

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií,

Katedra ruských a východoevropských studií

Johana Ringelová

**Penzijní reforma v Ruské federaci a její
souvislost s politickou situací za vlády
Vladimira Putina**

Bakalářská práce

Praha 2015

Autor práce: **Johana Ringelová**

Vedoucí práce: **Mgr. Karel Svoboda, Ph.D.**

Rok obhajoby: 2015

Bibliografický záznam

RINGELOVÁ, Johana. *Penzijní reforma v Ruské federaci a její souvislost s politickou situací za vlády Vladimira Putina*. Praha, 2015. (41.s.). Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Katedra ruských a východoevropských studií. Vedoucí diplomové práce Mgr. Karel Svoboda, Ph.D.

Abstrakt

Cílem této bakalářské práce je představit situaci v penzijním systému Ruské federace v období od roku 2000, kdy se stal novým prezidentem Ruské federace Vladimir Putin, až do dubna roku 2015. V práci je rozebrán vývoj penzijního systému v tomto období s důrazem na penzijní reformu z roku 2002, její hlavní principy, proces jejího schvalování a následné fungování. Dále se v textu analyzuje neúspěšný pokus o reformu nepeněžních benefitů z roku 2005, který vyústil v masové protesty ruských občanů a ukázal tak, kde jsou hranice strukturálních reforem. Poslední kapitoly se zaměřují na penzijní reformu roku 2010 a současnou situaci v ruském penzijním systému. V práci jsou také analyzovány hlavní problémy fungování celého systému a navrhují se možná řešení. Speciální pozornost je při analyzování jednotlivých stránek penzijního systému a jeho vývoje věnována politickému aspektu vývoje penzijního systému. Ten hrál při snahách o penzijní reformu zásadní roli a měnící se preference ruských voličů mají v úvahách o reformě neobyčejný význam. Právě postupná změna politického kurzu prezidenta Vladimira Putina, související se změnou preferencí jeho elektorátu, byla důvodem pro nepokračování slibně nastartovaných strukturálních reforem z jeho prvního prezidentského období.

Abstract

The main aim of this Bachelor thesis is to describe the situation in the pension system of the Russian Federation starting from the year 2000, when Vladimir Putin became the new head of the Russian Federation, and finishing in April 2015. The thesis analyses the development of the pension system in this period with the special emphasis on the 2002 pension reform, the main principles of its functioning and the process of its passing in the Russian parliament. Next in the text, there is a failed attempt of a reform of non-monetary benefits in the year 2005, which led to mass protests of Russian public and showed, where the boundaries of structural reforms are. Last chapters are aimed at the 2010 pension reform and the current situation in the Russian pension system. Main problems of the whole system are also analysed in the text and possible solutions are offered. Special attention in the analyses of the pension system is paid towards the political aspect of the development of the pension system. It played a major role in shaping of the pension reforms and changing preferences of Russian voters had great impact on the decision making process.

Klíčová slova

Ruská federace, penzijní systém, penzijní reforma, Vladimir Putin, stárnutí populace,

Keywords

Russian Federation, pension system, pension reform, Vladimir Putin, population ageing,

Rozsah práce: 76 410 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne

Johana Ringelová

Poděkování

Na tomto místě bych velmi ráda poděkovala vedoucímu mé bakalářské práce Mgr. Karlu Svobodovi, Ph.D. za jeho velmi cenné rady pro psaní práce a za čas, který mi věnoval.

Obsah

Úvod.....	2
1. Penzijní reforma v 90. letech	3
1.1. Demografická situace v Rusku během 20. století	3
1.1. Penzijní systém v 1. polovině 90. let.....	5
1.3. Penzijní systém ve druhé polovině 90. let.....	6
2. Prosazování penzijní reformy v letech 2000–2002.....	9
2.1. Nový proreformní kurz prezidenta Putina.....	9
2.2. Penzijní reforma	12
3. Pokus o reformování nepeněžních benefitů a penzijní systém v letech 2002–2009.....	16
3.1. Reformování systému nepeněžních benefitů.....	16
3.2. Vývoj v penzijním systému 2002–2009.....	19
4. Penzijní reforma 2010 a další vývoj penzijního systému	23
4.1. Penzijní reforma 2010 a největší výzvy penzijního systému	23
4.2. Situace v penzijním systému 2010 – 2015	25
Závěr	28
Summary	29
Použitá literatura	31

Úvod

Politici, média, a dokonce i veřejnost ekonomicky rozvinutých zemí v poslední době čím dál častěji hovoří o příčinách i důsledcích stárnutí populace – fenoménu, který začíná pomalu ohrožovat stabilitu naší společnosti. Společně s tím, jak tento proces postupuje, začíná být pro jednotlivé státy čím dál důležitější najít podobu penzijního systému, která by byla i při postupujícím stárnutí populace dlouhodobě udržitelná a přijatelná pro většinu občanů. Každá země se s tímto extrémně obtížným úkolem potýká jinak.

Cílem této práce je zjistit, jak se se stárnutím obyvatelstva vyrovnává Ruská federace, jejíž specifický demografický vývoj během 20. století učinil tuto otázku pro ruské občany ještě aktuálnější, než je tomu v jiných zemích. Zkoumat budu především, jak Rusko postupovalo v hledání dlouhodobě udržitelné formy penzijního systému a zda se mu podařilo takovou formu najít. Vzhledem k tomu, že nejsem ekonom, v práci se nebudu zabývat ekonomickými podrobnostmi reforem, soustředím se v tomto ohledu spíše na objasnění jejich základních principů. Místo ekonomického aspektu bude práce zaměřena na politický. Političtí činitelé jsou většinou ti, kdo reformy navrhují, upravují a nakonec schvalují, a jsou tedy pro celý proces naprosto zásadní.

Tezí mé práce je, že objektivní ekonomická nutnost penzijní reformy není v případě Ruské federace to, co zaručí její schválení. Rozhoduje spíše politická situace a klima ve společnosti. Z časového hlediska je práce na jedné straně ohraničena počátkem prvního prezidentského období Vladimira Putina v roce 2000, s krátkým přehledem předchozího vývoje a popisem událostí z dubna roku 2015 na straně druhé.

Zdroje, které v práci používám, se dají rozdělit jak podle typů, tak podle období, ke kterému se vážou. Pro první část jsou mými hlavními zdroji knihy spojující zkušenosti z více zemí v pohledu na jedno konkrétní období. Ve druhé části, při zkoumání jednotlivých aspektů penzijní reformy roku 2002, jsem nejvíce vycházela z odborných článků publikovaných v ruskojazyčných akademických časopisech. Pro třetí část, týkající se přibližně období od roku 2010 až 2015 byly kvůli nedostatku odborných článků využity především novinové články z *BBC*, týdeníku *The Economist*, *The Moscow Times* a dalších. V celé práci byly využity statistiky, údaje a různá doporučení od Organizace pro evropskou spolupráci a rozvoj či Světové banky.

Práce začíná popisem specificky ruské demografické situace ve 20. století, dále již postupuje chronologicky. První kapitola se kromě již zmíněné demografie věnuje situaci v ruském penzijním systému v 90. letech. Druhá kapitola sleduje reformní politiku Vladimira Putina v jeho prvním volebním období a ve druhé části penzijní reformu z roku 2002. Třetí kapitola popisuje neúspěšný pokus ruských reformátorů odstranit široce rozvětvený systém nepeněžních benefitů, z něhož těžili především důchodci. Kapitola pokračuje nastíněním situace v penzijním systému v letech 2002 – 2009, s ohledem na nevyřešené otázky jeho fungování. Poslední kapitola se zabývá penzijní reformou z roku 2010 a současnými otázkami fungování ruského penzijního systému.

1. Penzijní reforma v 90. letech

Cílem této kapitoly je zaprvé představit specifickou demografickou situaci v Ruské federaci, která je jedním ze zásadních faktorů při projednávání otázky důchodové reformy v Ruské federaci. Dále se kapitola zabývá podobou ruského penzijního systému v první polovině 90. let a jeho problémy. V poslední části stručně nastíním první reformní pokusy v důchodovém systému ve druhé polovině 90. let, ještě před nástupem Vladimira Putina do prezidentského úřadu.

1.1. Demografická situace v Rusku během 20. století

V demografické situaci Ruské federace se k celoevropskému trendu poklesu natality a stárnutí populace přidávají také další, specificky ruské skutečnosti. Celé 20. století bylo v Rusku plné událostí, které se velmi negativně podepsaly na demografické stabilitě země. Můžeme vyčlenit především pět období, která na obyvatelstvu napáchala největší škody. Prvním z nich byla první světová válka, ve které padlo přibližně 1,3 milionu ruských vojáků.¹ Na ni vzápětí navázalo období občanské války, která si jen na frontách vyžádala kolem 550 tisíc obětí. Odhadovaný počet všech obětí, zemřelých v důsledku tohoto konfliktu, hladu či epidemií se mezi roky 1918–1920 odhaduje až na

¹ Veber, Václav et al. *Dějiny Ruska*. 6. vyd. Praha: Nakladatelství lidové noviny, 2010, s. 316.

9 milionů.² Následkem občanské války byl také hladomor roku 1921, které propukl především na jihu země. Ten si vyžádal dalších pět milionů životů.³ Dalším obdobím výrazného poklesu obyvatelstva byla 30. léta, kdy v důsledku kolektivizace zemědělství propukaly hladomory. Těm podlelo opět minimálně pět milionů lidí.⁴ Než se demografická situace stihla alespoň relativně stabilizovat, začala druhá světová válka, v níž podle bývalého ministra obrany Sergeje Ivanova zahynulo kolem 26,6 milionu sovětských občanů.⁵ Poslední krizí si Rusko prošlo během rozpadu Sovětského svazu v roce 1991 a následné dlouhotrvající nestabilní ekonomické, politické i sociální situace začátku 90. let.⁶

Pocit nejistoty z budoucnosti byl všudypřítomný, což se projevilo velkým poklesem porodnosti. Rok 1992 byl prvním, ve kterém počet úmrtí poprvé převýšil počet nově narozených dětí. Tímto rokem začalo období stabilního úbytku ruského obyvatelstva, které trvá dodnes. Dalším rysem této doby bylo, že se největší přírůstky v mortalitě v té době nenacházely v kategorii malých dětí, ani seniorů, jak je tomu při normálním stavu. Statisticky nejvíce ubývalo mužů mezi 20 a 55 lety, čili ekonomicky aktivních obyvatel.⁷ Přitom více než polovina všech úmrtí v Rusku byla v první polovině 90. let důsledkem kardiovaskulárních onemocnění, zvýšilo se také množství úmrtí z vnějších příčin. K nim patřily například otravy alkoholem, autonehody, narkomanie či vraždy a sebevraždy. Počet sebevražd se v letech 1990 až 1995 zvýšil jedenapůlkrát. V roce 1995 bylo Rusko dokonce v tomto ohledu druhé na světě.⁸ Podle švédského ekonoma Anderse Åslunda za většinou zdravotních problémů mužů v této věkové skupině stála jejich psychika – neschopnost zvládnout enormní stres způsobený dalekosáhlými změnami ve společnosti a nejistotou z budoucnosti. Poslední výrazný demografický propad ve 20. století tak poprvé nebyl důsledkem válečného konfliktu či hladomoru, ale psychických reakcí jednotlivců na složitá období.⁹ Celkový počet obyvatel Ruské federace se v období od roku 1992 do roku 2005 snížil z 148,6 na 142,8 milionů obyvatel.¹⁰

² Ibid, 350.

³ Ibid, 356.

⁴ Pečenka, Marek, and Bohuslav Litera. *Dějiny Ruska v datech*. Praha: Dokořán, 2011, s. 231.

⁵ Ibid, 266.

⁶ Zubov, Andrej. *Istorija Rossii: XX vek 1939-2007*. Moskva: Astrel, 2011, s. 703.

⁷ Ibid, 703.

⁸ Ibid, 704.

⁹ Åslund, Anders. *Building Capitalism: The Transformation of the Former Soviet Bloc*. New York: Cambridge University Press, 2002, s. 318.

¹⁰ Zubov, *История России: XX век 1939-2007*, 704.

Tento trend nicméně na začátku nového tisíciletí začal zpomalovat a v roce 2009 Rusko poprvé po 15 letech znovu zažilo populační růst.¹¹ Podle odhadů organizace OECD tento růst ovšem představoval pouze 0.03 % a byl pravděpodobně způsobem zvýšeným přílivem imigrantů do země.¹² Zatímco v roce 2007 žilo na území Ruské federace 8575 přistěhovalců, v roce 2011 už to bylo 272 979 osob.¹³ Při posledním sčítání lidu z roku 2010 v Rusku žilo 142,9 mil. občanů.¹⁴

Závěrem je třeba říci, že všech pět výše popsaných období spojují z demografického hlediska dva faktory. Prvním z nich je velmi vysoká úmrtnost obyvatelstva v aktivním věku, tím druhým – méně viditelným, ale neméně podstatným – je pokles porodnosti. Oba tyto faktory mají velmi výrazný vliv na demografickou situaci země a dlouhodobě dopadají na celou společnost.¹⁵

1.1. Penzijní systém v 1. polovině 90. let

Jedním z největších úspěchů ruského penzijního systému v tomto období bezesporu bylo, že pokrýval naprostou většinu obyvatelstva. Obsahoval ovšem také velké množství problematických míst. Zaprvé, právě proto, že se vztahoval na tolik příjemců, měly vyplácené penze velmi malou hodnotu. Navíc nebyly valorizovány, čili nezohledňovaly zvyšování nákladů na živobytí ani zvyšování platů. Není tedy divu, že podle výzkumů z 80. let 20. století patřilo 80 % obyvatel Ruské federace žijících pod hranicí chudoby do kategorie penzistů.¹⁶ Dalším záporným faktorem fungování penzijního systému byla nízká, až nulová návaznost velikosti penze na množství odvedené práce v produktivním věku. Tento důsledek rovnostářské politiky SSSR byl opakem toho, o co se později snažily všechny penzijní reformy – motivovat obyvatelstvo k většímu pracovnímu zapojení s vyhlídkou vyšších penzí. Další problém představoval věk odchodu do důchodu, který byl i po rozpadu SSSR jedním z nejnižších

¹¹ "Russia sees first population increase in 15 years." *BBC News* (19.1.2010). Zobrazeno 2015-03-30. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8468185.stm>

¹² OECD. "Demography: Population." (zobrazeno 2015-05-15. <https://data.oecd.org/pop/population.htm>)

¹³ OECD. "Migration: Permanent immigrant inflows." (zobrazeno 2015-05-15. <https://data.oecd.org/migration/permanent-immigrant-inflows.htm>)

¹⁴ "Russia Population 2014." *World Population Review*. Zobrazeno 2015-03-30. <http://worldpopulationreview.com/countries/russia-population/>

¹⁵ Zubov, *Istorija Rossii: XX vek 1939-2007*, 694.

¹⁶ Maleva, T.M., a Sinjavskaja. *Pensionnaja reforma v Rossii: istorija, rezul'taty, perspektivy*. Moskva: Nezavisimyj institut social'noj politiki, 2005. Zobrazeno 2015-03-13. <http://ru-90.ru/attachments/vsy/14.1%20pension.pdf>, s. 5.

na světě. Muži odcházeli do penze v 60, ženy dokonce v 55 letech, což bylo o celých pět let méně, než bylo v té době běžné ve střední Evropě. Kromě toho, že ruští občané odcházeli do důchodu příliš brzy, existovalo navíc velké množství kategorií pracujících, kteří mohli odejít do důchodu předčasného. To fakticky dále snižovalo průměrný věk odchodu do důchodu.¹⁷ Spojením všech těchto faktorů vznikla během 90. let v Rusku situace, kdy nehledě na obrovské výdaje vynakládané státem na financování penzijního systému nemohli ruští důchodci spoléhat na to, že by přežili jen ze státních penzí. Ty se totiž během tohoto období pohybovaly na hranici životního minima a po finančním krachu ruské ekonomiky v roce 1998 spadly příjmy průměrného penzisty pod hranici chudoby.¹⁸ Nicméně i tyto minimální penze představovaly pro Penzijní fond Ruské federace, ze kterého byl penzijní systém financován, enormní zátěž. 90. léta se tak stala počátkem vážných problémů s vleklým deficitem penzijního fondu.

V roce 1992 byla vytvořena první porevoluční legislativa, upravující poměry v penzijní oblasti. Tato legislativa ovšem ještě nebyla zaměřena nijak reformně, právě naopak: byla zamýšlena jako nástroj k překlenutí složité socioekonomické situace obyvatel na začátku 90. let. Proto se tzv. „sociální penze“ začaly prisuzovat i lidem, kteří neměly odpracovány potřebné roky, a v rámci boje státu proti růstu nezaměstnanosti došlo také k dalšímu rozšíření kategorií osob, které mohly odejít do důchodu dříve a nezabírat tak místo na pracovním trhu. V letech 1992 až 1993 se tímto způsobem ve srovnání s rokem 1991 navýšil počet penzistů v předčasném důchodu až o 30 % a výdaje státu na penzijní systém strmě vzrostly.¹⁹ Špatná makroekonomická situace Ruska v 1. polovině 90. let a růst inflace v letech 1994–1995 vedly k tomu, že vyplácené důchody spadly pod hranici životního minima. Stát tak musel stále navyšovat prostředky na tuto oblast, až se penzijní fond v roce 1995 poprvé dostal do stavu krizové zadluženosti.²⁰

1.3. Penzijní systém ve druhé polovině 90. let

V roce 1995 začalo být jasné, že je špatnou situaci v penzijním systému třeba urychleně řešit. Teoreticky existovaly tři možnosti. První z nich byla zvýšit příjmy penzijního fondu. To by ovšem znamenalo zvyšování daňové zátěže pro obyvatelstvo.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Aslund, *Building Capitalism*, 343.

¹⁹ Maleva, *Pensionnaja reforma v Rossii*, 5.

²⁰ Ibid, 7.

Vzhledem k tomu, že už současné penze byly financovány příliš velkými daněmi ze mzdy, by jejich další navyšování mohlo vést k masivním daňovým únikům a odklonům financí do šedé ekonomiky.²¹ Podle druhé možnosti se naopak měly snížit výdaje penzijního fondu, čehož bylo možné dosáhnout pouze snížením počtu příjemců penzí, ať už omezováním předčasných důchodů či zvyšováním věku odchodu do důchodu. Vzhledem k tomu, že už pouhé debaty o zvyšování věku odchodu do důchodu představovaly politicky velmi citlivé téma, nezdálo se ani toto řešení průchodné. Zbývající možností tedy bylo jít cestou reformování celého systému. V ideálním případě se měla snížit závislost systému na demografických faktorech, posílit v občanech pocit odpovědnosti za svůj budoucí důchod, zabezpečit obyvatelstvu v penzi důstojnou životní úroveň a především zajistit finanční stabilitu celého systému.²²

Ve zvažování nejlepší cesty penzijní reformy nebylo Rusko zdaleka samo. Touto otázkou se od začátku 90. let zabývala i většina ostatních států bývalého východního bloku. Jejich penzijní systémy trpěly podobnými nedostatky jako ten ruský, čili příliš velkými výdaji a nedostatečnou efektivitou. V první polovině 90. let vznikly dva scénáře. Jeden z nich byl vytvořen Mezinárodní organizací práce společně s Evropskou unií a OECD a navrhoval západoevropský model penzijního systému. Ten by ponechal v účinnosti státní systém, ovšem s několika úpravami, jako například zvyšování věku odchodu do důchodu, zdanění příjmů pracujících důchodců, či zavedení větší spojitosti mezi výší příspěvků do penzijního fondu a výší penze. Tato podoba reformy se ovšem ve většině zemí bývalého východního bloku ukázala jako politicky zcela neprůchodná. Druhá cesta byla založena na zprávě Světové banky z roku 1994 s názvem *Averting the Old Age Crisis*, která se inspirovala podobou chilské penzijní reformy.²³ Ta vytvořila penzijní systém stojící na třech pilířích. První pilíř zajišťoval malé státní penze pro všechny, na základě principu solidarity mezi generacemi. Druhý pilíř byl založen na povinném spoření občanů na individuálních spořicíh účtech. Třetí pilíř představoval dobrovolné soukromé spoření na penzi. Tento model měl několik výhod, například by jeho zavedení postupně dovolovalo snížit daně ze mzdy, což by podpořilo ekonomický růst celé země.²⁴ V ruském kontextu ovšem čelil systém dvěma zásadním překážkám:

²¹ Aslund, *Building Capitalism*, 343.

²² Maleva, *Pensionnaja reforma v Rossii*, 10.

²³ World Bank. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford: Oxford University Press, 1994. Zobrazeno 2015-05-06. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rended/PDF/multi_page.pdf

²⁴ Aslund, *Building Capitalism*, 345.

široce rozšířené nedůvěře občanů ve schopnost státu reformu dobře zorganizovat a stejně zásadní obavě z rozkradení soukromých penzijních fondů, což by mělo pro jejich klienty fatální následky.

První vládní koncepce reformy penzijního zabezpečení byla v Ruské federaci vypracována v roce 1995. V ní se také poprvé oficiálně hovořilo o vytvoření tříúrovňového penzijního systému. Problémem koncepce ovšem byla její opatrnost. Navržené kroky v podstatě jen mírně korigovaly dosavadní státní systém a například faktor stárnutí populace nebyl brán vůbec v potaz.²⁵ Příznivým rokem pro reformu se ukázal rok 1997. Tehdy byl na základě doporučení Světové banky vypracován nový model, jehož vzorem byla úspěšná chilská reforma.²⁶ Tento model nově zaváděl povinnou spořicí část na individuálních účtech a předání správy těchto úspor soukromým společnostem. Systém penzijního zabezpečení měl být znovu tříúrovňový.²⁷ V první úrovni měly být tzv. sociální penze. Ty byly určeny pouze pro ty, kteří si nebyli schopni na důchod naspořit sami, například dlouhodobě nezaměstnaní, lidé bez domova a podobně. Druhá úroveň by fungovala jako spořicí důchodový systém, povinný pro všechny pracující občany. Podle tohoto modelu by si tedy na důchod spořil každý pracující sám, na základě odvodů určité částky z vyplácené mzdy, v průběhu celého jeho pracovního působení. Třetí úroveň by fungovala jako nepovinné doplňkové spoření. Reforma postavená na tomto modelu měla začít platit 1. ledna 1998. Největším problémem navrhované reformy bylo, že nechávala celou řadu otázek nedořešenou, což byl také důvod, proč nakonec její start musel být posunut na rok 1999. Například nebylo vůbec jisté, jestli si ruský finanční systém poradí s penězi uspořenyými v rámci druhého pilíře. Ruský finanční trh byl ještě mladý a jeho stabilita nejistá. Umístění většiny prostředků penzijního systému do finančních aktiv se tedy nezdálo příliš bezpečné.²⁸ Ekonomický krach roku 1998 dal těmto obavám za pravdu.

Než mohl jakýkoli z návrhů druhé poloviny 90. let začít fungovat v praxi, zasáhl osud v podobě zhroutení ruské ekonomiky. Tato událost přesunula v penzijní oblasti pozornost k palčivějším otázkám, především jak zajistit penzistům důchody dosahující

²⁵ Maleva, *Pensionnaja reforma v Rossii*, 13-14.

²⁶ World Bank. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford: Oxford University Press, 1994. Zobrazeno 2015-05-06. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rended/PDF/multi_page.pdf

²⁷ Maleva, *Pensionnaja reforma v Rossii*, 15.

²⁸ Ibid, 19.

alespoň životního minima. To mělo za následek utlumení všech diskuzí o reformě penzijního systému až do roku 2000.²⁹

2. Prosazování penzijní reformy v letech 2000–2002

2.1. Nový proreformní kurz prezidenta Putina

Předtím, než se zaměřím na konkrétní aspekty penzijní reformy z roku 2002, stručně nastíním situaci na ruské politické scéně během prvního funkčního období prezidenta Putina. Právě jeho zvolení a směřování jeho politiky mělo na penzijní reformu a její podobu zásadní vliv.

V prezidentských volbách v březnu 2000 získal Vladimir Putin 53,4 % všech platných hlasů a stal se tak ruským prezidentem.³⁰ Jeho zvolením začala nová éra ruské politiky. Nový prezident vzbuzoval u veřejnosti velká očekávání. Jednou z oblastí, na kterou se rozhodl zaměřit nejvíce, byla ekonomika. Devadesátá léta v Ruské federaci byla charakteristická řešením velkých makroekonomických otázek, snahou úspěšně zvládnout přechod země od plánovaného hospodářství k tržní ekonomice a ke konci desetiletí pak úsilím o zvládnutí krizové situace v ruském hospodářství. V době nástupu Vladimira Putina do funkce už ale ruská ekonomika opět zažívala růst, což dávalo prostor zaměřit pozornost v ekonomické oblasti jiným směrem.³¹ Podle Williama Tompsona, ekonoma pracujícího v organizaci OECD, bylo jak na Západě, tak v Rusku všeobecně přijímaným faktem, že za ekonomický kolaps roku 1998 mohl z velké části nedostatek strukturálních reforem.³² Jen ty totiž mohly zajistit opravdovou stabilizaci ruské ekonomiky. Mezi potřebné strukturální reformy patřila vedle reformy daňového systému, bankovního sektoru, soudnictví a mnoha dalších také reforma sociálního zabezpečení a penzijního systému.

Od nového prezidenta se očekávalo, že se Rusko tématem strukturálních reforem konečně začne vážně zabývat.³³ Na prezidentův pokyn byla vytvořena speciální vládní komise vedená úspěšným ruským ekonomem a odborníkem na strukturální reformy

²⁹ Ibid, 22.

³⁰ "Svodnaja tablica CIK Rossijskoj Federacii o rezultatach vyborov Prezidenta Rossijskoj federacii." *Centralnaja izbiratel'naja komisija Rossijskoj Federacii*. Zobrazeno 2015-05-10. http://cikrf.ru/banners/vib_arhiv/president/2000/

³¹ Cook, *Postcommunist Welfare States*, 146.

³² Tompson, *Putin's Challenge: The Politics of Structural Reform in Russia*, 933.

³³ Ibid, 934.

Germanem Grefem, která měla koordinovat reformní úsilí a přicházet s reformními plány. Vznik této komise a jmenování dalšího liberálního ekonoma Andreje Illarionova prezidentovým ekonomickým poradcem dále podpořily důvěru v proreformní postoj Vladimira Putina. Tak zvaný "Grefův tým" už na jaře roku 2000 přišel s komplexním programem liberálních reforem.³⁴

Podle expertky na ruské strukturální reformy Lindy Cookové to bylo možné díky několika klíčovými skutečnostem. První z nich byl konec dominance levice ve Státní dumě po volbách z prosince roku 2000. K moci se dostala koalice stran, která se na tržní ekonomiku a reformy dívala mnohem pozitivněji.³⁵ Duma najednou přestala hrát roli vetujícího a stala se místo toho ochotným partnerem vlády pro liberalizační program.³⁶ Druhou skutečností, která byla pro prosazení reforem naprosto zásadní, byl silný proreformní kurz prezidenta Putina. I když samozřejmě prezident sám, pouze s pomocí prezidentských dekretů, nemůže zajistit prosazení reforem, jeho stabilní a dlouhodobá prosazování této otázky je naopak pro jakýkoli posun vpřed nezbytné.

Odhodlanost k reformám také z jeho strany vyžadovala velkou dávku politické odvahy. Osudy velkého množství ruských liberálních reformátorů 20. století, jako byli Pjotr Stolypin, Alexej Kosygin či Jegor Gajdar, nenabízejí pro jejich následovníky úplně optimistický výhled do budoucna. Na rozdíl od nich měl ale Vladimir Putin nezanedbatelnou politickou výhodu v podobě své stabilně vysoké popularity u ruské veřejnosti. Tato výhoda však zároveň prezidenta stavěla do složité situace. Svou počáteční popularitu si získal především díky vysokému ekonomickému růstu, kryjícím se s jeho prvním funkčním obdobím. Tento růst byl ale především důsledkem stoupajících cen ropy na světových trzích, spíš než svědectvím o dobrém stavu ruské ekonomiky. Aby mohl mít ekonomický růst trvalý charakter, bylo nezbytně třeba provést strukturální reformy.³⁷ Tady se ovšem situace dostávala do začarovaného kruhu. I když reformy byly z dlouhodobého hlediska pro ruskou ekonomiku a tím pádem i ruské občany přínosné a nadto nutné, z krátkodobého hlediska by běžným občanům naopak mohly přinést nezanedbatelné ztráty, které by pravděpodobně vedly k nespokojenosti občanů s politikou. Prezident i jeho reformní tým se tedy neustále museli ohlížet na nálady veřejnosti, což v důsledku vedlo k tomu, že mnoho reforem

³⁴ Cook, *Postcommunist Welfare States*, 146.

³⁵ Ibid, 145.

³⁶ Ibid, 146.

³⁷ Tompson, *Putin's Challenge: The Politics of Structural Reform in Russia*, 934.

bylo sice přijato, ale jen v kompromisní podobě, která se vyhýbala řešení kontroverzních otázek. Některé reformy byly také pro svou výbušnost dokonce odloženy až na další volební období. Jedné z nich se bude věnovat další kapitola této práce, protože skýtá poučení i pro penzijní sektor.

Přes výše popsanou složitou situaci Vladimir Putin během svého prvního volebního období opakovaně ukazoval, že k reformám odhodlán je, a jejich důležitost v roce 2001 ve svých projevech před veřejností také opakovaně zdůrazňoval.³⁸ Politická taktika Vladimira Putina byla prozíravá. Zaprvé vytvořil silný a stabilní reformní tým. Zatímco Boris Jelcin často ministry měnil a byl nakonec nucen svůj původní reformní tým odvolat, Putin nechával liberální ministry odhodlané k reformám na svých místech.³⁹ I když také dával jasně najevo svůj úmysl reformy provést, zásadně se vyhýbal komentářům k jakýmkoli sporným či kontroverzním aspektům reformy.⁴⁰ Místo aby se pouštěl do politických bojů, raději přenechával debatu a boje nad jednotlivými otázkami komisím, vytvářeným k projednávání reforem v jednotlivých oblastech. Do těch se snažil začlenit jak hlavní zainteresované subjekty, tak i oponenty reformy. Díky tomu se do reformy mohlo promítnout i jejich stanovisko a tím pádem se snižovala pravděpodobnost zformování opozice. Nevýhodou tohoto kompromisního přístupu ovšem bylo, že původní reformní návrhy byly často po projednání v těchto komisích přijaty v podobě, která neřešila kontroverzní ale zároveň důležité aspekty reforem, z nichž následně zůstávala jen torza.⁴¹

Jednou z oblastí, kterou bylo nezbytně třeba se zabývat, byla oblast sociálního zabezpečení, již je penzijní systém součástí. Komplexní plán, jenž už v roce 2000 vypracoval tým Germana Grefa, nastolil nové principy fungování v tomto systému. Hlavním záměrem bylo posunout Rusko k sociálnímu modelu, ve kterém by hlavní roli hrály trhy a soukromí aktéři, zatímco role státu by byla omezena. Sociální výdaje na relativně bohaté občany se měly snížit, podporovat se měly především nejvíce zranitelné skupiny obyvatel.⁴² Cílem reformátorů bylo omezování sociálních výdajů v této oblasti, což viděli jako klíčový faktor pro finanční stabilitu a modernizaci ruské ekonomiky.⁴³ Při řešení této citlivé otázky vládě pomohla skutečnost, že jí zvyšující se státní příjmy

³⁸ Tompson, *Putin's Challenge: The Politics of Structural Reform in Russia*, 949.

³⁹ Cook, *Postcommunist Welfare States*, 149.

⁴⁰ Tompson, *Putin's Challenge: The Politics of Structural Reform in Russia*, 949.

⁴¹ *Ibid.*, 950.

⁴² Cook, *Postcommunist Welfare States*, 153.

⁴³ Cook, *Postcommunist Welfare States*, 146.

dovolovaly mnohem lépe plnit již existující povinnosti v oblasti sociálního zabezpečení. Oproti situaci 90. let, kdy se výplaty penzí a dalších druhů finanční podpory často znatelně zpožďovaly, se teď dařilo platit je včas. Tím vláda znovu obnovila důvěru ruských občanů ve stát a získala politickou podporu skupin závislých na státních transferových platbách, jako byli například penzisté.⁴⁴

2.2. Penzijní reforma

Jak bylo nastíněno v první kapitole, penzijní reforma měla již za sebou v době nástupu prezidenta Putina k moci dlouhou historii. Pro Jelcinovu vládu v 90. letech byla zdrojem mnoha vážných sporů, diskuze o ní byly nakonec přerušeny finančním krachem ruské ekonomiky v roce 1998. Teprve po zvolení nového prezidenta se otázka znovu dostala mezi aktuální agendu.

Hlavní záměr reformy byl stejný jako v celé sféře sociálního zabezpečení. Především bylo třeba omezovat roli státu v poskytování penzí a přenést alespoň částečnou odpovědnost za výši penzí na jednotlivé občany. Tím by se snižovala povinnost státu zabezpečit obyvatelstvu důstojné penze a zmenšil by se tlak veřejnosti na vládu například v otázce jejich zvyšování. Do penzijního systému měly být nově vpuštěny soukromé společnosti, které by penzijní příspěvky spravovaly a částečně tak nahradily úlohu státu. Státní podpora měla být postupně směřována pouze k těm nejhudším občanům, čímž by se ušetřilo výrazné množství finančních prostředků penzijního fondu.

Tehdejší penzijní systém byl založen na principu průběžného financování, tedy na tzv. „pay-as-you-go“ systému, v němž byly penze financovány z odvodů ekonomicky aktivních jedinců do penzijního systému, které byly ihned přerozdělovány ve prospěch tehdejších důchodců.⁴⁵ Reformátoři navrhovali doplnit průběžně financovaný systém zavedením povinného individuálního spoření, kam by ekonomicky aktivní obyvatelstvo odvádělo část svých příspěvků do penzijního systému. Účty by byly spravovány soukromými investičními společnostmi, které by finanční prostředky vkládaly do

⁴⁴ Ibid, 152.

⁴⁵ "Neudržitelný I. pilíř českého důchodového systému." Zobrazeno 2015-05-02.

<http://www.duchodovareforma.cz/duchodovy-system-2/neudrzitelny-i-pilir-ceskeho-duchodoveho-systemu/>

cenných papírů a tím je zhodnocovaly.⁴⁶ Vyplácené penze by tak do určité míry závisely na tom, kolik by si lidé tímto způsobem naspořili. Tato smíšená forma důchodového systému byla velmi podporována mezinárodními finančními institucemi, jako například Světovou bankou, jako způsob úlevy pro průběžně financovaný penzijní systém přetížený potřebami stárnoucí populace.⁴⁷ Z ekonomického hlediska existoval pro stát ještě jeden motivující faktor k reformě. V případě povinného individuálního spoření občanů by tyto prostředky musely být někam investovány. Pro stále ještě křehký a nově se formující ruský finanční trh by mohly tak mít značně stabilizující účinek.

Největším odpůrcem reformy se z pochopitelných důvodů stal předseda ruského penzijního fondu, Michail Zurabov. Na fond, který až dosud hospodařil s veškerými penzijními příspěvky, se všeobecně pohlíželo jako na špatně spravovaný a zkorumpovaný. Reforma hrozila snížit roli penzijního fondu v přerozdělování penzí, fond by také ztratil kontrolu nad tou částí příspěvků, které by byly nově převedeny do soukromých investičních účtů.⁴⁸

V březnu 2001 Vladimir Putin vytvořil Národní radu pro penzijní reformu, což byla komise, v níž bylo zastoupeno mnoho zainteresovaných subjektů, především pak Ministerstvo práce a sociálních věcí a penzijní fond. Komise měla vyřešit neshody mezi jednotlivými aktéry a dosáhnout kompromisu⁴⁹. Reformu silně poznamenalo, že penzijní fond postupně převzal nad rozhodováním v komisi kontrolu a pilně pracoval na tom, aby zablokoval či alespoň co nejvíce oddálil změny, které by mohly ohrozit jeho dosavadní svobodu nakládat s penzijními příspěvky, jak uzná za vhodné.⁵⁰ Kompromisu bylo v komisi nakonec přeci jen dosaženo, ovšem s tím, že přijatá reforma měla velmi slabý charakter.⁵¹ V prosinci 2001 byly dolní komorou ruského parlamentu schváleny tři nové zákony. „Ob objazatelnom pensionnom strachovanii v RF⁵²“, „O trudovykh pensijach v RF⁵³“, „O gosudarstvennom pensionnom obecpečenii v RF⁵⁴“. K těmto

⁴⁶ Zubov, *Istorija Rossii XX vek: 1939-2007*, s. 632.

⁴⁷ Cook, *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*, 170.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Tompson, *Putin's Challenge: The Politics of Structural Reform in Russia*, 952.

⁵¹ Ibid., 951.

⁵² "Federal'nyj zakon ot 15.12.2001 N 167-F3: *Ob objazatel'nom pensionnom strachovanii v Rossijskoj Federacii*". (zobrazeno 2015-05-15. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173423/)

⁵³ "Federal'nyj zakon ot 17.12.2001 N 173-F3: *"O trudovykh pensijach v Rossijskoj federacii"*". (zobrazeno 2015-05-15. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156911/)

⁵⁴ "Federal'nyj zakon Rossijskoj federacii ot 15 dekabrja 2001 g. N 166-F3". (zobrazeno 2015-05-15. <http://www.rg.ru/2001/12/20/pensii-dok.html>)

zákonům se v červenci 2002 přidal ještě jeden: „Ob investirovanii sredstv dlja finansirovanija nakopitelnoj časti trudovoj pensii v RF⁵⁵“.

Na základě nově přijatých zákonů byl vytvořen několikaúrovňový penzijní systém. První úroveň zahrnovala základovou (tzv. „bazovaja“) část penzí. Jejím pozitivním rysem bylo rozšíření účasti obyvatel v penzijním systému. Základová část byla postavena na principu všeobecnosti a pro její přiznání existovaly jen minimální požadavky. Stačila jen pětiletá účast v systému důchodového pojištění.⁵⁶ Benevolentnost v podmínkách jejího přidělování měla za cíl zajistit penzijní zabezpečení i občanům, kteří byli nejvíce ohroženi chudobou, například dlouhodobě nezaměstnaným.

Druhá úroveň penzijního systému zachovávala základní průběžně financovanou složku. Nově však také zaváděla povinnou individuálně spořicí část, která byla jádrem celé reformy. Příspěvky pracujících obyvatel do penzijního fondu se tak odteď měly dělit na část financující současné důchodce a část jdoucí na povinný důchodový spořicí účet. Klíčové otázky při zavedení spořicího prvku byly dvě. Zaprvé bylo třeba určit, jaké věkové skupiny do ní zahrnout, za druhé kolik procent do něj budou pracující odvádět na úkor průběžně financovaného systému.⁵⁷ Po debatách uvnitř komise bylo určeno, že právo na spořicí část penze získají muži narození roku 1953 a dále, u žen pak byl hranicí rok 1957. To znamenalo, že spořicí části se mělo účastnit asi 82 % průběžně financovaného obyvatelstva, i když reálně začalo v roce 2002 spořit jen 70 % pracujících obyvatel.⁵⁸ Aby se omezily ztráty způsobené průběžně financovanému systému zavedením spořicího prvku, bylo rozhodnuto, že počáteční tarif odvodů na spořicí účty dosáhne pouze dvou procent celkových odvodů zaměstnanců do penzijního systému. Podíl se však měl postupně zvyšovat. Podle původního plánu měly být tyto prostředky spravovány soukromými investičními společnostmi, které by je zhodnocovaly. Vzhledem k převaze penzijního fondu v komisi, mizivé propagaci reformy ze strany vlády a z něho pramenící nezájem obyvatelstva tak nakonec naprostá

⁵⁵ "Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 24 ijulja 2002 g. N 111-F3 g. Moskva ". (zobrazeno 2015-05-15. <http://www.rg.ru/2002/07/30/pens-invest-dok.html>)

⁵⁶ OECD. "Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators." OECD Publishing (2013). Accessed 2015-05-15. http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2013_pension_glance-2013-en

⁵⁷ Gontmacher, E.Š. „Rossijskaja pensionnaja sistema posle reformy 2002 goda: problemy i perspektivy.“ Žurnal novoj ekonomičeskoj asociacii, No. 1-2 (2009). Zobrazeno 2015-05-03.

<http://journal.econorus.org/pdf/NEA-1-2.pdf>

⁵⁸ Ibid, 193.

většina zůstala ve správě penzijního fondu. Ten je vkládal do bezpečnějších cenných papírů, například státních dluhopisů, s výnosem, který nepokrýval ani ztrátu jejich hodnoty způsobenou inflací.⁵⁹

Zásadním argumentem kritiků reformy, jako například již zmíněný Michail Zurabov, byly obavy, že ruský trh je stále ještě příliš nestabilní a špatně regulovaný na to, aby byl schopen zajišťovat dlouhodobé bezpečné prostředí pro investování vkladů penzijního spoření. Poukazovalo se také na fakt, že na ruském trhu nebude ani do čeho financovat. Podporovatelé reformy tyto obavy vyvraceli tvrzením, že reforma sama bude vystupovat jako mocný stimulační faktor pro rozvoj ruského finančního trhu a že postupný růst objemu vkladů na těchto trzích povede k celkové stabilizaci trhu, zlepšení jeho ziskovosti a stimulaci soukromých i zahraničních investorů.⁶⁰

Vzhledem k tomu, že v Národní radě pro penzijní reformu postupně získal dominantní postavení hlavní oponent reformy, penzijního fond, byl její původní cíl – zvýšit podíl občanů na financování svých penzí a snížit finanční zátěž pro stát – značně rozmělněn. Na nově vytvořené individuální spořicí účty byla převáděna jen dvě až tři procenta z celkových odvodů jednotlivce do penzijního systému. To znamenalo, že penzistky, které půjdou do penze v roce 2022 a kterým na začátku reformy bylo 35 let, dostanou každý měsíc k základní části penze navíc ze spořicí části 50 rublů, což představuje 0,002% celkové výše průměrné předpokládané penze.⁶¹

Tato částka samozřejmě jejich závislost na státním penzijním systému nijak nesníží. Penzijní reforma tak nevyřešila hlavní problém systému, a sice nedostatek peněz v něm. Do budoucna se tak otevíralo několik scénářů, jak situaci řešit. Prvním bylo provedení nové reformy, tentokrát ale mnohem důkladnějšího charakteru. Druhou možností představovalo smíření se s velkým a postupně narůstajícím deficitem penzijního fondu s tím, jak se bude postupně zhoršovat demografická situace v Ruské federaci.⁶² Třetím způsobem, jak situaci řešit, bylo zvyšování daní. Existovala samozřejmě ještě jedna možnost, a to začít zvyšovat věk odchodu do důchodu. Ten zůstal na stále stejné úrovni, hluboko pod evropským průměrem – 60 let pro muže, 55 let pro ženy. Tento krok ovšem Vladimir Putin učinit nemohl, protože byl v přímém rozporu s celou jeho reformní strategií. V jádru této strategie ležela veřejně prezentovaná podpora reforem spojená s oblibou ve vytváření komisí k jednotlivým reformním otázkám, které měly

⁵⁹ Zubov, *Istorija Rossii: XX vek 1939-2007*, 632.

⁶⁰ Gontmacher, *Rossijskaja pensionnaja sistema posle reformy 2002 goda: problemy i perspektivy*, 192.

⁶¹ Ibid, 199.

⁶² Zubov, *Istorija Rossii: XX vek 1939-2007*, 632.

vyřešit jakékoli kontroverzní otázky mezi sebou, aniž by se do toho prezident musel zapojovat. Největším politickým majetkem prezidenta Putina byla jeho stabilně vysoká popularita u ruské veřejnosti, dosahující v průměru 70 %, která ho chránila před růstem možné opozice.⁶³ V tomto kontextu bylo prostě nemožné udělat něco tak kontroverzního, jako začít ruským občanům zvyšovat věk odchodu do důchodu. Naopak, i provedená reforma byla navržena tak, aby nepřinášela přímé náklady pro současné penzisty. V době prosazení reformy byly naopak státní penze ještě zvyšovány, aby starší generace reformu lépe přijala.⁶⁴

3. Pokus o reformování nepeněžních benefitů a penzijní systém v letech 2002–2009

3.1. Reformování systému nepeněžních benefitů

V prezidentských volbách roku 2000 dalo Vladimíru Putinovi svůj hlas 52,9 % voličů. V následujících prezidentských volbách v roce 2004 už pro něho hlasovalo dokonce 71,3 % voličů, kteří v jeho osobě viděli záruku ekonomické stability a růstu. Nový prezident se tak ocitl na vrcholu své popularity a politické moci.⁶⁵ Volby do Státní dumy z prosince 2003 navíc s 37,6 % hlasů⁶⁶ vyhrála strana Jednotné Rusko, kterou občané podporovali, protože ji spojovali právě s populárním prezidentem a jeho politikou ekonomického růstu a zlepšování postavení země na mezinárodní scéně.⁶⁷

Bylo to právě v tomto kontextu ekonomické stability a všeobecné podpory, kdy se Putinova vláda rozhodla začít prosazovat i reformy, které kvůli jejich kontroverznosti v předchozím období raději odsunula. Bezesporu nejvíce kontroverzním se stal plán na rozebrání široce rozvětveného systému různých nepeněžních sociálních výhod, bezplatných služeb, slev a jiných benefitů, v ruském jazyce souhrnně označovaných jako „l'goty“. Tyto státem poskytované výhody měly sloužit jako podpora zranitelných

⁶³ Ibid, 622.

⁶⁴ Gontmacher, *Rossijskaja pensionnaja sistema posle reformy 2002 goda: problemy i perspektivy*, 192.

⁶⁵ Zubov, *Istorija Rossii: XX vek 1939-2007*, 621-622.

⁶⁶ "Protokol CIK Rossijskoj Federacii o rezultatach vyborov po federalnomu izbiratelnomu okrugu i o raspredelenii deputatskich mandatov meždu političeskimi partijami, izbiratelnyimi blokami." Zobrazeno 2015-05-10. <http://gd2003.cikrf.ru/gd2003/WAY/76799135/sx/art/76805049/cp/1/br/76799124.html>

⁶⁷ Zubov, *Istorija Rossii: XX vek 1939-2007*, 640.

skupin ruské společnosti, například válečných veteránů, postižených, sirotků a v neposlední řadě také penzistů. Cílem reformy bylo nahradit nepeněžní benefity měsíčními peněžními platbami.⁶⁸

System nepeněžních benefitů zdědilo Rusko ještě z dob Sovětského svazu. V tu dobu bylo pro mnoho skupin obyvatel obvyklé dostávat značnou část příjmů ne v penězích, ale v podobě různých výhod, jako bylo například téměř bezplatné bydlení, veřejná doprava, zdravotní péče a podobně.⁶⁹ Důležitým aspektem těchto výhod bylo, že původně neměly sloužit jako ekonomická podpora sociálně slabých skupin. Většinou příjemců byly uděleny na základě zásluh, nehledě na materiální potřebu. To se týkalo například válečných veteránů, hrdinů Sovětského svazu, obětí černobylské katastrofy a mnoha dalších. V 90. letech tento široce rozvětvený systém dále fungoval, benefity se nově staly důležitým zdrojem podpory mnoha domácností v obtížné ekonomické situaci začátku 90. let. S příchodem Vladimira Putina k moci se toto téma stalo aktuální v rámci jeho širších reformních snah v oblasti sociálního zabezpečení, s hlavním cílem přenést odpovědnost za svou situaci ze státu na jednotlivce.⁷⁰

System na začátku nového tisíciletí již nezbytně potřeboval změnu, a to hned z několika důvodů. Zprvce nesloužil jako efektivní prostředek podpory sociálně slabých skupin obyvatel, protože benefity nebyly přidělovány na základě potřeby. Naopak byly celkem široce rozšířeny, celých 27 % obyvatel mělo v roce 2003 nárok alespoň na jeden druh podpory, jichž ruská vláda napočítala na jeden tisíc. Paradoxem bylo, že bohatší domácnosti zpravidla získávaly nárok na více bezplatných služeb, než ty chudší. System byl nespravedlivý i v tom, že upřednostňoval městské domácnosti před těmi v odlehlejších oblastech, kde byl například přístup k veřejné dopravě značně omezen a sleva na něj tak ani nemohla být uplatněna. System byl navíc značně podfinancovaný a v neposlední řadě brzdil liberalizační proces v sektoru veřejných služeb a tím vlastně i rozvoj tržní ekonomiky.⁷¹

Cílem reformátorů bylo nahradit všechny formy nepeněžní podpory pravidelnými finančními platbami, kterých by mohl jedinec využít, jak by potřeboval. Takové řešení by system učinilo transparentnějším a vzhledem k tomu, že by byl nově

⁶⁸ Cook, *Postcommunist Welfare States*, 179.

⁶⁹ Zubov, *Istorija Rossii: XX vek 1939-2007*, 691.

⁷⁰ Wengle, *The Monetisation of L'goty: Changing Pattersns of Welfare Politics and Provision in Russia*, 740-741.

⁷¹ *Ibid*, 742.

založen na zjišťování výše příjmů osob žádajících o sociální asistenci, i mnohem účinnější v boji proti chudobě.⁷²

Vladimir Putin si byl vědom výbušnosti tématu a jeho pravděpodobné nepopularity. To bylo také důvodem, proč se ho rozhodl prosadit jen pět měsíců po svém znovuzvolení, a to co nejrychleji. Státní дума, ve které měla většinu strana podporující prezidenta, federální zákon s číslem #122 schválila 5. 8. 2004, předcházela mu ovšem kvapná příprava a minimum diskuzí a poslanci měli jen velmi málo času si ho blíže prostudovat.

Jednou ze slabin nového zákona bylo, že nebral v úvahu různé životní náklady obyvatel žijících ve městech a na vesnici. Ruský penzista žijící v drahé Moskvě dostal stejně jako jeho vrstevník žijící v levnějším regionu. Další problém spočíval ve způsobu financování nového systému. Třetinu plateb měla zajišťovat federální vláda, dvě třetiny pak vlády na regionální úrovni. Schopnost jednotlivých regionů platby ze svého rozpočtu skutečně zajistit nebyla však nijak ověřena.⁷³

Reforma nabyla účinnosti v lednu 2005 a vyvolala bezprecedentní nespokojenost ruských občanů. Držitelé výhod podezřivali stát, že nové peněžní dávky nebudou tak vysoké jako hodnota bezplatných služeb.⁷⁴ Navíc, i kdyby nejdříve byly, nebylo jisté, nakolik by je postupně znehodnotila vysoká inflace.⁷⁵ Staré výhody navíc neměly pro mnoho občanů jen ekonomický rozměr, byly pro ně i zdrojem pýchy a sdílené identity, což platilo například pro válečné veterány, hrdiny Sovětského svazu a mnoho dalších.⁷⁶ Několikátýdenní masové demonstrace vypukly po celé zemi a účastnilo se jich velké množství různých skupin, jako byly odbory, politické strany, neziskové organizace a další. Většinu protestujících však tvořili pobouření důchodci. V protestech zaznívala jak protivládní hesla, tak ta jdoucí proti samotnému Putinovi.⁷⁷ Během protestů také došlo ke kritickému snížení prezidentovy popularity až na 38 %.⁷⁸

⁷² Cook, *Postcommunist Welfare States*, 180.

⁷³ "For richer or for poorer?." *The Economist* (9.8.2004). Zobrazeno 2015-05-10. <http://www.economist.com/node/3060477> Cook, *Postcommunist Welfare States*, 180.

⁷⁴ Zubov, *Istorija Rossii: XX vek 1939-2007*, 640.

⁷⁵ "For richer or for poorer?." *The Economist* (9.8.2004). Zobrazeno 2015-05-10. <http://www.economist.com/node/3060477>

⁷⁶ Wengle, *The Monetisation of L'goty: Changing Pattersns of Welfare Politics and Provision in Russia*, 741.

⁷⁷ Cook, *Postcommunist Welfare States*, 181-182.

⁷⁸ Zubov, *Istorija Rossii: XX vek 1939-2007*, 631.

Až v tuto chvíli si prezident a vláda uvědomili, že zašli příliš daleko. Na pozadí tzv. barevných revolucí, probíhajících v tomto období v dalších zemích SNS, se rozhodli tentokrát raději ustoupit.⁷⁹ Aby uklidnila protestující obyvatelstvo, udělala vláda velké množství ústupků, například zvýšila množství finančních zdrojů jdoucích na kompenzační platby či nechala občany, ať si sami vyberou způsob podpory. Především však povolila do nového zákona přidat tolik výjimek, že byl jeho hlavní smysl zpochybněn.⁸⁰ Zajímavá byla během protestů také pozice prezidenta Putina, který se nejdříve k otázce reformy vůbec nevyjadřoval a následně se do situace vložil s ostrou kritikou současné i minulé vlády.⁸¹

Tato reforma tak jako první ukázala, kde jsou limity liberalizačních reforem a vůbec moci ruského prezidenta a jeho vlády. Pokus odstranit jeden z posledních pozůstatků sovětské éry musel být nakonec značně zredukován. Ukázalo se, že se i obvykle pasivní společnost při výhledu na zavedení okamžitých, hmatatelných nákladů pro většinu obyvatelstva dokáže velmi rychle a účinně mobilizovat, aby přijetí takového plánu zabránila.⁸² Navíc se ukázalo, že i popularita prezidenta Putina nemusí být tak pevná, jak se až dosud myslelo. Zajímavým úkazem v protestech byly důchodci. Ti až dosud tvořili klidnou, nebouřící se část společnosti, teď však vyšli do ulic, když byly v sázce jejich dlouho existující výsady.

3.2. Vývoj v penzijním systému 2002–2009

Největším úspěchem penzijní reformy z roku 2002 bezesporu bylo zavedení povinně spořicího principu, který měl doplňovat existující průběžně financovaný systém. Vláda se po dlouhých letech projednávání různých forem reformy shodla, že pokud má být systém udržitelný, je třeba začít přenášet odpovědnost za financování budoucích penzí na jednotlivé občany. I když v praxi bylo nakonec procento odváděné do spořicí části minimální, i tak byl tento krok důležitý, protože se mohly začít řešit i další problémy penzijního systému. Na tomto místě je tedy třeba zhodnotit situaci

⁷⁹ Wengle, *The Monetisation of L'goty: Changing Pattersns of Welfare Politics and Provision in Russia*, 739.

⁸⁰ Cook, *Postcommunist Welfare States*, 182.

⁸¹ Wengle, *The Monetisation of L'goty: Changing Pattersns of Welfare Politics and Provision in Russia*, 746.

⁸² *Ibid.*

v penzijním systému od reformy v roce 2002 do prosazení nové reformy v roce 2010, s důrazem na stále nevyřešené problémy fungování penzijního systému v tomto období.

Prvním z nich byl špatný zdravotní stav ruských důchodců v porovnání s důchodci z jiných států. Je pochopitelné, že starší lidé nebudou tak zdraví a v kondici jako mladší ročníky. Nicméně v západní Evropě, Severní Americe a dalších rozvinutých zemích už po několik generací existoval trend postupného zlepšování zdraví občanů důchodového věku. V Rusku ovšem nic takového nenastalo. Stárnutí populace tak pro Ruskou federaci může mít mnohem ničivější následky, než pro další státy.⁸³ Od 55 let věku se v Rusku prudce snižuje počet obyvatel, kteří se nějak zapojují do pracovního procesu. V rozvinutých zemích je tento pokles daleko pozvolnější.⁸⁴ Ruští důchodci jsou tak na rozdíl od svých západních protějšků většinou zcela závislí na státní podpoře. Ruští občané penzijního věku ovšem nejsou jen méně zdraví, než důchodci na Západě, jsou také daleko chudší. Podle Hanse Grotha, experta na demografické změny a stárnutí populace je dokonce možné, že je ruská společnost nejchudší stárnoucí společností na světě.⁸⁵

Jedním z ukazatelů, který to potvrzuje, je tzv. náhradový poměr, což je poměr, který se používá pro vyjádření vztahu mezi výší čisté mzdy a následného čistého důchodu jednotlivce.⁸⁶ Tento poměr v Rusku mezi roky 2002 a 2007 klesl z 32 % ke 23,3 %.⁸⁷ Pro srovnání: Ve státech OECD či Evropské unie byl náhradový poměr v roce 2007 přibližně dvaapůlkrát vyšší a činil 66 %.⁸⁸ Podle doporučení Mezinárodní organizace práce by se poměr neměl dostat pod hranici 40 %.⁸⁹ Od roku 2008 se v Rusku klesající trend začal obracet a do roku 2009 se poměr dostal na 28,3 %.⁹⁰ Nicméně je třeba říci, že růst nebyl zapříčiněn změnou objektivních skutečností či

⁸³ Groth, Hans, and Eberstadt. "The Russian Federation: Confronting the special challenges of ageing and social security policy in an era of demographic crisis." *International Social Security Review* Vol. 63, 3-4/2010 (2010). Zobrazeno 2015-05-11.

<http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.is.cuni.cz/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=8776ad86-439b-4370-8b17-87c975d111cd%40sessionmgr112&vid=6&hid=110>, s.19.

⁸⁴ Ibid, 28.

⁸⁵ Ibid, 24.

⁸⁶ "Jak vysoký je český důchod?". (zobrazeno 2015-05-11).

<http://www.finance.cz/zpravy/finance/373710-jak-vysoky-je-cesky-duchod/>

⁸⁷

Gurvič, E.T. "Reforma 2010 r.: řešeny li dolgosročnye problemy pensionnoj sistemy?." *Žurnal novoj ekonomičeskoj asociacii*, No. 6 (2010). Zobrazeno 2015-05-02.

<http://www.econorus.org/repec/journal/2010-6-98-119r.pdf>

⁸⁸ OECD, <https://data.oecd.org/pension/net-pension-replacement-rates.htm>

⁸⁹ Groth, *The Russian Federation: Confronting the special challenges of ageing and social security policy in an era of demographic crisis*, 32.

⁹⁰ Gurvič, *Reforma 2010 r.: řešeny li dolgosročnye problemy pensionnoj sistemy?*, 99.

reformou systému, ale pouze rozsáhlým přemístěním finančních prostředků z rozpočtu Ruské federace do penzijního systému.⁹¹ To ale odporovalo duchu penzijní reformy z roku 2002, která naopak kladla velký důraz na finanční stabilitu penzijního systému.⁹²

Dále o chudobě mezi ruskými důchodci svědčila výše průměrné penze, která dosahovala v roce 2007 103,4 % životního minima. V roce 2008 přijala vláda rozhodnutí penze zvýšit, na konci roku 2009 tak vzrostly na 129 % životního minima.⁹³ To ovšem extrémně zvyšovalo výdaje penzijního fondu.⁹⁴ Jen od roku 2002 do roku 2008 počet penzistů stoupl z 29,7 mil. na 30,4 mil. obyvatel. Podle demografické pojekce Ruské Federální služby státní statistiky by toto číslo mělo do roku 2022 stoupnout na 39,6 mil. penzistů, v roce 2031 by dokonce mělo dosáhnout až 41,3 milionu, což představuje 29,1 % všech občanů RF.⁹⁵ Nedostatečná úroveň penzí se odvíjela také od toho, že existoval velký nepoměr mezi počtem lidí platících příspěvky do penzijního fondu a penzisty. Ukázalo se, že to není ani tak důsledkem horší demografické situace Ruské federaci oproti ostatním zemím. Stav byl spíše zapříčiněn specificky ruským problémem příliš nízkého počtu obyvatel pracujících v oficiálním sektoru, v němž platili daně a sociální pojištění. Toto procento se navíc od roku 2001 do roku 2009 dále snižovalo, z 78 % na 71 % pracujícího obyvatelstva.⁹⁶

Situaci nepomáhala ani široce rozšířená praxe odchodů do předčasného důchodu. Pro účast v ruském penzijním systému byly také na občany kladeny příliš nízké požadavky. Oproti vyspělým zemím, kde bylo třeba průměrně 21 let placení sociálního pojištění pro následné přiznání penze, bylo v Rusku toto období pouze pětileté.⁹⁷

V období mezi lety 2002 až 2009 vláda špatnou situaci ruských penzistů řešila provizorními kroky, jako například ad hoc zvyšováním penzí. Známým příkladem je neplánované zvyšování penzí po masových protestech v roce 2005, kdy si vláda chtěla mezi důchodci zvýšit svou popularitu.⁹⁸ Deficit penzijního fondu tak v tomto období postupně narůstal. Zatímco v roce 2005 byla míra dodatečných přesunů financí do

⁹¹ Ibid, 102.

⁹² Ibid, 103.

⁹³ Ibid, 99.

⁹⁴ Gontmacher, *Rossijskaja pensionnaja sistema posle reformy 2002 goda: problemy i perspektivy*, 10.

⁹⁵ "Demografičeskij prognoz do 2030 goda: Čislennost' naselenija po otdel'nym vozrastnym

gruppam." *Federal'naja služba gosudarstvennoj statistiki*. Zobrazeno 2015-05-12.

http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

⁹⁶ Gurvič, *Reforma 2010 r.: rešeny li dolgosročnye problemy pensionnoj sistemy?*, 105.

⁹⁷ Ibid, 106.

⁹⁸ Maleva, *Pensionnaja reforma v Rossii*, 50.

penzijního fondu z federálního rozpočtu 0,9 % HDP, v roce 2009 už byl schodek penzijního fondu 2,2 % HDP.⁹⁹

Jednou z pozitivních věcí, která se v tomto období zdařila, bylo zvýšení podílu povinného spoření ve složení penze z 2 % na 6 %.¹⁰⁰ Prvek povinného spoření, zavedený reformou roku 2002, měl ovšem vážné slabiny. Zaprvé, 6 % byl stále velmi malý podíl, který nemohl nic zásadního změnit a průběžný způsob financování tak zůstal i nadále dominantou penzijního systému. Zadruhé, vzhledem k nestabilitě a neprůhlednosti ruského finančního systému a kapitálového trhu a neochotě ruských pracujících riskovat byla většina prostředků povinného penzijního spoření investována do státních cenných papírů. V nich v roce 2007 výnosnost nepřevýšila 9,2 %, při inflaci na úrovni 11,9 %.¹⁰¹ Místo toho, aby se tak peníze vkládané do penzijního fondu spořením zhodnocovaly, naopak svou hodnotu ztrácely.

Jak ukázala tato kapitola, představuje pro Ruskou federaci, stejně jako pro další vyspělé země stárnutí populace velký problém, který je nezbytné v příštích letech řešit. Na rozdíl od většiny těchto států se však na ruském teritoriu k tomuto problému přidávají ještě další, které činí řešení otázky ještě naléhavějším. Je to například špatný zdravotní stav penzistů a nízká míra jejich zapojení do pracovního procesu. Dále je to neudržitelný poměr mezi obyvateli přispívajícími do penzijního fondu a těmi, kdo z něho peníze čerpají v podobě důchodů, což obecně souvisí s vysokou mírou šedé ekonomiky. Další vážný problém představuje chudoba ruských důchodců. Ta vychází především z nedostatku finančních prostředků v ruském penzijním fondu.¹⁰²

Zavedení povinně spořicího prvku do financování penzí ukázalo, že tato forma není dostatečně efektivní. Je tak zcela zásadní, aby se v Rusku začaly rozvíjet i nestátní penzijní programy, začalo být totiž jasné, že stát sám nemůže svým pracujícím obyvatelům zajistit důstojné stáří bez toho, aby se do jeho financování zapojili také oni sami.¹⁰³ Co se ovšem může v blízké budoucnosti ukázat jako velký problém je fakt, že podle výsledků průzkumů mezi ruskými obyvateli občané považují řešení problémů

⁹⁹ Ibid. 102.

¹⁰⁰ Gontmacher, *Rossijskaja pensionnaja sistema posle reformy 2002 goda: problemy i perspektivy*, 10.

¹⁰¹ Ibid. 6.

¹⁰² Groth, *The Russian Federation: Confronting the special challenges of ageing and social security policy in an era of demographic crisis*, 33.

¹⁰³ Gontmacher, *Rossijskaja pensionnaja sistema posle reformy 2002 goda: problemy i perspektivy*, 15-16.

v penzijním systému za povinnost státu a většina z nich není ochotná začít s vlastním spořením, na které navíc zpravidla nemá prostředky.¹⁰⁴

4. Penzijní reforma 2010 a další vývoj penzijního systému

4.1. Penzijní reforma 2010 a největší výzvy penzijního systému

1. ledna 2010 vstoupila v platnost další varianta podoby penzijního systému.¹⁰⁵ Jejím cílem bylo odstranit chudobu mezi ruskými důchodci, prostřednictvím zvýšení náhradového poměru a hodnoty penzí. To se také reformě podařilo – náhradový poměr v důsledku reformy dosáhl 38 %, penze se zvýšily přibližně jedenapůlkrát.¹⁰⁶ Jako mnohokrát v minulých letech ovšem zvyšování úrovně penzí nebylo dosaženo nalezením udržitelného způsobu jejich financování, ale pouze přemístěním dalších peněz do penzijního fondu z federálního rozpočtu, což opět způsobilo prohloubení už tak značného deficitu penzijního fondu. Zatímco v roce 2005 uvolňoval stát z rozpočtu do penzijního fondu sumu rovnající se 0,9 % HDP země, po zvýšení penzí v roce 2010 to bylo už 4,2 %.¹⁰⁷

Navíc pokud by chtěl stát udržet náhradový poměr na úrovni roku 2010, znamenalo by to vzhledem ke stárnutí populace a narůstajícímu počtu ruských důchodců neustálé navyšování sumy jdoucí z rozpočtu do penzijního fondu. Alternativou by bylo zvyšování odvodů pracujícího obyvatelstva do penzijního fondu. To by ovšem mohlo vést k nárůstu přecházení pracujících do už tak enormní šedé zóny ekonomiky.¹⁰⁸

Reforma roku 2010 tak nijak nepřispěla k řešení dlouhodobých problémů ruského penzijního systému, spíše naopak. Její charakter byl čistě populistický. Podle ruského ekonoma E. T. Gurviče je nejpravděpodobnějším vysvětlením jejího přijetí snaha vedoucích představitelů ruské politiky zajistit si podporu obyvatelstva starších ročníků před parlamentními a prezidentskými volbami v roce 2011 a 2012.¹⁰⁹ S tím

¹⁰⁴ Ibid, 7.

¹⁰⁵ Gurvič, *Reforma 2010 r.: řešeny li dolgosročnye problemy pensionnoj sistemy?*, 98.

¹⁰⁶ Ibid, 107.

¹⁰⁷ Ibid, 108.

¹⁰⁸ Eich, *Reforming the Public System in the Russian Federation: IMF Working Paper*.18.

¹⁰⁹ Gurvič, *Reforma 2010 r.: řešeny li dolgosročnye problemy pensionnoj sistemy?*,118.

souhlasí i časopis *the Economist*, který tvrdí, že kvůli udržení své popularity (approval rating), především mezi důchodci a státními zaměstnanci, musel Putin zvýšit vládní výdaje k téměř 40 % HDP.¹¹⁰

Situace ruského penzijního systému je ovšem v současné podobě neudržitelná a vláda se jí chtít nechtít bude muset zabývat. Podle studie Mezinárodního měnového fondu, věnující se této otázce, existují dva nejdůležitější prostředky pro zlepšení situace.

Prvním z nich je omezení počtu občanů, odcházejících do předčasného důchodu. Jejich podíl představoval v roce 2007 jednu čtvrtinu ruských penzistů a ve výsledku stlačoval už tak velmi nízkou hranici odchodu do důchodu v podobě 60 let pro muže a 55 let pro ženy na faktickou hodnotu 54 a 52 let.¹¹¹ Druhým zásadním krokem je zavedení postupného zvyšování věku odchodu do důchodu.¹¹²

Současně platná hranice pro odchod do penze byla v Rusku zavedena v roce 1932. O jejím zvýšení se několikrát uvažovalo, například v 2. polovině 90. let či během přípravy penzijní reformy v roce 2002, nicméně nakonec se od těchto záměrů vždy upustilo. Její výše ovšem už dlouho neodpovídá potřebám a možnostem ruské společnosti, neodpovídá ani modernímu způsobu života. Zatímco ve 30. letech dávala tato hranice, vzhledem k počtu lidí pracujících v zemědělství a těžkém průmyslu, smysl, dnes se počet lidí pracujících v tak fyzicky náročných podmínkách výrazně snížil.¹¹³ Hranice nebere v úvahu ani zvyšování délky studia. Zatímco v roce 1992 v kategoriích 20–24 let 72 % ruských občanů již pracovalo, v roce 2008 už to bylo jen 57 %. Tento proces dále snižuje počet příspěvů do penzijního fondu. V roce 2008 tak na 1000 pracujících obyvatel připadlo 562 penzistů.¹¹⁴ Tento nepoměr se navíc bude dále zvyšovat.

Protiargumentem zvyšování věku odchodu do důchodu je nízká průměrná délka života ruských obyvatel. V roce 2010 byla její úroveň na 74,9 letech pro ženy a 63,1 letech pro muže.¹¹⁵ Panovaly obavy, že by se nové hranice odchodu do důchodu většina mužů sotva dožila. Tento argument je ovšem chybný, protože výše uvedená délka dožití platí při narození jedince. V Rusku je však tradičně velmi vysoká úmrtnost mužů ve

¹¹⁰ "Frost at the Core." *The Economist* (2010). Accessed 2015-05-15. <http://www.economist.com/node/17674075>

¹¹¹ Eich, *Reforming the Public System in the Russian Federation: IMF Working Paper*, 6.

¹¹² *Ibid*, 18.

¹¹³ Maleva, *Povyšenie pensionnogo vozrasta: pro et contra*, 127.

¹¹⁴ *Ibid*, 122.

¹¹⁵ OECD. "Life expectancy at birth." (accessed 2015-05-15. <https://data.oecd.org/healthstat/life-expectancy-at-birth.htm>)

skupině 40 až 60 let. Zjednodušeně řečeno se dá říci, že pokud toto období muž přežije, délka jeho dožití se znatelně přiblíží hodnotám obvyklým v jiných zemích.¹¹⁶ Ruské ženy zase žijí průměrně o 2 až 10 let méně než obyvatelky EU, nicméně do penze odchází o 5–12 let dříve než ony.¹¹⁷

Ve většině vyspělých zemí je v současné době trendem sjednocovat věk odchodu do důchodu pro muže i ženy. Pokud by se tak do roku 2030 v Rusku tento věk zvýšil pro obě pohlaví na 63 let, zcela by to stačilo na udržení výdajů penzijního systému na stejném procentu HDP jako dnes a navíc udržení náhradového poměru na 40 %.¹¹⁸ To by zajistilo stabilní financování penzijního systému v blízké budoucnosti a zaručilo důstojnou životní úroveň ruským penzistům.

4.2. Situace v penzijním systému 2010 – 2015

Po prezidentských volbách v roce 2012 čelil Vladimir Putin vážnému problému. Ve své předvolební kampani slíbil zvyšovat sociální výdaje, směřující především k jeho voličské základně, ruským důchodcům, kteří tvořili přibližně 40 % jeho podpory. Vzhledem k ekonomické situaci země ovšem nebylo tento slib možné splnit bez značného navýšení schodku federálního rozpočtu.¹¹⁹ Otázka, kde získat peníze na zvyšování důchodů, byla dočasně vyřešena v roce 2013, kdy se ruská vláda rozhodla dočasně zmrazit šestiprocentní odvody do povinné spořicí části. Tyto peníze měly nově jít rovnou do průběžně financovaného systému. To by přesměrovalo asi 243 miliard rublů do státní pokladny a pomohlo tak zacetit část rostoucího deficitu penzijního fondu.¹²⁰ Před tímto krokem varovalo mnoho ruských ekonomů i ministerstvo financí v čele s Alexejem Kudrinem. Podle předního ruského ekonoma Vladimira Nazarova mohly takto získané peníze financovat tehdejší deficit penzijního fondu pouze po dobu šesti let, po němž by začal schodek opět narůstat.¹²¹ Vláda tento krok pro rok 2014

¹¹⁶ Maleva, *Povyšenie pensionnogo vozrasta: pro et contra*, 130.

¹¹⁷ *Ibid*, 131.

¹¹⁸ Eich, *Reforming the Public System in the Russian Federation: IMF Working Paper*, 15.

¹¹⁹ "Russian pensions: An unaffordable system." *The Economist* (6.10.2012). Zobrazeno 2015-05-14. <http://www.economist.com/node/21564257>

¹²⁰ "Russia to Use Pension Savings as Short-Term Budget Fix for Second Year." *The Moscow Times* (5.8.2014). Zobrazeno 2015-05-14. <http://www.themoscowtimes.com/article.php?id=504611>

¹²¹ "Russian pensions: An unaffordable system." *The Economist* (6.10.2012). Zobrazeno 2015-05-14. <http://www.economist.com/node/21564257>

přesto schválila, období zmrazení bylo navíc prodlouženo i na rok 2015.¹²² Přijetí tohoto opatření ukazuje na velmi špatný stav ruských veřejných financí v období ekonomického zpomalení a platnosti západních sankcí za ruskou účast v konfliktu na Ukrajině.¹²³

Otázka dočasného přesměrování peněz ze spořicí části do průběžně financované se řešila zároveň s obecnějšími úvahami o fungování tohoto prvku. Přesněji řečeno v období od roku 2013 probíhala bitva o to, zda bude či nebude spořicí princip zcela zrušen. Už v roce 2013 byly příspěvky do spořicí části učiněny dobrovolnými. Kdo chtěl spořit dále, musel o to písemně požádat a příspěvky občanů, kteří se k otázce nevyjádřili, šly automaticky do průběžně financovaného systému.¹²⁴ Tento krok tak symbolizoval postupné potlačování principů, vnesených do penzijního systému reformou roku 2002. Otázka zrušení povinně spořicího prvku rozdělila ruskou vládu. Plán podpořilo ministerstvo práce, naopak jejím hlavním odpůrcem se stalo ministerstvo financí a také například centrální banka. Oponenti zrušení povinného spoření poukazovali na to, že by tento krok poškodil ruské finanční i kapitálové trhy a značně zbrzdil růst ruské ekonomiky. Dále upozorňovali, že většina prostředků k investicím teď vzhledem k sankcím a nízké ceně ropy bude pravděpodobně muset pocházet z domácích zdrojů a je tedy nesmysl se jich zbavovat. Vláda by zrušením spoření také vyslala jasný signál svým občanům o možnosti kdykoli měnit pravidla hry, což by zásadně poškodilo důvěru občanů k jakýmkoli budoucím reformním pokusům.¹²⁵ Názor samotných občanů může přiblížit průzkum provedený Všeruským centrem pro výzkum veřejného mínění, v němž si 72 % dotázaných ruských občanů přálo zachovat spořicí část, a jen 10 % ji chtělo zrušit.¹²⁶ 24. dubna oznámil premiér Medveděv tisku, že se ruská vláda rozhodla

¹²² "Medvedev objavil o sochranenii nakopitel'noj časti pensii." *BBC: Russkaja služba* (23.4.2015).

Zobrazeno 2015-05-14. http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2015/04/150423_pensions_government

¹²³ "Top Official Fired After Begging Nation for Forgiveness Over State's Use of Pension Savings." *The Moscow Times* (6.8.2014). Zobrazeno 2015-05-14.

<http://www.themoscowtimes.com/article.php?id=504657>

¹²⁴ "Russia to Use Pension Savings as Short-Term Budget Fix for Second Year." *The Moscow Times* (5.8.2014). Zobrazeno 2015-05-14. <http://www.themoscowtimes.com/article.php?id=504611>

¹²⁵ Amos, Howard. "Battle Over Pension Reform Flares as Russia Hunts for Investment." *The Moscow Times* (2.4.2015). Zobrazeno 2015-05-14. <http://www.themoscowtimes.com/article.php?id=518566>

¹²⁶ Karpjuk, Ilja. "Dlinnaja pensija." *Polit.ru* (23.4.2015). Zobrazeno 2015-05-14. <http://www.polit.ru/article/2015/04/23/pension/>

povinné spoření nakonec nezrušit. Ekonomičtí liberálové v ruské vládě tedy tentokrát zdá se vyhráli.¹²⁷

Důležitou novinkou v penzijní oblasti je také nová penzijní reforma. Ta byla schválena v roce 2013 a začala platit v lednu letošního roku. Cílem reformy je postupně snižovat prostředky přemísťované z federálního rozpočtu do penzijního fondu až na nulu, což by pravděpodobně snížilo penze na 46–52 % jejich současné hodnoty.¹²⁸ Od ledna se také zpřísňují podmínky pro přiznávání penzí. Období, které musí občan odpracovat před přiznáním penze, se bude postupně zvyšovat během desetiletého období z 5 na 15 let. Bude také potřeba nasbírat 30 bodů.¹²⁹ Ty bude občan získávat během celého svého pracovního života. Zjednodušeně řečeno by mělo platit, že čím více bodů člověk nasbírá, tím větší bude mít následně důchod. Reformě se už teď vyčítá, že povede ke zvyšování příjmových rozdílů mez ruskými důchodci. Bohatí tak budou ještě bohatší, chudí dále zchudnou.¹³⁰ Vzhledem k čerstvosti otázky ovšem zatím pro podrobnější analýzu existuje příliš málo podkladů.

Poslední z klíčových témat pro fungování penzijního systému, o kterém se v současné době diskutuje, je zvyšování věku odchodu do důchodu. Tyto diskuze jsou také čím dál výraznější. Řada vedoucích představitelů země, jako je například ministr financí Anton Siluanov, už možné zvyšování veřejně podpořila. Postoj prezidenta Putina k tomuto tématu se časem měnil.¹³¹ Zatímco před volbami roku 2012 bylo zachování hranice odchodu do důchodu jedním z jeho předvolebních slibů, v televizním vystoupení z dubna tohoto roku na otázku bývalého ministra financí Alexeje Kudrina řekl: „Jsme soustavně nuceni převádět obří sumy z rozpočtu a rezervních fondů. To brání rozvoji ekonomiky.“ Zvýšení věku odchodu do důchodu je podle prezidenta

¹²⁷ Amos, Howard. "Russia Steps Back from Brink of Major Pensions Overhaul." *The Moscow Times* (23.4.2015). Zobrazeno 2015-05-14. <http://www.themoscowtimes.com/article.php?id=519674>

¹²⁸ Miloenko. "Pensionnaja reforma v Rossii: dostojnaja starost' ili bednost'." Naučno-issledovatel'skie publikacii, No.3 (2013). Zobrazeno 2015-05-14. <http://cyberleninka.ru/article/n/pensionnaya-reforma-v-rossii-dostojnaya-starost-ili-bednost>, s.75.

¹²⁹ Ibid, 76.

¹³⁰ Bulin, Dmitrij. "Novaja pensionnaja formula: 28 mln čelovek za bortom?." BBC Russkaja služba (18.10.2013). Accessed 2015-05-15. http://www.bbc.co.uk/russian/society/2013/10/131018_russia_pension_formula

¹³¹ Amos, Howard. "Russia Steps Back from Brink of Major Pensions Overhaul." *The Moscow Times* (23.4.2015). Zobrazeno 2015-05-14. <http://www.themoscowtimes.com/article.php?id=519674>

Putina „teoreticky správné“.¹³² Podle Vladimira Tichomirova, hlavního ekonoma finanční skupiny BCS, nová veřejná podoba diskusí o tomto tématu může znamenat, že se vláda snaží obyvatelstvo připravit na možné kontroverzní rozhodnutí. Zvyšování věku odchodu do důchodu představuje v kontextu stárnutí obyvatelstva jedinou logickou možností pro zlepšení neudržitelného stavu ruského penzijního systému. Podle Tichomirova tak není otázkou, zda bude prosazeno, ale kdy to bude – dnes, příští rok, či po příštích prezidentských volbách?¹³³

Závěr

Zjištění předcházejících kapitol ukazují na velmi zajímavý vývoj v ruském penzijním systému. Sledované období začalo nastoupením Vladimira Putina do prezidentského úřadu a jeho odhodlaností provést strukturální reformy, mezi nimi i tu penzijní, které země tak nutně potřebovala. Penzijní reforma byla také skutečně schválena, nesla však v sobě nedostatky typické právě pro toto období. Vzhledem ke snaze Vladimira Putina vyhnout se formování opozice proti němu a jeho obavě o svou popularitu, byla výsledná verze reformy jen zlomkem původního návrhu. V tomto období se však ještě počítalo s pokračováním práce na reformě v dalším volebním období. V tom ovšem dostala prioritu jiná otázka z oblasti sociálního zabezpečení, a sice zrušení rozsáhlých a neadresných nepeněžních benefitů. Vláda i prezident v té době stáli na vrcholu své popularity, a o to více je překvapily masivní demonstrace, které se kvůli reformě strhly. Prezident byl nakonec nucen v otázce ustoupit.

Tímto krokem se jeho reformní snahy na dlouhou dobu vyčerpaly. Penzijní reforma schválená v roce 2010 nebyla vlastně reformou, pouze zvyšováním penzí na úkor federálního rozpočtu. Po této reformě se prezidentovy postoje čím dál znatelněji odvíjely od zhoršující se situace penzijního fondu a ekonomiky země jako celku. Tak byly například v roce 2013 zmrazeny příspěvky povinného spoření a následně přesunuly do průběžného systému. Do té doby povinné spoření teď bylo učiněno dobrovolným. Ve snaze získat další okamžité peníze se debatovalo i o úplném zrušení této komponenty. Dá se říci, že penzijní reforma roku 2002 znamenala extrémně nadějný začátek něčeho,

¹³² "Russian pensions: An unaffordable system." *The Economist* (6.10.2012). Zobrazeno 2015-05-14.

<http://www.economist.com/node/21564257>

¹³³ Ibid.

co už nikdy nemělo přijít, především kvůli ohledům na hlasy potenciálních voličů. Za 15 let vládnutí Vladimira Putina a jeho vlád tak nebyl vyřešen ani jeden z dlouhodobých problémů ruského penzijního fondu.

Na základě zjištění minulých kapitol jsem také nucena poupravit svou původní tezi. Ta zněla, že objektivní ekonomická nutnost penzijní reformy není v případě Ruské federace to, co zaručí její schválení. Rozhoduje spíše politická situace a klima ve společnosti. Toto tvrzení platí pro schvalování penzijní reformy v roce 2001. V tu dobu ruský rozpočet hospodařil se značnými přebytky, reformovat se tak nemuselo. Nicméně vysoká popularita Vladimira Putina z té doby byla částečně výsledkem jeho proreformního postoje. Putin tak reformovat chtěl, aby si udržel popularitu. V roce 2015 už je ovšem jak politická, tak ekonomická situace značně odlišná. Prezident už velmi dlouho nemá auru reformátora, ale spíše zarputilého obhájce zájmů svého voličstva - ruských důchodců. Pokud tedy v posledním měsíci i on oficiálně připustil, že zvyšování věku odchodu do důchodu by bylo „technicky správné“, je velice pravděpodobné, že Ruské federaci rychle dochází peníze a k reformě ji skutečně přinutí až objektivní ekonomické faktory.

Summary

This Bachelor thesis has found that there has been a very interesting development in the Russian pension system in the last 15 years. It all began with the accession of Vladimir Putin to become Russian president in 2000. During his first 4 years in the office, he was praised by the Russian public for his reformist zeal. It was in this period, when the 2002 pension reform was passed. It certainly was a step in the right direction, establishing obligatory saving component as a complement to the regular pay-as-you-go system. However, it was important to make the saving component stronger. Such a step never came. In 2005, after the failed reform of the system of non-monetary benefits and ensuing massive protests of Russian public, Vladimir Putin and his government effectively stopped with all reformist activities. Since then, the 2002 pension reform has been continuously rolled back. For example, the obligatory saving component became voluntary in 2013. However, there has been a chance recently to get the reforms moving again, caused by a serious lack of money in state coffers. It seems

that in the near future Vladimir Putin may be forced to reform, even if he does not want to.

Použitá literatura

Primární zdroje:

Knihy a odborné články:

Amos, Howard. "Battle Over Pension Reform Flares as Russia Hunts for Investment." *The Moscow Times* (2.4.2015). Zobrazeno 2015-05-14.

<http://www.themoscowtimes.com/article.php?id=518566>

Amos, Howard. "Russia Steps Back from Brink of Major Pensions Ovehaul." *The Moscow Times* (23.4.2015). Zobrazeno 2015-05-14.

<http://www.themoscowtimes.com/article.php?id=519674>

Aslund, Anders. *Building Capitalism: The Transformation of the Former Soviet Bloc*. New York: Cambridge University Press, 2002.

Cook, Linda. *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*. London: Cornell University Press, 2007.

Eich, Frank, and Charleen Gust. "Reforming the Public Pension System in the Russian Federation: IMF Working Paper." *International Monetary Fund* (2012). Accessed 2015-05-15. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12201.pdf>

Gontmacher, E.Š. „Rossijskaja pensionnaja sistema posle reformy 2002 goda: problemy i perspektivy.“ *Žurnal novoj ekonomičeskoj asociacii*, No. 1-2 (2009). Zobrazeno 2015-05-03. <http://journal.econorus.org/pdf/NEA-1-2.pdf>

Groth, Hans, and Eberstadt. "The Russian Federation: Confronting the special challenges of ageing and social security policy in an era of demographic crisis." *International Social Security Review* Vol. 63, 3-4/2010 (2010). Zobrazeno 2015-05-11.

<http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.is.cuni.cz/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=8776ad86-439b-4370-8b17-87c975d111cd%40sessionmgr112&vid=6&hid=110>

Gurvič, E.T. "Reforma 2010 r.: rešeny li dolgosročnye problemy pensionnoj sistemy?." *Žurnal novoj ekonomičeskoj asociacii*, No. 6 (2010). Zobrazeno 2015-05-02. <http://www.econorus.org/repec/journal/2010-6-98-119r.pdf>

Maleva, T.M., a O.V. Sinjavskaja. "Povyšenie pensionnogo vozrasta: pro et contra." *Žurnal novoj ekonomičeskoj asociacii*, No. 8 (2010). Zobrazeno 2015-05-13. <http://www.econorus.org/repec/journal/2010-8-117-137r.pdf>

Maleva, T.M., a Sinjavskaja. *Pensionnaja reforma v Rossii: istorija, rezul'taty, perspektivy*. Moskva: Nezavisimyj institut social'noj politiki, 2005. Zobrazeno 2015-03-13. http://ru-90.ru/attachments/vsy/14.1%20_pension.pdf

Miloenko. "Pensionnaja reforma v Rossii: dostojnaja starost' ili bednost'." *Naučno-issledovatel'skie publikacii*, No.3 (2013). Zobrazeno 2015-05-14. <http://cyberleninka.ru/article/n/pensionnaya-reforma-v-rossii-dostojnaya-starost-ili-bednost>

Tompson, William. "Putin's Challenge: The Politics of Structural Reform in Russia." *Europe-Asia Studies* vol. 54, no. 6 (2002). Zobrazeno 2015-04-25. <http://www.jstor.org/stable/826289>

Wengle, Susanne, and Michael Rasell. "The Monetisation of L'goty: Changing Patterns of Welfare Politics and Provision in Russia." *Euro-Asia Studies* Vol. 60, No. 5 (2008). Zobrazeno 2015-05-10. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09668130802085125>

Zubov, Andrej. *Istorija Rossii: XX vek 1939-2007*. Moskva: Astrel', 2011.

Novinové články:

"For richer or for poorer?." *The Economist* (9.8.2004). Zobrazeno 2015-05-10.
<http://www.economist.com/node/3060477>

"Frost at the Core." *The Economist* (2010). Accessed 2015-05-15.
<http://www.economist.com/node/17674075>

"Medvedev objavil o sochranenii nakopitel'noj časti pensii." *BBC: Russkaja služba* (23.4.2015). Zobrazeno 2015-05-14.
http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2015/04/150423_pensions_government

"Russia to Use Pension Savings as Short-Term Budget Fix for Second Year." *The Moscow Times* (5.8.2014). Zobrazeno 2015-05-14.
<http://www.themoscowtimes.com/article.php?id=504611>

"Russian pensions: An unaffordable system." *The Economist* (6.10.2012). Zobrazeno 2015-05-14. <http://www.economist.com/node/21564257>

"Top Official Fired After Begging Nation for Forgiveness Over State's Use of Pension Savings." *The Moscow Times* (6.8.2014). Zobrazeno 2015-05-14.
<http://www.themoscowtimes.com/article.php?id=504657>

Sekundární zdroje:

"Demografičeskij prognoz do 2030 goda: Čislennost' naselenija po otdel'nym vozrastnym gruppam." *Federal'naja služba gosudarstvennoj statistiki*. Zobrazeno 2015-05-12.

http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

"Federal'nyj zakon Rossijskoj federacii ot 15 dekabnja 2001 g. N 166-F3". (zobrazeno 2015-05-15. <http://www.rg.ru/2001/12/20/pensii-dok.html>

"Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 24 ijulja 2002 g. N 111-F3 g. Moskva ".
(zobrazeno 2015-05-15. <http://www.rg.ru/2002/07/30/pens-invest-dok.html>)

"Federal'nyj zakon ot 15.12.2001 N 167-F3: *Ob objazatel'nom pensionnom strachovanii v Rossijskoj Federacii.*". (zobrazeno 2015-05-15.
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173423/)

"Fertility rate, total (births per woman)." *The World Bank*. Zobrazeno 2015-03-25.
<http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN/countries/1W?display=default>

"*Jak vysoký je český důchod?*". (zobrazeno 2015-05-11.
<http://www.finance.cz/zpravy/finance/373710-jak-vysoky-je-cesky-duchod/>)

"*Protokol CIK Rossijskoj Federacii o rezultatach vyborov po federalnomu izbiratel'nomu okrugu i o raspredelenii deputatskich mandatov meždu političeskimi partijami, izbiratel'nymi blokami.*". Zobrazeno 2015-05-10.
<http://gd2003.cikrf.ru/gd2003/WAY/76799135/sx/art/76805049/cp/1/br/76799124.html>

"Russia Population 2014." *World Population Review*. Zobrazeno 2015-03-30.
<http://worldpopulationreview.com/countries/russia-population/>

"Russia sees first population increase in 15 years." *BBC News* (19.1.2010). Zobrazeno 2015-03-30. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8468185.stm>

"Svodnaja tablica CIK Rossijskoj Federacii o rezultatach vyborov Prezidenta Rossijskoj federacii." *Centralnaja izbiratel'naja komisija Rossijskoj Federacii*. Zobrazeno 2015-05-10. http://cikrf.ru/banners/vib_arhiv/president/2000/

"Federal'nyj zakon ot 17.12.2001 N 173-F3: "O trudovyh pensijach v Rossijskoj federacii.". (zobrazeno 2015-05-15.
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156911/)

OECD. "*Demography: Population.*". (zobrazeno 2015-05-15.
<https://data.oecd.org/pop/population.htm>)

OECD. "*Migration: Permanent immigrant inflows*". (zobrazeno 2015-05-15.

<https://data.oecd.org/migration/permanent-immigrant-inflows.htm>

OECD. "Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators." *OECD Publishing* (2013).

Accessed 2015-05-15. http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2013_pension_glance-2013-en

Pečenka, Marek, and Bohuslav Litera. *Dějiny Ruska v datech*. Praha: Dokořán, 2011.

Veber, Václav et al. *Dějiny Ruska*. 6. vyd. Praha: Nakladatelství lidové noviny, 2010.

World Bank. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote*

Growth. Oxford: Oxford University Press, 1994. Zobrazeno 2015-05-06. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf