

# PENZIJNÍ REFORMY V ZEMÍCH OECD S BLIŽŠÍM ZAMĚŘENÍM NA STŘEDNÍ A VÝCHODNÍ EVROPU

**Ing. Marcela Cupalová, Ph.D.**

Studie č. 5.303  
listopad 2010

Obsah:

<b>SITUACE V ZEMÍCH OECD</b> .....	<b>2</b>
<b>SITUACE VE STŘEDNÍ A VÝCHODNÍ EVROPĚ</b> .....	<b>3</b>
<b>BULHARSKO</b> .....	<b>4</b>
<b>LITVA</b> .....	<b>4</b>
<b>ZEMĚ</b> .....	<b>6</b>

### Situace v zemích OECD

Téměř všech 30 zemí OECD provedlo od roku 1990 alespoň dílčí úpravy penzijního systému. 16 zemí přitom provedlo větší reformy, které výrazněji ovlivní budoucí výnosy penzijního systému – mezi těmito zeměmi jsou Rakousko, Francie, Německo, Itálie, Švédsko a Finsko, které patří do desítky zemí s nejvyššími veřejnými výdaji na penze (vyjádřeno ve vztahu k HDP). Ve většině zemí sestávaly reformní balíčky z více rozdílných opatření. Některá z těchto opatření (například zvýšení hranice odchodu do důchodu) jsou velmi viditelná a často politicky kontroverzní. Jiná opatření, jako třeba změny vypočtu výše příspěvků, jsou více technické a méně transparentní. Některé země si zachovaly strukturu penzijního systému a modifikovaly pouze některé parametry, zatímco ostatní změnilly celý systém.

Nejobvyklejším opatřením penzijních reform je již zmiňovaná změna věku odchodu do důchodu. Po realizovaných penzijních reformách je ve většině zemí OECD stanoven věk odchodu do důchodu pro muže na 65 let, Dánsko, Německo,<sup>1</sup> Island, Norsko a Spojené státy mají dokonce věk odchodu do důchodu na úrovni 67 let. Naopak, nižší věk odchodu do důchodu než 65 let má pouze Francie (62, před nedávnou legislativní změnou dokonce 60),<sup>2</sup> Maďarsko (62) a Slovenská republika (62).<sup>3</sup>

Jiné změny penzijních systémů byly více technické a méně viditelné. Jde jednak o způsob, kterým je vypočítávána základna pro penzijní příspěvky. Několik zemí OECD prodloužilo dobu nutného přispívání ze mzdy a z tohoto základu počítají nárok na penze, místo aby důchody vypočítávaly z poslední mzdy nebo na základě nejvyššího platu v životě. V některých zemích bylo také změněno hodnocení výdělků tím, že byly vzaty v úvahu změny v životním standardu v čase – některé země se tím posunuly k méně štedré úpravě. Další realizovaná technická reforma spočívá ve způsobu, jak jsou penze indexovány. Mnohé země OECD zrušily indexaci podle změn výdělků a zavedly alespoň částečnou indexaci podle cen.

Mnoho zemí provedlo také celkové systemické reformy. Nejobvyklejší změnou je odstranění všech nebo části veřejného penzijního systému a nahrazení příspěvkovými schémata, kde

<sup>1</sup> *Juris* [online]. [cit. 2010-10-06]. Sozialgesetzbuch (SGB) Sechstes Buch (VI) - Gesetzliche Rentenversicherung. Dostupné z WWW: <[http://bundesrecht.juris.de/sgb\\_6/BJNR122610989.html](http://bundesrecht.juris.de/sgb_6/BJNR122610989.html)>.

<sup>2</sup> *Legifrance* [online]. 2010 [cit. 2010-10-06]. Loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites (1). Dostupné z WWW: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000781627&fastPos=1&fastReqId=1982472420&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>>.

<sup>3</sup> OECD: Policy Brief, Pension Reform: The Unfinished Agenda, září 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/16/24/39310166.pdf> (cit. 1.9.2010)

penze závisí na příspěvcích a úrocích nashromážděných během pracovního života. Maďarsko, Mexiko, Polsko, Slovensko<sup>4</sup> a Švédsko zavedly mandatorní, soukromě řízené individuální účty, které z části nahradily veřejné penze. Austrálie a Norsko zavedly soukromé financování navíc k existujícímu veřejnému financování.

Systemické změny zahrnovaly také jeden důležitý rys. Penze se budou v budoucnosti ve většině zemí OECD automaticky přizpůsobovat změnám v očekávané délce života, pouze v Itálii proběhne úprava každých 10 let. I zde ovšem nalezneme mezi jednotlivými zeměmi rozdíly. Německo, Finsko a Portugalsko například spojují výši důchodu s očekávanou délkou života, Dánsko zároveň zvýšilo věk odchodu do důchodu a Francie prodloužila dobu nutného přispívání pro dosažení plné penze (v souvislosti s prodlužováním délky života).<sup>5</sup>

Obvyklým způsobem vytváření konsensu ve společnosti ohledně reformy penzijního systému, bývá podle OECD založení reformních komisí, jako tomu bylo v Dánsku, Francii, Německu, Irsku, Norsku, Velké Británii a ve Spojených státech. Ani tak ovšem není garantován úspěch – irská komise například nedokázala ke konsensu dojít. Velmi dlouhé diskuse se všemi politickými a sociálními činiteli mohou nutnou reformu zdržet a nakonec i zcela rozpustit. Jiná politika, která může zajistit konsensus, jsou postupné úpravy založené na jistých pravidlech, například již zmiňované přizpůsobování doby odchodu do důchodu době dožití. To zbavuje politiky nutnosti pravidelně a diskrečně o těchto záležitostech rozhodovat, což může být občany vnímáno a přijímáno pozitivněji. Přesto některé země nemusí dokázat tato opatření prosadit kvůli politickým tlakům nebo volebním cyklům (jak se stalo například v Itálii). Dohody tak nemusí být vždy dosaženo. Současné penze jsou podle OECD po provedených reformách ve vztahu k průměrné mzdě obvykle nižší než v době před reformami, na Novém Zélandu a ve Velké Británii se situace nezměnila. Také v ostatních zemích byl pokles poměrně mírný (s výjimkou Mexika, Turecka, Portugalska (pokles o více než 30 %) a částečně také Francie, Německa, Itálie, Japonska a Švédska. Některé země dokonce zavedly vyšší penze pro chudé penzisty (Mexiko, Portugalsko, Velká Británie). Také Rakousko,<sup>6</sup> Francie, Německo a Švédsko chrání lidi s nízkými penzemi. Polsko a Slovensko naopak zvýšily napojení výše důchodu na mzdu. Cílem je posílit motivaci přispívat do penzijního systému, toto opatření ovšem podle OECD zvyšuje nebezpečí chudoby pro lidi, kteří pracovat nemohou nebo o práci přijdou.<sup>7</sup>

### Situace ve střední a východní Evropě

Většina zemí střední a východní Evropy začala v nedávných letech měnit své penzijní systémy ze zcela distributivních na jen částečně distributivní a částečné kapitálové systémy.

<sup>4</sup> ZÁKON z 26. októbra 2004 o doplnkovom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov ' *Ilo.org* [online]. 2004 [cit. 2010-10-06]. Zbierka zákonov č. 650/2004. Dostupné z WWW: <<http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/83756/92765/F473064405/SVK83756.pdf>>.

<sup>4</sup> ZÁKON o starobnom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov, *Elektronická Zbierka Zákonov* [online]. 2005 [cit. 2010-10-06]. Zbierka zákonov č. 140/2005. Dostupné z WWW: <<http://www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=18585&FileName=05-z140&Rocnik=2005&#xml=http://www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?HitFile=True&FileID=163&Flags=160&IndexFile=zz05&Text=140/2005>>.

<sup>5</sup> OECD: Policy Brief, Pension Reform: The Unfinished Agenda, září 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/16/24/39310166.pdf> (cit. 20.11.2010)

<sup>6</sup> *RIS* [online]. c2010 [cit. 2010-10-06]. Bundesrecht: Gesamte Rechtsvorschrift für Allgemeines Sozialversicherungsgesetz. Dostupné z WWW: <<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008147>>.

<sup>7</sup> OECD: Policy Brief, Pension Reform: The Unfinished Agenda, září 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/16/24/39310166.pdf> (cit. 1.9.2010)

Průkopníci reforem ve střední a východní Evropě – Maďarsko a Polsko – založily své reformy na latinskoamerických vzorech, zejména na chilském a argentinském modelu. Vzhledem ke struktuře penzijních systémů v této části Evropy ovšem jejich reformy nekopírovaly přesně chilský model, kde byl zcela zrušen distributivní pilíř založený na mezigenerační solidaritě, ale spíše částečně kopírovaly argentinský systém, kde zůstala povinná účast v prvním (distributivním) pilíři, zatímco byla zavedena dobrovolná účast v druhém pilíři založeném na penzijních fondech. Také další analyzované postkomunistické země si zachovaly distributivní pilíř, který je povinný. Většina z těchto zemí také zavedla povinnou účast v druhém pilíři, založeném na kapitálových příspěvcích do penzijních fondů. Strukturu penzijních systémů ve vybraných zemích obsahuje tato tabulka:

Země	První pilíř (distributivní)	Druhý pilíř (kapitálový)	Třetí pilíř (kapitálový)
<b>Bulharsko</b>	Dávkový systém	Povinné penzijní fondy	Dobrovolné penzijní fondy, zaměstnanecké penzijní systémy vedené penzijními fondy (tzv. čtvrtý pilíř)
<b>Chorvatsko</b>	Dávkový systém	Povinné penzijní fondy	Dobrovolná penzijní schémata, nabízená penzijními fondy, odbory nebo zaměstnavateli
<b>Česká republika</b>	Dávkový systém	Žádný	Dobrovolná penzijní schémata vedená penzijními fondy
<b>Estonsko</b>	Dávkový systém	Povinné penzijní fondy	Dobrovolné penzijní fondy nebo penzijní pojištění nabízené životními pojišťovnami
<b>Maďarsko</b>	Dávkový systém	Povinné penzijní fondy	Dobrovolné penzijní fondy nebo penzijní účty, vedené bankami nebo investičními poradci (čtvrtý pilíř)
<b>Lotyšsko</b>	Příspěvkový systém	Povinné penzijní fondy	Dobrovolná penzijní schémata řízená úvěrovými institucemi nebo životními pojišťovnami
<b>Litva</b>	Dávkový systém	Dobrovolné penzijní fondy, do kterých je hrazena část příspěvku z prvního pilíře	Dobrovolné penzijní fondy
<b>Polsko</b>	Příspěvkový systém	Povinné penzijní fondy	Dobrovolná zaměstnanecká penzijní schémata nebo individuální penzijní účty (čtvrtý pilíř)
<b>Rumunsko</b>	Dávkový systém	Povinné penzijní fondy (od 1. 1. 2008)	Zaměstnanecká penzijní schémata (od 2007)
<b>Slovensko</b>	Dávkový systém	Povinné penzijní fondy	Dobrovolná penzijní schémata vedená penzijními fondy, bankami a životními pojišťovnami
<b>Slovinsko</b>	Dávkový systém	Penzijní plány (povinné pro některé profese, dobrovolné pro jiné) řízené pojišťovnami nebo penzijními fondy	Dobrovolná penzijní schémata vedená pojišťovnami nebo penzijními fondy

Zdroj: Allianz Global Investors: Central and Eastern European Pensions 2007; Dupont G.: Pension reform in acceding countries, Special Issues, April 2004, Centre de recherche en économie de Sciences Po, s. 64

Z výše zmíněného je zřejmé, že penzijní systémy zemí střední a východní Evropy vykazují výrazné známky podobnosti, ačkoli v rámci jednotlivých pilířů existují i podstatné rozdíly, které souvisí s mírou liberalizace penzijních systémů (druhý pilíř) a možností volby forem akumulace penzijního kapitálu v třetím pilíři.

V prvním pilíři si většina zemí zachovala dávkový systém, který byl typický pro staré penzijní systémy. Jedinou výjimkou jsou Polsko a Lotyšsko, kde byl zaveden příspěvkový systém. To znamená, že výše budoucí penze závisí pouze na výši příspěvků nashromážděných na individuálním účtu a na době spoření. První pilíř řízený státem je jediným pilířem, kde v podstatě neexistuje žádná možnost volby. Druhý pilíř je tvořen penzijními fondy, které si v různé míře navzájem konkurují na investičních trzích. Velká většina zemí střední a východní Evropy založila druhý pilíř na principu univerzálního členství. To znamená, že každý pracující jedinec přispívající povinně do prvního pilíře, musí přispívat také do penzijního fondu. Není tedy možné rozhodnout se o účasti nebo neúčasti v penzijním fondu. Je ovšem možné zvolit si penzijní fond z těch, které operují na trhu, což je v porovnání se starším systémem jistým znakem liberalizace. Pouze v Litvě a ve Slovinsku neexistuje univerzální povinnost přispívat do druhého pilíře penzijního systému. V Litvě se mohou lidé dobrovolně rozhodnout, zda vstoupí do penzijního fondu – v tom případě je část jejich příspěvku do prvního pilíře převáděna do pilíře druhého. Ve Slovinsku zase povinnost přispívat do druhého pilíře platí pouze pro vybrané profese: veřejný sektor, bankovníctví a vysoce rizikové profese.

Největší rozdíly existují v rámci třetího pilíře. Zde existuje několik možných forem akumulace penzijního kapitálu, která je vždy dobrovolná. Primární jsou penzijní fondy, zaměstnanecká penzijní schémata, životní a jiná pojištění (s nebo bez investičního fondu) a individuální penzijní účty.

V jednotlivých zemích také existují různé formy, jak může být penzijní kapitál akumulován dobrovolně, neformalizovaným způsobem, jako jsou penzijní produkty pro účely dodatečného individuálního spoření na penzi (často nazývané čtvrtým pilířem), který je dobrovolný a neformalizovaný. Zahrnuje investice do majetku a umění, bankovní vklady, vklady do investičních fondů atd.<sup>8</sup>

#### Státní výdaje na penze jako procento HDP (v %)

Země	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Česká republika	8,2	8,2	8,4	8,9	9,6	12,2	41,0
Estonsko	8,9	8,8	9,3	10,4	11,8	15,2	15,7
Lotyšsko	6,6	6,6	7,0	7,6	7,9	8,2	8,6
Litva	9,8	10,9	11,9	13,7	15,0	17,0	17,4
Maďarsko	11,1	11,6	12,5	13,0	13,5	16,0	17,1
Polsko	11,3	9,8	9,7	9,5	9,2	8,6	8,0
Slovensko	6,7	6,6	7,0	7,3	7,7	8,2	9,0

Zdroj: Salomaki A.: Public pension expenditure in EPC and the European Commission projections: an analysis of the projections results, European Economy, European Commission, December 2006.

<sup>8</sup> Chybalski, Filip: Liberalization of pension systems in Central and Eastern Europe, EVN Working Paper, Europeanvalues.network, July 2009, [http://www.europeanvalues.net/docs/PP\\_Liberalization\\_of\\_pension\\_systems\\_in\\_Central\\_and\\_Eastern\\_Europe\\_09.pdf](http://www.europeanvalues.net/docs/PP_Liberalization_of_pension_systems_in_Central_and_Eastern_Europe_09.pdf) (cit. 10.11.2010)

Data obsažená ve výše uvedené tabulce ukazují, že Polsko je pravděpodobně jedinou zemí, ve které budou i přes značný demografický růst veřejné výdaje na penze klesat. V ostatních zemích je obvykle korelace mezi těmito proměnnými značně pozitivní, což znamená, že demografický růst povede k růstu veřejných výdajů na penze ve vztahu k HDP. Projekce růstu veřejných výdajů pro Českou republiku jsou nejhorší z analyzovaných zemí.

Následující tabulka přináší přehled příspěvků do prvního a druhého pilíře (celkově, placené zaměstnancem a zaměstnavatelem), počet členů penzijního fondu a hodnota jejich aktiv ve vztahu k populaci ve vybraných zemích střední a východní Evropy v polovině roku 2007:

Země	Příspěvek do 1. pilíře (% mzdy)	Příspěvek do 2. pilíře (% mzdy)	Podíl členů povinných fondů na celkové populaci (%)	Podíl členů dobrovolných fondů na celkové populaci (%)	Aktiva povinných fondů na obyvatele (v EUR)	Aktiva dobrovolných fondů na obyvatele (v EUR)
<b>Polsko</b>	12,22	7,3	35,96	0,16	1102,36	7,87
<b>Maďarsko</b>	18,5	8,0	28,83	13,92	745,53	298,21
<b>Česká republika</b>	28,0	-	-	40,20	-	725,49
<b>Slovensko</b>	9,0	9,0	29,63	14,81	370,37	148,15
<b>Chorvatsko</b>	15,0	5,0	32,95	3,18	725,00	27,27
<b>Bulharsko</b>	18,0	5,0	38,28	7,94	117,19	41,67
<b>Slovinsko</b>	24,35	-	24,88	1,49	597,01	24,88
<b>Pobaltské země</b>	Estonsko: 16,0 Litva: 18,2 Lotyšsko: 20,0	Estonsko: 6,00 Litva: 5,5 Lotyšsko: 4,0	35,00	2,86	242,86	28,57

Zdroj: Eurostat; Polish Financial Supervisory Commission; Allianz Global Investors: Central and Eastern European, Pensions 2007; [www.privatepension.ro](http://www.privatepension.ro)

Pokud se zaměříme na příspěvky penzijního pojištění, nejvyšší příspěvky jsou v České republice, ve které je účast v penzijních fondech dobrovolná (28 %). Vysoké penzijní příspěvky jsou také v Maďarsku (26,5 %) a na Slovinsku (24,35 % - plně v prvním pilíři). Nejnižší penzijní příspěvky jsou vybírány na Slovensku (18 % - polovina do prvního a polovina do druhého pilíře) a v Polsku (19,52 % - zhruba dvě třetiny do prvního pilíře, jedna třetina do druhého), kde také existuje široká možnost spořit v rámci třetího dobrovolného pilíře. Přesto jen malá část populace využívá dobrovolného penzijního pojištění a množství aktiv v těchto fondech je také velmi nízké.

Co se týká účasti populace v penzijních fondech, zeměmi s největším podílem je Bulharsko (46,6 %), Slovensko (44,44 %), Maďarsko (42,74 %) a Česká republika (40,20 %). Co se ovšem týká aktiv fondů, zde je díky druhému pilíři první zemí Polsko (1102,36 EUR v druhém pilíři a 7,87 EUR ve třetím pilíři) a zásluhou druhého i třetího pilíře Maďarsko (745,53 EUR v druhém a 298,21 EUR ve třetím pilíři).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Chybalski, Filip: Liberalization of pension systems in Central and Eastern Europe, EVN Working Paper, Europeanvalues.network, July 2009, [http://www.europeanvalues.net/docs/PP\\_Liberalization\\_of\\_pension\\_systems\\_in\\_Central\\_and\\_Eastern\\_Europe\\_09.pdf](http://www.europeanvalues.net/docs/PP_Liberalization_of_pension_systems_in_Central_and_Eastern_Europe_09.pdf) (cit. 10.9.2010)