

Problémy reformy dôchodkového systému v Slovenskej republike

Peter STANĚK*

V súčasnosti prebiehajú rozsiahle diskusie o nevyhnutnosti reformovať systém dôchodkového poistenia: na jednej strane sú to úvahy o reforme systému dôchodkového poistenia v jednotlivých členských štátoch Európskej únie, a na druhej strane sú to snahy reformovať dôchodkové systémy v kandidátskych krajinách.

Hoci v systéme dôchodkového poistenia (vzhľadom na rozdielnu štruktúru prispievania) sa vyskytujú podstatné rozdiely medzi jednotlivými európskymi krajinami, už dnes je možné vidieť niekoľko kľúčových momentov, ktorými sa začína proces postupného zjednocovania dôchodkových systémov v členských štátoch Európskej únie.

Predovšetkým sa vynára potreba vytvorenia *jednotného európskeho dôchodkového trhu*, ktorý by reflektoval aj vytváranie *jednotného trhu pracovných síl* a s tým súvisiacich väzieb zamestnancov a zamestnávateľov na dôchodkové systémy.

V súčasnosti možno konštatovať, že Európska únia dospela k vypracovaniu návrhu jednotného európskeho dôchodkového trhu, ktorý by predstavoval základný pilier celej reformy dôchodkových systémov v rámci Európskej únie. Jeho súčasťou je návrh na vytvorenie druhého a tretieho piliera (druhý pilier ako povinný kapitalizačný pilier a tretí pilier ako dobrovoľné dôchodkové pripoistenie). Na tomto princípe sa v súčasnosti už zhodujú všetky európske krajiny. Pritom za kľúčové sa dnes považuje využitie tzv. dlhých zdrojov, získaných prostredníctvom druhého a tretieho piliera, na financovanie rozvoja podnikovej sféry.

S tým však súvisí *zmena filozofie financovania podnikov*. Ak doteraz bol podiel bankového sektora na úverovaní podnikov 80 – 90 %, predstavou Európskej únie je, aby sa v budúcnosti na financovaní podnikov významným spôsobom podieľal kapitálový trh, a to až do úrovne 40 % (k analogickým zmenám vo financovaní podnikov došlo v USA v období 1993 – 1998).

Samozrejme, na to nadväzuje aj nevyhnutnosť vytvoriť dostatočné zdroje na takýto spôsob úverovania podnikov. Dnes sa odhaduje, že budúci objem druhého a tretieho dôchodkového piliera v Európskej únii by sa mohol pohybovať na úrovni 3 – 4 bil. eur ročne. Keď z toho odpočítame náklady na dôchodkové

* doc. Ing. Peter STANĚK, CSc., Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava 1

systemy, možno očakávať zhruba 1,5 – 2 bil. eur ročne voľného investičného kapitálu.

Napokon, už v súčasnosti sú dôchodkové fondy hlavnými inštitucionálnymi investormi na kapitálových trhoch.

Ďalšou významnou oblasťou, v ktorej sa už dnes zhodujú európske krajiny, je, že sa musí meniť predpísaná štruktúra portfólia dôchodkových fondov, pri ktorej v doterajšom pohľade malo prevahu vlastníctvo štátnych cenných papierov, podľa možnosti domácej proveniencie (70 – 80 % podiel z celkového portfólia), a 20 % tvorilo vlastníctvo akciových majetkov.

Nová smernica, ktorá predpokladá vytvorenie jednotného európskeho dôchodkového trhu, predpokladá prevrátenie doterajších proporcií tak, aby zhruba len 30 – 40 % hodnoty portfólia tvorilo vlastníctvo štátnych cenných papierov ktoréhokoľvek štátu v rámci Európskej únie a zvyšok (teda 60 – 70 %) by tvorilo vlastníctvo akciového majetku.

Treba upozorniť na skutočnosť, že Európska únia, aj vzhľadom na dodržanie Európskej sociálnej charty a garanciu určitej dosiahnutej úrovne dôchodkov, predpokladá niekoľko významných primárnych funkcií:

- žiadny dôchodok, tvorený kumulovaným spôsobom, nesmie byť menší ako 50 % z priemernej mzdy;
- priebežný systém nesmie klesnúť pod 50 %, aby zostal zachovaný celkový rozsah aspoň dnešnej úrovne poskytovaných dôchodkov;
- aby aj inštitucionálni investori a spravovatelia dôchodkových prostriedkov mali určitú istotu v procese investovania, samotní ukladatelia na individuálne účty poisťencov nebudú môcť týmito účtami hýbať skôr ako 10 rokov po založení sporenia.

Keď to porovnáme s východiskami slovenskej dôchodkovej reformy, vidíme mnohé základné rozdiely, a to nielen v štruktúre podielu povinného priebežného financovania a vo výške budúcich dosahovaných dôchodkov garantovaných štátom, ale aj v diametrálne odlišnom riešení otázky možného pohybu so zdrojmi uloženými na účtoch individuálnych poisťencov.

V rámci dôchodkovej reformy treba upozorniť aj na niekoľko ďalších významných skutočností, na ktoré narážajú tak krajiny Európskej únie, ako aj Slovenská republika. Predpokladajú sa tieto kroky:

- Na rozdiel od doterajšieho systému odvodov do Sociálnej poisťovne, a teda do štátneho rozpočtu, v ďalšom období by malo dôjsť k rozčleneniu tokov. Podľa slovenskej predstavy by časť tokov (zhruba 10 % z pôvodných 28 %) mala zostať toková a smerovať do priebežného systému poistenia. Odhaduje sa, že v podmienkach Európskej únie by to mala byť približne polovica z celkovej výšky odvodov.

- Malo by dôjsť k posilneniu kapitalizačného piliera tak, aby sa z dnešnej zhruba 30 %-nej úrovne odvodov zvýšil na dvojtretinovú úroveň. V tomto zmysle slova možno odhadovať, že 10 % v slovenských podmienkach by sa postupne malo približovať k predpokladanej úrovni odvodov do kapitalizačného piliera.

- Malo by sa zachovať 5 – 7 % objemu z odvodov do priebežného systému, ktorý sa týka úrazového poistenia, a sčasti nemocenského poistenia.

To ale v úhrne znamená, že ak doteraz platili zamestnávateľia a zamestnanci do systému poistenia spoločne približne 28 % z objemu miezd, nemožno predpokladať výrazný pokles výšky odvodového zaťaženia na dôchodkové poistenie. Dôjde len k rozčleneniu tohto systému s tým, že iba časť odvodov pôjde do zdrojov Sociálnej poisťovne a druhá časť pôjde na účty poistencov. Avšak s týmito zdrojmi ukladanými na účtoch poistencov poistenci nebudú môcť hýbať, to znamená, že z hľadiska podnikateľskej sféry i poistencov nedôjde k reálnemu zníženiu odvodových povinností.

Druhý významný blok problémov, ktorý je s tým priamo spojený, spočíva v tom, že dôjde k výpadku časti zdrojov, ktoré doteraz smerovali do Sociálnej poisťovne. V slovenských podmienkach (aj podľa výpočtov Sociálnej poisťovne) pri predpokladanom 6,5 %-nom objeme odvodov do kapitalizačného piliera by to predstavovalo výpadok približne 18 mld Sk. Pri 10 %-nom objeme odvodov (čo je návrh Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR) by to predstavovalo ročný výpadok 22 – 23 mld Sk v príjmoch Sociálnej poisťovne.

Keďže však Sociálna poisťovňa musí naďalej udržiavať výšku priebežného systému pre už existujúcich dôchodcov, alebo pre ľudí, ktorí sú tesne pred odchodom do dôchodku, znamená to, že dlhodobo bude musieť tento výpadok kompenzovať. V slovenských podmienkach to bude znamenať, že ročne by sa malo 22 – 23 mld Sk poskytovať z mimorozpočtových príjmov na vykrývanie deficitu Sociálnej poisťovne.

Dnes sa ráta s tým, že by to malo byť vykrýté zo zdrojov z privatizácie. Upozorňujeme však na to, že v súčasnosti je z privatizácie na tento účel vyčlenených 65 mld Sk. Riaditeľ Sociálnej poisťovne Knitl povedal, že objem prostriedkov uložených z privatizácie bude predstavovať pokrytie 3, maximálne 4 rokov. V tomto prípade vzniká otázka, keďže reálne úspory sa prejavujú až za 15 – 20 rokov, z akých zdrojov sa budú vykrývať ďalšie deficity priebežného systému?

Treba otvorene povedať, že pokiaľ by aj došlo k doprivatizovaniu ostatných vlastníckych podielov štátu v strategických podnikoch, celkový výnos by neprekročil 80 – 90 mld Sk. Ak vezmeme do úvahy aj túto možnosť, tak z celkového objemu vyčlenených zdrojov (zhruba 150 mld Sk) pri 22 mld Sk ročne to predstavuje schopnosť kompenzovať deficit Sociálnej poisťovne *nanajvýš 7 rokov*. *Čo však ďalej, keď tento deficit bude treba vykrývať minimálne 15 až 20 rokov?*

Ďalší problém predstavuje reálny stav dôchodkových fondov v Európskej únii. V súčasnosti 92 % všetkých dôchodkových fondov je v kríze solventnosti. Rozsiahle investovanie do nákupov akcií technologických firiem v období 1995 – 1999 a následný krach akcií na kapitálových trhoch viedol k výraznému prepadu reálnej likvidity drvivej väčšiny dôchodkových fondov. Potvrďuje to aj štúdia OECD o situácii dôchodkových fondov, v ktorej sa napríklad konštatuje, že vo Veľkej Británii ročne chýbajú zdroje na dofinancovanie systému priebežného platenia dôchodkov (pritom Veľká Británia má aj kapitalizačný pilier v rozsahu prevyšujúcom 70 mld GBP). Táto skutočnosť vznikla i napriek kontrolným mechanizmom, ktoré boli vypracované na hodnotenie činnosti európskych dôchodkových fondov.

Preto sa treba zamyslieť nad tým, či len uskutočňovaním integrovaného dohľadu nad peňažným, poisťným a kapitálovým trhom, ktorý má byť doplnený vytvorením samostatnej kontrolnej jednotky alebo kontrolného útvaru, ktorý by mal hodnotiť dôchodkové fondy, je možné reálne zabezpečiť, aby nedošlo k výrazným stratám likvidity prevažnej väčšiny dôchodkových fondov. Súčasná situácia naznačuje, že:

- v Sociálnej poisťovni bude rozsiahly výpadok reálny;
- vzhľadom na postupné budovanie dôchodkových fondov a nabíhanie reálnej ziskovosti, ktorá nebude v skutočnosti výrazne vyššia, možno očakávať problémy s likviditou aj v samotnom dôchodkovom kapitalizačnom pilieri.

Pôvodné predstavy o tom, že by bola reálna ziskovosť väčšiny akcií, ktoré kúpia dôchodkové fondy na úrovni 10 – 14 %, je v skutočnosti nereálna.

Analýzy vývoja kapitálových trhov, ktoré uskutočnila Americká komisia pre cenné papiere, či prípadne analýzy, ktoré vykonala londýnska a frankfurtská burza, dokumentujú, že reálna ziskovosť z vlastníctva akcií sa bude zvyšovať len veľmi pomaly, a preto ani v horizonte 6 až 7 rokov nemožno očakávať návrat k ziskovosti, ktorá sa dosahovala v období 1993 – 1998. To ale znamená, že v horizonte najbližších 6 až 10 rokov reálna výnosnosť akciového vlastníctva nebude predstavovať viac ako 6 – 7 %.

Ak k tomu pripočítame náklady na spravovanie fondov, vybudovanie informačných systémov a podobne, treba reálne rátať s tým, že v horizonte 10 rokov výnosnosť nebude taká významná, aby kompenzovala všetky straty, ku ktorým bude dochádzať.

Túto skutočnosť si uvedomuje aj Európska únia, a preto predpokladá, že priebežný systém bude naďalej minimálne v horizonte 10 rokov kľúčovým systémom zabezpečujúcim udržateľnosť celkovej úrovne dôchodkov. Pritom, a to priznávajú všetky vlády členských štátov Európskej únie, bude dochádzať k reálnemu znižovaniu hodnoty poskytovaných dôchodkov.

Predpokladá sa však, že dôchodok by nemal klesnúť pod 50 % priemernej mzdy, pričom v slovenských podmienkach by to nemalo byť menej ako 40 % z priemernej mzdy (v roku 2002 predstavoval priemerný starobný dôchodok všeobecne 42,32% priemernej mzdy).

Problémom je, že tento systém môže reálne fungovať (teda akumulovať dostatočné zdroje) za situácie, keď existuje rozsiahla stredná trieda, ktorá je v príjmovej situácii v strede a zhruba 20 % nad stredom priemernej mzdy.

V súčasnosti sa na Slovensku, po prvé, mzda prevažnej väčšiny občanov pohybuje pod hladinou priemernej mzdy (a nie je reálny predpoklad, že by sa to v budúcnosti významnejšie zmenilo), a po druhé, prevažná väčšina občanov (vyše 70 %) je v námedznej práci, pričom reálna výška ich miezd nebude výrazne stúpať.

To však znamená, že väčšina občanov si z nízkych úrovni miezd nenasporí dostatočný objem prostriedkov a keďže štát bude garantovať dôchodok do úrovne 40 % z priemernej mzdy, bude to znamenať trvalú záťaž pre celý dôchodkový systém v podstatne dlhšom horizonte, ako sa ráta. Z toho vyplýva, že reálne finančné toky celého reformovaného systému budú minimálne v horizonte 15 rokov v značnom deficite.

Otázkou je, akým spôsobom budeme tento rozsiahly deficit riešiť, pretože pri súčasnej situácii nie je možné reálne predpokladať ani výrazný nárast ziskovosti podnikov, ani výrazný nárast miezd, pretože kľúčovou podmienkou pre vstup zahraničných investorov je, aby sa mzdová hladina pohybovala v podstate na úrovni dnešných hladín (maximálne plus inflácia). To zároveň znamená, že prevažná väčšina obyvateľstva nebude v skutočnosti schopná kumulovať dostatočné objemy prostriedkov.

Ďalšou principiálnou otázkou, ktorá je spojená s vytvorením dôchodkového európskeho trhu (v rokoch 2005 – 2006), je otázka *využívania jeho dlhých zdrojov*. V podstate dnes väčšina návrhov v oblasti vytvorenia *jednotného európskeho trhu finančných služieb* predpokladá vytvorenie *jednotnej legislatívy pre činnosť dôchodkových fondov* (nehovoríme o dôchodkových fondoch podnikového typu), ako aj vytvorenie *jednotnej štruktúry faktorov ovplyvňujúcich úspešnosť kapitálových trhov*. Ide nielen o prijatie medzinárodných účtovných štandardov IAS, ale aj o vytvorenie nových univerzálnych pravidiel pre emitentov akcií, vytvorenie nových kritériálnych funkcií na hodnotenie audítorských firiem a vytvorenie nového prístupu ku kontrole emitentov akcií z hľadiska vlastníckych i kapitálových štruktúr.

S tým súvisí aj vypracovanie nových kritériálnych funkcií na prepojenie jednotlivých európskych kapitálových trhov, aby bolo možné v reálnom čase uskutočňovať potrebné kroky a dotvoriť jednotný európsky trh finančných služieb.

Predpokladá sa, že vytvorenie a fungovanie jednotného európskeho trhu finančných služieb od roku 2006 by mohlo prispieť k rastu hrubého domáceho produktu (HDP) Európskej únie v rozpätí od 1,1 % do 1,5 % HDP ročne. Fungovanie jednotného európskeho dôchodkového trhu bude mať následne pozitívny vplyv na financovanie podnikov. Predpokladá sa, že rast HDP by sa mohol v Európskej únii zvýšiť o ďalších 1,5 – 2 % ročne. Významne by sa mohla znížiť nákladovosť financovania podnikov a, čo je dôležité, vytvorili by sa podmienky na technické prezbrojenie prevažnej väčšiny európskych podnikov na potreby informačných technológií a informačnej spoločnosti.

Táto filozofia by mala spätne vyústiť do toho, aby sa postupne začali plniť závery lisabonského samitu, to znamená – do roku 2011 vytvoriť z Európskej únie najdynamickejší hospodársky celok v rámci globálnej svetovej ekonomiky. To ale súvisí s procesom harmonizácie podnikateľského prostredia v Európskej únii. Preto predstava, že by Slovensko mohlo v rámci tohto procesu postupovať izolovane, alebo že by mohlo zásadným spôsobom znížiť odvodové zaťaženie, je (bohužiaľ) nereálna.

Treba upozorniť ešte na ďalšie rozporné skutočnosti, do ktorých sa dostávajú všetky štáty:

1. Bolo by potrebné zefektívniť celý proces verejných financií, vrátane systému dôchodkového poistenia.
2. Je zrejmé, že druhý a tretí pilier začnú prinášať efekty až v horizonte 8 až 10 rokov (resp. až 15 rokov).
3. Bolo by potrebné zásadne dodržiavať kriteriálnu funkciu *Paktu stability a rastu*, to znamená: dosiahnuť maximálne 3 %-ný deficit štátneho rozpočtu a verejných financií z výšky HDP.

Vzhľadom na vyčerpanie reálnych možností privatizácie sa však privatizačné príjmy obmedzujú nielen v kandidátskych krajinách, ale aj v dnešných členských štátoch Európskej únie.

Je zrejmé, že štátny rozpočet bude musieť z nejakých zdrojov vykryvať výpadok Sociálnej poisťovne, pričom týmito zdrojmi už nebudú môcť byť zdroje z privatizácie. Viacerí autori tvrdia, že to budú zdroje z budúceho oživenia ekonomiky. Treba však upozorniť, že od roku 2001 postupne dochádza k neustálemu oddiaľovaniu úvah o oživení svetovej ekonomiky (či už ekonomiky USA alebo Európskej únie). Posledné úvahy Európskej centrálnej banky jasne ukazujú, že oživenie eurozóny sa odkladá na podstatne neskoršie obdobie (až o niekoľko rokov, t. j. 2005 – 2007).

Znamená to, že reálna ziskovosť podnikov nebude rásť, a preto podniky prístupia k vnútornému zefektívňovaniu. Tento proces bude v Európskej únii typický nielen v roku 2002, ale aj v roku 2003 a ráta sa s ním aj na rok 2004.

V nadväznosti na tento proces treba očakávať jednak enormný rozsah bankrotov, predovšetkým malých a stredných firiem, ktorý dosahuje najväčší vrchol od začiatku 80 rokov, jednak významný proces uvoľňovania pracovníkov. Dnes prevažná väčšina firiem pochopila, že dôsledky recesie budú dlhšie a že ponechanie súčasného stavu pracovníkov už nie je možné. Preto väčšina firiem pristupuje k razantnému znižovaniu počtu pracovníkov, a to buď využitím metódy outsourcingu (uvoľňovania činností, ktoré nie sú bezprostredne potrebné), alebo aj znižovaním kmeňového stavu pracovníkov. Výsledkom je, že v prevažnej väčšine firiem dochádza k znižovaniu rozsahu zamestnanosti minimálne o 10 % z celkového stavu pracovníkov.

V takejto situácii je naštartovanie druhého a tretieho piliera značne problematické, hlavne preto, lebo:

- významným spôsobom sa zvyšuje počet ľudí, ktorí sa dostávajú mimo reálneho aktívneho pracovného pôsobenia a zo svojej podpory v nezamestnanosti nebudú schopní ukladať svoje úspory na kapitalizačný pilier či doplnkové dôchodkové pripoistenie;
- zamestnávateľský sektor sám osebe nebude schopný reálne pristúpiť k spolupodielaniu sa na financovaní nového dôchodkového systému.

Pritom, napriek rôznym optimistickým názorom, treba rátať s tým, že táto situácia bude mať trvalejší a dlhodobejší charakter. Súvisí to na jednej strane s celkovými príčinami, ktoré viedli k svetovej recesii a ku krízovému stavu tak európskej, ako aj americkej a japonskej ekonomiky, a na druhej strane, s celkovým vplyvom globalizácie na vývoj jednotlivých národných ekonomík i nadnárodných zoskupení.

Napríklad vývoj čílskej ekonomiky ukazuje, že:

- čílska reforma začala prinášať reálne pozitívne efekty až po 20 rokoch od naštartovania;
- minimálne 16 rokov bola činnosť čílskych dôchodkových fondov striktnie usmerňovaná tak, že až 90 % ich portfólia muselo tvoriť vlastníctvo štátnych cenných papierov (pričom štátne cenné papiere sa považujú za najlikvidnejšie, i keď ich reálna výnosovosť je nižšia ako nákup rizikových akcií);
- za obdobie 22 rokov (pri celkovej 3-miliónovej zamestnanosti) sa vytvorilo sa iba 92 tisíc nových pracovných miest.

Takže pokiaľ dnes niekto uvádza, že naštartovanie dôchodkovej reformy povedie k výraznému zníženiu odvodov a následne k obrovskej tvorbe nových pracovných príležitostí, je to bohužiaľ zásadné nepochopenie skutočnosti.

Jeden z významných momentov, o ktorých treba diskutovať v súvislosti s dôchodkovou reformou, je reálny koridor, v ktorom sa môže realizácia týchto reforiem

pohybovať. Tento koridor je vymedzený samotným stavom verejných financií. Možno konštatovať, že:

- doteraz sa vcelku darilo dodržiavať stabilizovaný vývoj Sociálnej poisťovne, a to jednak presunom aktív v pôsobnosti Sociálnej poisťovne, jednak použitím preklenovacích úverov zo štátneho rozpočtu; v tomto kontexte k výraznému zadĺženiu Sociálnej poisťovne zatiaľ nedošlo;

- v mnohých prípadoch nekompenzovali valorizačné mechanizmy navyšovanie dôchodkov tak, ako sa predpokladalo, a reálna možnosť manévrovacieho priestoru pre štátny rozpočet, napríklad vo väzbe na platby za vybrané kategórie občanov, je výrazne limitovaná maastrichtskými kritériami;

- reálna ziskovosť podnikov sa stále pohybuje zhruba na polovičnej, resp. až na 40 % úrovni ziskovosti európskych podnikov; v súčasnosti priemerná ziskovosť európskych podnikov je na úrovni 11 %, kým slovenské podniky dosahujú sotva 5 %; to znamená, že priestor podnikovej sféry je značne obmedzený.

S tým súvisí ďalší významný fenomén. Mzdy rástli v podstate iba v roku 2002, kým tri roky predtým mzdy zásadne klesali (maximálne dosiahli úroveň roka 1998). Pritom rok 2002 bol výnimočný práve preto, lebo sa nerealizovali deregulačné opatrenia a nepokračovala realizácia reforiem. To znamená, že objem príjmov domácností sa síce zvýšil o 30 mld Sk, avšak išlo o jednorazové navýšenie príjmov. V ďalšom období nie je možné rátať s výraznejším nárastom miezd preto, lebo nízka úroveň miezd je kľúčovým faktorom pre príchod zahraničných investorov. K tomu sa pripája aj ďalšia významná skutočnosť, že z nízkej úrovne príjmov bude veľmi problematické kumulovať dostatočný objem prostriedkov tak pre kapitalizačný pilier, ako aj zachovanie dostatočných príjmov pre priebežný systém.

Ak k tomu pridáme zúženú manévrovaciu možnosť danú rozpočtom, ktorý musí rešpektovať maastrichtské kritériá (3 % deficit HDP), a pripojíme aj nevyhnutnosť vyčleňovať ročne minimálne 20 – 30 mld Sk na kofinancovanie zdrojov z projektov Európskej únie tak, aby slovenská strana mohla reálne využiť prostriedky vyčlenené v prístupovom období 2004 – 2006, znamená to, že reálny manévrovací priestor pre Slovenskú republiku je mimoriadne úzky.

Keďže väčšina privatizačných príjmov už bola vyčerpaná a použila sa tým či oným spôsobom, v súčasnosti už nemôžeme očakávať výraznejšie objemy prostriedkov, ktoré by bolo možné získať z privatizácie. To znamená, tieto mimorozpočtové zdroje sú vyčerpané.

Zostáva posledná reálna možnosť, a tou sú pôžičky, ktoré by si Slovenská republika zobrala. Ale aj tu je významným kritériálnym aspektom maastrichtské kritérium 60 % zadĺženosti. Slovensko v súčasnosti dosahuje celkový rozsah zadĺženosti približne na úrovni 40 % z HDP. Mohlo by sa zdať, že teda máme

20 %-ný „vankúš“, ktorý dovoľuje použiť ďalšie pôžičky na kompenzáciu dôchodkového systému a reformy, avšak:

- máme pred sebou výrazný nárast dlhovej služby;
- prevažná väčšina dlhopisov, ktoré sa použili na krytie reštrukturalizácie bankového sektora, bude mať splatnosť v časovom horizonte 2005 – 2008.

Pritom upozorníme, že súčasných 105 mld Sk klasifikovaných úverov bude do 5 až 8 rokov predstavovať celkovú dlhovú záťaž štátneho rozpočtu v objeme 200 mld Sk. V tejto situácii sú reálne možnosti štátneho rozpočtu výrazne limitované a aby sme dokázali dodržať všetky tieto limitujúce parametre, proces realizácie reformy bude musieť prebiehať pod úzkostlivým dohľadom, a teda nebude môcť mať parametre, ktoré dnes obsahuje návrh Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Ak v súčasnosti hovoríme o napätej situácii, nemožno to zľahčovať vyhlásením, že o 25 až 30 rokov bude situácia neporovnateľne lepšia a všetky problémy a riziká budú odstránené. Áno, môže to byť cieľový stav, ale k nemu sa budeme musieť dostať cez problémy, ktoré v najbližšej dekáde nebude možné ani obísť, ani odstrániť, ale bude ich nevyhnutné riešiť.

Niektoré procesy vytvárania *jednotného podnikateľského prostredia* Európskej únie prebiehajú pomalšie, ako sa predpokladalo, prípadne riešenie týchto procesov sa odsunulo vzhľadom na diskusie o rozšírení Európskej únie.

Predpokladá sa, že proces harmonizácie podnikateľského prostredia sa znova obnoví, i keď sa zdanlivo vzhľadom na recesiú znova objavili izolacionistické a ochranárske prvky jednotlivých krajín. Treba rátať s tým, že postupne prevládne chápanie rozumnej európskej idey: ak Európska únia má prekonať súčasnú recesiú, musí spojiť sily a musí dosiahnuť maximálnu koordináciu národných politik. Práve na tomto kontexte sú založené návrhy, ktoré pripravil komisariát Bolkensteina i ďalších európskych komisárov pre harmonizáciu podnikateľského prostredia.

Treba však upozorniť ešte na jeden zásadný moment, a to väzbu dôchodkovej reformy na ostatné reformy, predovšetkým reformu daňovú.

Podstatou je, aby všetky prostriedky vynakladané zamestnávateľmi alebo zamestnancami na druhý a tretí pilier dôchodkového systému boli odpočítateľnou položkou pri tvorbe zdaňovacieho základu. Cieľom je nielen navýšiť nezdaniteľný základ, ale aj naďalej ho upravovať v snahe o stimuláciu občanov k takémuto riešeniu. Využitie napríklad zníženej dane z dividend alebo zníženie dane z príjmov z akciového vlastníctva je vecou inštitucionálnych investorov (nie individuálnych investorov). V konečnom dôsledku aj spravovanie dôchodkových fondov sa bude realizovať práve nákupom akcií inštitucionálnymi investormi. Nebude teda stimulovať individuálnych investorov, aby okrem prispievania na kapitalizačný pilier (dobrovoľné dôchodkové pripoistenie) boli schopní zároveň fungovať ako individuálni drobní investori na kapitálových trhoch.

Európska únia pripravila sériu návrhov, podľa ktorých sa postupne bude zvyšovať daň z úrokov tak, aby v horizonte roka 2010 dosiahla 35 %, pokiaľ budú tieto finančné prostriedky uložené mimo materskej krajiny. Znamená to teda úplne iný prístup v oblasti daňovej reformy k celkovému hodnoteniu vývoja zaťaženia domácností.

S tým súvisí posledná skutočnosť. Prevažná väčšina podnikateľských subjektov nebude schopná splniť svoje záväzky v prípade záväzného druhého piliera a povinného prispievania zamestnávateľov na tento druhý pilier. To bude znamenať opätovné obnovenie nedostatočnej ziskovosti, obnovenie dilemy, či zaplatiť daňové systémy a poplatky, zaplatiť príspevky do poisťných systémov, alebo zaplatiť svojim odberateľom.

Vývoj druhotnej platobnej neschopnosti a medzipodnikovej zadlženosti je varovným signálom vo väčšine kandidátskych krajín, a osobitne na Slovensku. Dnes konštatujeme, že medzipodniková zadlženosť dosahuje 600 mld Sk. Súvisí to nielen s tým, že je vysoká miera neplnenia vzájomných záväzkov (ktorá vyplýva aj z nízkej miery právneho chápania), ale aj s tým, že reálna ziskovosť z nevyhnutného toku finančných prostriedkov na zabezpečenie priebežného financovania je nedostatočná.

Rovnako niektoré ďalšie návrhy, ako je napríklad novelizácia dane z pridanej hodnoty (DPH), keď sa nevracajú vrátky do 30 dní, ale až pri ročnom zúčtovaní daní za fiškálny rok, budú znamenať to, že ak podnikateľská sféra v podstate doteraz úverovala štátny rozpočet zhruba 6 až 7 mld Sk, tak teraz bude úverovať štátny rozpočet ročne možno 40 mld Sk. To len zvýši tlak na potrebu podstatne väčšieho objemu finančných prostriedkov na zabezpečenie priebežného financovania podnikov, a to prinúti podniky vzhľadom na nízku cenovú flexibilitu výrobcov na trhoch Európskej únie naďalej pokračovať v úsporných programoch. Výsledkom bude nielen znižovanie počtu pracovníkov z titulu nižších mzdových nákladov, ale znižovanie stavu pracovníkov aj v súvislosti so znížením odvodov do priebežného alebo do kapitalizačného systému.

Hoci autori dôchodkovej reformy predpokladajú obrovský nárast ziskovosti podnikov a ich ochotu platiť, súčasný vývoj naznačuje, že prevažná väčšina podnikateľov a zamestnancov nebude mať dostatočné reálne prostriedky na tento vývoj. Keďže sa nerieši ani problém výpadku príjmov Sociálnej poisťovne na krytie priebežného piliera, súčasné úvahy o znížení odvodových povinností v krátkom časovom horizonte sú fikciou.

Samozrejme, v takomto prípade je nevyhnutné zvažovať aj všetky ostatné alternatívne možnosti financovania tohto deficitu. Tu sa však treba znova vrátiť v prepočtoch k reálnemu koridoru, ktorý zostáva k dispozícii na riešenie tejto reformy, ale aj riešenie vývoja štátneho rozpočtu.

Z tohto hľadiska dnes môžeme konštatovať, že (bohužiaľ) predkladaný návrh v Slovenskej republike *neodpovedá na nastolené kľúčové otázky* (je možné predpokladať, že jeho autori chcú na tieto otázky odpovedať neskôr, no bez odpovede na uvedené problémové okruhy nie je možné reálne zabezpečiť kredibilitu reformy), ani na otázku, akým spôsobom bude možné realizovať postupnú pripravenosť občanov na dôchodkovú reformu.

Ak zoberieme do úvahy predpokladanú alternatívu, znamená to, že od začiatku začne na nový systém nabiehať v podstate iba kategória ľudí do 35 rokov. To je ale príliš malý počet na to, aby sa funkčnosť systému zabezpečila. Preto bude potrebné minimálne v horizonte 5 až 10 rokov zabezpečovať funkčnosť systému predovšetkým z iných zdrojov. V kategórii občanov vo veku 35 až 55 rokov bude potrebné (vzhľadom na ich zlé skúsenosti s nebankovými subjektmi, s bankovým sektorom atď.) dôsledne zvažovať, koľko ľudí bude reálne ochotných zapojiť sa do systému kapitálového piliera a do doplnkových dôchodkových systémov poisťovní. Skôr možno predpokladať, že v prvých rokoch reformy bude pokračovať prevaha tretieho piliera (teda doplnkového, dobrovoľného poistenia) s tým, že iba postupne sa bude zvyšovať počet ľudí v druhom pilieri.

Záverečná poznámka

Ak bude systém dôchodkového zabezpečenia značne neefektívny a nebude dostatočne naplnený finančnými zdrojmi (čo bude vzhľadom na uvedené skutočnosti zrejme), bude mimoriadne nebezpečné súbežne realizovať výrazné zníženie daní, prípadne zavedenie rovnej dane alebo ostatných skutočností, ktoré ohrožia reálne príjmy štátneho rozpočtu. Výsledkom toho bude (takmer s istotou) stav, v ktorom vzhľadom na nekompetentnú daňovú reformu dôjde na jednej strane k výpadkom rozpočtových príjmov a na druhej strane v tom istom časovom úseku súbežne k nevyhnutnosti naplňovať nesolventnosť systému dôchodkových poistení tak v priebežnom, ako aj v kapitalizačnom systéme.

Okrem toho, pokiaľ by sa zvolila filozofia, ktorá sa dnes realizuje v Európskej únii, znamenalo by to síce pokles priamych daní (teda korporátnej dane a dane z príjmov fyzických osôb a osôb zo závislej činnosti), avšak súbežne s tým, aby sa zachovala reálna solventnosť rozpočtov a splnili sa maastrichtské kritériá, významným spôsobom by sa navyšovali spotrebné dane a daň z pridanej hodnoty (z hľadiska miestnych samospráv navyšovanie miestnych daní).

Potom by už vôbec nebolo možné občanom hovoriť, že v úhrne dôjde k výraznému zníženiu ich zaťaženia, pretože dôjde len k presunu záťaže z priamych daní na nepriame dane (spotrebné dane a daň z pridanej hodnoty) a dôjde k presunu zdanenia z priamych platieb na priebežný systém, na individuálne účty poistencov

(ale pre poistencov to nebude z hľadiska príjmov znamenať nijakú zmenu, pretože reálna výška dôchodku a navyšovanie príjmov prostredníctvom individuálnych účtov poistencov sa prejaví v časovom horizonte 25 až 35 rokov).

Myslíme si, v tomto kontexte treba úplne inak informovať verejnosť o reálnych efektoch dôchodkovej reformy a treba úplne otvorene hovoriť aj o všetkých rizikách, ktoré sú spojené s postupným nábehom reformy.

Druhou stránkou je, že súčasný systém len priebežného zabezpečovania dôchodkov je neudržateľný a – pokiaľ by nedošlo k reforme dôchodkového systému – v horizonte 5 až 7 rokov možno očakávať výrazné deficity Sociálnej poisťovne.

Reforma dôchodkového systému v Slovenskej republike sa musí uskutočniť, ale zároveň musí byť kompatibilná s globálnou reformou dôchodkového systému, ktorý pripravuje Európska únia. Vytvorenie jednotného celoeurópskeho dôchodkového trhu k roku 2006 vytvára pre Slovensko celý rad nových šanci, ale ich využitie súvisí s kompatibilitou slovenskej reformy. Preto tento aspekt v rámci slovenských reforiem treba považovať za prioritný.

Literatúra

- [1] Správa OECD o hospodárení dôchodkových fondov v krajinách OECD. Paris: OECD, február 2003.
- [2] Správa z Londýnskeho okrúhleho stola ku situácii verejnoprávnych fondov a dôchodkových systémov v krajinách Európskej únie. Londýn: marec 2003.
- [3] Jednotný európsky dôchodkový trh – interný materiál EÚ. Brusel 2002.