

NOVÉ TRENDY VE FINANCOVÁNÍ DŮCHODOVÝCH SYSTÉMŮ

Mgr. JANA KLIMENTOVÁ
MPSV

Řešení problémů financování důchodových systémů hledají odborníci již delší dobu v úsporách v rámci existujícího uspořádání důchodových systémů, zejména ve zpřísňování podmínek nároku na důchody a někdy i ve snižování úrovně dávek. Realizace takových opatření je velmi politicky a sociálně obtížná a navíc růst výdajů na důchodové systémy sice zpomalí, ale nemusí znamenat dlouhodobé perspektivní řešení. Proto se začalo uvažovat a diskutovat o zásadních koncepčních změnách ve financování důchodových systémů.

METODY FINANCOVÁNÍ DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ

Systém financování důchodového pojištění může být založen na dvou metodách, na průběžném financování (pay-as-you-go) a na kapitálovém financování.

Průběžné financování

Při průběžném financování se příjmy určené pro systém důchodového pojištění – získané buď z daní, nebo z příspěvků na důchodové pojištění – vyplácí formou dávek ve stejném období, ve kterém byly získány, většinou v průběhu jednoho roku. Při využívání této metody není nutné vytvářet žádný kapitál, nanejvýš se požaduje vytvoření určité finanční rezervy, tak na úrovni výdajů na 2–3 měsíční výplaty důchodů, na překlenutí případného nedostatku finančních prostředků v období mezi výběrem daní či příspěvků a výplatou dávek.

V průběžně financovaných systémech se uplatňuje výrazná mezigenerační solidarita, kdy generace ekonomicky aktivních svými odvody hraří důchody starým a invalidním spoluobčanům. Ve větší či menší míře se zde uplatňuje v rámci příjmové redistribuce mezi bohatšími a chudšími i solidarita sociální, při které bohatší odvádějí do systému více a dostávají z něho méně. V případě, že je financováno důchodové pojištění z daní stanovených progresivní sazbou, je tato příjmová redistribuce ještě výraznější než při jednotné sazbě pojistného. Pro další zmírnění příjmové redistribuce jsou v některých státech zavedeny horní hranice příjmů, z nichž se platí pojistné. Relace důchodu k výdělku pak v převážné

Finanční problémy důchodových systémů ve většině zemí, způsobené demografickým, technologickým a zejména ekonomickým vývojem, vyvolávají naléhavou potřebu hledat možnosti řešení. Důchodové systémy se dostávají do paradoxní situace – na jedné straně je nutné, aby systém stále významněji zmírňoval důsledky stárnutí populace a pomáhal lidem postiženým technologickým a ekonomickým vývojem, a na druhé straně národní ekonomiky považují rostoucí náklady na důchodové systémy za překážku svého rozvoje.

většině důchodových systémů s rostoucím výdělkem klesá. Úroveň důchodu bohatších je tedy relativně nižší.

Má-li být finanční bilance průběžně financovaných systémů v daném období vyrovnaná, musí platit následující vztah:

příspěvková sazba stanovená na dané období = podíl počtu důchodců na počtu plátců pojistného x relace průměrného důchodu a průměrné mzdy + administrativní výdaje.

Z tohoto vztahu pak např. vyplývá, že při růstu počtu důchodců je pro zachování vyrovnané bilance nutné buď zvýšit příspěvkovou sazbu, nebo snížit úroveň dávek. Dalším řešením je zpomalení růstu počtu důchodů zpřísněním podmínek nároku na důchody. Pokud se růst počtu důchodů nepodaří zastavit, nebo alespoň zpomalit, pak v důsledku mezigenerační solidarity nelze generaci ekonomicky aktivních, z jejichž příjmů jsou hrazeny dávky generaci důchodců, zaručit, že jejich budoucí důchody budou mít stejnou úroveň jako mají důchody současné.

Kapitálové financování

Při kapitálovém financování každá ekonomicky aktivní osoba odvádí do systému příspěvky a na základě těchto příspěvků je jí pak stanoven důchod. Tato metoda předpokládá tvorbu kapitálu, který lze investováním dále zhodnocovat, a využít výnosů z investic ve prospěch účastníků. V kapitálově financovaných systémech se neuplatňuje mezigenerační solidarita a sociální solidarita zde může být uplatněna jen v omezené míře.

Výpočet důchodů lze provádět podle následujících dvou postupů – buď při vstupu do systému je pojištěnci zaručena výše dávky, kterou dosáhne při splnění podmínek nároku za předpokladu pravidelného placení předepsaných příspěvků (definované dávky), nebo pojištěnec od vstupu do systému ukládá, spoří předepsané příspěvky a při splnění podmínek nároku je mu na základě objemu finančních prostředků na jeho osobním účtu stanovena dávka (definované příspěvky). Z pojistné matematického hlediska může být výpočet dávek založen na principu životního pojištění (při zohlednění sdílení rizika, např.

mezi žijícími delší a kratší dobu, mezi invalidními a zdravými) nebo na principu čerpání úspor (bez sdílení rizika, každý má nárok jen na to, co si uspořil). Pro kapitálově financované základní povinné důchodové systémy založené na příspěvkově definovaných plánech se často používá termín povinné důchodové spoření.

Historicky první systémy důchodového pojištění byly založeny na kapitálovém principu s pevnými přísliby dávek. Většina z nich však nepřežila období hospodářské krize před 2. světovou válkou a pojištěncům příslibené dávky nemohly být vyplaceny. Na základě této zkušenosti a vzhledem k hospodářskému růstu a příznivému populačnímu vývoji se po válce začaly rozvíjet důchodové systémy založené na průběžném financování.

VÝHODY A NEVÝHODY PRŮBEŽNÉHO FINANCOVÁNÍ A KAPITÁLOVÉHO POVINNÉHO SPOŘENÍ

Průběžně financované systémy základního důchodového pojištění mají řadu výhod, pro které stojí za to je alespoň v omezeném rozsahu zachovat:

- umožňují sociální solidaritu mezi občany s vyššími a nižšími příjmy, např. zavedením minimálních důchodů, redukcí vyšších výdělků rozhodných pro výpočet důchodů při minimální nebo žádné redukci výdělků, z nichž jsou placeny příspěvky, což může být i zneužíváno nebo může působit demotivačně z hlediska pracovního zapojení
- protože jsou dávky hrazeny ze současných příspěvků, které rostou s růstem mezd, není indexování dávek podle růstu životních nákladů nebo i s ohledem na vývoj mezd závažným problémem
- úspory na režijních nákladech a absence obchodních nákladů dovolují rozvinutému systému věnovat téměř 100 % příjmů z příspěvků na výplatu dávek
- ekonomická rizika těchto systémů nese výhradně stát
- systém umožňuje při jeho zavádění nebo změně okamžité zahájení výplaty dávek

Mají však i své nevýhody:

- citlivost na poměr počtu ekonomicky aktivních, kteří platí příspěvky, a počtu dů-

chodců – se stárnutím populace rostou výdaje, protože roste počet důchodců a v důsledku poklesu ekonomicky aktivních klesají příjmy

- systém umožňuje na základě politického rozhodnutí kdykoliv měnit způsob výpočtu a úroveň dávek – nepopulární změny jako zvýšení důchodového věku, zpřísnění jiných podmínek nároku apod. však mohou při absenci vhodných přechodových opatření nepříznivě působit na již existující nároky pracujících a důchodců
- jakmile je systém zaveden, lze jej zrušit jen s velkými obtížemi, neboť vždy existuje generace důchodců, které je nutné platit dávky, na jejichž úhradu je třeba mít potřebné zdroje – odborníci charakterizují průběžně financované systémy jako perpetuum mobile nebo jako drogu, na kterou se snadno zvykne, ale velmi těžko se tento návyk ruší.

Také systémy povinného důchodového spoření mají své výhody a nevýhody:

- příspěvky účastníků systému jsou pevně stanovené a tak plně předvídatelné, dávky jsou však velmi nepředvídatelné vzhledem k investičnímu riziku a vzhledem k proměnným ovlivňujícím výši důchodu, očekávané délce života a současně úrokové míře a v případě vyššího počtu důchodců s nízkými důchody může být společnost zatížena vyššími výdaji na dávky sociální podpory
- z hlediska individuálního účastníka se tyto systémy vyznačují vysokým stupněm transparentnosti, absence sdružování rizik nebo solidarity znamená, že někteří pracující, zvláště v málo placených a nejistých zaměstnáních, mohou ve stáří skončit s neodpovídajícím příjmem
- v systémech povinného spoření není jednoduché zavést garance týkající se výnosů z investování kapitálu a zachování reálné hodnoty dávek, tyto systémy nejsou schopné zaručit důchody imunní vůči inflaci a je v nich obtížné zvyšovat důchody současně se zvyšováním reálných příjmů – důchodová schémata hospodaří v dlouhodobém časovém horizontu přibližně 60 let (40 let se platí příspěvky a 20 let se pobírají dávky), v jehož průběhu mohou být rizika vyplývající z inflačních trendů, změn úrokových sazeb a hodnot cenných papírů velmi významná, a to zejména v transformujících se ekonomikách
- plný prospěch ze systému povinného důchodového spoření však mají účastníci jen tehdy, měli-li příležitost do něho přispívat během větší části aktivního života, úspory účastníků nejsou vystaveny riziku nepříznivých změn v politice sociálního pojištění, mohou je však ovlivnit změny v daňové politice
- konkurence mezi různými fondy podněcuje poskytování dobrých služeb a zajištění vysoké návratnosti investic, což však vede ke zvyšování výdajů na mar-

keting a na administrativní výdaje spojené s výběrem příspěvků

- veškerá ekonomická rizika v těchto systémech nese účastník
- stát se nemůže zbavit zodpovědnosti za rozvoj systému, ačkoliv jeho fungování nemůže přímo ovlivňovat
- velmi důležitým bezpečnostním faktorem je také „zdravá historie“ subjektů – penzijních fondů, investorů, která však v transformujících se ekonomikách chybí
- nicméně systémy povinného spoření nepodléhají důsledkům stárnutí populace.

Pokud se za hlavní úkol důchodového systému považuje garance příjmů důchodců, pak by mělo být preferováno takové uspořádání, které je v tomto směru nejméně rizikové. Přes veškeré kritiky řada odborníků na sociální politiku považuje za takové průběžně financované systémy. Jako důvod uvádějí, že pouze tyto systémy jsou schopny garantovat reálnou úroveň dávek a udržet životní úroveň důchodců.

Obecně ovšem platí, že průběžný systém je výhodný tehdy, když součet růstu příjmů obyvatelstva a růstu populace je větší, než kolik činí výnosy z investic – tzv. Aaronovo pravidlo. To znamená, že pokud země prochází rychlým ekonomickým růstem, případně má mladou populaci, je pro ni výhodný průběžný systém. Ve většině vyspělých zemí však již tyto podmínky splněny nejsou.

ZMĚNA SYSTÉMU FINANCOVÁNÍ DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ, JEJÍ PODSTATA A DŮSLEDKY

Uvedené výhody a nevýhody průběžného financování a povinného spoření lze částečně eliminovat vytvořením vhodného legislativního a institucionálního uspořádání. Zvýšení úrovně a jistot v důchodovém systému může být dosaženo zejména kombinací obou metod financování, která umožní občanům diverzifikovat své úspory na důchod tak, aby byly částečně chráněny proti riziku demografického vývoje a částečně proti rizikům vývoje ekonomického.

Většina současných systémů důchodového pojištění je založena na dvou pilířích

- na povinném, ekonomicky i právně státem garantovaném základním systému, financovaném průběžně a s definovanými dávkami (1. pilíř)
- na dobrovolném doplňkovém důchodovém systému, kapitálově financovaném, s definovanými dávkami nebo příspěvky, jehož rozvoj stát podporuje určitými ekonomickými výhodami – daňovými výhodami nebo přímým příspěvkem – a vytváří dostatečné právní prostředí na ochranu účastníků systému (2. pilíř).

Podstatou transformace důchodového systému je přechod od dvoupilířového systému k systému založenému na třech pilířích:

- na povinném, ekonomicky i právně státem garantovaném základním systému financovaném průběžně, ze kterého se může poskytovat buď pouze jednotná dávka, nebo i dávka dvousložková, složená z jednotné dávky a dávky závislé na výdělku a délce doby pojištění (1. pilíř)
- na povinném, ekonomicky i právně státem garantovaném systému povinného spoření, financovaném kapitálově a s definovanými příspěvky (2. pilíř)
- na dobrovolném doplňkovém důchodovém systému, kapitálově financovaném s definovanými dávkami nebo příspěvky, jehož rozvoj stát podporuje určitými ekonomickými výhodami (daňovými výhodami nebo přímým příspěvkem) a vytváří dostatečné právní prostředí na ochranu účastníků systému (3. pilíř).

Podíl jednotlivých pilířů na výši důchodů může být různý a záleží především na společenském konsenzu v dané zemi. První pilíř v transformovaném systému může existovat také pouze ve formě jednotné státní sociální dávky.

Změna způsobu financování důchodového pojištění má však řadu závažných důsledků: realizace transformačního procesu předpokládá významné zásahy do hmotné právní úpravy důchodového pojištění, do jeho správy a organizačního uspořádání. Úplný i částečný přechod na kapitálově financované povinné spoření zatíží zvýšenými finančními nároky určitou generaci ekonomicky aktivních osob, která musí hradit jak výdaje na již vyplácené důchody z dožívajícího průběžného systému, tak své budoucí důchody v novém systému povinného spoření. Přechod je tedy možný za cenu až nadměrného zatížení generace ekonomicky aktivních a může tím docházet i k ohrožení sociální stability.

Systémům povinného spoření dávají přednost především ekonomové. Od rozvoje povinného důchodového spoření si slibují oživení kapitálového trhu a vyšší diverzifikaci správy kapitálu. Dále se očekává podpora rozvoje ekonomiky zvýšením objemu úspor obyvatelstva i za cenu dočasného zadlužení státu při transformaci systému, např. vydáním státních obligací, čímž se transparentně přenesou dluh na budoucí generace, zatímco v průběžném systému je tato skutečnost skrytá. Pokud se týká možnosti zvýšení úspor obyvatelstva zavedením povinného důchodového spoření, vzniká otázka, zda k takovému efektu skutečně dojde. Podle mezinárodních zkušeností tento důsledek není jednoznačný.

REALIZACE NOVÝCH POSTUPŮ VE SVĚTĚ

V převážné většině evropských zemí, USA i Kanadě jsou důchodové systémy založeny na dvou pilířích. Pokud se týká reformy důchodových systémů transformujících se zemí střední a východní Evropy,

většina z nich postupně dokončuje reformy směřující k dvoupilířovému systému založenému na povinném průběžně financovaném důchodovém pojištění s definovanými dávkami a na dobrovolném důchodovém pojištění s kapitálovým financováním. V Jižní Americe, ale i v některých evropských zemích – v Nizozemsku, svým způsobem i ve Velké Británii – se postupně začaly vytvářet důchodové systémy, ve kterých dochází k transformaci při naplnění jednotlivých pilířů, buď úplné, nebo částečné. Nejčastěji uváděným příkladem úplné transformace je chilský systém.

V poslední době se i některé země střední a východní Evropy rozhodly využít transformačního procesu a v rámci něho se připravit na řešení v nedaleké budoucnosti očekávaných finančních problémů důchodových systémů. Navrhují transformaci současného dvoupilířového uspořádání na uspořádání třípilířové. Tyto projekty jsou na různé úrovni rozpracovány v Maďarsku, kde již o nich jednala vláda, v Polsku, Slovinsku a České republice. Přechod na povinné důchodové spoření v zemích střední a východní Evropy může podle zahraničních odborníků ovlivnit rozvoj pracovního a finančního trhu, a tím zároveň zmírnit důsledky dvojího zatížení jedné generace náklady na transformaci důchodového systému. Předpokladem této transformace je však úplná ekonomická reforma (na mikro i makroúrovni), vytvoření legislativního a institucionálního zázemí a přísná finanční disciplína.

Transformační proces je především problémem sociálním. Je však nutné, aby se na jeho přípravě a realizaci podíleli i odborníci z oblasti veřejných financí, finančního trhu a průmyslové ekonomie.

Moderní systém důchodového pojištění by měl zajišťovat občanům nejvyšší možnou individuální návratnost finančních prostředků vložených do systému úrovní důchodů při dohodnuté míře přerozdělení mezi chudými a bohatými. Nastavení těchto základních parametrů důchodového systému musí respektovat řadu faktorů, jako jsou především národní tradice a historický vývoj, zkušenosti a postoje žijících generací, stupeň ekonomického vývoje, ale i mezinárodní souvislosti, jako ratifikované mezinárodní úmluvy a integrační procesy. Důchodové pojištění nelze chápat izolovaně, ale jako nedílnou součást sociálního a ekonomického systému. Přitom však makroekonomické efekty sociálních reforem by neměly být považovány za jejich hlavní výsledek. „Cílem sociálních změn není realizace ekonomických zákonů, ale spokojenost lidí“ (Raymond Queneau: *Traité des Vertus démocratiques*, 1938). Jakákoliv reforma důchodového systému ovlivní prakticky všechny občany a musí být proto výsledkem širokého společenského konsenzu.

PÉČE O RODINU A DĚTI V ZAHRANIČÍ

JUDr. VĚRA NOVOTNÁ
MPSV

Péče o rodinu a děti, ochrana dětí, formy náhradní výchovy, formy a způsoby prevence, práva a povinnosti rodičů ke svým dětem a míra ingerence státu do této péče je velmi často diskutovanou otázkou. Od přijetí Všeobecné deklarace lidských práv OSN v roce 1959 je rodina podle mezinárodního práva pokládána za „přirozený a základní prvek společnosti, mající právo na ochranu společnosti a státu“ a „dětství má nárok na zvláštní péči a pomoc“.

V Deklaraci práv dítěte z roku 1959 a v návaznosti na ní i v Úmluvě o právech dítěte, přijaté v New Yorku v r. 1989, je středem zájmu samotné dítě a jeho ochrana. Důvodem je jeho tělesná a duševní nezralost, pro kterou dítě potřebuje zvláštní záruky, péči a odpovídající právní ochranu před narozením i po něm.

Podíváme-li se do výše jmenovaných a dalších dokumentů, jakými jsou např. Evropská úmluva o lidských právech z roku 1991, Evropská sociální charta Rady Evropy, rovněž z roku 1991, nebo Charta práv hospitalizovaného dítěte z roku 1993 či řada doporučení Rady Evropy, setkáváme se se třemi základními činiteli, kterými jsou dítě, rodiče a stát, který by měl garantovat sociálněprávní ochranu dítěte.

Sociálněprávní ochranou dítěte rozumíme ochranu života dítěte, jeho práva na zdravý vývoj, řádnou výchovu a ochranu jeho oprávněných zájmů, kterou poskytuje stát svými orgány v případě, že ji nemohou, nechťají nebo nejsou schopni zabezpečit rodiče dítěte nebo osoby odpovědné za výchovu dítěte.

Při naplňování mezinárodních dokumentů a jejich uvádění v život v jednotlivých zemích máme možnost s ohledem na tyto tři činitele sledovat názorovou pluralitu, a to jak v České republice, tak u našich evropských sousedů. Názory se různí podle toho, zda hovoříme se zastánci ochrany práv rodičů, či se zastánci práv dětí. Zastánci ochrany práv rodičů považují vměšování státu do soukromí rodiny za státem řízené porušování rodičovských práv a vnikání do soukromí rodiny. Na druhé straně ochránci práv dětí kritizují nedostatečnou ochranu dětí státem a považují za nezbytné přijímat přísnější opatření.

PRÁVA RODIČŮ A ZÁSAHY STÁTU

Podobné názory provázely například v SRN tvorbu zákona o pomoci dětem a mládeži, který nabyt účinnosti v lednu roku 1991. Zákon o pomoci dětem a mládeži přiznává rodičům primární právo a povinnost řádně pečovat o děti a úloha státu je omezena na ochranu dítěte proti nebezpečí, a to buď na základě zmocnění rodičů, nebo rozhodnutí soudu. Stát mimo rámec, který definuje situace ohrožení dítěte, nedává státním orgánům žádné jiné nástroje k ochraně dítěte, ledaže se jedná o případy spěchu a nouze. Ani v tomto případě se však rodičovská moc neomezuje, stav spěchu a nouze dává pouze Úřadu pro mládež oprávnění zahájit jednání. První zásah

Úřadu pro mládež je třeba dostatečně neprodleně legalizovat rodičovským souhlasem nebo soudním rozhodnutím. Odejmutím dítěte z místa péče nebo domova, kde je dítě vystaveno ohrožení, se jen okamžitě eliminuje nebezpečí. Zákon vedle pomoci rodičům při péči o dítě a při jeho výchově a zásahu v případě ohrožení dítěte hovoří také o sanaci rodinného prostředí. V případě, že rodiče nabídnutou pomoc odmítnou, a nejedná se o situaci stavu spěchu a nouze, kdy rozhoduje soud, se s tím musí dítě vyrovnat, tak jako se všemi ostatními škodlivými vlivy a neobratnými způsoby chování rodičů, která ještě nezakládají ohrožení blaha dítěte.

I ve Velké Británii je primární odpovědnost při péči o dítě, jeho ochraně a jeho výchově přiznána rodičům. Zákon o dětech, přijatý v roce 1989, přiznává státu povinnost pomáhat rodině při správném plnění jejich funkcí za respektování jejího soukromí a souhlasu s určitými navrhovanými opatřeními pomoci, nebo při sanaci rodiny. Významné postavení je v zákoně o dětech přiznáno obecním úřadům, které mají s rodiči jednat především ve shodě a bez soudního řízení. K nástrojům pomoci rodinám s dětmi a dětem patří sociální služby, jako např. rodinné poradenství, denní péče o předškolní a jiné děti, ubytování, chráněné ubytování, ubytování dětí pod policejní ochranou nebo dětí ve vazbě, nařízení o péči, dohledu, ale i vydání nařízení o finanční podpoře dětí a jejich rodin. Zákon o dětech velmi podrobně formuluje kompetence obecních úřadů, ale také policie, soudu nebo oprávnění ministra. Upravuje i činnost nestátních subjektů včetně forem náhradní výchovy a jejího výkonu.

Francie má péči o děti a ochranu dětí předškolního věku upravenou v zákoně o zdraví lidu, v zákoně o rodině a zákoně o sociální péči, v předpisech občanského a trestního práva. V polovině roku 1989 byl přijat zákon o ochraně zneužívaných dětí. Francouzské předpisy vymezují okruh dětí, kterým se má ochrana poskytovat především. Jsou to děti, které jsou umístěny mimo svoji rodinu, děti, jejichž rodiče pobírají podporu od státu a místních úřadů nebo plátců sociálního pojištění, děti, jejichž rodiče byli odsouzeni pro žebrotu, opilství, mravní přestupky, zabití, vraždu nebo ublížení na zdraví, děti, jejichž rodiče byli zbaveni rodičovské moci, rodiny, které podléhají sociálněvýchovnému dohledu a děti, jejichž rodiče jsou těžce nebo nakažlivě nemocní nebo v psychiatrickém léčení. Sociální pracovníci