

Důchodové systémy v západní Evropě¹

Marek LOUŽEK*

Pension Systems in Western Europe

Abstract

The paper is concerned with pension systems in Western Europe. It discusses pension systems in Germany, France, Sweden and the United Kingdom. All these countries are welfare states, but their concrete parameters differ. Although the European Union does not recommend any concrete model of pension system, some tendencies are similar. All countries seek to save money. Most of them strengthen the principle of equivalence.

Keywords: pension system, European Union, social system

JEL Classification: H55, H53, H72

Úvod

Mezinárodní srovnání důchodových systémů nejsou úplně jednoduchá. Protože důchodové systémy ovlivňují národní tradice i místní zvyklosti, najdeme velkou rozmanitost penzijních systémů. Evropská unie nedoporučuje žádný jednotný model důchodového zabezpečení. Evropské země provádějí změny svých penzijních soustav velmi opatrně. Některé tendence jsou však podobné.

Cílem příspěvku je prozkoumat fungování důchodových systémů ve čtyř významných evropských zemích a zamyslet se nad obecnými trendy. Všechny zkoumané země představují státy blahobytu, ale jejich konkrétní parametry se liší. K zemím s bismarckovským důchodovým systémem patří Německo a Francie. Za příklad skandinávského modelu slouží Švédsko. Velká Británie je příkladem spíše liberálnějšího modelu.

* Marek LOUŽEK, Vysoká škola ekonomická v Praze, Národohospodářská fakulta, Katedra hospodářské a sociální politiky, nám. W. Churchilla 4, 130 00 Praha 3, Česká republika; e-mail: louzek@post.cz

¹ Stat' vznikla s podporou grantů GA ČR č. 402/07/0165 a MSM 0021620841. Za cenné připomínky děkuji třem anonymním recenzentům Ekonomického časopisu.

Ve všech zemích OECD pozorujeme sklon k omezení štedrosti důchodového systému, zejména v dlouhém období. Stárnutí populace vyvolává dramatické zvýšení výdajů na důchody. Kdyby se nezměnily parametry, do roku 2040 by se úroveň důchodových výdajů na HDP pohybovala v Itálii 35 %, více než 30 % v Rakousku a Německu, okolo 27 % ve Francii a okolo 18 % ve Švédsku.

Ačkoli tato čísla představují odhady, dávají určitý obrázek o tom, jaké zásadní změny by se musely udělat, aby se veřejné finance vrátily na udržitelnou úroveň. Většina rozvinutých států blahobytu provedla reformy, takže výdaje byly v 90. letech zkráceny. Důsledkem je, že výdaje na důchody zůstávají ve všech zemích EU až do roku 2050 pod hranicí 20 % HDP navzdory dramatickým populačním prognózám (Pollnerová, 2005).

Na přelomu století jsou si evropské země vědomy nutnosti ořezat důchodové výdaje, vcelku bez ohledu na politickou orientaci. Střední volič, který se nachází pravděpodobně někde ve středu politického spektra, neupřednostňuje ani status quo, ani radikální reformu. Status quo by totiž znamenalo dramatické zvýšení příspěvkové sazby a vyšší daně jsou vždy nepopulární.

Radikální privatizace důchodového systému by zase citelně snížily důchody ze státního pilíře, což by neumožnilo udržet důchody alespoň na minimální hladině. Radikální změna systému není ani ekonomicky smysluplná, ani politicky prosaditelná, dokonce i pro tržně orientované strany, protože úplný přechod k fondovému systému vyvolá obrovský tranzitivní dluh či vyšší daně uvalené na ztracenou generaci.

V důchodových systémech jsou jednostranné vládní akce spíše výjimkou než pravidlem (Schludi, 2003). Vlády obvykle do reforem zapojují i sociální partnery – zaměstnavatele a odbory. Předvídatelnost a spolehlivost důchodové politiky je hodnotou sama o sobě. Časté, neočekávané ad hoc změny prosazované křehkou většinou jednoho hlasu mohou být riskantní.

Nejsilnější motivací vládních aktérů k prosazení konsensuálního řešení v důchodové politice je snížit citelné politické náklady spojené s omezením dávek. Tvůrci politik dnes stojí před dilematem – buď udržet relativní úroveň penzí za cenu vyšší příspěvkové sazby, nebo udržet stabilní úroveň příspěvkové sazby za cenu nižších penzí pro budoucí důchodce. Současně se zvyšuje věk pro odchod do důchodu.

Nejefektivnější vládní strategií je pokusit se vytvořit konsensus mezi sociálními partnery, alespoň přizvat k diskusi parlamentní opozici. V kontinentální Evropě stále hrají odbory klíčovou roli jako obhájce zájmů zaměstnanců, zvláště nízkopříjmových. Provádět důchodovou reformu, aniž by si vláda kryla záda jednáním s opozicí nebo odbory, představuje riziko (Krebs a kol., 2007).

Opoziční strany jsou vždy v pokušení hodit odpovědnost za „nespravedlivé“ důchodové škrty na vládní stranu. Rozhodování není jednoduché. Zavazující maastrichtská kritéria mohou uspíšit vládní reformy, avšak pouhý tlak evropských nebo mezinárodních institucí nestačí. Práci si musí odvést všechny národní země samy. Důchodové reformy jsou velkou výzvou.

1. Německo

Německo má nejstarší důchodový systém sociálního pojištění, který zavedl v roce 1889 kancléř Otto von Bismarck. Původní idea fungování německého důchodového zabezpečení bylo fondové pojištění proti invaliditě. Brzy se však přeměnilo v povinný systém důchodového pojištění, který poté, co se jeho kapitálová hodnota znehodnotila, se po druhé světové válce přeměnil do průběžného systému (Börsch-Supan a Schnabel, 1998).

Dnešní podoba základního důchodového systému je založena na principu PAYG (Pay-as-you-go) z roku 1957. První pilíř je průběžně financovaný, na financování systému se podílí zaměstnavatelé a zaměstnanci. Příspěvek 19,5 % je rozdělen mezi zaměstnance a zaměstnavatele, osoby samostatně výdělečně činné (OSVČ) odvádějí příspěvky rovněž. Systém spravují oborové sociální pojišťovny, které jsou řízeny zástupci zaměstnavatelů, zaměstnanců a státu.

Účast v prvním pilíři je povinná pro zaměstnance a určité skupiny OSVČ. Aby občan mohl čerpat důchod ze systému, musí do systému přispívat alespoň pět let (rekordně nízká doba povinné účasti) a dosáhnout důchodového věku 65 let. Lze ovšem využít i předčasný odchod do důchodu. Výše dávek v případě předčasné penze je snížena o 0,3 % za každý měsíc pod standardní dobou odchodu do důchodu.

Základní německý důchodový systém je dávkově definovaný. Důchod vychází z tzv. výdělkových bodů, které se odvíjejí od individuálních výdělků a počtu odpracovaných let (Honekamp, 2007). Pokud manžel či manželka zemře, pak se převádí část důchodových nároků na vdovu/vdovce či žijící děti. Základní průběžný důchodový systém vychází z principu ekvivalence.

Důchodový systém v Německu je mimořádně štědrý (Reil-Held a Börsch-Supan, 2001). Průměrný starobní důchod dlouho vycházel v Německu na 70 % předchozích čistých příjmů, nyní má klesnout na 67 % čistých příjmů (pro srovnání americký čistý náhradový poměr je 53 %). Na agregátní úrovni tvoří podíl veřejných výdajů na penze na HDP v SRN 10,6 %, tedy dvaapůlkrát víc než v USA.

V roce 2001 provedla vláda vedená kancléřem Gerhardem Schröderem důchodovou reformu, která zavedla doplňková důchodová schémata jako druhý pilíř důchodového systému. Občané se jich nemusí účastnit, jsou však daňově

zvýhodněna. Na doplňková schémata přispívá zaměstnanec, zaměstnavatel a stát. Může jít o pravidelnou penzi, důchodový fond, příspěvky do individuálních plánů a spořicí plány bank (Hegelich, 2006).

Účast v podnikových plánech je nepovinná. Asi 90 % firem s více než 5 000 zaměstnanci má vlastní plány. Důchody z nich lze čerpat po dosažení důchodového věku. Schémata musí garantovat alespoň nominální hodnotu zaplacených příspěvků. Občan může využívat státní podporu, nebo daňové zvýhodnění. Doplňková důchodová schémata slouží jako náhrada za postupně se snižující penze ze základního povinného pilíře.

Takzvaná *Riesterova reforma*, pojmenovaná podle tehdejšího ministra práce Waltera Riesterera, rozšířila druhý a třetí pilíř a omezila význam prvního pilíře důchodového zabezpečení (Lamping a Rüb, 2006). Důchodová reforma z roku 2001 nezměnila systém, přesto představovala určitý posun, protože mírně posílila význam zaměstnaneckých a soukromých penzijních plánů, které dosud hrály okrajovou roli.

Třetí pilíř německého důchodového systému je nepovinné dobrovolné pojištění či spoření. Ve spolkové republice je rozšířený model zabezpečení ve stáří spojený s životním pojištěním. Produkty fungují jako soukromě příspěvkově definované penzijní plány. Podnikové a soukromé příspěvkové plány se těší daňovým a jiným výhodám. Důchody z podnikových plánů nepodléhají zdanění (Reil-Held a Börsch-Supan, 2001).

V roce 2001 asi dvě třetiny německých občanů mezi 30 – 60 lety prohlásilo, že si soukromě přispívají na penzi. Nicméně důchodový příjem z těchto úspor nedosáhne v průměru ani 5 % příjmu nastupujících důchodců. V roce 2005 téměř 27 % Němců přiznalo, že se přibližně účastní podnikových důchodových schémat. Důchodová reforma z roku 2001 proto nevedla k citelnému posílení třetího pilíře.

Zatímco do roku 2001 bylo podnikové zaopatření převážně dobrovolnou činností zaměstnavatele, od roku 2002 mají zaměstnanci právo požadovat podnikový důchodový plán. Přesto se účast na podnikových ani soukromých schématech masově nezvýšila; 90 % lidí s vyššími příjmy se účastnilo soukromých důchodových plánů, zatímco pouze 20 % lidí s nízkými příjmy si připlácelo na třetí pilíř důchodového zabezpečení.

Německý důchodový systém je symbolem štedrosti sociálního státu (Sinn, 2000). Německo stojí před dilematem. Na jedné straně stojí domácí a evropské politické tlaky na udržení sociálního státu, na druhé straně tvrdá mezinárodní konkurence. Stát blahobytu se stal základem německého sociálně tržního modelu. Vytváří však rovněž morální hazard a vede k omezení pracovních příležitostí.

Německá ekonomika, ani demografický vývoj už nejsou dost silné na to, aby dosavadní náhradové poměry udržely. Německý důchodový systém je učebnicovou ukázkou negativních účinků systému na pracovní participaci a nabídku práce ve starším věku (Börsch-Supan a Schnabel, 1998). Důchodová reforma z roku 2001 byla důležitou parametrickou změnou, která pomůže bilanci do roku 2030 vyrovnat.

2. Velká Británie

Velká Británie je jednou z mála zemí v Evropě, která nečelí vážné důchodové krizi. Státní penze (z hlediska náhradového poměru průměrný důchod/mzda) patří k nejnižším v Evropě. Velká Británie má dlouholetý a stabilní fondový penzijní sektor, její populace nestárne tak rychle jako jinde v Evropě a vlády podnikly opatření k odvrácení důchodové krize.

Za posledních třicet let udělaly vlády dvě hlavní změny. Jednak omezily náklady zajištění ve stáří pro stát tím, že omezily dávky ze státních schémat, jednak více zapojily do hry soukromý sektor. Konzervativní vlády zavedly doplňková důchodová schémata spolu s *contracting out* (vyvázáním se ze státního systému), labouristické vlády zavedly omezení na strukturu podílnických kapitálových schémat, které pomohly najít úspory z rozsahu a nižší poplatky (Miles a Iben, 2000).

Důchodový systém ve Velké Británii je poměrně komplikovaný. Systém je vícepilířový a velmi složitý. V obecné rovině zahrnuje paletu produktů – státní, podnikové nebo soukromé, dávkové či příspěvkově definované, různě odpovědné strany (stát, zaměstnavatel) apod. Systém je složitý i pro samotné Brity, kteří se v něm neorientují, neznají své možnosti a nerozlišují mezi jednotlivými složkami.

Důchodový systém ve Velké Británii nabízí především všem jednotnou rovnou dávku s univerzálním pokrytím – tzv. základní státní důchod (*Basic State Pension*). Základní důchod je doplněn řadou testovaných dávek. Zaměstnané osoby mají základní zabezpečení rozšířeno o složku důchodu vázanou na věk – druhý státní důchod, dříve SERPS (*State Earnings Related Pension Scheme*). Další pilíře obsahují podnikové i osobní důchodové plány (Blake, 2003).

V prvním pilíři jsou: základní státní důchod, druhý státní důchod a testované dávky. Ve druhém pilíři jsou: příspěvkově definované podnikové důchody, dávkově definované podnikové důchody, osobní důchod nebo kolektivně vyjednané individuální plány a kapitálové (podílnické) důchody. Třetí pilíř představují doplňkové dobrovolné příspěvky k podnikovým plánům a samostatné oddělené příspěvkově definované důchodové účty.

Do prvního pilíře, který je veřejný a průběžně financovaný, přispívají zaměstnanci i osoby samostatně výdělečně činné. Pojistné činí u zaměstnance 10 % a u zaměstnavatele 11,9 %. Vedle základního státního důchodu existuje odstupňovaný

starobní důchod založený na výdělcích od roku 1978. V minulém desetiletí činil poměr průměrný státní důchod/mzda 25 %, dnes klesá až na 20 %. Důchody v Británii podléhají zdanění, navýšení důchodu na závislé děti zdaněno není. Jsou valorizovány podle cen.

Druhý pilíř nabízí podniková schémata, sjednané osobní důchodové pojištění a nově i kapitálové (podílnické) pojištění. Neexistuje žádný formální závazek účastnit se druhého pilíře. Druhého pilíře se účastní až polovina obyvatel v aktivním věku. Nárok na důchod vzniká v 65 letech. Důchody z druhého pilíře mohou být jak příspěvkově, tak dávkově definované. Zaměstnanci se mohou účastit na některém ze schémat z druhého pilíře vyvázat z druhého státního důchodu (Attanasio a Rohwedder, 2003).

Individuální plány, jimiž se lze vyvázat, jsou příspěvkově definované. Zaměstnanec, který se vyváže z druhého státního důchodu, platí stejnou příspěvkovou sazbu jako pracovník, který se nevyvázal. Ale liší se dispozice těmito fondy. S *contracting out* se část důchodových příspěvků pracovníků převede na jeho individuální důchodový účet a jeho budoucí důchod z prvního pilíře se sníží.

Dnes činí podíl občanů, kteří využívají *contracting out*, asi 61 %. Britská vláda slouží jako zúčtovací centrum jak pro příspěvky odváděné do prvního, tak příspěvky vyváděné do druhého pilíře. Každý pracovník, který se účastní druhého pilíře v podnikovém schématu, má účet u svého zaměstnavatele a společnosti, která přebírá příspěvky odváděného do druhého pilíře, zpravidla penzijního fondu či pojišťovací společnosti (Blake a Turner, 2007).

Lidé, kteří se účastní druhého pilíře a chtějí čerpat dávky, musí si o jejich vyplacení zažádat mezi 60 – 75 lety. Důchodové dávky nakoupené u pojišťovací společnosti a individuální účty se valorizují (až 5 % ročně). Pokud je jedinec ženatý či vdaná a partner zemře, musí společnost vyplácet vdovci či vdově polovinu dávek, které čerpal zemřelý manžel či manželka.

Trh s pojistnými produkty se dynamicky vyvíjí. V roce 2004 dvě velké britské pojišťovací společnosti poslaly stovkám tisíc klientů dopisy, kde jim sdělily, že dávky budou nízké, a poradily jim, aby přestali vyvádět důchodové příspěvky a vrátili se do státního systému sociálního pojištění. Půl milionu lidí skutečně poslechlo a vrátilo se do prvního pilíře, kde mohou čerpat druhý státní důchod.

Výhodnost či nevýhodnost vyvádění prostředků ze státního pilíře do soukromého či podnikového pilíře závisí na situaci na finančních trzích. Když ceny na kapitálovém trhu rostou, *contracting out* se stává atraktivní, zatímco když ceny akcií klesají, klienti se děsí znehodnocení úspor a pokorně se vrací do státního systému. Když se špatná situace na trzích prodlouží, roste politický tlak na to, aby se klientům dovolilo vrátit se k sociálnímu pojištění, ačkoli jinak by jim to nebylo umožněno (Adami a Gough, 2008).

Přání vyvážit se do druhého pilíře, nebo zůstat věrný sociálnímu pojištění, závisí na příjmech, ale rovněž na pohlaví. Z těch, kdo zůstávají věrni sociálnímu pojištění, je 65 % žen a 70 % lidí s nižším příjmem. Mezi lidmi ve věku 45 – 54 let 93 % mužů volí individuální vyvážení se ze sociálního pojištění, zatímco jen 32 % žen volí tuto možnost. Tento rozdíl lze vysvětlit delší očekávanou délkou života žen, ale rovněž větší averzí k riziku mezi ženami než mezi muži.

Nedostatek finančního vzdělání u řady lidí vytváří prostor pro zneužití systému penzijními fondy a pojišťovacími společnostmi, které lákají klienty, aby si vybrali účet u jejich společnosti. Účty u soukromých penzijních fondů jsou dražší než povinné individuální účty. Klientům jsou „přeprodávány“ produkty, které jsou pro ně buď nevhodné, nebo příliš drahé.

Výdaje státu na důchody v Británii nehrají takovou roli jako v jiných zemích, protože jednotné základní dávky spolu s druhým státním důchodem představují jen malý podíl na zajištění ve stáří.

Naopak, ve fondech a obdobných formách mají občané značné množství prostředků určené na důchody. Štědrost státního důchodového systému se v průběhu doby snižuje, byť druhý státní důchod je výhodnější hlavně pro nízkopříjmové skupiny.

Pro důchodce s nižšími celoživotními příjmy budou náhradové poměry průměrný důchod/mzda vyšší vzhledem k přerozdělování uvnitř systému. Budoucí náhradové poměry budou u nich přinejmenším stejně vysoké jako dnes (Disney a Emmerson, 2005). Zavedení druhé státní penze a základní garantovaná dávka je výhodná především pro nízkopříjmové skupiny. Naopak, náhradové poměry pro Brity s průměrným a vyšším příjmem se sníží.

3. Švédsko

V roce 1998 Švédsko schválilo legislativu, která změnila veřejný důchodový systém směrem k fiktivnímu příspěvkově definovanému systému, který je financován na základě průběžného systému. Byl zaveden druhý pilíř povinného spoření do fondů. Důchodová reforma zásadně změnila vyplácení veřejných důchodových dávek. V novém systému jsou dávky úzce vázány na zaplacené příspěvky a celoživotní příjmy každého jedince.

Důchodový systém ve Švédsku měl dlouho jen dva pilíře, resp. tři pilíře: veřejný národní důchodový systém, který pokrýval všechny občany, a zaměstnavatelský důchodový systém, který vycházel z kolektivního vyjednávání mezi podniky a odbory. Třetím pilířem bylo soukromé pojištění či spoření. Veřejné penze jsou dominantním zdrojem příjmu, vytvářejí přibližně tři čtvrtiny příjmu penzistů (Sundén, 2006).

Nový systém veřejného důchodového systému má dvě složky: NDC (*notional defined contribution*) a FDC (*financially defined contribution*). Pojištěnec platí 16 % do NDC systému a 2,5 % do povinného fondového FDC systému, který slouží jako druhý pilíř. Celková výše příspěvků do systému je 18,5 % hrubé mzdy. Polovinu platí zaměstnanec a polovinu zaměstnavatel. Na příspěvky zaměstnanců existuje strop (1,5-násobek průměrné mzdy), zaměstnavatelé platí příspěvky ze všech příjmů.

V rámci NDC byly vytvořeny individuální účty, jejichž hodnota představuje budoucí nárok. Příjmy se evidují od roku 1960. Účty jsou však fiktivní, neboť financují důchody stávajících penzistů. Fungují tedy stále na principu PAYG. Výše penze je pak vypočtena jako poměr zůstatku na účtu a očekávané doby dožití, která je zprůměrovaná stejně pro muže a ženy.

V systému NDC je důchodový věk pružný, dávky mohou být získány od 61 let. Nový systém motivuje lidi pracovat, protože váže budoucí dávky na celoživotní příjmy a tím i příspěvky. Až do stropu jsou dodatečné příjmy zdrojem vyšších budoucích důchodových dávek. Přizpůsobení dávek v reakci na průměrný věk dožití znamená, že pracovníci musí posunovat svůj věk odchodu do penze, chtějí-li dosáhnout stejného poměru důchod/mzda jako jejich rodiče (Lindbom a Green-Petersen, 2006).

Důležitým cílem veřejného důchodového systému ve Švédsku vždy bylo dosáhnout dobrého zajištění ve stáří pro všechny občany. Nový důchodový systém proto přináší základní garantovanou dávku, která zajišťuje minimální životní úroveň v důchodu pro jednotlivce s žádným nebo nízkým příjmem. Tato garantovaná dávka se testuje příjmy žadatele a nahrazuje penze z NDC schématu.

Minimální dávka je financována z obecných daňových příjmů státu a je oddělená od NDC schématu, který je závislý na příjmech. Dávka se platí od 65 let a představuje přibližně 35 % průměrné mzdy pracovníků s modrými límečky. Garantovaná dávka se valorizuje podle cen, a nikoli mezd jako u NDC systému. Proto ji bude pobírat stále menší podíl důchodců. Dnes asi 30 % důchodců pobírají důchod z tohoto systému garantovaného příjmu, často ženy s nízkou kvalifikací.

Druhý pilíř švédského důchodového systému dnes tvoří povinné spoření do fondů (FDC). Prémiová penze vytváří relativně malý podíl. Z celkových příspěvků na důchodové pojištění ve výši 18,5 % jde na povinné spoření do fondů na individuální účty pouze 2,5 %. Nová vládní agentura pro prémiovou penzi systém spravuje a funguje jako zúčtovací centrum. Příspěvky vybírá zaměstnavatel a posílá národnímu daňovému úřadu.

Jakmile jsou určena individuální důchodová práva, účastníci si mohou vybrat, do jakých fondů investovat. Lidé si mohou vybrat mezi privátními fondy, kterým dávají do správy individuální úspory. Volbu penzijního fondu lze kdykoli změnit.

Příspěvky účastníků jsou investovány premiíovou penzijní agenturou ve velkých sumách. Fondy znají jen celkové investované sumy a neví, kdo jsou individuální investoři (Horgren, 2001).

V roce 2000, kdy se systém FDC spouštěl, fungovalo přibližně 460 fondů. Dnes se jich účastní v systému asi 700. Většina (asi 70 %) fondů jsou akciové fondy, zhruba polovina fondů investuje do zahraničních akcií. Každý účastník premiíové penze si může vybrat pět premiíových fondů. Původně byli lidé aktivní a vytvářeli si portfolio sami, dnes jen asi pětina klientů skutečně tvoří portfolio. Ostatní investují do zbytkového fondu.

Nový švédský důchodový systém byl zaváděn postupně. Lidé narození od roku 1954 budou pobírat penzi úplně podle nového systému. Starší pobírají penzi kombinovanou podle nového systému a podle původního systému. Teprve v roce 2040 pojede celý systém podle nových pravidel. Ještě v roce 2015, kdy se dostanou do penze poválečné generace narozené z *baby boomu*, budou dávky vypláceny stále podle starého systému.

Důchodový systém počítá s pojistně technickou úrokovou mírou ve výši 1,6 %. Fondový systém, který funguje od roku 2000, je však dosti nákladný a pro 90 % klientů přinesl záporné výnosy (Pollnerová, 2005). Pokles na burze cenných papírů znamenal pro většinu účastníků ztrátu výnosů od zavedení fondového systému. Hodnota vybraného portfolia poklesla za tři roky fungování systému o 40 % a hodnota předurčeného fondu o 30 %. Současná finanční krize tuto nepříjemnost ještě prohloubí.

Předreformní systém nebyl spravedlivý. Spojení mezi příspěvky a dávkami bylo slabé. Příspěvky byly placeny ze všech příjmů od 16 let až do důchodu, zatímco dávky vycházely z patnácti let s nejvyššími příjmy. Docházelo tak k přerozdělení od zaměstnanců s dlouhou kariérou a vyrovnaným příjmem (obvykle lidé s nižšími příjmy) k lidem s krátkou kariérou a výrazným růstem příjmů na konci kariéry (lidé s vyššími příjmy).

Nový systém vytváří úzké spojení mezi zaplacenými příspěvky a důchodovými dávkami, a to nejen v systému FDC, ale i NDC. Nový švédský systém tedy posiluje princip ekvivalence na úkor principu solidarity. Princip solidarity je však v systému zachován, protože občan má nárok na garantovanou dávku. Ta je vyplácena nikoli ze systému NDC, nýbrž z kapitoly sociálních dávek.

Systémy NDC a FDC předpokládají, že rozhodnutí jednotlivce o práci či důchodu předurčí výši individuální renty. Jednotlivci mohou diverzifikovat svá důchodová portfolia investováním svých prostředků na kapitálovém trhu. Nový systém posouvá riziko a odpovědnost na občana. Rozsah, v jakém systém vytvoří solidní penze, závisí na schopnostech účastníka činit racionální investiční rozhodnutí.

Protože prémiová penze založená na FDC má v systému jen menší váhu, švédské důchody nejsou tolik závislé na kolísání kapitálového trhu. Navzdory záměrům velký počet fondů, které se předhánějí v reklamních kampaních, má na občany spíše odrazující efekt. Pro řadu účastníků bude zbytkový fond představovat lepší alternativu než aktivní investiční strategie, zatím má zbytkový fond lepší výkony než průměr trhu.

Zúčtovací centrum se zatím ukázalo být úspěšné ve snižování nákladů na systém FDC. Administrativní náklady pro agenturu pro prémiové důchody činí jen 0,3 % aktiv. Řízení aktiv spojené s velkými objemy prostředků vytváří úspory z rozsahu. Většina soukromých fondů v systému je dražší než zbytkový fond a fondy řízené institucionálními investory. Marketingové náklady systému FDC sniží v budoucnu vyplácené penze o jednu desetinu (Engström a Westenberg, 2003).

Protože dávky nejsou definovány a závisejí na příspěvcích, nyní nelze přesně předvídat očekávané poměry průměrný důchod/mzda. Přesto představa, že nastupující švédští důchodci se budou těšit vyšším relativním důchodům než jejich rodiče, by nebyla realistická. Celkové náhradové poměry průměrný důchod/mzda budou pro nastávající důchodce nižší než dříve. Je tomu proto, že počet důchodců se zvyšuje a průměrná délka života rovněž.

Výhodou nového švédského systému je, že klade větší odpovědnost na jednotlivce při přípravě na důchod. Nejde však o plnou privatizaci, nýbrž částečnou, a to poměrně skromnou privatizaci. Systém není dokonalý, orientace na příspěvky nedokáže předpovědět budoucí důchodové dávky. Ačkoli systém byl vytvořen jako finančně stabilní, neřeší problémy spojené se stárnutím obyvatelstva. K tomu slouží rezervní důchodový fond.

4. Francie

Francie patří k zemím s bismarckovským modelem důchodového zabezpečení. Francouzský model vychází z průběžného financování, kdy do systému platí příspěvky jak zaměstnanci, tak zaměstnavatelé a důchodové dávky se odvíjí od výše příjmů. Soustava povinného sociálního pojištění vznikla ve Francii už v roce 1945. Tehdy zahrnovalo pojištění zdravotní, důchodové a pojištění pomoci rodinám s dětmi.

Sociální pojištění dnes pokrývá asi čtyři pětiny obyvatel – všechny zaměstnance i důchodce. Ostatní lidé mohou být jednak osoby bez platu (umělci, obchodníci, svobodná povolání, zemědělci), osoby se speciálním platem (zejména ve veřejné správě) a osoby s platem v soukromém sektoru. Vyplácení dávek a vybírání příspěvků organizuje ve Francii ústřední organizace sociálního zabezpečení.

Dnes žije ve Francii asi šedesát milionů lidí, z toho polovina v aktivním věku (12 % ekonomicky aktivních jsou nezaměstnaní). V zemi žije asi dvanáct milionů důchodců. V roce 2000 důchody tvořily asi 12,1 % HDP, v roce 2030 se očekává 15 % HDP. Velká většina prostředků na důchodové dávky je vynakládána v rámci státního PAYG, ve Francii je tento trend ještě silnější než v EU.

První pilíř francouzského důchodového systému je průběžně financovaný, důchody závisí na výdělcích. Spadá do něj většina zaměstnanců, studenti i lidé pobírající sociální dávky. Kromě stáří a vdovství/vdovectví pokrývá i nemoci, mateřství, invaliditu, smrt, úrazy a nemoci z povolání. Garantuje občanům základní minimální příjem. Standardní důchod se jinak odvíjí od příjmů (Witzenblum a Henin, 2005).

Příspěvky na sociální zabezpečení (odchod do penze a smrt) platí zaměstnanec ve výši 6,55 % a zaměstnavatel 9,8 %. Příspěvky jsou odečitatelné z daní. Existuje i povinný příspěvek pro zaměstnance – *general social contribution* – zaměstnanec přispívá 5,1 %. Ve Francii neexistuje povinný věk pro odchod do důchodu, odchází se mezi 60 – 65 lety. Při splnění povinné doby pojištění 42,5 let lze odejít do důchodu už od šedesáti let.

Nesplňuje-li občan minimální dobu pojištění, důchod se krátí. Když naopak občan dobu pojištění překročí, připsaná dávka se už nijak nezvyšuje. Francouzské státní důchody se odvíjí od příjmů zaměstnance za nejlepších 25 let. Čistý náhradový poměr (důchod/mzda) dnes dosahuje v soukromém sektoru okolo 79 %. Do roku 2030 se očekává pokles na 67 % a v roce 2050 až na 57 %. Penze se valorizují podle cen, a nikoli podle mezd.

Druhý pilíř francouzského důchodového systému tvoří dobrovolná schémata založená na příspěvkově definovaných účtech (NDC). Dále existují zvláštní schémata pro zemědělce a OSVČ. Povinné doplňkové programy se liší podle povolání: AGIRC pro bílé límečky a ARRCO pro modré límečky. Příspěvky do ARRCO jsou stanoveny na 6 %, kde tři pětiny platí zaměstnavatel a dvě pětiny zaměstnanec (Schludi, 2003).

Třetí pilíř francouzského důchodového systému představují dobrovolná penzijní připojištění francouzských občanů. Ve Francii existují stovky schémat. Banky, pojišťovny a penzijní fondy přicházejí s vlastními komerčními produkty. Zatímco v prvním pilíři se vyplácí asi 65 % důchodových dávek, ve druhém pilíři 5 % důchodových dávek a ve třetím pilíři 30 % důchodových dávek.

Francouzský systém potvrzuje, že štedřejší veřejné důchodové programy „vytlačují“ soukromé úspory (Disney, 2000). To není překvapivé, protože veřejné důchodové programy financované daněmi snižují čistý příjem občanů po zdanění a tím omezují soukromé agregátní úspory. Účinek veřejných penzí na soukromé úspory se pravděpodobně ještě posiluje, když se nárok na důchod odvozuje od příjmu nebo majetku.

5. Diskuse

V posledním období vidíme v evropských důchodových systémech posun k posílení principu ekvivalence. Všechny země podporují rozvoj druhého a třetího pilíře důchodového zabezpečení, protože důchody z prvního státního pilíře vzhledem k demografické situaci budoucím důchodcům stačit nebudou. Druhý a třetí pilíř akcentují princip soukromého vlastnictví prostředků, zdůrazňují individualizaci příspěvků a posilují vlastní odpovědnost za situaci občana v důchodovém věku.

Omezení závislosti občanů na státu, která v minulosti stále byla a ještě dnes je nadměrná, je žádoucí. Role státu se oproti minulým desetiletím změnila a je jí třeba přesněji definovat. Je třeba vytvořit podmínky pro to, aby lidé vlastními silami a přičiněním řešili své sociální problémy, situace a události. Na druhé straně stát má zasahovat tam, kde občan vlastními silami, ani silami rodiny nestačí.

Většina zemí OECD již delší dobu má dvoupilířový důchodový systém, který se skládá ze státního systému PAYG a soukromých, dobrovolných penzijních plánů. Soukromé penzijní fondy mají ve většině zemí OECD dlouhou tradici, ale na striktně dobrovolné bázi. Doporučení Světové banky v podobě třípilířového systému jsou sporná. Modelem zůstává kombinace státního důchodu a soukromého spoření.

Myšlenka, že lidé by měli svá důchodová portfolia diverzifikovat, aby se nespolehali jen na státní pilíř, je správná. Nelze však souhlasit s názorem, aby spoření do penzijních fondů bylo povinné. V míře, v jaké je zajištění ve stáří veřejným zájmem, jej má garantovat stát. V míře, v jaké je soukromým zájmem, musí se o něj postarat každý jedinec. Povinné příspěvky do soukromých penzijních fondů jsou však filozoficky nekonzistentní.

V současnosti je populární přechod k fiktivním virtuálním účtům NDC. Ačkoli tento princip vede k výraznému posílení principu ekvivalence, základní problém deficitu není schopen řešit. Švédsko demografický problém bude řešit pomocí nárazníkového fondu. Ne všechny země jsou však tak bohaté, aby mohly státní důchodový systém dotovat z jiných rozpočtových příjmů.

Německo neprovedlo posun k NDC, ale důležité kroky v tomto směru byly učiněny. Důchodová reforma z roku 2001 nezměnila systém, přesto představovala určitý posun, protože posílila význam zaměstnaneckých a soukromých penzijních plánů, které dosud hrály okrajovou roli. Německo je poměrně bohaté a nemá chuť úplně zrušit princip zásluhovosti v průběžném systému a vyplácet ze státního pilíře jen minimální důchod.

Velká Británie se v mezinárodním srovnání vymyká nízkými státními důchody a větší rolí zaměstnaneckých a osobních důchodových plánů. Přes určitou

nepřehlednost je její model logický, protože ze státního pilíře vyplácí základní státní důchod. Zaměstnané osoby mají základní zabezpečení rozšířeno o složku důchodu vázanou na věk – druhý státní důchod. Další pilíře obsahují podnikové i osobní důchodové plány.

Švédský model s fiktivními účty, který více váže vyplácené penze na zaplacené příspěvky, je spíše kosmetickou změnou. Ačkoli je tato změna krokem k větší adresnosti, je otázkou, proč by si lidé měli platit příspěvky do PAYG, a ne rovnou do soukromých fondů. PAYG měl by měl zajišťovat solidaritu, dobrovolné spoření naopak zohledňovat příjmy a výkonnost poplatníka.

Zatímco některé země sázejí na povinné spoření (Slovensko, Maďarsko, Polsko, Švédsko), jiné země nechávají spoření na důchodové účty na individuálním rozhodnutí (Británie, Německo, Francie, ČR). Správnější je druhý přístup, protože investice do soukromých penzijních fondů by měly zůstat dobrovolnou záležitostí. Státní důchodový systém má plnit roli záchranné sociální sítě a zajišťovat spíše rovný důchod.

Člověk se může zajistit na stáří třemi způsoby. Za první, může odložit současnou spotřebu a vytvářet soukromé úspory. Za druhé, člověk se může zajistit na stáří tím, že zplodí a vychová odpovědné děti. Když jsou děti mladé, rodiče jim zajišťují jídlo, ošacení a vzdělání. Když děti vyrostou, vracejí rodičům dary v podobě peněžních či materiálních transferů. Za třetí, člověk se účastní programu sociálního pojištění.

Je chybné, když se debata o zajištění ve stáří neustále soustřeďuje pouze na poslední část. Ta by neměla být ve svobodné společnosti dominantním, a už vůbec ne jediným zdrojem zajištění ve stáří. Státní penze budou v příštích desetiletích klesat ve všech zemích, které zaznamenávají nepříznivý demografický vývoj. Tento poznatek je platný bez ohledu na typ důchodové reformy, kterou země projde.

Transformačním procesem v první polovině 90. let byl i v České republice vytvořen důchodový systém založený na dvou pilířích: povinném systému důchodového pojištění, v němž je uplatňován princip sociální solidarity a jehož financování je průběžné, a dobrovolném penzijním připojištění se státním příspěvkem, který je koncipován jako individuální spoření a je založen na kapitálovém financování.

Důchodová reforma na Slovensku, podobně jako v Maďarsku a Polsku, byla poměrně radikální (Loužek, 2008). Nejen důchody na individuálních účtech, ale i důchody v průběžném systému jsou závislé na příspěvcích do systému. Přechází se od uplatňování neopodstatněně vysoké míry solidarity ke zvýraznění zásluhovosti a posílení individuální odpovědnosti za situaci po odchodu do důchodu.

Ačkoli hlavním cílem slovenské (ale i maďarské a polské) důchodové reformy bylo zajistit dlouhodobou finanční udržitelnost důchodového systému, problémem jsou vzniklé deficity během přechodného období. Vyvedení části sociálního pojištění do soukromých penzijních fondů nebylo zadarmo. Česká republika naproti tomu zvolila skromnější přístup k důchodové reformě, který minimalizuje rozpočtové náklady během delšího časového období.

Mnoho autorů volá po privatizaci důchodového systému. Je třeba se rozhodnout, zda bychom jej měli privatizovat úplně, anebo částečně. Úplná privatizace, která by znamenala ztrátu jakéhokoli životního minima garantovaného státem, je stěžejí představitelná. Není pravděpodobné, že ve střední Evropě či jinde na Západě by byli lidé ochotni provést tak radikální změnu v uvažování. Proto se nabízí postupná privatizace.

Provádět důchodovou revoluci je možné jen při změně sociálně-politických faktorů, které penzijní systém ovlivňují. Protože nepředpokládáme tak razantní posun v preferencích většiny obyvatel západní ale i střední a východní Evropy, nabízíme pozvolnou, nikoli radikální proměnu důchodového systému. Takový návrh je nejen ekonomicky smysluplný, ale i politicky průchodnější.

Lámat hůl nad průběžným systémem je předčasné (Loužek, 2008). Průběžné systémy jsou citlivé na změny parametrů – poměr důchod/mzda, sazba důchodového pojištění a věk pro odchod do důchodu. Kombinací změn parametrů průběžného systému lze vyrovnat i nejzoufalejší případy. Evropské země by měly využít unikátní příležitosti, zvyšovat věk pro odchod do důchodu a v horizontu desetiletí postupně stlačovat poměr státní důchod/mzda.

Závěr

Ačkoli v evropských důchodových systémech dochází k posílení principu ekvivalence, princip solidarity není zcela opuštěn. Státní důchody fungují stále na přerozdělování peněz od bohatších k chudším, byť míra přerozdělování se v posledních letech o něco snížila. Zajištění ve stáří se stává více soukromým zájmem, než tomu bylo v minulosti. Státní penze plní spíše roli sociální záchrané sítě.

Zatímco některé země sázejí na povinné spoření (Slovensko, Maďarsko, Polsko, Švédsko), jiné země nechávají spoření na důchodové účty na individuálním rozhodnutí (Británie, Německo, Francie, ČR). Investice do soukromých penzijních fondů by měly zůstat dobrovolnou záležitostí. Princip ekvivalence naplní soukromé spoření, princip solidarity platí ve státním systému.

Provádět důchodovou revoluci je možné jen při změně sociálně-politických faktorů, které penzijní systém ovlivňují. Protože nepředpokládáme razantní posun

v preferencích většiny obyvatel západní ale i střední a východní Evropy, nabízí se jako alternativa pozvolná, nikoli radikální proměna důchodového systému. Evropské země by měly zvyšovat věk pro odchod do důchodu a v horizontu desetiletí postupně stlačovat poměr státní důchod/mzda.

Literatura

- ADAMI, R. – GOUGH, O. (2008): Pension Reforms and Saving for Retirement. Comparing the United Kingdom and Italy. *Policy Studies*, 29, č. 2, s. 119 – 135.
- ATTANASIO, O. – ROHWEDDER, S. (2003): Pension Wealth and Household Saving. Evidence from Pension Reforms in the U.K. *American Economic Review*, 93, s. 1499 – 1521.
- BLAKE, D. – TURNER, J. (2007): Individual Accounts for Social Security Reforms. Lessons from the United Kingdom. *Benefits Quarterly*, 23, č. 3, s. 56 – 62.
- BLAKE, D. (2003): The UK Pension System. Key Issues: Pensions. *An International Journal*, 8, č. 4, s. 330 – 375.
- BENARTZI, S. – THALER, R. (2001): Naive Diversification Strategies in Defined Contribution Plans. *American Economic Review*, 91, č. 1, s. 79 – 99.
- BÖRSCH-SUPAN, A. – SCHNABEL, R. (1998): Social Security and Declining Labor-Force Participation in Germany. *American Economic Review*, 88, č. 2, s. 173 – 179.
- DISNEY, R. – EMMERSON, C. (2005): Public Pension Reform in the United Kingdom. What Effect on the Financial Well-Being of Current and Future Pensioners. *Fiscal Studies*, 26, č. 1, s. 55 – 82.
- DISNEY, R. (2000): Declining Public Pensions in an Era of Demographic Ageing. Will Private Provision Fill the Gap? *European Economic Review*, 44, č. 4 – 6, s. 957 – 973.
- ENGSTRÖM, S. – WESTENBERG, A. (2003): Which Individuals Make Active Investment Decisions in the New Swedish Pension System? *Journal of Pension Economics & Finance*, 2, č. 3, s. 225 – 245.
- FENGE, R. – WERDING, M. (2004): Ageing and Tax Implied in Public Pension Schemes. Simulation for Selected OECD Countries. *Fiscal Studies*, 25, č. 2, s. 159 – 201.
- HEGELICH, S. (2006): Moving from “Defined Benefit” to “Undefined”. The Interests in the Enhancement of Supplementary Provision for Old Age in Germany. *German Policy Studies*, 3, č. 3, s. 535 – 586.
- HONEKAMP, I. (2007): PAYG in an Ageing Society. The Case of Sweden versus Germany. *Pensions. An International Journal*, 12, č. 3, s. 138 – 154.
- HORNGREN, L. (2001): Pension Reform: The Swedish Case. *Journal of Pension Management*, 7, č. 2, s. 131 – 139.
- KREBS, V. a kol. (2007): Sociální politika. Praha: ASPI.
- LAMPING, W. – RÜB, F. W. (2006): Experimental Law-Making and the Politics of German Pension. *German Policy Studies*, 3, č. 3, s. 446 – 492.
- LINDBOM, A. – GREEN-PEDERSEN, Ch. (2006): Politics within Paths. Trajectories of Danish and Swedish Earnings-Related Pensions. *Journal of European Social Policy*, 16, č. 3, s. 245 – 258.
- LOUŽEK, M. (2008): Pension System Reform in Central and Eastern Europe. *Post-Communist Economies*, 20, č. 1, s. 119 – 131.
- LOUŽEK, M. (2008): Je stárnutí populace tragédií? *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 56, č. 6, s. 565 – 581.
- MILES, D. – IBEN, A. (2000): The Reform of Pension Systems. Winners and Losers across Generations in the United Kingdom and Germany. *Economica*, 67, č. 266, s. 203 – 229.
- POLLNEROVÁ, Š. (2005): Srovnávací analýza systémů NDC. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.

-
- REIL-HELD, A. – BÖRSCH-SUPAN, A. (2001): How Much Is Transfer and How Much Is Insurance in a Pay-as-you-go System? The German Case. *Scandinavian Journal of Economics*, 103, č. 3, s. 505 – 524.
- SCHLUDI, M. (2003): Politics of Pension Reform. The French Case in a Comparative Perspective. *French Politics*, 1, č. 2, s. 199 – 224.
- SINN, H.-W. (2000): The Threat to the German Welfare State. *Atlantic Economic Journal*, 28, č. 3, s. 279 – 295.
- SUNDÉN, A. (2006): The Swedish Experience with Pension Reform. *Oxford Review of Economic Policy*, 22, č. 1, s. 133 – 148.
- WEITZENBLUM, T. – HENIN, P. Y. (2005): Welfare Effects of Alternative Pensions Reforms. Assessing the Transition Costs for French Socio-Occupational Groups. *Journal of Pension Economics & Finance*, 4, č. 3, s. 249 – 272.