

I n f o r m á c i e

Európska komisia o reformách dôchodkových¹ systémov v Európskej únii

Ivan PRACHÁR*

V roku 2002 bola publikovaná *Spoločná správa Európskej komisie a Rady Európskej únie o primeraných a udržateľných starobných dôchodkoch*. Táto správa sa považuje za prvú ucelenú analýzu národných stratégií reforiem dôchodkových systémov, ktorými jednotlivé krajiny EÚ reagujú na problém starnutia obyvateľstva. Tieto stratégie zahŕňujú tri široké okruhy – *primeranosť, finančnú udržateľnosť* a *modernizáciu dôchodkových systémov*, v rámci ktorých sa zvažuje jedenásť spoločných cieľov. V osobitných kapitolách a podkapitolách sa v správe rozoberá problematika spojená s plnením menovitých cieľov:

- v prvom okruhu – predchádzať spoločenskému prepadu, umožniť ľuďom zabezpečiť si životnú úroveň, podporovať solidaritu;

- v druhom okruhu – zvyšovať mieru zamestnanosti, predlžovať aktívny vek, zabezpečovať udržateľnosť dôchodkových systémov vo väzbe na zdravé verejné financie, udržať rovnováhu dôchodkov (*benefits*) a platieb (*contributions*), zabezpečovať primeranosť a zdravý základ súkromne financovaných starobných dôchodkov;

- tretí okruh je venovaný – pružnejšej adaptácii zamestnanosti a modelov životnej dráhy, podpore aspirácií k väčšej vyrovnanosti medzi ženami a mužmi, schopnosti dôchodkových systémov riešiť problémy s tým spojené.

Pri každom z uvedených cieľov si správa všima špecifické problémy, s ktorými sa stretáva ich napĺňanie, načrtáva riešenie a zhrnuje závery. Okrem záverov k jednotlivým kapitolám sú uvedené aj súhrnné závery k celej správe, informácia o ďalších krokoch a o ich kooperácii v EÚ. Ako osobitná príloha sa uvádza aj podrobná informácia o dôchodkových systémoch v doterajších pätnástich členských štátoch Európskej únie.

Predložená správa je pokračovaním viacerých aktivít Rady Európskej únie, ktoré vyzdvihli problém starnutia obyvateľstva a upozornili na dôsledky tohto

* Ing. Ivan PRACHÁR, CSc., Prognostický ústav SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava 1

² V kontexte tohto príspevku ide výlučne o starobné dôchodky.

fenoménu pre zachovanie primeraných a únosných starobných dôchodkov. V roku 2000 Rada EÚ na zasadnutí v Lisabone zdôraznila potrebu skúmať „*budúci vývoj sociálnej ochrany z dlhodobého hľadiska a osobitnú pozornosť venovať udržateľnosti dôchodkových systémov v rôznych časových obdobiach do roku 2020 a tam, kde je to potrebné, i ďalej*“. Neskôr, na gothenburskom zasadnutí nasledovalo schválenie troch všeobecných princípov, podľa ktorých sa navrhovalo modernizovať dôchodkové systémy, a to – „zabezpečiť schopnosť systému uspokojovať sociálne ciele, zachovať ich finančné zabezpečenie a vychádzať v ústrety meniacim sa sociálnym potrebám“. Výbor pre sociálne zabezpečenie a Výbor pre hospodársku politiku vyzvali v spoločnej správe, adresovanej európskemu zasadnutiu v Laekene (december 2001), ku koordinácii reforiem v oblasti starobných dôchodkov, „aby sa tak pomohlo členským štátom postupne rozvíjať ich vlastné politiky zabezpečujúce primerané starobné dôchodky pri zachovaní ich finančnej udržateľnosti i ústretovosti voči meniacim sa sociálnym potrebám“. Vytýčili pri tom jedenásť spoločných cieľov vo väzbe na tri uvedené princípy, schválené v Gothenburgu.

V Barcelone (r. 2002) napokon Rada EÚ vyslovila požiadavku „urýchliť reformu dôchodkových systémov, aby sa zabezpečila ich finančná udržateľnosť a naplnili sa ich sociálne ciele“. V tejto súvislosti zdôraznila „dôležitosť Spoločnej správy Komisie a Rady o starobných dôchodkoch pre zasadnutie Rady na jar 2003, vypracovanej na základe správ o národných stratégiách zo septembra 2002“. Ako podklad pre túto druhú správu členské štáty Európskej únie predložili v septembri 2002 *Správy o národných stratégiách*, v ktorých podrobne prezentujú, ako plnia jedenásť spoločných cieľov. Tieto správy ukazujú, že členské štáty EÚ už prijali a naďalej prijímajú celý rad opatrení, aby týchto jedenásť cieľov naplnili.

Pokiaľ ide o cieľ finančnej udržateľnosti dôchodkových systémov, členské štáty Európskej únie začlenili do svojich prístupov trojzložkovú stratégiu, ktorá čelí rozpočtovým dôsledkom starnutia obyvateľstva, vytyčenú na stockholmskom zasadnutí a následne začlenenú do *Všeobecných pokynov pre hospodársku politiku* z roku 2002.

Tromi zložkami sú: *rastúce miery zamestnanosti, redukovanie úrovni verejného dlhu a reformovanie dôchodkových systémov*. Sledoval sa tým cieľ zvládnuť tlaky na verejné financie a založiť dôchodkové systémy so zdravým finančným základom. Opatrenia prijaté členskými štátmi obsahujú predovšetkým obmedzenie toku zdrojov do doterajších dôchodkových systémov, posilnenie podnetov k predlžovaniu pracovného veku a k neskoršiemu odchodu do dôchodku, ako aj zväčšenie budúcich rozpočtových prebytkov prostredníctvom zníženia verejného dlhu alebo vytvorenia verejných dôchodkových rezervných fondov.

Zodpovednosť za sformovanie a riadenie dôchodkových systémov sa v súlade s princípom decentralizácie ponecháva na členské štáty. V národných správach sa prejavuje široká zhoda v tom, že primeranosť a udržateľnosť dôchodkových systémov má dôsledky, ktoré svojím vplyvom na verejné financie, stabilitu meny či fiškálnu politiku prekračujú národné hranice. Predložená správa Rady EÚ, odvolávajúc sa na existujúce prepojenie problémov i záujmov európskych krajín pri zdokonaľovaní dôchodkových systémov a zoči-voči novým výzvam, rekapituľuje doteraz prijaté spoločné opatrenia a načrtáva ďalšie zámery koordinácie. Zároveň upozorňuje, že tento postup „nemení príslušnú zodpovednosť tvorcov politik na európskej a národnej úrovni“. Nová spolupráca bude predovšetkým podporou „vzájomného učenia sa“ pri prekonávaní rovnakých problémov. Vo väčšine členských štátov je to najmä starnúca populácia. Otvorená koordinácia postupov pri adaptácii dôchodkových systémov tejto populačnej zmene zvýši schopnosť tvorcov národných politik hodnotiť pomernú výkonnosť rôznych ekonomík, rozšíri poznatky o iných riešeniach a sprostredkuje pochopenie ich predností či nedostatkov.

To všetko je aj poslaním predloženej správy, ktorá má vyše 160 strán textu. Aby sme priblížili jej obsah, uverejňujeme preklad jej súhrnnej časti, ktorá predbežne načrtáva problematiku podrobne rozoberanú v správe. Informáciou o tejto správe i prezentovaním jej autentickej časti (v preklade) chceme upozorniť čitateľov Ekonomického časopisu na významný dokument Európskej komisie v čase, keď aj Slovensko stojí pred reformou dôchodkového systému a usiluje sa čerpať podnety zo skúseností spoločenstva, do ktorého sa chystá zaradiť. To je však iba jeden dôvod. Redakcia Ekonomického časopisu zároveň upozorňuje, že Správu Európskej komisie by chcela využiť aj ako podnet k rozvinutiu odbornej diskusie na stránkach Ekonomického časopisu. S týmto zámerom sa chce podieľať aj na seminári, venovanom problematike pripravovanej reformy dôchodkového systému v SR, ktorý Ekonomický časopis spolu s Nadáciou Friedricha Elberta a Konfederáciou odborových zväzov SR zorganizuje na konci marca (t. r.).

V diskusiách, ktoré už dlhší čas sprevádzajú návrhy reforiem dôchodkového zabezpečenia, sa zvažujú, porovnávajú i konfrontujú názory a stanoviská k problémom dosť rozdielnej povahy – problémy demografické, národohospodárske, finančné, prognostické i politické a inštitucionálne. Mnohé z nich sa domýšľajú už v rámci prijatých národných systémov, so zámerom ďalšieho zdokonaľovania, iné upozorňujú na prednosti, prípadne nedostatky systémov, ktoré sa uplatňujú v niektorých krajinách, analyzujú sa rozdiely v nákladoch na ich zavedenie, miery rizík a podobne. Napriek tomu, že reformy už pomerne dosť pokročili, viacerí autori sa vracajú aj k rozdielnym teoretickým či ideovým východiskám a ich závery spochybňujú, alebo aspoň problematizujú mnohé, čo sa zdalo byť už prijaté.

To všetko vidno z obrazu, ktorý sa črtá z materiálov publikovaných na internete. Medzi diskutujúcimi sú aj viacerí zástupcovia mnohých stredo- a východoeurópskych krajín – z Česka, Poľska, Maďarska a ďalších. Uvítali by sme, ak by sa ohlas na tieto mnohostranné podnety objavil aj na stránkach Ekonomického časopisu.

Spoločná správa Európskej komisie a Rady Európskej únie o primeraných a udržateľných starobných dôchodkoch

Výťah zo súhrnnej časti

Úradná správa (Executive summary)

Viaceré zasadnutia Rady EÚ, počnúc zasadnutím v Lisabone až po zasadnutie v Barcelone, vyzdvihli zložitý problém starnutia obyvateľstva a jeho dôsledky pre zachovanie primeraných a udržateľných starobných dôchodkov. Tento zložitý problém bol zdôraznený v záveroch stockholmského zasadania Rady EÚ v marci 2001, ktoré položilo základ priamemu spôsobu koordinácie starobných dôchodkov. Tento proces bol napokon odštartovaný laekenským zasadnutím Rady EÚ v decembri 2001 na základe jedenástich spoločných cieľov s tromi nasledovnými hlavnými cieľmi: zabezpečenie schopnosti systémov naplňovať ich sociálne ciele, zachovanie ich finančnej udržateľnosti a ústretovosti k meniacim sa sociálnym potrebám.

Správy o dôchodkových národných stratégiách boli dodané v septembri 2002. Členské štáty v nich podrobne informovali o tom, ako realizujú jedenásť spoločných cieľov. Následne na to Správy o národných stratégiách analyzovala Európska komisia s cieľom vyhodnotiť plnenie týchto jedenástich spoločných cieľov.

Primeranosť starobných dôchodkov

Všetky členské štáty zaručujú, že väčšina ľudí získava právo na starobný dôchodok a tým starším ľuďom, ktorí nárok na starobný dôchodok nezískali, sa poskytuje minimálna úroveň starobného dôchodku. Dôležitým úspechom dôchodkového systému je, že staroba už nie je synonymom chudoby. V mnohých členských štátoch riziko chudoby u starších ľudí je menšie než u mladých ľudí. Najmä v tých členských štátoch, kde riziká chudoby zostávajú vysoké, uplatňuje sa široká škála opatrení na zlepšenie záruk starobného dôchodkového minima a poskytujú sa aj rôzne peňažné a naturálne sociálne dávky.

Dôchodkové systémy – prostredníctvom dôchodkových schém závislých od zárobku (*public earnings-related schemes*) (prvý pilier), súkromných systémov podnikového dôchodkového poistenia (*private occupation schemes*) (druhý pilier)

a individuálneho krytia dôchodku (*individual retirement provision*) (tretí pilier) – poskytujú spoľahlivé možnosti zabezpečenia životnej úrovne po odchode do dôchodku väčšine Európanov. V dôsledku toho, a v kombinácii s ostatnými politikami daňovo zvýhodňujúcimi dôchodcov, starší ľudia vo väčšine členských štátov dosiahli dostačujúcu, a v niektorých členských štátoch dokonca pomerne vysokú životnú úroveň. K zvyšovaniu priemerných úrovní starobných dôchodkov prispela aj vyspelosť dôchodkových systémov a väčšia účasť žien v pracovnom procese. V budúcnosti viaceré členské štáty očakávajú ďalšie zdokonalenie dôchodkového zabezpečenia, okrem iného prostredníctvom toho, že sa jednotlivcom umožní získať dodatočné dôchodkové nároky odkladom odchodu do dôchodku a podporou sociálnych partnerov v tvorbe sektorovo členitých starobných dôchodkových schém, založených na záväzných kolektívnych dohodách. Kým väčšina starobných dôchodkov sa bude i naďalej zabezpečovať postupmi prvého piliera, členské štáty uvádzajú do života aj ich súkromné krytie.

Členské štáty zabudovali do prvého piliera dôchodkových schém silné prerozdéľovacie prvky, menovite vo forme minimálnych dôchodkových garancií alebo úverov na určité obdobia bez starobného dôchodku (napr. nezamestnanosť, opustenie rodičov atď.). To prispelo k redukovaniu dôchodkových disparít u dôchodcov, často viac než u obyvateľstva ako celku. Väčšia dôvera v systém podnikového krytia starobných dôchodkov, často podporovaného kolektívnymi dohodami, alebo vo verejné krytie starobných dôchodkov so silnými solidárnymi prvkami a so silnou väzbou medzi príspevkami a úžitkami, zvýšia primeranosť starobných dôchodkov a podporia spravodlivosť (*fairness*) medzi generáciami.

Finančná udržateľnosť dôchodkových systémov

So zreteľom na ohraničené možnosti, ktoré existujú v období pred začiatkom starnutia obyvateľstva, členské štáty si pred niekoľkými rokmi uvedomili naliehavosť vytvorenia finančne stabilných dôchodkových systémov. V tejto súvislosti našiel v stratégiách členských štátov široké uplatnenie prístup, ktorý sa zakladá na zvyšovaní mier zamestnanosti, na znižovaní úrovne verejného dlhu a na reformovaní dôchodkových systémov – tento prístup sa opiera aj o *Všeobecné pokyny pre hospodársku politiku*.

Všetky členské štáty pokladajú úsilie o zvyšovanie zamestnanosti za dôležitý prvok vo svojej dlhodobej stratégii budovania udržateľnosti starobných dôchodkov. Vyššie miery zamestnanosti znamenajú, že viac ľudí môže prevziať na seba financovanie úžitkov, a teda úroveň dôchodkov je možné zabezpečiť. Výhlady verejných výdavkov na starobné dôchodky³ ukazujú, že ak by sa dosiahli ciele

³ Uskutočnené členskými štátmi v roku 2001 pod záštitou Výboru hospodárskej politiky.

v zamestnanosti vytyčené na zasadnutí Rady EÚ v Lisabone, mohol by sa prírastok verejných výdavkov na starobné dôchodky v percentách z HDP, s pokračujúcim rastom zamestnanosti po roku 2010, znížiť v roku 2050 asi o jednu tretinu oproti bázičnému scenáru s nezmenenými politikami. To znamená, že vyššie miery zamestnanosti samy osebe nevyriešia problém finančnej udržateľnosti dôchodkových systémov.

V súčasnosti väčšina Európanov odchádza do starobného dôchodku pred dosiahnutím zákonom stanoveného dôchodkového veku. Ak by sa mohlo dosiahnuť zvýšenie veku skutočného odchodu do starobného dôchodku bez zvýšenia nárokov na starobný dôchodok o jeden rok, očakávané zvýšenie výdavkov na starobný dôchodok by sa v roku 2050 znížilo o 0,6 – 1 % z HDP. To znamená, že zvýšenie skutočného dôchodkového veku o jeden rok by utlmilo asi 20 % očakávaného priemerného prírastku výdavkov na starobný dôchodok v roku 2050. Členské štáty deklarovali svoj záväzok odložiť predčasný odchod do dôchodku a v súčasnosti sú v procese reformovania doterajších dôchodkových systémov a zmeny politik trhu práce. Avšak v mnohých prípadoch miera reforiem zaostáva za potrebami dosiahnuť vytyčené ciele na stockholmskom a barcelonskom zasadnutí v mierach zamestnanosti starších pracovníkov (50 % r. 2010 oproti súčasným 38,5 %) a zvýšiť skutočný vek odchodu do starobného dôchodku o päť rokov v roku 2010.

Niektoré členské štáty už uplatňujú alebo začínajú uplatňovať príslušné stratégie zabezpečenia udržateľnosti dôchodkových systémov a verejných financií ako celku v súlade s trojzložkovou stratégiou, obsiahnutou vo Všeobecných pokynoch pre hospodársku politiku. Napriek tomu však pre väčšinu členských štátov sa plánujú veľké prírastky výdavkov na starobné dôchodky kryté z verejných zdrojov, a okrem toho niektoré krajiny sú ešte stále zaťažené vysokými podielmi dlhov a potrebou konsolidácie svojich rozpočtov. Ďalej sú potrebné reformy aj vo všetkých troch oblastiach, osobitne reformy v tých členských štátoch, ktoré dosiaľ ešte nemajú zabezpečenú dlhodobú udržateľnosť dôchodkových systémov.

Členské štáty si uvedomujú, že vysoké finančné bremeno, ktoré rýchlo zhoršuje medzigeneračnú závislosť, ohrozuje spravodlivosť medzi generáciami. Aby sa predišlo spätným vplyvom na zamestnanosť, je potrebné vyhnúť sa zvýšeniu celkového daňového zaťaženia, osobitne práce, a dosiahnuť udržateľnú rovnováhu medzi daňami z práce na jednej strane a inými formami zdanenia, vrátane kapitálu, na strane druhej. Mnohé členské štáty reagovali na dôsledky povojnovej populačnej explózie na dôchodkové systémy vytvorením rezervných kapitálových fondov vo verejných dôchodkových systémoch, s cieľom vyhnúť sa veľkým prírastkom v príspevkových mierach. Viaceré členské štáty vytvorili lepšie možnosti na dodatočné súkromné krytie a osobné financovanie, čím znižujú tlaky na zvyšovanie verejných výdavkov na krytie starobných dôchodkov. Niektoré krajiny zmenili

svoje verejné dôchodkové systémy na racionálne príspevkové systémy, s cieľom stabilizovať príspevkové miery medzi generáciami a zvýšiť záujem o prácu a tým prispieť k plneniu cieľa vyšších mier zamestnanosti.

Finančná udržateľnosť kapitálom financovaných dôchodkových systémov závisí od solídneho spravovania kapitálových fondov a od fungovania finančných trhov. Riziká kapitálového krytia dôchodkov možno zväčša redukovať prostredníctvom účinného dohľadu a rozumného riadenia aktív. Direktíva o inštitúciách na krytie starobného dôchodku zamestnávateľmi, ktorá je v súčasnosti predmetom diskusie vo Výbore Európskeho parlamentu, bude v tomto smere hlavným krokom vo vývoji.

Modernizácia dôchodkových systémov

Verejnoprávne systémy vcelku dobre reagujú na problém zabezpečenia starobných dôchodkov u pracovníkov s atypickým pracovným pomerom a mobilných pracovníkov (na skrátenej úväzok, dočasných, samostatných pracovníkov a pod.). Na rozdiel od toho, situáciu v metódach druhého piliera nemožno zatiaľ pokladať za uspokojivú: atypickí pracovníci sú stále slabo krytí podnikovými dôchodkovými systémami, a v mnohých členských štátoch pracovníci, ktorí často menia prácu, neraz končia svoju kariéru s nižšími nárokmi na podnikový starobný dôchodok než pracovníci, ktorí zostávajú u toho istého zamestnávateľa.

Členské štáty postupne prispôsobujú svoje dôchodkové systémy vývoju sociálnych a ekonomických funkcií mužov a žien. Prechádzajú k novým pravidlám, ktorých účelom je napomáhať zosúladiť zodpovednosť za rodinu s prácou oboch rodičov. Napriek uvedeným opatreniam a rastúcemu podielu žien na trhu práce budú závažné rozdiely medzi nárokmi na starobný dôchodok u žien a u mužov pretrvávajú ešte dlhý čas.

Väčšina členských štátov vynaložila úsilie na zlepšenie priehľadnosti ich dôchodkových systémov tak na úrovni systémov ako celku, ako aj pri individuálnych nárokoch. Rovnako uznávajú aj dôležitosť vytvárania konsenzu pre rozvoj a reformu dôchodkových systémov.

Celkové zhodnotenie

Prvé súhrnné zhodnotenie národných dôchodkových systémov a politik na úrovni EÚ ukazuje, že členské štáty smerujú k finančne udržateľným dôchodkovým systémom, ktoré budú schopné poskytovať adekvátne starobné dôchodky v budúcnosti, osobitne v období zrýchľovania starnutia obyvateľstva. Členské štáty si plne uvedomujú vzájomnú závislosť medzi finančnou udržateľnosťou a primeranosťou v súvislosti so starnúcou spoločnosťou: finančná udržateľnosť dôchodkových systémov je nevyhnutnou podmienkou primeraného krytia starobných

dôchodkov v budúcnosti, kým zabezpečenie primeranosti je predpokladom získania politickej podpory pre nevyhnutné reformy dôchodkových systémov.

Správy o národných stratégiách prezentujú širokú škálu pozitívnych zmien z hľadiska spoločných cieľov. Kým finančné problémy boli hlavnou hnacou silou reforiem, členské štáty dbali o to, aby neohrozili sociálne ciele svojich dôchodkových systémov, a vynakladajú úsilie na prispôsobovanie dôchodkového systému meniacim sa spoločenským potrebám. Táto rovnováha medzi sociálnymi a finančnými záujmami je kľúčom k politicky úspešným dôchodkovým reformám. Všetky členské štáty začali reformný proces a mnohé členské štáty urobili v 90. rokoch veľké, niektorí dokonca radikálne reformy. Napriek tomu značný počet krajín si uvedomuje, že na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti svojich dôchodkových systémov i zdravých verejných financií sú potrebné ďalšie reformy.

Aby sa zabezpečila udržateľnosť primeraných starobných dôchodkov, musí sa udržať hnacia sila reformného procesu. Tieto reformy treba vidieť v súvislosti s úsilím členských štátov koordinovane uplatňovať rastovú stratégiu, požadovanú lisabonským samitom, vrátane uplatňovania systémových a fiškálnych reforiem, ako aj lepšieho a účinnejšieho verejného investovania. Mnohé členské štáty stoja pred veľmi vysokými nárastmi výdavkov na dôchodkové systémy pri súčasných politikách a musia prijať ešte opatrenia na zvládnutie finančných problémov bez ohrozenia primeranosti zdrojov. Osobitne dôležité bude podnecovanie starších pracovníkov, aby zostali dlhšie na trhu práce. To možno dosiahnuť najmä upevnením väzby medzi príspevkami a úžitkami. Okrem toho, finančnú základňu dôchodkových systémov možno upevniť prostredníctvom zvýšeného verejného a súkromného financovania. Napokon, budúca primeranosť závisí aj od prispôbovania dôchodkových systémov pružnejším modelom zamestnanosti a profesie, ako aj meniacim sa funkciám mužov a žien v spoločnosti.

Starnutie populácie začne pôsobiť na dôchodkové systémy v rámci nasledujúcich desiatich rokov v mnohých členských štátoch. Preto je naliehavé, aby sa uplatnili dôveryhodné a účinné stratégie a občanom sa dali jasné signály o tom, čo môžu očakávať od dôchodkových systémov a čo musia urobiť, aby dosiahli primeranú životnú úroveň na starobnom dôchodku.