

V rámci „Sociálneho diskusného fóra“ pripravila Friedrich Ebert Stiftung v spolupráci s International Labour Office, Central and Eastern European Team, Budapešť, štúdie:

DÔCHODKOVÁ REFORMA V MAĎARSKU A POĽSKU: PREHĽAD A POROVNANIE

Elaine Fultz

MEDZI ŠTÁTNYM A TRHOVÝM SYSTÉMOM: POROVNANIE ČESKEJ A SLOVINSKEJ DÔCHODKOVEJ REFORMY

Katharina Müller



Dôchodková reforma v strednej a východnej Európe

Medzinárodná organizácia práce, regionálna kancelária pre strednú a východnú Európu v Budapešti (ILO-CEET, Budapešť) organizuje spoločne s Nadáciou Fridricha Eberta, zastúpenie v SR, dňa 26. marca 2003 odborný seminár "Reforma dôchodkového systému na Slovensku: Čo očakávame a čo nás čaká?". Hlavným hosťom semináru bude pani Elaine Fultz, starší špecialista MOP pre sociálne zabezpečenie, ktorá v prvej časti svojho vystúpenia prednesie skúsenosti a poznatky z budovania a prvých rokov existencie kapitalizačných pilierov v rámci dôchodkových systémov v Poľsku a Maďarsku. V ďalšej časti sa bude zaoberať reformami dôchodkových systémov v Českej republike a Slovinsku, realizovanými parametrickými zmenami v existujúcich priebežne finančných systémoch dôchodkového zabezpečenia, ktoré prijali ako vlastnú cestu, odlišnú od kapitalizácie príspevkov.

ILO-CEET, Budapešť financovala v rámci projektu "Posilnenie sociálneho zabezpečenia v strednej a východnej Európe prostredníctvom výskumnej a technickej spolupráce" vypracovanie dvoch komparatívnych štúdií o zmenách v dôchodkovom zabezpečení prijatých v štyroch štátoch strednej Európy. Autormi jednotlivých častí prípadových štúdií, ktoré opisujú systémy v porovnávaných štátoch, boli poprední národní experti na dôchodkové zabezpečenie. Úvodnú kapitolu štúdie venovanú komparácii poľskej a maďarskej reformy vypracovala Elaine Fultz, starší špecialista MOP pre sociálne zabezpečenie a porovnanie českej a slovinskej dôchodkovej reformy urobila Katharina Muller, učiteľka Európskej univerzity Viadrina vo Frankfurte nad Odrou. Na týchto dvoch častiach, venovaných porovnaniu dvoch rôznych spôsobov vyrovnávania sa s krízou v dôchodkových systémoch zdedených z čias socializmu, je založené vystúpenie Elaine Fultz na seminári.

Dôchodková reforma v Maďarsku a Poľsku: prehľad a porovnanie (Elaine Fultz) Táto časť podáva stručný pohľad na situáciu, spoločenské a politické prostredie v ktorom myšlienka privatizácie v dôchodkovom zabezpečení v obidvoch skúmaných štátoch vznikla, aké boli požiadavky a očakávania jednotlivých strán procesu reformy a ako, v akom rozsahu sa dostali do praxe. Súčasne naznačuje momentálne dopady reformy a najmä aký vývoj sa dá v budúcnosti očakávať. Štúdia konštatuje zásadné rozdiely medzi reštrukturalizovanými dôchodkovými systémami, ako aj podobnosti. Kým rozsah privatizácie v dôchodkových systémoch je v obidvoch štátoch rozdielny, spoločnými črtami sú počiatočné problémy v implementácii, nedostatok koordinácie medzi starobnými a invalidnými dávkami, zníženie dávok z pôvodného systému, štruktúra trhu, výnosy jednotlivých fondov a predovšetkým redistribúcia finančných nákladov reformy. Po administratívnej stránke nedostatočne pripravená reforma v Poľsku spôsobila chaos pri evidovaní príspevkov na novovytvorené kontá jednotlivých poistencov, čo v roku 1999 spôsobilo vyše 52% chybovosť pri ručných zápisoch. Ešte aj v polovici roka 2000 sa vyskytlo viac ako 23% chýb pri evidencii zaplatených príspevkov. Slabá koordinácia medzi nárokmi na starobný a invalidný dôchodok pre účastníkov kapitalizačného piliera viedla k tomu, že v Maďarsku môže vyplácanie invalidných dávok z prvého piliera spôsobiť jeho insolventnosť, v Poľsku, keďže aj po reforme boli ponechané pôvodné veľkorysé invalidné dávky, to znamená, že sú takmer vždy vyššie ako by bol riadny starobný dôchodok. Ďalším spoločným problémom oboch privatizovaných systémov je nedostatočne upravená konverzia konečných úspor v II. pilieri na anuitu, resp. nedostatok pravidiel nákupu anuity. Pri kapitalizácii príspevkov na osobných účtoch dôchodkového poistenia sa dôchodkové dávky môžu vypočítavať rozdielne pre obe pohlavia, vyplýva to z faktu, že ženy zvyčajne prispievajú menej a na druhej strane poberajú

dlhšie dôchodok, pretože dlhšie žijú. Tak isto nie je možné rátať s valorizáciou dávok v súvislosti s rastom životných nákladov, keďže výška dávok je závislá od výnosov z nasporených peňazí vo fonde a tie zvyčajne nekorešponujú s rastom cien. Ani výkonnosť ekonomiky a s tým spojené zhodnocovanie uložených príspevkov nie sú ani v Poľsku ani v Maďarsku stabilizované. Z toho vyplýva, okrem iných, riziko nedostatočnej výšky dávok pri odchode do dôchodku. Nestabilnosť spoločenského prostredia sa prejavila aj pri vzniku dôchodkových fondov. V Maďarsku ich vzniklo 21, z toho iba 5 najväčších pokrýva 80 % trhu. V Poľsku je fondov 20 a napriek tomu tri najväčšie poistujú 60 % trhu. Ani výnosy z kapitálu nie sú svetlou stránkou kapitalizačných pilierov. V Maďarsku v rokoch 1998 až 2000 dosiahli priemerné výnosy v priemysle -4.1% a v Poľsku sa pohybovali od -3% do -14% . Dôvodmi negatívnej miery návratnosti boli predovšetkým nedostatočne rozvinutý finančný trh, vysoké náklady investičného manažmentu a celkové trhové náklady. Napr. v roku 2000 boli celkové výdavky dôchodkových fondov viac ako dva-krát tak vysoké ako celkové príjmy. Ani otázka nákladov spôsobených prechodom od priebežného na kapitalizačný spôsob financovania dôchodkov nie je úplne vyriešená ani v jednej zo skúmaných krajín. Obidve štáty sa rozhodli prerozdeliť zvýšené výdavky spôsobené reformou na poberateľov dávok, znížením ich nárokov, zvýšením deficitu v dôchodkovom systéme, resp. v štátnom rozpočte a predovšetkým rátajú s ďalším použitím výnosov z privatizácie. Je tu tiež možnosť pôžičiek od domácich aj zahraničných inštitúcií. Je ešte veľa problémov, ktoré v súvislosti s privatizáciou dôchodkového zabezpečenia musia obidva štáty doriešiť.

Medzi štátnym a trhovým systémom: Porovnanie českej a slovinskej dôchodkovej reformy (Katarina Muller). Dve z postsocialistických krajín strednej a východnej Európy, ktoré už zreformovali svoje dôchodkové systémy, odolali náporu niektorých skupín politikov, ale najmä medzinárodných finančných inštitúcií, a rozhodli sa nevybudovať povinný kapitalizačný pilier v základnom dôchodkovom zabezpečení. Podstatnú úlohu pri presadení reformy formou parametrických zmien v existujúcom verejnom pilieri dôchodkového zabezpečenia mali v oboch krajinách odbory. Zorganizovali masové protesty podložené fundovanými stanoviskami odborníkov na dôchodkové zabezpečenie, aktívne sa zúčastňovali verejných diskusií a presadili zachovanie solidárnych dôchodkových systémov. Česká republika aj Slovinsko sú najvyspelejšie spomedzi štátov strednej a východnej Európy a ich pomerne nízka zadlženosť im umožnila väčšiu nezávislosť napr. od Svetovej banky a ďalších medzinárodných finančných inštitúcií ako mali a majú ostatné postsocialistické štáty. To bol tiež jeden z dôvodov, prečo si obidva štáty mohli nezávisle zvoliť cestu transformácie svojich dôchodkových systémov.

Úvodná časť práce pomerne podrobne rozoberá politické a spoločenské podmienky v ktorých vznikali a pôsobili dôchodkové systémy na území dnešnej Českej republiky a Slovinska. Zmena spoločenského systému po roku 1990 podstatne poznačila nielen ekonomickú situáciu v skúmaných krajinách, ale aj ich systémy dôchodkového zabezpečenia. Ako vyplýva z demografických a ďalších údajov, kríza dôchodkových systémov v Českej republike ani v Slovinsku nebola vyvolaná zvyšujúcim sa pomerom závislosti postproduktívnej časti populácie vo vzťahu k ekonomicky aktívnym obyvateľom. Deficit základného dôchodkového systému a jeho neuspokojivý stav spôsobili skôr deformácie systému a transformačný proces, spojený so vznikom a rastom nezamestnanosti. Experti na sociálnu politiku, ktorí si uvedomili neudržateľnosť dôchodkových systémov zdedených zo socialistického režimu a nevyhnutnosť prispôbiť ich trhovým ekonomickým podmienkam, spolu s niektorými politikmi presadili reformy priebežne financovaných systémov dôchodkového zabezpečenia. Najskôr bol reformný dôchodkový zákon prijatý v Čechách, v roku 1995, v Slovinsku bola príslušná legislatíva schválená v roku 2000. V oboch

štátoch sa zachoval základný bismarckovsko-beveridgeovský model založený na kombinácii princípov zásluhovosti a solidarity. Reformnými prvkami sa predovšetkým sledovala finančná stabilita systémov. Pristúpilo sa k postupnému zvýšeniu dôchodkového veku, v Čechách na 62 pre mužov a 57 až 61 pre ženy, je pozoruhodné, že stále sa u žien pri určení dôchodkového veku zohľadňuje počet porodených detí. V Slovinsku sa dôchodkový vek zvýšil na 65 rokov pre mužov a jednotne 63 pre ženy. Sprísnil sa kritériá pre vznik nároku na dôchodok, odchod do predčasného dôchodku je penalizovaný znížením dôchodkovej dávky, na druhej strane sa posilnila motivácia na zotrvanie v pracovnom pomere aj po dosiahnutí dôchodkového veku. Sprísnil sa aj kritériá pre vznik nároku na invalidný dôchodok. Najvýraznejším úspechom prvých transformačných rokov v Českej republike bolo zrušenie rezortných privilégií v dôchodkovom systéme bez náhrady. V Slovinsku boli takéto privilégiá transformované do osobitného kapitalizačného piliera, ktorý je financovaný z príspevkov. Aj spôsob výpočtu dôchodkovej dávky sa v oboch štátoch zmenil. V Českej republike bola zavedená dvojzložková dávka, základný dôchodok v rovnakej výške pre každého a nadstavbová zložka závislá od výšky mzdy za posledných 30 rokov. Starobný dôchodok v Slovinsku sa vypočíta na základe individuálnej mzdy zamestnanca a počtu rokov prispievania, z ktorých sa berie do úvahy priemer za 18 najlepších rokov. Príspevková hranica bola určená v ČR vo výške 26 % a v Slovinsku 24.35 % z vymeriavacieho základu, ktorým je celý príjem poistenca bez obmedzenia hornou hranicou. V oboch skúmaných štátoch bola súčasne s reformou základného povinného piliera zavedená možnosť dôchodkového pripoistenia v doplnkových dôchodkových fondoch na báze dobrovoľnosti.

Obidve prípadové štúdie vypracované v rámci projektu ILO-CEET a financované francúzskou vládou, podávajú obraz o smerovaní reforiem v štátoch strednej a východnej Európy a budú veľmi cennou pomôckou aj pre slovenských odborníkov pri transformácii systému dôchodkového zabezpečenia v Slovenskej republike.

Bratislava, 18. marca 2003
JUDr. Mária Svoreňová
poradca KOZ SR pre sociálne zabezpečenie

Medzinárodná organizácia práce, regionálna kancelária, Budapešť

Dôchodková reforma v strednej a východnej Európe

Predslov

Materiál je jeden z dvoch dielov venovaných dôchodkovej reforme, ktoré sú súčasťou súboru štúdií zameraných na otázky sociálneho zabezpečenia, ktoré boli vypracované v rámci projektu (Medzinárodnej organizácie práce) MOP, *Posilnenie sociálneho zabezpečenia v strednej a východnej Európe prostredníctvom výskumnej a technickej spolupráce*, ktorého sponzorom je francúzska vláda. Vo výskumnej časti tohto projektu sa analyzuje reštrukturalizácia systému dôchodkového zabezpečenia vo vybraných krajinách strednej a východnej Európy, ktorá sa udiala v rámci transformácie politického a ekonomického systému po roku 1989. Štúdie skúmajú formovanie sociálnej politiky v demokratickom prostredí plurality politických strán a počiatočné skúsenosti pri realizácii reforiem. Širší cieľ výskumu je poskytnúť krajinám, ktoré ešte len uvažujú o reforme, relevantné informácie o nedávnych skúsenostiach a výsledkoch politiky uplatnenej v susedských krajinách pri riešení podobných problémov. Štúdia má tiež vybaviť sociálnych partnerov vlády tak, aby náležitým spôsobom participovali na tvorbe sociálnej politiky.

Výskumný aspekt projektu sa zameriava predovšetkým na starobný dôchodok. Skúmajú sa aj ďalšie otázky, pričom nasledujúce diely sa budú venovať reforme invalidných dôchodkov, dopadom reformy sociálneho zabezpečenia na rovnosť pohlaví, účinnosť reformy sociálneho zabezpečenia v boji proti sociálnej marginalizácii v dôsledku transformácie hospodárstva. Tieto štúdie sa objavia na jar a v lete roku 2002.

Dva diely (toto je prvý z nich) venované dôchodkom skúmajú prístup k reforme v rozvinutých kandidátskych krajinách EÚ, menovite v Českej republike, Maďarsku, Poľsku a Slovinsku. Na jednej strane Maďarsko a Poľsko uzákonili rozsiahlejšiu dôchodkovú reformu, v rámci ktorej sa zaviedla privatizácia národných dôchodkových programov, pričom čiastočne boli nahradené systémami komerčne spravovaných individuálnych sporiacich účtov. V Českej republike a Slovinsku však vláda prijala rozhodnutie reformovať existujúci priebežný systém bez zavedenia privatizácie. Zároveň prijali zákony nabádajúce občanov, aby si dobrovoľne sporili do dôchodku v súkromných penzijných fondoch. V týchto dvoch dieloch teda skúmame dve rôzne politické rozhodnutia, ktoré však boli prijaté v podobnom kontexte regiónu.

Otázky kľúčového záujmu sú v tomto dieli zamerané na počiatočné výzvy realizácie nových privatizačných zákonov a ich dopadov na predtým existujúci dôchodkový systém a primeranosť budúcich dôchodkových dávok. Keďže Maďarsko a Poľsko sa v privatizácii dôchodkových systémov dostali najďalej spomedzi krajín SVE, ich doterajšie skúsenosti v tomto ohľade sú významné pre ich susedov a poskytujú vítanú možnosť podeliť sa o získané poznatky s ostatnými krajinami tohto regiónu.

Tento diel pozostáva z troch častí: táto časť, prehľad a porovnanie, kde sa zdôrazňujú podobné a rozdielne opatrenia resp. skúsenosti v týchto dvoch krajinách. Kapitola 1 poskytuje podrobnú prípadovú štúdiu maďarskej reformy z r. 1998 a kapitola 2 ponúka podrobnú analýzu dôchodkovej reformy v Poľsku z r. 1999.

Kapitola 1 je výsledkom práce skupiny maďarských výskumníkov. Pod vedením Márie Augusztinovics pracovali aj Róbert I. Gál, Ágnes Matis, Levente Maté, András Simonovits a János Stahl. Profesorka Augusztinovics dala obidvom štúdiám ich základnú formu už v samotných začiatkoch a stmelila prácu skupiny do jednoliateho celku. Veľkým

prínosom pre výskum boli odborné konzultácie a údaje, ktoré poskytla Národný správa dôchodkového poistenia a Štátny finančný dohľad Maďarska. Poľská štúdia (Kapitola 2) je výsledkom práce jednej autorky, Agnieszky Chlon-Dominick, z gdanského Ústavu trhového hospodárstva. A. Chlon je tiež poradkyňou Poľského ministerstva práce pre oblasť politiky a priamo bola zapojená do vypracovania reformy v Poľsku. Pri zostavovaní finančných projekcií pre účely štúdie sa opierała o model sociálneho rozpočtu tohto ústavu, ktorý bol vypracovaný v spolupráci s MOP a Poľským ministerstvom práce a sociálnej politiky. Markus Ruck z MOP (ILO CEET) štúdiu spripomienkoval a Mercedes Birck vykonala záverečné zmeny a dohliadala na tlač. Vyjadrujeme uznanie všetkým, čo prispeli k zrodu tejto štúdie a ďakujeme autorom za vynikajúcu výskumnú prácu.

ILO CEET vyjadruje poďakovanie aj za finančnú podporu Ministerstva zamestnanosti a solidarity a vláde Francúzska. Oceňujeme ich podporu pri posilňovaní sociálneho zabezpečenia v krajinách SVE a vážime si predovšetkým ich pochopenie významu sociálneho zabezpečenia pre sociálnu kohéziu.

My, v ILO CEET dúfame, že objasnením otázok, problémov a výziev súvisiacich s reštrukturalizáciou dôchodkového systému, pri ktorej sa zavádza privatizácia, tieto pomôžu všetkým krajinám SVE, ktoré uvažujú o posilnení dôchodkovej politiky a zlepšia plánovanie a realizáciu v tých krajinách, kde sa reforma ubera v podobnej línii.

Jean-Pierre Laviec
Riaditeľ
ILO CEET

Elaine Fultz
Vedúca expertka pre oblasť
sociálneho zabezpečenia
ILO CEET

Dôchodková reforma v Maďarsku a Poľsku: prehľad a porovnanie

Elaine Fultz

V transformujúcich sa krajinách strednej a východnej Európy (SVE) sa na privatizáciu v dôchodkovom systéme nahliada ako na určitý spôsob injekcie pozitívnych prvkov do existujúcich dôchodkových programov. Spoliehanie sa na správcov súkromných fondov a trhy motivované ziskom zvýši efektívnosť a investičné výnosy, čo povedie k zvýšeniu blaha pracovníkov na dôchodku. Individualizované účty v súkromných penzijných fondoch zvýšia transparentnosť financovania a výpočtu dávok. Posun od systému priebežného financovania k sporeniu do dôchodku poskytne potrebný kapitál na investovanie a podporí rozvoj vnútroštátnych finančných trhov. Presunom časti nákladov a rizika dôchodkového zabezpečenia na súkromný sektor zmenší finančnú záťaž verejného priebežného systému a - keďže obyvateľstvo starne – pomôže predísť potrebe zvyšovať odvody resp. krátiť dávky.

Tí v regióne, ktorí chcú dosiahnuť tieto výsledky vo svojej krajine, by chceli vedieť ako sa reformy osvedčili v krajinách, kde reformy začali najskôr. Záujem o skúsenosti majú nielen vlády, ale aj pracovníci a ich odbory, zamestnávateľia a ich organizácie, bankový sektor, poisťovne, správcovia fondov a odborníci z akademickej a vedeckej obce. Pre nich

sme pripravili tieto prípadové štúdie o reštrukturalizácii dôchodkového systému v Maďarsku a Poľsku, ktoré začali v r. 1998 a 1999. Maďarsko a Poľsko sú krajiny, kde privatizácia v dôchodkovom systéme pokročila najviac, kde sa prešlo od diskusií o koncepcii, plánovania a legislatívnych opatrení k realizácii rozsiahlej reformy. V čase vypracúvania týchto štúdií malo Maďarsko celé tri roky a Poľsko takmer tri roky realizácie reformy za sebou.¹ Na posúdenie mnohých aspektov je zatiaľ príliš skoro, toto obdobie však prinieslo výzvy a úlohy pri zavádzaní a rozbiehaní nových programov a poskytuje základ na vyhodnotenie niektorých predpovedí a predpokladov, z ktorých sa vychádzalo pri prijímaní zákonov, vo svetle aktuálnych skúseností.

Pri profilovaní reforiem sa tieto prípadové štúdie osobitne zameriavajú na finančné a administratívne záležitosti súvisiace s čiastkovou privatizáciou dôchodkovej sféry, jej dopadmi na pôvodné verejné dôchodkové systémy a ich pravdepodobné dopady na dávky v budúcnosti. Štúdie zároveň identifikujú počiatočné otázky a problémy pri vytváraní povinných súkromných penzijných fondov v transformujúcich sa ekonomikách Maďarska a Poľska. Na uľahčenie porovnania sú štúdie usporiadané a prezentované podobným spôsobom. Takéto porovnanie odhaľuje niekoľko zarážajúcich podobných črt ako aj významných odlišností. V tejto časti poukážeme na vzorce, ktoré sa nám javia na základe štúdií.

Hlavný rozdiel medzi maďarskou a poľskou reformou je rozsah, do akého sa reštrukturalizovali *verejné (štátne)* dôchodkové programy paralelne s privatizáciou. Štúdie ukazujú, že v oboch krajinách zdedené programy vyvolávali veľkú nespokojnosť. Okrem toho, zmeny *ad hoc* v prvých rokoch transformácie ďalej nahľadávali dôveru verejnosti a upevňovali v ľuďoch presvedčenie, že programy sú svojvoľné a nespravodlivé. (Pozri Augusztinovics *et al*, časť 4.2 a Chlon, časť 1.3.b, 2002). Rovnaké pocity však nevyústili do podobných reforiem. V Maďarsku reforma z r. 1998 ponechala štruktúru štátnych dôchodkov takmer nedotknutú a keď došlo k zmenám, realizácia týchto zmien bola posunutá na neskoršie, v podstate viac ako o desať rokov.² Štátny systém teda funguje do veľkej miery tak ako pred reformou v r. 1998 a z pohľadu autorov prípadovej štúdie, naďalej vykazuje mnohé staré nedostatky.³ Poľská reforma však priniesla veľké zmeny v štátnom dôchodkovom systéme a nahradila ho novým systémom NDC, kde dávky odrážajú príspevky každého jednotlivca lineárnejším spôsobom.⁴ Tento systém dá budúcim dôchodcom dávky, ktoré si "predplatili", pričom sa bude eliminovať prerozdelenie smerom k nízkoprijmovým osobám a automaticky sa zmenšia dávky reagujúce na zvýšenie strednej dĺžky života.⁵ Ale reforma spôsobí aj to, že budúce sadzby náhrady mzdy spadnú v budúcich rokoch na úroveň nižšiu ako minimálne štandardy stanovené v dohovoroch MOP. Ak by reforma zostala

¹ Obe štúdie sa začali začiatkom roku 2001 a ukončili v decembri 2001.

² Redistribúcia (prerozdelenie) v dávkovom vzorci, aj keď sa postupne znižuje, ale bude pokračovať až do roku 2009; a dôchodková stupnica (zhodnotenie započítateľných odpracovaných rokov) nebude lineárna až do roku 2013.

³ Autori popisujú tieto nedostatky takto: nejasný vzorec dávky, ktorý vychádza z nadmerného prerozdelenia; metóda valorizácie príjmov zo zárobkovej činnosti, ktorá znevýhodňuje tých, ktorí pojdú do dôchodku v období vysokej inflácie; absencia maximálnej výšky zárobku, ktorý podlieha povinnosti odvádzať príspevky zo strany zamestnávateľa; absencia záznamov o individuálnych príspevkoch. Okrem toho dlhodobé finančné problémy, pred ktorými systém stojí vzhľadom na demografické starnutie obyvateľstva (po roku 2020) reforma neriešila.

⁴ Do roku 2009 sa dávky budú vyplácať podľa starého vzorca, ale vytváranie individuálnych účtov potrebných v novom systéme sa už začalo.

⁵ Dávky sa znížia, ak pracovníci neodložia odchod do dôchodku a neodvedú ďalšie príspevky.

nezmenená, zvýši sa pravdepodobnosť nárastu chudoby medzi dôchodcami.⁶ Na rozdiel od Maďarska, kde sa štátny systém zmenil len málo, Poľsko smeruje k podstatne zreformovanému verejnému systému s novými problémami a výzvami.

Napriek tejto výraznej odlišnosti uvedené dve reformy vykazujú niekoľko povšimnutiahodných podobností. Vzťahujú sa na: (1) počiatkové ťažkosti pri realizácii, najmä v súvislosti s požiadavkou nových automatizovaných informačných systémov; (2) nedostatok koordinácie medzi dávkami podľa nových dôchodkových programov a dávkami podľa nereformovaných programov invalidných dôchodkov; (3) odkladanie rozhodnutí o dôležitých parametroch pri nových súkromných dávkach; (4) spoluúčasť, štruktúru trhu, výkonnosť nových penzijných fondov a (5) alokáciu bremena nákladov na prechod na privatizáciu.

Počiatkové ťažkosti pri realizácii

Štúdie ukazujú, že reformy v oboch krajinách sa vypracovali, pripomienkovali a prijímali narychlo po dlhom období patovej situácie (pozri časť 1.3 v Augusztinovics *et al* aj Chlon, 2002). Počas patového obdobia dve ministerstvá v každej krajine – ministerstvo financií a ministerstvo sociálnych záležitostí v Maďarsku a ministerstvo financií a ministerstvo práce v Poľsku – súťažili navzájom so svojimi plánmi reštrukturalizácie dôchodkovej sféry. Ministerstvo sociálnych záležitostí a ministerstvo práce vypracovali návrhy na reštrukturalizáciu existujúcich štátnych (verejných) dôchodkov, zatiaľ čo obidve ministerstvá financií presadzovali čiastočnú privatizáciu dôchodkového systému tak, ako to podporovala a propagovala Svetová banka.⁷ Obidve vlády si napokon vybrali návrh privatizácie, a potom stanovili prísne časové harmonogramy na vypracovanie a prijatie potrebnej legislatívy.⁸ Maďarská vláda dala len niekoľko mesiacov na vypracovanie detailov nového zákona a počas rozpravy v parlamente sa robili dodatočné zmeny. Prijalo sa niekoľko noviel bez toho, aby sa venovala dostatočná pozornosť ich realizovateľnosti a dôsledkom. V Poľsku, kde bol časový stres ešte horší, bola legislatíva o reforme prijatá len niekoľko dní pred vstúpením do platnosti.⁹

Pre tento spech je symptomatické, že ani jedna vláda nezabezpečila požadovaný informačný systém načas, keď začala realizácia reformy. Vzhľadom na to, že u oboch reforiem sa presadzovala väčšia individualizácia vedenia dôchodkových záznamov, toto omeškanie malo na politiku aj praktický život mnohoraké dôsledky.

⁶ Miera náhrady mzdy by sa mala postupne znižovať zo 65% u mužov a 50% u žien, čo sa narodili v r. 1949 a odišli do dôchodku ešte podľa starého systému, na 40% u mužov a 30% u žien, čo sa narodili v r. 1974 a odišli do dôchodku už podľa reformovaného systému. Dávky z jedného aj druhého piliera sa započítavajú do týchto sadzieb náhrady mzdy. Ako si neskôr ukážeme, tento pokles je čiastočne spôsobený krátením štátnych dávok, ktoré má pomôcť preklenúť finančné náklady prechodu starého systému na privatizovaný systém. Dohovor 102 MOP vyzýva, aby bol zachovaný minimálny štandard 40% mzdy u kvalifikovaných pracovníkov po 30 rokoch platenia príspevkov.

⁷ V Maďarsku reformu vypracovalo ministerstvo financií s priamou spoluúčasťou Svetovej banky. V Poľsku funkciu vedúceho úradu zmocnenca zastával uvoľnený úradník Svetovej banky. V porovnaní s Maďarskom, úrad splnomocnenca užšie spolupracoval s ministerstvom práce.

⁸ V Poľsku sa ponáhľali zrejme kvôli blížiacim sa parlamentným voľbám. V Maďarsku zdroj spechu nie je natoľko jasný, ale možno súvisí s pretrvávajúcou opozíciou voči privatizácii v dôchodkovej sfére.

⁹ Bezprostredne potom bolo treba prijať novelu, ktorá odložila rozbehnutie súkromného piliera o tri mesiace, aby sa získal čas na minimálnu prípravu.

V Maďarsku to bránilo Dôchodkovému poistnému fondu vytvoriť legislatívou predpísané osobné účty v štátnom systéme, na ktorých sa mali viesť príspevky platené pracovníkmi alebo v ich mene.¹⁰ Týmto sa nevytvorila prekážka na rozbehnutie fungovania súkromných penzijných fondov, keďže v Maďarsku povinnosť odvádzať príspevky do týchto fondov majú zamestnávateľia, a nie Dôchodkový poistný fond. Výsledok však bola menšia transparentnosť tejto oblasti správy dôchodkov, keďže absentovali verejné záznamy, prostredníctvom ktorých by sa dala sledovať cesta odvodov od zamestnávateľa do súkromných fondov. Neboli k dispozícii ani prostriedky na posudzovanie toho, či konkrétne firmy dodržiavajú zákonom stanovené požiadavky. Vzhľadom na tieto ťažkosti parlament zrušil požiadavku vyhotovovania mesačných správ zamestnávateľa, ktoré mali identifikovať jednotlivcov, v mene ktorých sa príspevky odvádzali. Dôchodkový poistný fond má ešte stále povinnosť zriadiť osobné účty, ale bez týchto správ to zatiaľ nemohol urobiť.

V prípade poľskej reformy to bola verejná dôchodková inštitúcia “ZUS”, ktorá mala za úlohu vyberať a presúvať príspevky pracovníkov do súkromných penzijných fondov, ktoré si prispievatelia vybrali ako správcov svojich úspor. A preto zriadenie osobných dôchodkových účtov ZUS bolo základným predpokladom privatizácie.¹¹ Potreba zabezpečiť transfery načas bola tiež mimoriadne dôležitá, keďže ZUS za omeškanie transferu do fondu platí fondom vysoké (30%) úroky z omeškania. Vzhľadom na to, že nebol vyhradený čas na prípravu, ZUS vstúpil do realizačnej fázy v čase, keď plán požadovaného informačného systému ležal ešte len na pracovnom stole. Väčšina zamestnávateľov použila teda náhradný papierový formulár, kde oznamovali príspevky, ktoré odvádzali v mene jednotlivých pracovníkov. Nejednoznačnosť tohto formulára a všeobecný zmätok vyústili do vysokej chybovosti, až 50% v počiatočnom období. Tento stav prakticky paralyzoval nový systém. ZUS na začiatku neodviedol 95% požadovaných transferov do súkromných fondov. V čase, keď sme písali túto pasáž, ZUS ešte stále spracovával nahromadené nezrealizované transfery a ešte stále nie je schopný kompletne spracovať a zrealizovať 20 až 30% požadovaných mesačných transferov (pozri Chlon, časť 3.3.a, 2002).

¹⁰ V r. 1999 bol nariadený presun kompetencií z Dôchodkového poistného fondu na daňový úrad. Ale podľa nových postupov výberu, pravidelné transfery príjmov z daňového úradu na Dôchodkový poistný fond sa robili bez náležitých informácií o zdroji a právnom titule týchto prostriedkov potrebných na to, aby sa tieto prostriedky dali rozpísať na jednotlivých pracovníkov.

¹¹ To bolo tiež hlavným predpokladom realizácie nového programu NDC, ktorý sa má rozbehnúť v r. 2009.

Invalidita versus dôchodok

Ďalší spoločný problém vznikol v dôsledku nedostatočnej spolupráce medzi reformovanými programami starobných dôchodkov a nereformovanými invalidnými dôchodkami. V oboch krajinách, ak sa problém nebude riešiť, dôjde k narastajúcej nerovnováhe medzi výdavkami na invalidné dôchodky a starobné dôchodky. Korene tohto problému sú v každej z týchto dvoch krajín iné.

V Maďarsku reforma z r. 1998 dáva pracovníkovi, ktorý sa stal invalidom, možnosť presunúť svoje súkromné dôchodkové úspory späť do verejného systému, a tak dostávať invalidné dávky ako keby nikdy nebol vstúpil do kombinovaného systému. Zatiaľ čo táto možnosť je z pohľadu jednotlivého pracovníka atraktívna a užitočná, spôsobuje však asymetrické rozloženie rizika medzi verejným dôchodkovým pilierom a súkromným pilierom. Umožňuje, aby “zlé riziká” (tie, kde dávky v invalidite pravdepodobne prevýšia súkromné úspory prevedené do verejného systému) prešli do verejného systému, zatiaľ čo “dobré riziká” sa rozumne rozhodnú túto alternatívu nevyužiť. Ako nový súkromný systém dozrieva, môže sa stať, že bude odčerpávať podstatné čiastky príjmov do verejného invalidného systému (pozri Augusztinovic *et al*, časť 3.3.a, 2002).

Problém v Poľsku má širšie súvislosti. Nový systém NDC podstatne redukuje starobné dôchodky, ale invalidné dôchodky ponecháva nezmenené.¹² Pri dosiahnutí dôchodkového veku môžu invalidní dôchodcovia naďalej poberať svoj invalidný dôchodok, ak je vyšší ako ich starobný dôchodok. To bude zvýhodňovať invalidných pracovníkov v porovnaní s pracovníkmi, ktorí mali podobné zárobky a pracovný život, ale neboli invalidní, čo bude starších pracovníkov motivovať k tomu, aby sa snažili získať invalidný dôchodok. Ako bude napredovať dôchodková reforma, bude sa stupňovať bremeno uhrádzania invalidných dôchodkov (pozri Chlon, časť 3.3.b, 2002).

Nedoriešené otázky dávok zo súkromných programov

Zhruba platí tvrdenie, že dôchodková reforma v oboch krajinách nahradila predchádzajúce štruktúry, kde vzťah medzi príspevkami a poberanými dávkami nebol transparentný vzhľadom na prerozdelenie vzorce. Prešlo sa na reformovanú štruktúru, kde úroveň príspevkov je transparentnejšia, ale úroveň dávok, ktoré pracovník môže očakávať, však nie je dostatočne jasná. Menšia transparentnosť prísľubu dávok na jednej strane vyvstáva zo skutočnosti, že obidve reformy ustanovujú tzv. systém definovaných príspevkov, kde nie je špecifikovaná dávka. Podľa týchto nových systémov budú pracovníci dostávať mesačné dávky, ktoré si budú môcť “kúpiť” v dôchodku podľa toho aké sú ich naakumulované úspory, podľa výnosov cenných papierov, do ktorých boli prostriedky investované.¹³ Skutočná hodnota osobného účtu pracovníka bude teda podliehať podstatným výkyvom počas ekonomicky aktívneho života pracovníka, podľa toho aké sú investície úspešné na trhu. Zatiaľ čo táto zvýšená neistota je inherentná pri prechode zo systému definovaných dávok na systém dávok podľa definovaných príspevkov, nezodpovedané otázky

¹² Projekcie ukazujú, že tento rozdiel sa v priebehu nasledujúceho pol storočia bude ďalej zväčšovať až na úroveň 25%.

¹³ Do úvahy sa berú aj straty v dôsledku správnych poplatkov vyplatených správcom fondu a priemerná zostávajúca stredná dĺžka života vekovej kohorty pracovníka.

sa zintenzívnili v oboch krajinách tým, že sa odložilo riešenie kľúčových otázok súvisiacich s platbami v systéme súkromných dávok.

Neisté otázky sú rozsiahlejšie v Poľsku, keďže ešte nebola uzákonená legislatíva upravujúca výpočet a vyplácanie dávok zo súkromného systému. Pri absencii príslušnej legislatívy nie sú pravidlá upravujúce prepočet osobných úspor na anuitu v dôchodku, t.j. či to bude možné len prostredníctvom jednej anuitnej spoločnosti, prostredníctvom jednej z viacerých navzájom súťažiacich spoločností, alebo prostredníctvom poisťovného sektoru. Neexistujú ani usmernenia o tom, ktoré faktory sa budú brať do úvahy pri zostavovaní tabuliek strednej dĺžky života, ktoré budú nutne potrebné pri týchto prepočtoch, t.j. či pre mužov a ženy budú rovnaké pravidelné dávky alebo či ženy budú dostávať nižšie dávky vzhľadom na ich dlhšiu strednú dĺžku života (to znamená, či tabuľky strednej dĺžky života budú špecifické pre každé pohlavie, alebo rovnaké pre oboje pohlavia). Spôsob valorizácie podľa životných nákladov je tiež nedoriešená otázka (pozri Chlon, tabuľka 1 a text okolo nej, 2002).

V Maďarsku neistota vyvstáva z medzery medzi požiadavkami zákona a existujúcou praxou v danej oblasti. Zákon dáva dve možnosti prepočtu naakumulovaných úspor pracovníka na anuitu pri odchode do dôchodku: súkromný penzijný fond to môže urobiť priamo alebo môže zakúpiť anuitu od poisťovne. Nech sa použije ktorákoľvek metóda, anuity sa musia vypočítať s použitím tabuliek životnosti bez rozdielu pohlaví; musia sa indexovať tým istým spôsobom ako dôchodky z verejného systému, teda švajčiarskou metódou, ktorá vyžaduje úpravy odrážajúce mzdy a ceny v rovnakých podieloch. Neistota v súvislosti s týmito požiadavkami vyvstáva vzhľadom na: (1) postoj existujúcich súkromných fondov, ktoré zatiaľ tvrdia, že ony samotné nebudú ponúkať anuity, ale namiesto toho sa budú spoliehať na poisťovne; (2) neochotu poisťovní používať tabuľky životnosti neutrálne voči pohlaviu podčiarknutú absenciou akýchkoľvek právnych smerníc o tom, ako majú takéto tabuľky štrukturovať; (3) absenciu anuit na trhu v Maďarsku (alebo kdekoľvek inde), ktoré by zodpovedali požiadavke indexácie ako aj absenciu štátnych dlhopisov indexovaných takým spôsobom, ktorý by umožnil súkromným penzijným fondom pokryť ich riziko v súvislosti s budúcim zvyšovaním miezd a cien. Vzhľadom na to, že všetko je prakticky nové a vzhľadom na riziko súvisiace s právnymi požiadavkami z pohľadu tohto sektoru, nech usporiadanie týchto otázok dopadne akokoľvek, pracovníkov to výjde asi dosť drahé (pozri Augusztinovics *et al*, časť 2.2.c, 2002).

Skrátka, tí pracovníci, ktorí dostali jedinečnú možnosť vybrať si, či sa zaradia do súkromného systému, ako aj tí, ktorí to musia urobiť zo zákona, mali veľmi vážne obmedzené možnosti (je pravda, že v každej krajine z iných dôvodov) predpokladať, s akou výškou dôchodkových dávok môžu počítať.

Spoluúčasť, štruktúra trhu a ekonomická úspešnosť nových penzijných fondov

Berúc do úvahy mieru neistoty, pozorovateľ by mohlo predpokladať, že z tých, ktorí majú možnosť slobodnej voľby v tejto otázke, si nebudú chcieť vybrať reformovaný súkromný systém dôchodkového zabezpečenia. Ale nestalo sa tak ani v jednej z týchto dvoch krajín. Skutočnosť je taká, že počet záujemcov o nový systém prevýšil oficiálne odhady.

V oboch krajinách možnosť vstúpiť do súkromného penzijného fondu bola rozšírená a ponúknutá aj určitým podskupinám pracovnej sily. V Maďarsku dostali možnosť

všetci súčasní pracovníci. V Poľsku možnosť dostali len všetci pracovníci vo veku od 30 do 50 rokov. Mladší sa museli zapojiť, a starší boli vylúčení. Obidve kohorty, ktoré mali na výber si zvolili kombinovaný systém v oveľa väčších počtoch ako sa predpokladalo. Maďarská vláda predpokladala, že 1,5 milióna pracovníkov sa zaradí do súkromných fondov, ale v skutočnosti to boli až 2 milióny resp. 40% ekonomicky aktívneho obyvateľstva. V Poľsku vláda odhadovala záujme u 50% pracovnej sily, ale v skutočnosti to bolo až 9,7 milióna pracovníkov, teda vyše 60% (pozri časti 3.2.a. Augusztinovics *et al* a Chlon, 2002).

Neočakávane veľké uprednostnenie súkromných penzijných fondov má, zdá sa, dva spoločné dôvody. Za prvé, záujem sa dá pripísať tzv. aktívnym chybám, to znamená prešli do nich pracovníci, ktorí stratili viac akumulovaných práv vo verejnom systéme ako to, čo dúfajú získať pri súkromnom sporení do dôchodku. Také nadmerné prestúpenie zo starého systému do nového bolo možno motivované sklamaním verejnosti z existujúcich verejných systémov v oboch krajinách, čo čiastočne vyplývalo z dodatočných obmedzení uvalených na dôchodky začiatkom 1990-tych rokov ako aj z očakávania verejnosti, že súkromné penzijné fondy prinesú väčšiu istotu a prosperitu v dôchodku (pozri časť 3.2.b v Augusztinovics *et al* a Chlon, 2002). Za druhé, rozhodovanie v prospech súkromných penzijných fondov podnecovali aj samotné fondy, ktoré spustili bleskovú reklamnú kampaň a zamestnali množstvo agentov na získavanie nových účastníkov. V Maďarsku fondy podporované finančnými inštitúciami s veľkou predajnou silou zachytili viac ako 90% trhu. V Poľsku súkromné penzijné inštitúcie vynaložili v kampani 20 krát viac ako vláda a zamestnali 400000 predajcov (agentov).¹⁴ Prípád Poľska ukazuje silný (a neprekvapuje, že aj pozitívny) súvis medzi úspešnosťou firiem v získaní klientov a počtom nasadených agentov.

Potom je jasné, že fondy s veľkými materskými spoločnosťami, ktoré poskytli počiatočné kapitálové injekcie, mali značné výhody pri konsolidovaní svojej pozície, keďže tieto injekcie umožnili masívnu reklamnú kampaň a hustú sieť agentov. Z pôvodných 60 fondov, ktoré sa v Maďarsku uchádzali o licenciu, len jedna tretina resp. 21 fondov prežilo ako samostatné subjekty prvé tri roky. Najväčšie z nich sú podporované finančnými inštitúciami, teda bankami a poisťovňami. Päť fondov má vo svojom portfóliu 80% všetkých účastníkov. V Poľsku v roku 1999 vláda vydala licenciu len 21 firmám, čo je – vzhľadom na počet obyvateľov - podstatne menej ako počet licencií vydaných v Maďarsku. Väčšinu z nich tiež založili a podporili finančné inštitúcie. Tak ako v Maďarsku, v Poľsku na trhu tiež dominuje len niekoľko firiem. Najväčšie tri poľské fondy majú takmer 60% členov a 65% aktív. K júnu 2001 bol jeden poľský fond predaný, štyri sa nachádzali v procese zlučovania či akvizície (pozri časti 3.4.a v Augusztinovics *et al* ako aj Chlon, 2002).

Zdá sa, že za daných okolností bude konsolidácia trhu pokračovať. Tento trend ponúka potenciál výhod z rozsahu činnosti pri správe penzijných fondov, ale črtajú sa aj dve znepokojujúce vyhladky. Za prvé, ako sa neskôr ukáže, práve menšie fondy doposiaľ preukázali lepšiu efektívnosť a vyššie netto výnosy na maďarskom trhu. Za druhé, v prostredí s vysokou koncentráciou trhu, sa pracovníci budú menej môcť spoliehať, že konkurenčné sily zabezpečia ekonomickú úspešnosť súkromných firiem; vláda bude musieť čeliť potrebe sprísniť legislatívu v situácii, kedy sa možno budú rozmáhať praktiky brániace hospodárskej súťaži.

¹⁴ Pomer medzi počtom agentov a členov je 40 na tisíc. Je to vysoký pomer v porovnaní s krajinami ako Latinská Amerika, kde sa robila podobná reforma a kde pomer agent/získaní členovia fondu bol päť ku 1 tisíc.

Ďalší spoločný vzorec súvisí s ekonomickou úspešnosťou súkromných fondov. Krátke obdobie, počas ktorého sme skúmali túto situáciu, neumožňuje spoľahlivú extrapoláciu o budúcej hospodárskej úspešnosti fondov. Počiatočné výsledky však nie sú veľmi sľubné. Keď sa použije metodika, ktorá berie do úvahy administratívne náklady a infláciu, štúdie o Maďarsku aj Poľsku ukazujú, že fondy v oboch krajinách v priemere zaznamenali straty počas svojho fungovania.¹⁵ Čo je povážlivé – dôchodkové aktíva pracovníkov nielen nerástli, ale v oboch krajinách klesla aj ich reálna hodnota. V Maďarsku v období 1998-2000 takto vypočítaná miera návratnosti v celom sektore bola v priemere -4,1% (7,1% rast v porovnaní s priemernou mierou inflácie vo výške 11,2%). V Poľsku návratnosť investícií očistená od inflácie vo všetkých firmách v celom sektore sa pohybovala medzi -3% až -14%¹⁶ (pozri časť 3.4.d v Augusztinovics *et al*, a Chlon, tab. 16, 2002).

Ako sa dajú vysvetliť tieto počiatočné straty? Na rozdiel od penzijných fondov v USA a niektorých západoeurópskych krajinách, tieto fondy nie sú zainvestované do cenných papierov, takže zlá situácia na trhy s cennými papiermi neponúka vysvetlenie. V Poľsku 60% úspor pracovníkov je investovaných do štátnych dlhopisov a 27,4% do cenných papierov (akcií). V Maďarsku súkromné fondy investovali 77% úspor pracovníkov do štátnych dlhopisov, 16% do cenných papierov domácich podnikov a zlomok do zahraničných cenných papierov.

V oboch krajinách boli úrokové sadzby v posledných rokoch vysoké. Na základe toho štúdia o Maďarsku dospela k záveru, že dôvody slabej ekonomickej úspešnosti nie sú celkom pochopené.

Štúdie však poukazujú na dva vysvetľujúce faktory na strane nákladov v účtovných knihách: vysoké správcké poplatky a veľké marketingové výdavky. V prípade maďarskej štúdie vidno, že poplatky sa u daných dvoch typov fondov veľmi líšia. V roku 2000 v tých fondoch, kde sa správca fondu vyberal na základe konkurzu (menšie fondy) poplatky pohltili 8,5% hrubých výnosov. Na druhej strane, v tých fondoch, ktoré použili správca investícií z ďalšej firmy tiež vo vlastníctve tej istej rodičovskej spoločnosti, poplatky činili 23,8% hrubých výnosov, resp. boli takmer trikrát vyššie. Do tejto druhej skupiny patria aj najväčšie fondy na maďarskom trhu, s najväčším podielom na trhu. Keďže hrubá miera výnosovosti u týchto dvoch skupín sa nedala štatisticky rozlíšiť, vyššia ekonomická úspešnosť menších firiem vyplývala z ich nižšej poplatkovej štruktúry. Napriek erózii výnosov v dôsledku vyšších poplatkov, tieto väčšie firmy nenaznamenali úbytok záujemcov/klientov. Naopak, ich podiel na trhu rastie v porovnaní s ich menšími konkurentami.

Poľská štúdia identifikuje marketingové výdavky ako hlavný faktor, ktorý prispel k finančným stratám fondu v rokoch 1999 a 2000. V decembri 1999, keď skončilo otvorené obdobie, počas ktorého si pracovníci mohli vybrať fond, súkromné fondy aj naďalej vynakladali veľké peniaze na reklamu a odmeny pre agentov. V r. 2000 marketingové výdavky úplne zatienili ostatné administratívne náklady a boli štyrikrát vyššie ako najbližšia najvyššia výdavková kategória.¹⁷ Samotné marketingové náklady prevýšili celkové výnosy tejto ekonomickej činnosti o desať percent. Väčšina týchto prevádzkových deficitov sa riešila

¹⁵ Nejedná sa tu o výpočet hrubej návratnosti investícií, tak ako je to charakteristické pre súkromný sektor, ale skôr je to miera výnosov získaných z *úhrnných* príspevkov pracovníka, vrátane administratívnych nákladov a poplatkov.

¹⁶ Táto miera sa vypočítavala na obdobie od septembra 1999 až do júna 2001.

¹⁷ Celkové marketingové náklady boli 811375 PLN, zatiaľ čo celkové výnosy boli 726614 PLN.

kapitálovými injekciami od rodičovských alebo holdingových spoločností (pozri Chlon, Tabuľka 17, 2002).

Rozloženie nákladov na transformáciu

Prechod z priebežného dôchodkového systému na kombinovaný dôchodkový systém nevyhnutne vytvára finančné tlaky v krajine, keďže sa musia vytvoriť rezervy, z ktorých sa budú vyplácať predplatené dôchodky, zatiaľ čo zároveň bude treba plniť povinnosti vyplývajúce aj z priebežného systému. Tieto náklady na prechod od jedného systému k druhému pociťujú obidve krajiny, čím sa ešte zintenzívňujú fiskálne ťažkosti, v ktorých sa obidva systémy už ocitli. V Maďarsku šesť percent z 28%-ného príspevku (teda niečo viac ako jedna pätina) za každého nového účastníka sa presmeruje do súkromného piliera, a tak sa v rozpočte verejného systému vytvára bezprostredný a pretrvávajúci prepad. V Poľsku transferovaná čiastka činí 7,3 percent z 36,59% (čo je tiež zhruba jedna pätina).¹⁸

V obidvoch krajinách sa kladie dôraz na tzv. interné vykrytie tohto deficitu, čo znamená krátenie dávok vo verejnom systéme. Toto krátenie neznamená presun dávok z verejného piliera do súkromného, keďže najmenej dvadsať rokov sa zo súkromného piliera nebudú vyplácať významné čiastky vo forme dávok. Skôr sa týmto krátením bude robiť “príťahovanie opaskov” u generácie pracovníkov, ktorí budú dostávať nižšie dávky z verejného piliera, aby sa tak na makroekonomickej úrovni vykompenzovali straty v tomto verejnom systéme v dôsledku privatizácie dôchodkového zabezpečenia. Tento vzorec je najtransparentnejší v Poľsku, kde dlhodobé prognózy ukazujú, že v nasledujúcom polstoročí sa dve tretiny transformačných finančných nákladov budú riešiť krátením dávok v rámci verejného dôchodkového systému, jedna štvrtina pomocou vyšších výpožičiek vlády a zostatok (zhruba jedna dvanástina) z výnosov pri privatizácii. Prognózy v Poľsku ukazujú, že bez mimoriadneho bremena financovania transformácie, dávky vo verejnom dôchodkovom pilieri by v roku 2050 boli takmer dvakrát vyššie ako projektovaná úroveň (pozri Chlon, obr. 21 a príloha B, 2002).

V prípade Maďarska sa bremeno transformácie analyzuje ťažšie, keďže nie sú k dispozícii dlhodobé finančné projekcie. Dá sa povedať, že úbytok výnosov v dôsledku verejného piliera sa kompenzuje kombináciou opatrení, menovite skromnejšou indexáciou dôchodkov a vládnymi dotáciami do penzijného fondu. V tomto zmysle bremeno transformácie znášajú dôchodcovia a daňoví poplatníci.¹⁹

Tieto transformačné náklady môžu spôsobiť, že privatizácia dôchodkovej sféry výjde jednu generáciu pracovníkov veľmi drahú: bez nich (nákladov) mohli dôchodcovia v zdĺhavom transformačnom období požívať podstatne vyššie dávky; výnosy z privatizácie sa mohli využiť na iné sociálne účely; a napokon na pleciach súčasnej a budúcej pracovnej sily (ktorá bude musieť produkovať bohatstvo na pokrytie úhrady úrokov) mohlo zostať menšie bremeno nesplatených dlhov (pozri Chlon, časť 3.3.c, 2002).

¹⁸ Citované čísla predstavujú celkovú sadzbu príspevku na starobný, invalidný a pozostalostný dôchodok, pričom tie dva posledné sa ešte stále vyplácajú z verejného dôchodkového systému. V tomto zmysle privatizácia starobných dôchodkov predstavuje viac ako jednu pätinu.

¹⁹ Situácia je komplikovaná v dôsledku dvoch ďalších zmien prijatých v čase reformy: dvojbodová redukcia zamestnávateľského odvodu a skromná liberalizácia vdovských dávok. V tejto nejasnej situácii sa dá povedať len toľko, že zredukovanie zamestnávateľského odvodu zvyšuje bremeno na pleciah dôchodcov a pracovníkov.

* * * * *

Aké všeobecné závery, poučné pre čitateľov, možno vyvodiť z týchto počiatkových skúseností Maďarska a Poľska? Ktoré z pozorovaných vzorcov sú inherentné dôsledky privatizácie v dôchodkovej sfére? Ktoré vzorce sú určované sociálnymi alebo ekonomickými faktormi samotných krajín? Čo bolo spôsobené konkrétnymi rozhodnutiami politikov v rámci snahy privatizovať dôchodkovú sféru? Tieto otázky sú dôležité aj zaujímavé, ale odpovede na mnohé z nich sú mimo rámca tejto štúdie. Bude treba počkať na výsledky ďalšieho výskumu, ktorý sa zameria na viaceré prípady a zachytí aj nové obmeny.

Čo sa dá vyvodiť z tohto porovnania je podobnosť problémov v prípade týchto dvoch analyzovaných reforiem: upozorňuje skôr na záludnosti, zradný terén a počiatkové problémy skôr ako na počiatkové úspechy. Ukazuje sa, že privatizácie tejto sféry je zložitejšia a ťažšia ako sa očakávalo. Tieto vzorce – samozrejme – nemožno pokladať za tvrdenie, že reformy sú neúspešné. Na takéto súdy je ešte príliš skoro. A tak ako realizátori budú nadobúdať skúsenosti, výsledky sa môžu začať približovať k očakávaniam predpokladaným pri prijímaní tejto reformy. Navyše, bude to dlhodobá miera úspešnosti nových súkromných fondov, ktorá bude vypovedať o ich úspechu, a nie výnosy počas prvých rokov reformy.

Tieto štúdie tým, že poukazujú na riziká, problémy a výzvy pri realizácii čiastočnej privatizácie dôchodkovej sféry, poskytujú veľmi užitočný doplňujúci materiál k literatúre o radikálnej reštrukturalizácii dôchodkového systému. Tí, ktorí v iných krajinách budú realizovať takéto reformy, sa môžu poučiť z detailov týchto počiatkových skúseností, a tak vytvoriť lepšiu koncepciu a jej realizáciu. Takýto pohľad je osobitne užitočný pre nové demokracie SVE, keďže občania v demokraciách sú dobre známi tým, že oponujú zmenám svojho sociálneho zabezpečenia s vervou a vytrvalosťou, akú nevidno pri iných legislatívnych snahách. Vzhľadom na prirodzenú rezistenciu týchto systémov voči zmene, je dôležité veci robiť správne hneď na začiatku – plánovať, prijímať legislatívu a realizovať reformy tak, aby sa minimalizovala potreba jej revidovania v budúcnosti a maximalizovala sa pravdepodobnosť úspešnosti už od začiatku. V tomto duchu sa MOP pripája k autorom a ponúka tieto prípadové štúdie vládam, pracovníkom, zamestnávateľom a ďalším zainteresovaným osobám/subjektom v krajinách, ktoré plánujú alebo zvažujú podobné reformy.

Reštrukturalizácia verejných dôchodkových systémov: Prípadová štúdia Českej republiky a Slovinska

Predslov

Materiál je jeden z dvoch dielov venovaných dôchodkovej reforme, ktoré sú súčasťou súboru štúdií zameraných na otázky sociálneho zabezpečenia, ktoré boli vypracované v rámci projektu Medzinárodnej organizácie práce (ďalej len "MOP"), *Posilnenie sociálneho zabezpečenia v strednej a východnej Európe prostredníctvom výskumnej a technickej spolupráce*, ktorého sponzorom je francúzska vláda. Vo výskumnej časti tohto projektu sa analyzuje reštrukturalizácia systému dôchodkového zabezpečenia vo vybraných krajinách strednej a východnej Európy, ktorá sa udiala v rámci transformácie politického a ekonomického systému po roku 1989. Štúdie skúmajú formovanie sociálnej politiky v demokratickom prostredí plurality politických strán a počiatkové skúsenosti pri realizácii

reforiem. Širší cieľ výskumu je poskytnúť krajinám, ktoré ešte len uvažujú o reforme, relevantné informácie o nedávnych skúsenostiach a výsledkoch politiky uplatnenej v susedných krajinách pri riešení podobných problémov. Štúdia má tiež vybaviť sociálnych partnerov vlády tak, aby náležitým spôsobom participovali na tvorbe sociálnej politiky.

Výskumný aspekt projektu sa zameriava predovšetkým na starobný dôchodok. Skúmajú sa aj ďalšie otázky, pričom nasledujúce diely sa budú venovať reforme invalidných dôchodkov, dopadom reformy sociálneho zabezpečenia na rovnosť pohlaví, účinnosť reformy sociálneho zabezpečenia v boji proti sociálnej marginalizácii v dôsledku transformácie hospodárstva. Tieto štúdie sa objavia na jar a v lete roku 2002.

Dva diely (toto je prvý z nich) venované dôchodkom skúmajú prístup k reforme v rozvinutých kandidátskych krajinách EÚ, menovite v Českej republike, Maďarsku, Poľsku a Slovinsku. Na jednej strane Maďarsko a Poľsko uzákonili rozsiahlejšiu dôchodkovú reformu, v rámci ktorej sa zaviedla privatizácia do národných dôchodkových programov, pričom čiastočne boli nahradené systémami komerčne spravovaných individuálnych sporiacich účtov. V Českej republike a Slovinsku však vláda prijala rozhodnutie reformovať existujúci priebežný systém bez zavádzania privatizácie. Zároveň prijali zákony nabádajúce občanov, aby si dobrovoľne sporili do dôchodku v súkromných penzijných fondoch. V týchto dvoch dieloch teda skúmame dve rôzne politické rozhodnutia, ktoré však boli prijaté v podobnom kontexte regiónu.

Otázky kľúčového záujmu sú v tomto dieli zamerané na počiatkové výzvy realizácie nových privatizačných zákonov a ich dopadov na predtým existujúci dôchodkový systém a primeranosť budúcich dôchodkových dávok. Keďže Maďarsko a Poľsko sa v privatizácii dôchodkových systémov dostali najďalej spomedzi krajín SVE, ich doterajšie skúsenosti v tomto ohľade sú významné pre ich susedov a poskytujú vítanú možnosť podeliť sa o získané poznatky s ostatnými krajinami tohto regiónu. Tento diel má za cieľ objasniť politické rozhodnutie slovinskej vlády reštrukturalizovať verejný (štátny) dôchodkový systém bez privatizácie a v prípade Českej republiky, objasniť zamietnutie privatizácie a úsilie ďalej hľadať konsenzus v oblasti reformy verejného systému. Vzhľadom na veľký záujem o privatizáciu v krajinách strednej a východnej Európy (SVE) a podporu zo strany medzinárodných finančných organizácií, ktoré mnohým krajinám poskytujú kapitál na rozvoj, si kladieme otázku, prečo vlády týchto krajín nezaviedli privatizáciu, ale namiesto toho sa radšej snažili reštrukturalizovať a posilniť existujúci verejný systém, t.j. systém priebežného financovania dôchodkovej sféry?

Štúdia k tejto otázke pristupuje z politicko-ekonomického pohľadu, skúma vzájomné pôsobenie politických a ekonomických premenných a ako vplývajú na vývoj dôchodkovej politiky v týchto dvoch krajinách. Objavujú sa viaceré spoločné faktory, vrátane nasledujúcich: (1) silná pozícia obidvoch názorových táborov, s ich obavami z vysokých finančných nákladov na prechod od priebežného financovania dôchodkov k predplateným dôchodkom; (2) vlády sú nútené hľadať široký konsenzus so svojimi koalíčnymi partnermi (Slovinsko) alebo v dôsledku nástupu menšinovej vlády (Česká republika); (3) opozícia zo strany odborov, ktoré sa mobilizovali, keď privatizáciu vnímali ako ohrozenie budúcej finančnej sily verejného dôchodkového systému; (4) silná orientácia krajín smerom k európskemu hlavnému prúdu upevnená Európskou úniou podporovanými programami (ako napr. Phare) v oblasti reštrukturalizácie dôchodkovej sféry; a (5) relatívne nízka zahraničná zadlženosť, ktorá týmto krajinám umožnila, aby boli menej otvorené vplyvom medzinárodných finančných organizácií, ktoré favorizujú privatizáciu v tejto oblasti.

Tento diel zostavili traja autori: Tine Stanovnik, profesor na Ekonomickej fakulte a Ústave pre ekonomický výskum v Lubľane, ktorý vypracoval štúdiu reformy v Slovinsku (kapitola 2). Dr. Martin Mácha, bývalý riaditeľ Výskumného ústavu Českého ministerstva práce a sociálnych vecí a v súčasnosti člen William Mercer Associates v Prahe, analyzoval reformy v Českej republike (kapitola 3). Dr. Katarina Mueller z Európskej univerzity Viadrina, Frankfurt nad Odrou, dala výskumným prácam základný tvar, poskytla cenné rady pri písaní štúdií a prispela do úvodnej časti (kapitola 1) a záverečnej časti (kapitola 4), ktorá poskytuje komparatívnu analýzu reforiem. V MOP Markus Ruck poskytol záverečný kritický pohľad na štúdie a Mercedes Birck urobila konečné zmeny. Vyjadrujeme ocenenie celému tímu a ďakujeme autorom za vynikajúcu prácu.

ILO CEET (Team MOP pre strednú a východnú Európu) vyjadruje vďaku za podporu Ministerstvu zamestnanosti a solidarity francúzskej vlády. Ceníme si, že vnímajú závažnosť sociálneho zabezpečenia pre sociálnu kohéziu a ceníme si ich angažovanosť a podporu pri posilňovaní sociálneho zabezpečenia v krajinách SVE.

My, v ILO CEET veríme, že osvetlením dynamiky vývoja dôchodkového systému v týchto dvoch krajinách, ktoré v kontexte regiónu prijali nezvyčajné rozhodnutia, tieto štúdie upozornia na to, že neexistuje jeden jediný model efektívnej reštrukturalizácie dôchodkového systému. Skôr sa tu javí priestor pre diverzitu, ktorá by mala viesť k zladeniu reštrukturalizácie dôchodkového zabezpečenia s podmienkami, potrebami a hodnotami vnútri krajiny, i v zložitom kontexte politickej a ekonomickej transformácie.

Jean-Pierre Lavieć
riaditeľ
MOP Budapešť

Elaine Fultz
vedúca odborníčka
v oblasti sociálneho zabezpečenia
MOP Budapešť

MEDZI ŠTÁTNYM A TRHOVÝM SYSTÉMOM: POROVNANIE ČESKEJ A SLOVINSKEJ DÔCHODKOVEJ REFORMY

Katharina Müller²⁰

Na rozdiel od nedávneho úsilia o privatizáciu dôchodkového systému vo viacerých post-socialistických krajinách, tvorcovia politiky v Českej republike a Slovinsku zatiaľ nepristúpili k realizácii drastickej reformy dôchodkového zabezpečenia v starobe. Namiesto toho pristúpili k viacerým parametrickým reformám, pričom doplnili verejný pilier priebežného systému dobrovoľným súkromným pilierom. V tejto kapitole porovnávame doposiaľ zistené výsledky politiky v Českej republike a Slovinsku. Sumarizujeme situáciu pred vojnou, dedičstvo socializmu, politický, ekonomický a demografický kontext, v ktorom sa realizujú reformy v Českej republike a Slovinsku. Opatrenia v rámci reformy dôchodkového zabezpečenia v poslednom desaťročí sa takým spôsobom dajú rozobrať podrobnejšie. Vychádzajúc z literatúry o politicko-ekonomických aspektoch dôchodkovej reformy, sa v nasledujúcich častiach snažíme o komparatívne objasnenie rozhodnutí politikov v Českej republike a Slovinsku, napriek odporúčaniam politiky tzv. “novej dôchodkovej ortodoxie”.

²⁰ Európska univerzita Viadrina, Frankfurt (Odra)

Dedičstvo minulosti

Tvorcovia politiky v Českej republike a Slovinsku pri formovaní koncepcie post-socialistickej dôchodkovej reformy nemuseli začínať od nuly, ale mohli začať prebudovávať už existujúci inštitucionálny rámec. Zatiaľ čo vo všetkých bývalých socialistických krajinách sa dajú pozorovať podobné črty, dôchodkové systémy v týchto krajinách pred rokom 1990 neboli identické. V prípade Českej republiky a Slovinska spoločné dedičstvo siaha ešte do čias pred socializmom, do obdobia Habsburskej monarchie, ktorá spravovala obidve krajiny do roku 1918. Práve v tom období sa zaviedli prvé systémy zabezpečenia v starobe. Zatiaľ čo dôchodky pre štátnych zamestnancov a učiteľov sa zaviedli koncom 18. storočia, baníci a železničiarci museli čakať do druhej polovice 19. storočia. Všeobecný systém pre úradníkov sa zaviedol až v r. 1906 (pozri De Deken, 1994: 4-6). Manuálni pracovníci v Československu boli chránení všeobecným dôchodkovým zabezpečením od r. 1924, zatiaľ čo v Juhoslovanskom kráľovstve sa univerzálne starobné poistenie zaviedlo až v r. 1937. Tieto prvé dôchodkové programy boli inšpirované Bismarckovským dôchodkovým poistením z r. 1889 (napr. ich rozdielnym prístupom k úradníkom a robotníkom), ale zavedené boli až neskôr, a to postupne.

Po II. svetovej vojne prešli vtedajšie dôchodkové systémy podstatnými zmenami. Nejednotné dôchodkové programy v Československu boli zosúladené v r. 1948, zatiaľ čo juhoslovanský systém starobných dôchodkov bol zosúladený ešte v medzivojnovom období. Počas komunistického režimu bol československý dôchodkový systém bližšie k sovietskemu modelu ako juhoslovanský. V r. 1952 bol zaintegrovaný do štátneho rozpočtu a plne financovaný z daní. Všetky povolania boli zatriedené do troch pracovných kategórií, pričom zvýhodnené boli robotnícke povolania v ťažkom priemysle. Ľudia v týchto povolaniach dostávali vyššie dávky a odchádzali do dôchodku skôr, čo znamenalo významný odklon od princípu univerzálnosti. V "unikajúcej" Juhoslávii však sovietske prvky zabezpečenia v starobe ako (explicitné) pracovné kategórie dlho nevydržali. Charakter federálnej republiky sa tam začal prejavovať aj v organizácii sociálneho zabezpečenia. Obnovilo sa príspevkové financovanie a v polovici 1950-tych rokov boli v každej federálnej republike vytvorené inštitúcie individuálneho sociálneho poistenia, ktoré mali osobitne vedené fondy podľa línií sociálneho zabezpečenia. V obidvoch krajinách dôchodkový vek pre mužov bol 60 rokov a pre ženy 55 (Juhoslavia) resp. 53-57 (Československo). Po nástupe inflácie v 1980-tych rokoch nedostatočná valorizácia dovtedajších dôchodkov z dôvodu inflácie spôsobovala medzi kohortami problémy so spravodlivým a adekvátnym určovaním výšky dávok. Tvorcovia politiky reagovali zavedením indexačných zákonov v r. 1982 v Juhoslávii a r. 1988 v Československu. V Československu netto miera náhrady (mzdy) dosiahla 63,8% v r. 1989 a až 80% v Slovinsku (pozri Mácha a Stanovnik, 2002).

Kontext

Po prvých pluralitných voľbách po II. svetovej vojne, v r. 1990, Juhoslávia a Československo smerovali nielen k novému politickému a ekonomickému systému, ale speli aj k rozdeleniu federácií: Slovinsko vyhlásilo nezávislosť od Juhoslávie v júni 1991. Česká a Slovenská republika sa rozdelili v januári 1993. V obidvoch krajinách, Českej republike aj Slovinsku, bolo teda treba v rovnakom čase riešiť konsolidáciu národného štátu a úlohy súvisiace s tzv. “trojakou transformáciou” (Offe, 1994: 64-65). Po desiatich rokoch transformácie sa teraz Česká republika aj Slovinsko radia medzi najpokročilejšie postsocialistické krajiny a očakáva sa ich čoskorý vstup do Európskej únie (pozri EBRD, 2001a,b). Obe krajiny majú stabilné a dobre fungujúce demokratické inštitúcie. Údaje Eurostatu ukazujú, že trvale vykazujú najvyšší HDP na obyvateľa (v PPS) spomedzi postsocialistických kandidátskych krajín. V roku 1997 Slovinsko predbehlo Grécko, ktoré má najnižší HDP na obyvateľa spomedzi krajín EÚ. Krajina teraz dosiahla 71% priemeru EU pätnástky, zatiaľ čo Česká republika zaznamenala po hospodárskej kríze pokles z 65 na 58% (pozri Stapel, 2001).

Tabuľka 1 Slovinsko: Vybrané ekonomické ukazovatele, 1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
HDP v stálych cenách (% zmeny)	2.8	5.3	4.1	3.5	4.6	3.8	5.0	4.3
Inflácia, ročný priemer (% zmeny)	32.3	19.8	12.6	9.7	9.1	7.9	6.1	8.9
Bilancia všeobecnej správy (% of HDP)	0.9	0.0	0.0	0.3	-1.2	-0.8	-0.6	-1.4
Nezamestnanosť (% obyvateľov v ekonomicky aktívnom veku)	9.1	9.1	7.4	7.3	7.4	7.9	7.6	7.2
Zahraničný dlh (US\$ miliardy) – % of HDP	1.9 nedostupné	2.3 15.7	3.0 15.8	4.0 21.2	4.2 22.9	5.0 25.4	5.5 27.9	5.8 26.8
Zahraničná dlhová služba (% exportu)	nedostupné	5.3	6.8	8.5	8.5	13.2	7.7	10.3

Zdroj: EBRD (2001c); World Bank (2000).

Pozn.: Ukazovatele zadĺženosti, dáta za roky 1998 a 1998 sú odhady. Pre všetky ostatné ukazovatele, dáta za rok 2000 sú odhady (projekcie údajov o zadĺženosti).

Z politického hľadiska v Slovinsku, po získaní nezávislosti, prevládala stredo-ľavá LDS, s výnimkou krátkeho obdobia medzi júnom a novembrom 2000, kedy v Slovinsku bola stredo-pravá vláda. LDS vo voľbách v r. 1992 síce vyhrala, ale vytvorila koalíciu s ďalšími tromi menšími stranami. V r. 1996 bola najsilnejšou stranou v krajine, nezískala však väčšinu kresiel v parlamente. Po zdĺhavých rokovaniach LDS vytvorila spojenectvo s Ľudovou stranou a Stranou dôchodcov, aby tak mala v parlamente pohodlnú väčšinu. V Českej republike väčšinu obdobia 1990-tych rokov boli pri moci koalície vedené ODS, Klausovou stredo-pravou stranou, ktorá bola priaznivo naklonená liberálnej hospodárskej politike. Po rokoch parlamentnej väčšiny v období 1992 až 1996, Klausova koalícia stratila väčšinu tesnými výsledkami v parlamentných voľbách v r. 1996. Jeho menšinová vláda prežila len do roku 1997. Po krátkom období úradnickej vlády, voľby v roku 1998 vyhrala popredná opozičná strana sociálnej demokracie. Vyhrali však tak natesno, že museli vytvoriť menšinovú vládu tolerovanú ODS. V obidvoch krajinách politické podmienky boli v druhej polovici 1990-tych rokov menej naklonené radikálnym reformám. Vzhľadom na široké

spektrum koalície v Slovinsku, prevažoval záujem dosiahnuť konsenzus, zatiaľ čo menšinové vlády v Čechách podľa všetkého umožňovali veľmi malé odchýlky v tvorbe politiky.²¹

Ako všetky transformujúce sa krajiny, aj Česká republika a Slovinsko zažilo prepád reálneho HDP vo výške –6,1 a –7,2 percent v rokoch 1991 a 1992, bezprostredne po zmene ekonomického systému (pozri EBRD, 2001a). Tabuľky 1 a 2 ukazujú, že obidve ekonomiky sa potom rýchlo spamätali počnúc rokom 1993. V Slovinsku za posledných osem rokov miera hospodárskeho rastu neprestajne stúpa v priemere o 4,2%. Táto ekonomická dynamika umožnila krajine predbehnúť vo výške HDP na obyvateľa ostatné transformujúce sa krajiny. Miera nezamestnanosti od roku 1993 klesla o 1,9% a v r. 2000 dosiahla 7,2%, zatiaľ čo inflácia zostala vysoká, s dvojročným priemerom 7,5% (1999-2000). V posledných 4 rokoch sa vytvoril menší fiskálny deficit. Česká republika bola dlho vnímaná ako najúspešnejšia v transformácii ekonomiky. Hospodársky rast v priemere dosahoval 1,4% za posledných osem rokov, ale krajina v rokoch 1997-99 prežila ekonomický útlm (pozri Tab. 2). Kríza, ktorú spustil deficit na bežnom účte a špekulatívne útoky na českú korunu, sa teraz do veľkej miery pripisuje nedostatočnej reforme finančného sektoru a kapitálového trhu. Vzápätí sa dlhodobo nízka miera nezamestnanosti zdvojnásobila a v r. 1999 dosiahla 9,4%. Po stabilizácii ekonomiky sa miera inflácie značne znížila, dvojročný priemer v rokoch 1999-2000 bol 3%. Fiskálny deficit, ktorý bol po roku 1994 nízky, sa vyšplhal až na 4,8% v roku 2000.

Tabuľka 2 Česká republika: Vybrané ekonomické ukazovatele, 1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
HDP v stálych cenách (% zmeny)	0.1	2.2	5.9	4.8	-1.0	-2.2	-0.8	2.5
Inflácia (ročný priemer % zmeny)	20.8	9.9	9.1	8.8	8.5	10.7	2.1	3.9
Bilancia všeobecnej správy (% HDP)	0.5	-1.1	-1.4	-0.9	-1.7	-2.0	-3.3	-4.8
Nezamestnanosť (% obyvateľstva v ekonomicky aktívnom veku)	3.5	3.2	2.9	3.5	5.2	7.5	9.4	8.8
Zahraničný dlh (US\$ miliardy)	8.5	10.7	16.6	20.9	21.4	24.1	22.6	23.0
– % of HDP	28.2	28.9	33.1	36.8	44.9	40.4	45.1	43.0
Zahraničná dlhová služba (% na exportu)	na	13.1	9.2	10.7	15.6	15.1	12.5	na

Zdroje: EBRD (2001b); World Bank (2001a).

Pozn.: Dáta za rok 2000 sú projekcie

Zahraničný dlh sa po roku 1993 (pozri Tab. 1 a 2) v obidvoch krajinách strojnásobil. Ale 86% slovinského dlhu boli dlhy u súkromných veriteľov, nie u bilaterálnych alebo multilaterálnych ustanovizní. Rovnako to bolo aj v prípade 60% českého dlhu. V Českej republike viac ako jedna štvrtina celkového zahraničného dlhu boli krátkodobé úvery, čo českú ekonomiku robilo ešte zraniteľnejšou voči pohybom na medzinárodných kapitálových trhoch (pozri Svetová banka, 2001b, 2001c). Podľa klasifikácie Svetovej banky²² sa Česká republika radí medzi menej zadlžené krajiny a krajiny so stredne vyššími príjmami (pozri Svetová banka, 2001d). Ako poukázala Svetová banka (2001a:13), Česká republika je voči

²¹ Ani silné vlády nezvyknú vždy robiť radikálne reformy, keďže koncentrovaná právomoc znamená aj koncentrovanú zodpovednosť, a vtedy je len malá šanca vyhnúť sa zvaľovaniu viny (pozri Pierson, 1996).

²² Na rok 2000 boli nasledujúce prahové hodnoty HDP na obyvateľa, podľa metódy Svetovej banky World Bank Atlas: nízky príjem: 755 alebo menej USD; nižší stredný príjem: 756 až 2995 USD; vyšší stredný príjem: 2996 až 9265 USD; vysoký príjem: 9266 a viac USD (Svetová banka, 2001: 335).

vonkajšiemu svetu dokonca v pozícii netto *veriteľa*. Slovinsko je klasifikované ako vysokopríjmová krajina a čoskoro nebude môcť byť zahrnutá do programov finančnej a technickej pomoci Svetovej banky (pozri Svetová banka, 2000). Medzinárodný rating krajiny ukazuje, že v súčasnosti Slovinsko a Česká republika dostáva najlepšie hodnotenie zo všetkých transformujúcich sa krajín v oblasti investičného rizika a úverového ratingu.²³ V rokoch 1989-2000 sa miera priamych zahraničných investícií napriek tomu do značnej miery líšila: Česká republika s kumulovanými 1883 USD priamych zahraničných investícií na obyvateľa, je na druhom mieste spomedzi všetkých post-socialistických krajín, pričom Slovinsko dosiahlo len 768 USD (pozri EBRD, 2001a).

Aj keď sa kapacita štátu meria ťažko, Slovinsko a Česká republika sú hodnotené ako najvýkonnejšie post-socialistické krajiny (pozri Bönker, 2001). Pokiaľ ide o daňovú efektívnosť, obidve krajiny boli úspešnejšie ako všetky ostatné transformujúce sa krajiny v období 1996-98. Slovinsko s 43,0 % HDP bolo tretie a Česká republika s 39,3% HDP bola na šiestom mieste medzi transformujúcimi sa krajinami v tomto ukazovateli a úroveň príjmov vlády bola stále vysoká. Obidve krajiny však vykazujú porovnateľne nízku úroveň dodržiavania pravidiel v ekonomike (pozri Hellman, Jones a Kaufmann, 2000:9). Index dodržiavania pravidiel je však vyšší v prípade Českej republiky (11) ako v prípade Slovinska (7) a to isté platí aj pre korupciu v administratíve: zatiaľ čo firmy krajín SVE platia v priemere 2,2% ročných výnosov vo forme neoficiálnych platieb úradníkom, slovinské firmy platia 1,4% a české 2,5%.²⁴ Organizácie ako Komisia EÚ, EBRD (EBOR) a Svetová banka odporúčali pokračovať v úsilí reštrukturalizovať a privatizovať štátne podniky, zlepšiť spravovanie podnikov, zlepšiť fungovanie regulačných orgánov, najmä v bankovom a finančnom sektore.²⁵ Predovšetkým v Českej republike zlé úvery predstavovali 34% všetkých úverov v rokoch 1994-98, čo je pomer podobný ako v Rumunsku alebo na Slovensku (pozri Svetová banka, 2001a:4).²⁶

Tabuľka 3 Vybrané demografické ukazovatele, 1999-2015

	Obyvateľstvo mladšie ako 15 (ako % celku)		Obyvateľstvo staršie ako 64 (ako % celku)		Celková miera plodnosti (na ženu)	
	1999	2015	1999	2015	1999	2015
	Slovinsko	16.4	11.9	13.6	18.6	2.2
Česká republika	16.8	12.8	13.7	18.7	2.2	1.2
Východná Európa & bývalý ZSSR	21.4	15.9	11.5	12.9	2.5	1.5

Zdroj: UNDP (2001)

Pozn.: Dáta k roku 2015 sa týkajú projekcií stredného variantu

²³ Od marca 2000 bolo kompozitné hodnotenie rizika ICRG pre Českú republiku 76,3 a Slovinsko 79,8 (priemer regiónu je 63,7), zatiaľ čo úverový rating Institutional Investor pre ČR bol 59,1 a Slovinsko 63,1 (priemer pre región je 27,5). Pozri Svetová banka (2001d: 306-307).

²⁴ *Ovplyvňovanie štátu* je definované ako ovplyvňovanie vytvárania základných pravidiel hry (napr. zákonov, pravidiel, výnosov a nariadení) prostredníctvom pokútnych a netransparentných platieb verejným činiteľom/úradníkom. ... *Korupcia v administratíve* je definovaná ako súkromné platby verejným úradníkom/činiteľom za účelom skresľovania ("ohýbania") predpísaného uplatňovania oficiálnych pravidiel a politiky (pozri Hellman, Jones a Kaufmann, 2000: 2, pozn. v kurzíve od K.M.). Pozri aj Hellman a Kaufmann (2001).

²⁵ Tieto odporúčania nájdete napr. v EBRD (2001b, 2001c), Svetová banka (2000, 2001).

²⁶ V Slovinsku zlé úvery predstavovali v rokoch 1994-98 len 4% (pozri Svetová banka, 2001: 4).

Pozn.: Dáta k roku 2015 sa týkajú projekcií stredného variantu.

V poslednom desaťročí sa Slovinsko a Česká republika umiestnili najlepšie zo všetkých post-socialistických krajín pokiaľ ide o index ľudského rozvoja, ktorý vypočítala UNDP.²⁷ Spomedzi všetkých transformujúcich sa krajín majú najvyššiu strednú dĺžku života pri narodení (1999: 75,3 a 74,7 rokov) a dosahovali najvyššiu mieru pravdepodobnosti pri narodení, že sa dožijú veku 60 rokov (pozri UNDP, 2001). Preto nie je prekvapujúce, že Slovinsko a Česká republika sú pred ostatnými post-socialistickými krajinami aj pokiaľ ide o starnutie obyvateľstva, tak súčasné ako aj projektované starnutie (pozri Tab. 3). I keď v roku 1999 ich podiel obyvateľstva staršieho ako 65 rokov bol nižší ako v Chorvátsku, Estónsku, Maďarsku a Bulharsku, v roku 2015 by mali predbehnúť všetky krajiny regiónu SVE. Obidve krajiny už teraz majú veľmi nízky podiel obyvateľov mladších ako 15 rokov, horšie je na tom len Bulharsko. Pokiaľ ide o pôrodnosť, blížia sa k priemeru v regióne, ale očakáva sa, že v nasledujúcich rokoch pôrodnosť poklesne tak, že nebude stačiť na prirodzenú reprodukciu obyvateľstva. Celkový pokles obyvateľstva však bude v Slovinsku a Českej republike čiastočne kompenzovaný, keďže už teraz majú najvyššiu mieru netto migrácie spomedzi post-socialistických krajín (pozri Eurostat, 2001: 2).

Transformácia zabezpečenia v starobe

Transformácia hospodárstva mala niekoľkoraký dopad na súčasné verejnoprávne dôchodkové systémy v Českej republike aj Slovinsku. Liberalizácia cien a obmedzovanie dotácií základných tovarov a služieb si vyžadovali posun od nepriamych k priamym transferom, čo viedlo k zvyšovaniu výdavkov na zabezpečenie v starobe. Reštrukturalizácia a privatizácia štátnych podnikov mala vplyv na príjmovú aj výdavkovú stránku verejného dôchodkového systému a bola sprevádzaná zvýšeným počtom invalidných dôchodkov a predčasného odchodu do dôchodku. Tieto stratégie, ktoré mali zabrániť rozsiahlej nezamestnanosti, viedli k nárastu počtu dôchodcov a klesajúcemu počtu prispievateľov do systému (pozri Mácha a Stanovník, 2002). V Slovinsku počet poistencov pripadajúcich na dôchodcu klesol z 2,30 (1990) na 1,71 (1993) a 1,67 (2000). V Českej republike klesol z 2,00 (1993) na 1,80 (2000). Keďže počas toho istého obdobia pomer dôchodcov na zárobkovo činné osoby sa v podstate nezmenil, je jasné, že bezprostredná hrozba finančnej únosnosti existujúcich dôchodkových systémov v Slovinsku a Českej republike bola skôr privedená transformáciou, a nebola zapríčinená starnutím obyvateľstva (ale pozri Tab. 3, kde sú perspektívy budúceho demografického vývoja).

V Slovinsku aj Českej republike v poslednom desaťročí došlo k nárastu výdavkov na dôchodky (pozri Mácha a Stanovník, 2002). Výdavky na dôchodky v Slovinsku vzrástli z 10,9% HDP (1991) na 14,1% (1993) a 14,6% (2000), teda o 43% v rokoch 1990-2000 a len 4% od roku 1993.²⁸ V Českej republike výdavky na dôchodky v r. 1993 činili len polovicu toho, čo udáva Slovinsko za rok 1993 (7,2% HDP), ale v r. 2000 stúpili na 9,6%, t.j. o 33%. Na pokrytie nákladov na dôchodky boli potrebné stále väčšie transfery zo štátneho rozpočtu. Zatiaľ čo slovinská dôchodková a invaliditná poisťovňa sa spoliehala na transfery z rozpočtu počas celých desať rokov, úroveň týchto transferov v období 1994-2000 stúpila

²⁷ Dimenzie ľudského rozvoja merané indexom ľudského rozvoja sú HDP na obyvateľa (PPP USD), očakávaná stredná dĺžka života pri narodení, gramotnosť dospelých, a kombinovane započítané vzdelávanie na základných, stredných a vysokých školách (pozri UNDP, 2001: 240).

²⁸ Tu použité slovinské údaje o výdavkoch na dôchodky sa javia vyššie ako priemer v EÚ pätnástke podľa výpočtov Eurostatu (12,6% HDP v 1998). Ale podľa metodiky Eurostatu slovinské výdavky by mali byť len 12%, čo je mierne nižšia úroveň ako údaj o EÚ pätnástke (pozri Amerini, 2001).

štvornásobne.²⁹ Česká správa sociálneho zabezpečenia, finančne napojená na štátny rozpočet, vykazovala od roku 1997 narastajúci deficit po tom, ako sa v roku 1996 znížila výmera odvodov z 27,2 na 26%.

Porovnateľnosť je limitovaná, keďže české údaje spred roku 1993 nie sú k dispozícii. Údaje však ukazujú, že k najväčšiemu skoku výdavkov na dôchodky v Slovinsku došlo začiatkom 1990-tych rokov, keď krajina stála pred významným poklesom pomeru poistencov/dôchodcov.³⁰ Česká republika – na porovnanie – stála pred touto dvojnásobnou dynamikou až v druhej polovici 1990-tych rokov, keď hospodárska kríza zvýšila mieru nezamestnanosti (pozri Tab. 2). Tlak na uskutočnenie reformy dôchodkového systému v Slovinsku bol väčší, keďže čistá miera náhrady (mzdy) bola v roku 1990 až 89,2%, v roku 2000 ešte stále dosahovala 76,1%. V Českej republike to bolo 65,2% (1990) a 57,2% v r.2000 (pozri Mácha a Stanovník, 2002). Na druhej strane Tab. 1 a 2 ukazujú, že v celom predchádzajúcom desaťročí Slovinsko malo viac fiskálneho priestoru ako Česká republika, a preto si mohlo “dovoliť” väčšie fiskálne transfery do dôchodkového systému.

Keď začala politická a ekonomická transformácia, experti na sociálnu politiku a tvorcovia politiky v Slovinsku ako aj ČR si uvedomili, že systém starobného zabezpečenia zdedený z minulosti potrebuje reformu, aby sa zabezpečila jeho udržateľnosť a aby sa niektoré charakteristiky systému z minulosti prispôbili novému ekonomickému poriadku. Navrhované reformy sa zameriavali v princípe na systém priebežného zabezpečenia (pozri Tabuľku 4): postupné zvyšovanie veku odchodu do dôchodku, sprísnenie kritérií nárokovateľnosti, obmedzenie predčasného odchodu do dôchodku a invalidného dôchodku, zrušenie rezortných privilégií v ČR a ich transformácia na zamestnancom financované zabezpečenie, pred-financované systémy v Slovinsku. V ČR sa v roku 1993 opäť zaviedlo príspevkové (odvodové) financovanie, pričom odvody sú rozdelené medzi dôchodkové, nemocenské poistenie a poistenie v nezamestnanosti, a rozdelilo sa aj medzi zamestnávateľov a zamestnancov.³¹ Zatiaľ čo v Slovinsku už dávno pred jeho osamostatnením existovali inštitúcie na príspevkové financovanie aj na individuálne dôchodkové zabezpečenie, oddelenie českého financovania dôchodkov od štátneho rozpočtu sa zatiaľ javilo ako nemožné. Zriadil sa síce osobitný účet v rámci štátneho rozpočtu na vyčlenenie dôchodkových prebytkov pre prípad deficitu v budúcnosti, ale to sa stalo krátko pred tým, ako sa financovanie dôchodkov dostalo do deficitu, a preto to mohlo iba pomôcť upozorniť verejnosť na finančné problémy financovania dôchodkov. Keď sa politici snažili znížiť mzdové náklady, znížiť odvodové zaťaženie o 1,7% v ČR a 8,85% v Slovinsku, zvýšili závislosť dôchodkov na transferoch zo štátneho rozpočtu.

V Slovinsku sa prijali dve väčšie legislatívne normy na úpravu systému priebežného financovania – dôchodkový zákon a zákon o invalidite v rokoch 1992 a 1999. Zatiaľ čo ten prvý zákon zaviedol prísnejšie kritériá nárokovateľnosti, ako reakciu na prudko rastúce výdavky na dôchodky, zákonu z r. 1999 predchádzali štyri roky podstatných rokovaní tak medzi stranami vládnej koalície ako aj sociálnymi partnermi. Zaviedol sa systém penalizácie

²⁹ Do roku 1996 transfery slovinskej vlády boli limitované na nepoistné dávky, ktoré vyplácala Dôchodková a invaliditná poisťovňa (pozri Stanovník, tento diel).

³⁰ Stanovník (tento diel) tvrdí, že následná stabilizácia pomeru poistencov/dôchodcov sa dosiahla len začlenením “marginálnych” prispievateľov do systému.

³¹ I keď rozdelenie odvodového zaťaženia je do veľkej miery v ekonomickom zmysle irelevantné, východoeurópski reformátori pokladali za dôležité zaviesť individualizované príslevky ako súčasť všeobecnejšieho zámeru na zavedenie princípu osobného (individuálneho) zabezpečenia a poistenia, po desaťročiach “kŕmenia lyžicou rovno do úst” (Kornai, 1997; 1186).

aj bonusov pre skorší a neskorší odchod do dôchodku, zvýšil sa dôchodkový vek žien, znížili sa akumulčné sadzby a ešte viac sa sprísnila kritériá nárokovateľnosti. V ČR Klausova vláda získala súhlas parlamentu pre veľmi kontroverzný zákon o dôchodkovom poistení z r. 1995, ktorý zaviedol dvojzložkový dôchodkový vzorec a zvýšil dôchodkový vek. Na rozdiel od toho, nedávny plán sociálnych demokratov ešte dôkladnejšie reformovať systém priebežného financovania, možno so zavedením nocionálnych (fiktívnych) definovaných príspevkov (NDC - “Notional Defined Contribution”)³², zostal “v závoze” pre nedostatok vôle na politický konsenzus. Ukázalo sa dokonca nemožné zvýšiť mieru odvodov z 26% na 28,4%, aby sa upravila najbezprostrednejšia finančná nerovnováha dôchodkového systému.

Tabuľka 4 Základné charakteristiky verejných dôchodkových systémov v Českej republike a Slovinsku

Charakteristika	Česká republika	Slovinsko
Typ	Povinné, priebežne fin.	Povinné, priebežne fin.
Nominálna príspevková sadzba	26.0	24.35
– z toho zamestnanec	6.5	15.50
– z toho zamestnávateľ	19.5	8.85
Maximum	nie	Nie
Oddelenie penzijného fondu od štátneho rozpočtu	Nie, ale účelovo vyhradený účet	Áno, nezávislá dôchodková poisťovňa
Štruktúra dôchodkového vzorca	Paušálny základ odvozený z zárobku	+ Výpočet dávky podľa odpredchádzajúcich osobných zárobkov a počtu rokov odvádzania príspevkov
Minimálne poistné obdobie	25	15
Vyjadrenie zárobkov v dôchodkovom základe	posledných 30 rokov (2016)	Priemer najlepších 18 rokov
Dôchodkový vek po transformácii (muži/ženy)	62/57–61	65/63*
Bonusy za neskorší odchod do dôchodku	Áno	Áno
Penalizácia za predčasný odchod do dôchodku	Áno	Áno, ak do veku 61/63 (platí veľa výnimiek)
Odvetvové privilégia	Zrušené	Transformované na osobitnú úroveň financovanú z príspevkov

Zdroje: Mácha a Stanovnik (2002); Müller (1999)

- Pre vznik nároku na dôchodkové obdobie 20 a viac rokov dôchodkový vek je 63/61 (muži/ženy)

³² V systéme nocionálne definovaných (fiktívnych) príspevkov (NDC) sa všetky platby zaznamenávajú na nocionálne osobné účty, ale akumulácia kapitálu je len virtuálna. Výška dávok jednotlivca závisí predovšetkým na predchádzajúcich príspevkoch a ich nocionálnej (fiktívnej) miere návratnosti. Táto miera návratnosti je rozlišovací faktor vedúci k indexácii virtuálneho dôchodkového kapitálu podľa zhodnocovania (zvyšovania) príspevkového základu. Čiastky budúcich dávok sú okrem toho ešte viazané na trend úmrtnosti kohorty a zvoleného dôchodkového veku. NDC systém vypracovali reformátori vo Švédsku. Lotyšsko a Poľsko sú priekopnícke krajiny, ktoré ho zaviedli (pozri Müller, 2002).

Popri realizácii takýchto parametrických reforiem, ktoré mali zlepšiť finančnú životaschopnosť verejných systémov priebežného financovania dôchodkov, politici v mnohých transformujúcich sa krajinách presadzovali prijatie kombinovaného systému verejného a súkromného starobného dôchodkového zabezpečenia. Zavedením dobrovoľných programov doplnkového poistenia sa mala posilniť osobná zodpovednosť za zabezpečenie v starobe. Okrem toho, čerstvo licencované penzijné fondy mali zabezpečovať dlhodobý investičný kapitál, a tak prispievať k rozvoju miestnych kapitálových trhov. Tento model prijala Česká republika (pozri Tab. 5). V r. 1994 parlament schválil zákon o zriaďovaní súkromných doplnkových penzijných fondov, pričom členstvo v týchto fondoch malo byť motivované nominálnou fixnou štátnou dotáciou. Václav Klaus inšpirovaný Thatcherovskou sociálnou politikou a otvorený kritik korporatizmu, presadzoval tento individualistický prístup. Návrh Ministerstva práce a sociálnych vecí, podporovaný odbormi a zamestnaneckými združeniami, zaviesť profesné (zamestnávateľské) dôchodkové programy tak ako existujú v kontinentálnej Európe, bol zamietnutý. I keď počet súkromných penzijných fondov vzrástol až na 44 v rokoch 1995-96, množstvo vyzbieraných dobrovoľných príspevkov nenaplnilo očakávania. V r. 2000, kedy 43% ekonomicky aktívneho obyvateľstva bolo v devätnástich penzijných fondoch, ktoré vydržali, celková výška aktív činila len 2,3% HDP. Je to najmä preto, že účastníci vynakladali len okolo 3% priemerných miezd vo forme mesačných príspevkov (pozri Mácha, 2002). Uvidí sa, či novelizácie po januári 2000 a veľkorysejšie daňové stimuly budú mať významný efekt na aktíva a členstvo vo fondoch.

Tabuľka 5 Základné črty dobrovoľných doplnkových fondov v ČR a Slovinsku*

Charakteristiky	Česká republika	Slovinsko
Rok zavedenia	1994	2000
Financovanie	Len fondy	Len fondy
Typy ponúkaných dôchodkových plánov	Osobné	Osobné alebo zamestnávateľské
Právna forma	Akciová spoločnosť	Akciová spoločnosť alebo podielový fond
Vládne stimuly	Štátna dotácia a daňové stimuly	Daňové stimuly
Príspevok zamestnávateľa	Oslobodené od dane (stanovený limit)	Oslobodené od dane (stanovený limit)
Dohľad	Ministerstvo financií	Úrad pre dohľad nad poisťovníctvom alebo úrad pre dohľad nad kapitálovým trhom
Počet fondov	18	15
Počet členov (tisíce)	2,281	40
Členovia ako % obyvateľstva	22.3	0.02
Celkové aktíva (% HDP)	2.3	na

Zdroje: Mácha a Stanovnik (2002); Müller (1999)

- Tu sú uvedené len trhové doplnkové schémy, t.j. nie je tu zahrnutý štátny "Prvý penzijný fond" ani monolitická doplnková schéma zavedená v r.1992.

Slovinský prístup k doplnkovému starobnému zabezpečeniu sa ukázal viac heterodoxný. Zatiaľ čo doplnkové programy sa zaviedli už v r. 1992, pôsobili pod dohľadom inštitúcie pre dôchodkové a invaliditné poistenie, ale s oddelenými aktívami. Tento verejný monopol však neprilákal viac ako niekoľko sto Slovincov, pretože absentovali daňové stimuly. Koncom

1999. roku sa trh otvoril súkromným poskytovateľom kolektívneho aj individuálneho starobného zabezpečenia, čo viedlo k koexistencii zamestnávateľom sponzorovaných zamestnávateľských programov a individuálnych osobných dôchodkových programov (pozri Tab. 5). Podľa právneho typu spoločnosti, teda či sa jedná o podielový fond alebo dôchodkovú správcovskú spoločnosť, podliehajú dohľadu buď Úradu pre kapitálový trh alebo Úradu pre dohľad nad poisťovňami. Nový zákon poskytuje garanciu minimálnej miery návratnosti a veľkorysé daňové stimuly pre zamestnávateľov aj členov fondov. K polovici roku 2001 bolo vytvorených 14 fondov s približne 40 tisíc členmi, a tieto úspešne súťažia s KAD, nástupcom štátneho fondu, ktorý teraz spravuje dôchodkový správcovský fond, *Kapitalska družba* (pozri Stanovnik, 2002).

Ďalšie dva doplnkové dôchodkové programy, tiež riadené *Kapitalskou družbou*, boli zavedené dvoma zákonmi v r. 1999.³³ Jeden je povinný doplnkový program, ktorý je určený predovšetkým tým poistencom, ktorí vykonávajú mimoriadne ťažkú a nezdravú prácu alebo vykonávajú činnosť, ktorá sa nedá ďalej vykonávať po dovŕšení určitého veku. Aby títo poistenci mohli ísť skôr do dôchodku, predchádzajúca legislatíva ukladala zamestnávateľom platiť vyššie odvody do Dôchodkovej a invaliditnej poisťovne. Čiastka prevyšujúca normálnu sadzbu príspevkov sa teraz kapitalizuje v *Kapitalska družba*, čím sa táto špeciálna skupina poistencov kvalifikuje na skoršie dôchodky z doplnkových programov. Druhý nový dôchodkový program vedie tzv. "Prvý penzijný fond", ktorý je tiež pod správou *Kapitalskej družby*. Je to dobrovoľný program, ktorý všetkým Slovincom umožňuje zameniť privatizačné certifikáty za penzijné kupóny. Zatiaľ čo pri pôvodnom návrhu išlo o automatickú výmenu privatizačných vlastníckych certifikátov, zákon zaviedol voliteľnú výmenu a tiež zaviedol limit certifikátov, ktoré sa dajú vymeniť na jedného obyvateľa. Preto sa zatiaľ do Prvého penzijného fondu dostalo len 5% celkovej hodnoty zostávajúcich vlastníckych certifikátov (pozri Stanovnik, 2002).³⁴

Paradigma voľby medzi ČR a Slovinskom zostáva bezpečne v medziach Bismarckovskej sociálnej paradigmy, s Beveridgeovskou príchutou v českom dôchodkovom vzorci. Zatiaľ čo slovinský prípad vykazuje črty určitej závislosti na zabehnutom systéme a silnú tendenciu zachovať juhoslovanský model sociálneho poistenia, česká reforma sa dá interpretovať ako znovuoobjavenie predkomunistických tradícií sociálneho štátu (pozri Hart a Večerník 1992:161). Napriek tomu sa ČR aj Slovinsko ocitli pred intenzívnymi diskusiami o potrebe zaviesť súkromne spravovaný a čisto fondový povinný pilier (pozri Mácha a Stanovnik, 2002), opatrná cesta dôchodkovej reformy nasledujúcich vládnych garnitúr sa nezmenila. Vychádzajúc z existujúcich poznatkov o radikálnych reformách a ich absencii, nielen v oblasti dôchodkov, nasledujúca časť sa bude snažiť objasniť prečo faktory súvisiace s inštitúciami, štruktúrami a aktérmi viedli k návrhom na privatizáciu starobného zabezpečenia v ČR a Slovinsku a prečo ich dotknutí politici prípadne zamietli.

Možnosti výberu pri dôchodkovej reforme: zahraničný vplyv, miestni aktéri a politický kontext

³³ Je zaujímavé, že obidva tieto dosť nekonvenčné programy tiež figurujú v nedávnej dôchodkovej reforme Bulharska, kde hrajú väčšiu úlohu súkromní poskytovatelia. Povinné doplnkové programy pre niekdajšie privilegované povolania začali fungovať začiatkom r. 2001, ale zakladajú sa na vzájomne súťažiacich súkromných fondoch. Bulharský zákon tiež umožňuje transfer kupónov z privatizácie do špeciálnych penzijných fondov, ale súkromní poskytovatelia zatiaľ neboli ochotní zriadiť takéto fondy, pretože nemajú záujem o tento druh činnosti (porovn. Chiappe, 2001; Nikolov, 2001).

³⁴ Viac informácií o alternatívnom prepojení dôchodkovej reformy a privatizácie štátnych podnikov pozri Gessel-Schmidt, Müller a Süß (1999).

Táto časť sa do veľkej miery zakladá na politickoekonomickej literatúre o reforme politiky, ktorá bola publikovaná v poslednom desaťročí.³⁵ Tento multidisciplinárny výskum analyzuje faktory umožňujúce alebo obmedzujúce životaschopnosť radikálnych, trhovo-orientovaných reforiem. Konkrétnejšie povedané, vychádza z najnovších prác o politickej ekonomii dôchodkových reforiem.³⁶ Heuristika je inšpirovaná ústrednou úlohou inštitucionalizmu, metodológiou ktorá sa snaží prekonať „klasickú“ schizmu v sociálnych vedách (Mayntz a Scharpf, 1995; Scharpf, 1997).

“Nová dôchodková ortodoxia”

V mnohých latinskoamerických a východoeurópskych krajinách kombinácia verejného a súkromného komponentu v povinnom dôchodkovom zabezpečení sa v poslednom desaťročí značne zmenila. Nedávna vlna čiastočnej alebo plnej privatizácie v dôchodkovom zabezpečení, t.j. prijatie podobných modelov v krajinách a celých regiónoch, poukazuje na spoločný medzinárodný mechanizmus prenosu ideí. A skutočne, jasne sa dá identifikovať dominantná epistemická komunita:³⁷ “nová dôchodková ortodoxia” (Lo Vuolo, 1996) dodávala hlavné impulzy privatizácie dôchodkovej sféry v Latinskej Amerike a východnej Európe, argumentujúc, že taká paradigma zmeny starobného dôchodkového zabezpečenia povedie k nárastu úspor ako aj efektívnejšiemu zdokonaleniu finančných trhov a trhu práce, čo povedie k lepšiemu dlhodobému rastu (pozri napr. Corsetti a Schmidt-Hebbel, 1997). Konzervatívni kritici sociálneho štátu dlho pripravovali pôdu pre zmenu vzoru (paradigmy) zabezpečenia v starobe, ako to popisuje Hirschman (1991). Po skončení studenej vojny došlo k posunu terminológie prevažujúcej v diskusii o ochrane v starobe, pričom dochádzalo k interakcii s prichádzajúcim neoliberalizmom ako dominantnej paradigmy v tvorbe ekonomickej politiky, najmä v rozvojových a transformujúcich sa krajinách. Zatiaľ čo pôvodne privatizácia v dôchodkovej sféry nebola súčasťou tzv. “Washingtonského konsenzu” (Williamson, 1990, 2000), odvtedy sa stala súčasťou balíka neoliberalných reforiem. Vo východnej Európe tento posun paradigmy v ekonomickej politike nastal v čase prvých post-socialistických rokov poznačených rozsiahlym smerovaním k trhu.

Narastajúci počet súčasných politických zmien je poznačený zmenou politiky a globálnym rozšírením modelov (pozri Dolowitz a Marsh, 2000; Weyland, 2000). Radikálny posun reformy starobného zabezpečenia sa často dával do súvisu s angažovaním Svetovej banky. Výskumná správa Svetovej banky z r. 1994 o dôchodkovej politike upútala pozornosť sveta (pozri Svetová banka, 1994). Najlepší príklad toho, čo sa stalo “novou dôchodkovou ortodoxiou” bol zároveň aj jej najvýznamnejším propagačným mechanizmom.³⁸ Popri existujúcich podmienkach, medzi spôsobmi ako podporovať privatizáciu v dôchodkovej sfére

³⁵ Prehľad politickej ekonomie politickej reformy nájdete v: Rodrik (1996), Tommasi a Velasco (1996), Sturzenegger a Tommasi (1998), Drazen (2000) a Krueger (2000).

³⁶ Pozri Mueller (1999), Cain (2000), Cashu (2002a,b), Orenstein (2000) a Nelson (2001) v prípade post-socialistických krajín; Kay (1998, 1999), Madrid (1999, 2002), Mesa-Lago (1999), Mora (1999), Busquet (2000), Huber a Stephens (2000), Mesa-Lago a Mueller (2002) pre Latinskú Ameriku; a Brooks (1998, 2001), Madrid (1998, 2001), Chlon a Mora (2001), James a Brooks (2001), Mueller (2001) a Orenstein (2001) pre prierezový regionálny výkladový rámec.

³⁷ Epistemická komunita je sieť profesionálov v určitej oblasti a so spoločnou politickou agendou. Títo profesionáli môžu mať rôzne profesné zázemie, spája ich viera v špecifické pravdy, súbor normatívnych a kauzálnych presvedčení, majú spoločné vzorce dôvodovania a používajú spoločné diskurzívne praktiky (pozri Adler a Haas, 1992; Haas, 1992).

³⁸ Napriek tomu zostáva veľká rozmanitosť. Mesa-Lago (1996) a Ney (2000) poukazujú na vzájomne si protirečivé ‘recepty’ medzinárodných organizácií. K diskusii medzi Svetovou bankou a MOP pozri Beattie a Charlton a McKinnon (2001), Orszag a Stiglitz (2001).

figurujú pôžičky a transfer vedomostí prostredníctvom expertov – potenciálne atraktívny balík pomoci pre miestnych tvorcov politiky. V posledných rokoch sa začali angažovať aj iné medzinárodné finančné inštitúcie a vládne agentúry – napr. Medzinárodný menový fond (MMF) a US Agentúra pre medzinárodný rozvoj (USAID). Majú síce popri Svetovej banke účasť na relevantných podmienkach a majú aj iné formy spolupráce, ale celkove hrajú menej významnú úlohu.

Dávnejší výskum jasne ukázal, že na to, aby nová ortodoxná šablóna bola prijatá v miestnej aréne reforiem, vyžaduje si na svoj prenos nielen činiteľa, ale aj vplyvného miestneho aktéra pripraveného prijať neoliberálne modely, zvyčajne je to Ministerstvo financií (pozri Muller, 1999). Kompletná alebo čiastočná privatizácia dôchodkovej sféry sa stala priechodnou, ak títo aktéri inklinujúci k privatizácii dôchodkového systému – Ministerstvo financií a Svetová banka – mali záujem a páky na realizáciu reformy miestneho systému. Na porovnanie treba uviesť, že radikálna dôchodková reforma nepokročila, ak Ministerstvo sociálnych vecí bolo jediným relevantným aktérom dôchodkovej reformy.

Aréna dôchodkovej reformy: aktéri a obmedzenia

Zatiaľ čo kompletná alebo čiastočná privatizácia starobného zabezpečenia je hlavným odporúčaním zahraničia pre každého, kto chcel robiť reformu dôchodkovej sféry vo východnej Európe, bol to práve politický proces vnútri krajiny, ktorý prípadne skutočne viedol k prijatiu alebo zamietnutiu radikálnej dôchodkovej reformy. V nasledujúcej analýze sa určujú relevantní politickí aktéri v aréne dôchodkovej reformy a berie sa do úvahy politický kontext, ktorý formoval ich manévrovací priestor ovplyvnený politickými faktormi a ekonomickými podmienkami.

Vedci zaoberajúci sa politickou ekonómiou politiky reforiem zdôraznili význam politického vodcovstva – odvážnych zanietených jednotlivcov, často trhovo orientovaných ekonómov, a ich schopnosť sprostredkovať ostatným koherentnú neoliberálnu víziu (pozri Harberger, 1993; Sachs, 1994). Aj inde sa ukázalo, že zavedenie privatizácie do dôchodkovej sféry súvisí s posunom paradigmy, ktorý do veľkej miery môžu uľahčiť takí zanietení tvorcovia politiky. Treba však povedať, že samotná existencia takých ľudí nemôže byť považovaná za dostatočnú záruku úspechu proti silným záujmovým skupinám (pozri Williamson a Haggard, 1994; Tommasi a Velasco, 1996).

Ako bolo uvedené vyššie, radikálny posun paradigmy starobného zabezpečenia presadzovalo predovšetkým ministerstvo financií, ktorého pracovníci boli poväčšine neoliberálne orientovaní ekonómovia. Táto aliancia hráčov, spolu s ministerstvom hospodárstva a centrálnou bankou, mala pocit, že privatizácia dôchodkovej sféry perfektne ladí s ich snahou zredukovať úlohu štátu v hospodárstve. Týchto miestnych zástancov globálne širenej agendy podporovali záujmové skupiny, ako podnikateľské organizácie a finančný sektor ako aj medzinárodné finančné inštitúcie. Ale radikálne plány sa stretli aj s odporom vo vláde ako aj mimo nej. Ministerstvá práce, sociálnych vecí a zdravotníctva zodpovedné za existujúce systémy starobného zabezpečenia, odmietali zapojiť sa do reformy štruktúry dôchodkového systému, odrážajúcemu bismarckovskú tradíciu vo východnej Európe. Vo viacerých krajinách ministerstvá mali najprv výhrady voči radikálnemu posunu paradigmy, ale vzhľadom na prevahu ministerstva financií v kabinete, boli príliš slabé, aby jej zabránili. Typický spôsob ako zmenšiť vplyv ministerstva sociálnych vecí na projekt reformy bolo vytvorenie malých pracovných skupín väčšinou pri ministerstve financií. Tieto špeciálne

výbory pre dôchodkovú reformu vypracovali návrh legislatívy a pomohli obísť kompetencie ministerstva práce v dôchodkovej oblasti (pozri Müller, 1999; Nelson, 2001).

Ďalší oponenti privatizácie dôchodkového zabezpečenia boli odbory, zamestnanci sociálneho zabezpečenia, a – v neposlednej miere – dôchodcovské združenia a špeciálne záujmové skupiny s privilegovanými dôchodkovými programami. Vo viacerých krajinách sa k radom oponentov pridali aj ľavicovo-orientované strany. Samozrejme, špecifický kontext dôchodkovej politiky môže podporovateľom aj oponentom reformy dať do ruky možnosti konať (pozri Kay, 1999). Miera vplyvu exekutívy na legislatívcoch je tiež vratká inštitucionálna premenná. Mechanizmus vetovania zabudovaný do politických systémov tiež poskytuje konkrétnej skupine strategickú možnosť a potenciálny politický vplyv (pozri Immergut, 1992). V niektorých krajinách odbory tradične mali väzby na vládnuce strany, a to sa využívalo na zmiernenie odporu. Tieto väzby však znamenali, že oponenti reformy boli politicky v pozícii, ktorá nútila presadzovateľov dôchodkovej reformy rokovať a robiť ústupky, najvýraznejšie bolo udelenie práva odborom spravovať svoje vlastné penzijné fondy (pozri Isuani a San Martino, 1998; Orenstein, 2000).

Ekonomické faktory a úvahy mali podľa všetkého podstatný vplyv na výber modelu reformy. Ako bolo povedané, privatizácia dôchodkovej sféry bola navrhovaná predovšetkým z makroekonomických pohľadov, v snahe rozbehnúť priamočiary vývoj smerujúci k ekonomickému rastu. Madrid (1998) a James a Brooks (2001) poukázali na zväčšujúcu sa mobilitu medzinárodného kapitálu a nedávne skúsenosti s krízou kapitálového trhu, ktorá mohla viesť tvorcov politiky k úsiliu zredukovať zraniteľnosť systému voči odsunu kapitálu tým, že sa posilnia domáce úspory a miestny kapitálový trh.³⁹ Navyše, vedci špecializujúci sa na politickú ekonomiu reformy politiky, zdôraznili, že predchádzajúca kríza môže vyvolať radikálnu zmenu – tzv. hypotéza “prínosu krízy” (pozri Drazen a Grilli, 1993).⁴⁰ Fiskálne krízy menia ministerstvo financií na potenciálneho aktéra v oblasti dôchodkovej reformy. Konkrétne, keď financovanie dôchodkov ide do deficitu, následná závislosť na dotáciách z rozpočtu, dáva tomuto pravdepodobnému advokátovi “novej dôchodkovej ortodoxnosti” významnú úlohu a podiel na reformovaní starobného zabezpečenia (Müller, 1999). Pretrvávajúca finančná kríza môže okrem toho vážne nahlodať dôveru verejnosti vo verejné dôchodkové systémy, čo uľahčí základnú reformu.

V týchto prípadoch bol ešte ďalší ekonomický faktor, ktorý mal vplyv na reformu. Keď je zahraničná zadlženosť vysoká, vlády sa snažia zdôrazňovať svoje všeobecné smerovanie k trhovej ekonomike. V tomto kontexte sa oznámenie o zavádzaní privatizácie v dôchodkovom zabezpečení dá interpretovať ako “signalizačná” stratégia ukazujúca smer. (cf. Rodrik, 1998). Skutočne, do polovice 1990-tych rokov ratingové agentúry brali radikálnu dôchodkovú reformu ako dobrý bod pri hodnotení rizikovosti krajiny. Kriticky vysoká zadlženosť tiež zvyšuje pravdepodobnosť zapojenia medzinárodných finančných inštitúcií do miestnej dôchodkovej reformy (pozri Brooks, 1998). Táto páka sa čiastočne nasadzuje podľa podielu týchto inštitúcií ako významných veriteľov mnohých transformujúcich sa krajín. Ich dopad však nie je viazaný na záväzné podmienky vyplývajúce z ich vlastnej finančnej angažovanosti. Skôr zaväži všeobecná výška zahraničnej zadlženosti, keďže MMF a Svetová

³⁹ Napriek týmto nádejám prípad Čile naznačuje, že privatizácia dôchodkovej sféry mala v podstate negatívny dopad na národné úspory (pozri Mesa-Lago, 1998).

⁴⁰ Keď sa situácia vníma ako krízová, môže sa stať, že vzájomne súťažiacie politické skupiny sa dohodnú na nepopulárnych, bolestivých opatreniach, a umožnia deštrukciu politických koalícií, ktoré blokovali reformu, a tak nájdu východisko z patovej situácie (pozri Williamson, 1994). Hypotéza “prínosu krízy” sa však nestretla s jednohlasným súhlasom vedcov zaoberajúcich sa politickou ekonomikou v oblasti reformy politiky.

banka môžu “signalizovať, že rozvíjajúca sa krajina si osvojila zdravú politiku, a to pomôže zvýšiť jej kredibilitu (Stiglitz, 1998: 27). Ak príslušná vláda neberie do úvahy ich odporúčania, často je pre ňu ťažké získať alternatívne zdroje financovania na trhu. Ako poznamenal Kay (1999), tvorcovia politiky si dobre uvedomovali, že finančná a/alebo technická podpora od medzinárodných inštitúcií bola k dispozícii len pre tie dôchodkové reformy, kde bol zapracovaný aj prvok privatizácie.

Veda o vývoji sociálneho štátu zdôrazňovala význam usporiadania existujúcich inštitúcií pre budúcnosť smerovania reformy – spätný vplyv alebo závislosť na trajektórii.⁴¹ Existujúce politiky môžu určiť agendu zmeny ... zúžením škály prierodných alternatív” (Piersen a Weaver, 1993: 146). Úspech stratégie reforiem často závisí od predchádzajúcej voľby politiky a jej spätného vplyvu. V systéme priebežne financovaných systémoch bismarckovského typu zabudované efekty a príležitostné náklady môžu vyplývať z dôchodkových práv, ktoré poistenci nadobudli, a to môže znamenať vysoké tranzitné náklady. Rozsah týchto nárokov, často nazývaných “implicitný dôchodkový dlh”, je určený množstvom faktorov, menovite najmä percentom oprávnenej populácie, splatnosťou dávok a ich veľkosťou. Keď sa dlh stane explicitným zmení sa na vysoké fiskálne náklady. Preto bolo argumentované, že čím väčší je implicitný dôchodkový dlh, tým menšia je pravdepodobnosť prijatia najradikálnejšej štrukturálnej dôchodkovej reformy (pozri James a Brooks, 2001).

Zamietnutie privatizácie v dôchodkovej sfére v Českej republike a Slovinsku

Súčasný dôchodkový systém v ČR aj Slovinsku je v podstate dvojpilierový. Je kombináciou verejného povinného piliera s priebežným financovaním a doplnkového fondového piliera. Druhý pilier (úroveň)⁴² v ČR pozostáva z dobrovoľného súkromného piliera, kde sa ponúkajú osobné dôchodkové programy. V Slovinsku sú tri doplnkové dôchodkové programy: dobrovoľný súkromný, ktorý môže mať formu zamestnávateľského alebo osobného dôchodkového plánu, ďalej povinný program pre pôvodne privilegované odvetvia a penzijný fond pre privatizačné certifikáty, pričom obidva riadi štátna *Kapitalska družba*. Na rozdiel od ostatných post-socialistických štátov, ani v jednej krajine nedošlo k posunu smerom k financovaniu na úkor verejného dôchodkového piliera. Prečo sa privatizácia dôchodkovej sféry neujala ani v ČR ani v Slovinsku?

Prípady Českej republiky

Základný konflikt v súvislosti s dôchodkovou reformou v Českej republike do polovice 1990-tych rokov bol o rozsahu parametrickej reformy. Obhajcovia kompletnej alebo čiastočnej privatizácie sa krátko potom dali počuť: mladí českí ekonómovia s väzbami na medzinárodnú ortodoxnosť – “trhový komsomolci” v miestnom žargóne – spojili sily so zainteresovanými z finančnickej komunity a liberálnou Úniou slobody, aby dostali privatizáciu do politickej agendy (pozri napr. Schneider, 1996a, b; Jelínek a Schneider, 1997a, b). Okrem toho prebiehajúce snahy o dôchodkovú reformu v iných krajinách regiónu, konkrétne v Maďarsku a Poľsku, neostali v ČR nepovšimnuté. Ale úsilie o posun agendy nemal dopad na celkovú stratégiu reformy, ktorú sledovala česká vláda. Po simuláciách

⁴¹ Pojem spätného vplyvu pozri v Esping-Andersen (1985) a Pierson (1993); nedávna diskusia o závislosti na trajektórii v: Pierson (2000).

⁴² Podľa terminológie Svetovej banky by toto bol tretí pilier (pozri napr. Svetová banka, 1994).

celkového dopadu a nákladov čiastkovej privatizácie českého dôchodkového systému v porovnaní s inou alternatívou, hĺbkovou reformou existujúceho systému priebežného financovania, experti ministerstva práce došli k záveru, že ešte existuje dostatočný priestor v súčasnom systéme priebežného financovania, ktorý by dokázal zvládnuť výzvy nasledujúcich desaťročí (pozri Mácha, 2002).

Svetová banka, hlavný propagátor “novej dôchodkovej ortodoxie”, mohla so svojimi globálnymi skúsenosťami v šírení a podporovaní privatizácie v dôchodkovej sfére posilniť miestnu frakciu zastávajúcu myšlienku privatizácie, ale do arény českej dôchodkovej reformy nenastúpila. Malé možnosti banky nasadiť svoje páky v Českej republike súviseli s nízkou zahraničnou zadĺženosťou (pozri Tab. 1). Už takmer desať rokov jediní zaangažovaní do snahy o reformu českého dôchodkového systému je Ministerstvo práce a sociálnych vecí, tradične naklonené bismarckovskej a beveridgeovskej paradigme. Keďže verejný dôchodkový systém bol finančne životaschopný aj bez dotácií zo štátneho rozpočtu až do roku 1997, neprekvapuje, že Ministerstvo financií, potenciálny advokát privatizácie v dôchodkovej sfére vo vláde, nemalo na dôchodkovej reforme až taký záujem. Ale posledných päť rokov je český dôchodkový systém v deficite, a ministri financií napriek tomu zostali pasívni. Jedno z možných vysvetlení súvisí so skutočnosťou, že privatizácia dôchodkovej sféry si krátkodobo a strednodobo vyžaduje obrovské fiskálne náklady. Na druhej strane, treba brať do úvahy aj vážnu hospodársku krízu, ktorá postihla Českú republiku v r. 1997. Vzhľadom na ešte stále “roztrasený” miestny kapitálový trh, zavedenie povinnej fondovej úrovne sa pokladalo za nevhodné. Vzhľadom na podstatné náklady na zachraňovanie bánk, kríza vo finančnom sektore sa tiež premietla do fiskálneho bremena (pozri Svetová banka, 2001a), a tak prispela k zúženiu rozsahu rozpočtových možností pre privatizáciu v dôchodkovej sfére.

České odbory, ďalší významný politický aktér, tvrdo kritizovali parametrickú reformu, ktorú presadzovala Klausova vláda. Prejavilo sa to najmä počas konfliktov okolo zákona o dôchodkovom poistení v r. 1995. Odbory síce nemohli vetovať tento zákon, ale ich odpor upútal pozornosť verejnosti na nepopulárne úsporné opatrenia a v r. 1996 značne prispel k volebnej porážke vládnucej koalície. Keď sa privatizácia dôchodkovej sféry dostala do českej agendy, zmenili svoj postoj: už nepresadzujú zachovanie status quo, teraz tvrdia, že v Českej republike ešte neboli vyčerpané existujúce možnosti reformovania verejného systému priebežného financovania, pričom sú proti kompletnému alebo čiastočnému presunu na fondové financovanie. Vzhľadom na to, akú významnú úlohu hrali v minulosti títo aktéri, tvorcovia politiky ich podľa všetkého budú brať do úvahy, napriek absentovaniu silných podnikových rozhodovacích štruktúr v Českej republike. V politickom vyjadrení sa ich kampaň premietla do podpory Sociálnych demokratov a Strany dôchodcov (táto strana orientovaná len na jedinú tému sa do parlamentu nedostala) (pozri Müller, 1999).

To, akú paradigmu si táto krajina zvolila, napriek prevládajúcim medzinárodným trendom, sa môže zdať prekvapujúce, vzhľadom na neoliberálne reči dlhoročného českého premiéra Václava Klauza – na prvý pohľad dobrá ideová “partia” pre “novú dôchodkovú ortodoxiu”. Bližší pohľad však odhaľuje, že Klaus často opustil svoju rétoriku “trhovej ekonomiky bez adjektív”, keď išlo o praktickú politiku (pozri Kabele a Potůček, 1995; Stark a Briszt, 1998). Zdá sa, že sa tiež nikdy celkom neskamarátil s myšlienkou *nariadenia* fondovej (kapitalizačnej) úrovne – jeho obľúbený smer dôchodkovej reformy mal príliš nízke miery náhrady vo verejnom pilieri, aby Česi boli motivovaní dobrovoľne sa zapojiť do úrovne doplnkového zabezpečenia. V tomto zmysle ho možno pokladať za “príliš liberálneho” na šablónu ortodoxie. Okrem toho bola všeobecne známa Klausova odmeranosť voči zahraničným poradcom a medzinárodným finančným inštitúciám (pozri napr. Blejer

a Coricelli, 1995). Treba pamätať aj na to, že od r. 1996, kedy Poliaci a Maďari začali pripravovať svoju čiastočnú privatizáciu dôchodkovej sféry, česká vláda sa nemohla spoliehať na väčšinu v parlamente. Okrem toho, nastupujúci sociálni demokrati, tradične orientovaní na prístup bismarckovsko- beveridgeovského typu, boli – spolu so svojimi tradičnými spojencami - proti privatizácii v dôchodkovej sfére. Podpora verejnosti v prospech takéhoto posunu paradigmy bola tiež minimálna (Večerník a Matějů, 1999: 201). V posledných rokoch mali exekutívci takú malú moc nad legislatívcami, že plány vlády na podstatnú parametrickú reformu jednoducho tiež neboli priechodné, a tým len narastala ich urgentnosť. S blížiacimi sa voľbami v roku 2002 to bude asi nová vláda, ktorá určí budúcnosť českého systému priebežného financovania dôchodkov.

Prípád Slovinska

V polovici 1990-tych rokov sa v Slovinsku objavila novo-ortodoxná šablóna. Podľa rozprávania Stanovnika (2002), posun⁴³ v oblasti reformy presadzovali najmä MMF a Svetová banka. Počas misie expertov v Slovinsku v r. 1995 zdôrazňovali potrebu hlbšej reformy verejného dôchodkového systému a navrhovali zavedenie viacpilierovej štruktúry. Svetová banka sa následne snažila podporiť zavedenie privatizácie do dôchodkovej sféry v Slovinsku prostredníctvom účelovej pôžičky, bola spolusponzorom medzinárodnej konferencie o dôchodkovom zabezpečení v októbri 1997 a workshopu o druhom pilieri v marci 1998 v Lubľane ako aj cesty do Švajčiarska a Holandska, aby príslušní ľudia získali bezprostrednú skúsenosť s viacpilierovou štruktúrou.

Pokiaľ ide o miestnych aktérov, Tone Rop, vedúca osobnosť LDS a jednoznačne jeden z najvplyvnejších individuálnych tvorcov politiky v Slovinsku presadzoval viacpilierovú reformu. Keď v r. 1996 nastúpil na post ministra práce po rezignácii svojho sociáldemokratického predchodcu, dôchodková reforma sa stala najvyššou prioritou tohto ekonóma. Počiatočná koncepcia, na ktorej vypracovaní sa do veľkej miery podieľal Milan Vodopivec, bývalý úradník Svetovej banky, presadzovala čiastočnú privatizáciu dôchodkovej sféry. Následnú Biele knihu o dôchodkovej reforme vypracovali spoločne konzultanti Phare, medzi nimi popredný odborník MOP. Títo experti na sociálne zabezpečenie z Francúzska a Talianska zaujali obozretnejší postoj k navrhovanej povinnej druhej úrovni, zjavne kvôli jej fiskálnym implikáciám - obave, ktorú potvrdili simulácie. Konečná verzia Bielej knihy zverejnená v novembri 1997 však predsa obsahovala privatizáciu dôchodkovej sféry.

Keď sa v januári 1998 diskutovalo o Bielej knihe so sociálnymi partnermi v pracovnej skupine, slovinské odbory využili túto jedinečnú šancu a neodvolateľne vetovali privatizáciu dôchodkovej sféry. Krátko potom zorganizovali niekoľko veľkých zhromaždení proti niektorým navrhovaným parametrickým reformám a zavedeniu povinnej druhej úrovne. Nesúhlas vyjadril aj ďalší spojenec v "sivej lobby" a člen vládnej koalície počas procesu dôchodkovej reformy, Strana dôchodcov. Vládou plánovanú privatizáciu starobného zabezpečenia kritizovali aj niektorí známi ekonómovia a právnici - experti v oblasti sociálneho zabezpečenia. Jeden z najvplyvnejších ekonómov Slovinska, Velimir Bole, zdôraznil podstatné fiskálne náklady navrhovanej viacpilierovej štruktúry v práci, ktorú objednala Svetová banka. Vtedy minister financií Mitja Gaspari verejne vyhlásil, že povinná

⁴³ Jacoby (1998: 18) definoval posun agendy ako moc zasiahnuť v kritických momentoch a zaviesť kľúčové nové modely.

druhá úroveň nebude fiskálne priechodná.⁴⁴ Tone Rop sa potom vzdal privatizácie dôchodkovej sféry. Na zasadnutí vlády štyri týždne neskôr sa smerovanie dôchodkovej reformy potichu zmenilo. Návrh zákona o dôchodkovom a invalidnom poistení, schválený v slovinskej vláde v júni 1998, navrhoval reformu verejného systému priebežného financovania v kombinácii so zavedením dobrovoľnej fondovej úrovne. Po zdĺhavých rokovaníach vo vládnej koalícii a so sociálnymi partnermi bol tento zákon schválený v decembri 1999. V období 1997 až 2000 v Slovinsku vládla dosť široká aliancia a politika sa tvorila tak, že sa hľadal skôr konsenzus ako rýchle presadzovanie radikálnych štrukturálnych reforiem.

Porovnanie zvolených typov politiky

Dôchodková politika sledovaná v Českej republike a Slovinsku sa dá interpretovať ako krok smerom ku kontinentálnemu európskemu hlavnému prúdu starobného zabezpečenia⁴⁵ a vedomé rozhodnutie proti odporúčaniu politiky “novej dôchodkovej ortodoxie”. Treba poznamenať, že v Slovinsku panuje pocit, že dôchodková reforma bola ukončená reformou roku 1999. Pravý opak platí v Českej republike: všetci tvorcovia politiky sa zhodujú, že sú neodmysliteľné ďalšie reformné kroky, ale politický konsenzus o charaktere týchto krokov zatiaľ neexistuje. Prekážky kladené parametrickej reforme v ČR podčiarkujú možnosť, že takéto reformy môžu politikov výjsť dosť draho. Parametrické reformy, akokoľvek mierne vo svetle paradigmatických alternatív, sú politicky veľmi citlivé. Jednotlivci pri nich vedia ľahko identifikovať straty a vnímajú ich ako okresávanie resp. stratu získaných nárokov – a nič za to nedostanú (pozri Holzmann, 1994; Müller, 1999). Vyššie uvedené prípadové štúdie ukázali, že českí a slovinskí tvorcovia politiky sa utiekali k stratégii zahmlievania, kompenzovania a kombinovania, aby zredukovali politickú opozíciu svojej stratégie okliešťovania (pozri Mácha a Stanovnik, 2002). Na nasledujúcich stranách identifikujeme faktory (aktéri, inštitúcie, štruktúry), ktorým možno pripísať absenciu radikálnej dôchodkovej reformy v uvedených dvoch transformujúcich sa krajinách.

Zatiaľ čo v mnohých krajinách ministerstvá sociálnych vecí tradične inklinujú k bismarckovským a beveridgeovským paradigám a ministerstvá financií majú zasa tendenciu pridať sa k stúpencom “novej dôchodkovej ortodoxie”, tieto tradičné ideové rozdiely sa v analyzovaných krajinách nejavili až tak výrazne. Nezvyčajná mobilita medzi obidvoma týmito smermi poukazuje len na to, že ťažšie sa dá priradiť preferovanie určitej politiky ministerstvám vyššie uvedených krajín: v Slovinsku Toe Rop – hlavný obhajca čiastočnej privatizácie sféry starobných dôchodkov – bol menovaný ministrom sociálnych vecí po tom, čo pracoval ako štátny tajomník ministerstva privatizácie a skôr ako sa stal ministrom financií. Jiří Rusnok v Českej republike, bývalý poradca odborovej federácie, bol nedávno menovaný za ministra financií po tom, ako bol námestníkom ministra práce (pozri Mácha a Stanovnik, 2002).

Tento kontext vrhá svetlo na nezvyčajnú skutočnosť, že slovinský minister práce bol hlavným hnacím motorom príprav na čiastočnú privatizáciu v dôchodkovej sfére a že to bol práve minister financií, ktorý ju vetoval. Zatiaľ čo podstata tohto konania je dobre známy mechanizmus vyplývajúci z relatívnej váhy obidvoch portfólií vo vládnom kabinete, je to v protiklade s modelom viacerých nedávnych dôchodkových reforiem vo východnej Európe.

⁴⁴ Vtedy sa verejné financie v Slovinsku dostali do deficitu (pozri Tab. 1).

⁴⁵ Treba uznať, že systémy starobného zabezpečenia v kontinentálnej Európe sa značne líšia. Spomínanie “hlavného prúdu” znamená kombináciu verejného povinného systému priebežného financovania, inšpirovaného Bismarckovskými princípmi, a dobrovoľnej súkromnej doplnkovej úrovne.

Najzarážajúcejšie je, že implikácie politiky sú obrátené, keďže privatizácia dôchodkovej sféry bola účinne zastavená. V ČR ministerstvo práce aj naďalej zostalo zodpovedné za reformu dôchodkového zabezpečenia v starobe, i keď sa objavili fiskálne ťažkosti. Okrem toho, žiaden prominentný politik nebol zaangażovaný na privatizácii dôchodkovej sféry. Len počas krátkeho pôsobenia Tošovského úradníckej vlády sa seriózne uvažovalo o viacpilierovom systéme. Uprostred politickej a hospodárskej krízy, toto bol tiež jediný moment, kedy české ministerstvo financií sa prestalo správať pasívne vzhľadom na predchádzajúci prebytok v dôchodkovej sfére, za ktorým nasledovali obavy z vysokých nákladov na prechod na nový systém.

Prípád Českej republiky a Slovinska ukazuje, že ekonomické faktory a úvahy, ktoré inde tlačili privatizáciu dôchodkovej sféry silno dopredu, majú aj opačnú stranu. V obidvoch krajinách si tvorcovia politiky plne uvedomovali, že privatizácia dôchodkovej sféry by obnášala veľké krátkodobé a strednodobé fiskálne náklady,⁴⁶ čím by sa skomplikovalo plnenie maastrichtských kritérií.⁴⁷ V kontexte vysokých potenciálnych nákladov na dôchodkovú sféru, tak ako v ČR a Slovinsku, táto obava môže z ministrov financií urobiť potenciálnych ambivalentných spojencov “novej dôchodkovej ortodoxie”. Navyše, zatiaľ čo inde sa rozvoj miestneho kapitálového trhu často spomínal ako motív privatizácie dôchodkovej sféry, tvorcovia politiky v týchto dvoch krajinách poukázali na počiatočný stupeň rozvoja slovinského kapitálového trhu a krízou sužovaný finančný sektor v ČR, keď varovali pred radikálnou privatizáciou dôchodkovej sféry. Treba poznamenať, že vnímanie nedostatočne rozvinutého kapitálového trhu ako obmedzujúcej prekážky pre zavedenie povinnej fondovej úrovne je medzi post-socialistickými reformátormi zriedkavé. Hlboko zakorenená nedôvera verejnosti voči existujúcim finančným inštitúciám obmedzila možnosti kompletne individuálne financovaného zabezpečenia v starobe (pozri Večerník, 2001). Namiesto toho, aby to tvorcovia politiky v ČR a Slovinsku vnímali ako prípad vyžadujúci si povinné zavedenie druhej úrovne, rozhodli sa poskytnúť zamestnávateľom väčší priestor v súkromných programoch doplnkového zabezpečenia.

Odbory a strana dôchodcov tiež hrali úlohu v prípade obidvoch dôchodkových reforiem. Zatiaľ čo táto “sivá lobby” vehementne odporovala parametrickým zmenám aktuálneho priebežného systému v mnohých tranzitívnych krajinách, v ČR a Slovinsku plány na reformovanie dôchodkového zabezpečenia v starobe rozpútali najväčšie politicky motivované manifestácie od pádu režimu. Strana dôchodcov v ČR sa nedostala do českého parlamentu. V Slovinsku dokonca v čase reformy boli súčasťou vládnej koalície. Napriek tomu, že mali len päť kresiel, ich záujmy voči ostatným boli oproti iným preferenciám politiky vyrovnané. V post-socialistickom svete odbory často boli prezývané “dôchodcovská strana”, keďže mnohí ich členovia sú na dôchodku. Je zaujímavé, že ani v ČR ani v Slovinsku odbory nemali záujem o ekonomické výhody z vytvorenia vlastného penzijného fondu v povinnej úrovni, na rozdiel od organizovanej spracovnej sily inde (napr. v Chorvátsku, Bulharsku, Poľsku, ale aj v Argentíne a Čile). Slovinské odbory boli v úzkom kontakte so svojimi nemeckými kolegami, zarytými odporcami privatizácie v dôchodkovej sfére. Neochota českých odborov môže súvisieť s ich neúspešným počiatočným angažovaním sa v dobrovoľne financovanej úrovni.

⁴⁶ Pozri Mesa-Lago (2000), kde je komplexná analýza tranzitívnych nákladov pri zavedení privatizácie do latinskoamerickéj dôchodkovej sféry.

⁴⁷ Maastrichtské kritériá znamenajú dodržiavanie fiskálnej disciplíny a cenovej stability v eurozóne: štátny deficit nesmie prekročiť 3% HDP, zadlženosť vlády nesmie prekročiť 60% HDP a miera inflácie nesmie byť vyššia ako 1,5 percentuálnych bodov troch najlepších EÚ členských štátov.

České odbory sa rozhodne postavili proti zákonu o reforme dôchodkovej sféry v r. 1995, ale začali obhajovať parametrickú reformu, keď sa v politickej agende objavila privatizácia dôchodkovej sféry. Rozhodovacie štruktúry v týchto krajinách neposkytli sociálnym partnerom formálnu možnosť vetovania (pozri Casale, 1999), ale českí tvorcovia politiky určite nemajú v úmysle oživiť ich hlasné protesty. Slovinské odbory mali v aréne dôchodkovej reformy silnejší hlas ako ich českí kolegovia. Existencia formálnej tripartitnej štruktúry – Hospodárska a sociálna rada, de facto možnosť vetovať v slovinskej legislatíve – im umožnila hrať významnú úlohu pri rozhodovaní o dôchodkových záležitostiach. Boli prizvaní do tripartitných pracovných skupín, aby prediskutovali následné návrhy na dôchodkovú reformu, pričom vyjadrili svoj neochvejný negatívny postoj k privatizácii starobného dôchodkového zabezpečenia a značne prispeli k zániku viacpilierového prístupu v Slovinsku. V ČR aj Slovinsku odbory boli blízкими politickými spojencami sociálnych demokratov, ďalšieho významného oponenta povinnej fondovej dôchodkovej úrovne.

Napokon, prípady ČR a Slovinska poukazujú na to, že dynamiku “globálnej politiky starostlivosti” (Orenstein, 2001; Orenstein a Haas, 2001) treba dôkladne rozlišovať. Zatiaľ čo medzinárodné finančné inštitúcie, najmä Svetová banka, sa stali silnými aktérmi v aréne post-socialistickej dôchodkovej reformy, ich manévrovací priestor, ako propagátorov viacúrovňového systému, je jasne limitovaný faktormi v kontexte daných krajín. Ako sme ilustrovali vyššie, ČR a Slovinsko sú značne pokročilé tranzitívne krajiny s nízkou zahraničnou zadlženosťou. V tomto kontexte potenciálne páky a záujem medzinárodných finančných inštitúcií vynaložiť prostriedky na propagovanie privatizácie dôchodkovej sféry sú veľmi limitované. Slovinsko – teraz už vysokopříjmová ekonomika – je v procese odchodu spod uplatniteľnosti pomoci od Svetovej banky. V predvečer rozširovania EÚ obidve krajiny ukázali silnú orientáciu na hlavný kontinentálny prúd, ktorý sa prenášal aj pomocou programov sponzorovaných EÚ ako napr. Phare. Predovšetkým v Slovinsku, Phare team s Giovannim Tamburim, dlhoročným riaditeľom oddelenia sociálneho zabezpečenia v MOP, mal silný vplyv a pomohol posunúť ťažisko smerom ku kritickejšiemu hodnoteniu návrhov s fondovými prvkami. Tieto zistenia ukazujú, že možno existuje potenciál pre diverzitu v post-socialistickej dôchodkovej reforme. Treba len dúfať, že tento priestor dovoľujúci prekročenie ortodoxnej šablóny tiež prispeje k väčšej pluralite poradenstva v oblasti dôchodkovej politiky.

Odkazy

Adler, Emanuel/Haas, Peter M. (1992): Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program (Záver: epistemické komunity, svetový poriadok, vytvorenie reflektívneho výskumného programu), *International Organization*, 46 (1), 367-390.

Amerini, Giuliano (2001): Social protection: expenditure on pensions (Sociálna ochrana: výdavky na dôchodky), *Statistics in focus. Population and Living Conditions*, Theme 3, 9/2001, 1-7.

Barr, Nicholas (2000): Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices (Dôchodková reforma: mýty, pravda a výber politiky). IMF Working Paper WP/007139, Washington, DC: IMF.

- Beattie, Roger/McGillivray, Warren (1995): A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report "Averting the Old Age Crisis" (Riziková stratégia: Reflexie k správe Svetovej banky "Zabrániť kríze staršieho veku"), *International Social Security Review*, 48 (3-4), 5-22.
- Blejer, Mario I./Coricelli, Fabrizio (1995): The Making of Economic Reform in Eastern Europe. Conversations with Leading Reformers in Poland, Hungary and the Czech Republic (Realizácia ekonomickej reformy vo východnej Európe. Rozhovory s poprednými osobnosťami reformy v Poľsku, Maďarsku a Českej republike). Aldershot & Brookfield: Edward Elgar.
- Bönker, Frank (2001): Staatseinnahmen und staatliche Handlungsfähigkeit in den osteuropäischen Transformationsländern. Paper presented at the FIT Conference "The EU Eastern Enlargement as a Milestone of Institutional Change in Eastern Europe", Frankfurt (Oder), October 11-12, 2001.
- Brooks, Sarah (1998): Social Protection in a Global Economy: The Case of Pension Reform in Latin America (Sociálna ochrana v globálnej ekonomike: prípad dôchodkovej reformy v Latinskej Amerike). Duke University, mimeo.
- Brooks, Sarah (2001): The diffusion of pension privatization over time and space (Privatizácia dôchodkovej sféry v čase a priestore). Paper prepared for the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco CA, August 30 - September 2, 2001.
- Busquets, José Miguel (2001): Análisis comparado de 8 casos de reforma estructural de la Seguridad Social en América Latina (1981-1995). Paper prepared for the 2001 Meeting of the Latin American Studies Association, Washington DC, September 6-8, 2001.
- Cain, Michael J.G. (2000): Globalising Tendencies in Public Policy (Globalizačné tendencie vo verejnej politike), *EMERGO*, 7 (2), 6-19.
- Casale, Giuseppe (ed.) (1999): Social Dialogue in Central and Eastern Europe (Sociálny dialóg v strednej a východnej Európe). Budapest: ILO-CEET.
- Cashu, Ilean (2000a): The New Politics of Pension Retrenchment in Russia (Nová politika okliešťovania dôchodkov v Rusku). Paper prepared for the 2000 National Convention of the American Association for the Advancement of Slavic Studies, Denver CO, November 9-12, 2000.
- Cashu, Ilean (2000b): The Politics and Policy Trade-offs of Reforming the Public Pension System in Post-communist Moldova (Politika a politické ústupky pri reforme verejného dôchodkového systému v post-komunistickom Moldavsku), *Europe-Asia Studies*, 52 (4), 741-757.
- Charlton, Roger/McKinnon, Roddy (2001): Pensions *in* Development (Dôchodky vo vývoji). Aldershot et al.: Ashgate.
- Chiappe, Rosa (2001): Pension Reform in Bulgaria (Dôchodková reforma v Bulharsku). In: OECD (ed.): OECD Private Pensions Conference 2000. Private Pensions Series No. 3. Paris: OECD, 43-63.
- Chłoń, Agnieszka/Mora, Marek (2001): Pension reforms: What stays behind them? (Dôchodkové reformy: čo je v ich pozadí?) Paper prepared for the joint IIASA World Bank Workshop on "The Political Economy of Pension Reform", Laxenburg, 5 April 2001.
- Corsetti, Giancarlo/Schmidt-Hebbel, Klaus (1997): Pension Reform and Growth (Dôchodková reforma a rast). In: Valdés-Prieto, Salvador (ed.): The Economics of Pensions. Principles, Policies, and International Experience. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 127-159.
- De Deken, Johan Jeroen (1994): Social Policy in Postwar Czechoslovakia. The Development of Old-Age Pensions and Housing Policies During the Period 1945-1989 (Sociálna politika v povojnovom Československu. Vývoj dôchodkovej a bytovej politiky v období 1945-1989). EUI Working Paper SPS 94/13, Florence: European University Institute.

- Dolowitz, David P./Marsh, David (2000): Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making (Učíme sa zo zahraničných skúseností: úloha transferu politiky v súčasnej tvorbe politiky), *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1), 5-24.
- Drazen, Allan (2000): Political Economy in Macroeconomics (Politická ekonómia v makroekonómike). Princeton NJ: Princeton University Press.
- Drazen, Allan/Grilli, Vittorio (1993): The Benefit of Crises for Economic Reforms (Prínos kríz pre ekonomické reformy), *American Economic Review*, 83 (3), 598-607.
- EBRD (2001a): EBRD Annual Report 2000 (Výročná správa EBOR za rok 2000) <<http://www.ebrd.com/english/public/index.htm>>
- EBRD (2001b): Czech Republic – Investment Profile 2001 (Česká republika – investičný profil 2001). London: European Bank for Reconstruction and Development.
- EBRD (2001c): Slovenia – Investment Profile 2001 (Slovinsko – investičný profil 2001). London: European Bank for Reconstruction and Development.
- Eurostat (2001): Demographic Consequences for the EU of the Accession of Twelve Candidate Countries (Demografické dôsledky vstupu dvanástich kandidátskych krajín pre EÚ), *Statistics in focus. Population and Social Conditions*, Theme 3, 12/2001, 1-7.
- Fultz, Elaine/Ruck, Markus (2000): Pension Reform in Central and Eastern Europe: An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries (Dôchodková reforma v strednej a východnej Európe: Aktualizované informácie o reštrukturalizácii národných dôchodkových systémov vo vybraných krajinách). ILO-CEET Report No. 25. Budapest: ILO-CEET.
- Gesell-Schmidt, Rainer/Müller, Katharina/Süß, Dirck (1999): Social Security Reform and Privatisation in Poland: Parallel Projects or Integrated Agenda? (Reforma sociálneho zabezpečenia a privatizácia v Poľsku: paralelné projekty alebo integrovaná agenda?) *Osteuropa-Wirtschaft*, 44 (4), 428-450.
- Haas, Peter M. (1992): Introduction: epistemic communities and international policy coordination (Úvod: epistemické komunity a medzinárodná koordinácia politiky), *International Organization*, 46 (1), 1-35.
- Harberger, Arnold C. (1993): Secrets of Success: A Handful of Heroes (Niekoľko hrdinov), *American Economic Review – Papers and Proceedings*, 83 (2), 342-350.
- Hartl, Jan/Večerník, Jiří (1992): Economy, Policy and Welfare in Transition (Ekonomika, politika a sociálna sféra v transformácii). In: Ferge, Zsuzsa/Kolberg, Jon Eivind (eds): Social Policy in a Changing Europe. Frankfurt/Main: Campus, & Boulder, CO: WestviewPress, 161-175.
- Hellman, Joel S./Jones, Geraint/Kaufmann, Daniel (2000): “Seize the State, Seize the Day”. State Capture, Corruption, and Influence in Transition. (“Využi štát, využi deň”. Ovpływňovanie štátu a korupcia v transformácii). World Bank Policy Research Working Paper No. 2444. Washington DC: World Bank.
- Hellman, Joel S./Kaufmann, Daniel (2001): Confronting the Challenges of State Capture in Transition Economies (Konfrontácia s výzvami v oblasti ovplyvňovania štátu v tranzitívnych ekonomikách), *Finance and Development*, 38 (3) <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/>>
- Hirschman, Albert O. (1991): The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy (Rétorika reakcie: zvrátenosť, márnosť, ohrozenie). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Huber, Evelyne/Stephens, John D. (2000): The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective (Politická ekonómia dôchodkovej reformy: Latinská Amerika v komparatívnom pohľade). UNRISD Occasional Paper 7, Geneva: UNRISD.

- Immergut, Ellen M. (1992): Health Politics – Interests and Institutions in Western Europe (Zdravotnícka politika – záujmy a inštitúcie v západnej Európe). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Isuani, Ernesto Aldo/San Martino, Jorge A. (1995): El nuevo sistema previsional argentino ¿Punto final a una larga crisis? Primera parte: *Boletín Informativo Techint*, 281, 41-56; Segunda parte: *Boletín Informativo Techint*, 282, 43-67.
- Jacoby, Wade (1998): Talking the Talk: The Cultural and Institutional Effects of Western Models (Reči sa hovoria: kultúrne a inštitucionálne dopady západných modelov). Paper prepared for the Conference “Postcommunist Transformation and the Social Sciences. Cross-Disciplinary Approaches”, Berlin, October 30-31, 1998.
- James, Estelle (1996): Protecting the Old and Promoting Growth. A Defense of “Averting the Old Age Crisis” (Ochrana starých a podpora rastu. Obhajoba správy “Odvrátiť krízu staršieho veku”). Policy Research Working Paper No. 1570. Washington, DC: World Bank.
- James, Estelle/Brooks, Sarah (2001): The Political Economy of Structural Pension Reform (Politická ekonómia štrukturálnej dôchodkovej reformy). In: Holzmann, Robert/Stiglitz, Joseph E. (eds): New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century. Washington, DC: The World Bank, 133-170.
- Jelínek, Tomáš and Ondřej Schneider (1997a): Pension System Reform in the Czech Republic (Reforma dôchodkového systému v Českej republike) – Liberální Institut Project Proposal. Prague, mimeo.
- Jelínek, Tomáš and Ondřej Schneider (1997b): Time for Pension Reform in the Czech Republic (Čas na dôchodkovú reformu v Českej republike), *Transitions*, 4 (1), 77-81.
- Kabele, Jiří/Potůček, Martin (1995): The Formation and Implementation of Social Policy in the Czech Republic as a Political Process (Tvorba a realizácia sociálnej politiky v Českej republike ako politický proces). Research Paper No. 5. Prague: START.
- Kay, Stephen J. (1998): Politics and Social Security Reform in the Southern Cone and Brazil (Politika a reforma sociálneho zabezpečenia v južnom cípe a Brazílii). PhD Dissertation, University of California at Los Angeles, mimeo.
- Kay, Stephen J. (1999): Unexpected Privatizations. Politics and Social Security Reforms in the Southern Cone (Nečakaná privatizácia. Reforma sociálnej politiky a zabezpečenia v južnom cípe), *Comparative Politics*, 31 (4), 403-422.
- Kornai, János (1997): Reforming the Welfare State in Postsocialist Societies (Reforma sociálneho štátu v post-socialistických krajinách), *World Development*, 25 (8), 1183-1186.
- Krueger, Anne O. (ed.) (2000): Economic Policy Reform. The Second Stage (Reforma hospodárskej politiky: druhá etapa). Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Laursen, Thomas (2000): Pension System Viability and Reform Alternatives in the Czech Republic (Životaschopnosť dôchodkového systému a alternatívny reformy v Českej republike). Working Paper WP/00/16. Washington DC: IMF.
- Lo Vuolo, Rubén M. (1996): Reformas previsionales en América Latina: el caso argentino, *Comercio Exterior*, 46 (9), 692-702.
- Madrid, Raúl (1998): The Determinants of Pension Reform Around the World, 1992-97 (Determinanty dôchodkovej reformy vo svete, 1992-97). Paper prepared for the 1998 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston MA, September 3-6, 1998.
- Madrid, Raúl (1999): The New Logic of Social Security Reform: Politics and Pension Privatization in Latin America (Nová logika reformy sociálneho zabezpečenia: politika a privatizácia dôchodkovej sféry v Latinskej Amerike). PhD Dissertation, Stanford University, mimeo.
- Madrid, Raúl (2001): Retiring the State: The Politics of Pension Privatization (Štát do dôchodku: Politika privatizácie v dôchodkovej sfére). Book manuscript, University of Texas at Austin, mimeo.

- Madrid, Raúl (2002): The Politics (and Economics) of Pension Privatization in Latin America (Politika (a ekonomika) privatizácie dôchodkovej sféry v Latinskej Amerike), forthcoming in: *Latin American Research Review*, 37 (2), Spring 2002.
- Mesa-Lago, Carmelo (1996): Pension system reforms in Latin America: the position of the international organizations (Reformy dôchodkového systému v Latinskej Amerike: stanovisko medzinárodných organizácií), *CEPAL Review*, (60), 73-98.
- Mesa-Lago, Carmelo (1998): Comparative Features and Performance of Structural Pension Reforms in Latin America (Komparatívne charakteristiky a úspešnosť štrukturálnych dôchodkových reforiem v Latinskej Amerike), *Brooklyn Law Review*, 64 (3), 771-793.
- Mesa-Lago, Carmelo (1999): Política y reforma de la seguridad social en América Latina, *Nueva Sociedad* (160), Marzo-Abril 1999, 133-150.
- Mesa-Lago, Carmelo (2000): Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Serie Financiamiento del Desarrollo 93. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mesa-Lago, Carmelo/Müller, Katharina (2002): The Politics of Pension Reform in Latin America (Politika dôchodkovej reformy v Latinskej Amerike), forthcoming in: *Journal of Latin American Studies*.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (eds): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt/Main & New York: Campus, 39-72.
- Mora, Marek (1999): The Political Economy of Pension Reforms: The Case of Latin America (Politická ekonómia dôchodkových reforiem: prípad Latinskej Ameriky). Washington DC, mimeo.
- Müller, Katharina (1999): The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe (Politická ekonómia dôchodkovej reformy v krajinách SVE). Cheltenham & Northampton MA: Edward Elgar.
- Müller, Katharina (2001): The Making of Pension Privatisation in Latin America and Eastern Europe – A Cross-Regional Comparison (Zavádzanie privatizácie v dôchodkovej sfére v Latinskej Amerike a východnej Európe – porovnanie medzi regiónmi). Paper presented at the joint IIASA World Bank Workshop on “The Political Economy of Pension Reform”, Laxenburg, 5 April 2001.
- Müller, Katharina (2002): Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union (Cesty dôchodkovej reformy v SVE a bývalom ZSSR), forthcoming in: *Social Policy and Administration*, 36 (2).
- Nelson, Joan M. (2001): The Politics of Pension and Health-Care Reforms in Hungary and Poland (Politika reformy dôchodkového zabezpečenia a zdravotníctva v Maďarsku a Poľsku). In: Kornai, János/Haggard, Stephan/Kaufman, Robert R. (eds): *Reforming the State. Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 235-266.
- Ney, Steven (2000): Are You Sitting Comfortably ... Then We'll Begin: Three Gripping Policy Stories About Pension Reform (Pohodlne ste sa usadili ... teda začneme: tri napínavé príbehy o dôchodkovej reforme), *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, 13 (4), 341-371.
- Nikolov, Nikolay (2001): Pension Companies and Funds – Current Stage and Possible Trends (Penzijné spoločnosti a fondy – súčasná situácia a potenciálne trendy). In: Bulgarian Pension Reform Project (ed.): *The Bulgarian Pension Model One Year after the Start*. Sofia: USAID, 18-20.
- Offe, Claus (1994): *Der Tunnel am Ende des Lichts (Svetlo na konci tunela). Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*. Frankfurt/Main & New York: Campus.

- Orenstein, Mitchell (2000): How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries (Ako politika a inštitúcie ovplyvňujú dôchodkovú reformu v troch post-komunistických krajinách). World Bank Policy Research Working Paper 2310, Washington DC.
- Orenstein, Mitchell (2001): Mapping the Diffusion of Pension Innovation (Mapovanie šírenia inovácií v dôchodkovej sfére). Paper prepared for the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco CA, August 30 - September 2, 2001.
- Orenstein, Mitchell/Haas, Martine (2001): The Global Politics of Attention and Social Policy Transformation in East-Central Europe (Globálna politika starostlivosti a transformácie sociálnej politiky v SVE). Forthcoming in a volume edited by Miguel Glatzer and Dietrich Rueschemeyer.
- Orszag, Peter R./Stiglitz, Joseph E. (2001): Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems (Prehodnotenie dôchodkovej reformy: desať mýtov o systémoch sociálneho zabezpečenia). In: Holzmann, Robert/Stiglitz, Joseph E. (eds): New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century. Washington, DC: The World Bank, 17-62.
- Pierson, Paul (1996): The New Politics of the Welfare State (Nová politika sociálneho štátu), *World Politics*, 48 (2), 143-179.
- Pierson, Paul/Weaver, R. Kent (1993): Imposing Losses in Pension Policy (Nutné straty v dôchodkovej politike). In: Weaver, R. Kent/Rockman, Bert A. (eds.): Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad. Washington DC: The Brookings Institution, 110-150.
- Rodrik, Dani (1996): Understanding Economic Policy Reform (Chápanie reformy ekonomickej politiky), *Journal of Economic Literature*, XXXIV (March 1996), 9-41.
- Rodrik, Dani (1998): Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signalling (Sľuby, sľuby: dôveryhodná politika prostredníctvom naznačenia smerovania). In: Sturzenegger, Federico/Tommasi, Mariano (eds): The Political Economy of Reform. Cambridge, MA & London: MIT Press, 307-327.
- Sachs, Jeffrey (1994): Life in the Economic Emergency Room (Život v priestoroch ekonomickej pohotovosti). In: Williamson, John (ed.): The Political Economy of Policy Reform: Washington DC: Institute for International Economics, 503-523.
- Scharpf, Fritz W. (1997): Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research (Hry, ktoré hrajú naozajstní aktéri: na aktérov sústredený inštitucionalizmus vo výskume politiky). Boulder CO: WestviewPress.
- Schneider, Ondřej (1996a): Pension Reform in the Czech Republic: Gradualistic Czechs (Dôchodková reforma v Českej republike: Česi to robia postupne), *Central European Banker*, (December 1996), 22-26.
- Schneider, Ondřej (1996b): The Reform of the Czech Pension System – Proposals and Qualifications (Reforma českého dôchodkového systému – návrhy a kvalifikácie). Paper prepared for the Conference “Social Security Systems – A Threat to Public Finances?”, Warsaw, November 14-15, 1996.
- Stapel, Silke (2001): The GDP of the Candidate Countries. Annual GDP, growth rates and main aggregates (HDP v kandidátskych krajinách. Ročný HDP, miera rastu a hlavné agregované ukazovatele), *Statistics in focus. Economy and Finance*, Theme 2, 28/2001, 1-7.
- Stark, David/Bruszt, László (1998): Postsocialist Pathways – Transforming Politics and Property in East Central Europe (Post-socialistické cesty – transformácia politiky a vlastníckych vzťahov v SVE): Budapest: Central European University Press.
- Stiglitz, Joseph E. (1998): An Agenda for Development in the Twenty-First Century (Agenda pre rozvoj v dvadsiatom prvom storočí). In: Pleskovic, Boris/Stiglitz, Joseph E. (eds): Annual

- World Bank Conference on Development Economics 1997. Washington, DC: The World Bank, 17-31.
- Sturzenegger, Federico/Tommasi, Mariano (eds) (1998): *The Political Economy of Reform (Politická ekonomia reformy)*. Cambridge, MA & London: MIT Press.
- Tommasi, Mariano/Velasco, Andrés (1996): Where Are We in the Political Economy of Reform? (Kde sa nachádza reforma politickej ekonomie?) *Journal of Policy Reform*, 1, 187-238.
- UNDP (2001): *Human Development Report 2001 (Správa UNDP o ľudskom rozvoji). Making New Technologies Work for Human Development*. New York: United Nations Development Programme.
- Večerník, Jiří (2001): Pension System in the Czech Republic: From Reform to Non-Reform (Dôchodkový systém v Českej republike: od reformy k nereforme). Forthcoming in: Kalb, Don/Kovács, János M. (eds): *Comparative Institutional Reform in Social Policy. East-Central Europe in a European Context (1989-2001)*. Vienna: Institut für die Wissenschaften vom Menschen.
- Večerník, Jiří/Matějů, Petr (eds) (1999): *Ten years of rebuilding capitalism: Czech society after 1989 (Desať rokov prebudovania kapitalizmu: česká spoločnosť po r. 1989)*. Prague: Academia.
- Weyland, Kurt (2001): *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform (Poučenie zo zahraničných modelov v reforme politiky v Latinskej Amerike)*. Paper prepared for the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco CA, August 30 - September 2, 2001.
- Williamson, John (2000): What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? (Čo by si Svetová banka mala myslieť o washingtonskom konsenze?) *The World Bank Research Observer*, 15 (2), 251-264.
- Williamson, John (ed.) (1994): *The Political Economy of Policy Reform (Politická ekonomia reformy politiky)*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Williamson, John (ed.) (1990): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened? (Prispôsobenie v Latinskej Amerike: Koľko sa toho vlastne udialo?)* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Williamson, John and Stephan Haggard (1994): *The Political Conditions for Economic Reform (Politické podmienky pre ekonomickú reformu)*. In: Williamson (ed.): *The Political Economy of Policy Reform*. Washington DC: Institute for International Economics, 525-596.
- World Bank (1994): *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth (Odvrátenie krízy staršieho veku. Politika na ochranu starých a podporu rastu)*. Washington, DC: Oxford University Press.
- World Bank (2000): *Republic of Slovenia – Country Assistance Strategy (Slovinská republika – stratégia pomoci krajine)*. Progress Report. Washington DC: World Bank.
- World Bank (2001a): *Czech Republic – Enhancing the Prospects for Growth with Fiscal Stability (Česká republika – zlepšovanie perspektívy rastu s fiskálnou stabilitou)*. A World Bank Public Expenditure Review. Washington DC: World Bank.
- World Bank (2001b): *Czech Republic at a Glance (Pohľad na Českú republiku)*. Washington, DC, mimeo.
- World Bank (2001c): *Slovenia at a Glance (Pohľad na Slovinsko)*. Washington, DC, mimeo.
- World Bank (2001d): *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty (Správa o svetovom rozvoji 2000/2001: Útok proti chudobe)*. Oxford et al.: Oxford University Press.

