

## Reforma dôchodkového systému na Slovensku: Čo očakávame a čo nás čaká?

Jaroslav NĚMEC\*

Pod týmto názvom sa 26. marca 2003 uskutočnil v Bratislave<sup>1</sup> odborný seminár, ktorý pripravili: *International Labour Office, Central and Eastern European Team, Budapest, Friedrich Ebert Stiftung, e. V.*, zastúpenie v Slovenskej republike, a podieľal sa na ňom aj *Ekonomický časopis/Journal of Economics*. Seminár predchádzalo *Sociálne diskusné fórum*, podujatie, ktoré už viacero rokov úspešne organizuje Friedrich Ebert Stiftung, e. V., tentoraz na tému *Skúsenosti s reformou dôchodkových systémov v krajinách strednej a východnej Európy*.

### Krátka informácia o programe a priebehu seminára

Úvodom treba povedať, že seminár bol úspešný. Príprava, réžia i celkové zabezpečenie seminára boli na dobrej úrovni, ako je to už u tohto organizátora podobných podujatí obvyklé. Rokovanie otvoril Michael Petráš, vedúci kancelárie Friedrich Ebert Stiftung. Na seminári referovali:

*Elaine Fultz*, expertka pre oblasť sociálneho zabezpečenia ILO-CEET, prezentovala v prednáške *Dôchodková reforma v strednej a vo východnej Európe* výsledky štúdií tímu pracovníkov ILO-CEET (*International Labour Office Central and European Team*) v Budapešti pod vedením profesorky *Márie Augustinovic*,<sup>2</sup> a výsledky poľskej autorky *Agniesky Chlon-Dominick*, z gdanského Ústavu trhového hospodárstva, dosiahnuté v rámci projektu *Posilnenie sociálneho zabezpečenia v strednej a vo východnej Európe prostredníctvom výskumnej a technickej spolupráce*, ktorého sponzorom je francúzska vláda. V tejto prednáške E. Fultz načrtla obraz o priebehu dôchodkových reforiem v Maďarsku a v Poľsku, porovнала ich východiská, podobnosti i rozdiely v ekonomických a politických podmienkach obidvoch krajín, prvé výsledky i otvorené a skryté riziká. Neskôr predniesla referát *Medzi štátnym a trhovým systémom: porovnanie českej a slovenskej dôchodkovej reformy*, ktorý vypracovala *Katharina Müller* z Európskej univerzity Viadrina vo Frankfurte nad Odrou. Ten zhŕňa výsledky výskumu *Martina*

---

\* Ing. Jaroslav NĚMEC, CSc., Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava 1

<sup>1</sup> Seminár sa konal v Konzultačnom a informačnom centre energetiky, Konventná 9, Bratislava.

<sup>2</sup> Maďarskú skupinu vedie profesorka Mária Augustinovic a spolupracujú Róbert I. Gál, Ágnes Matis, Levente Maté, András Simonovits a János Stahl.

*Máchu*, bývalého riaditeľa Výskumného ústavu Ministerstva práce a sociálnych vecí ČR, v súčasnosti člena William Mercer Associates v Prahe, ako aj výsledky *Tine Stanovníka*, profesora na Ekonomickej fakulte a pracovníka Ústavu pre ekonomický výskum v Ľubľane. Aj tieto výsledky boli získané v rámci už spomenutého projektu sponzorovaného francúzskou vládou. Česká a slovinská dôchodková reforma sa tu porovnávajú s reformami Maďarska a Poľska, ako dva prípady rozdielneho prístupu, charakterizovaného v referáte „ako krok ku kontinentálnemu európskemu hlavnému prúdu starobného zabezpečenia“.

*Michal Horváth*, štátny tajomník Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, referoval na tému *Možnosti riešenia nastupujúcej krízy dôchodkových systémov*. Vo svojom vystúpení vyzdvihol ako hlavný problém pred ktorým stoja súčasné dôchodkové systémy, a teda i reformy týchto systémov, „starnutie populácie“. Tento problém podľa neho nedolieha len na krajiny s priebežným dôchodkovým zabezpečením. Nie je voči nemu imúnny ani systém dôchodkového poistenia na kapitalizačnom princípe. Pripúšťa, že aj na tomto základe sa nemusia stanovené dôchodky dodržať. V prípade zníženia dopytu menej početných nových generácií v pomere k ponuke naakumulovaných aktív starších generácií sa môže znižovať reálna hodnota týchto aktív a tým aj zdroj vyplácaných dôchodkov. Považuje preto za nevyhnuté zvýšiť vek odchodu do dôchodku, a súčasne prikróčiť k vytváraniu rezervných fondov. Z tohto pohľadu informoval aj o zámeroch MPSVR SR v návrhoch pripravovanej reformy na Slovensku.

*Peter Staněk*, vedecký pracovník Ústavu slovenskej a svetovej ekonomiky SAV v Bratislave, podal v referáte *Problémy reformy dôchodkového systému v Slovenskej republike a v Európskej únii* široko koncipovaný analytický pohľad na európske ekonomické a politické prostredie, v ktorom sa pripravujeme na dôchodkovú reformu v SR a v ktorom prebiehajú podobné reformy ako v iných európskych krajinách. Vo svojom vystúpení konfrontoval zámery a očakávania doteraz prezentovaných návrhov na slovenskú reformu dôchodkového zabezpečenia s vývojovými trendmi európskych dôchodkových systémov, ktoré naznačujú perspektívnu potrebu konvergenencie, najmä však s celkovými ekonomickými možnosťami krajiny. Výsledné hodnotenie stavu, ktoré bolo realistické, sa ukázalo aj značne kritické. Upozornil na viaceré východiskové i perspektívne riziká, ktoré si pred konečným rozhodovaním ešte vyžadujú starostlivé zvažovanie a korektúry. Upozornil aj na potrebu zladit' dôchodkovú reformu s ostatnými reformami, najmä s reformou daňovou.

*Mária Svoreňová*, poradkyňa Konfederácie odborových zväzov SR pre sociálne zabezpečenie, analyzovala vo svojom vystúpení *Dôchodková reforma v SR a niektoré jej otvorené problémy* viaceré diskutabilné otázky, ktoré sa viažu k reforme na Slovensku, no ktoré sú predmetom kritického hodnotenia aj na širšom medzinárodnom fóre. Vo svojom prístupe výslovne tlmočila pohľady odborov, avšak vo svojej analýze i v argumentácii sa usilovala byť objektívna.

Objektivita bola i zámerom organizátorov seminára, čo sa odrážalo aj v prístupoch referentov. Po reprezentantovi štátneho pohľadu, odborov a výskumu (E. Fultz, P. Staněk), prehovoril na záver za zamestnávateľov *Michal Němec*, generálny riaditeľ Prvej doplnkovej dôchodkovej poisťovne TATRY-SYMPATIA. Vo vystúpení sa usiloval predovšetkým zdôvodniť potrebu prejsť od doterajšieho sociálneho zabezpečenia k sociálnemu poisteniu. Tento zámer dost' jednoznačne uplatňoval aj v hodnotení koncepcie reformy dôchodkového systému na Slovensku.

Diskusia bola pomerne živá, no prevažovali v nej, ako sa dnes už stáva na podobných fórach obvyklým, otázky a odpovede. Výmenu názorov vyvolal najmä kritický referát P. Staněka.

## Seminár a otvorené problémy dôchodkových systémov (a ich reforiem)

Na seminári sa rokovalo iba o niektorých problémoch, ktoré sú aktuálne v súvislosti s prípravou reformy v Slovenskej republike.

*Potreba reformy v SR a starnutie obyvateľstva.* Predlžovanie veku obyvateľstva spolu so spomaľovaním rastu populácie sa v mnohých krajinách považuje za hlavnú či najdôležitejšiu príčinu destabilizácie dôchodkových systémov, ktorá si vynucuje reformy. Referáty prednesené na seminári, venované dôchodkovým reformám v Maďarsku, Poľsku, v Českej republike a v Slovinsku i problémom dôchodkového zabezpečenia a pripravovanej reforme v SR, však toto zdôvodňovanie dôchodkových reforiem celkom nepotvrdili. Odkryli, že zmenu systému si v tomto európskom regióne vynucuje hlavne prudký pokles HDP a tvorby zdrojov na začiatku 90. rokov. Zdôraznila a zdokumentovala to najmä Katarina Müllerová. Konštatovala, že napríklad v ČR sa po roku 1990 pomer dôchodcov a zárobkovo činných osôb v podstave nezmenil, a preto „... bezprostredná hrozba finančnej únosnosti existujúcich dôchodkových systémov v Slovinsku a Českej republike bola skôr privedená transformáciou, a nie zapríčinená starnutím obyvateľstva...“.

M. Svoreňová, ktorá referovala o Slovensku, síce potvrdila pokles pôrodnosti aj tu, avšak konštatovala, že „napriek tomu dôchodkový systém nie je demografiou vôbec negatívne ovplyvnený a ešte dve desiatky rokov ani nebude“.

Argumenty oboch autoriek platia aj pre ostatné štyri krajiny, o ktorých sa tu hovorilo. To, pravda, nevyvracia konštatovanie, že napríklad v krajinách západnej Európy môže hrať starnutie a zmeny v pôrodnosti prioritnú úlohu. Odlišná váha rôznych faktorov na destabilizácii systémov naznačuje, že deficit na strane zdrojov určených na úhradu starobných dôchodkov môžu vznikáť z viacerých príčin a že demografické zmeny sú iba jednou z nich, nie však príčinou všeobecnou. Vo všetkých systémoch dôchodkového zabezpečenia sa zdroje pri ich zakladaní museli bilancovať s objemami dôchodkov, ktoré sa mali v stanovených

termínoch vyplácať, a to s pomerne dlhodobým výhľadom, a so zreteľom na celý rad faktorov: očakávané počty dôchodcov, populačné trendy, trvanie dôchodkového veku, rast HDP, očakávané kapitálové výnosy, príp. iné. Akékoľvek odchýlky od predpokladaných parametrov bilancie narušovali, čo sa citelne prejavilo najmä v prípade, keď nároky na výplaty prevýšili kalkulované zdroje. Keď sa takéto odchýlky ukázali ako dlhodobé, musela/musí vzniknúť potreba uviesť parametre znova do rovnováhy. V našom prípade stav ekonomiky núti prispôbiť objem dôchodkov hlavne zmenšeným zdrojom, inde zasa napríklad stavu populácie, zmenám v pracovných vzťahoch (ženy, muži, rôzne formy pracovných úväzkov a pod.).

Vzniká však otázka, či je primerané, aby sa kvôli zmenám, ktoré si vyžadujú iba obnovenie súladu medzi penzijnými dôchodkami a výdavkami potrebnými na zabezpečenie ich úhrady (nové bilancovanie), menil celý systém. Prečo by nepostačovali zmeny už nevyhovujúcich parametrov – platieb do systému (zamestnancov, zamestnávateľov), predlžovanie veku odchodu do dôchodku, ako aj vyrovnanie istých rozdielov (napr. medzi kategóriami, mužmi, ženami), ktoré stratili oprávnenie? Alebo, ak si stav dôchodkového zabezpečenia vynucuje v nových spoločenských a ekonomických podmienkach aj zmenu principiálnu, nejde azda o čosi iné ako iba o bilancovanie parametrov?

*Priebežný či fondový systém dôchodkového zabezpečenia.* Z dôvodových správ a komentárov, ktoré návrhy na reformy dôchodkových systémov sprevádzajú, sa väčšinou zdá, že zásadnú zmenu v systéme dôchodkového zabezpečenia si žiada údajné starnutie populácie. Z uvádzaných argumentov akoby vyplývalo, že iba novým bilancovaním sa problém nedá riešiť, pretože aktívna časť populácie nebude pri narastajúcom podiele obyvateľov v dôchodkovom veku už schopná náklady spojené s doterajším dôchodkovým zabezpečením ďalej znášať. Vytvára sa predstava, že nové zamestnané generácie v dôsledku postupných relatívnych úbytkov akoby strácali potenciál produkovať zdroje aj pre svojich rodičov či dokonca prarodičov. Tomuto fatálnemu vyústeniu sa vraj možno vyhnúť iba vtedy, keď sa upustí od priebežného systému (systému *PAYG – Pay As You Go*), a to tak, že si všetci občania ešte počas svojho aktívneho veku (zamestnania) sami vytvoria zdroje aj pre ďalšiu časť svojho života. Nepredpokladá sa pritom nejaká primitívna predstava vytvárania naturálnej zásoby pre starý vek, ale sumy kapitálu, z výnosov ktorého sa budú čerpať dôchodky.

Na pohľad jasné riešenie – veď akumulované kapitálové úspory majú naozaj potenciál prinášať dôchodky. V pomere k predpokladanej úrovni dôchodkov ide iba o to, aby akumulovaná suma kapitálu bola v čase nástupu na odpočinok dostatočne vysoká a výnosy z nej aj v budúcnosti stále. Ak by boli tieto podmienky zabezpečené, je možné stanoviť pravidelné platby na potrebnú akumuláciu (tvorbu dôchodkových fondov) tak, aby sa vytvoril kapitál zabezpečujúci úhradu

dôchodkov v čase nástupu jednotlivých vekových garnitúr. Pravidelné platby budú, pravda, závisieť od úrovne príjmov počas zamestnania. Limitované budú najmä úrovňou nákladov potrebných na krytie nevyhnutných životných potrieb najnižších príjmových skupín občanov počas zamestnania. Ku kolízii môže dôjsť vtedy, keď by potrebný odvod od týchto (najnižších) skupín stláčal aktuálne príjmy pod úroveň životného minima. V týchto prípadoch sa nedá vyhnúť istému prerozdeleniu. Avšak pre všetky dôchodky, kde príjmy zamestnancov dovoľujú platby nad nevyhnutnú existenčnú úroveň, je možné dôchodky stanoviť a tvoriť diferencovane v závislosti od individuálnych platieb, čo by asi bolo pri priebežnom systéme ťažko možné.<sup>3</sup>

Za podmienky, že by východiskové predpoklady boli reálne (najmä očakávané výnosy akumulovaných kapitálových fondov), ťažko možno proti kalkuláciám (modelom), ktorými sa ilustruje vyrovnanie dôchodkov so zdrojmi, uplatniť nejaké argumenty. Pri garantovaných výnosoch kapitálových fondov istej veľkosti možno nesporne stanoviť objem a škálu diferencovaných dôchodkov, ktoré by sa z výnosov plne hradili. Pochybnosti sa však objavia, ak si spomenieme na argumenty uplatňované v prípade priebežných systémov – na to, že pri súčasných demografických trendoch zamestnané generácie nevytvoria dostatok zdrojov pre generácie dôchodkové. Ťažko sa dá pochopiť, že odrazu by zdroje vytvárané pri rovnakých demografických štruktúrach mali už postačovať, že teda pri fondovom systéme by už znižujúci sa podiel zamestnanej časti populácie nebránil produkovať zdroje aj pre rastúci podiel dôchodcov.

To, že by kapitál akumulovaný vo fondoch mohol oproti terajšiemu stavu podstatne zvýšiť produktívnu silu zamestnanej časti, a teda i veľkosť produktu, je nepravdepodobné. Pôjde predsa (zhruba) o rovnaký objem kapitálových prostriedkov (úspor), ktoré sa budú iba akumulovať na iných miestach (inštitúciách) a budú ich spravovať iné subjekty (súkromné namiesto verejných). Pokiaľ budú zhodnocované rovnakými počtami pracovníkov, mal by byť rovnaký aj výsledný produkt. Ak sa ale tvrdilo, že tieto počty pracovníkov nie sú schopné vyprodukovať dostatok zdrojov pre dôchodcov, prečo by sa mal ich produktívny potenciál zmeniť pri inom spôsobe dôchodkového zabezpečenia?

Možno sa ráta s tým, že v prípade, keď sa prostriedky akumulované vo fondoch ukážu byť v pomere k domácej pracovnej sile prebytočné, budú sa zhodnocovať v iných krajinách a na iných trhoch., že teda výsledný produkt i zdroje na dôchodky budú rásť nezávisle od domácej pracovnej sily. To sa však deje aj v krajinách s priebežným dôchodkovým systémom už teraz, resp. nič nebráni, aby sa tak stalo.

<sup>3</sup> Ťažkosti spojené s pokusmi o uplatnenie diferencovaných dôchodkov, čo sa spravidla spája s princípom zásluhovosti v rámci priebežného systému, možno badať v referáte M. Svoreňovej.

*Pochybnosti spojené s voľbou systému a otvorené problémy.* Uvedené i niektoré ďalšie otázky nenachádzajú presvedčivé odpovede a vyvolávajú množstvo pochybností. Na pozadí diskusií o odvrátení „krízy starého veku“<sup>4</sup> sa hovorí a píše o „mýtoch“<sup>5</sup> vyvolaných záujmovými skupinami a čitateľ sa dozvedá, že z makroekonomického pohľadu je voľba medzi priebežným a fondovým financovaním druhoradá (N. Barr). Argumenty, ktorými sa tieto tvrdenia dokladajú, sú z teoretických i praktických pozícií dostatočne presvedčivé. Potvrdzujú, že pre udržateľnosť dôchodkových systémov je „kľúčovou premennou output“ (N. Barr), teda rast produktu. Preto tvorenie prostriedkov v súkromných fondoch môže byť vždy iba presunom z jedných účtov na iné (z verejných na súkromné), pričom ale celkové súkromné úspory nemôžu vzrásť.<sup>6</sup> A napokon, úspory ešte nevedú automaticky k investíciám a k rastu.

Spomínané kritiky však neodmietajú fondový systém ako možné riešenie, usilujú sa iba o jeho demytologizáciu, ako optimálneho prípadu pre všetky situácie. Publikované informácie i skúsenosti z reforiem naznačujú, že voľba takého či iného riešenia sa nenachádza v alternatíve – buď, alebo. No súčasne neprebíha v nejakom záujmovom vákuu, skôr v prostredí značnej angažovanosti významných svetových inštitúcií, ako sú Svetová banka, Medzinárodný menový fond a ďalšie. K Müllerová vo svojom vystúpení uviedla viaceré dôvody, pre ktoré sa podporujú nové paradigmy dôchodkových reforiem. Spája ich s liberálnou ideológiou hlavných aktérov, ktorým vytvorenie privatizovaných dôchodkových fondov „ladí s ich snahou zredukovať úlohu štátu v hospodárstve“. Správa takýchto fondov súkromnými subjektmi posilňuje kapitálové pozície oproti štátnym inštitúciám, ktoré sa môžu po každých voľbách meniť. Vyzdvihujú sa podnety k domácim úsporám, ktoré sú významné, keď mimoriadne narastá zadlženie a keď treba vytvoriť miestny kapitálový trh, ktorý potom umožňuje prepájanie pohybu kapitálu so zahraničnými trhmi a zvyšuje odolnosť štátneho rozpočtu proti tlakom odborov pri nepriaznivom vývoji dôchodkov.

Osobitnú pozornosť si zaslúži potreba harmonizácie dôchodkových systémov vzhľadom na priebeh integračných procesov v EÚ i vo svete. Ukazuje sa však,

<sup>4</sup> Pozri diskusiú na konferencii Svetovej banky *New Ideas About Old Age Security*, 14. – 15. septembra 1999.

<sup>5</sup> ORSZAG, P. R. – STIGLITZ, J. E.: *Rethinking Pension Reform: Ten Myth About Social Security Systems*; BARR, N.: *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*. [Working Paper/00/139.] August 2000, a iní.

<sup>6</sup> Pozri ORSZAG – STIGLITZ, c. d. Podobne N. BARR: „Ak zohľadníme fakty vcelku, nejstávajú významné dôkazy, že presun k fondovému financovaniu zvyšuje úspory v nejakej krajine okrem Spojených štátov; údaje za USA sú však protirečivé. Dokonca, ak fondový systém zvyšuje úspory, aký to má vplyv na output? Neexistuje jedna väzba, ale tri väzby v argumente, na základe ktorého by mal byť budúci output vyšší pri fondovom financovaní než pri priebežnom: fondové financovanie má vyššiu mieru úspor než priebežné; vyššie úspory sú prevedené do vyšších a lepších investícií; a investície vedú ku zvýšeniu outputu. Žiadna z týchto troch väzieb neplatí.“

že prechody nemusia byť náhle a že sú pri tom možné kombinácie prvkov jedného i druhého. Skúsenosti z doterajších krokov z reformou dôchodkových systémov v Maďarsku a v Poľsku, prezentované na seminári, ukázali aj na dôležitosť nákladov spojených s radikálnymi zmenami, na ktoré budú nútené brať zreteľ aj krajiny, ktoré k reformám ešte len pristúpia. Vysoké náklady na dôchodkové reformy v susedných štátoch však nie sú jedinou skúsenosťou, z ktorej sa možno použiť. Odkryli sa tu, ako sa čitateľ presvedčí z publikovaných statí, aj mnohé problémy a riziká, ktorým sa možno vyhnúť, či pri niektorých zmierniť negatívne dôsledky, avšak i problémy, ktorými sa treba ďalej zaoberať aj teoreticky.

Redakcia Ekonomického časopisu by uvítala, keby sa to prejavilo aj v pokračujúcich úvahách k otázkam, ktoré podmieňujú napredovanie v tejto závažnej oblasti ekonomického a verejného života.