

Prechod od sociálneho zabezpečenia k sociálnemu poisteniu

Michal NĚMEC*

Úvod

Všetky štáty Európy stoja pred otázkou, ako v budúcnosti financovať svoje povinné dôchodkové zabezpečenie alebo poistenie. Dôvodov je niekoľko a všetky súvisia so starnutím obyvateľstva, s globalizáciou ekonomiky, s rastúcou konkurenciou na svetových trhoch a s vysokou nezamestnanosťou. Ukazuje sa, že existujúce systémy, rozvinuté najmä po druhej svetovej vojne a založené na priebežnom financovaní, sa dostávajú do finančných kríz, kladú stále vyššie nároky na daňových poplatníkov a stávajú sa čoraz väčšou záťažou podnikateľov. Zvyšuje sa počet dôchodcov, rastú dôchodky ako dôsledok valorizácie spojenej s infláciou, a pritom sa starnutím obyvateľstva, ako aj nezamestnanosťou znižuje počet tých, ktorí do systému platia. Pritom rastie ich celkové zaťaženie, čo je nepriaznivé v podmienkach globalizujúcej sa ekonomiky. Predpokladá sa, že tieto trendy sa budú aj naďalej vyvíjať nepriaznivo a Slovensko v tomto smere nie je výnimkou. K demografickej kríze v Európe dôjde okolo roku 2007 a na Slovensku o niekoľko rokov neskôr.

Základným cieľom dôchodkového systému je umožniť obyvateľom, aby si zabezpečili určitý príjem po vzniku poistnej situácie, napríklad po odchode do starobného dôchodku. Pri plnení tejto funkcie by však dôchodkový systém mal byť stabilný, a najmä dlhodobo udržateľný.

V súčasnom dôchodkovom systéme na Slovensku však dochádza k prehlbovaniu vnútorných problémov s následným negatívnym vplyvom na väčšinu obyvateľov i podnikateľské subjekty. Vnútorné problémy majú čoraz výraznejší negatívny vplyv nielen na zabezpečovanie cieľov funkčnosti a efektívnosti, ale dokonca aj na zabezpečovanie základnej solventnosti systému. Dlhodobo kumulujúce sa finančné problémy v dôchodkovom zabezpečení negatívne zasahujú aj do fungovania celého systému financovania sociálnej sféry a systému verejných financií. Rastúce problémy s financovaním dôchodkov sú odrazom pretrvávajúcich systémových deformácií z predchádzajúceho spoločensko-ekonomického systému a nepriaznivo sa vyvíjajúcich niektorých faktorov, ako je napríklad starnutie populácie.

* Michal NĚMEC, Prvá doplnková dôchodková poisťovňa TATRY-SYMPATIA, Ventúrska 1, 811 01 Bratislava 1

Prevažujúci verejný dôchodkový systém s priebežným financovaním, v ktorom v súčasnosti ekonomicky činní obyvatelia platia dôchodky súčasným dôchodcom, pôsobí demotivačne na dôchodcov, najmä však na ekonomicky činných občanov, ktorí platia značné príspevky na dôchodky iným. Zároveň tlmí občiansku a ekonomickú aktivitu subjektov na trhu a tým aj celkovú ekonomickú výkonnosť krajiny. Podstatné riziká finančnej záťaže do budúcnosti, predovšetkým potenciálny dlh, niekoľkonásobne prevyšujú súčasný dlh vo verejných financiách, riziká znižujúcej sa funkčnosti systému a prehlbovanie relativizovania hodnôt, napríklad osobnej zodpovednosti a dobrovoľnej solidarity, sú výzvou pre zásadnú a koncepčnú zmenu súčasného systému dôchodkového zabezpečenia.

Znižujúca sa funkčnosť dôchodkového systému na Slovensku je charakterizovaná najmä nivelizovanými a relatívne nízkymi dôchodkami. Osobitne demotivačne pôsobí uplatňovanie maximálnej výšky dôchodku, ktorá je navyše stanovená na relatívne nízkej úrovni. Vyššie príjmové skupiny obyvateľov tak nemajú možnosť poberať dôchodok „primeraný“ k svojej predchádzajúcej mzde, napriek tomu, že do systému odovzdali značné platby.

1. Princíp primeranej zásluhovosti

Prvým krokom k zreformovaniu dôchodkového systému na Slovensku je prechod od sociálneho zabezpečenia k sociálnemu poisteniu. Najdôležitejšou zmenou je zavedenie primeranej miery zásluhovosti do sociálneho systému, so súčasným zachovaním primeranej miery solidarity. Princíp zásluhovosti znamená podstatne väčšiu závislosť dávky, ktorú budeme v budúcnosti zo systému poberať, od výšky zaplateného poistného a od doby poistenia počas aktívneho života, ako je to doteraz. Primeraná solidarita znamená, že dávka je čiastočne redukovaná a zo systému sú „dotované“ dávky tých poistencov, ktorí z objektívnych príčin nemohli platiť poistné v primeranej výške alebo dostatočne dlhé obdobie.

Prechod od sociálneho zabezpečenia k sociálnemu poisteniu schválila Národná rada Slovenskej republiky prijatím zákona o sociálnom poistení č. 413/2002. Pokiaľ však má ísť o prísne poistný systém, nesmú v ňom chýbať také nesystémové prvky, akým je princíp univerzality a uniformity. Ich absenciu je potrebné hodnotiť zvlášť negatívne, pretože potláča základnú zásadu uplatňovania rovnakého práva v sociálnom systéme pre všetkých občanov Slovenskej republiky a neumožňuje zabezpečiť všetky oprávnené osoby podľa rovnakých pravidiel. Osobitnou zostáva otázka riešenia sociálneho štandardu silových rezortov. Treba to riešiť ich zaradením do základného systému sociálneho poistenia, avšak pri zachovaní ich nadštandardných nárokov, napríklad prostredníctvom osobitných

zákonov a doplnkových systémov riešených na základe repatričných alebo kapitalizačných systémov.

S univerzalitou systému súvisí aj zjednotenie veku odchodu do dôchodku u mužov a žien. Toto opatrenie bolo schválené z dôvodu zachovania rovnováhy príjmov a výdavkov Sociálnej poisťovne a z dôvodu zachovania optimálneho pomeru medzi dĺžkou obdobia prispievania do systému a dĺžkou poberania dávky zo systému.

Žena odchádzajúca do starobného dôchodku prispieva na dôchodkové zabezpečenie o 1,38-krát dlhšie ako poberá starobný dôchodok a muž odchádzajúci do starobného dôchodku prispieva na dôchodkové zabezpečenie 2,45-krát dlhšie ako poberá starobný dôchodok. Tento zjavný nepomer bolo potrebné riešiť. Je nevyhnutné zvážiť, či navrhovatelia zákona boli dostatočne obozretní pri navrhovanom schválení hranice veku odchodu do dôchodku. V súlade s novou koncepciou reformy dôchodkového systému na Slovensku si myslím, že vek odchodu do dôchodku by mal byť 62 až 65 rokov, avšak s harmonogramom pomalého posunu, ktorý podporí ľahšiu akceptáciu zvýšeného veku odchodu do dôchodku.

Už avizovanou novelou zákona o sociálnom poistení bude potrebné odstrániť aj ďalšie nesystémové prvky, ktoré sa do zákona dostali pri jeho prerokovaní v Národnej rade SR. Podľa môjho názoru by však nemalo ísť len o novelu zákona, ale treba prijať úplne nový zákon, pretože rozsah potrebných zmien bude veľký a novelou zákona nebude možné odstrániť ani systémové, ale ani technické, resp. implementačné nedostatky zákona.

2. Nová koncepcia reformy dôchodkového systému na Slovensku

Aj keď som presvedčený, že je potrebné pozitívne hodnotiť rozhodnutie, s akým nová vládna garnitúra pristúpila k riešeniu problémov dôchodkového systému na Slovensku, nemôžem sa vyhnúť niektorým kritickým poznámkam.

Prijatím nového zákona o sociálnom poistení sa v súčasnosti uplatňovaný systém dôchodkového zabezpečenia pretransformuje na systém dôchodkového poistenia, ktorý sa naďalej bude financovať priebežným spôsobom, ktorý bude založený na tzv. medzigeneračnej solidarite, čo znamená, že aktívna generácia prispieva do systému a poproduktívna generácia tieto príspevky čerpá vo forme dôchodkov.

Takýto systém, ktorý je financovaný výlučne z výnosov trhu práce, však až nebezpečne závisí od demografického vývoja a od úrovne nezamestnanosti, čo sa v konečnom dôsledku prejavuje aj v súčasnosti na Slovensku, kde postupne klesá pomer počtu platiteľov poisťného do systému k počtu poberateľov dávok

zo systému a Sociálna poisťovňa nie je schopná vytvárať rezervy, a tak sa postupne začína prehlbovať vnútorný dlh systému. Ako východisko z tohto stavu sa ukazuje potreba diverzifikovať financovanie dôchodkového systému. Prvý pilier bude prepojený na trh práce a druhý na kapitálový trh. Miera výnosov v prvom pilieri bude prepojená na rast poistenej mzdy, a v druhom na výnosy z investícií.

Medzi priebežným a kapitalizačným pilierom je rozdiel v spôsobe financovania. Priebežné financovanie (repartičný systém) neumožňuje v podstate žiadnu kapitalizáciu a príspevky plynúce do systému sa takmer okamžite vyplácajú oprávneným príjmom dávok, to znamená, že priebežné financovanie je založené najmä na medzigeneračnej solidarite. Fondové financovanie (kapitalizačný systém) vo všeobecnosti zakladá fond pre všetky (aj budúce) záväzky dávkového plánu, ktoré kapitalizuje. Takto financovaný dávkový plán je schopný kedykoľvek sa vyrovnáť so všetkými svojimi záväzkami.

Túto úlohu by spĺňalo poistenie založené na priebežnom princípe, ktoré by bolo prvou vrstvou poistenia. Druhá vrstva poistenia by sa tvorila z povinných príspevkov na úspory a tretiu vrstvu by predstavovali dobrovoľné úspory.

Okrem neodškriepiteľnej finančnej náročnosti takto definovanej transformácie dôchodkového systému je potrebné veľmi dôsledne zvážiť mieru rizika trhu práce a mieru rizika kapitálového trhu. Takto nastavený dôchodkový systém síce eliminuje v maximálnej možnej miere riziká riadenia verejných financií, založených najmä na výnosoch trhu práce, ale na druhej strane neúmerne vysoko zvyšuje riziko riadenia súkromne spravovaných financií, ktorých výnos je založený najmä na kapitálovom a finančnom trhu. Preto by bolo vhodné, aby prvý pilier nebol postavený na dávkovo definovanom princípe redukcie minimálnej chudoby, ale aby sa zachoval priebežný systém sociálneho poistenia podľa modifikovaného zákona o sociálnom poistení č. 413/2002 a k nemu sa dobudoval kapitalizačný systém povinného sporenia. Treba však veľmi citlivo nastaviť pomer a váhu týchto pilierov. A to nielen na základe poistno-matematických princípov, ale aj politických dohôd.

Domnievam sa, že koncepcia nemá riešiť všetky detaily transformácie dôchodkového systému, ale mala by aspoň naznačiť, akým spôsobom budú v novom systéme započítané nároky poistencov, ktoré nadobudli v starom systéme, akým spôsobom sa bude riešiť prechodné obdobie budovania kapitalizačného piliera dôchodkového poistenia a akým spôsobom sa budú riešiť väzby medzi prvým a druhým pilierom.

Pokiaľ ide o možnosť voľby prechodu zo starého systému do systému nového, z hľadiska veku, samozrejme, táto otázka úzko súvisí s nastavením parametrov nového systému, ale pokiaľ bude nastavený tak, ako sa navrhuje v koncepcii reformy dôchodkového systému, môže dôjsť k vážnym finančným problémom

vo verejnom dôchodkovom systéme, pretože občania z nižších príjmových skupín ostanú v starom systéme a občania z vyšších príjmových skupín prejdú do nového dôchodkového systému, čo môže spôsobiť verejným financiám vážne problémy.

Záver

Na záver chcem zdôrazniť, že pri reformných krokoch je potrebné zohľadniť ekonomický a sociálny priestor, v ktorom sa nachádzame a do ktorého chceme vstúpiť. Preto treba brať zreteľ nielen na priamo a nepriamo záväzné normy, ale aj na nezáväzné normy, ktoré pre túto oblasť Európska únia prijala, prípadne sa chystá prijať v budúcnosti.

Literatúra

- [1] HENRY, J. – REISCHAUER, R. D.: Countdown to Reform. New York: Century Foundation Press 1998.
- [2] ANDREW, B. A.: The Social Security Trust Fund, the Riskless Interest Rate, and Capital Accumulation. [Prepared for the NBER conference on *Risk Aspects of Investment-Based Social Security Reform.*] 15. – 16. januára 1999.
- [3] MANKIW, G. – SUMMERS, L. – ZECKHAUSER, R.: Assessing Dynamic Efficiency: Theory and Evidence. *Review of Economic Studies*, 1989, zv. 56.
- [4] Advisory Council on Social Security. [Report of the 1994 – 1996 Advisory Council on Social Security. Volume I: Findings and Recommendations. Table IRR4.] Washington, DC: január 1997.
- [5] BATEMAN, H. – PIGGOTT, J.: Mandatory Retirement Saving: Australia and Malaysia Compared. In: VALDÉS-PRÍETO, S. (ed.): *The Economics of Pensions: Principles, Policies, and International Experience.* Cambridge, UK: Cambridge University Press 1997.
- [6] BOK, J. T. – COMBS, A. L. – SCHIEBER, S. J. – VARGAS, F. A. – WEAVER, C. L.: Restoring Security to Our Social Security Retirement Program. [Report of the 1994 – 1996 Advisory Council on Social Security. Volume I: Findings and Recommendations.] Washington, D. C. 1997.
- [7] BOLDRIN, M. – DOLADO, J. J. – JIMENO, J. F. – PERACCHI, F.: The Future of Pension Systems in Europe: A Reappraisal. *Economic Policy* (forthcoming).
- [8] BREYER, F.: On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Systems. *Journal for Institutional and Theoretical Economics*, 1989.
- [9] BURTLESS, G.: Testimony Before the Committee on Ways and Means, Subcommittee on Social Security. U. S. House of Representatives, 18. júna 1998; www.house.gov/ways_means/
- [10] CANGIANO, M. – COTTARELLI, C. – CUBEDDU, L.: Pension Developments and Reforms in Transition Economies. [Working Paper 98/151.] Washington: International Monetary Fund, október 1998.
- [11] CASS, D.: Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation. *Review of Economic Studies*, júl 1965, s. 233 – 240.
- [12] COILE, C. – GRUBER, J.: Social Security and Retirement. [Paper presented at NBER Conference on Social Security.] August 1999.