

Medzi štátnym a trhovým systémom: porovnanie českej a slovinskej dôchodkovej reformy

*Katharina MÜLLER**

Na rozdiel od nedávneho úsilia o privatizáciu dôchodkového systému vo viacerých postsocialistických krajinách, tvorcovia politiky v Českej republike a v 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 prezentovanom príspevku 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 takýmto 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 v Slovinsku, napriek odporúčaniam politiky tzv. novej dôchodkovej ortodoxie.

Tvorcovia politiky v Českej republike a v Slovinsku pri formovaní koncepcie postsocialistickej dôchodkovej reformy nemuseli začínať od nuly, ale mohli začať prebudovať už existujúci inštitucionálny rámec.

1. Historický kontext reforiem

Zatiaľ čo vo všetkých bývalých socialistických krajinách možno pozorovať podobné črty, dôchodkové systémy v nich 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 železničiari museli čakať až do druhej polovice 19. storočia. Všeobecný systém pre úradníkov sa zaviedol až v roku 1906 (pozri [15, s. 4 – 6]). Manuálni pracovníci v Československu boli chránení všeobecným dôchodkovým zabezpečením od roku 1924, zatiaľ čo v Juhoslovanskom kráľovstve sa univerzálne starobné poistenie zaviedlo až v roku 1937. Tieto prvé

* Dr. Katharina MÜLLER, German Development Institute, Tulpenfeld 4, D-53113 Bonn, Germany

dôchodkové programy boli inšpirované bismarckovským dôchodkovým poistením z roku 1889 (napr. ich rozdielnym prístupom k úradníkom a robotníkom), ale zavedené boli až neskôr, a to postupne.

Po druhej svetovej vojne prešli vtedajšie dôchodkové systémy podstatnými zmenami. Nejednotné dôchodkové programy v Československu boli zosúladené v roku 1948, zatiaľ čo juhoslovanský systém starobných dôchodkov bol zosúladený ešte v medzivojnovom období. Počas komunistického režimu bol československý dôchodkový systém bližšie k sovietskemu modelu než juhoslovanský. Roku 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 výrazný odklon od princípu univerzálnosti. V „zanikajúcej“ 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 50. rokov minulého storočia sa v každej federálnej republike vytvorili inštitúcie individuálneho sociálneho poistenia, ktoré mali osobitne vedené fondy podľa línií sociálneho zabezpečenia. V oboch krajinách dôchodkový vek pre mužov bol 60 rokov a pre ženy 55 (Juhoslávia), resp. 60 – 57 (Československo). Po nástupe inflácie v 80. rokoch nedostatočná valorizácia dovtedajších dôchodkov z dôvodu inflácie spôsobovala medzi kohortami problémy so spravodlivým a adekvátnym určením výšky dávok. Tvorcovia politiky reagovali zavedením indexačných zákonov v roku 1982 v Juhoslávii a v roku 1988 v Československu. V Československu netto miera náhrady (mzdy) dosiahla 63,8 % v roku 1989 a až 80 % v Slovinsku (pozri [54; 81]).

2. Východiskové spoločensko-ekonomické podmienky v Českej republike a v Slovinsku

Po prvých pluralitných voľbách po druhej svetovej vojne, v roku 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 oboch krajinách, v Českej republike aj v Slovinsku, bolo teda potrebné v rovnakom čase riešiť konsolidáciu národného štátu a úlohy súvisiace s tzv. trojakou transformáciou [68, s. 64 – 65]. Po desiatich rokoch transformácie sa Česká republika aj Slovinsko radia medzi najpokročilejšie postsocialistické krajiny a očakáva sa ich čoskorý vstup do Európskej únie (pozri [19; 20]). Obidve

krajiny majú stabilné a dobre fungujúce demokratické inštitúcie. Údaje Eurostatu ukazujú, že trvale vykazujú najvyšší HDP na obyvateľa (v PPS – *Power Parity Standard*) spomedzi postsocialistických kandidátskych krajín. V roku 1997 Slovinsko predbehlo Grécko, ktoré má najnižší HDP na obyvateľa spomedzi krajín EÚ. Krajina teraz dosiahla 71 % priemeru EÚ 15, zatiaľ čo Česká republika znamenala po hospodárskej kríze pokles zo 65 % na 58 % (pozri [82]).

Z politického hľadiska v Slovinsku, po získaní nezávislosti, prevládala stredofarvú LDS, s výnimkou krátkeho obdobia medzi júnom a novembrom 2000, keď v Slovinsku bola stredofarvú vláda. Vo voľbách v roku 1992 LDS síce vyhrala, ale vytvorila koalíciu s ďalšími tromi menšími stranami. V roku 1996 bola najsilnejšou stranou v krajine, nezískala však väčšinu kresiel v parlamente. Po zdĺhavých rokoch LDS vytvorila spojenectvo s Ľudovou stranou a Stranou dôchodcov, aby tak mala v parlamente pohodlnú väčšinu. V Českej republike väčšinu obdobia 90. rokov boli pri moci koalície vedené Občianskou demokratickou stranou (ODS), stredofarvou stranou vedenou V. Klausom, ktorá bola priaznivo naklonená liberálnej hospodárskej politike. Po rokoch parlamentnej väčšiny v období 1992 – 1996 Klausova koalícia stratila väčšinu tesnými výsledkami v parlamentných voľbách v roku 1996. Jeho menšinová vláda prežila len do roku 1997. Po krátkom období úradníckej 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 90. rokov menej naklonené radikálnym reformám. Vzhľadom na široké spektrum koalície v Slovinsku prevažoval záujem dosiahnuť konsenzus, zatiaľ čo menšinové vlády v Českej republike podľa všetkého umožňovali veľmi malé odchýlky v tvorbe politiky.¹

T a b u ľ k a 1

Slovinsko: vybrané ekonomické ukazovatele v rokoch 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 (% 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 (mld USD)	1.9	2.3	3.0	4.0	4.2	5.0	5.5	5.8
- % HDP	.	15.7	15.8	21.2	22.9	25.4	27.9	26.8
Zahraničná dlhová služba (% exportu)	.	5.3	6.8	8.5	8.5	13.2	7.7	10.3

Poznámka: Ukazovatele zadlženosti, údaje za roky 1998 a 1998 sú odhady. Pre všetky ostatné ukazovatele, údaje za rok 2000 sú odhady (projekcie údajov o zadlženosti).

Prameň: EBRD [21]; World Bank [96].

¹ Ani silné vlády nezvyknú vždy robiť radikálne reformy, keďže koncentrovaná právomoc znamená aj koncentrovanú zodpovednosť, a vtedy je len malá šanca vyhnúť sa zval'ovaniu viny na iných (pozri [73]).

Ako všetky transformujúce sa krajiny, aj Česká republika a Slovinsko zažilo prepád reálneho HDP vo výške $-6,1\%$ a $-7,2\%$ v rokoch 1991 a 1992, bezprostredne po zmene ekonomického systému (pozri [20]).

Tabuľky 1 a 2 ukazujú, že obidve ekonomiky sa rýchlo spamätali počnúc rokom 1993.

V Slovinsku za posledných osem rokov miera hospodárskeho rastu neustále stúpa v priemere o $4,2\%$. Táto ekonomická dynamika umožnila krajine predbehnúť vo výške hrubého domáceho produktu na obyvateľa ostatné transformujúce sa krajiny. Miera nezamestnanosti od roku 1993 klesla o $1,9\%$ a v roku 2000 dosiahla $7,2\%$, zatiaľ čo inflácia zostala vysoká, s dvojročným priemerom $7,5\%$ (r. 1999 – 2000). V posledných štyroch rokoch sa vytvoril menší fiškálny deficit.

Česká republika bola dlho vnímaná ako najúspešnejšia spomedzi krajín strednej a východnej Európy (SVE) v transformácii ekonomiky. Hospodársky rast dosahoval v priemere $1,4\%$ za posledných osem rokov, ale krajina v rokoch 1997 – 1999 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 sektora a kapitálového trhu. Vzápätí sa dlhodobo nízka miera nezamestnanosti zdvojnásobila a v roku 1999 dosiahla $9,4\%$. Po stabilizácii ekonomiky sa miera inflácie značne znížila, dvojročný priemer v rokoch 1999 – 2000 bol 3% . Fiškálny deficit, ktorý bol po roku 1994 nízky, sa v roku 2000 vyšplhal až na $4,8\%$.

Tabuľka 2

Česká republika: vybrané ekonomické ukazovatele v roku 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 (mld USD)	8.5	10.7	16.6	20.9	21.4	24.1	22.6	23.0
- % HDP	28.2	28.9	33.1	36.8	44.9	40.4	45.1	43.0
Zahraničná dlhová služba (% exportu)	na	13.1	9.2	10.7	15.6	15.1	12.5	na

Poznámka: Údaje za rok 2000 sú projekcie.

Prameň: EBRD [21]; World Bank [97].

Zahraničný dlh sa po roku 1993 (pozri tab. 1 a 2) v obidvoch krajinách strojnásobil. Ale 86% slovinského dlhu tvorili dlhy u súkromných veriteľov, nie v bilaterálnych alebo multilaterálnych ustanovizniach. Rovnako to bolo aj v prípade 60% českého dlhu. V Českej republike viac ako jednu štvrtinu celkového

zahraničného dlhu predstavovali krátkodobé úvery, čo českú ekonomiku robilo ešte zraniteľnejšou voči pohybom na medzinárodných kapitálových trhoch (pozri [98; 99]). Podľa klasifikácie Svetovej banky² sa Česká republika radí medzi menej zadlžené krajiny a krajiny so stredne vyššími príjmami (pozri [100]). Ako poukázala Svetová banka [97, s. 13], Česká republika je voči vonkajšiemu svetu dokonca v pozícii netto *veritela*. Slovinsko je klasifikované ako vysokoprijmová krajina a čoskoro nebude môcť byť zahrnutá do programov finančnej a technickej pomoci Svetovej banky (pozri [96]). Medzinárodný rating krajiny ukazuje, že v súčasnosti Slovinsko a Česká republika dostávajú najlepšie hodnotenie zo všetkých transformujúcich sa krajín v oblasti investičného rizika a úverového ratingu.³ V rokoch 1989 – 2000 sa miera priamych zahraničných investícií napriek tomu do značnej miery odlišovala: Česká republika s kumulovanou sumou 1 883 USD priamych zahraničných investícií na obyvateľa je na druhom mieste spomedzi všetkých postsocialistických krajín, pričom Slovinsko dosiahlo len 768 USD (pozri [20]).

Hoci kapacita štátu sa meria ťažko, Slovinsko a Česká republika sú hodnotené ako najvýkonnejšie postsocialistické krajiny (pozri [6]). Pokiaľ ide o daňovú efektívnosť, obidve krajiny boli v období 1996 – 1998 úspešnejšie ako všetky ostatné transformujúce sa krajiny. Slovinsko so 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 [29, s. 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 strednej a východnej Európy platia v priemere 2,2 % ročných výnosov vo forme neoficiálnych platieb úradníkom, slovinské firmy platia 1,4 % a české 2,5 %.⁴

Organizácie ako Komisia EÚ, EBRD (EBOR) a Svetová banka odporúčali pokračovať v úsilí reštrukturalizovať a privatizovať štátne podniky, zlepšiť spravovanie

² Na rok 2000 boli nasledujúce prahové hodnoty hrubého domáceho produktu na obyvateľa, podľa metódy Svetovej banky (World Bank Atlas): nízky príjem: 755 alebo menej USD; nižší stredný príjem: 756 – 2 995 USD; vyšší stredný príjem: 2 996 – 9 265 USD; vysoký príjem: 9 266 a viac USD (pozri [97, s. 335]).

³ 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 Českú republiku bol 59,1 a pre Slovinsko 63,1 (priemer pre región je 27,5). Pozri Svetová banka [100, s. 306 – 307]).

⁴ *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 na účely skresľovania („ohýbania“) predpísaného uplatňovania oficiálnych pravidiel a politiky (pozri [29, s. 2], pozn. v kurzíve od K. M.); pozri aj [30].

podnikov, zlepšiť fungovanie regulačných orgánov, najmä v bankovom a vo finančnom sektore.⁵ Predovšetkým v Českej republike v rokoch 1994 – 1998 zlé úvery predstavovali 34 % všetkých úverov, čo je pomer podobný ako v Rumunsku alebo na Slovensku (pozri [97, s. 4]).⁶

Tabuľka 3

Vybrané demografické ukazovatele v rokoch 1999 – 2015

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

Poznámka: Údaje k roku 2015 sa týkajú projekcií stredného variantu.

Prameň: UNDP [87, s. 9].

V poslednom desaťročí sa Slovinsko a Česká republika umiestnili najlepšie zo všetkých postsocialistických krajín, pokiaľ ide o index ľudského rozvoja, ktorý vypočítala UNDP.⁷ 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 [87]).

Preto nie je prekvapujúce, že Slovinsko a Česká republika sú pred ostatnými postsocialistickými krajinami, aj pokiaľ ide o starnutie obyvateľstva, tak súčasne, ako aj projektované starnutie (pozri tab. 3). Aj keď v roku 1999 podiel ich 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, približujú 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 postsocialistických krajín (pozri [22, s. 2]).

⁵ Tieto odporúčania nájdete napríklad v EBRD [20; 21, s. 3], Svetová banka [96; 97].

⁶ V Slovinsku zlé úvery predstavovali v rokoch 1994 – 1998 len 4 % (pozri [97, s. 4]).

⁷ Dimenzie ľudského rozvoja merané indexom ľudského rozvoja sú: HDP na obyvateľa v USD (PPP – *Power Parity Purchasing*), očakávaná stredná dĺžka života pri narodení, gramotnosť dospelých, a kombinovane započítané vzdelávanie na základných, stredných a vysokých školách (pozri [87, s. 240]).

3. Vplyv transformácie hospodárstva na verejnoprávne dôchodkové systémy

Transformácia hospodárstva mala niekoľkoraké dôsledky na súčasné verejnoprávne dôchodkové systémy v Českej republike aj v Slovinsku. Liberalizácia cien a obmedzovanie dotácií základných tovarov a služieb si vyžadovali posun od nepriamych transferov k priamym transferom, čo viedlo k zvyšovaniu výdavkov na zabezpečenie v starobe. Reštrukturalizácia a privatizácia štátnych podnikov mali vplyv na príjmovú aj výdavkovú stránku verejného dôchodkového systému a sprevádzal ich zvýšený počet invalidných dôchodkov a predčasného odchodu do dôchodku. Tieto stratégie, ktoré mali zabrániť rozsiahlej nezamestnanosti, viedli k nárastu počtu dôchodcov a ku klesajúcemu počtu prispievateľov do systému (pozri [54; 81]). V Slovinsku počet poistencov pripadajúcich na dôchodcu klesol z 2,30 (r. 1990) na 1,71 (r. 1993) a 1,67 (r. 2000). V Českej republike klesol z 2,00 (r. 1993) na 1,80 (r. 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 v Českej republike bola skôr privedená transformáciou, a nebola zapríčinená starnutím obyvateľstva (pozri tab. 3, kde sú perspektívy budúceho demografického vývoja).

V Slovinsku aj v Českej republike v poslednom desaťročí došlo k nárastu výdavkov na dôchodky (pozri [54; 81]). Výdavky na dôchodky v Slovinsku vzrástli z 10,9 % HDP (r. 1991) na 14,1 % (r. 1993) a 14,6 % (r. 2000), teda o 43 % v rokoch 1990 – 2000 a len 4 % od roku 1993.⁸ V Českej republike výdavky na dôchodky v roku 1993 dosahovali len polovicu toho, čo udáva Slovinsko za rok 1993 (7,2 % HDP), ale v roku 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 štvornásobne.⁹ 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 roka 1993 nie sú k dispozícii. Údaje však ukazujú, že k najväčšiemu skoku výdavkov na dôchodky v Slovinsku došlo začiatkom 90. rokov, keď krajina stála pred významným

⁸ Tu použité slovinské údaje o výdavkoch na dôchodky sa javia vyššie ako priemer v EÚ 15 podľa výpočtov Eurostatu (12,6 % HDP r. 1998). Ale podľa metodiky Eurostatu slovinské výdavky by mali byť len 12 %, čo je miere nižšia úroveň ako údaj o EÚ 15 (pozri [2]).

⁹ Do roku 1996 transfery slovinskej vlády boli limitované na nepoistné dávky, ktoré vyplácala Dôchodková a invaliditná poisťovňa (pozri [81]).

poklesom pomeru poistencov/dôchodcov.¹⁰ Česká republika – na porovnanie – stála pred touto dvojnásobnou dynamikou až v druhej polovici 90. 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 % (r. 1990) a 57,2 % v roku 2000 (pozri [54; 81]). Na druhej strane, tabuľky 1 a 2 ukazujú, že v celom predchádzajúcom desaťročí Slovinsko malo viac fiškálneho priestoru ako Česká republika, a preto si mohlo „dovoliť“ väčšie fiškálne transfery do dôchodkového systému.

Keď začala politická a ekonomická transformácia, experti na sociálnu politiku a tvorcovia politiky v Slovinsku, ako aj v 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 tab. 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, predfinancované systémy v Slovinsku. V Českej republike 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.¹¹ Zatiaľ čo v Slovinsku už dávno pred jeho osamostatnením existovali inštitúcie na príspevkové financovanie aj na individuálne dôchodkové zabezpečenie, v ČR sa oddelenie financovania dôchodkov od štátneho rozpočtu 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 predtým, 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 od transferov zo štátneho rozpočtu.

V Slovinsku sa v rokoch 1992 a 1999 prijali dve väčšie legislatívne normy na úpravu systému priebežného financovania – dôchodkový zákon a zákon o invalidite. Zatiaľ čo ten prvý zákon zaviedol prísnejšie kritériá nárokovateľnosti, ako reakciu

¹⁰ Tine Stanovnik [81] tvrdí, že následná stabilizácia pomeru poistencov/dôchodcov sa dosiahla len začlenením „marginálnych“ prispievateľov do systému.

¹¹ Aj keď rozdelenie odvodového zaťaženia je do veľkej miery v ekonomickom zmysle irelevantné, východoeurópski reformátori pokladali za dôležité zaviesť individualizované príspevky ako súčasť všeobecnejšieho zámeru na zavedenie princípu osobného (individuálneho) zabezpečenia a poistenia, po desaťročiach „kŕmenia lyžicou rovno do úst“ [46, s. 1186].

na prudko rastúce výdavky na dôchodky, zákonu z roku 1999 predchádzali štyri roky podstatných rokovaní tak medzi stranami vládnej koalície, ako aj sociálnymi partnermi. Zaviedol sa systém penalizácie 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 Českej republike Klausova vláda získala súhlas parlamentu pre veľmi kontroverzný zákon o dôchodkovom poistení z roku 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*),¹² 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.

T a b u ľ k a 4

Základné charakteristiky verejných dôchodkových systémov v Českej republike a v Slovinsku

Charakteristika	Česká republika	Slovinsko
Typ	Povinné, priebežne financovanie	Povinné, priebežne financovanie
Nominálna príspevková sadzba	26.0	24.35
z toho: zamestnanec	6.5	15.50
zamestnávateľ	19.5	8.85
Maximum	Nie	Nie
Oddelenie dôchodkového fondu od štátneho rozpočtu	Nie, ale účelovo vyhradený účet	Áno, nezávislá dôchodková poisťovňa
Štruktúra dôchodkového vzorca	Paušálny základ + komponent odvodený od zárobku	Výpočet dávky podľa predchádzajúcich 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 financovaných z príspevkov

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

Prameň: [54; 62; 81].

¹² 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 od predchádzajúcich príspevkov a ich nocionálnej (fiktívnej) miery 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. Systém NDC vypracovali reformátori vo Švédsku. Lotyšsko a Poľsko sú priekopnícke krajiny, ktoré ho zaviedli (pozri [64]).

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, novovytvorené dôchodkové fondy mali zabezpečovať dlhodobý investičný kapitál, a tak prispievať k rozvoju miestnych kapitálových trhov. Tento model prijala Česká republika (pozri tab. 5). V roku 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 ČR, podporovaný odbormi a zamestnaneckými združeniami, zaviesť profesné (zamestnávateľské) dôchodkové programy, tak ako existujú v kontinentálnej Európe, bol zamietnutý. Hoci počet súkromných dôchodkových fondov vzrástol v rokoch 1995 – 1996 až na 44, množstvo vyzbieraných dobrovoľných príspevkov nenaplnilo očakávania. V roku 2000, keď 43 % ekonomicky aktívneho obyvateľstva bolo v devätnástich dôchodkových fondoch, ktoré vydržali, celková výška aktív bola len 2,3 % HDP. Je to najmä preto, lebo účastníci vynakladali len okolo 3 % priemerných miezd vo forme mesačných príspevkov (pozri [54]). Uvidí sa, či novelizácie po januári 2000 a veľkorysejšie daňové stimuly budú mať významný efekt na aktíva a členstvo vo fondoch.

T a b u ľ k a 5

Základné črty dobrovoľných doplnkových fondov v Českej republike a v 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 (v tis.)	2.281	40
Členovia ako % obyvateľstva	22.3	0.02
Celkové aktíva (% HDP)	2.3	na

* Tu sú uvedené len trhové doplnkové schémy, nie je tu zahrnutý štátny *Prvý penzijný fond*, ani monolitická doplnková schéma zavedená v roku 1992.

Prameň: [54; 62; 81].

Slovinský prístup k doplnkovému starobnému zabezpečeniu sa ukázal viac heterodoxný. Zatiaľ čo doplnkové programy sa zaviedli už v roku 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 roka 1999 sa trh otvoril súkromným poskytovateľom kolektívneho aj individuálneho starobného zabezpečenia, čo viedlo ku koexistencii zamestnávateľmi sponzorovaných zamestnávateľských programov a individuálnych osobných dôchodkových programov (pozri tab. 5).

Podľa právneho typu spoločnosti, teda či ide 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 roka 2001 bolo vytvorených 14 fondov s približne 40 tisíc členmi a tie úspešne súťažia s dôchodkovým správcovským fondom *Kapitalska družba* (KAD), nástupcom štátneho fondu (pozri [81]).

Ďalšie dva doplnkové dôchodkové programy, tiež riadené fondom *Kapitalska družba*, boli zavedené dvoma zákonmi v roku 1999.¹³ 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 vo fonde *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 zaviedol aj 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 [81]).¹⁴

¹³ Je zaujímavé, že obidva tieto dosť nekonvenčné programy figurujú aj v nedávnej dôchodkovej reforme Bulharska, kde hrajú väčšiu úlohu súkromní poskytovatelia. Povinné doplnkové programy pre niekdajšie privilegované povolania začali fungovať začiatkom roka 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. [34; 67]).

¹⁴ Viac informácií o alternatívnom prepojení dôchodkovej reformy a privatizácie štátnych podnikov pozri [25].

Paradigma voľby medzi ČR a Slovinskom zostáva bezpečne v medziach bismarckovskej sociálnej paradigmy, s beveridgeovskou príchuťou v českom dôchodkovom vzorci. Zatiaľ čo slovinský prípad vykazuje črty určitej závislosti od zabehtnutého systému a silnú tendenciu zachovať juhoslovanský model sociálneho poistenia, česká reforma sa dá interpretovať ako znovuobjavenie predkomunistických tradícií sociálneho štátu (pozri [28, s. 161]). Napriek tomu sa Česká republika aj Slovinsko ocitli pred intenzívnymi diskusiami o potrebe zaviesť súkromne spravovaný a čisto fondový povinný pilier (pozri [54; 81]), opatrná cesta dôchodkovej reformy nasledujúcich vládných garnitúr sa nezmenila. Vychádzajúc z existujúcich poznatkov o radikálnych reformách a ich absencii, nielen v oblasti dôchodkov, v nasledujúcej časti sa budeme snažiť objasniť, prečo faktory súvisiace s inštitúciami, so štruktúrami a s aktérmi viedli k návrhom na privatizáciu starobného zabezpečenia v Českej republike a v Slovinsku a prečo ich dotknutí politici prípadne zamietli.

4. Teoretické a ideové zdroje dôchodkových reforiem

Koncepty dôchodkových reforiem vychádzajú z najnovších prác o politickej ekonómii dôchodkových reforiem.¹⁵ Ich heuristika je inšpirovaná ústrednou úlohou inštitucionalizmu, metodológiou, ktorá sa snaží prekonať „klasickú“ schizmu v sociálnych vedách [55; 78].

4.1. Nová dôchodková ortodoxia

V mnohých latinskoamerických a východoeurópskych krajinách sa kombinácia verejného a súkromného komponentu v povinnom dôchodkovom zabezpečení 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:¹⁶ „Nová dôchodková ortodoxia“ [49] dodávala hlavné impulzy privatizácie dôchodkovej sféry v Latinskej Amerike a vo východnej Európe, argumentovaním,

¹⁵ Pozri Mueller [62], Cain [10], Cashu [12; 13], Orenstein [69] a Nelson [65] v prípade post-socialistických krajín; Kay [44; 45], Madrid [51; 52], Mesa-Lago [59], Mora [61], Busquet [9], Huber a Stephens [32], Mesa-Lago a Mueller [64] pre Latinskú Ameriku; a Brooks [7; 8], Madrid [50; 52], Chlon a Mora [35], James a Brooks [40], Mueller [63] a Orenstein [70] pre prierezový regionálny výkladový rámec.

¹⁶ 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 [1; 26]).

že taká paradigma zmeny starobného dôchodkového zabezpečenia povedie k nárastu úspor, ako aj k efektívnejšiemu zdokonaleniu finančných trhov a trhu práce, čo povedie k lepšiemu dlhodobému rastu (pozri napr. [14]). Konzervatívni kritici sociálneho štátu dlho pripravovali pôdu pre zmenu vzoru (paradigmy) zabezpečenia v starobe, ako to popisuje Hirschman [31]. Po skončení studenej vojny došlo k posunu terminológie prevažujúcej v diskusii o ochrane v starobe, pričom dochádzalo k interakcii s prichádzajúcim neoliberalizmom ako dominantnou paradigmou v tvorbe ekonomickej politiky, najmä v rozvojových a transformujúcich sa krajinách. Zatiaľ čo pôvodne privatizácia v dôchodkovej sfére nebola súčasťou tzv. washingtonského konsenzu [91; 92], odvtedy sa stala súčasťou balíka neoliberálnych reforiem. Vo východnej Európe tento posun paradigmy v ekonomickej politike nastal v čase prvých postsocialistických rokov poznačených rozsiahlym smerovaním k trhu.

Narastajúci počet súčasných politických zmien je poznačený zmenou politiky a globálnym rozšírením modelov (pozri [16; 90]). Radikálny posun reformy starobného zabezpečenia sa často dával do súvisu s angažovaním Svetovej banky. Výskumná správa Svetovej banky z roku 1994 o dôchodkovej politike upútala pozornosť sveta (pozri [95]). Najlepší príklad toho, čo sa stalo „novou dôchodkovou ortodoxiou“, bol zároveň aj jej najvýznamnejším propagačným mechanizmom.¹⁷ Popri existujúcich podmienkach, medzi spôsobmi ako podporovať privatizáciu v dôchodkovej sfére 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 – napríklad 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 na miestnej úrovni reforiem, vyžaduje si na svoj prenos nielen činiteľa, ale aj vplyvného miestneho aktéra pripraveného prijať neoliberálne modely, zvyčajne je to ministerstvo financií (pozri [62]). Kompletná alebo čiastočná privatizácia dôchodkovej sféry sa stala priechnou, 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.

¹⁷ Napriek tomu zostáva veľká rozmanitosť. Mesa-Lago [57] a Ney [66] poukazujú na vzájomne si protirečivé „recepty“ medzinárodných organizácií. K diskusii medzi Svetovou bankou a Medzinárodnou organizáciou práce (MOP) (pozri [4; 33; 72]).

4.2. Posun v paradigme dôchodkových reforiem

Zatiaľ čo kompletná alebo čiastočná privatizácia starobného zabezpečenia je hlavným odporúčaním zahraničia pre každého, kto chcel robiť dôchodkovú reformu vo východnej Európe, bol to práve politický proces vnútri krajiny, ktorý v skutočnosti mohol viesť k prijatiu alebo zamietnutiu radikálnej dôchodkovej reformy. V nasledujúcej analýze sa určujú relevantní politickí aktéri v oblasti 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 schopnosti sprostredkovať ostatným koherentnú neoliberálnu víziu (pozri [27; 77]). Aj inde sa ukázalo, že zavedenie privatizácie do dôchodkovej sféry súvisí s posunom paradigmy, ktorý do veľkej miery môžu uľahčiť takíto zanietení tvorcovia politiky. Treba však povedať, že samotná existencia takýchto ľudí sa nemôže považovať za dostatočnú záruku úspechu proti silným záujmovým skupinám (pozri [93; 86]).

Ako sme už uviedli, radikálny posun paradigmy starobného zabezpečenia presadzovalo predovšetkým ministerstvo financií, ktorého pracovníci boli považované 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, finančný sektor i medzinárodné finančné inštitúcie. Ale radikálne plány sa stretli aj s odporom tak 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, odrážajúceho 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. Typickým spôsobom 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 [62; 65]).

Ďalšími oponentmi 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 ľavicovoorientované

strany. Samozrejme, špecifický kontext dôchodkovej politiky môže podporovateľom aj oponentom reformy dať do ruky možnosti konať (pozri [45]). 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 [36]). 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 dôchodkové fondy (pozri [37; 69]).

Ekonomické faktory a úvahy mali podľa všetkého podstatný vplyv na výber modelu reformy. Ako sme uviedli, privatizácia dôchodkovej sféry bola navrhovaná predovšetkým z makroekonomických pohľadov – v snahe rozbehnúť priamočiary vývoj smerujúci k ekonomickému rastu. R. Madrid [50] a E. James a S. Brooks [40] poukázali na zväčšujúcu sa mobilitu medzinárodného kapitálu a na 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.¹⁸ Navyše, vedci špecializujúci sa na politickú ekonómiu politiky reformy, zdôraznili, že predchádzajúca kríza môže vyvolať radikálnu zmenu – tzv. hypotéza „prínosu krízy“ [18].¹⁹ Fiškálne krízy menia ministerstvo financií na potenciálneho aktéra v oblasti dôchodkovej reformy. Konkrétne, keď financovanie dôchodkov ide do deficitu, následná závislosť od dotácií z rozpočtu dáva tomuto pravdepodobnému advokátovi „novej dôchodkovej ortodoxnosti“ významnú úlohu a podiel na reformovaní starobného zabezpečenia [62]. 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 [76]. Skutočne, do polovice 90. rokov ratingové agentúry brali radikálnu dôchodkovú reformu ako dobrý bod pri hodnotení rizikovosti krajiny. Kriticky vysoká zadlženosť tiež zvyšuje pravdepodobnosť

¹⁸ Napriek týmto nádejam prípad Chile naznačuje, že privatizácia dôchodkovej sféry mala v podstate negatívny vplyv na národné úspory (pozri [57]).

¹⁹ 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 [93]). Hypotéza „prínosu krízy“ sa však nestretla s jednohlasným súhlasom vedcov zaoberajúcich sa politickou ekonómiou v oblasti politiky reformy.

zapojenia medzinárodných finančných inštitúcií do miestnej dôchodkovej reformy (pozri [7]). Táto páka sa čiastočne nasadzuje podľa podielu týchto inštitúcií ako významných veriteľov mnohých transformujúcich sa krajín. Ich vplyv však nie je viazaný na záväzné podmienky vyplývajúce z ich vlastnej finančnej angažovanosti. Skôr zaväži všeobecná výška zahraničnej zadlženosti, keďže MMF a Svetová banka môžu „signalizovať“, že rozvíjajúca sa krajina si osvojila zdravú politiku, a to pomôže zvýšiť jej kredibilitu“ [84, s. 27]. Ak príslušná vláda neberie do úvahy ich odporúčania, často je pre ňu ťažké získať alternatívne zdroje financovania na trhu. Ako poznamenal Stephen Kay [45], 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 od trajektórie.²⁰ Existujúce politiky môžu určiť agendu zmeny „... zúžením škály priechodných alternatív“ [74, s. 146]. Úspech stratégie reforiem často závisí od predchádzajúcej voľby politiky a jej spätného vplyvu. V systéme priebežne financovaných systémov 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 fiškálne náklady. Preto sa argumentovalo, že čím väčší je implicitný dôchodkový dlh, tým menšia je pravdepodobnosť prijatia najradikálnejšej štruktúrnej dôchodkovej reformy (pozri [40]).

5. Priebeh dôchodkovej reformy v Českej republike a v Slovinsku

Súčasný dôchodkový systém v ČR aj v Slovinsku je v podstate dvojpilierový. Je kombináciou verejného povinného piliera s priebežným financovaním a doplnkového fondového piliera. Druhý pilier (úroveň)²¹ 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 buď zamestnávateľského, alebo osobného dôchodkového plánu, ďalej povinný program pre pôvodne privilegované odvetvia a dôchodkový fond pre privatizačné certifikáty, pričom obidva riadi štátna *Kapitalska družba*.

²⁰ Pojem *spätného vplyvu* pozri v Esping-Andersen (1985) a Pierson (1993); nedávna diskusia o závislosti od trajektórie v: Pierson (2000).

²¹ Podľa terminológie Svetovej banky by toto bol tretí pilier (pozri napr. [95]).

Na rozdiel od ostatných postsocialistických 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?

5.1. Prípád Českej republiky

Základný konflikt v súvislosti s dôchodkovou reformou v Českej republike do polovice 90. 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 s liberálnou Úniou slobody, aby dostali privatizáciu do politickej agendy (pozri napr. [79; 80; 41; 42]). Okrem toho prebiehajúce snahy o dôchodkovú reformu v iných krajinách regiónu, konkrétne v Maďarsku a v Poľsku, neostali v ČR nepovšimnuté. Ale úsilie o posun agendy nemal vplyv na celkovú stratégiu reformy, ktorú sledovala česká vláda. Po simuláciách celkového vplyvu 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 [54]).

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 nevstúpila. Malé možnosti banky nasadiť svoje páky v Českej republike súviseli s nízkou zahraničnou zadlženosťou (pozri tab. 1). Už takmer desať rokov jediným zaangażovaným do snahy o reformu českého dôchodkového systému je Ministerstvo práce a sociálnych vecí ČR, 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 ČR, 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 krátkodobu a strednodobu vyžaduje obrovské fiškálne náklady. Na druhej strane, do úvahy treba brať aj vážnu hospodársku krízu, ktorá postihla Českú republiku v roku 1997. Vzhľadom na ešte stále „roztrásený“ miestny kapitálový trh, zavedenie povinnej fondovej úrovne sa pokladalo za nevhodné. Vzhľadom na podstatné náklady na zachraňovanie bánk, kríza vo finančnom sektore sa premietla aj do fiškálneho

bremena (pozri [97]), 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 roku 1995. Odbory síce nemohli tento zákon vetovať, ale ich odpor upútal pozornosť verejnosti na nepopulárne úsporné opatrenia a v roku 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 Sociálnodemokratickej strany a Strany dôchodcov (táto strana orientovaná len na jedinú tému sa do parlamentu nedostala) (pozri [62]).

To, akú paradigmu si táto krajina zvolila, napriek prevládajúcim medzinárodným trendom, sa môže zdať prekvapujúce, vzhľadom na neoliberalne 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 [43; 83]). 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. [5]). Treba pamätať aj na to, že od roku 1996, keď Poliaci a Maďari začali pripravovať čiastočnú privatizáciu dôchodkovej sféry, česká vláda sa nemohla spoliehať na väčšinu v parlamente. Navyše, 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 [89, s. 201]. V posledných rokoch mali exekutívci takú malú moc nad legislatívcami, že plány vlády na podstatnú parametrickú reformu jednoducho tiež neboli priechné, a tým len narastala ich urgentnosť.

5.2. Prípád Slovinska

V polovici 90. rokov sa v Slovinsku objavila novo-ortodoxná šablóna. Podľa rozprávania Stanovnika [81], posun²² v oblasti reformy presadzovali najmä MMF a Svetová banka. Počas misie expertov v Slovinsku v roku 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 Ľubľane, ako aj cesty do Švajčiarska a Holandska, aby príslušní pracovníci 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 roku 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 *Bielu 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 fiškálnym 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 fiškálne náklady navrhovanej viacpilierovej štruktúry v práci, ktorú objednala Svetová banka. Vtedy minister financií Mitja Gaspari verejne vyhlásil, že povinná druhá úroveň nebude fiškálne prichodná.²³ Tone Rop sa

²² Wade Jacoby [37, s.18] definoval posun agendy ako moc zasiahnuť v kritických momentoch a zaviesť nové kľúčové modely.

²³ Vtedy sa verejné financie v Slovinsku dostali do deficitu (pozri tab. 1).

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 – 2000 v Slovinsku vládla dosť široká aliancia a politika sa tvorila tak, že sa hľadal skôr konsenzus než rýchle presadzovanie radikálnych štruktúrnych reforiem.

5.3. Porovnanie zvolených typov politiky

Dôchodková politika sledovaná v Českej republike a v Slovinsku sa dá interpretovať ako krok smerom ku kontinentálnemu európskemu hlavnému prúdu starobného zabezpečenia²⁴ a vedomé rozhodnutie proti odporúčaniu politiky „novej dôchodkovej ortodoxie“. Treba poznamenať, že v Slovinsku panuje pocit, že dôchodková reforma bola ukončená reformou v roku 1999. Právý opak platí v Českej republike: všetci tvorcovia politiky sa zhodujú v tom, že sú neodmysliteľné ďalšie reformné kroky, ale politický konsenzus o charaktere týchto krokov zatiaľ neexistuje. Prekážky kladené parametrickej reforme v ČR potvrdzujú možnosť, že takéto reformy môžu politikov vyjsť 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 [62]). 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 [54; 81]). Na nasledujúcich stranách identifikujeme faktory (aktérov, 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 paradigmám 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 uvedených krajín:

²⁴ 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.

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 predtým, ako sa stal ministrom financií. Jiří Rusnok v Českej republike, bývalý poradca odborovej federácie, bol menovaný za ministra financií po tom, ako bol námestníkom ministra práce (pozri [54; 81]).

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 podstatou 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. Najzarážajúcejšie je, že implikácie politiky sú obrátené, keďže privatizácia dôchodkovej sféry bola účinne zastavená. Ministerstvo práce ČR aj naďalej zostalo zodpovedné za reformu dôchodkového zabezpečenia v starobe, i keď sa objavili fiškálne ťažkosti. Okrem toho, žiaden prominentný politik nebol zaangažovaný 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, keď sa české ministerstvo financií prestalo správať pasívne vzhľadom na predchádzajúci prebytok v dôchodkovej sfére, za ktorým nasledovali obavy z vysokých nákladov na prechod k novému systému.

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 fiškálne náklady,²⁵ čím by sa skomplikovalo plnenie maastrichtských kritérií.²⁶ V kontexte vysokých potenciálnych nákladov na dôchodkovú sféru, tak ako v ČR a v 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

²⁵ Pozri Mesa-Lago [60], kde je komplexná analýza tranzitívnych nákladov pri zavedení privatizácie do latinskoamerickej dôchodkovej sféry.

²⁶ Maastrichtské kritériá znamenajú dodržiavanie fiškálnej 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 percentuálneho bodu troch najlepších členských štátov Európskej únie.

obmedzujúcej prekážky zavedenia povinnej fondovej úrovne je medzi postsocialistickými reformátormi zriedkavé. Hlboko zakorenená nedôvera verejnosti voči existujúcim finančným inštitúciám obmedzila možnosti kompletne individuálne financovaného zabezpečenia v starobe (pozri [88]). Namiesto toho, aby to tvorcovia politiky v ČR a v 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“ rázne odporovala parametrickým zmenám aktuálneho priebežného systému v mnohých tranzitívnych krajinách, v ČR a v Slovinsku plány na reformovanie dôchodkového zabezpečenia v starobe rozpúťali najväčšie politicky motivované manifestácie od pádu režimu. Strana dôchodcov v ČR sa nedostala do českého parlamentu. V Slovinsku dokonca v čase reformy bola súčasťou vládnej koalície. Napriek tomu, že mala len päť kresiel, jej záujmy voči ostatným boli oproti iným preferenciám politiky vyrovnané. V postsocialistických štátoch boli odbory často 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 dôchodkového fondu v povinnej úrovni, na rozdiel od organizovanej pracovnej sily inde (napr. v Chorvátsku, Bulharsku, Poľsku, ale aj v Argentíne a Chile). 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.

České odbory sa rozhodne postavili proti zákonu o reforme dôchodkovej sféry v roku 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 [11]), 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 práva veta 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 Českej republike aj v Slovinsku odbory boli blízkymi politickými spojencami sociálnych demokratov, ďalšieho významného oponenta povinnej fondovej dôchodkovej úrovne.

Napokon, prípady Českej republiky a Slovinska poukazujú na to, že dynamiku „globálnej politiky starostlivosti“ [70; 71] treba dôkladne rozlišovať. Zatiaľ čo medzinárodné finančné inštitúcie, najmä Svetová banka, sa stali silnými aktérmi v „aréne“ postsocialistickej dôchodkovej reformy, ich manévrovací priestor, ako propagátorov viacúrovňového systému, je jasne limitovaný faktormi v kontexte daných krajín. Ako sme už uviedli, 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 vysokoprijmová ekonomika – je v procese upúšťania od pomoci Svetovej banky. V predvečer rozširovania EÚ obidve krajiny ukázali silnú orientáciu na hlavný kontinentálny prúd, ktorý sa prenášal aj pomocou programov sponzorovaných EÚ, ako napríklad PHARE. Predovšetkým v Slovinsku, mal *PHARE Team*, na čele s Giovannim Tamburim, dlhoročným riaditeľom oddelenia sociálneho zabezpečenia v MOP, silný vplyv a pomohol posunúť ťažisko smerom ku kritickejšiemu hodnoteniu návrhov s fondovými prvkami. Tieto zistenia ukazujú, že možno existuje potenciál pre diverzitu v postsocialistickej dôchodkovej reforme. Treba len dúfať, že tento priestor dovoľujúci prekročenie ortodoxnej šablóny tiež prispeje k väčšej pluralite poradenstva v oblasti dôchodkovej politiky.

Literatúra

- [1] ADLER, E. – HAAS, P. M.: Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, 46, 1992, č. 1, s. 367 – 390.
- [2] AMERINI, G.: Social Protection: Expenditure on Pensions. *Statistics in Focus. Population and Living Conditions. Theme 3*, 2001, č. 9, s. 1 – 7.
- [3] BARR, N.: *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*. [Working Paper WP/007139.] Washington, DC: International Monetary Fund 2000.
- [4] BEATTIE, R. – MCGILLIVRAY, W.: A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report *Averting the Old Age Crisis*. *International Social Security Review*, 48, 1995, č. 3 – 4, s. 5 – 22.
- [5] BLEJER, M. I. – CORICELLI, F.: *The Making of Economic Reform in Eastern Europe. Conversations with Leading Reformers in Poland, Hungary and the Czech Republic*. Aldershot & Brookfield: Edward Elgar 1995.
- [6] BÖNKER, F.: *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), 11. – 12. októbra 2001.
- [7] BROOKS, S.: *Social Protection in a Global Economy: The Case of Pension Reform in Latin America*. [Mimeo.] Duke University 1998.
- [8] BROOKS, S.: *The Diffusion of Pension Privatization over Time and Space*. [Paper prepared for the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association.] San Francisco, CA, 30. augusta – 2. septembra 2001.

- [9] BUSQUETS, J. M.: 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, 6. – 8. septembra 2001.
- [10] CAIN, M. J. G.: Globalising Tendencies in Public Policy. *EMERGO*, 7, 2000, č. 2, s. 6 – 19.
- [11] CASALE, G. (ed.): *Social Dialogue in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO-CEET 1999.
- [12] CASHU, I.: The New Politics of Pension Retrenchment in Russia. [Paper prepared for the 2000 National Convention of the American Association for the Advancement of Slavic Studies.] Denver, CO, 9. – 12. novembra 2000.
- [13] CASHU, I.: The Politics and Policy Trade-offs of Reforming the Public Pension System in Post-communist Moldova. *Europe-Asia Studies*, 52, 2000, č. 4, s. 741 – 757.
- [14] CORSETTI, G. – SCHMIDT-HEBBEL, K.: Pension Reform and Growth. In: VALDÉS-PRIETO, S. (ed.): *The Economics of Pensions. Principles, Policies, and International Experience*. Cambridge, UK: Cambridge University Press 1997, s. 127 – 159.
- [15] De DEKEN, J. J.: Social Policy in Postwar Czechoslovakia. The Development of Old-Age Pensions and Housing Policies During the Period 1945 – 1989. [EUI Working Paper SPS 94/13.] Florence: European University Institute 1994.
- [16] DOLOWITZ, D. P. – MARSH, D.: Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13, 2000, č. 1, s. 5 – 24.
- [17] DRAZEN, A.: *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton, NJ: Princeton University Press 2000.
- [18] DRAZEN, A. – GRILLI, V.: The Benefit of Crises for Economic Reforms. *American Economic Review*, 83, 1993, č. 3, s. 598 – 607.
- [19] EBRD: EBRD Annual Report 2000. www.ebrd.com/english/public/index.htm
- [20] EBRD: Czech Republic – Investment Profile 2001. London: European Bank for Reconstruction and Development 2001.
- [21] EBRD: Slovenia – Investment Profile 2001. London: European Bank for Reconstruction and Development 2001.
- [22] EUROSTAT: Demographic Consequences for the EU of the Accession of Twelve Candidate Countries. *Statistics in Focus. Population and Social Conditions, Theme 3*, 2001, č. 12, s. 1 – 7.
- [23] FULTZ, E. – RUCK, M.: Pension Reform in Central and Eastern Europe: An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries. [ILO-CEET Report, No. 25.] Budapest: ILO-CEET 2000.
- [24] FULTZ, E. (ed.): *Pension Reform in Central and Eastern Europe. Vol. 2. Restructuring of Public Pension Schemes. Case Studies of the Czech Republic and Slovenia*. Budapest: ILO-CEET 2002.
- [25] GESELL-SCHMIDT, R. – MÜLLER, K. – SÜß, D.: Social Security Reform and Privatisation in Poland: Parallel Projects or Integrated Agenda? *Osteuropa-Wirtschaft*, 44, 1999, č. 4, s. 428 – 450.
- [26] HAAS, P. M.: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46, 1992, č. 1, s. 1 – 35.
- [27] HARBERGER, A. C.: Secrets of Success: A Handful of Heroes. [Papers and Proceedings.] *American Economic Review*, 83, 1993, č. 2, s. 342 – 350.
- [28] HARTL, J. – VEČERNÍK, J. (1992): *Economy, Policy and Welfare in Transition*. In: FERGE, Z. – KOLBERG, J. E. (eds.): *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt/Main: Campus & Boulder, CO: Westview Press 1992, s. 161 – 175.
- [29] HELLMAN, J. S. – JONES, G. – KAUFAMANN, D.: *Seize the State, Seize the Day. State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. [World Bank Policy Research Working Paper, No. 2444.] Washington, DC: World Bank 2000.
- [30] HELLMAN, J. S. – KAUFMANN, D.: Confronting the Challenges of State Capture in Transition Economies. *Finance and Development*, 38, 2001, č. 3; www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/

- [31] HIRSCHMAN, A. O.: *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, MA: Harvard University Press 1991.
- [32] HUBER, E. – STEPHENS, J. D.: *The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective*. [UNRISD Occasional Paper 7.] Geneva: UNRISD 2000.
- [33] CHARLTON, R. – MCKINNON, R. (2001): *Pensions in Development*. In: Aldershot et al.: Ashgate 2001.
- [34] CHIAPPE, R.: *Pension Reform in Bulgaria*. In: OECD Private Pensions Conference 2000. Private Pensions Series, No. 3. Paris: OECD 2001, s. 43 – 63.
- [35] CHLOŇ, A. – MORA, M.: *Pension Reforms: What Stays behind Them?* [Paper prepared for the joint IIASA World Bank Workshop on *The Political Economy of Pension Reform*.] Laxenburg, 5. aprila 2001.
- [36] IMMERGUT, E. M.: *Health Politics – Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press 1992.
- [37] ISUANI, E. A. – SAN MARTINO, J. A.: *El nuevo sistema previsional argentino ¿Punto final a una larga crisis?* Primera parte: *Boletín Informativo Techint*, 281, 1995, s. 41 – 56; Segunda parte: *Boletín Informativo Techint*, 282, 1995, s. 43 – 67.
- [38] JACOBY, W.: *Talking the Talk: The Cultural and Institutional Effects of Western Models*. [Paper prepared for the Conference *Postcommunist Transformation and the Social Sciences. Cross-Disciplinary Approaches*.] Berlin, 30. – 31. oktobra 1998.
- [39] JAMES, E.: *Protecting the Old and Promoting Growth. A Defense of Averting the Old Age Crisis*. [Policy Research Working Paper, No. 1570.] Washington, DC: World Bank 1996.
- [40] JAMES, E. – BROOKS, S.: *The Political Economy of Structural Pension Reform*. In: HOLZMANN, R. – STIGLITZ, J. E. (eds.): *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington, DC: The World Bank 2001, s. 133 – 170.
- [41] JELÍNEK, T. – SCHNEIDER, O.: *Pension System Reform in the Czech Republic*. [Mimeo.] Prague: Liberální Institut Project Proposal 1997.
- [42] JELÍNEK, T. – SCHNEIDER, O.: *Time for Pension Reform in the Czech Republic*. *Transitions*, 4, 1997, č. 1, s. 77 – 81.
- [43] KABELE, J. – POTŮČEK, M.: *The Formation and Implementation of Social Policy in the Czech Republic as a Political Process*. [Research Paper, No. 5.] Prague: START 1995.
- [44] KAY, S. J.: *Politics and Social Security Reform in the Southern Cone and Brazil*. [Ph.D. Dissertation. Mimeo.] Los Angeles: University of California 1998.
- [45] KAY, S. J.: *Unexpected Privatizations. Politics and Social Security Reforms in the Southern Cone*. *Comparative Politics*, 31, 1999, č. 4, s. 403 – 422.
- [46] KORNAI, J.: *Reforming the Welfare State in Postsocialist Societies*. *World Development*, 25, 1997, č. 8, s. 1183 – 1186.
- [47] KRUEGER, A. O. (ed.): *Economic Policy Reform. The Second Stage*. Chicago & London: The University of Chicago Press 2000.
- [48] LAURSEN, T.: *Pension System Viability and Reform Alternatives in the Czech Republic*. [Working Paper WP/00/16.] Washington, DC: International Monetary Fund 2000.
- [49] LO VUOLO, R. M.: *Reformas previsionales en América Latina: el caso argentino*. *Comercio Exterior*, 46, 1996, č. 9, s. 692 – 702.
- [50] MADRID, R.: *The Determinants of Pension Reform Around the World, 1992 – 1997*. [Paper prepared for the 1998 Annual Meeting of the American Political Science Association.] Boston, MA: 3. – 6. septembra 1998.
- [51] MADRID, R.: *The New Logic of Social Security Reform: Politics and Pension Privatization in Latin America*. [Ph.D. Dissertation. Mimeo.] Stanford University 1999.
- [52] MADRID, R.: *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization*. [Book manuscript. Mimeo.] Austin: University of Texas 2001.
- [53] MADRID, R.: *The Politics (and Economics) of Pension Privatization in Latin America*. Forthcoming in: *Latin American Research Review*, 37, 2002, č. 2, jar 2002.

- [54] MÁCHA, M.: The Political Economy of Pension Reform in the Czech Republic. In: FULTZ, E. (ed.): *Pension Reform in Central and Eastern Europe. Vol. 2. Restructuring of Public Pension Schemes. Case Studies of the Czech Republic and Slovenia.* Budapest: ILO-CEET 2002.
- [55] MAYNTZ, R. – SCHARPF, F. W.: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: MAYNTZ, R. – SCHARPF, F. W. (eds.): *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung.* Frankfurt/Main & New York: Campus 1995, s. 39 – 72.
- [56] MESA-LAGO, C.: Pension System Reforms in Latin America: the Position of the International Organizations. *CEPAL Review*, 1996, č. 60, s. 73 – 98.
- [57] MESA-LAGO, C.: Comparative Features and Performance of Structural Pension Reforms in Latin America. *Brooklyn Law Review*, 64, 1998, č. 3, s. 771 – 793.
- [58] MESA-LAGO, C.: Política y reforma de la seguridad social en América Latina. *Nueva Sociedad*, marec – april 1999, č. 160, s. 133 – 150.
- [59] MESA-LAGO, C.: 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 2000.
- [60] MESA-LAGO, C. – MÜLLER, K.: The Politics of Pension Reform in Latin America. Forthcoming in: *Journal of Latin American Studies*, 2002.
- [61] MORA, M.: The Political Economy of Pension Reforms: The Case of Latin America. [Mimeo.] Washington, DC 1999.
- [62] MÜLLER, K.: The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe. Cheltenham & Northampton, MA: Edward Elgar 1999.
- [63] MÜLLER, K.: The Making of Pension Privatisation in Latin America and Eastern Europe – A Cross-Regional Comparison. [Paper presented at the joint IIASA World Bank Workshop on *The Political Economy of Pension Reform.*] Laxenburg: 5. aprila 2001.
- [64] MÜLLER, K.: Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union. Forthcoming in: *Social Policy and Administration*, 36, 2002, č. 2.
- [65] NELSON, J. M.: The Politics of Pension and Health-Care Reforms in Hungary and Poland. In: KORNAI, J. – HAGGARD, S. – KAUFMAN, R. R. (eds.): *Reforming the State. Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries.* Cambridge, UK: Cambridge University Press 2001, s. 235 – 266.
- [66] NEY, S.: Are You Sitting Comfortably... Then We'll Begin: Three Gripping Policy Stories About Pension Reform. *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, 13, 2000, č. 4, s. 341 – 371.
- [67] NIKOLOV, N.: Pension Companies and Funds – Current Stage and Possible Trends. In: *Bulgarian Pension Reform Project* (ed.): *The Bulgarian Pension Model One Year after the Start.* Sofia: USAID 2001, s. 18 – 20.
- [68] OFFE, C.: *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten.* Frankfurt/Main & New York: Campus 1994.
- [69] ORENSTEIN, M.: How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries. [World Bank Policy Research Working Paper 2310.] Washington, DC: 2000.
- [70] ORENSTEIN, M.: Mapping the Diffusion of Pension Innovation. [Paper prepared for the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association.] San Francisco, CA: 30. augusta – 2. septembra 2001.
- [71] ORENSTEIN, M. – HAAS, M.: The Global Politics of Attention and Social Policy Transformation in East-Central Europe. Forthcoming in a volume edited by Miguel Glatzer and Dietrich Rueschemeyer 2001.
- [72] ORSZAG, P. R. – STIGLITZ, J. E.: Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. In: HOLZMANN, R. – STIGLITZ, J. E. (eds.): *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century.* Washington, DC: The World Bank 2001, s. 17 – 62.
- [73] PIERSON, P.: The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48, 1996, č. 2, s. 143 – 179.

- [74] PIERSON, P. – WEAVER, R. K.: Imposing Losses in Pension Policy. In: WEAVER, R. K. – ROCKMAN, B. A. (eds.): *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1993, s. 110 – 150.
- [75] RODRIK, D.: Understanding Economic Policy Reform. *Journal of Economic Literature*, 34, marec 1996, s. 9 – 41.
- [76] RODRIK, D.: Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signalling. In: STURZENEGGER, F. – TOMMASI, M. (eds.): *The Political Economy of Reform*. Cambridge, MA & London: MIT Press 1998, s. 307 – 327.
- [77] SACHS, J.: Life in the Economic Emergency Room. In: WILLIAMSON, J. (ed.): *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC: Institute for International Economics 1994, s. 503 – 523.
- [78] SCHARPF, F. W.: *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press 1997.
- [79] SCHNEIDER, O.: Pension Reform in the Czech Republic: Gradualistic Czechs. *Central European Banker*, december 1996, s. 22 – 26.
- [80] SCHNEIDER, O.: *The Reform of the Czech Pension System – Proposals and Qualifications*. [Paper prepared for the Conference *Social Security Systems – A Threat to Public Finances?*] Warsaw: 14. – 15. novembra 1996.
- [81] STANOVNIK, T.: The Political Economy of Pension Reform in Slovenia. In: FULTZ, E. (eds.): *Pension Reform in Central and Eastern Europe. Vol. 2. Restructuring of Public Pension Schemes. Case Studies of the Czech Republic and Slovenia*. Budapest: ILO-CEET 2002.
- [82] STAPEL, S.: The GDP of the Candidate Countries. *Annual GDP, Growth Rates and Main Aggregates. Statistics in Focus. Economy and Finance, Theme 2, 2001, č. 28, s. 1 – 7*.
- [83] STARK, D. – BRUSZT, L.: *Postsocialist Pathways – Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Budapest: Central European University Press 1998.
- [84] STIGLITZ, J. E.: An Agenda for Development in the Twenty-First Century. In: PLESKOVIC, B. – STIGLITZ, J. E. (eds.): *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*. Washington, DC: The World Bank 1998, s. 17 – 31.
- [85] STURZENEGGER, F. – TOMMASI, M. (eds.): *The Political Economy of Reform*. Cambridge, MA & London: MIT Press 1998.
- [86] TOMMASI, M. – VELASCO, A.: Where Are We in the Political Economy of Reform? *Journal of Policy Reform*, 1996, č. 1, s. 187 – 238.
- [87] UNDP: *Human Development Report 2001. Making New Technologies Work for Human Development*. New York: United Nations Development Programme 2001.
- [88] VEČERNÍK, J.: Pension System in the Czech Republic: From Reform to Non-Reform. Forthcoming. In: KALB, D. – KOVÁCS, J. M. (eds.): *Comparative Institutional Reform in Social Policy. East-Central Europe in a European Context (1989 – 2001)*. Vienna: Institut für die Wissenschaften vom Menschen 2001.
- [89] VEČERNÍK, J. – MATĚJŮ, P. (eds.): *Ten Years of Rebuilding Capitalism: Czech Society After 1989*. Prague: Academia 1999.
- [90] WEYLAND, K.: Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform. [Paper prepared for the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association.] San Francisco, CA, 30. augusta – 2. septembra 2001.
- [91] WILLIAMSON, J.: What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? *The World Bank Research Observer*, 15, 2000, č. 2, s. 251 – 264.
- [92] WILLIAMSON, J. (ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, DC: Institute for International Economics 1990.
- [93] WILLIAMSON, J. (ed.): *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC: Institute for International Economics 1994.

-
- [94] WILLIAMSON, J. – HAGGARD, S.: The Political Conditions for Economic Reform. In: WILLIAMSON, J. (ed.): The Political Economy of Policy Reform. Washington, DC: Institute for International Economics 1994, s. 525 – 596.
- [95] World Bank: Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. Washington, DC: Oxford University Press 1994.
- [96] World Bank: Republic of Slovenia – Country Assistance. [Progress Report.] Washington, DC: World Bank 2000.
- [97] World Bank: Czech Republic – Enhancing the Prospects for Growth with Fiscal Stability. A World Bank Public Expenditure Review. Washington, DC: World Bank 2001.
- [98] World Bank: Czech Republic at a Glance. [Mimeo.] Washington, DC: 2001.
- [99] World Bank: Slovenia at a Glance. [Mimeo.] Washington, DC: 2001.
- [100] World Bank: World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. Oxford et al.: Oxford University Press 2001.