1968 měli možnost si do konce roku 1999 zvolit (bez možnosti své rozhodnutí revidovat), zda chtějí přejít do smíšeného systému nebo přispívat do zreformovaného plně NDC PAYG systému, a narození v roce 1969 a později povinně přispívají do prvního i druhého pilíře. Zvláštní úprava platí pro příslušníky ozbrojených složek, soudce a státní zástupce. Hlavní rozdíly mezi předreformním a zreformovaným penzijním systémem jsou shrnuty v tabulce 6.

Odvody na sociální pojištění, které byly v předreformním systému placeny v plné výši zaměstnavatelem, jsou v novém systému sdíleny zaměstnancem a zaměstnavatelem. Na základě vyhlášky ministra práce byly hrubé mzdy zaměstnanců povinně zvýšeny o 23 %, tj. o částku, kterou budou nově zaměstnanci odvádět na sociální pojištění (zaměstnanci odvádějí celkem 18,71 % hrubé mzdy). Platby na sociální pojištění jsou odváděny z výdělků do 250 % průměrné mzdy, na úrazové pojištění se tento strop nevztahuje. Zaměstnanci, kteří jsou účastníky smíšeného systému, odvádějí 2,46 % hrubé mzdy do NDC systému a 7,3 % hrubé mzdy na účet u zvoleného penzijního fondu (příspěvek do

fondového pilíře je placen v plné výši zaměstnancem), ti v plně NDC PAYG systému platí celých 9,76 % hrubé mzdy do NDC pilíře. Příspěvky na sociální zabezpečení podle typu určení jsou uvedeny v tabulce 7.

Tabulka 7: Příspěvky na sociální zabezpečení v % hrubé mzdy

| <i>Příspěvek na</i>                       | <i>zaměstnanec</i> | <i>zaměstnavatel</i> |
|---|--------------------|----------------------|
| starobní důchod                           | 9,76 %             | 9,76 %               |
| invalidní a pozůstalostní penze           | 6,50 %             | 6,50 %               |
| nemocenské pojištění, mateřská dovolená   | 2,45 %             | -                    |
| pojištění proti úrazu při výkonu povolání | -                  | 0,4 – 8,12 %         |

*Zdroj:* Chłóń (2002), upraveno

#### 4.7.2 Uspořádání NDC pilíře

Počáteční penzi ( $p^{NDC}$ ) z NDC PAYG pilíře lze vyjádřit jako

$$(2') \quad p^{NDC} = g \sum_{t=0}^T w_t (I_T / I_t) c,$$

kde  $g$  je přepočítávací faktor odvozený od očekávané délky dožití při odchodu do penze,  $w_t$  označuje mzdu v čase  $t$ ,  $I$  je implicitní míra zhodnocení fiktivního účtu v jednotlivých periodách  $t$  a symbol  $c$  zastupuje příspěvkovou sazbu; jedinec odchází do penze v periodě  $T$ .

V polské variantě NDC systému je implicitní míra zhodnocení fiktivního účtu v jednotlivých periodách  $t$  rovna 75 % růstu vyměřovacího základu a používá se jednotná (unisex) očekávaná délka dožití pro ženy i muže; stanovuje ji Centrální statistický úřad. Příspěvky za náhradní (bezpříspěvkové) doby jsou placeny na fiktivní účet ze státního rozpočtu, čímž se zvyšuje transparentnost systému.

Všem, kdo přispívali do předreformního DB PAYG systému, bude na osobní fiktivní účet připsán tzv. „počáteční kapitál“. Výše „počátečního kapitálu“ odpovídá nároku pojištěnce na penzi z předreformního systému k 31. 12. 1998. Konstantní část penzijní dávky (viz rovnice (5) v kapitole 4.2) je upravena podle věku pojištěnce a délky přispívání do systému (více viz Chłóń et al. 1999). Na rozdíl od Maďarska výše „počátečního kapitálu“ nezávisí na tom, zda se pojištěnec rozhodne přejít do smíšeného systému či nikoli.

### **4.7.3 Uspořádání povinného fondového pilíře**

Soukromé penzijní fondy ve 2. pilíři jsou ze zákona otevřené, tudíž pojištěnci si mohou zvolit libovolný penzijní fond, kam budou prostřednictvím ZUS poukazovat příspěvky. Penzijní fondy jsou pod dozorem Úřadu pro dohled nad penzijními fondy.

Penzijní fond a společnost, která jej zřizuje, jsou dvě různé právnické osoby, jejichž aktiva musejí zůstat oddělena. Společnost, která zřizuje penzijní fond, je povinna si zvolit správcovskou banku (custodian bank). Správcovská banka musí být polskou bankou a musí mít aktiva ve výši alespoň 100 miliónů EURO. Tato banka monitoruje transakce prováděné manažery penzijního fondu a pokud je některá transakce v rozporu se zákonem, nese banka hmotnou odpovědnost.

Minimální relativní výnosnost penzijního fondu je stanovena (a) na polovinu průměrného zhodnocení aktiv v penzijních fondech, pokud průměrná výnosnost penzijních fondů v daném roce činí 8 % a více, (b) jinak je rovna průměrné výnosnosti penzijních fondů v daném roce snížené o 4 procentní body. Pokud je výnosnost nižší, rozdíl je dorovnán z rezervy daného fondu zřízené k tomuto účelu a případně i z kapitálu daného fondu. Jestliže kapitál daného fondu nepostačuje, penzijní fond je povinen ohlásit bankrot, a chybějící prostředky na účtech jeho pojištěnců jsou vyplaceny, podobně jako v Maďarsku, z Garančního fondu.

### **4.7.4 Nová role ZUS**

ZUS se stala centrální a současně klíčovou institucí pro fungování polského penzijního systému. Z obsáhlého přehledu povinností ZUS, jak je uvádí Chłoń (2002), pro ilustraci uvádím:

- správa předreformního DB PAYG systému pro občany starší padesáti let,
- vedení záznamů o osobních fiktivních účtech,
- výběr příspěvků do průběžně financovaného i povinného fondového pilíře,
- tvorba střednědobých aktuářských analýz pro celý systém sociálního zabezpečení a dlouhodobých aktuářských analýz pro penzijní systém,
- převod vybraných příspěvků do fondového pilíře na účty penzijních fondů,
- výběr příspěvků na zdravotní pojištění,

- vedení databáze pojištěnců u zdravotních pojišťoven (cca 30 miliónů účtů).

Ze zákona o sociálním systému z října 1998 získal ZUS status právnické osoby, byla posílena jeho nezávislost a centralizována jeho organizační struktura. Členové jeho dozorčí rady jsou jmenováni na základě dohody tripartity.

## **4.8 Životaschopnost penzijního systému vstupujícího v platnost v roce 1999**

### **4.8.1 Nutná podmínka životaschopnosti penzijního systému**

Diskusi o míře dosaženého konsensu o podobě penzijního systému lze rozdělit do dvou tématických celků, které se z velké části překrývají s dvěma etapami, v nichž byla penzijní legislativa schválena. První z nich je široký konsensus, druhou je ochota hledat kompromisní řešení.

První část penzijní legislativy byla po obsáhlých diskusích se zástupci odborů a zaměstnavatelů schválena Tripartitní komisí pro reformu sociálního zabezpečení v dubnu 1997. V červnu a v srpnu téhož roku pak byla první část penzijní legislativy (použití příjmů z privatizace státního majetku k financování penzijní reformy a legislativa vymezující pravidla fungování obou fondových pilířů) přijata v Sejmu hlasy 90 % poslanců. Přijetí zákonů krátce před parlamentními volbami v září 1997 lze vysvětlit tím, že se reformátorům podařilo vzbudit dojem, že reforma penzijního systému je nadstranickou záležitostí (Hausner 2001).

K nalezení širokého konsensu o první části penzijní legislativy přispěla i prozíravost reformátorů. Včas si uvědomili, že není realistické vypracovat kvalitní návrh reformy a najít pro něj široký konsensus napříč zájmovými skupinami za jeden a půl roku. Též vzali v potaz, že je nutné rychle jednat a získat širokou podporu ve společnosti pro vyčlenění jednorázových příjmů z privatizace státního majetku právě k financování penzijní reformy. Sebelepší vyčlenění příjmů z privatizace na penzijní reformu totiž politikům nebrání tyto příjmy v případě potřeby použít k jinému účelu. Změna v užití příjmů z privatizace je však méně pravděpodobná, pokud je proti většinové vůli voličů.

Druhá část penzijní legislativy („mateční“ zákon a zákon vymezující pravidla průběžně financovaného pilíře) byla, ovšem nikoli zásadně, přepracována stranami, které byly v předchozím volebním období v opozici, a přijata Sejmem



na konci roku 1998. Přestože vládní strany disponovaly dostatečným počtem hlasů k prosazení legislativy, zákony byly detailně diskutovány v Sejmu. V konečné verzi zákonů pak byly zohledněny některé pozměňovací návrhy poslanců opozice i zástupců odborů. Byl např. zaveden speciální vzorec pro výpočet penzí žen, které odejdou do penze v období 2009 – 2013, a tak byl rozložen dopad zavedení nového „NDC“ vzorce, který ženám přisuzuje s ohledem na nižší věk odchodu do penze výrazně nižší náhradový poměr než mužům (více viz Chłoń 2002).

Vůli hledat kompromisní řešení dokládají výše zmíněný návrh na „miniaturní kupónovou privatizaci“ vládního zmocněnce při hledání takového způsobu užití výnosů z privatizace, který by byl přijatelný i pro odbory Solidarita, i úmluva mezi odbory Solidarita a vládou z konce roku 1998 o vyřešení neshody v otázce překlenovacích penzí až po spuštění zreformovaného penzijního systému.

Proto se domnívám, že základní podmínka životaschopnosti zreformovaného penzijního systému byla v případě Polska splněna.

#### **4.8.2 Schválený typ penzijního systému: prostor k diskreci, financování reformy a projekce vývoje**

Povinná část zreformovaného penzijního systému se skládá ze dvou pilířů: průběžně financovaného systému s osobními fiktivními účty (NDC systému) a z povinného soukromého fondového systému.

V systému NDC může diskreci vlády podléhat míra zhodnocení fiktivního účtu, výše valorizace penzí a do jisté míry i směrodatná očekávaná délka dožití pro výpočet anuity. V polském NDC systému je zhodnocení fiktivního účtu pevně stanoveno na 75 % růstu vyměřovacího základu, a tedy v rámci zákona neexistuje prostor pro diskreci vlády. Penze jsou podle zákona valorizovány minimálně ve výši cenové inflace plus 20 % mzdové inflace (Chłoń 2002). Vláda však má určitý prostor pro diskreční zvýšení valorizace penzí, „pokud to výkonost ekonomiky a finance penzijního systému umožní“<sup>53</sup> (Góra a Rutkowski 2000, s. 19). Směrodatnou očekávanou délku dožití určuje Centrální statistický úřad, a tak

---

<sup>53</sup> vlastní překlad

odolnost penzijního systému vůči systematickým deficitům se bude odvíjet od toho, do jaké míry bude tento úřad schopen čelit nátlaku politiků.

Soukromý fondový pilíř je do určité míry vystaven riziku zpronevěření prostředků na soukromých penzijních účtech a investování do příliš riskantních aktiv. Proti těmto rizikům jsou pojištěnci podobně jako v Maďarsku poměrně dobře chráněni díky záruce Garančního fondu.

Na financování penzijní reformy bylo vyčleněno cca 53 miliard polských zlotých z privatizačních výnosů, což odpovídá přibližně 7 % polského HDP (Chłóń 2002). Chłóń v téže publikaci uvádí, že i podle projekcí dlouhodobého vývoje z roku 2001, které jsou méně optimistické než ty předešlé, by měly vyčleněné prostředky pokrýt výpadky pojistného do PAYG pilíře do roku 2005. Lze se tedy domnívat, že v období implementace penzijní reformy (prvních 1 – 3 letech po spuštění reformy) vláda nemohla odstoupit od penzijní reformy poukazem na nedostatek finančních prostředků.

Projekce dlouhodobého vývoje financování penzijního systému byly zpracovány Úřadem vládního zmocněnce a jsou uvedeny v publikaci Chłóń, Góra a Rutkowski (1999). Aktualizovaný a rozpracovanější výhled vývoje financování zpracoval Gdaňský institut pro tržní ekonomiku ve spolupráci s Ministerstvem práce a Mezinárodní organizací práce a je detailně popsán ve studii Chłóń (2002). Povinnost zpracovávat dlouhodobé projekce vývoje penzijního systému a střednědobého výhledu financování celého systému sociálního zbezpečení má ze zákona od roku 1999 i ZUS.

#### **4.8.3 Příležitosti ke sledování zvrácených maximalizačních strategií**

V případě Polska je obtížné jmenovat konkrétní příležitosti ke sledování maximalizačních strategií, které by byly evidentní již na konci roku 1998. Určité příležitosti však mohly vyplynout z toho, že obě části legislativy byly schváleny v časové tísní (první před blížícími se volbami a druhá těsně před plánovaným spuštěním zreformovaného penzijního systému). Vzhledem k tomu, že byla odložena reforma invalidních důchodů, není vyloučeno, že se některé příležitosti mohou vyskytnout na pomezí systému starobních penzí a systému invalidních penzí.

#### **4.9 Implementace penzijního systému v platnosti od roku 1999**

Při implementaci penzijní reformy se projevilo, že penzijní legislativa nebyla kvalitně připravena a že byla zásadním způsobem podceňena příprava Úřadu sociálního zabezpečení (ZUS), a to především na funkci zúčtovací centrály zreformovaného penzijního systému.<sup>54</sup>

Neschopnost ZUS zkontrolovat, zda výkazy od jednotlivých plátců penzijního pojištění odpovídají skutečnosti, vyvolala výrazné zhoršení platební disciplíny. Tento problém nastal, neboť management ZUS se rozhodl přejít k novému softwaru pro vedení evidence o došlých platbách předtím, než daný software umožňoval zaznamenávat informace o došlých platbách.

Vyšší než očekávaný výpadek pojistného plynoucí ze zavedení stropu pro placení odvodů na penzijní pojištění na úrovni 250 % průměrné mzdy, nízká platební morálka plátců penzijního pojištění a změna účetních standardů pro placení odvodů na penzijní pojištění vedly k výpadku pojistného v roce 1999 ve výši 5,5 miliardy zlotých. Celkový dluh ZUS dosáhl v srpnu 1999 výše 6,38 miliardy zlotých. Byl financován půjčkou ze státního rozpočtu ve výši 4 miliard zlotých, zbylá částka pak z úvěrů od komerčních bank.

Vážné problémy s identifikací odvodů na penzijní pojištění na straně ZUS, chybějící legislativa, která by definovala zodpovědnost (a penalizaci) za chybně vyplněné výkazy pro ZUS, a neefektivní organizační struktura ZUS byly pouze jedněmi z mnoha faktorů, které přispěly k vážným obtížím při implementaci penzijní legislativy. V průběhu let 1999 – 2000 bylo proto vypracováno 17 doplňků k „matečnímu zákonu“ a 6 doplňků k zákonu, který reguluje fungování povinného fondového pilíře. V dodatcích k legislativě bylo například nově zavedeno penále pro zaměstnavatele, kteří chybně vyplní výkazy pro ZUS. Aby ZUS mohl doplnit a zkontrolovat údaje v centrálním registru zaplacených příspěvků, byla zvýšena frekvence povinných výkazů pro ZUS. Zaměstnavatelům byla např. uložena povinnost zaslat ZUS na konci roku 1999 přehledové výkazy za celý rok. K posílení výnosů ZUS bylo zavedeno placení příspěvků

---

<sup>54</sup> Při popisu obtíží při implementaci schválené penzijní legislativy vycházím především ze studie A. Chłoń (2002), kde lze najít podrobný popis.

z přesčasových hodin (hodin nad rámec smlouvy), neboť mnozí zaměstnavatelé převáděli část výplaty mzdy na tento typ kontraktu.

V roce 2000 klesl podíl nezaplacených příspěvků na penzijní pojištění z 4,2 % v roce 1999 na méně než 2 %. Díky tomu bylo možné splatit úvěry od komerčních bank zatížené vysokým úrokem, penzijní systém se ale stále neobejde bez dotace ze státního rozpočtu (Chloň 2002). Na konci roku 2000 byla v ZUS instalována kompletní verze software pro evidenci zaplacených příspěvků, a tak ZUS může plně fungovat jako zúčtovací centrála.

#### **4.10 Diskuse: implementace a životaschopnost**

Navzdory vážným organizačním potížím a vysokým výpadkům pojistného při implementaci schválené legislativy, byl zreformovaný penzijní systém implementován v jejím duchu. V průběhu implementace reformy se však projeví některé prvky, které by mohly ohrozit životaschopnost zreformovaného penzijního systému.

Podobně jako v Maďarsku existuje při volbě mezi invalidním důchodem a starobní penzí příležitost ke sledování maximalizačních strategií, které jsou na úkor stability penzijního systému. V Polsku se invalidní penzisté v předreformním DB PAYG systému mohli při dovršení věku odchodu do starobního důchodu rozhodnout, zda chtějí dále pobírat invalidní důchod, nebo raději starobní důchod. Při reformě penzijního systému toto ustanovení nebylo zrušeno. Vzhledem ke snížení náhradového poměru starobních penzí ve zreformovaném systému tedy lze před rokem 2009, kdy začnou do starobního důchodu odcházet první pojištěnci ze smíšeného systému, očekávat zvýšený zájem občanů o přiznání statusu invalidního penzisty těsně před odchodem do penze. Též není jasné, zda má být ve zreformovaném systému invalidní penze porovnávána s nárokem na penzi z průběžně financovaného pilíře, nebo z obou pilířů. Do jisté míry obdobný problém existuje u pozůstalostních penzí (více viz Chloň 2002).

Prvkem, který zvyšuje nejistotu aktérů v penzijním systému o budoucí výši penze, je nepřítomnost zákona o anuitách. Není určeno, které subjekty budou anuity poskytovat, zda se budou počítat podle jednotných tabulek pro ženy a muže či nikoli (unisex či gender-specific) a podle jakého ukazatele budou dávky valorizovány. Lze argumentovat, že situace není tak akutní jako v Maďarsku,

neboť všichni obyvatelé starší padesáti let zůstali v předreformním DB PAYG systému. Avšak samotná nejistota o výši penze z 2. pilíře je pro pojištěnce, kteří jsou averzní k riziku, nákladem.

Jistým rizikem pro životaschopnost 2. pilíře, jak tvrdí Hausner (2000) a Chlón (2002), by mohl být nízký limit pro investice do zahraničních akcií (maximálně 5 % portfolia oproti 30 % v Maďarsku). Na samém počátku fungování zreformovaného systému se zdá být snaha regulátora o maximální bezpečnost investic na místě, avšak kdyby nízký limit pro investice do zahraničních akcií platil i později, mohl by omezený počet investičních příležitostí v Polsku vyústit v nižší míru výnosnosti penzijních fondů a v konečném důsledku v nižší než očekávaný náhradový poměr.

V roce 2001, kde končí záběr této práce, se připravoval jak zákon o invalidních penzích, tak legislativa, která stanoví pravidla pro výpočet anuit, tudíž lze tvrdit, že závažné problémy, které se objevily ve fázi implementace, jsou řešeny.

## 5 Závěr

V první části této práce<sup>55</sup> jsem nejprve zkoumal, jaký vliv má pravomoc vlády diskrečně<sup>56</sup> rozhodovat o některých parametrech penzijního systému (o valorizaci penzí, pravidlech pro přiznání invalidního důchodu apod.) na načasování penzijní reformy.

K popisu jednání voličů jsem využil argumentaci F. Kydlanda a E. Prescottta (1977): příčina suboptimálnosti série diskrečních rozhodnutí spočívá v tom, že vývoj ekonomiky je určován nejen hospodářsko-politickými opatřeními vlády, ale i jednáním jednotlivců v ekonomice. Pokud jsou tedy jednotlivci schopni do určité míry předvídat kroky vlády, mohou toho využít a příslušným způsobem upravit své maximalizační strategie. Pokud si vláda může půjčovat za nižší úrokovou míru ( $r_G$ ) než domácnosti, k vysvětlení náchylnosti penzijního systému k deficitům a akumulaci dluhu z důvodu diskrece vlády pak postačuje, když diskontní faktor<sup>57</sup> některých jednotlivců je nižší než  $1/r_G$ . K nadměrné štedrosti penzijního systému v současnosti bude docházet, i když platí Barro-Ricardova ekvivalence, tj. jestliže občané si jsou vědomi toho, že dluh penzijního systému budou muset splatit oni nebo jejich potomci.<sup>58</sup>

Pravomoc vlády rozhodovat diskrečně o penzijním systému má dvojitý efekt na načasování penzijní reformy. Na jedné straně funguje diskrece jako prostředek ke zvýšení bohatství jednotlivců, zvláště těch, kteří jsou schopni předvídat kroky vlády. Tento efekt je tím silnější, čím nižším faktorem jednotliví občané-voliči diskontují budoucnost. Na straně druhé však vláda může svými diskrečními kroky zvýšit deficit penzijního systému natolik, že bude muset být dříve nebo později kompenzován snížením jiných výdajů státního rozpočtu. Tento vývoj, resp. očekávání takového vývoje, zvýší poptávku voličů po reformě penzijního

---

<sup>55</sup> V celé práci vycházím z předpokladu, že předreformní penzijní systém je dávkově definovaný průběžně financovaný (DB PAYG).

<sup>56</sup> tj. dle vlastního uvážení, v reakci na aktuální stav (opakem diskreční politiky je politika řízená předem stanovenými pravidly)

<sup>57</sup> definovaný jako  $1/r_{MAX}$ , kde  $r_{MAX}$  je nejvyšší úroková míra, kterou je jednotlivec ochoten zaplatit za půjčku

<sup>58</sup> za předpokladu, že svým potomkům přisoudí stejný diskontní faktor jako sobě nebo nižší

systemu. Jsou-li zásahy vlády do penzijního systému vnímány jako nahodilé a netransparentní, poptávka po reformě pravděpodobně dále vzroste.

Jednotlivci-voliči budou poptávat reformu penzijního systému, až když pro ně výhody z diskrece vlády budou nižší, než náklady spojené s dalším fungováním daného DB PAYG systému. Zda přítomnost diskrece reformu urychlí či nikoli, závisí v konečném důsledku na velikosti faktoru, jímž jednotliví občané-voliči diskontují budoucnost.

Hlavním cílem této práce bylo definovat podmínky, které musejí být splněny, aby zreformovaný penzijní systém byl životaschopný, a identifikovat faktory, které zvyšují pravděpodobnost, že penzijní systém bude implementován v životaschopné podobě. Východiskem mi byla konstituční ekonomie, a to především metodologický individualismus a wicksellovská podmínka pro dobrou legislativu, kterou lze formulovat následovně: pokud je dosaženo souhlasu všech jednotlivců s navrhovanou úpravou pravidel, potom je směna na politickém trhu dobrovolná, a tedy i paretoovsky efektivní. Míru dosaženého konsensu o pravidlech lze použít i jako měřítko kvality nově přijímaných pravidel penzijního systému.

Schválená sada pravidel, jež vymezuje fungování zreformovaného penzijního systému, však může být jednomyslně přijata, a přitom může některým aktérům v penzijním systému umožňovat sledování takových individuálních maximalizačních strategií, které jsou na úkor ostatních pojištěnců, současných či budoucích (např. rent-seeking, free-riding apod.). Proto jsem zavedl pojem životaschopný penzijní systém. Rozumím tím takový penzijní systém, jehož fungování s vysokou pravděpodobností nemůže být ohroženo jednáním či rozhodnutím politiků. Je to tedy takový penzijní systém, kde vláda nemůže zneužít, resp. nevhodně použít, své pravomoci diskrečně rozhodovat o některých pravidlech fungování penzijního systému. Nevhodným použitím diskrece se rozumí i tolerování stavu, kdy někteří aktéři v penzijním systému mohou sledovat takové individuální maximalizační strategie, které jsou na úkor ostatních pojištěnců. Pokud voliči pověří své volené zástupce (vládu) k maximalizaci očekávané výše penze při dané příspěvkové sazbě podle svých preferencí o míře přerozdělování, pověřují tím vládu k udržování životaschopného penzijního systému.

Proces vytváření a vzniku životaschopného penzijního systému lze rozdělit do dvou fází: negociační a implementační. Nutnou podmínkou životaschopnosti je konsensus o podobě (uspořádání) zreformovaného penzijního systému napříč politickými stranami, tripartitou a případnými dalšími silnými zájmovými skupinami. Úspěšná implementace penzijní reformy je pravděpodobnější, pokud se podaří omezit prostor pro zneužití diskrece či nevhodné použití diskrece ze strany vlády. Vhodnými metodami mohou být (i) vyčlenit prostředky na financování přechodu ke zreformovanému penzijnímu systému a (ii) zpracovat alternativní scénáře financování penzijního systému v závislosti na vývoji makroekonomických a demografických veličin.

Jak vyplývá z analýzy jednotlivých typů penzijních systémů, politické riziko (jako soubor rizik, která ohrožují životaschopnost penzijního systému) se v jednotlivých typech penzijních systémů liší, avšak žádný z nich není proti tomuto riziku imunní.

V empirické části práce jsem se soustředil na reformy penzijního systému v Maďarsku a v Polsku, které byly schváleny v letech 1997 a 1998. Zkoumal jsem, jaké měly obě schválené penzijní legislativy předpoklady být „přetaveny“ do podoby životaschopného penzijního systému.

Maďarský a polský předreformní penzijní systém vykazovaly několik společných rysů. V první řadě penzijní systém na počátku ekonomické transformace posloužil ke snížení oficiálního ukazatele míry nezaměstnanosti. Benevolentní podmínky pro přiznání invalidního důchodu a odchod do předčasného starobního důchodu tak přispěly k výraznému nárůstu počtu důchodců vzhledem k počtu přispěvovatelů do penzijního systému. Vysoké výdaje na penzijní systém byly snižovány ad hoc úpravami valorizace penzí a podmínek pro výpočet nově přiznávaných penzí. Netransparentnost předreformních dávkově definovaných průběžně financovaných penzijních systému byla v obou zemích důležitým impulsem pro penzijní reformu.

Průběh reformního procesu se však velmi lišil. V Polsku byla penzijní legislativa schválena na základě širokého konsensu politických stran a tripartity, přičemž k definitivnímu vyřešení vyjednávačsky nejobtížnější partie, překlenovacích penzí, byla podle dohody vlády a odborů zřízena společná komise. Základní podmínka vzniku životaschopného penzijního systému však nebyla



splněna v Maďarsku, neboť penzijní legislativa byla přijata jen 55 – 58 % hlasů poslanců a zástupci opoziční poslanci hlasovali jednomyslně proti (Ferge 1999).

Ve fázi implementace pak v Polsku navzdory značným technickým obtížím byl zreformovaný penzijní systém implementován v duchu schválené legislativy, zatímco nová maďarská vláda sestavená ze stran, které byly v předchozím volebním období v opozici, provedla několik ad hoc zásahů do penzijního systému, které výrazně pozměnily uspořádání penzijního systému.

Našel koncept životaschopnosti penzijního systému oporu v empirii? Jediné, co lze zatím tvrdit, je, že vývoj polské ani maďarské penzijní reformy není s tímto konceptem v rozporu. Penzijní reformy jsou však implementovány i v dalších postsocialistických evropských státech, a tak až budou k dispozici kvalitní deskripce vývoje v těchto zemích, bude možné poskytnout úplnější odpověď.

Na závěr zformuluji některá možná poučení (lessons) z průběhu polské a maďarské penzijní reformy, která mají dle mého názoru obecnější platnost.

Výrazným impulsem pro iniciaci penzijní reformy a konsensuální přístup k hledání reformní cesty byla v Polsku usnesení Ústavního soudu, v nichž se Ústavní soud postavil proti ad hoc snižování penzí vládou. Usnesení maďarského Ústavního soudu z roku 1993 bylo právě opačné, což si někteří politikové mohli vysvětlit jako posvěcení diskrece v penzijních otázkách. Efektivní „investicí“ je tedy usilovat o nezávislost soudců Ústavního soudu.

Vysoká míra nezávislosti maďarského Fondu pro správu penzijního pojištění (PIF) se v kombinaci s negativním postojem samosprávných orgánů PIF k penzijnímu systému s fondovým pilířem ukázala být značnou překážkou pro hledání konsensu o podobě zreformovaného penzijního systému. Polský Úřad sociálního zabezpečení (ZUS) měl nižší míru autonomie, a pravděpodobně i proto probíhalo hledání konsensu v Polsku snadněji. Je zřejmé, že je vhodné oddělit finance penzijního systému od státního rozpočtu, neboť to přispívá k transparentnosti penzijního systému. Současně je však nutné vzít v potaz, že přílišná autonomie úřadu pro správu penzijního systému může být zneužita samosprávnými orgány k dobývání renty (rent-seeking).

Polská a maďarská zkušenost též dokládají, že vyčlenit prostředky na penzijní reformu na základě širokého konsensu obyvatelstva i politických stran je pro

životaschopnost penzijního systému klíčové. Finanční prostředky zamýšlené na realizaci penzijní reformy pak spíše budou k tomuto účelu skutečně použity.

Pravděpodobnost, že implementace reformy proběhne v duchu schválené legislativy, závisí i na konkrétním zvoleném uspořádání penzijního systému. Jestliže je součástí zreformovaného penzijního systému i dávkově definovaný průběžně financovaný pilíř, riziko nepředvídatelné úpravy parametrů penzijního systému ze strany vlády je v porovnání s ostatními penzijními systémy relativně vyšší. Ve fondových systémech je zase důležité stanovit taková pravidla, která budou minimalizovat riziko znehodnocení, resp. nízkého zhodnocení svěřených prostředků. V první řadě je nutné oddělit prostředky pojištěnců od majetku penzijních fondů. K zajištění minimální garantované výše penze z fondového pilíře pak může být zřízen garanční fond, financovaný z příspěvků penzijního pojištění. Slouží jako pojistka proti úpadku penzijního fondu a současně jako pojistka proti negativnímu cyklickému výkyvu indexu akciového trhu v době odchodu do penze.

Hlavní poselství zmíněných reforem pak tkví ve způsobu hledání cílového uspořádání zreformovaného penzijního systému. Jak zdůrazňuje J. Nelson (2001), strukturální reformy systému sociálního zabezpečení se v tomto ohledu zásadně liší od makroekonomických stabilizačních politik. Ve většině případů je nelze provádět autokraticky, v nouzovém režimu; naopak je třeba je vést demokratickou cestou, a to i když krize daného systému (penzijního systému, zdravotnictví apod.) je velmi hluboká. Na rozdíl od makroekonomických stabilizačních politik vyžadují spolupráci většího počtu ekonomických subjektů a institucí a jsou ze své podstaty složitější a pomalejší. Proto jsou široký konsensus o podobě zreformovaného penzijního systému napříč silnými zájmovými skupinami (politickými stranami, tripartitou a dalšími uskupeními) a podpora voličů pro zvolenou reformní cestu tak důležité pro implementaci reformy v duchu schválené legislativy.

Konečně, aby byla zvolená reformní strategie životaschopná, je vhodné se při hledání konsensuálně přijatelného uspořádání penzijního systému neustále ptát, zda je v daném uspořádání pravděpodobnost zneužití diskrece či nevhodného použití diskrece ze strany vlády velmi nízká.

## Literatura

- Augustinovics, M. (1995): *The Long-Term Financial Balance of the Pension System – Macrosimulations*, in: Éhrlich, E. – Révész, G. (eds): *Human Resources and Social Stability During Transition in Hungary*. International Center for Growth, San Francisco
- Augustinovics, M. – Gál, R. I. – Matits, Á. – Máté, L. – Simonovics, A. – Stáhl, J. (2002): *The Hungarian Pension System Before and After the 1998 Reform*. In: Fultz, E. (ed.): *Pension Reform in Central and Eastern Europe, Volume I, Restructuring with Privatisation: Case Studies of Hungary and Poland*. ILO, Budapest
- Barr, N. (2000): *Reforming Pensions: Truths, Myths and Policy Choices*. IMF Working Paper WP/00/139
- Benedek, D. (2001): *Pension Reform in Hungary and Poland: Why both countries embarked on reform, and how they implemented it?* Dissertation thesis, The London School of Economics and Political Science, The European Institute
- Bezděk, V. (2000): *Státní penzijní systém v České republice: současný stav a potřeba reformem*. Česká národní banka, Odbor měnových analýz, Praha
- Börsch-Supan, A. – Reil-Held, A. (1997): *Retirement income: level, risk and substitution among income components*. OECD, Paris, <http://www.oecd.org/els/pdfs/SocialPolicy/ENG3.PDF>
- Bouckaert, B. – De Geest, G., eds (2000): *Encyclopedia of Law and Economics, Volume I. The History and Methodology of Law and Economics*. Edward Elgar, Cheltenham
- Brennan, G. – Buchanan, J. M. (1985): *The Reason of Rules*. Cambridge University Press, Cambridge
- Buchanan, J. M. (1990): The Domain of Constitutional Economics. *Constitutional Political Economy*, vol. 1, no. 1, pp. 1-18
- Buchanan, J. M. (1987): *Constitutional Economics*. In: Eatwell, J. – Milgate, M. – Newman, P. (eds): *The New Palgrave – A Dictionary of Economics*. Macmillan, London and Basingstoke, vol. 1, pp. 585-588
- Buchanan, J. M. (1979): *What should economists do?* Liberty Press, Indianapolis
- Buchanan, J. M. (1975): *The Limits of Liberty*. Chicago University Press, Chicago and London
- Buchanan, J. (1968): Social Insurance in a Growing Economy: A Proposal for Radical Reform. *National Tax Journal*, vol. 21, December, pp. 386-395
- Csaba, I. – Semjén, A. (1997): *Welfare Institutions and the Transition: In the Search for Efficiency and Equity*. KTI-IE, Discussion Paper 47, Budapest
- Diamond, P. (1994): *Insulation of Pensions from Political Risk*. NBER Working paper no. 4895, NBER, Cambridge, Massachusetts, October
- Disney, R. (2000): *Notional Accounts as a Pension Reform Strategy: An Evaluation*. World Bank Pension Reform Primer, Washington, D.C.

- Disney, R. (1999): *OECD Public Pension Programmes in Crisis: An Evaluation of the Reform Options*. Social Protection Discussion Paper Series no. 9921, Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank, Washington, D.C., August
- Etzioni, A. (1995): *Morální dimenze ekonomiky*. Victoria Publishing, Praha
- Feldstein, M. – Liebman, J. B. (2001): *Social Security*. NBER Working paper no. 8451, NBER, Cambridge, Massachusetts
- Ferge (1999): *The Politics of the Hungarian Pension Reform*. In: Müller, K. – Ryll, A. – Wagener, H.-J. (eds): *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*. Physica Verlag, Heidelberg
- Fultz, E., ed. (2002): *Pension Reform in Central and Eastern Europe, Volume I, Restructuring with Privatisation: Case Studies of Hungary and Poland*. ILO, Budapest, <http://www.ilo-ceet.hu/protection/publications.html>
- Geršl, A. (2001): *Ekonomická teorie pravidel*. Diplomová práce, IES FSV UK, Praha
- Golinowska, S. (1999): *Political Actors and Reform Paradigms in Old-Age Security in Poland*. In: Müller, K. – Ryll, A. – Wagener, H.-J., (eds): *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*. Physica Verlag, Heidelberg
- Góra, M. – Rutkowski, M. (2000): *The Quest for Pension Reform: Poland's Security through Diversity*. Office of the Government Plenipotentiary for Social Security Reform, working paper no. 286
- Góra, M. – Palmer, E. (2001): *Shifting Perspectives in Pensions*. Working paper, available at the conference Czech Republic: Building a Sustainable Pension System, Prague, 5 – 6 November
- Hausner, J. (2000): *Poland: Security through Diversity*. Working paper, <http://www.nber.org/~confer/2000/pension00/hausner.pdf>
- Hausner, J. (2001): *Security through Diversity: Conditions for Successful Reform of Pension System in Poland*. In: Kornai, J. – Haggard, S. – Kaufmann, R. R. (eds): *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*. Cambridge University Press, Cambridge
- Chłoń, A. (2002): *The Polish Pension Reform of 1999*. In: Fultz, E., ed. (2002): *Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume I, Restructuring with Privatisation: Case Studies of Hungary and Poland*, ILO, Budapest
- Chłoń, A. (2001): *Pension Reform in Poland*. Paper prepared for the conference Czech Republic: Building a Sustainable Pension System, Prague, November 5-6 (mimeo)
- Chłoń, A. – Góra, M. – Rutkowski, M. (1999): *Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity*. Social Protection Discussion Paper, no. 9923, World Bank, Washington, D.C., August
- James, E. (1998): The Political Economy of Social Security Reform. A Cross-Country Review. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 69, no. 4, December, pp. 451-482

- Kouba, K. (2000): *Konstituční ekonomie: popelka v české ekonomické obci*. Příspěvek pro seminář ČSE, Praha, únor
- Kydland, F. E. – Prescott, E. C. (1977): Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, vol. 85, no. 3, pp. 473- 492
- Lee, R. – Skinner, J. (1999): Will aging baby boomers bust the Federal budget? *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, no. 1, pp. 117-140
- Lindbeck, A. (2001): *Lessons from Sweden for Post-Socialist Countries*. In: Kornai, J. – Haggard, S. – Kaufmann, R. R. (eds): *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*. Cambridge University Press, Cambridge
- Lindbeck, A. (2000): *Pensions and Contemporary Socioeconomic Change*. NBER working paper series, working paper no. 7770, June
- Lindbeck, A. – Persson, M. (2002): *The Gains from Pension Reform*. Working Paper no. 580, The Research Institute of Industrial Economics, Stockholm
- Merrill Lynch (1999): *European Pension Reforms*. Global Securities Research & Economics Group, Merrill Lynch, 16 September
- Mora, M. (1999): *Pension Policy in the Czech Republic: Lessons from a Comparative Study with Hungary and Poland*. Working paper, EUROPA-KOLLEG Hamburg, October
- Müller, K. (1999): *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA
- Müller, K. (2002): *The Political Economy of Pension Reform in Central and Eastern Europe*. Paper prepared for the conference Practical Lessons in Pension Reform: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries, organized jointly by the OECD, The Ministry of Labour and Social Policy of Poland and Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Warszawa, 27 – 28 May
- Nelson, J. (2001): *The Politics of Pension and Health-Care Reforms in Hungary and Poland*. In: Kornai, J. – Haggard, S. – Kaufmann, R. R. (eds): *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*. Cambridge University Press, Cambridge
- Orenstein, M. A. (2000): *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Post-Communist Countries*. World Bank Policy Research Working Paper no. 2310, World Bank, Washington, D.C.
- Palacios, R. (1998): *A note on diversification between funded and PAYG schemes*. World Bank, Washington, D.C. (mimeo)
- Palacios, R. – Rocha, R. (1997): *The Hungarian Pension Reform in Transition*. Working paper, World Bank, Washington, D.C., November
- Palacios, R. – Whitehouse, E. (1998) *The role of choice in the transition to a funded pension system*. World Bank Discussion Paper no. 12, World Bank, Washington, D.C.

Rocha, R. – Vittas, D. (2001): *The Hungarian Pension Reform: A preliminary assessment of the first years of implementation*. Policy Research Working Paper no. 2631, World Bank, Washington, D.C., April

Schneider, O. (1998): *Essays on Pensions*. Disertační práce, CERGE UK, Praha

Thompson, L. H. (1997): *Predictability of individual pensions*. OECD, Paris, <http://www.oecd.org/els/pdfs/SocialPolicy/ENG5.PDF>

Vittas, D. (1998): *Regulatory controversies of private pension funds*. World Bank Policy Working Paper no. 1893, Washington, D.C.

## Příloha: Návrhy na reformu maďarského penzijního systému v roce 1996

|                           | Ministerstvo financí   | Fond pro správu penzijního pojištění  | Ministerstvo sociálních věcí  |
|---------------------------|--|---|---|
| Cíle reformy              | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. zmenšit roli státu</li> <li>2. omezit státní záruky za vyplácení penzí</li> <li>3. zvýšit zodpovědnost občanů za zajištění příjmu ve stáří</li> <li>4. financovat důchodový systém (DS) bez zvýšení zatížení státního rozpočtu</li> <li>5. snížit příspěvek zaměstnavatelů</li> </ol>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. výše penze podle délky přispívání do systému a podle objemu zaplacených příspěvků</li> <li>2. valorizace penzí podle mzdové inflace</li> <li>3. vytvořit podmínky pro dlouhodobě stabilní financování DS</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. zaručit penzistům jistý příjem</li> <li>2. vytvořit povinný, univerzální DS, který vychází z pojistných principů</li> </ol>   |
| Popis modelu              | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. třípilířový DS</li> <li>2. základní penze z DB PAYG pilíře, závislá na předch. výdělcích a délce přispívání, financována z příspěvků zaměstnavatele</li> <li>3. povinný fondový pilíř financovaný z příspěvků zaměstnance</li> <li>4. minimál. penze hrazená ze státního rozpočtu, majetkový test potřeby</li> <li>5. dobrov. fondový pilíř</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. DS s 2 doplňkovými pilíři</li> <li>2. minimální penze ve výši 30 % předchozího příjmu</li> <li>3. DS s méně solidar. prvky než dosavadní, zajišťuje 60 % příjmů ve stáří, výpočet založen na celoživotních výdělcích, bodový systém,</li> <li>4. placení odvodů na penzijní pojištění: 50 % platí zaměstnanec a 50 % zaměstnavatel</li> <li>5. dobrovolné penzijní připojištění poskytuje 10 % penzistova příjmu</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 2-složkový DS</li> <li>2. starobní důchod z DB PAYG pilíře: podle objemu zaplac. příspěvků, s použitím pojistných principů</li> <li>3. placení odvodů na penzijní pojištění: 50 % platí zaměstnanec a 50 % zaměstnavatel</li> <li>4. náhradový poměr 57 – 58 %, neexistence minimální penze</li> <li>5. dobrovolné penzijní připojištění jako dosud</li> <li>6. doplňková státní sociální péče</li> </ol> |
| Způsob financování        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. příspěvky na starobní důchody se platí z celého vyměřovacího základu</li> <li>2. výrazné zvýšení příspěvků zaměstnanců, výrazné snížení příspěvků zaměstnavatelů</li> <li>3. nárůst výdajů státního rozpočtu na garantované minimální penze</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. část výnosů z daní z příjmu vyhrazena na financování minimálních penzí</li> <li>2. penze financovány z příspěvků zaměstnanců i zaměstnavatelů</li> <li>3. plná státní záruka za výplatu penzí</li> </ol>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. odvody na starobní důchody jsou placeny z vyměřovacího základu, neplatí se z částky pod určitou hranicí vyměř. základu ani nad určitou hranicí vyměř. základu</li> <li>2. zdanění penzí</li> </ol>  |
| Fázování reformních kroků | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. nový systém bude spuštěn okamžitě</li> <li>2. povinný jen pro občany starší 40 let</li> </ol>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. zásady nového DS by měly být vypracovány do června 1996 a shrnuty v parlamentním usnesení</li> </ol>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. nový systém může být spuštěn za 1 – 2 roky</li> </ol>   |

Zdroj: Orenstein (2000), upraveno