

Dôchodková reforma v Slovenskej republike a niektoré jej otvorené problémy

Mária SVOREŇOVÁ* – Alexandra PETRÁŠOVÁ**

Úvod

„Napriek novým ortodoxným argumentom v oblasti dôchodkového zabezpečenia existuje rozsiahly objem dôkazov v odbornej literatúre, ktorý demonštruje, že metóda financovania a druh manažmentu nie sú všeliakom proti makroekonomickým následkom starnutia populácie a trendov trhu práce, keďže nemôžu ovplyvniť počet ani ekonomicky aktívnych osôb, ani dôchodcov.“ [1] Ale „... ak je zle riadený, dokonca aj najlepší z dôchodkových systémov nebude schopný vykonávať viac ako neadekvátne zabezpečenie v starobe.“ [8]

Demografický vývoj sa považuje za rozhodujúci dôvod na uskutočnenie reforiem dôchodkových systémov. V slovenských podmienkach dosť často zaznieva aj argument vysokej finančnej náročnosti zabezpečenia na starobu a nízka úroveň dôchodkov. Ako vyplynie z argumentov uvedených v našom príspevku, Slovenská republika má vďaka populačnému echu povojnovej generácie dostatočné rezervy pracovných síl a čo sa týka výšky nákladov na dôchodkový systém, patrí aj medzi krajinami strednej a východnej Európy iba k slabšiemu priemeru. Argumenty odôvodňujúce nevyhnutnosť reformovať systém dôchodkového zabezpečenia vyplývajú najmä z rozboru pomeru mzdy a dôchodku v rôznych skupinách prispievateľov a z meniaceho sa trhu práce. Príspevok uzatvára ilustrácia zhodnocovania dôchodkových úspor a postoj Konfederácie odborových zväzov (KOZ) SR k reformnému procesu dôchodkového zabezpečenia.

Členské štáty Európskej únie (EÚ) sa ani po rozšírení základnej zmluvy o založení Európskeho spoločenstva o sociálnu dimenziu Maastrichtskou, a neskôr Amsterdamskou zmluvou nezhodli na spoločnej politike a legislatíve v oblasti sociálneho zabezpečenia. Maximum, čo na legislatívnom poli doteraz dosiahli, je Smernica EÚ, č. 1408 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia. Jediným, pôvodne zamýšľaným cieľom tejto smernice bolo naplniť článok 39 a nasledujúce Zmluvy o európskom spoločenstve o voľnom pohybe osôb. Ukázalo sa však, že to nestačí a 17. decembra 2002 v Bruseli prijala Komisia EÚ, po prvýkrát v spoločnej histórii, podrobnú analýzu národných dôchodkových systémov a ich schopnosti vyrovnáť sa s demografickou výzvou starnutia. Analýza bola

* JUDr. Mária SVOREŇOVÁ, Odborárske nám. 3, 815 70 Bratislava 1

** Ing. Alexandra PETRÁŠOVÁ, PhD., Štatistický úrad SR, Miletičova 3, 821 08 Bratislava 2

predložená ako spoločný materiál Komisie EÚ a Rady ministrov EÚ. Výsledkom analýzy bolo prijatie 11 spoločných cieľov v súvislosti s dôchodkovými systémami. Komisárka EÚ pre zamestnanosť a sociálne veci, Anna Diamantopoulou, označila túto správu za míľnik politiky koordinácie Európskej únie. Nielenže vyčerpávajúco vyhodnocuje dôchodkové systémy celej EÚ, ale pomôže členským štátom jednak pracovať na reformách nevyhnutných pri zabezpečení primeraných a udržateľných dôchodkových systémov na dlhé obdobie, jednak zaistiť, že moderné dôchodkové systémy budú schopné dosiahnuť rovnakú flexibilitu, aká sa očakáva od trhu práce. Ako vyplýva aj z tejto správy Komisie EÚ, reforma dôchodkových systémov sa v posledných rokoch dostala do centra pozornosti takmer vo všetkých častiach sveta.

V rámci celospoločenských reformných procesov sa reforma dôchodkových systémov dostala do centra pozornosti aj v štátoch strednej a východnej Európy, a teda aj na Slovensku. Presnejšie povedané, diskusia o nevýhodách priebežne financovaného systému dôchodkového zabezpečenia a o kapitalizačnom spôsobe financovania dôchodkov ako jedinej ceste k lepšiemu zabezpečeniu na starobu. Pod vedením expertov Svetovej banky sa už niekoľko rokov argumentuje výhodnosť súkromných dôchodkových systémov, ktoré majú prostredníctvom tvorby kapitálu zabezpečiť vyššie dôchodky pre ďalšie generácie, a najmä prekonať očakávanú krízu starnutia populácie. Vďaka lepším životným a pracovným podmienkam sa z generácie na generáciu zvyšuje hladina veku dožitia jednotlivých kohort, a to vzbudzuje pochybnosti o schopnosti súčasných dôchodkových systémov finančne zvládnuť očakávaný nárast počtu poberateľov starobných dôchodkov. Touto demografickou „hrozbou“ sme strašení aj na Slovensku už niekoľko rokov a propagátori fondového spôsobu financovania dôchodkových dávok túto situáciu využívajú na propagáciu svojich zámerov. Centrom záujmu je najmä vidina kumulácie obrovských objemov disponibilného kapitálu, čo je v tak podkapitalizovanej krajine, akou Slovensko nepochybné je, skutočne podnecujúca motivácia.

Najčastejšie používaným argumentom úspešnosti kapitalizačného spôsobu financovania dôchodkového zabezpečenia je reforma v Chile. V skutočnosti predmetom premeny čílskeho priebežne financovaného systému dôchodkového zabezpečenia na kapitalizačný systém vôbec nebolo riešenie demografického problému. „Čílska dôchodková reforma bola integrálnym komponentom ekonomického a politického konceptu reštrukturalizácie vypracovaného skupinou ekonómov pochádzajúcich prevažne z Univerzity v Chicagu.“ [7] V Chile sú ešte aj dnes veľké skupiny obyvateľstva nezapojené do povinného dôchodkového systému, a teda nedostatok platieľov príspevkov ani v budúcnosti nehrozí. Dôvodom zmeny spôsobu financovania, podľa expertky OECD, boli deformácie vo verejnom a v priebežne financovanom systéme, spôsobené zákonnými preferenciami, ktoré si do zákonov presadili najmä štátni úradníci, aby si zabezpečili niekoľkonásobne vyššie dôchodky.

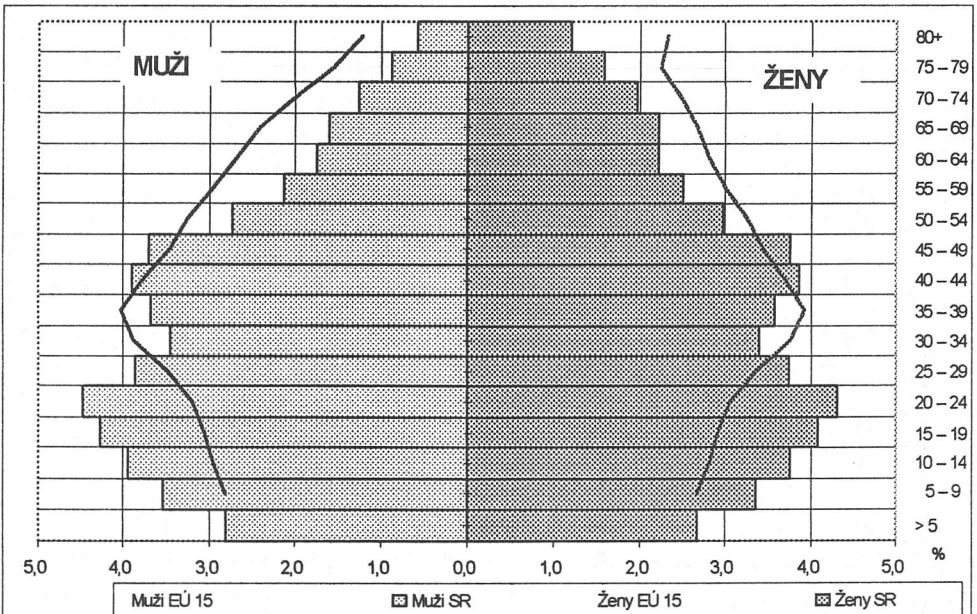
Trochu iná situácia bola v Poľsku a v Maďarsku, kde sa už argument negatívneho vplyvu demografického vývoja plne využil pri presadzovaní prechodu na fondové financovanie dôchodkov. Ale i tu mali problém hlavne s riešením preferencií pre isté skupiny zamestnancov zakotvené v základnom systéme a z toho vyplývajúcou nerovnovážnosťou dôchodkov vo vzťahu k predchádzajúcej mzde pre niektoré skupiny zamestnancov. Systémy dôchodkového zabezpečenia boli a sú vo všetkých postsocialistických štátoch finančne veľmi náročné, a to prevažne z dôvodov zakotvenia rôznych preferencií a výhod pre niektoré skupiny účastníkov [1].

1. Demografický vývoj

Keďže demografický vývoj ovplyvňujú v skutočnosti dva faktory súbežne, a to vek dožitia a vývoj pôrodnosti, ovplyvňujú aj „starnutie populácie“, ktoré sa stalo veľmi častým argumentom pre reformu dôchodkového zabezpečenia. Pri porovnaní demografických trendov v členských štátoch Európskej únie a štátoch strednej a východnej Európy (SVE) môžeme konštatovať, že kým vek dožitia sa v kandidátskych krajinách mení len veľmi pomaly, fertilita zaznamenala v posledných rokoch rovnako ostrý pokles, aký možno pozorovať v ekonomicky rozvinutých štátoch (pozri graf 1).

Graf 1

Porovnanie vekovej štruktúry Slovenskej republiky a EÚ 15 v roku 1999



To platí v plnom rozsahu aj o situácii na Slovensku. Napriek tomu dôchodkový systém v Slovenskej republike nie je demografickým vývojom vôbec negatívne ovplyvnený a ešte najmenej dve desiatky rokov ani nebude.

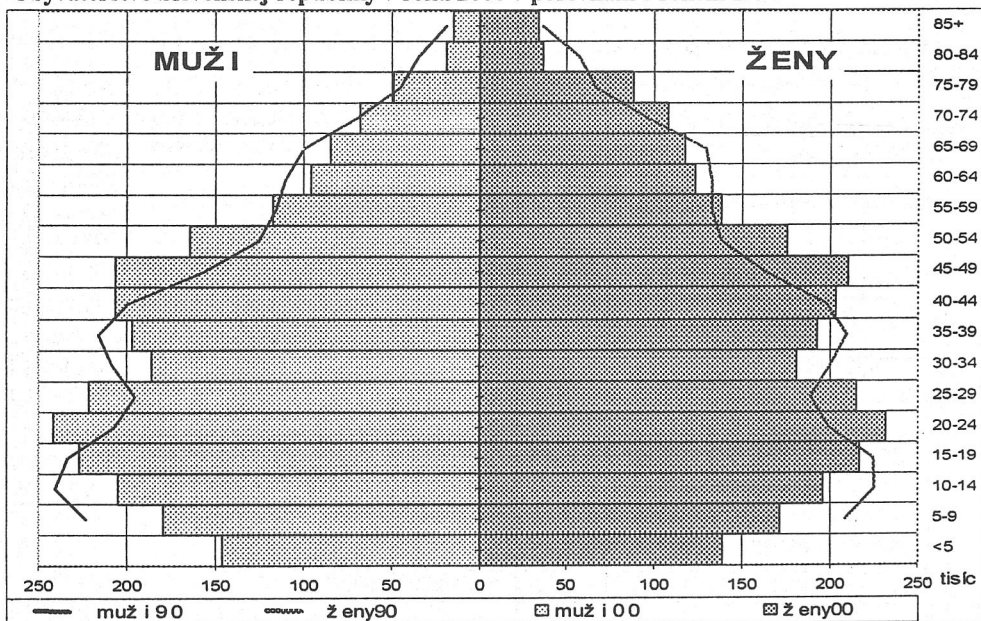
Je pravda, že generácia tzv. povojnového *baby-boom*-u dosiahla v súčasnosti 40 – 50 rokov veku a približne o 20 rokov dosiahne dôchodkový vek, ale generácia ich detí, narodených v 70. rokoch pozri *Generačná ozvena baby-boom-u* [1], predstavuje ešte väčšiu populačnú skupinu, ktorá v súčasnosti vstupuje na trh práce.

Keď k tomu prirátame skutočnosť, že kohorta dnešných dôchodcov je podstatne menšia ako v západných krajinách, aj z dôvodu nižšieho veku dožitia, dá sa usudzovať, že skutočné demografické riziko by mohlo na Slovensku hroziť okolo roku 2050.

Ako vidieť z grafických zobrazení demografického vývoja populácie na Slovensku v posledných desiatich rokoch, pokles pôrodnosti spôsobený posúvaním sobášnosti mladých ľudí a prvých pôrodov u žien do neskorších rokov veku, ako aj celkový pokles pôrodnosti spôsobil podstatné zníženie počtu vo vekovej skupine 0 až 10-ročných, napríklad v porovnaní s vekovou skupinou 15 až 25-ročných (pozri graf 2).

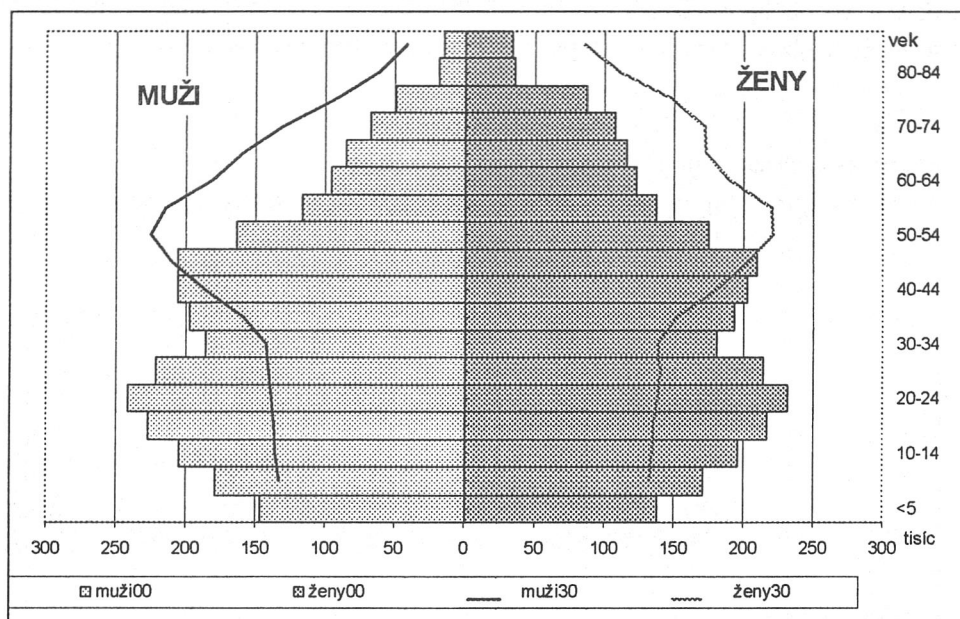
Graf 2

Obyvateľstvo Slovenskej republiky v roku 2000 v porovnaní s rokom 1990



Graf 3

Obyvateľstvo Slovenskej republiky v roku 2000 a projekcia v roku 2030



Prameň: Štatistický úrad SR

Generačná ozvena povojnovej generácie sa neopakovala. Následkom toho je odôvodnený predpoklad, že rizikovou skupinou z hľadiska dôchodkového zabezpečenia sa stávajú mladí ľudia medzi dvadsiatym a tridsiatym rokom veku, ktorí tvoria skutočne veľkú populačnú skupinu, čo sa však neprejavilo pozitívne na reprodukciu. Keď oni asi za 40 rokov pôjdu do dôchodku, bude pomer závislosti medzi produktívnou a postproduktívnou časťou populácie podstatne iný ako je dnes (pozri graf 3).

Určite to bude problém, najmä pre dôchodkový systém a pre celú ekonomiku, ale jeho riešenie sa nájde, keďže, ako napísal Conciald [2]: „Absolútny demografický pomer závislosti (*total demographic dependency ratio*) nebude vyšší, keď generácia *baby-boom*-u vstúpi do dôchodkového veku ako v čase, keď jej príslušníci boli v školskom veku.“

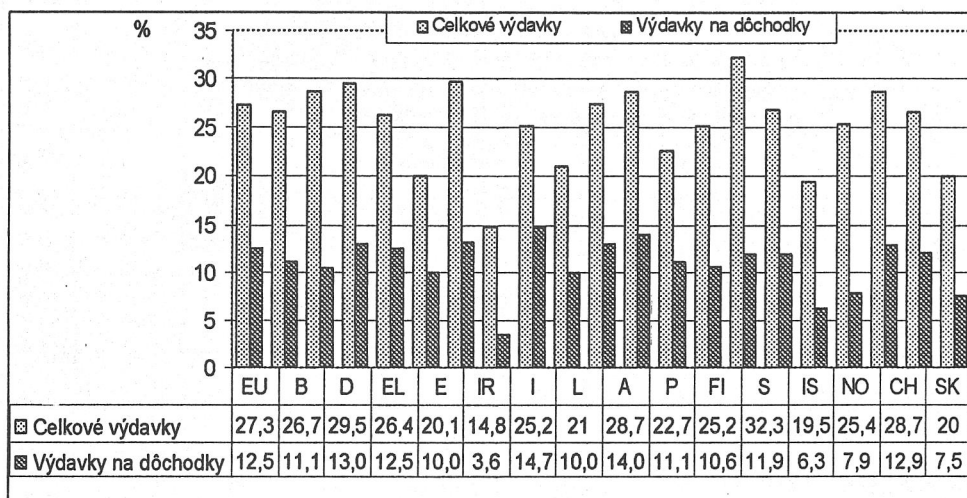
2. Financovanie dôchodkového zabezpečenia

Veľmi dôležitou otázkou pre štát, rovnako ako aj pre účastníkov dôchodkového zabezpečenia, je jeho financovanie. Z makroekonomického hľadiska je dôležité, aký podiel na HDP tvoria výdavky na dôchodkové zabezpečenie a porovnanie

týchto údajov s okolitým svetom. Experti niektorých medzinárodných inštitúcií (napr. Svetovej banky, OECD a pod.) vo svojich prácach tvrdia, že máme vysoké náklady na dávky sociálnej ochrany. Keď však porovnáme výdavky členských štátov EÚ alebo ostatných prístupových krajín, nič tomu nenasvedčuje.

Graf 4

Výdavky na dôchodky a sociálnu ochranu spolu (% z HDP)



Prameň: New Cronos.

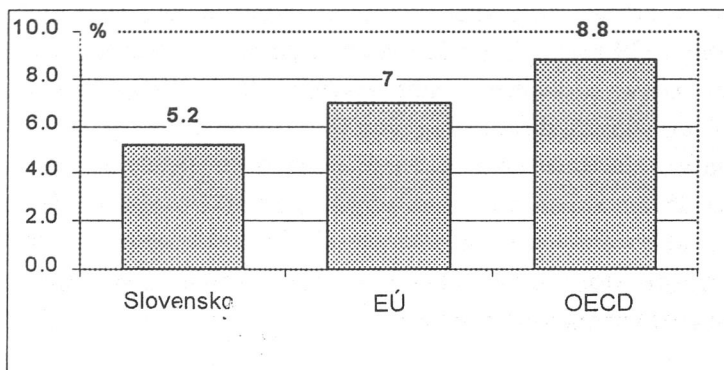
Ako vidieť z grafu 4, výdavky na dôchodkové zabezpečenie (sociálny index) predstavovali v roku 2000 na Slovensku 7,5 % z HDP. Z porovnania týchto sociálnych indexov Slovenska a niektorých západoeurópskych štátov je evidentné, že ekonomicky vyspelejšie štáty vydávajú na zabezpečenie svojich občanov dôchodkovými dávkami v rámci povinných dôchodkových systémov podstatne väčší objem svojho hrubého domáceho produktu.

Najštedrejšie z verejných systémov dôchodkového zabezpečenia sú tieto systémy: taliansky (14,7 %), rakúsky (14 %) a dánsky (13 %); kým Írsko vydáva v rámci verejného zabezpečenia najmenej (3,6 %) zo svojho HDP, nasleduje Island (6,3 %) a Nórsko (7,9 %). Všetky ostatné štáty, uvedené v grafe, vynakladajú na dôchodkové zabezpečenie viac ako 10 % zo svojho hrubého domáceho produktu.

V porovnaní s priemerom členských štátov EÚ (12,5 %), Slovensko vydalo zo svojho HDP na dôchodky menej o 5 %. Na akceptovanie uvedenej požiadavky medzinárodných inštitúcií na zníženie nákladov na sociálny systém nie je dôvod, viedlo by to k zníženiu životnej úrovne obyvateľstva a k sociálnemu vylúčeniu najchudobnejších vrstiev.

Graf 5

Výdavky na starobné dôchodky* v Slovenskej republike a porovnanie s priemernými výdavkami v štátoch OECD a EÚ v roku 1998 (% z HDP)



* Do výdavkov nie sú zahrnuté invalidné a vdovské dôchodky v štandardnom dôchodkovom veku.

Prameň: OECD [6].

Z porovnania čistých výdavkov na starobné dôchodky v SR, v štátoch OECD a EÚ vyplýva, že kým Slovensko v roku 1998 vydalo na tento účel 5,2 % HDP, priemerné výdavky v krajinách OECD predstavovali 7 % a v členských štátoch EÚ až 8,8 % ich HDP. Aj pri širšom porovnaní, nielen s členskými štátmi EÚ, vychádza úroveň slovenského zabezpečenia na starobu skromne, teda nič nenasvedčuje tomu, že by sme na Slovensku mali, alebo mohli uvažovať o znížení dôchodkových výdavkov.

3. Prečo je potrebné reformovať dôchodkový systém na Slovensku

Na skutočnosť, že systém dôchodkového zabezpečenia v Slovenskej republike nie je dobrý, poukazujú problémy, v ktorých sa zmieta, najmä počas posledných piatich rokov. Dá sa povedať, že panuje celospoločenská nespokojnosť s úrovňou dávok, s výškou povinných platieb do systému, ako aj s jeho vysokou zadlženosťou, ktorá sa sústavne prehľbuje. Všetky tieto dôvody vyvolávajú pocit, že priebežne financovaný systém dôchodkov nie je spoľahlivý a udržateľný.

Po zmene režimu sa snaha o reformu existujúceho dôchodkového systému objavila ihneď, t. j. na začiatku 90. rokov. Súvisela s celkovou transformáciou sociálnej sféry a v širšom meradle s transformáciou celej spoločnosti. Skôr než sa mohli reformné kroky ukončiť, došlo k rozdeleniu Československa na dva samostatné štáty, v ktorých aj reformy sociálnych systémov pokračovali rozdielnymi cestami. Kým v Českej republike pokračovali predovšetkým zmeny hmotno-právnej časti legislatívy, na Slovensku sa uskutočnili zmeny v organizačnej štruktúre

sociálneho zabezpečenia. Vytvorenie samostatnej verejnoprávnej inštitúcie na zabezpečenie výkonu dôchodkového a nemocenského poistenia malo svoje odôvodnenie, keďže spočiatku sa vyzbieralo viac prostriedkov, ako bolo potrebné na výplatu dávok, a tie sa nerozplynuli v štátnom rozpočte, ako sa to stalo v ČR. Na druhej strane, v ČR pristúpili predovšetkým k parametrickým zmenám a z dlhodobého hľadiska sa vyhli takmer nenapraviteľným deformáciám spôsobeným prekonanou metódou výpočtu dávok.

Nastavenie valorizačného mechanizmu (zákonom prijatým v roku 1991) na dôchodkové dávky, kalkulované podľa metódy prijatej v roku 1988, spôsobilo, že v súčasnosti sú rozdiely medzi priznanými dôchodkami takmer minimálne a princíp zásluhovosti, ktorý je charakteristický pre *bismarckovský* model sociálneho zabezpečenia, je takmer úplne popretý.

3.1. Miera náhrady mzdy starobným dôchodkom

„Redistribúcia od skupín zamestnancov s vyššími príjmami zamestnancom s nižšími príjmami sa vo všeobecnosti považuje za podstatnú (esenciálnu) črtu dôchodkového systému.“ [4]

Z hľadiska teórie sociálneho zabezpečenia sa základné dôchodkové systémy delia na dva typy: *bismarckovský* a *beveridgeovský*, to znamená, poskytujúci dôchodok v závislosti od predchádzajúcej mzdy, alebo zabezpečujúci primeraný príjem určenej skupine obyvateľstva, resp. jej ochrana proti chudobe. Keďže dnes už v čistej forme ani jeden z týchto systémov neexistuje, prelínajú sa v rôznych dôchodkových systémoch tieto dva princípy v rôznom rozsahu. V oboch prípadoch však ide o jeden rovnaký cieľ týchto sociálnych systémov – zabezpečiť príjem v starobe alebo pri neschopnosti pracovať. „Rozsah dôchodkového zabezpečenia v starobe je výsledkom spoločenského konsenzu a vždy závisí od spoločenských tradícií, aktuálnej situácie v danej spoločnosti, ale predovšetkým od životnej úrovne obyvateľstva vyplývajúcej z ekonomickej situácie krajiny.“ [1]

Priebežne financovaný systém dôchodkového zabezpečenia je založený na rozdeľovaní vybraných príspevkov. Ekonomicky aktívna časť populácie svojimi príspevkami do dôchodkového systému vytvára prostriedky na zabezpečenie potrieb generácie v postproduktívnom veku, ktorej právo na dávky je založené na predchádzajúcich platbách do dôchodkového systému. Výkonnosť priebežne financovaných systémov je nepriamo ovplyvňovaná určitými spoločenskými udalosťami, ako je napríklad predlžovanie, alebo skracovanie priemerného veku dožitia, podstatné zníženie alebo zvýšenie fertility v konkrétnej kohorte, alebo zmeny v systéme zamestnanecko-zamestnávateľských vzťahov. Takéto zmeny vyžadujú určité korekcie určujúcich parametrov, aby sa zabezpečila udržateľnosť dôchodkového

systému, ako jedného z viacerých sociálnych systémov založených na medzigeneračnej solidarite. Bez ohľadu na to, aký systém dôchodkového zabezpečenia si spoločnosť zvolí, nemôže svoj sociálny rozmer oslabiť nesplnením príslubu ob-siahnutého v spoločenskej zmluve, na ktorej je budovaná.

V kolotoči diskusií a argumentov o prednostiach a nevýhodách priebežne alebo fondovo financovaných systémov dôchodkového zabezpečenia takmer úplne uniklo pozornosti, že tieto inštitucionálne zmeny neriešia základný problém, a to *vzťah medzi príspevkami a mierou nahradenia mzdy dôchodkovými dávkami*. Pritom skutočným problémom v slovenskom dôchodkovom zabezpečení je súčasná neschopnosť systému zabezpečiť, aby vyplácané dôchodky svojou výškou zodpovedali vloženým príspevkom. Príliš vysoká miera interpersonálnej solidarity má za následok nedostatok vôle u prispievateľov platiť poisťné a motivuje ich k vyhýbaniu sa tejto povinnosti.

T a b u ľ k a 1

Výška starobného dôchodku v pomere ku mzde v roku 2001

Ukazovateľ	Priemerný mesačný zárobok*	Redukovaný priemerný mesačný zárobok**	Počet odpracovaných rokov				
			25	37	42	žena*** 42	muž*** 47
Minimálna mzda	4 290	3 097	4 154	4 861	5 156	6 631	6 926
50 % priemernej mzdy	6 200	3 687	4 716	5 558	5 909	7 665	8 016
Priemerná mzda	12 400	4 067	5 078	6 007	6 394	8 282	8 282
200 % priemernej mzdy	24 800	4 067	5 078	6 007	6 394	8 282	8 282
Max. vymeriavací základ	32 000	4 067	5 078	6 007	6 394	8 282	8 282

Poznámky sa vzťahujú aj na tabuľku 2.

* *Priemerný mesačný zárobok* je mesačný priemer hrubých zárobkov (žiadateľa o dôchodok) dosiahnutých v piatich zárobkovo najlepších kalendárnych rokoch v rozhodujúcom období, z ktorého sa vypočíta starobný dôchodok (ustanovenie § 12 ods. 1 zákona č. 100/1988 Zb.)

** Na základe ustanovenia § 12 ods. 6 zákona č. 100/1988 Zb. sa vypočítaný priemerný mesačný zárobok redukuje a vypočíta sa *Redukovaný priemerný mesačný zárobok* a z takto obmedzeného zárobku sa vypočíta starobný dôchodok.

*** Prípad, keď žena aj muž pracovali o 5 rokov dlhšie po dosiahnutí dôchodkového veku.

V roku 2001 bola suma, ktorú mohol dosiahnuť dôchodok zvýšený z akéhokoľvek dôvodu maximálne 8 282 Sk. Výpočty sa týkajú iba zamestnaní zaradených na dôchodkové účely do kategórie III.

Prameň: Vlastné prepočty.

T a b u ľ k a 2

Miera náhrady mzdy starobným dôchodkom v roku 2001

Ukazovateľ	Priemerný mesačný zárobok*	Redukovaný priemerný mesačný zárobok**	Počet odpracovaných rokov				
			25	37	42	žena*** 42	muž*** 47
Minimálna mzda	4 290	3 097	96.8	113.3	120.2	154.6	161.4
50 % priemernej mzdy	6 200	3 687	76.1	89.7	95.3	123.6	129.3
Priemerná mzda	12 400	4 067	40.9	48.8	51.6	66.8	66.8
200 % priemernej mzdy	24 800	4 067	20.5	24.2	25.8	33.4	33.4
Max. vymeriavací základ	32 000	4 067	15.9	18.8	20.0	25.9	25.9

Vývoj systému dôchodkového zabezpečenia na Slovensku zaznamenal hlboké deformácie v spravodlivosti počítania dávok, teda v miere nahradenia predchádzajúcej mzdy dôchodkom. V roku 2001 bol rozdiel medzi najnižším a najvyšším dôchodkom vymeraným za rovnakých podmienok 924 Sk, kým rozdiel medzi vymeriavacími základmi, z ktorých sa na tieto dôchodky platilo poistné, bol 27 710 Sk.

Ako vyplýva z tabuliek 1 a 2, zo mzdy na úrovni zákonného minima, t. j. 4 290 Sk, by bol dôchodok po odpracovaní 37 rokov 4 861 Sk v III. pracovnej kategórii, čo predstavuje mieru nahradenia 113,3 %. Po 42 odpracovaných rokoch dostane poberateľ 120,2 % zo svojej predchádzajúcej mzdy. Pri priemernej mzde vo výške 12 400 Sk dosiahne starobný dôchodok po 37 rokoch práce výšku iba 6 007 Sk, čo znamená 48,4 % mieru nahradenia a po 42 rokoch práce je to 51,6 %. Táto miera nahradenia priemernej mzdy je nižšia ako určuje zákon, pretože pre skupinu zamestnaní zaradených na dôchodkové účely do III. skupiny to má byť 50 % zo mzdy. Ešte horšie sú na tom prispievatelia s vyšším vymeriavacím základom. Pri príjme vo výške dvojnásobku priemernej mzdy, t. j. 24 800 Sk, je výška dôchodku rovnaká ako pri priemernej mzde, t. j. 6 007 Sk, a v rovnakej výške by bol vymeraný dôchodok aj poistencovi, ktorý odvádza príspevky z najvyššieho stanoveného vymeriavacieho základu, ktorý v roku 2001 bol 32 000 Sk. Miera nahradenia príjmu dôchodkom by dosiahla 24,2 % z dvojnásobku priemernej mzdy a 18,8 % z maximálneho základu pre platbu poistného (po 37 odpracovaných rokoch). Pri 42 odpracovaných rokoch sú všetky hodnoty, ako vidieť v tabuľkách 1 a 2, len o málo vyššie. Viac ako 100 %-ný rozdiel medzi najvyššou a najnižšou mierou nahradenia predchádzajúceho príjmu u dvoch osôb s rovnakou dĺžkou zamestnania a patriacich do rovnakej pracovnej kategórie hlboko demotivuje poistencov s vyššími príjmami platiť príspevky na dôchodkové zabezpečenie.

Dôchodkové systémy sa snažia systémami bonusov motivovať prispievateľov pracovať dlhšie a odložiť poberanie dôchodkových dávok na neskoršie. Aj v slovenskom systéme dôchodkového zabezpečenia sa za roky práce nad stanovené hranice poskytuje určité zvýhodnenie pri výpočte starobného dôchodku. Motivačný prvok týchto bonusov je však nie veľmi jednoznačný. Keď sa pozrieme na tabuľku 1, v posledných dvoch stĺpcoch sú predpokladané dôchodky ženy a muža, ktorí pracovali o päť rokov dlhšie, ako je zákonom stanovený dôchodkový vek. Pri priemernej mzde dosiahol dôchodok obidvoch poistencov maximálnu, zákonom stanovenú výšku 8 282 Sk, a ani v prípade vyššej mzdy, a teda aj podstatne vyšších príspevkov, vypočítaný dôchodok nebol vyšší. Miera nahradenia predchádzajúcej mzdy dosiahla pri minimálnej mzde 154,6 % pre ženu a 161,4 % pre muža. Avšak už pri priemernej mzde je to takmer o 100 % menej a pri maximálnom vymeriavacom základe (32 000 Sk) dostali poistenci iba 25,9 % zo svojho základu na odvod.

Nedodržanie princípu zásluhovosti a z toho plynúca nespravodlivosť pri výpočte dôchodkových dávok má synergický efekt na finančnú stabilitu dôchodkového systému. Keďže prispievateľov so mzdami nižšími, ako je priemerná mzda, je medzi zamestnancami asi 60 – 70 %, znamená to, že väčšinu účastníkov dôchodkového zabezpečenia tvoria tí, ktorí prispievajú menej, ale dostanú viac. Keďže poistencov s vyššími príjmami vzniknutý nárok na dávku vôbec neuspokojuje, strácajú motiváciu platiť. Nerovnováha medzi nárokmi nepodloženými príspevkami na jednej strane a príliš vysokou mierou solidarity medzi rôznymi príjmovými skupinami poistencov na strane druhej spôsobuje insolventnosť systému dôchodkového zabezpečenia a nivelizáciu dôchodkových dávok. Výsledkom tejto situácie je hlboká nespokojnosť s dôchodkovým systémom medzi väčšinou obyvateľstva, ako to ukázal prieskum urobený v roku 1999 Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

Plošné zvyšovanie dôchodkov nepodložené vo veľkej skupine poberateľov dôchodkových dávok príspevkami bolo jednou z príčin, prečo sa pôvodne prebytkový dôchodkový systém (v období 1993 – 1996 vykazoval až 11 mld Sk úspor) v posledných rokoch dostal do deficitu. Samozrejme, príčin tohto nepriaznivého vývoja je viac, ale určite ani jednou z nich nie je demografický vývoj v Slovenskej republike.

3.2. Trh práce a ďalšie proreformné vplyvy

V názore o potrebe reformovať existujúci systém dôchodkového zabezpečenia panuje celospoločenská zhoda, rozdielne sú len názory, akým spôsobom a za akých podmienok, a predovšetkým ktorým smerom by sa mala transformácia uberať.

Okrem už uvedenej nespravodlivosti, vyplývajúcej z poistno-matematických výpočtov, existuje viac dôvodov na podstatnú zmenu systému. Dôchodkové zabezpečenie je z roka na rok finančne náročnejšie. Okrem úspešného vyhýbania sa povinnosti platiť odvody vôbec, alebo odvodmi na úrovni minimálnej mzdy, čo je povinné minimum, ďalším dôvodom je, že formou predčasných dôchodkov po niekoľko rokov dôchodkové zabezpečenie suplovalo nedostatočný trh práce. Aj keď sa úspešnosť výberu príspevkov na dôchodkové zabezpečenie, ktorá je stále viac ako 90 %, vyrovná vyspelým ekonomikám, nie je v odvodoch zahrnutá šedá ekonomika, z ktorej, samozrejme, nikto neodvádza príspevky, no na strane nárokov to nie je také jednoznačné. V neposlednom rade sa na deficite dôchodkového systému podpísala veľmi vysoká nezamestnanosť. Napriek silným populačným ročníkom, ktoré dávajú predpoklad solventnosti dôchodkového zabezpečenia financovaného priebežne, veľká časť ekonomicky aktívnej populácie nepracuje a neodvádza do systému, čo pri výplate dôchodkov chýba.

Okrem dôvodov, ktoré už spôsobujú problémy celému systému dôchodkového zabezpečenia, je nevyhnutné pripraviť sa na prekážky, ktoré „klasické“ verejné, priebežne financované dôchodkové systémy čakajú v bližšej alebo vzdialenejšej budúcnosti. Jedným z nich je už spomínaný *demografický vývoj* a ďalším, nie menej významným, ale omnoho aktuálnejším je *meniaci sa trh práce*. Nové, moderné formy vzťahov medzi zamestnancami a zamestnávateľmi, ktoré pomaly strácajú svoju klasickú podobu, budú stále viac ovplyvňovať aj dôchodkové systémy, ktoré sú s nimi bytostne prepojené. Objem pracovnej sily, ktorý bude absorbovať „nová ekonomika“, bude pravdepodobne pokračovať v poklese. Rozširujú sa nové formy pracovných pomerov (zamestnania), ako napríklad: úväzky na dobu určitú, požičiavanie zamestnancov z agentúr alebo od iných zamestnávateľov, úväzky na kratší pracovný čas a pod., ktoré v určitej miere nahradia zamestnávanie na plný úväzok a tradičné zamestnanecko-zamestnávateľské vzťahy. Dôchodkový systém je závislý skôr od systémovej miery závislosti (pomer: počet dôchodcov k počtu prispievateľov) než od demografickej miery závislosti (počet postproduktívnych k počtu ekonomicky aktívnych), a tieto dve miery môžu byť podstatne rozdielne z dôvodu trendov pracovného trhu. „V skutočnosti miera zamestnávania na plný úväzok v Európe je približne na rovnakej úrovni, ako bola v roku 1985... dôvodom môže byť skutočnosť, že nová vlna rastu nemusí znamenať redukcii nezamestnanosti v nejakej podstatnej miere: je možné, že Európa vstúpi do éry rastu bez rastu pracovných miest“ [1]. Tento trend vyústi v erózii pokrytia populácie klasickými dôchodkovými systémami a v redukcii platieb poisťného do tých dôchodkových systémov, ktoré závisia od mzdy. Takýto vývoj sa dá očakávať tak v EÚ, ako aj v prístupových krajinách [2; 1]. Nové ekonomické prostredie preto vôbec nie je výhodné pre tradičné dôchodkové systémy. Je to výzva, ktorej musia čeliť všetci. Prijatím kvalitných a kompetentných rozhodnutí a zavedením prezieravých sociálnych systémov by mohla byť – aspoň čiastočne – vybalansovaná.

4. Stanovisko KOZ SR k reforme dôchodkového zabezpečenia

Vzhľadom na uvedené problémy, ktorým čelí dôchodkové zabezpečenie na Slovensku, ako aj preto, lebo väčšina občanov si želá zavedenie prvkov sporenia do základného dôchodkového zabezpečenia, KOZ SR neodmieta kapitalizáciu časti príspevkov platených v rámci povinného dôchodkového zabezpečenia. V celom procese reformy, pri príprave koncepcií, legislatívy a pri ich zavádzaní do praxe bude však upozorňovať aj na negatíva, ktoré môže nedostatočne odborne aj prakticky pripravená reforma priniesť. Predovšetkým sa zameria na ochranu záujmov zamestnancov a dôchodcov, ktorí majú byť cieľovými skupinami pri

každej sociálnej reforme a ktorým má reforma priniesť lepšie a kvalitnejšie zabezpečenie v starobe a pri ďalších životných udalostiach.

Jeden z mýtov pri presadzovaní povinnej kapitalizácie príspevkov na dôchodkové zabezpečenie je, že prinesie vyššie dôchodky účastníkom a bude chrániť dôchodky pred negatívnymi vonkajšími vplyvmi, najmä pred politickými rozhodnutiami.

Na nasledujúcich príkladoch sa pokúsím ukázať, že dôchodky, len preto, že sa na ne bude sporiť, podľa všetkého nebudú vyššie a „vonkajší“ vplyv trhu na výšku dôchodkov môže byť omnoho viac erozívny než akákoľvek politická moc.

Ako prvý príklad môžeme použiť Chile, kde zavedenie kapitalizácie v dôchodkovom poistení viedlo k nerovnakému zaobchádzaniu pri priznávaní dôchodkových nárokov. Podľa sťažnosti podanej v Medzinárodnej organizácii práce, dvaja zamestnanci v rovnakom veku, s rovnakým počtom odpracovaných rokov a s rovnakou mzdou, môžu mať natoľko rozdielne starobné dôchodky, že jeden dostal ako dôchodok iba polovicu, alebo dokonca iba tretinu z toho, čo dostal ten druhý. A jediným dôvodom je, že patria do rozdielnych dôchodkových schém. Bude preto veľmi dôležité zabezpečiť takú ochranu vkladov poistencov a primeranú mieru ich zhodnocovania, aby k takým obrovským rozdielom nedošlo; otvorenou však ostáva otázka, či to bude možné.

Na ilustráciu druhého príkladu bol použitý výber z tabuliek, ktoré sú súčasťou *Doložky finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť*, uvedenej v *Návrhu koncepcie dôchodkového zabezpečenia v SR* a ktoré dokumentujú mieru náhrady mzdy dôchodkom pre jednotlivca z II. piliera v percentách. Je na škodu veci, že pri poistno-matematických výpočtoch sa nepoužili ekonomické parametre rovnaké alebo podobné, aké sú v súčasnosti v Slovenskej republike, aby predpokladané miery nahradenia mali aj aktuálny rozmer.

T a b u ľ k a 3

Miera nahradenia mzdy starobným dôchodkom pri kapitalizácii 10 % príspevkov zo mzdy (v %)

Očakávaná			Miera nahradenia mzdy dôchodkom	
miera inflácie	rast mzdy	zhodnotenie*	ženy**	muži***
2	2	2	16.0	30.0
2	4	2	8.6	17.8
2	2	4	30.5	53.0
2	4	4	16.0	30.0
2	4	5	21.9	39.5
2	4	6	30.2	52.4
2	4	7	41.6	70.1

* Po odrátaní administratívnych nákladov.

** Po 40 rokoch sporenia.

*** Po 42 rokoch sporenia.

Prameň: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

Vzhľadom na súčasný stav sa dá predpokladať, že ženy budú v budúcnosti pripievať na svoje dôchodkové zabezpečenie v priemere 40 rokov a muži asi 42 rokov. Na druhej strane, vzhľadom na priemerný vek dožitia, možno predpokladať, že ženy budú poberať dôchodok asi 25 rokov a muži iba 14 rokov. Vybrané ukazovatele sa týkajú len predpokladaných starobných dôchodkov a vyjadrené sú ako miery nahradenia predchádzajúcej mzdy v takto určenej skupine žien a mužov.

Pri najmiernejšom predpokladanom raste rozhodujúcich ukazovateľov, ako sú miera inflácie, rast priemernej mzdy a zhodnotenie uložených vkladov, t. j. keby všetky tieto ukazovatele rástli iba o 2 % (prvý riadok v tab. 3), miera náhrady predchádzajúcej mzdy starobným dôchodkom by bola v priemere pre ženy 16 % a pre mužov 30 %. Pokiaľ by zhodnocovanie úspor dosiahlo 4 % (3. riadok tab.), zvýšila by sa miera náhrady mzdy dôchodkom u žien na 30,5 % a u mužov na 53,0 %. Ak by aj mzdy rástli 4 % ročne, tak ako zhodnotenie (riadok 4), dôchodok žien by dosiahol iba 16,0 % a dôchodok mužov 30 % predchádzajúcej mzdy. Pokiaľ by bol vývoj obrátený a rástli by iba mzdy o 4 % (pozri riadok 2 tab.), miera nahradenia by bola 8,6 % pre ženy a 17,8 % pre mužov. Riadky 4 až 7 tabuľky 3 demonštrujú vývoj v miere nahradenia mzdy dôchodkom, pokiaľ by rast miezd zostal celý čas stabilný, t. j. 4 %-ný a miera zhodnotenia by rástla od 4 – 7 %. Napriek takému vysokému rastu „úrokov z usparených vkladov“ by priemerný dôchodok u žien dosiahol rovnakú úroveň, akú má dnes, až pri 7 %-nom zhodnotení vkladov. Pre mužov, keďže poberajú dôchodok podstatne kratšie obdobie, by sa dnešná úroveň dôchodkov dosiahla už pri takmer 5 %-nom zhodnotení vkladov. Tieto fakty samy osebe veľmi sponchybnujú v súčasnosti navrhovaný spôsob reformy dôchodkového zabezpečenia formou individuálneho sporenia, pretože jednoznačne predpokladajú nižšie dôchodky, ako je to dnes pre väčšinu populácie.

Pri porovnaní predpokladanej výšky dôchodkov pri najnižších a najvyšších hodnotách (riadok 1 a 7 v tab. 3) vidíme, že bez podstatného vplyvu sporiteľ'a je výška jeho budúceho dôchodku závislá od ekonomickej situácie a úspešnosti investovania naakumulovaného kapitálu správcovskou spoločnosťou. Pokiaľ bude zhodnotenie 7 %-né, dôchodok ženy bude predstavovať 41,6 % jej predchádzajúcej mzdy, ale pokiaľ bude zhodnotenie iba 2 %-né, jej dôchodok dosiahne iba 16 % jej zárobku. Dôchodok muža bude v oboch prípadoch podstatne vyšší, ale aj tak rozdiel medzi „úspešným“ a „neúspešným“ variantom bude priepastný. Zavedením čisto kapitalizačného spôsobu dôchodkového zabezpečenia by budúci dôchodcovia boli „hračkou“ v rukách trhu a dôchodkových fondov.

Keď zoberieme do úvahy v súčasnosti reálne hodnoty rozhodujúcich ekonomických parametrov určujúcich hodnotu dôchodkových úspor, vidíme, že inflácia v posledných desiatich rokoch sa pohybovala okolo 10 % a iba v roku 2002 dosiahla najnižšiu 3,5 %-nú výšku. Už v roku 2003 sa predpokladá najmenej 7 %-ná

inflácia. Čiže predpoklad trvalej 2 %-nej inflácie je dosť iluzórny. Na druhej strane rast miezd sa v posledných rokoch tiež pohyboval pri úrovni 10 % ročne a v roku 2003 sa predpokladá medzi 7 – 10 %. Zatiaľ zhodnocovanie vkladov uložených v doplnkových dôchodkových poisťovniach, čo je dobrovoľná obdoba toho, čo sa v reforme navrhuje zaviesť ako povinné, dosiahla v roku 2002 hodnoty pod úrovňou 5 %. Pritom v materiáli predloženom MPSVR SR sa neuvádza, aké administratívne náklady sú zakalkulované do modelu výpočtu dôchodku z úspor v dôchodkových fondoch. Sociálna poisťovňa, v súčasnosti jediný vykonávateľ celého povinného dôchodkového zabezpečenia, si každý rok odpočíta 3,5 % z vložených príspevkov ako administratívne náklady, a to len v roku 2003 bude predstavovať asi 3 mld Sk. Náročnosť správy dôchodkových úspor na administratívne náklady sa po rozčlenení príspevkov medzi kapitalizačný pilier a zostatok priebežného zvýši, keďže systém bude spravovať viac subjektov (asi 4).

Je samozrejmé, že sa musí hľadať spôsob, ako upraviť – zreformovať dôchodkový systém aj na Slovensku, aby bol pripravený na nové podmienky v pomere produktívnej a poproduktívnej časti populácie a na nové vzťahy na trhu práce, aby sa zmiernili ich dôsledky pre budúce generácie. Prijaté riešenia však musia byť dobre premyslené a ich realizácia musí byť dobre pripravená, aby neboli poškodené práva ani jednej z generácií. Starnutie populácie nemá negatívny vplyv iba na priebežne financovaný systém dôchodkového zabezpečenia, pretože vysoký dopyt po službách (napr. na nákup anuity, ale aj zdravotníckych a ošetrovateľských služieb, ktoré bude starnúca populácia potrebovať stále viac) a znižujúca sa ponuka na trhu, spôsobená poklesom počtu ekonomicky aktívnej časti populácie, ktorá by mala záujem napríklad predávať svoje služby (svoju prácu), povedie aj k znehodnoteniu naakumulovaných aktív a majetku. Nedá sa teda jednoznačne určiť, že jeden zo spôsobov financovania a správy dôchodkových systémov je lepší ako ostatné.

4.1. Negatívny vplyv meškania reformy

Je veľmi ťažké zaujať stanovisko k reforme dôchodkového zabezpečenia, ktorá prebieha v Slovenskej republike, pretože prebieha permanentne už od roku 1990. To, čo sa začalo ešte za spoločného československého štátu, nebolo vlastne dokončené dodnes. Najznámejším reformným opatrením bolo zrušenie preferovaných dôchodkových kategórií v roku 1992. Namiesto toho, aby sa nespokojnosť postihnutých skupín zamestnancov riešila systémovým opatrením, odkladala sa v Slovenskej republike účinnosť tejto zákonnej úpravy ďalších osem rokov. Keď vďaka zákonnej úprave z roku 1991 už priznané starobné dôchodky upravované v závislosti od rastu cien a miezd presiahli úroveň novopriznávaných dôchodkov,

neurobila sa reforma, ani systémová úprava, ale pokračovalo sa v plošnom zvyšovaní dávok. Výsledkom tohto procesu je vyššia dávka starobného dôchodku pre niektoré skupiny poistencov, ako bol ich predchádzajúci hrubý príjem. Po 9 rokoch a takmer desiatke verzií návrhov novej právnej úpravy priebežne financovaného piliera povinného dôchodkového poistenia bol konečne prijatý reformný zákon č. 413/2002 Z. z. o sociálnom poistení. Skôr než stihol nadobudnúť účinnosť, rozhodla sa súčasná vláda pre zmeny a oznámila, že vypracuje zákon nový. Reforma sa opäť odkladá, najmenej o ďalšieho pol roka.

Aj keď sa nám, na Slovensku, podarí konečne v blízkej budúcnosti nejakú reformu uviesť do života, budeme stále pozadu, pretože mnoho postsocialistických krajín sa už chystá na čiastkové reformy už zreformovaných systémov, alebo ich upravuje na základe prvých skúseností získaných realizáciou nových systémov.

Záver

Základnou úlohou dôchodkových systémov je zabezpečiť príjem v starobe bez ohľadu na formu ich inštitucionálneho usporiadania. Musí sa posilniť osobná zodpovednosť každého člena spoločnosti za svoje zabezpečenie v starobe a vytvoriť taký systém dôchodkového zabezpečenia, ktorý by vzbudzoval dôveru občanov a vôľu prispievať do dôchodkových systémov. Na druhej strane, štát sa ani v budúcnosti nemôže vyhnúť plnej zodpovednosti za sociálne zabezpečenie celej populácie.

Konfederácia odborových zväzov SR bude naďalej presadzovať zachovanie silného priebežne financovaného systému dôchodkového poistenia, založeného na poistných princípoch s primeranou mierou solidarity, tak, aby systém motivoval účastníkov k prispievaniu na dôchodkové zabezpečenie, a zároveň ponechal dostatočný priestor na ďalšie formy dôchodkového zabezpečenia, najmä dobrovoľné dôchodkové poistenie.

Literatúra

- [1] AUGUSZTINOVICS, M.: Issues in Pension System Design. *International Social Security Review*, 2002, zv. 55, č. 1.
- [2] CONCIALDI, P.: Demography, the Labour Market and Competitiveness. In: HUGHES, S. J. (eds.): *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*. Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publishers 2000.
- [3] FULTZ, E. – RUCK, M.: *Pension Reform in Central and Eastern Europe: An Update on Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries*. Budapest: ILO-CEET 2000.
- [4] GILLION, C. – TURNER, J. – BAILEY, C. – LATULIPE, D.: *Social Security Pensions, Development and Reform*. Geneva: ILO 2000.

-
- [5] Návrh Koncepcie reformy dôchodkového zabezpečenia v SR. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2003.
- [6] OECD Social Expenditure Database 1980 – 1998. Paris: OECD 2001.
- [7] QUEISSER, M.: Pension Reform: Lessons from Latin America. OECD Development Centre Study. Paris: OECD 1999.
- [8] SIGG, R.: The Challenge of Ageing for Social Security. *International Social Security Review*, 2002, zv. 55, č. 1.