

Politická Ekonomie

TEORIE • MODELOVÁNÍ • APLIKACE

Z OBSAHU:

- KOMERČNÍ BANKA ANALYZUJE ČESKOU EKONOMIKU
- REFORMA SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ V MAĎARSKU
- ORGANIZAČNÍ A INSTITUCIONÁLNÍ ASPEKTY TRANSFORMACE V ČR
- ALTERNATIVY STRUKTURÁLNÍ POLITIKY
- CENY A INFLACE V ČESKÉ REPUBLICCE

VŠE
P R A H A

98/3

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ PRAHA

-
- **POLITICKÁ EKONOMIE** je jediný český vědecký časopis z oblasti základního ekonomického výzkumu dokumentovaný v Social Science Citation Index. Uveřejňuje statě a analytické studie českých i zahraničních autorů v českém nebo anglickém jazyce, zaměřené na rozvíjení ekonomické teorie, hospodářské politiky, ekonometrie, na systémové komparace a modelování ekonomických procesů, jakož i na informace o aktuálních problémech přechodu a fungování tržní ekonomiky, o mezinárodním vědeckém životě a o nové ekonomické literatuře.
 - **POLITICKÁ EKONOMIE** is the only Czech scientific journal covering the basic economic research documented in Science Citation Index. It offers articles and analytical studies by Czech and foreign authors in both Czech and English oriented on economic theory, economic policy, econometrics, modelling and comparative analyses of economic systems as well as on the topical issues concerning the transformation process, international scientific life and new economic literature.
-

ČASOPIS ŘÍDÍ

Výkonná rada: Milan ŽÁK (předseda)

Oldřich DĚDEK, Vratislav IZÁK, Kamil JANÁČEK,
Martin MANDEL, Miroslav MAŇAS, Milan SOJKA,
Petr SOUKUP

Ediční rada: Jan SEGER (předseda)

Josef C. BRADA, Eva CIHELKOVÁ, Jaroslav DAŇHEL,
Karel DYBA, Jiří FÁREK, Mojmír HÁJEK, Miroslav HRNČÍŘ, Roman HUŠEK, Jiří CHLUMSKÝ,
Jaroslav JÍLEK, Jan KLACEK, Václav KLUSOŇ, Jitka KODEROVÁ,
Karel KOUBA, Čestmír KOŽUŠNÍK, Jiří KŘOVÁK,
Pavel KYSILKA, Friedrich LEVCIK, Jindřich SOUKUP,
Ivo STRAKA, Jan ŠVEJNAR, Josef TOŠOVSKÝ,
Miroslav TUČEK, Zdeněk TŮMA, František TURNOVEC,
František VENCOVSKÝ

Vedoucí redaktor: Hana ROSICKÁ

- Roční předplatné: Kč 180.-. Cena jednotlivého čísla: Kč 30,-. Informace a písemné objednávky pro tuzemsko a do zahraničí přijímá výhradně: Redakce Politické ekonomie, Vysoká škola ekonomická, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3. Tel.: 24 09 58 19, fax: 24 22 06 57
 - Annual subscription rate for outside: USD 110. Single issue price: USD 20. Make all remittances payable to: Editorial office Politická ekonomie, University of Economics, 4, W. Churchill Sq., 130 67 Prague 3, Czech Republic.
-

98/3

ROČNÍK XLVI

Politická Ekonomie

STATI/ARTICLES

- Kamil Janáček, Martin Čihák, Marie Frýdmanová, Tomáš Holub, Eva Zamrazilová:** Česká ekonomika v roce 1998: možnosti a rizika (Czech Economy in 1998: Risks and Challenges) 307
- János Kornai:** Občan a stát: reforma systému sociálního zabezpečení (The Citizen and the State: Reform of the Welfare System) 347
- Josef Lašek:** Organizační a institucionální aspekty transformace ekonomiky ČR (Organizational and Institutional Aspects of Economic Transformation in the CR) 360
- Anna Kadeřábková:** Strukturální politika - trh nebo státní zásahy? (Structural Policy - Market or State Intervention?) 373
- Tomáš Holub:** Ceny průmyslových výrobců a vývoj inflace v ČR (The Prices of Industrial Producers and Inflation Development in the CR) 388
- Libor Dušek:** Ekonomická teorie regulace a konkurence v energetických sítích (Economic Theory of Regulation and Competition in Energy Networks) 400
- Petr Šauer, Antonín Dvořák, Stanislava Mildeová, Jaroslava Mokrišová:** Vyjádření užítku přírodního statku metodou podmíněného hodnocení: případ snížení rizika záplav (Contingent Valuation Analysis: Benefit from Risk Reduction of Floods) 412

KONZULTACE/CONSULTATIONS

- Václav Klusoň:** Ordo-liberalismus a hospodářská politika (Ordoliberalism and Economic Policy) 427

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA/FROM THE SCIENTIFIC LIFE

- Lidmila Němcová:** Konsorcium vysokých škol pro demokracii (Alliance of Universities for Democracy) 447

Z EKONOMICKÉ LITERATURY/ FROM THE ECONOMIC LITERATURE

- Petr Soukup:** Ceny a cenová tvorba netradičně (Prices and Pricing in a Non-traditional Way) 451
- Jiří Dědina:** Marketingové strategie v konkrétních podmínkách trhu (Marketing Strategy in the Concrete Market Conditions) 453
- Miroslav Maňas:** Kapitoly z díla Trouta Radera (Chapters from the Trout Rader's Work) 456
- Jaromír Veber:** Nová učebnice managementu na českém trhu (New Textbook about Management on the Czech Market) 458
- Stanislav Šaroch:** Další zajímavá studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky (Another Interesting Study from the Josef Hlávka Economic Institute) 461

- Pokyny pro autory:

Rozsah rukopisů u statí a diskusních příspěvků činí maximálně 20 stran, u ostatních příspěvků (konzultace, přehledy, informace) 30 stran, u recenzí 8 - 10 stran a u anotací 1 - 2 strany normovaného formátu. Rukopisy předkládejte ve třech exemplářích (originál + 2 kopie).

Poznámky pište na dolní okraj strany a číslujte je průběžně. Na konci je třeba uvést seznam literatury v abecedním pořadí. V textu se pouze odkazuje, např. Samuelson (1989), pokud se cituje, tak se uvádí i strana. Matematický aparát pište pokud možno strojem. Obrázky a grafy přikládejte zvlášť a jejich umístění v textu vyznačte. Totéž platí i pro tabulky.

Uveďte na zvláštním listě plné jméno s tituly a vědeckými hodnostmi, přesný název a adresu pracoviště, rodné číslo, adresu bydliště, příp. číslo telefonu. Stejně údaje uveďte u spoluautorů.

Text příspěvku předloží redakce výkonné radě k projednání a o výsledku uvědomí autora ústně nebo písemně. Pokud není příspěvek přijat, je redakce oprávněna si ponechat jeden jeho exemplář.

Autorské korektury je nutno vrátit do 4 dnů a není přípustné v nich provádět větší úpravy.

Doporučujeme před konečným zpracováním rukopisu konzultovat s redakcí tematický námět a termín odevzdání.

- Note to contributors:

Any article should not exceed 20 pages and should be submitted in three copies meeting the usual editorial standards. It is necessary to state whether the text is original, or whether it has already been published elsewhere.

It is necessary to explain correctly all less common terms and concepts. Abbreviations unless well known and commonly used, should be also explained. At the end of the article it is necessary to attach a References section, containing the sources used in alphabetical order. Mention on a separate sheet of paper your full name and academic degrees, exact name and address of your employer and your full home address. Mention the same information for your co-authors, if any.

The author will be advised whether the article has been accepted for publication. The proofs will be sent to the author for correction. It is not possible to alter the text substantially at this stage.

Please submit your manuscripts to the editorial office Politická ekonomie, University of Economics, 4, W. Churchill sq., 130 67 Prague 3, Czech Republic.

- INZERCE V POLITICKÉ EKONOMII

Časopis nabízí své stránky bankám, vysokým školám, nakladatelstvím a podnikům k inzerci svých aktivit.

Podrobné informace poskytuje a objednávky přijímá: Redakce Politické ekonomie, Vysoká škola ekonomická, nám W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3. Tel.: 24 09 58 19, fax: 24 22 06 57.

OBČAN A STÁT: REFORMA SYSTÉMU SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ

János KORNAI, Institut pokrokových studií, Budapešť

Chtěl bych se zabývat tématem, které se velmi dotýká nejenom mé země, Maďarska, a ostatních zemí postsocialistické sféry, ale také zemí západní Evropy včetně Rakouska. Analýzu situace v Rakousku přenechám svým kolegům. Diskusi o maďarské reformě lze však brát jako názorný příklad podpory obecnějšího poselství.

1. Hodnota připisovaná jistotám: co se očekává od státu?

Zsuzsa Ferge, vynikající výzkumnice zabývající se systémy sociálního zabezpečení, která strávila desetiletí úsilím o rozvoj maďarských institucí sociální péče, publikovala článek nazvaný *Svoboda a jistoty* (1994).¹⁾ Svá tvrzení podpořila anketou, jejímž cílem bylo objasnit, jakou vážnost maďarská veřejnost přikládá různým sociálním jevům. Základním účelem otázek bylo odhalení hodnotových preferencí občanů. Jak se ukázalo, Maďaři přikládají téměř nejvyšší hodnotu finanční jistotě, jistotě zaměstnání a jistotě zdravotní péče, které hodnotí překvapivě více než právo na různé svobody.

Další výzkum veřejného mínění se zabýval úkoly vlády: povinností vlády je ..., a následovaly nejrůznější úkoly, které by měla vláda plnit. 94 – 98 % respondentů považovalo za hlavní povinnost vlády zajišťovat pracovní místa a zdravotní péči (viz Róbert, 1995).

Několik dalších výzkumů přineslo podobné výsledky. Tento přístup má určitý hobbesiánský podtext. Hobbes tvrdil, že obavy jednotlivce ho nutí k tomu, aby nad sebe promítal nějakého „suveréna“, stát, který mu poskytuje jistoty. Nejenže přijímá, ale i požaduje všemocný stát, který je charitativním a nepostradatelným obrem.

Hobbes však předložil ostře vymezenou, zúženou interpretaci jistoty. Šance jednotlivce na pouhé přežití a jeho majetek musí být chráněny proti ostatním jednotlivcům, kteří by ho mohli okrást nebo zabít či uvrhnout společnost do občanské vál-

^{*}) Se souhlasem autora publikujeme přednášku, kterou proslovil na semináři IIASA v Rakousku. Z angličtiny přeložila H. Jiráňová (pozn. red.).

^{**}) Podobně jako v předchozích letech uspořádal v r. 1996 Mezinárodní ústav pro aplikovanou systémovou analýzu (IIASA) v Laxenburgu v Rakousku sérii přednášek na počest ekonoma Tjallinga C. Koopmanse, jednoho z jeho zakladatelů a nositele Nobelovy ceny. Obecné téma této série znělo *Od centrálního plánování k tržním ekonomikám*. První přednášku v sérii roku 1996 přednesl švédský profesor Anders Lissund, vědecký pracovník v Carnegieho Institutu ve Washingtonu, a druhou Leszek Balcerowicz, bývalý polský ministr financí, který ve své zemi realizoval „šokovou terapii“. Já jsem měl třetí přednášku.

1) Ve svých novějších výzkumech rozšiřuje svá dřívější tvrzení týkající se Maďarska o některá mezi-národní srovnání.

ky.²⁾ Tento způsob argumentace ospravedlňuje **klasickou** roli státu na základě racionálního soukromého zájmu jednotlivce. Interpretace jistoty ve výše uvedených výzkumech překračuje tyto hranice. Jistota začala zahrnovat ochranu před tak nejistými činiteli, jako je finanční stres z nezaměstnanosti, nemoci nebo stáří. Jak si tedy veřejnost doopravdy představuje úlohu státu v této oblasti jistoty?

Je pravda, že respondenti nebyli nikdy dotázáni na to, **jaké daně by byli ochotni platit**, kdyby stát měl vykonávat úkoly v oblasti jistoty. Převážná část veřejnosti si nedokáže uvědomit dané souvislosti. Vědí, že **stát** platí a tečka. O zbytek se nestarají. Maďarská veřejnost vykazuje téměř totální absenci **daňového povědomí**. V Maďarsku a v celé postsocialistické sféře dosáhlo extrémních rozměrů přesvědčení daňových poplatníků, známé v ekonomické literatuře jako „fiskální iluze“, že uvalené daňové břemeno je menší než je jeho skutečný rozsah.³⁾

Abychom viděli rozsah zdanění, provedme jeden výpočet a vezměme přitom v úvahu případ průměrného maďarského zaměstnance podle pravidel platných v r. 1995.⁴⁾ Výhodiskem bude **celková kompenzace zaměstnance**. Jak v zápletkách uvidíme, ta zahrnuje jednotlivé daně a dávky sociálního zabezpečení, které zaměstnavatel i zaměstnanec musejí platit do centrálních fondů. Odečteme tyto položky od celkové kompenzace ve výši imaginárních 100 HUF.

První odečet. Povinný příspěvek **zaměstnavatele** do programu sociálního zabezpečení a povinné platby do fondu solidarity, mzdového záručního fondu a fondu odborného výcviku. Po prvním odečtu zůstává 66,70 HUF.

Druhý odečet. Povinný příspěvek **zaměstnance** do programu sociálního zabezpečení a povinná platba do fondu solidarity. Po druhém odečtu zůstává 59,00 HUF.

Třetí odečet. Zaměstnanec platí daň z osobního příjmu, přičemž zde bereme v úvahu její očekávanou průměrnou výši.⁵⁾ Po třetím odečtu zůstává 44,40 HUF.

Čtvrtý odečet. Zaměstnanec ukládá stranou určitou část svého příjmu a zbytek vynakládá na spotřebu.⁶⁾ Při koupi spotřebního zboží cena tohoto zboží zahrnuje různé daně a ostatní státem vybírané daním podobné dávky. Hlavní položkou je daň z přidané hodnoty (DPH), kromě ní existují spotřební daně a dovozní cla uvalená na určité spotřební statky. Od celkové výše těchto odvodů je třeba odečíst státní příspěvky na spotřebu ve formě subvencí, např. léků, zdravotnických pomůcek a veřejné dopravy.⁷⁾ Na základě součtu kladných a záporných položek jsme provedli odhad výšky daní odváděných z použitelného příjmu 44,40 HUF, který je vynaložen na spotřebu. Po čtvrtém odečtu zůstává 38,50 HUF.

2) Podle Hobbese úkolem suveréna (ať už krále nebo parlamentu) je postarat se o bezpečnost národa, což je formulace podtržená samotným Hobbesem (viz Hobbes, 1981, s. 376). Dále vysvětluje svou konstrukci koncepce bezpečnosti. Ta zahrnuje zachování nejenom života jednotlivce, ale také majetku, který získal legitimní činností – věci, jež uspokojují jeho potřeby bez újmy ostatním.

3) Fiskální iluze viz Buchanan (1967) a Oates (1988). Vynikající přehled literatury podává Csontosova studie (1995).

4) Při shromažďování dat pro tento výpočet mi pomáhali P. Horváth a M. Kovács.

5) Výpočet vychází ze skutečných údajů za první polovinu r. 1995 a z prognóz daňového výnosu za druhou polovinu téhož roku. Poměr daně z osobního příjmu k celkovému příjmu ze zaměstnaneckého poměru byl v r. 1995 o něco vyšší než naznačují skutečné údaje pro r. 1994. Skutečné částky daně odváděné z osobního příjmu jsou samozřejmě kolem průměru značně rozptýlené.

6) Předpokládali jsme průměrnou výši úspor 7,9 %.

7) Odhad daňového objemu pro spotřebu jsme provedli na základě tabulek přímé spotřeby z r. 1993, které vypracoval Ústřední statistický úřad. Novější údaje nejsou k dispozici. Opět jsme museli použít průměrnou hodnotu. Skutečná spotřeba jedinců a doprovodné zdanění budou rozptýleny kolem tohoto průměru.

Toto je **čistá mzda** zbývající po odečtení daní přímo úměrných mzdám a spotřebě. Reálná „kupní síla“ 100 HUF celkové odměny za práci v zaměstnaneckém poměru činí 38,50 HUF.⁸⁾ Tento daňový podíl patří mezi nejvyšší na světě, možná, že je opravdu nejvyšší. Je vyšší než ve Švédsku, v prototypu sociálního státu, nebo v kterékoli jiné postsocialistické zemi.

Veřejné výdaje lze rozdělit teoreticky na dvě části. Jedna část zahrnuje klasické úkoly státu: veřejnou správu, ozbrojené síly, policii, soudnictví a zahraniční věci. Druhá část se týká funkcí státu v oblasti sociální péče. V nejširším slova smyslu sem patří např. školství, zdravotní péče, penzijní systém a všechny druhy dávek a příspěvků vyplácených z různých důvodů, pokud jsou financovány státem nebo z jednotlivých centralizovaných fondů. Předpokládejme, že využití daní a ostatních částek vybíraných jako daně je rozděleno rovnoměrně mezi obě povinnosti státu.⁹⁾

Představme si nyní následující situaci. Předpokládejme, že polovina vybraných daní je ponechána na financování klasických činností státu, ale druhá polovina je vrácena zaměstnanci. Místo 38,50 HUF činí okamžitě jeho kupní síla 69,25 HUF, pro zjednodušení řekněme 70 HUF. Reálné příjmy zaměstnance se rázem zvýšily zhruba o 80 %! Avšak on a všichni ostatní členové společnosti jsou ponecháni zcela na vlastních nohou. Stát už se nebudete o ně dále starat.¹⁰⁾ Musí si tedy věci znovu promyslet. Kdo se o něj a o ostatní občany postará v době nemoci a nezaměstnanosti, rodičovství či ve stáří atd.? Pro tyto účely není ve státní pokladně ani haléř. Všechny finanční prostředky zůstaly v rukou zaměstnance.¹¹⁾ Když je třeba nyní rozhodnout, kam tyto peníze půjdou, lze položit řadu otázek.¹²⁾

a) Jak velkou část příjmu, který máte k dispozici, chcete spotřebovat a jak velkou část chcete dávat stranou jako úspory na zlé časy?

b) Uvažujte o okamžicích nejistoty v životě: nemoc, nezaměstnanost, stáří atd. Musíte si vybudovat rezervu na jejich zabezpečení. Jak budete postupovat?

- kolik peněz dáte stranou (v hotovosti, na bankovní vklady, do cenných papírů nebo do jiných forem spoření);

8) Čtyři výše uvedené odpočty nepokryly veškeré zdanění. Všechny vstupy použité k výrobě spotřebního zboží obsahují určitou daň. Výrobce spotřebního zboží je rovněž plátcem daně (např. důchodové daně). Ti, kdo jsou obeznámeni s Leontiefovou analýzou vstupu a výstupu, snadno pochopí, co označuje **celkový** daňový objem z produktu za 100 HUF. Lze dokázat, že výpočtem demonstrovaná daň 61,5 % je nižší než celková daň odváděná z odměny za práci v zaměstnaneckém poměru.

9) Počáteční výpočty ukázaly toto rovnoměrné rozdělení na úrovni hrubé aproximace. V budoucnosti bychom chtěli tento výpočet upřesnit. Současný směr argumentace nepřihlíží ke skutečnosti, že by výdaje měly být sníženy v důsledku vyšší efektivity státní činnosti jak v tradiční, tak v sociální oblasti.

10) Logičnost daného předpokladu jsem úmyslně nadsadil. V reálném světě prostě nelze provést žádné takové extrémní nové rozdělení, jaké jsme provedli v imaginárním, hypotetickém světě. Bez ohledu na cokoli jiného, stát má své zákonem dané povinnosti, kterých se nemůže okamžitě a jednostranně vzdát. Srozumitelné a důkladné prozkoumání tohoto problému se však zjednoduší, jestliže začneme, tak řečeno, od nuly.

11) Abychom se vrátili ke způsobu uvažování v předchozí poznámce pod čarou, přál bych si, aby účastníci předpokládaného pokusu **nevycházeli z daného stavu věcí** – aby neodvozovali své odpovědi z příjmů a výdajů současného penzijního systému a systému zdravotního pojištění, ale aby o tomto systému začali přemýšlet od začátku. Ať si účastníci pokusu uvědomí existenci peněz ve svém měšci, které z něho pak budou vytaženy na zaplacení penzí, nákladů na pobyt v nemocnici, škol, mateřských dávek a ostatních sociálních výdajů.

12) Abychom zabránili nedorozumění, nesestavuji zde žádný předpokládaný dotazník veřejného mínění, kde je stanoveno, jaká metoda dotazování by se měla použít nebo jak by měly být formulovány otázky z hlediska jejich snadné analýzy a zpracování odpovědí. Snažím se načrtnout otázky, na něž je třeba znát názory maďarských občanů, jejich preference a hodnotové volby. Začneme sami u sebe a objasňeme své vlastní hodnotové volby u těchto otázek.

- kolik budete vynakládat na různé formy pojištění za předpokladu, že v právně regulovaných podmínkách budou existovat spolehlivé společnosti nabízející různé nemocenské a penzijní pojistky a pojistky pro případ ztráty zaměstnání;¹³⁾

- jaké daně by měl stát vybírat, aby sám některé takové pojistné povinnosti plnil.

c) Kolik chcete dávat potřebným? Existují tři možnosti:

- sami rozhodnete o tom, koho považujete za potřebného a komu chcete pomoci, podporu budete platit Vy sami;

- sami si vyberete charitativní organizace, kterým dáte peníze na pomoc potřebným;

- peníze na pomoc potřebným vybere ve formě daně stát, který je použije pro tyto účely.

Seznam otázek není v žádném případě kompletní. Zdá se však, že dostatečně vyjadřuje to, co vyžaduje průzkum **zaměřený na daně**. Otázka, s níž se každý z nás musí plně vypořádat, zní: kdo by měl nakládat s **mými** penězi? Měl bych to dělat já sám nebo by je měl odčerpávat stát, vybírat je ode mne silou státní moci a používat je podle svých vlastních pravidel?

Není to tak dávno, co jsem s několika svými kolegy zorganizoval rozsáhlý výzkum veřejného mínění. Naším úmyslem bylo zjistit, jaké je daňové povědomí maďarské společnosti a kdy dostává nezbytné informace o provázanosti daní a sociálních opatření, jaké jsou její preference týkající se reformy sociální oblasti. Omezím se zde na jediné zjištění.¹⁴⁾

Následující otázky byly mezi těmi, které jsme položili vzorku asi jednoho tisíce maďarských respondentů. Jak velké břemeno je kladeno na průměrného daňového poplatníka poskytováním bezplatného vyššího vzdělání, bezplatné zdravotní péče, vysokých státních subvencí léků a financováním současného penzijního systému? Nazýváme (velmi volně) odhad těchto čtyř položek s rozpětím chyby $\pm 25\%$ zhruba správnou odpovědí. Ukázalo se např., že pouze jedna pětina respondentů dala správnou odpověď týkající se daňového zatížení v souvislosti s bezplatnou nemocniční péčí. Většina si netroufla odpovědět vůbec nebo daňové zatížení velmi podcenila, zatímco značná menšina daňové zatížení silně nadhodnotila. Když se respondenti dozvěděli skutečná čísla týkající se daňových nákladů, pouze třetina chtěla ponechat současný centralizovaný byrokratický systém státní zdravotní péče. Zbytek dával přednost různým kombinacím role státu a tržních forem.

O tomto výzkumu se ještě několikrát zmíním. Představuje samozřejmě první malý krok k prozkoumání povědomí veřejnosti o daních a o jejich preferencích. Náhledy maďarské společnosti na tyto otázky nejsou ještě dostatečně známy, ale již tento první přesnější výzkum ukazuje, že v oblasti sociální péče si značná část společnosti nepřeje zachovat současný **status quo**. Především proto je reforma sociálního systému nutná.

13) Neinformovanost maďarské společnosti je zřejmá z toho, že si lidé obvykle dovedou představit pouze dva alternativní způsoby financování sociální oblasti. První je platit si za služby sám, druhý, že platí stát, takže je lidé dostávají zadarmo. Tak se opomíjí třetí důležitá možnost základního významu, kdy jedinec platí pravidelně nevelkou částku jako pojistné a pojišťovna podílející se na riziku platí za některé nebo za všechny služby.

14) Průzkum byl prováděn pod patronací Střediska pro informatiku sociálního výzkumu (TÁRKI). Výsledky poprvé publikovali Csontos, Kornai a Tóth (1996), poté budou následovat další práce.

2. Hlavní zásady reformy

Jsem ekonom. Moje úvaha o zásadách reformy sociálního systému však nezáčíná od ekonomických zásad, ale od kritického zhodnocení role státu. Výhodiskem zde není žádoucí nebo tolerovaná výše rozpočtového deficitu, ani dokonce potřeba komplexní makroekonomické stabilizace. Je třeba objasnit vhodné rozdělení rozhodovacích pravomocí mezi stát a jeho občany. Proto situace, uvedená v předchozí kapitole, měla sloužit jako inspirace. Co má být autonomní oblastí působnosti jednotlivce? V jakém bodě by měla být tato působnost omezena pro dobro ostatních?

Nejprve bych chtěl vysvětlit některé **zásady**. Nejedná se o dedukce odpozorované ze zkušenosti, ale o postuláty nebo desiderata, která v této souvislosti předkládám, abych přesně vyjádřil své vlastní hodnotové úsudky. Při sestavování uvažovaného plánu reformy totiž shledávám jako podstatné zkoumat tento problém také z přísně normativního hlediska.

Tato stať však zůstává pouze v půli cesty dokonce při úvaze o normativních kritériích. Nezabývám se normativními požadavky na racionální, efektivní řízení, tzn. normativní analýzou ekonomických efektů reformy. Úmyslně jsem posunul důraz této diskuse na etickou a politicko-filozofickou stránku tohoto problému. I kdyby se jednalo o ucelenější normativní zkoumání, samo o sobě by nestačilo. Také je třeba pečlivě studovat možnosti tohoto programu – zda je přijatelný z politického a sociálního hlediska a zda je proveditelný po stránce ekonomické a organizační. Tyto úvahy zde zcela opomímám, proto nejde o návrh reformy, ale pouze o vyjádření několika normativních představ o reformě.

Zásada č. 1: Lidská důstojnost. Ať se v oblasti sociálních služeb rozšíří rozhodování jednotlivce, ale i státní smlouvy. Ať se zvýší suverenita a autonomie jednotlivce, ale současně vzroste individuální odpovědnost. Každý je zcela zodpovědný za svůj vlastní život, v podstatě se musíme sami o sebe postarat.¹⁵⁾

Skutečnosti uvedené v první kapitole stati mě vedly k závěru, že ve srovnání se současným rozsahem by mělo dojít k podstatnému zvětšení rozhodovací pravomoci jednotlivce. Je třeba posílit autonomii jednotlivce proti rozrůstajícímu se všemohoucímu státu. Nakonec bychom měli dospět ke stavu, kdy dojde k poklesu sociálních výdajů státu a vybíraných daní. Tak se zajistí, že lidé nebudou mít pocit, že je reformy zbavují jejich práv. Musejí to cítit opačně: musejí mít pocit, že znovu získávají jedno ze svých základních lidských práv – právo individuální volby.¹⁶⁾

Zásada č. 2: Solidarita. Je třeba pomáhat lidem trpícím, v nesnázích a handicapovaným. Zásadu solidarity napovídá židovsko-křesťanská náboženská etika a mravní principy labouristického hnutí a levicového politického přesvědčení. Můžeme ji také odvozovat od prosté lidské dobroty, pocitu sounáležitosti a altruismu, bez jakékoli konkrétní ideologické nebo intelektuální tradice v pozadí. Ke druhé zásadě lze připojit dodatek nebo poznámku. Necht' při rozdělování břemen a výhod existuje sociální spravedlnost. K tomu je kritériem nebo snadno definovatelným

15) V této úvodní přehledné rovině diskuse ponechávám otevřenou otázku, jaký má jednotlivec vztah ke své rodině a jak jsou mezi členy rodiny rozděleny rozhodovací působnosti a odpovědnosti. Zásadu č. 1 by tedy bylo možno formulovat tak, že za slovo jednotlivce dáme slovo rodina v závorce. Analogické dodatky by se hodily i na jiná místa této stati.

16) Z ekonomického hlediska je zřejmé, že tuto paralelní změnu bude možno provést pouze tehdy, když se rozpočtový deficit sníží na přijatelnou výši. Dokud se tak nestane, snižování výdajů bude primárně sloužit ke snižování deficitu.

měřítkem stálé zlepšování postavení skupin ve společnosti, které jsou nejvíce znevýhodněny.¹⁷⁾

První dvě zásady jsou mimoracionální, jsou to etické požadavky.¹⁸⁾ Neexistuje způsob, jak dokázat, že jsou opodstatněné. Dostaly se do popředí, protože mají zásadní význam, zatímco tři zbývající zásady nabízejí něco spíše jako praktický návod k realizaci ve světle dvou prvních zásad.

Zásada č. 3: Průhlednost. Do popředí politické diskuse by se mělo dostat stanovení úlohy a odpovědnosti státu. Je třeba vyvíjet tlak na politiky, strany a hnutí a v neposlední řadě na politicky činnou inteligenci, aby projevili svůj postoj k těmto citlivým otázkám. Podle mého názoru je zcela nepřijatelné, aby politik sliboval vyšší (nebo stejné) sociální výdaje s nižším zdaněním. Činí-li tak, jedná se o laciný populismus. Ať onen politik ukáže své pravé úmysly. Ať řekne, že chce vyšší sociální výdaje a tím na společnost uvalit vyšší daně nebo ať slibuje, že se pokusí snižovat daně, ale netají přitom skutečnost, že se budou snižovat také sociální výdaje.

Nesnadné rozhodování, o němž jsem hovořil v první kapitole, občanova volba rozsahu a účelu zdanění, nabírá v parlamentní demokracii podobu volby mezi stranami a jednotlivými kandidáty. Tato volba však může vyjádřit pouze individuální preference, jestliže politici řeknou poctivě své úmysly v otázce státních výdajů a zdanění.

Chtěl bych se stručně zmínit o rozporných postojích, které obvykle zaujímají příslušníci inteligence, jež se zajímají o politiku nebo se v ní angažují. V televizi nebo rozhlasu si všímají výkonů politiků, v tisku sledují jejich činy a opakovaně nařikají, kolik je v politice notorické hlouposti a nepoctivosti. Nebo si stěžují na byrokracii, nedostatek profesionality a na korupci. Přestože jeden den na tyto věci reptali, druhý den požadují státní služby a subvence. Ale stát řídí politici a státní aparát! Přitom titíž politici a úředníci, o nichž předtím hovořili tak opovrživým a rozhořčeným tónem, jsou přítomni – dokonce na důležitých místech – v oné politické sféře a v onom státním aparátu. Myslím si, že taková vrtkavost je nehodná inteligence. Předpokládám, že nejsem sám, kdo má pocit, že už máme dost prázdné, rozporuplné rétoriky a vyhýbání se skutečným problémům. Nechtějí příslušníci inteligence ukázat odvahu a intelektuální upřímnost a rozhodnou se, kterou oblast si přejí svěřit státu – nikoliv imaginárnímu státu skládajícímu se výlučně z kvalifikovaných a čestných zástupců a úředníků, ale dnešním reálným politikům a státním úředníkům z masa a kostí.¹⁹⁾

Zásada č. 4: Konkurence. V sociální oblasti musí skončit monopol státu, nadměrný byrokratický centralismus a omezování konkurence. V sociální oblasti silně přežívají všechny hlavní atributy starého systému. Zůstala dominantní úloha státního vlastnictví. Stejně tak přetrvávalo centrální plánování, příkazová metoda koordinace a nedostatková ekonomika. Podobně byly zachovány sociální situace a normy chování typické pro socialistické plánované hospodářství: byrokratická hierarchie, věčné smlouvání o státní dotace a bezbranný jedinec (i jako pacient i jako

17) Souvisí to s Rawsovým kritériem spravedlnosti (viz Rawls, 1971) nebo, přesněji řečeno, s dynamickou verzí tohoto kritéria. Nazývám ji dynamickou, protože do popředí staví **zlepšování** v čase, pokud se jedná o postavení těch, kteří jsou na tom ve společnosti nejhůře.

18) Nedomnívám se, že tyto dvě zásady spolu se třetí, která bude ještě následovat, tvoří ucelený systém etických požadavků. Podle mého mínění se přesto zdá, že souhrn těchto zásad stačí pro počáteční nástín normativní úvahy o tom, jak reformovat sociální systém.

19) V již zmíněném průzkumu veřejného mínění si přeje zachovat beze změny současný centralizovaný, státně korporativistický systém penzí pouze 21 % respondentů. Velká většina by raději viděla větší stupeň decentralizace dosažené pomocí „smíšeného“ nebo „tržního“ systému kombinujícího státní a nestátní instituce a povinné a dobrovolné formy pojištění.

zákazník). Absence konkurence dává příliš málo podnětů ke zlepšování kvality služeb nebo k ekonomickému chování.

Dokonce i terminologie mnohé odhaluje. Hantýrka ekonomů v maďarštině rezervuje pojem „konkurenční sféra“ pro odvětví, kde se vyrábějí a prodávají cihly a sporny. Naproti tomu systém školství, zdravotnické péče a penzijní systém jsou „ušetřeny“ nepříjemností a zmatků konkurence a stále se jim umožňuje skrývat se za monopolem.

Zkoumání, proč centralizovaná socialistická plánovaná ekonomika přežila v sociální sféře, by si vyžadovalo zvláštní studii. Na tomto místě zdůrazním pouze jeden faktor: osobní zájmy lidí v **mocenských pozicích** v tomto sektoru. Ministerští úředníci, úředníci místní správy a úředníci v sektoru sociální správy, odboroví předáci činní v tomto sektoru a jejich spojenci v politické sféře tvoří dohromady velmi vlivnou skupinu. Její členové jsou svázáni četnými nitkami a existuje vzájemná součinnost funkcí – ministerských, odborových, parlamentních funkcionářů a funkcionářů v sociální správě. Kdyby mělo dojít k urychlení decentralizace a privatizace také v tomto sektoru, některé mocenské pozice by zmizely nebo by byly oslabeny. Ačkoliv část personálu má kvalifikaci umožňující nalézt dobré místo někde jinde, určitě by došlo k novému výběrovému řízení a reorganizaci pozic, čehož se mnoho lidí obává.

Zásada č. 4 obsahuje tyto požadavky:

a) je třeba nabídnout lepší právní a ekonomické podmínky, aby v tomto sektoru mohly vzniknout a vyvíjet se vedle státních organizací **nestátní organizace nabízející sociální služby**. Měl by se vytvořit prostor pro řadu vlastnických forem: neziskové a ziskové organizace, individuální a korporativní soukromé vlastnictví, nadační vlastnictví, církevní vlastnictví atd.;

b) monopoly jednotlivých organizací je třeba nahradit **konkurencí** mezi paralelními poskytovateli služeb;

c) je třeba omezit přílišnou centralizaci a **uvolnit cestu co největší decentralizaci**.

Riziko dosavadního výkladu spočívá v tom, že může být označen přívlasky jako „Chicago“, „neoliberální“ a „laissez faire“ s pejorativním významem. Ačkoliv je to zřejmé z toho, co již bylo řečeno, chtěl bych znovu zdůraznit, že zde předložených pět zásad včetně té čtvrté nevyžaduje neomezenou konkurenci. Provozní podmínky organizací ve většině oblastí sociálního sektoru, zejména ve školství, zdravotní péči a pojištění, potřebují právní regulaci a kontrolu. Pro vstup do tohoto podnikání by měla dokonce existovat licence a následná kontrola specializovaným státním inspektorátem, aby bylo zajištěno dodržování práva. Občané využívající tyto služby musejí být chráněni před poskytovatelem, ať už ve státním či nestátním sektoru. Konečně, stát jako poslední ručitel musí vyrovnat účet v případech, kdy jde do bankrotu nestátní organizace a nemůže dostát svým závazkům vůči občanům. Rozsah záruk je třeba jasně definovat legislativou a finanční zdroje na ně musejí být pokryty v každém rozpočtu.²⁰⁾ Z pouhého výčtu úkolů je jasné, že neobhájí to, aby se stát stáhl a nechal oblast sociální péče na holičkách. Vše, co doporučuji, je podstatným způsobem omezit úlohu státu, a co je ještě důležitější, znovu ji definovat. Právní regulace, kontrola a poskytnutí poslední záruky znamená menší úlohu a především se jedná o něco zcela **jiného** než být všudypřítomným monopolním poskytovatelem.

20) Předpokládáme, že občan očekával, že nestátní pojistitel uhradí nákladnou položku lékařské péče, ale pojistitel zbankrotuje. V tomto případě náklady musí zaplatit zajišťovací instituce, ale jako poslední možnost. Jestliže náklady nelze pokrýt v sektoru pojišťovnictví, účet musí uhradit stát jako poslední ručitel.

Zásada č. 5: Adaptační doba. Je třeba poskytnout čas na adaptaci. Je třeba předložit srozumitelné, transparentní a jasně formulované zákony. Měly by být vypracovány co nejdříve. Je velká hanba, že jsme ztratili už tolik času. Kdyby předchozí nebo současná vláda začaly s tímto úkolem dříve, dnes bychom byli dál. Ale bez ohledu na velké zpoždění neexistuje důvod, proč vypracování legislativy uspěchat. Nové zákony o péči o zdraví, penzích, o financování školství atd. musejí být takové, aby vzdorovaly běhu času a střídání vlád, protože jednotlivci budou muset přizpůsobit svou životní strategii a svá rozhodnutí o individuálních úsporách a pojištění dlouhodobým závazkům, které vyplývají z těchto zákonů. Bylo by velmi nebezpečné, kdyby některý z nových zákonů vyžadoval opakované novelizace; podkopalo by to jejich autoritu.

Program reformy musí počítat s časem potřebným pro vytvoření nových institucí a organizací. Nestátní část sektoru sociální péče nelze vytvořit vládní vyhláškou, ani nelze plánovat předem jeho ustavení. Nejživotoschopnější organizace a formy vlastnictví vzniknou během času přirozeným vývojem. Za žádných okolností by nemělo dojít k situaci, kdy se občané posadí mezi dvě židle. Dobře či špatně fungující centralizované státní nebo polostátní korporativistické organizace nemohou být zrušeny dříve než se vytvoří nestátní organizace, které převzou jejich úkoly, získají důvěru jednotlivců a podporu své činnosti. Hlavní kus práce při nahrazování starých organizací by měla udělat konkurence, nikoliv byrokratické, náladové zákazy nebo uspěchaná likvidace.

Nové zákony a jejich prosazování státem musí lidem poskytnout dost času na adaptaci, aniž by se tento proces prodlužoval déle než je nezbytné. Při provádění reformy je třeba realisticky a lidsky uvážit tu skutečnost, že se jednotlivci musejí nejprve seznámit s novými podmínkami. Až to udělají, potřebují další čas na nové uspořádání svého života a rodinných financí. Zákony a ještě větší měrou prováděcí vyhlášky pro jejich realizaci se musejí pokusit rozlišovat ve společnosti různé skupiny podle jejich schopnosti adaptace.²¹⁾

3. Příklad reformy penzijního systému

V Maďarsku je obecnou praxí těch, kdo předkládají návrhy na reformu, že přijdou rovnou s podrobnými plány postupu. Pouze z nich je možné rozluštit, jaké zásady stojí za návrhem, ovšem za předpokladu, že vůbec nějakému hodnotovému systému odpovídají. Já jdu opačným směrem. Nejprve jsem stanovil zásady a nyní se pokusím aplikovat je na konkrétní úkol reformy – na transformaci penzijního systému. Chtěl bych předem upozornit na to, že v rámci této stati mohu podat pouze její nástin. Budu rozlišovat tři věkové skupiny.

První skupinou jsou **mladí lidé**. Mám zde na mysli ty, kteří mají teprve nastoupit do zaměstnání, to znamená, že ještě nezačali platit příspěvky penzijního pojištění. Tito lidé musejí mít možnost otevřít si individuální penzijní účty, které budou vedeny penzijními fondy. Penzijní fond bude pravidelně příspěvky investovat na kapitálovém trhu a zisky z investic bude připisovat na účet jednotlivců. Do doby než dnešní mladí lidé půjdou do důchodu, budou mít na účtu akumulované příspěvky a výnos za několik desetiletí. Pojištěnec bude pak tuto sumu dostávat jako penzi.²²⁾

21) Mladí lidé a staří mají rozdílnou schopnost adaptace např. na nový penzijní zákon. Totéž se ve vztahu k novému zákonu o zdravotní péči týká zdravých a chronicky nemocných lidí nebo při financování školství těch, kdo už studují, na rozdíl od těch, kdo se o studium ještě neucházeli atd.

22) V tomto bodě může pro pojištěnce existovat ještě další možnost: vzít si celkovou sumu v hotovosti nebo požádat o její převedení na roční důchod.

Jedná se o plně financovaný systém, v němž se penze hradí z akumulovaných úspor, ve srovnání se systémem „plať, když jsi aktivní“, v němž jsou vybírané příspěvky placené ekonomicky aktivní populací v daném roce rozděleny mezi stávající důchodce. Mezi oběma systémy existuje rozdíl v technice financování a také výrazný ekonomický a etický rozdíl. Systém plať, když jsi aktivní, naznačuje závislost: ekonomicky aktivní populace v daném roce podporuje ekonomicky neaktivní lidi. Systém plně financovaných osobních účtů naznačuje hospodárnost: jednotlivci využívají plody svých úspor a investic.

Otázku, jak by penzijní příspěvky měly být rozděleny mezi zaměstnavatele a zaměstnance, ponechme otevřenou.²³⁾ Ať je tomu jakkoliv, částka, která se akumulovala do doby odchodu do důchodu, představuje plody celoživotního výkonu jednotlivce. Její výše bude záviset především na tom, kolik kdo za celý život vydělával a kolik z toho bylo naspořeno ve formě penzijního pojištění.²⁴⁾ Vytvoření individuálního účtu penzijního spoření dokonale splňuje první zásadu. Suma vytvořená na tomto účtu a penze vyplácená na jejím základě v podstatě **nezávisěji** na tom, co z momentálních politických pohnutek rozhodne parlamentní většina během pojištěncovy penze, řekněme v r. 2040, nebo jakou indexaci či jinou úpravu penzí jsou legislativci připraveni přijmout.²⁵⁾ Pojistitel a pojištěný uzavírají soukromou obchodní smlouvu, nikoliv politickou dohodu; existuje zřejmá proporcionalita mezi vyplacenými a přijatými platbami.

Zákon bude muset určit **povinné** minimální penzijní pojištění.²⁶⁾ Kromě toho se každý bude moci rozhodnout sám, zda uzavře další dobrovolné pojistky. Jestliže nejsou někteří lidé schopni platit svůj povinný příspěvek, měl by ho za ně platit stát. Jedná se o krok, který je v souladu s druhou zásadou, se sociální solidaritou, zajišťovanou státem na náklady ostatních daňových poplatníků. Nemělo by se tak dít bez uvážení, ale pouze v těch případech, kdy lidé nejsou prokazatelně schopni platit. Když tento případ nastane, určitě je třeba daný krok učinit. Státní správa musí nejprve zjistit, kdo povinný penzijní příspěvek nezaplatil. Když je příčinou nedbalost, platbu je třeba vymáhat zákonem. Když je však příčinou neplacení nedostatek buď informací nebo prostředků musí zasáhnout stát.

23) Pokud na trhu práce panuje dokonalá konkurence, téměř nezáleží na tom, zda příspěvky na sociální zabezpečení a ostatní sociální příspěvky a daně z objemu mezd platí zaměstnavatel nebo zaměstnanec. Ty tak či onak sníží čistou mzdu zaměstnance. Jestliže je konkurence nedokonalá, zaplacené příspěvky nejsou zcela nepodstatné. Některé skutečné náklady (i když ne veškeré) mohou místo čisté mzdy snížit podnikatelský zisk nebo podnikatel může část nákladů přenést na spotřebitele ve formě vyšších cen (viz Musgrave, Musgrave, 1980).

24) Samozřejmě také záleží na výkonnosti penzijního fondu na kapitálovém trhu – zda peníze investoval efektivním a uváženým způsobem a, obecně vzato, na tom, jak fungoval kapitálový trh dané země a konečně i její ekonomika během pojištěncova pracovního života. V tom ohledu je na jedné lodi jako ostatní spořitelé a investoři.

25) Nemůžeme si samozřejmě myslet, že ti, co budou žít a utrácet svůj příjem v r. 2040, nebudou vůbec pocítovat momentální vliv parlamentu. Kupní sílu peněz bude ovlivňovat míra inflace a ostatní ekonomické procesy, které nejsou imunní proti vlivu státních zásahů.

26) Moje obrana povinnosti pojistit se by nespočívala na paternalistických základech, to znamená nezakládala by se na přání podporovat prosperitu vzpurných jedinců nátlakem státu. Jestliže občan X, který během svého aktivního života měl vždy možnost platit si penzijní pojištění, ale nikdy tak nečinil, mohl by ve stáří trpět vážnou chudobou a dostávat se na pokraj hladu a bezdomovství. Civilizovaná, humánní společnost by neměla připustit, aby se tak stalo (viz Zásadu č. 2); dostával by tedy podporu na náklady daňových poplatníků. Zájmy budoucích daňových poplatníků proto vyžadují, aby občan X byl nucen platit penzijní příspěvek dostatečně vysoký na to, aby ho společnost nemusela podporovat ve stáří. Takže požadavek povinného minimálního pojištění není vznášen kvůli nucenému štěstí, ale jako preventivní opatření na ochranu ostatních daňových poplatníků.

Zatímco jsou takto zajištěny minimální penze pro všechny, nesmí zároveň docházet k nivelizaci penzí nad tímto minimem. Každý má právo se rozhodnout, zda prožije svůj aktivní život v pilné práci jako včelička nebo jako marnotratný cvrček. Při dosažení konečné etapy života by však všemocný stát neměl provádět žádné rovnostářské korekce jejich starobních příjmů. Včelička má právo na takové stáří, na jaké si během svého života našetřila.

Penzijní pojištění by nemělo být státním monopolem. V této oblasti pojištění je třeba povolit konkurenci, je třeba dokonce ji podporovat, a to v souladu se čtvrtou zásadou. Zvýší se tak výběr alternativních pojistek, sníží se náklady na řízení pojištění, a co je ještě důležitější, konkurence umožní decentralizované investice akumulovaných vkladů penzijního pojištění. Bude se moci rozvíjet jeden z nejdůležitějších, opravdu nepostradatelných aktérů na moderním kapitálovém trhu: penzijní fondy jako institucionální investoři. Na kapitálových trzích vyspělých tržních ekonomik kontrolují značný objem investic. Jestliže veškeré penzijní úspory zůstávají koncentrovány v rukou státu, stát tak dostává příliš velkou roli v oblasti investic.

Ačkoliv je třeba státní monopol v oblasti penzí rozbít, stát si podrží některé důležité úkoly (vedle svých závazků ke starším generacím, o nichž budeme hovořit za okamžik). Oblast působnosti, odpovědnost a povinnosti penzijních fondů bude třeba regulovat zákonem. Poskytování pojištění, které vyžaduje spravování individuálních penzijních účtů, bude muset podléhat udělení licence státem a bude třeba stanovit některé prvky prozíravé a opatrné investiční politiky.²⁷⁾ Je třeba vybudovat zajišťovací systém a jako poslední útočiště musí stát garantovat, že nedojde ke ztrátě investic lidí do penzí, i když daná instituce fondy zneužije.

Penzijní úspory jednotlivců by měly podle daňového zákona být preferovány. Do určité výše by se měly uplatňovat odklady placení daní. Naproti tomu na příjem, který se později bude vyplácet jako penze, by se neměly vztahovat žádné úlevy.

Druhou věkovou skupinou jsou **penzisté**. Na tomto místě se nelze odvolávat na první zásadu. Ti, kdo jsou už v penzi, nemohou činit nezávislé rozhodnutí o svých penzijních úsporách. Podle mého názoru povinností společnosti je poskytnout jim slušnou penzi. Podívejme se na fakta. Postavení důchodců je rozporné, mají pocit, že po celý život pracovali a platili své příspěvky na penzi. Společnost je „nevydrzuje“, protože musejí prostě dostat zpět své úspory ve formě penze. Když se však blíže a individuálním pohledem podíváme na vztah mezi celoživotním výdělkem a zaplacenými příspěvky na straně jedné a reálnou hodnotou penze vyplácené od odchodu do důchodu na straně druhé, ukazuje se, že korelace je nízká. Velký vliv na nominální a reálnou hodnotu penze má doba, kdy penzista odchází do důchodu. Předpokládejme, že osoby *A* a *B* měly přesně stejné výděly a platily stejné penzijní příspěvky, ale existuje mezi nimi časový rozdíl. Protože osoba *A* začala a skončila svou pracovní kariéru dříve než osoba *B*, jejich penze se mohou podstatně lišit. V posledním desetiletí se několikrát změnil způsob výpočtu penzí, inflace se zrychlovala a zpomalovala a rovněž se měnily způsoby indexace penzí. Mezitím byl penzijní systém vyspravován a neodborně měněn, což mělo silné nivelizační důsledky.

V důsledku všech těchto faktorů vyplácená penze neodpovídá roční rentě vyplácené na základě pojistky a příspěvek na penzi nelze nazývat pojistným. Transakce nemá nic společného ani v ekonomickém, ani v právním smyslu s tím, co můžeme

27) Např. zpočátku bude povinností investovat vysoký podíl úspor do bezpečných státních cenných papírů. Teprve až penzijní fond zesílí a vybuduje solidní rezervy, lze mu umožnit rozšiřovat své portfolio prostřednictvím riskantnějších forem investic.

nazývat „pojistnou transakcí“. Abychom věci nazývali pravým jménem, tak zvaný příspěvek na penzijní pojištění není nic jiného než **daň**, poměrná daň ze mzdy. Dnešní penze jsou vypláceny z peněz daňových poplatníků. Zdánlivě samofinancující se systém penzijního pojištění je největší institucí s měkkým rozpočtovým omezením v zemi: vláda je ze zákona povinna krýt každý deficit. Jak bývá zvykem, při měkkém rozpočtovém omezení výše vyplácené finanční dávky je předmětem činnosti nátlakových skupin, politických kritérií a vyjednávání. O skutečné výši penzí se v rozporu s první zásadou pokaždé rozhoduje v politické aréně.

Právě jsem napsal, že by se měla vyplácet slušná penze. Připustíme, že se zde můžeme uchýlit pouze ke druhé zásadě. Výraz slušný patří do etické, nikoliv do ekonomické kategorie. Nejedná se o soukromou smlouvu mezi pojišťovnou a pojištěncem s dávkami úměrnými pojistnému. V komerčním smyslu je velikost penzí vyplácených v současné době zcela libovolná. Můžeme se pouze spoléhat na dobrou vůli a slušnost společnosti, na její respekt a sympatie ke starší generaci a samozřejmě na skutečnost, že penzisté představují silný blok hlasů, které si každá strana usilující o vítězství ve volbách dvakrát rozmyslí urazit.

Třetí věkovou skupinou je **střední generace**. Zde mám na mysli ty, kteří platí penzijní příspěvky, ale důchodu ještě nedosáhli. Nejdůležitější zásadou, kterou obhajují v jejich případech, je právo na svobodnou volbu. Pro ně se otevírají dvě hlavní příležitosti: zůstat v současném státním pojistném systému nebo přejít do decentralizovaného systému individuálního penzijního spoření.

Jestliže si vyberou druhou příležitost, musejí mít možnost získat akumulovanou hodnotu příspěvků, které už zaplatili. Ekonomická stránka transferu je jednoduchá.²⁸⁾ Na oplátku za příspěvky stát převzal hrazení závazků, které jsou splatné při odchodu do důchodu. Podle současných zákonů lze numerickou hodnotu převést na „penzijní pohledávku“ státu. Takto vystavenou státní směnku lze pak umístit do nového penzijního fondu. Jako směnka by mohly sloužit zvláštní dlouhodobé státní obligace a mohly by být obchodovatelné na sekundárním trhu cenných papírů.

Neumím říci, jak velké procento zaměstnanců by zůstalo ve starém systému a jaké procento by si zvolilo nový systém. Podstatným aspektem je možnost volby – vědomí, že v souladu s první zásadou jednotlivec není vázán na jedinou penzijní kolej položenou státem. Kromě toho, i kdyby se pro nový systém rozhodlo relativně málo lidí, možnost tak učinit by vyvolala konkurenční tlak na dosud monopolní státní systém. A to je v souladu s požadavky čtvrté zásady.

Na tomto místě bych se rád vrátil k případu mladých lidí. Předpokládejme, že se už vytvořil decentralizovaný systém penzijních fondů. Neexistuje důvod, proč bránit nástupci současného monopolního penzijního systému a systému sociálního pojištění, aby pokračoval jako jeden z konkurentů. Mladí lidé, kteří věří více státní instituci než nestátní, si ho mohou zvolit jako správce svých penzijních účtů.

Při rozvoji nového penzijního systému je třeba aplikovat také pátou zásadu. Je nutné pečlivě připravit legislativu a poskytnout čas pro rozvoj systému decentralizovaného, nestátního pojištění zároveň s rozvojem spolehlivého systému státního dohledu. Lidem se musí dát čas, aby pochopili své nové možnosti a aby se důkladně informovali než si zvolí pro sebe nejlepší alternativu. Ti, kdo jsou obeznámeni s penzijními systémy v cizině, vědí, že tento návrh neodpovídá přesně žádnému cizímu příkladu. Existuje tu podobnost se systémem ve Spojených státech, ale v některých základních aspektech se od něho odlišuje. Mnoho rysů bylo převzato z chil-

28) Na tomto místě předkládám pouze obecný princip. Jeho realizace v praxi vyvolává mnoho závažných ekonomických, technických, finančních a právních problémů, které zde nemohu rozebírat.

ského systému, který v rozvoji penzijních systémů razil novou cestu, a dále byly využity australské zkušenosti a novozélandské návrhy, ale systém zde navrhovaný není totožný s žádným z nich.²⁹⁾ Kopírovat nějaký cizí systém by ani nebylo správné, protože specifickým podmínkám v Maďarsku je třeba věnovat velkou pozornost.³⁰⁾

4. Několik závěrečných poznámek

Tento nástin penzijního systému slouží pouze jako příklad. Mohl jsem si zvolit nějaký jiný názorný příklad – např. reformu financování vyššího školství nebo reorganizaci systému zdravotnictví. Účelem tohoto článku není popularizace určité penzijní reformy. Poselství článku souvisí s třetí zásadou: ti, kteří přispívají do diskuse o sociálním systému a ještě více ti, kdo budou rozhodovat o legislativě a příslušných nařízeních, by měli přiznat barvu. Důvodem, proč při předkládání návrhu penzijní reformy opakovaně odkazují na tu nebo onu z pěti zásad, je snaha ukázat pevnou vazbu mezi zásadami a praxí. Abychom dospěli k pragmatickému, v praxi použitelnému přístupu, není třeba vyhýbat se zásadám nebo naopak zabřednout do prázdné rétoriky o zásadách bez provedení sebemenší změny praktického návrhu.

Jsem si vědom toho, že mnoho Maďarů nesdílí můj hodnotový systém, který jsem zde stručně vysvětlil. Hlásí se k jinému. Jelikož sociální systém je třeba transformovat pro dobro veškerého maďarského obyvatelstva a na dlouhou dobu, musí být naším cílem založení reformy na co nejširším konsensu. Vzájemné ústupky jsou nezbytné bez ohledu na jeden nebo druhý čistý hodnotový systém či neměnný soubor zásad. Avšak tím důležitější je znát východisko pro tyto ústupky. Abychom byli na účasť v diskusi dobře připraveni, v myslí si musíme ujasnit hodnotový systém obhajovaný ve vztahu k sociálnímu sektoru a v souladu s ním svou pozici v praktických podmínkách.

Literatura

- Augusztinovics, M.: *A Nyugdíjrendszer válsága*. Közgazdasági Szemle, 1992, č. 7-8.
Augusztinovics, M.: *Egy értelmese nyugdíjrendszer*. Közgazdasági Szemle, 1993, č. 5.
Augusztinovics, M., Martos, B.: *Számítások és következtetések nyugdíjreformra*. Közgazdasági Szemle, 1995, č. 11.
Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. Oxford, Oxford University Press 1994.
Bod, P.: *Mennyibe kerül egy társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetése. I. Biztosítástechnikai alapfogalmak. II. A finanszírozási típusokról*. Közgazdasági Szemle, 1992, č. 2, 3.
Buchanan, J.: *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and the Individual Choice*. Chapel Hill, University of North Carolina Press 1967.
Camacho, L. A.: *Financing Social Security in Latin America: New Perspectives in the Light of Current Economic Developments*. International Social Security Review, 1992, č. 3.

29) Chilská penzijní reforma viz Camacho (1992), Corsetti a Schmidt-Hebbel (1995) a Gillion a Bonilla (1992). Novozélandské reformní návrhy viz Douglas (1993). Publikace vypracovaná Světovou bankou (1994) podává znamenitý obecný pohled na alternativy penzijní reformy a na reformy prováděné v několika zemích (včetně Austrálie a řady zemí Latinské Ameriky) spolu s objemným souborem výpočtů.

30) V literatuře a v časopisech se doposud málo vedla veřejná diskuse o alternativách penzijní reformy v Maďarsku. Uvedl bych zejména práce Augusztinovicse (1992 a 1993), Augusztinovicse a Martose (1995), Boda (1992) a Martose (1994) a dále studii Světové banky o Maďarsku (1995). Posledně uvedená práce obsahuje mnoho prvků zde nastíněné reformy, ačkoliv můj návrh jde v decentralizaci ještě dále.

- Corsetti, G., Schmidt-Hebbel, K.: *Pension Reform and Growth*. Washington, World Bank 1995. Policy Research Working Paper č. 1471.
- Csontos, L.: *Fiskális illúziók, döntésmélet és az államháztartási rendszer reformja*. Közgazdasági Szemle, 1995, č. 12.
- Csontos, L., Kornai, J., György, I.: *Adódatosság, fiskális illúziók és a jóléti rendszer reformja: egy empirikus vizsgálat első eredményei*. In: Andorka, R., Kolosi, T., Vukovics, G. (eds.): *Társadalmi riport 1996*. Budapest, Társi 1996.
- Douglas, R.: *Unfinished Business*. Glenfield, Random House New Zealand Ltd. 1993.
- Ferge, Zs.: *Szabadság és biztonság*. Esély, 1994, č. 5.
- Gillion, C., Bonilla, A.: *Analysis of a National Private Pension Scheme: The Case of Chile*. International Labour Review, 1992, č. 2.
- Hungary: Structural Change and Lasting Growth*. Washington, World Bank 1995.
- Hobbes, T.: *Leviathan*. Harmondsworth, Penguin Books 1981.
- Martos, B.: *A nyugdíjak egyenlőtlensége és dekompozíciója*. Közgazdasági Szemle, 1994, č. 1.
- Musgrave, R., Musgrave, P. B.: *Public Finance in Theory and Practice* (3. vydání). New York, McGraw-Hill 1980.
- Oates, W. E.: *On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey*. In: Brennan, G., Grewal, B. S., Grenewegen, P. (eds.): *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Matthews*. Sidney, Australian National University Press 1988.
- Rawls, J.: *A Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University Press 1971.
- Róbert, P.: *A szociálpolitikával kapcsolatos attitűdök alakulása*. Budapest, Társi 1995.