

## Dôchodková reforma

**Anotácia:** Autori predkladajú ucelený analytický pohľad na podstatné problémy dôchodkového systému na Slovensku, kľúčové dôvody jeho nevyhnutnej reformy, predstavu vlády a alternatívne aj vlastnú predstavu o koncepčnom smerovaní dôchodkovej reformy. Podľa nich súčasný systém dôchodkového zabezpečenia, založený na priebežnom spôsobe financovania, je čoraz nákladnejší a neefektívnejší. Konštatujú, že dlhodobú neudržateľnosť súčasného systému si uvedomuje aj vláda SR, preto v roku 2000 prijala *Koncepciu reformy sociálneho poistenia*. Rekapitulujú, že v reformovanom dôchodkovom systéme bude podstatne väčšiu úlohu zohrávať osobná zodpovednosť jednotlivca a kapitalizačný pilier, umožňujúci jednotlivcom priamo ovplyvňovať výšku svojho budúceho dôchodku ešte počas produkčného veku.

**Kľúčové slová:** finančná nerovnováha, implicitný dlh, systémové deformácie, verejný pilier, priebežný systém financovania, daňové a odvodové zaťaženie, miera starnutia, valorizácia dôchodkov, miera závislosti (dependency ratio),<sup>2</sup> dôchodková reforma, súkromný pilier, kapitalizačný spôsob financovania.

### 1. ÚVOD

V súčasnom dôchodkovom systéme Slovenska narastá prehlbovanie vnútorných problémov, s následným negatívnym dosahom na

väčšinu obyvateľov a 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 sa kumulujúce 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 niektorých nepriaznivo sa vyvíjajúcich externých faktorov, napríklad starnutia populácie. Prevažujúci verejný dôchodkový systém s priebežným financovaním, v rámci ktorého v súčasnosti ekonomicky činní obyvatelia platia dôchodky súčasným dôchodcom, pôsobí napríklad nivelizovanými a nízkymi dôchodkami demotivačne na dôchodcov, osobitne demotivačne však vplýva najmä na ekonomicky činných občanov. Týka sa to najmä ich povinného platenia značných príspevkov na dôchodky iným.

Dôchodkový systém na Slovensku zároveň tlmí občiansku aj ekonomickú aktivitu subjektov na trhu, a tým i celkovú ekonomickú výkonnosť krajiny. Podstatné riziká finančnej záťaže do budúcnosti (predovšetkým potenciálny dlh niekoľkonásobne prevyšujúci 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.

Primárnym predpokladom dôchodkovej reformy je poznanie a rešpektovanie východiskového stavu. Dôchodkový systém je v súčasných podmienkach na Slovensku charakterizovaný nielen priebežným financovaním (PAYG) s doplnením o financovanie zo štátneho rozpočtu, najmä z daní, ale aj princípom solidarity, a dominantným verejným pilierom. Určité – aj keď nepostačujúce – legislatívne podmienky boli vytvorené aj pre fungovanie súkromného piliera, osobitne pre jeho spravovanie prostredníctvom doplnkových dôchodkových poisťovní (DDP). Ich činnosť upravuje zákon č. 123/1996 Z. z. v znení zákona č. 409/2000 Z. z. o doplnkovom dôchodkovom poistení zamestnancov.

Činnosť DDP sa však iba rozbieha, keďže systém doplnkového dôchodkového poistenia funguje len od roku 1996. Zdroje systému DDP tvoria daňovo zvýhodnené príspevky klientov, resp. kombinované príspevky zamestnancov a zamestnávateľov na individuálne účty klientov, resp. zamestnancov vo vybranej DDP. Poisťovne zhodnocujú prostriedky klientov prostredníctvom investícií do vymedzeného okruhu aktív a po splnení príslušných podmienok vyplácajú ich hodnotu s alikvotným výnosom klientom vo forme dôchodku. Keďže systém existuje relatívne krátko a až do konca roku 2000 doň nemali prístup zamestnanci príspevkových a rozpočtových organizácií, resp. samostatne zárobkovo činné osoby, objem zdrojov v systéme je zatiaľ nízky. Objem prijatých príspevkov DDP v roku 2000 dosiahol 2,3 % objemu odvodov do verejného fondu dôchodkového zabezpečenia a objem dávok (dôchodkov) vyplatených štyrmi licencovanými poisťovňami predstavoval 0,2 % objemu dôchodkov, vyplatených Sociálnou poisťovňou (SP). V súčasnosti na slovenskom trhu pôsobia DDP Tatry-Sympatia, DDP Stabilita, DDP Horizont (od 1. januára 2001 DDP Pokoj) a DDP Lipa.

Vzhľadom na pretrvávajúci minimálny podiel súkromného piliera, časovo krátko obdobie jeho fungovania a zároveň vzhľadom na zásadné problémy verejného piliera sa v kapitole prioritne zaoberáme systémom verejného dôchodkového zabezpečenia. Fungovanie a problémy vo verejnom segmente financovania dôchodkov (a čiastočne aj v súkromnom) sú úzko späté aj s ostatnými súčasťami sociálnej sféry. Potvrďuje to najmä jeho previazanosť s nemocenským zabezpečením, pričom obidva systémy spravuje jedna inštitúcia – Sociálna poisťovňa (SP).<sup>3</sup> Výdavky na dôchodkové zabezpečenie zodpovedajú zároveň objemovo najvýznamnejšiemu (v roku 2000 až 42,3-percentnému) podielu z výdavkov na sociálnu sféru.<sup>4</sup>

Zdrojmi financovania dôchodkov v rámci verejného piliera sú predovšetkým povinné príspevky do fondu dôchodkového zabezpečenia SP. Samostatne zárobkovo činné osoby odvádzajú príspevky na dôchodkové zabezpečenie vo výške 28,0 % vymeriavacieho základu, zamestnávatelia vo výške 21,6 % a zamestnanci 6,4 % z hrubého príjmu. Za vybrané skupiny osôb sa platí zo štátneho rozpočtu a za evidovaných nezamestnaných, poberajúcich podporu v nezamestnanosti, prispieva do SP Národný úrad práce (NÚP). Z povinných účelovo smerovaných príspevkov financuje SP systémové dávky. V súčasnosti okrem systémových dávok vypláca aj nesystémové dávky. Štruktúra nesystémových, ale aj systémových dávok je uvedená v tabuľke 1. Zdrojmi financovania nesystémových dávok dôchodkového zabezpečenia sú však najmä príjmy z daní, ktoré sú prostredníctvom štátneho rozpočtu následne transferované do SP.

Keďže objemovo najvýznamnejšou (so 64,9-percentným podielom v roku 2000) a zároveň finančne najproblémovejšou dávkou je starobný dôchodok, prioritná pozornosť sa zameriava na problematiku starobných dôchodkov.

**Tabuľka 1**

**Štruktúra dávok na dôchodkové zabezpečenie vo verejnom pilieri**

Systémové dávky (financované z povinných príspevkov na dôchodkové zabezpečenie prostredníctvom Sociálnej poisťovne)		Nesystémové dávky (financované najmä z daní prostredníctvom štátneho rozpočtu)	
Dávky	Podiel na celkových výdavkoch (v %)	Dávky	Podiel na celkových výdavkoch (v %)
starobné (vrátane pomerných)	64,9	sociálny dôchodok	0,3
invalidné (vrátane čiastočných invalidných)	20,1	zvýšenie pre bezvládnosť	1,0
vdovské a vdovecké	11,5	dôchodok manželky	0,1
sirotské	0,9	príspevok na zvýšenie dôchodku z dôvodu účasti v odboji, rehabilitácie a pod.	0,9
iné	0,3		
<b>SPOLU</b>	<b>97,7</b>	<b>SPOLU</b>	<b>2,3</b>

**Poznámka:** Percentuálne podiely zodpovedajú prepočtom za rok 2000.

**Zdroj:** Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR; Ministerstvo financií SR; prepočty autorov.

**2. FINANČNÉ PROBLÉMY  
A RIZIKÁ SÚČASNÉHO SYSTÉMU**

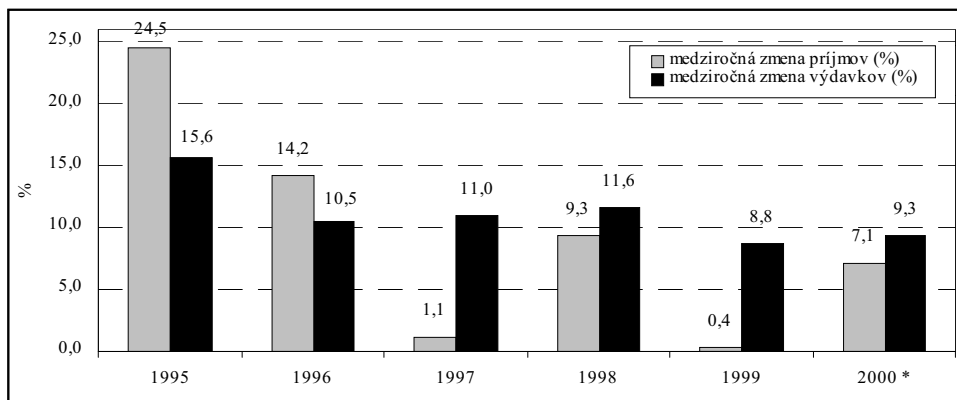
Prejavom vnútorných problémov súčasného verejného dôchodkového systému, urýchľovaných napríklad nepriaznivým demografickým vývojom, je každoročne problematickejšie prefinancovanie rastúcich nárokov na dôchodky z povinných príspevkov. Výraznejšie medziročné zvyšovanie výdavkov ako príjmov je zaznamenávané od roku 1997. Dynamiku vývoja príjmov z výberu poistné-

ho a výdavkov na systémové dávky približuje graf 1.

Priamym dôsledkom uvedeného trendu je od roku 1997 ustavičné zhoršovanie celkových výsledkov hospodárenia v systéme dôchodkového zabezpečenia.<sup>5</sup> Jeho vývoj ilustruje graf 2. Schodok bežného hospodárenia dosiahol v roku 2000 bez príjmov z jednorazového transferu splatenia dlžných súm poistného až 7,7 mld. Sk. Po zahrnutí tohto jednorazového transferu by síce schodok zodpovedal v roku 2000 sume 1,7 mld. Sk,

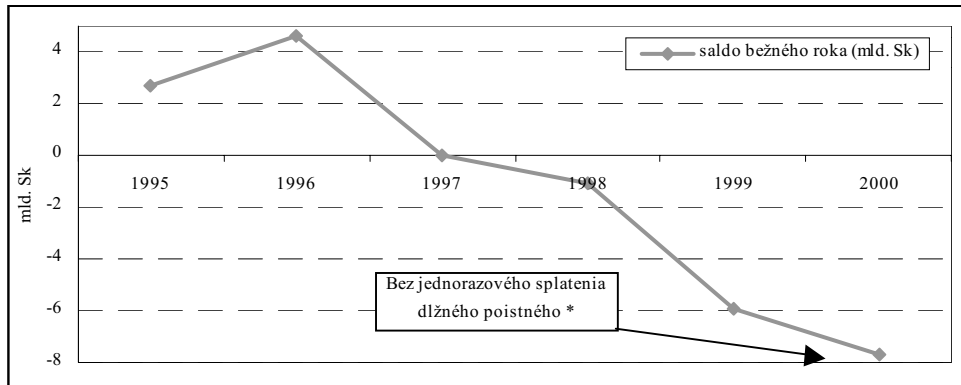
**Graf 1**

**Porovnanie vývoja príjmov z výberu poistného a výdavkov na systémové dávky**



**Poznámka:** \* Príjmy v roku 2000 bez jednorazového splatenia dlžných súm dôchodkového poistného za Železnice SR (ŽSR) a štátne zdravotnícke zariadenia. Vláda uhradila ich záväzky voči SP z výnosov predaja akcií Československej obchodnej banky a Slovenských telekomunikácií.

**Zdroj:** Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR; Ministerstvo financií SR; prepočty autorov.

**Graf 2****Vývoj výsledkov hospodárenia v dôchodkovom zabezpečení**

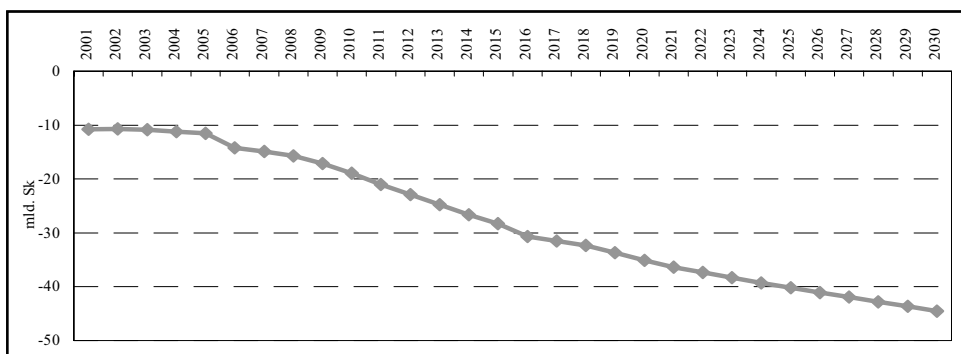
**Poznámka:** \* V roku 2000 bez jednorazového splatenia dlžného poistného za ŽSR a štátne zdravotnícke zariadenia.

**Zdroj:** Ministerstvo financií SR; prepočty autorov.

príjmy z príspevkov na dôchodkové poistenie však v roku 2000 potenciálne nepostačovali na krytie nárokov na systémové aj nesystémové dávky dôchodkového zabezpečenia až vo výške 9,4 mld. Sk. Potvrzuje to vážne vnútorné problémy v súčasnom systéme financovania dôchodkov na Slovensku.

Ak sa doterajší systém nezmení, schodkovosť v dôchodkovom zabezpečení sa bude podľa prepočtov Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR) každoročne prehľbovať. Napríklad v roku 2010 bude schodok za týchto podmienok dosaho-

vať sumu 19,0 mld. Sk a v roku 2030 už dosiahne úroveň 44,5 mld. Sk (*Koncepcia...*, 2000). Obdobná schodkovosť by následne kumulovala nadmerný „implicitný dlh“ systému. Závazky pracujúcich platí súčasným a budúcim dôchodcom tým dosiahnu až úroveň 1 270 mld. Sk v stálych cenách. Spomínaný „implicitný dlh systému“ by tak zodpovedal hodnote 190,2 % hrubého domáceho produktu (HDP) v roku 2000. Vnútorný potenciálny dlh dôchodkového systému<sup>6</sup> sa v dôsledku toho stáva vážnym makroekonomickým problémom Slovenska.

**Graf 3****Predpokladaný vývoj výsledkov hospodárenia v dôchodkovom zabezpečení za podmienky nezmeneného systému v rokoch 2001 až 2030<sup>7</sup>**

**Zdroj:** Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

Riziko finančnej krízy súčasného dôchodkového systému v blízkej budúcnosti znásobuje predpokladané zhoršovanie demografického vývoja, najmä starnutie populácie. Podľa prepočtov MPSVR SR sa v prípade nezmenenej situácie v systéme dôchodkového zabezpečenia bude v nasledujúcich rokoch trvale znižovať pomer počtu platiteľov príspevkov k počtu dôchodcov. Po roku 2023 sa dokonca očakáva nižší počet platiteľov než poberateľov dôchodkov (*Koncepcia...*, 2000). Hlavným rizikom reálnej financovateľnosti dôchodkov v prípade pokračovania priebežného systému je však predovšetkým limitovaná schopnosť prispievajúcich ekonomických subjektov zvyšovať svoju produktivitu práce nad rámec ďalšieho poklesu pomeru počtu prispievateľov k poberateľom dôchodkov. Predpokladá sa, že celková schopnosť financovania dôchodkov sa v prípade nezmenenia systému bude znižovať, najmä v nadväznosti na slabnúcu schopnosť dostatočného financovania dôchodkov v súčasnosti.

### 3. HLAVNÉ PRÍČINY FINANČNÝCH PROBLÉMOV

Finančné problémy súčasného dôchodkového systému na Slovensku sa kumulujú v dôsledku viacerých faktorov, ktorými sú:

- pretrvávajúce systémových deformácií, najmä výraznej prevahy verejného piliera a demotivačného priebežného financovania dôchodkového systému;
- prehlbovanie rozdielu medzi nárokmi na výdavky a schopnosťou ekonomických subjektov vytvárať neúverové zdroje na finančné krytie týchto výdavkov, spôsobené predovšetkým:
  - limitovanou schopnosťou ekonomických subjektov vytvárať zdroje na financovanie dôchodkov v dôsledku nedostatočne medziročne rastúcej produktivity, vrátane produktivity práce;

- narastaním nárokov na výdavky, napríklad v dôsledku nepriaznivého demografického vývoja a následne
- znižovaním celkovej schopnosti financovania dôchodkov, charakterizovanej napríklad pomalším rastom pomeru produktivity práce k výdavkom na dôchodky v porovnaní so znižovaním pomeru počtu prispievateľov k poberateľom.

#### 3.1. SYSTÉMOVÉ DEFORMÁCIE

Prehlbujúce sa finančné problémy sú do značnej miery dôsledkom podstaty fungovania dôchodkového systému na Slovensku. Pretrvávajú v ňom deformácie, zdedené z predchádzajúceho centralistického spoločensko-ekonomického systému, i napriek dosiahnutým pozitívnym zmenám v procese transformácie ekonomiky a spoločnosti. Kľúčové systémové deformácie, ktoré sa vzájomne prelínajú, sa v podmienkach Slovenska vyznačujú predovšetkým:

- absolútnou dominantnosťou verejného a povinného princípu;
  - prevahou demotivačného priebežného financovania s neexistenciou priamej väzby medzi zaplateným príspevkom a vyplatenou dávkou, zvýrazneného vstavanou redukčnou schémou dôchodkov pre vyššie príjmové skupiny obyvateľov;
  - neekonomicky nastavenými dávkovými programami, potláčajúcimi princíp univerzálnosti (napríklad diferencovaným vekom odchodu do dôchodku medzi mužmi a ženami, rozdielnym vekom odchodu do dôchodku medzi ženami podľa počtu detí a existenciou nesystémových dávok).
- Súčasný verejný dôchodkový systém s priebežným financovaním odoberá možnosť obyvateľom vopred sa primerane finančne zabezpečiť na svoj starobný dôchodok, pričom nezohľadňuje ich schopnosti a možnosti. Naopak, núti ich pravidelne prispievať iným obyvateľom, súčasným dôchodcom.

Neexistencia priamej väzby medzi príspevkami, ktoré jednotlivec platí počas pracovne aktívneho obdobia a dávkami, ktoré dostane v čase dôchodku, pôsobí na znižovanie jeho motivácie prispievať do systému. Zároveň prispieva k znižovaniu celkovej prehľadnosti finančných tokov, pretože v existujúcom systéme nie je jasné, „ko za čo konkrétne platí“.

Dlhodobé fungovanie dôchodkového systému s úplnou vládnu realizáciou a garanciou zároveň výrazne oslabilo schopnosť svojpomoci občanov. Občania sa príliš spoliehajú na vládu. Do značnej miery sa stali pasívnymi platiteľmi povinných príspevkov a pasívnymi príjemcami dávok. Ľudia takto závislí od cudzích zdrojov čiastočne stratili schopnosť zabezpečiť seba a svoju rodinu a uvedomiť si skutočné hodnoty. Stratili do určitej miery aj záujem o veci verejné a dobrovoľnú solidaritu voči objektívne znevýhodneným obyvateľom. Navyše sa oslabil ich prirodzená snaha o produktivnosť. Dôsledkom sú preto nielen deformované pohľady na principiálne platné morálne hodnoty, ale tiež limitovaná produktivita práce, a tým aj získavanie príjmov na financovanie dôchodkov.

Podstata priebežného financovania dôchodkového zabezpečenia generuje aj v podmienkach SR medzigeneračné prerozdelenie a následne prenášanie značnej finančnej záťaže do budúcnosti. Prerozdelenie sociálnych transferov sa vo verejnom a priebežnom dôchodkovom systéme vo všeobecnosti uskutočňuje nielen od mladých k starším, ale – paradoxne – aj sčasti od príjmovovo chudobnejších občanov k bohatším. Príjmovovo chudobnejší obyvatelia spravidla platia dane a sociálne príspevky, vrátane dôchodkových, dlhšie časové obdobie, lebo začínajú pracovať skôr než bohatší. Na druhej strane sociálne dávky poberajú zväčša kratšie obdobie predovšetkým preto, lebo sa dožívajú nižšieho veku (Friedman – Friedmanová, 1992). Uvedená zabudovaná deformácia je

v podmienkach SR „kompenzovaná“ deformáciou demotivačne nastavenou redukčnou schémou dôchodkov pre vyššie príjmové skupiny občanov. Maximálne stanovená hranica výšky dôchodku a príjmu na výpočet dôchodku spôsobuje znižovanie pomeru starobného dôchodku k čistej mzde u občanov platiacich vyššie príspevky.

Podstatné systémové deformácie financovania dôchodkov na Slovensku navyše znásobujú viaceré neekonomicky nastavené programy a pretrvávajúce selektívne zvýhodnenia, ktoré značne potláčajú princíp univerzálnosti. Týka sa to napríklad diferencovaného veku odchodu do dôchodku žien podľa počtu detí a poberania „zvýhodnených“ dôchodkov súčasných dôchodcov podľa pracovných kategórií, platných do konca roka 1999. Existencia viacerých nesystémových dávok takisto prispieva k nedostatočnej transparentnosti a k zvyšovaniu výdavkov v systéme. Reálne riziká rastúcich nárokov na výdavky v súčasnom dôchodkovom zabezpečení, súvisiace aj s princípom nemožnosti efektívneho hospodárenia s verejnými prostriedkami, sú navyše znásobované prejavom externých rizík, na ktoré je verejný dôchodkový systém s priebežným financovaním osobitne citlivý. Potvrďuje sa, že predovšetkým dva externé faktory – nepriaznivý demografický vývoj, najmä starnutie populácie, a politické rozhodnutia týkajúce sa napríklad miery valorizácie výšky dôchodkov – vplývajú na rast výdavkov. Zvyšujúce sa nároky na výdavky si však vyžadujú trvalé hľadanie dodatočných zdrojov. Často sa zdroje hľadajú zvyšovaním sadzieb povinných príspevkov, resp. daní. Následkom je znižovanie disponibilných príjmov ekonomických – najmä podnikajúcich – subjektov, a tým brzdenie ich schopnosti a ochoty dostatočne prispievať do systému. Príkladom je posledné zvýšenie sadzby dôchodkového (a zdravotného) poistného s účinnosťou od 1. januára 2001.

## 3.2. FAKTORY VPLYVAJÚCE NA VÝVOJ PRÍJMOV A VÝDAVKOV

### 3.2.1. Faktory obmedzujúce dostatočné získavanie príjmov

Problémy nedostatočného získavania príjmov na financovanie výdavkov sú v súčasnom dôchodkovom systéme súhrnne ovplyvnené najmä pôsobením takých vzájomne sa prelínajúcich faktorov, ako:

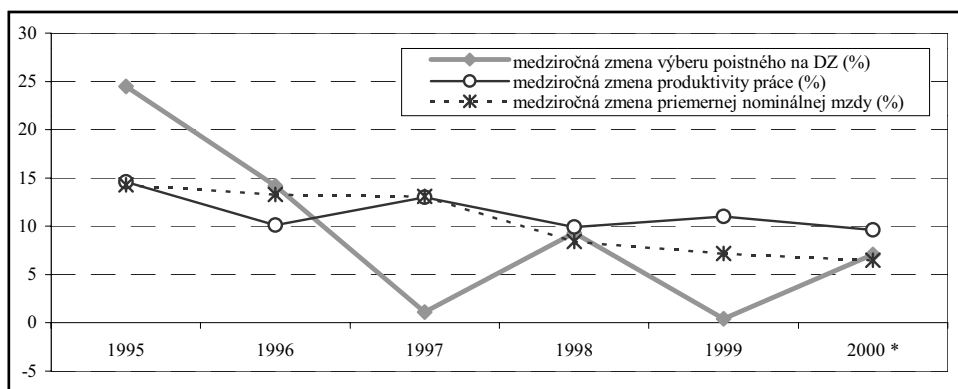
- nízky daňový a príspevkový základ súvisiaci s dlhodobšími finančnými problémami podnikajúcich ekonomických subjektov a s nedostatočným zvyšovaním produktivity (najmä práce), s následným vplyvom na znižovanie medziročných prírastkov hrubých nominálnych miezd;
- prílišné odvodové a daňové zaťaženie ekonomických subjektov, ovplyvňované aj vysokou sadzbou príspevkov na dôchodkové zabezpečenie, spätne negatívne ovplyvňujúce príspevkový základ;
- vysoká miera nezamestnanosti, ktorá rástla v rokoch 1996 – 2001;
- iné faktory (napríklad nedostatočné platby zo ŠR za ekonomicky neaktívnych obyvateľov, nízka platobná disciplína niektorých

podnikov<sup>8</sup> a nedostatočná úspešnosť výberu príspevkov).

Vývoj príjmov z výberu poistného na dôchodkové zabezpečenie, najmä od ekonomicky činných poistencov, je determinovaný predovšetkým produktivitou práce a hospodárskymi výsledkami v podnikoch, ktoré podmieňujú reálnu schopnosť ekonomických subjektov vytvárať zdroje (pridanú hodnotu) pre objem vyplácaných miezd ako základne výberu príspevkov na dôchodkové zabezpečenie. Nízke medziročné prírastky produktivity práce<sup>8</sup> nevytvárajú v súčasnosti predpoklady dlhodobšieho zlepšovania finančnej situácie ekonomických subjektov na Slovensku. Významný vplyv na znižovanie nárastu výberu dôchodkového poistného do roku 2000 však mali práve celkové finančné problémy v podnikovej sfére, s následným vplyvom aj na znižovanie medziročných prírastkov hrubých nominálnych miezd (graf 4). Zlepšené hospodárske výsledky v podnikoch v roku 2000, ktoré pokračovali aj v 1. polroku 2001, priamo pôsobili aj na zvýšenie výberu príspevkov od ekonomicky činných poistencov, a tým aj na zvýšenie celkových príspevkov na dôchodkové zabezpečenie.

Graf 4

Porovnanie vývoja medziročných zmien výberu poistného na dôchodkové zabezpečenie s vývojom produktivity práce a priemernej hrubej nominálnej mzdy



**Poznámka:** \* Medziročné zvýšenie výberu poistného na dôchodkové zabezpečenie v roku 2000 bez jednorazového splatenia dlžných súm za ŽSR a štátne zdravotnícke zariadenia.

**Zdroj:** Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR; Štatistický úrad SR; prepočty autorov.

Pretrvávajúce finančné problémy mnohých najmä úverovo zaťažených podnikateľských subjektov sú však v podmienkach Slovenska prehlbované značnými nákladmi práce, ovplyvnenými aj vysokou sadzbou odvodov dôchodkového zabezpečenia. Sadzba na povinné dôchodkové príspevky vo výške 28,0 % na Slovensku je o 2,0 percentuálne body vyššia než v ČR, a o 3,0 percentuálne body vyššia než v Maďarsku. Zamestnávateľia a zamestnanci na Slovensku však musia platiť sociálne a zdravotné príspevky až v celkovej výške 50,8 % z hrubého príjmu, čo je o 3,3 percentuálneho bodu viac ako v Česku a o 9,9 percentuálneho bodu viac ako v Maďarsku. Platby príspevkov zamestnancov aj zamestnávateľov komplikujú ich správu, a tým aj zvyšujú náklady zamestnávateľov. Vysoké zaťaženie ekonomických subjektov sociálnymi príspevkami je podstatne navýšené daňovým zaťažením (pozri kapitolu *Vývoj verejných financií* v tejto publikácii). Celkové daňové a odvodové zaťaženie ekonomických subjektov spätne vplyva na znižovanie ich daňového a príspevkového základu, s následným negatívnym dosahom na výber príspevkov.

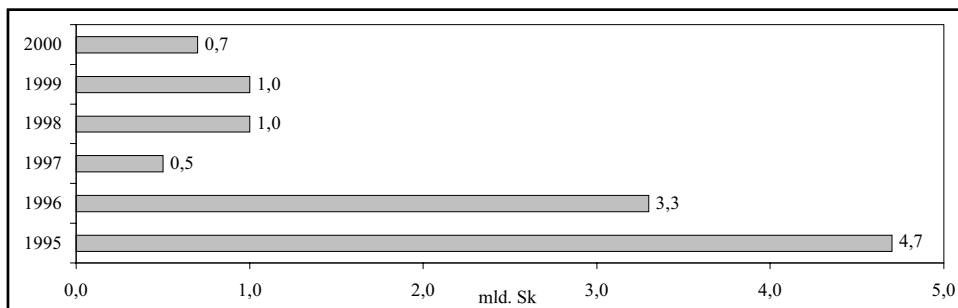
Vplyv na limitujúce zvyšovanie výberu poistného na dôchodkové zabezpečenie má tiež znižovanie počtu zamestnaných, a tým nepriamo aj zvyšovanie miery nezamestnanosti – z 13,1 % v roku 1995 na 19,5 % v pr-

vom polroku 2001 podľa štatistického výberového zisťovania (*Štatistická...*, 2001), „podporenej“ aj vysokými sadzbami na sociálne príspevky. V dôsledku pretrvávajúcej vysokej miery nezamestnanosti spolu s nepriaznivým demografickým vývojom, napríklad zvyšovaním podielu obyvateľov v poproduktívnom veku na celkovom obyvateľstve, od roku 1997 stále medziročne klesá pomer počtu pracujúcich na jedného dôchodcu. V súčasnom systéme priebežného financovania dôchodkového zabezpečenia má uvedený trend značný vplyv na nedostatočný výber príspevkov na financovanie dôchodkov.

Nedostatočný výber príspevkov na dôchodkové zabezpečenie ovplyvňuje v SR aj maximálne stanovený vymeriavací základ, ktorý v rokoch 2000 a 2001 dosahoval sumu 32 000 Sk, a znižovanie platieb zo štátneho rozpočtu za ekonomicky neaktívnych obyvateľov v dôsledku úprav percenta vymeriavacieho základu pre platby poistného plateného štátom<sup>10</sup> (graf 5). Pomer objemu platieb zo štátneho rozpočtu za ekonomicky neaktívnych obyvateľov k objemu platieb ekonomicky aktívnych poistencov sa znížil z 12,0 % v roku 1995 na 1,3 % v roku 2000. Platby zo štátneho rozpočtu za ekonomicky neaktívnych obyvateľov klesli v absolútnom vyjadrení od roku 1995 až takmer 6,5-násobne.

**Graf 5**

**Vývoj platieb zo štátneho rozpočtu SR za ekonomicky neaktívnych obyvateľov (v mld. Sk)**



**Zdroj:** Ministerstvo financií SR.



Stážené získavanie príjmov na financovanie dôchodkového zabezpečenia vyplýva nielen z objektívnej neschopnosti ekonomických subjektov platiť povinné príspevky, ale aj z ich zhoršenej finančnej disciplíny. Podhodnocovanie výšky vymeriavacieho základu a otvorená neochota platiť sociálne príspevky niektorých subjektov sú spôsobené najmä dôsledkami mäkkého finančného obmedzenia v rokoch 1995 – 1998 a pretrvávajúcej nízkej morálky v podnikaní. Dôsledkom je zvyšovanie pohľadávok vo fonde dôchodkového zabezpečenia na sumu 40,0 mld. Sk ku koncu roka 2000, čo zodpovedá 4,5 % HDP. SP sa nedarí dostatočne vymáhať pohľadávky, a až v roku 2001 boli vytvorené niektoré legislatívne predpoklady na aktívnejší prístup v procese ich vymáhania.

### 3.2.2 Faktory pôsobiace na zvyšovanie výdavkov

Zvyšovanie výdavkov ovplyvňujú predovšetkým faktory pôsobiace na:

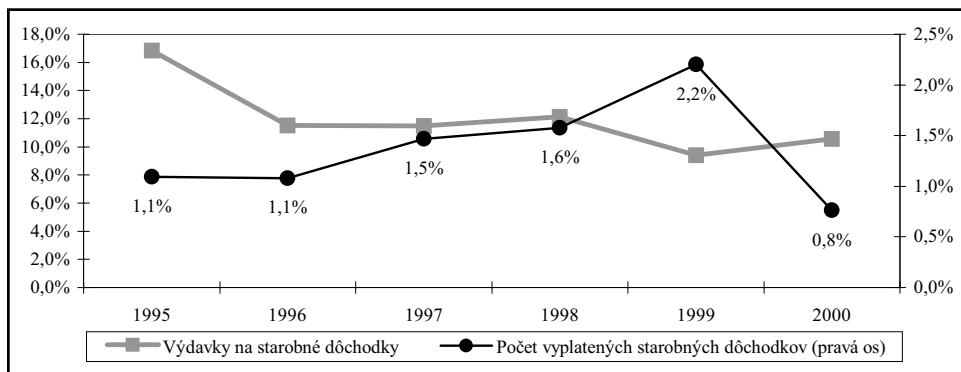
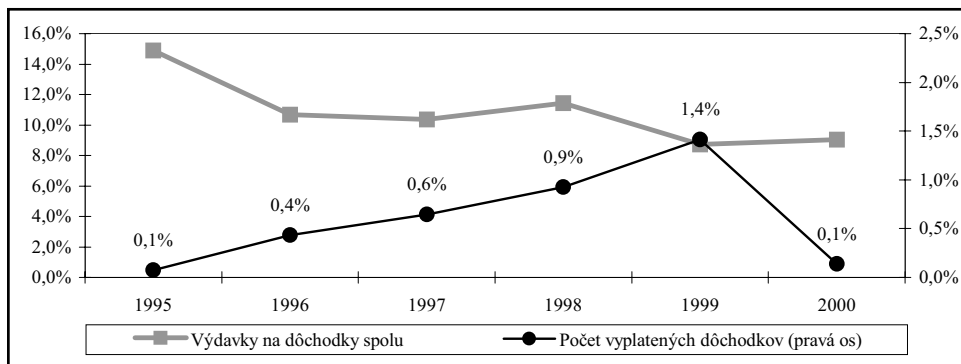
1. nárast počtu poberateľov dôchodkov;
2. rast výšky vyplácaných dôchodkov.

#### Nárast počtu poberateľov dôchodkov

V rámci štruktúry dôchodkov zaznamenal od roku 1995 najväčší nárast práve počet starobných dôchodkov, ktorý v každom roku prevyšoval nárast počtu celkových dôchodkov. Percentuálne zmeny počtu vyplácaných dôchodkov sú výrazne nižšie ako zmeny výdavkov. Z toho vyplýva, že objem výdavkov na dôchodky je podstatne viac ovplyvnený

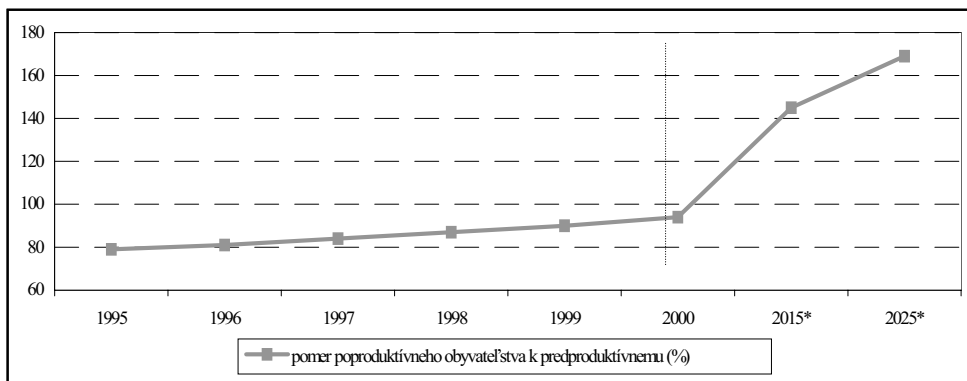
Grafy 6 a 7

Porovnanie vývoja medziročných zmien počtov vyplatených dôchodkov a výdavkov na dôchodky



Zdroj: Sociálna poisťovňa.

**Graf 8**  
**Vývoj miery starnutia v SR**



**Poznámka:** \* Údaje za rok 2015 a 2025 zodpovedajú prognóze ŠÚ SR.

**Zdroj:** Štatistický úrad SR.

druhým faktorom, rastom výšky vyplácaných dávok.

Nárast počtu vyplatených dôchodkov a ním spojený rast počtu dôchodcov však predstavuje demografické riziko dôchodkového systému. Je ovplyvnený najmä tým, že sa predlžuje priemerná dĺžka života, čo pri nezmenenom veku odchodu do dôchodku spôsobuje predlžovanie „doby dožitia“ v dôchodkovom veku, ktorá predstavuje dobu poberania dôchodku. Pokračovanie tohto trendu možno očakávať aj v budúcnosti, ako to vyplýva z údajov v grafe 8. Podľa aktuálnych údajov za rok 2000 predstavuje stredná doba dožitia u mužov v dôchodkovom veku 15,9 roka (*Úmrtnosť...*, 2001). Špecifický problém predstavuje vyššia doba dožitia u žien pri dovŕšení dôchodkového veku (24,7 roka vo veku 55 rokov), čo znamená výrazne vyššie výdavky na ich dôchodky pri kratšej dobe platenia príspevkov.

Demografickým rizikom systému v horizonte v najbližších 10 – 15 rokoch môže byť aj predpokladaný vstup silnej generácie, narodenej koncom 40., ale najmä v prvej polovici 50. rokov do dôchodkového veku. Roky 1946 – 1955 sa vyznačovali priemernou pôrodnosťou 27 novorodencov na 1 000 obyvateľov s najvyššími hodnotami v rokoch 1950

– 1956 (priemer 27,8). Na druhej strane priemerná pôrodnosť v rokoch 1936 – 1945, t. j. v rokoch narodenia dôchodcov, ktorí vstupovali do dôchodkového veku v posledných rokoch, resp. vstúpia do dôchodkového veku v najbližších rokoch, predstavovala len 23,8. Pri nezmenenom systéme sa tak bude počas najbližších 10 rokov postupne zvyšovať počet „nových“ dôchodcov z 51 600 v roku 2001 až na 75 238 v roku 2011 (bližšie pozri kapitolu *Demografický vývoj* v tejto publikácii).

Výsledkom takého demografického vývoja bude zhoršenie pomeru obyvateľstva v produktívnom veku, t. j. potenciálnych prispievateľov do priebežného systému, a obyvateľstva v poproduktívnom veku, t. j. potenciálnych príjemcov dôchodkových dávok. V prípade zachovania súčasných hraníc odchodu do dôchodku poklesne tento pomer z 3,7 v roku 2000 na 2,8 v roku 2015 (Myslíková – Olexa, 2001).

### **Rast výšky vyplácaných dôchodkov**

Zvyšovanie dôchodkov je viazané na vývoj sociálno-ekonomických faktorov, keďže k úprave dôchodkov sa má podľa zákona č. 46/1991 Zb. o zvyšovaní dôchodkov pristupovať v prípade rastu životných nákladov as-

poň o 10 % alebo rastu priemernej mzdy aspoň o 5 %. Inflácia a priemerná mzda sa tak stávajú objektívnym faktorom rastu výdavkov na dôchodkové zabezpečenie. Zákon však nešpecifikuje kritériá, v akých proporciách by sa dôchodky mali zvyšovať. Vytvára sa tak priestor na politické rozhodnutia o výške dôchodkov, ktoré nemusia byť v súlade s možnosťami systému.

Prostredníctvom valorizácie sa počas posledných piatich rokov podarilo zachovať pomer priemerných dôchodkov k priemernej čistej mzde v ekonomike. Dynamika vývoja tohto pomeru je zobrazená v grafe 9. Vývoj životnej úrovne dôchodcov do značnej miery kopíroval vývoj životnej úrovne zamestnancov. V roku 2000 klesol pomer medzi dôchodkom a čistou mzdou o necelé percento napriek zvýšenej medziročnej dynamike rastu priemerného starobného dôchodku o 10,3 %. Tento fakt bol však spôsobený výraznejším rastom priemernej čistej mzdy, najmä v dôsledku novely zákona o dani z príjmov, osobitne v konštrukcii dane z príjmu fyzických osôb.

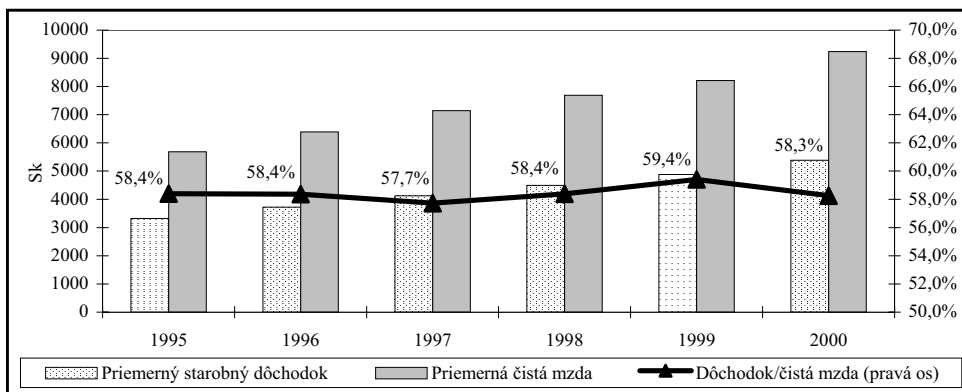
Existencia maximálneho dôchodku a maximálnej hranice príjmu na výpočet výšky

dôchodku znevýhodňuje vyššie príjmové skupiny, ktorých príjmy sa pri odchode do dôchodku znižujú relatívne podstatne viac ako pri príjmových skupinách s príjmom do maximálnej hranice (10 000 Sk/mes.).

Súčasná úroveň dôchodkov oproti priemerným mzdám je v porovnaní so západnými krajinami naďalej nízka a z dlhodobého hľadiska by sa mal tento pomer zvyšovať. Žiaduce zvyšovanie pomeru však možno efektívne dosiahnuť len za predpokladu rastúcej váhy financovania dôchodkov z individuálnych účtov v rámci kapitalizačného piliera.

Zvyšovanie priemerných príjmov v ekonomike nepriamo spôsobuje posun priemernej výšky dôchodkov smerom k maximálnej výške dôchodku, keďže výška starobných dôchodkov sa vypočítava na základe spriemerovania výšky hrubého príjmu, resp. vymeriavacieho základu na výpočet odvodov do poisťných fondov počas „najlepších“ piatich rokov. Vývoj priemernej mzdy sa tak s niekoľkoročným časovým posunom stáva zabudovaným faktorom zvyšovania výšky dôchodkov „nových“ dôchodcov.

**Graf 9**  
Vývoj pomeru starobných dôchodkov k priemernej čistej mzde



Zdroj: Sociálna poisťovňa.

### 3.2.3. Faktory limitujúce súhrnnú schopnosť financovania

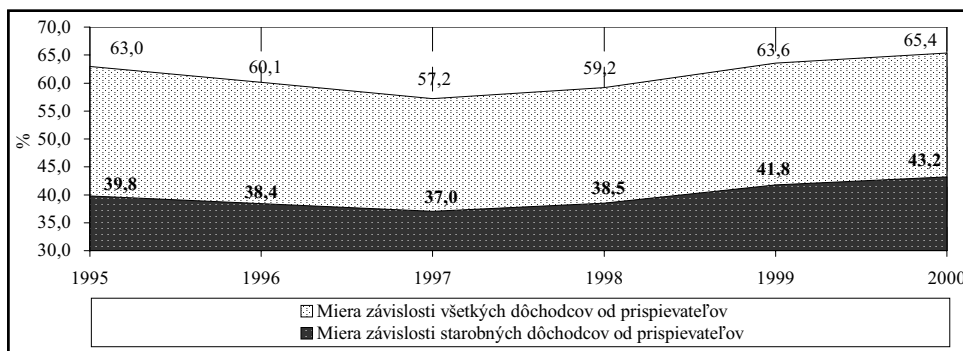
Dôsledkom kumulovania faktorov pôsobiacich na zvyšovanie výdavkov a faktorov obmedzujúcich dostatočné získavanie príjmov je v súčasnom systéme dôchodkového zabezpečenia jeho celková nedostatočná schopnosť financovania. Súhrnná schopnosť financovania dôchodkov je v tomto kontexte limitovaná predovšetkým nepriaznivým demografickým vývojom ako potenciálnym faktorom a zároveň nedostatočnou schopnosťou zvyšovania produktivity práce, čo je zdrojový faktor.

Potenciálnym faktorom nedostatočnej schopnosti systému financovať dôchodky v súčasnosti, s rizikom pre budúcnosť, je od roku 1998 predovšetkým znižovanie pomeru platiteľov príspevkov k poberateľom dôchodkov, prípadne naopak, zvyšovanie miery závislosti dôchodcov od prispievateľov do systému. Zatiaľ čo v roku 1997 prispievalo 175 platcov dôchodkového poistného na 100 dôchodcov, v roku 2000 podľa predbežných údajov už prispievalo iba 153 platcov na 100 dôchodcov. Pomer počtu platiteľov dôchodkového poistného k starobným dôchodcom obdobne klesol z 271 prispievateľov na 100 starobných dôchodcov v roku 1997 na 231

prispievateľov na 100 starobných dôchodcov v roku 2000. Miera závislosti dôchodcov, vypočítaná ako pomer počtu poberateľov dôchodkov k prispievateľom na dôchodky v percentách, sa na Slovensku zvýšila z 57,2 % všetkých poberateľov dôchodkov (resp. 37,0 % starobných dôchodcov) v roku 1997 na 65,4-percentný pomer závislosti všetkých dôchodcov a 43,2-percentnú závislosť starobných dôchodcov od prispievateľov v roku 2000. Vývoj miery závislosti dôchodcov od prispievateľov približuje graf 10.

Rast finančného zaťaženia platiteľov dôchodkových príspevkov s rizikom jeho prehlbovania v budúcnosti tlačí na rast celkových nákladov dôchodkového zabezpečenia. Akékoľvek zvyšovanie výdavkov na dôchodky si vyžaduje zvyšovanie hrubých nominálnych miezd, ktoré by malo byť podmienené rastom produktivity práce. Predpokladom reálnej schopnosti financovania dôchodkového zabezpečenia je preto zvyšovanie pomeru produktivity práce k výdavkom na dôchodky na jedného dôchodcu. V posledných dvoch rokoch síce podľa grafov 11 a 12 produktivita práce rástla rýchlejšie než výdavky na všetky dôchodky na jedného dôchodcu, v roku 2000 sa však pomer produktivity k výdavkom na dôchodky, resp. na jedného dôchodcu zvýšil iba nepatrne, pri-

**Graf 10**  
Vývoj miery závislosti dôchodcov



**Poznámka:** Prepočty za rok 2000 sú odhadované na základe predbežných údajov.

**Zdroj:** Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR; Štatistický úrad SR; prepočty autorov.

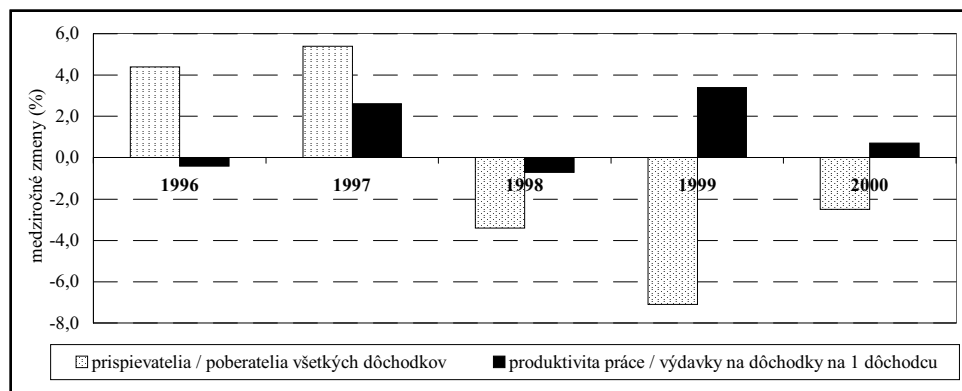
čom pomer produktivity práce k starobným dôchodkom na jedného dôchodcu sa dokonca mierne znížil.

Dlhodobé udržiavanie reálnej schopnosti financovania dôchodkového zabezpečenia si v podmienkach Slovenska pri klesajúcom pomere počtu prispievateľov k počtu poberateľov vyžaduje, aby pomer produktivity práce k ročným výdavkom na jedného dôchodcu rástol rýchlejšie než pokles pomeru platiteľov dôchodkového poistného k poberateľom dôchodkov. V roku 1999 aj v roku 2000 však bol medziročný nárast

pomeru produktivity práce k výdavkom na dôchodky (na jedného dôchodcu) nižší než medziročný pokles pomeru prispievateľov k poberateľom v systéme dôchodkového zabezpečenia (graf 11). Miera dlhodobej schopnosti financovania dôchodkov bude preto v nasledujúcich rokoch závisieť predovšetkým od schopnosti a ochoty ekonomických subjektov prispievať do systému a od ich schopnosti medziročne zvyšovať produktivitu práce nad rámec každoročne sa zvyšujúcich nárokov na dávky dôchodkového zabezpečenia.

**Graf 11**

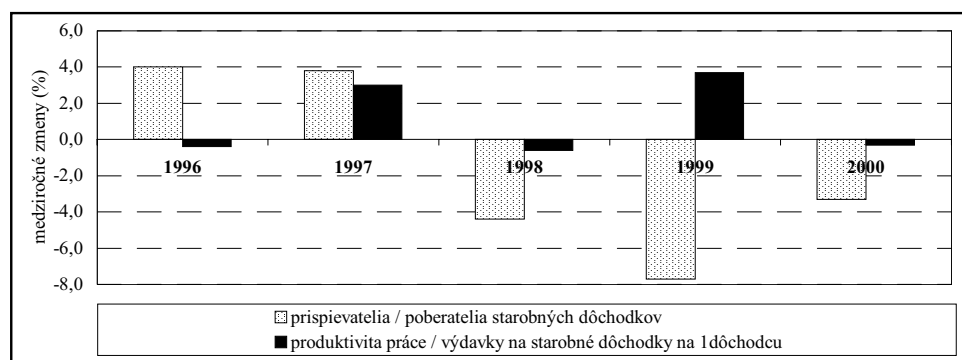
**Porovnanie vývoja medziročných zmien počtu prispievateľov ku všetkým poberateľom dôchodkov s vývojom produktivity práce k výdavkom na jedného dôchodcu**



**Zdroj:** Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR; Štatistický úrad SR; prepočty autorov.

**Graf 12**

**Porovnanie vývoja medziročných zmien počtu prispievateľov k poberateľom starobných dôchodkov s vývojom produktivity práce k výdavkom na jedného dôchodcu**



**Zdroj:** Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR; Štatistický úrad SR; prepočty autorov.

V situácii, keď počet prispievateľov rastie pomalšie ako počet dôchodcov a produktivita práce tento rozdiel nekompenzuje, reálne hrozí v priebežnom dôchodkovom systéme nielen kumulovanie finančných problémov, ale aj problémov so zabezpečením funkčnosti systému. Za predpokladu žiaduceho zníženia sadzby na dôchodkové poistenie, ale aj za alternatívneho predpokladu jej ponechania na súčasnej úrovni 28,0 %, by sa pomer výšky starobného dôchodku k čistej mzde musel znižovať alebo by sa musel zvyšovať vek odchodu do dôchodku. Nie je vylúčené, že by sa obe možnosti museli realizovať súčasne. Podstatnejší nárast veku odchodu do dôchodku je však na Slovensku s nízkym vekom dožitia dôchodcov limitovaný. Pokles pomeru výšky dôchodkov k čistej mzde je preto v podmienkach súčasného dôchodkového systému na Slovensku potenciálne reálnym rizikom. Znižovanie tohto pomeru však nie je únosné z hľadiska životnej úrovne dôchodcov, a nie je akceptovateľné ani z hľadiska politických rozhodnutí. Keďže zároveň nie je ekonomicky únosné zvyšovanie sadzby na dôchodkové poistenie, súčasný verejný dôchodkový systém s priebežným financovaním je neudržateľný. Dôchodková reforma, skladajúca sa predovšetkým z podstatného prenesenia váhy na súkromný pilier s kapitalizačným financovaním, je preto nevyhnutnosťou.

#### **4. PREDSTAVA VLÁDY SR O DÔCHODKOVEJ REFORME**

Nevyhnutnosť reformovať súčasný dôchodkový systém v SR je predmetom dlhodobějších diskusií. Uvedomuje si to aj vláda SR, resp. MPSVR SR. Vláda SR schválila v auguste 2000 prvý koncepčný dokument v tejto oblasti – *Koncepciu reformy sociálneho poistenia*.

Reforma sa bude podľa koncepcie týkať nemocenského poistenia, dôchodkového zabezpečenia a úrazového poistenia. Základnou

myšlienkou reformy je prechod na reálny „poistný systém“. V tejto časti sa sústreďíme na navrhované zmeny dôchodkového systému.

Koncepcia pomenúva viaceré faktory, ktoré si vyžadujú bezodkladné uskutočnenie reformy, keď poukazuje na:

- nepriaznivý demografický vývoj s následným zhoršovaním pomeru prispievateľov a poberateľov dávok,
  - finančnú neudržateľnosť súčasného systému.
- Navrhovaná reforma je založená na niekoľkých najvýznamnejších princípoch:
- väzbe vyplácaných dávok (dôchodkov) na výšku zaplatených príspevkov a dobu ich platenia,
  - dôraze na osobnú zodpovednosť a motiváciu jednotlivca,
  - zachovaní určitej miery medzigeneračnej solidarity.

Nový dôchodkový systém by mal byť plne funkčný v horizonte 25 rokov od spustenia reformy a bude založený na troch pilieroch:

1. povinnom priebežnom,
2. povinnom kapitalizačnom,
3. dobrovoľnom kapitalizačnom.

Prvý pilier má predstavovať pokračovanie súčasného povinného systému založeného na priebežnom financovaní, čiže medzigeneračnej solidarite. Postupne by sa však mala znižovať výška príspevkov do prvého piliera, pričom zvýšená časť bude smerovať na osobné účty poistencov v rámci povinného kapitalizačného druhého piliera. Pri rozbehnutí reformy v roku 2003 by pomer mal predstavovať 24,5 : 3. V ďalších rokoch by sa mal postupne znižovať až po cieľových 18,5 : 9 v roku 2025. Dôchodky vyplácané v rámci prvých dvoch pilierov by mali predstavovať 50 – 60 % celoživotného mesačného príjmu.

Tretí – dobrovoľný – pilier by mali zabezpečovať doplnkové dôchodkové poisťovne. Motivačné nástroje by mali smerovať k tomu, aby pilier zabezpečoval v priemere dôchodok na úrovni 20 – 25 % celoživotného príjmu.

Keďže na zabezpečenie funkčnosti systému je potrebná kumulácia prostriedkov na

individuálnych účtoch, reformovaný systém nezasiahne podľa spomínanej koncepcie generáciu, ktorá v roku spustenia reformy dovŕši 50 rokov a viac.

Celkovo by mal byť systém troch pilierov v plnej funkčnosti schopný zabezpečiť dôchodok na úrovni v priemere 80 – 85 % celoživotného priemerného príjmu. Prípadný doplnkový príjem si podľa uvedenej koncepcie budú môcť ľudia aj naďalej zabezpečiť prostredníctvom produktov komerčných poisťovní, tieto však nebudú špeciálne stimulované štátom vo forme daňových úľav, čo znamená, že príspevky si budú hradit' z čistých príjmov.

Transformačné náklady, potrebné na vykrytie prechodnej fázy, predstavujú značnú záťaž. Popri akumulácii prostriedkov na individuálnych účtoch v rámci kapitalizačných pilierov bude potrebné naďalej vyplácať a valorizovať dôchodky súčasným dôchodcom v rámci priebežného systému. Koncepcia ráta s využitím vnútorných zdrojov (reštrukturalizácia pohľadávok SP, racionalizáciou výberu príspevkov a pod.) a vonkajších zdrojov (úver, emisia obligácií, príjmy z privatizácie). Keďže využitie tzv. vnútorných zdrojov sa už koncom roka 2001 stáva nevyhnutnou podmienkou na zabezpečenie schopnosti vyplatiť dôchodky podľa existujúceho systému, reálne je skôr využitie vonkajších zdrojov. Unikátnu a neopakovateľnú príležitosť v tejto súvislosti predstavujú výnosy z priva-

tizácie. Vláda SR v tejto súvislosti schválila v lete 2001 účelové vyčlenenie 55 mld. Sk z privatizácie Slovenského plynárenského priemyslu (SPP). Zatiaľ však nie je jasné, aká bude skutočná výška nákladov, ktoré bude potrebné pokryť.

Na dosiahnutie ich stavu, keď bude reálne možné tieto náklady seriózne vyčísliť, predpokladá MPSVR SR v prvej fáze reformy v roku 2003 zavedenie niektorých zmien do priebežného systému, obsiahnutých v návrhu zákona o sociálnom poistení. Priebežný dôchodkový systém bude podľa tohto zákona založený na poistnom princípe, keď výška dosiahnutého dôchodku bude prostredníctvom mechanizmu tzv. mzdových bodov priamo úmerná času aj výške platených príspevkov, pričom – na rozdiel od súčasnosti – nebude určená maximálna hranica dôchodku. Výška dôchodku sa tak nebude vypočítavať z tzv. najlepšieho obdobia, ale z celého aktívneho obdobia. Ďalšou úpravou je postupná úprava dôchodkového veku u žien na 60 rokov v horizonte 18 rokov. Podľa MPSVR SR bude až po prijatí zákona možné určiť skutočné náklady na vyčíslenie objemu tzv. umelej straty, vyplývajúcej zo zníženia percentuálneho odvodu do priebežného systému po zavedení druhého, povinného kapitalizačného piliera. Návrh zákona tak ešte nešpecifikuje druhý pilier, pričom príslušný zákon pripraví MPSVR SR až v priebehu roka 2002.

**Tabuľka 2**

**Parametre pilierov reformovaného dôchodkového systému podľa vládnej koncepcie**

Charakter	1. pilier	2. pilier	3. pilier
	Povinný priebežný	Povinný kapitalizačný	Dobrovoľný kapitalizačný
príspevky	Pokles z 24,5 % (rok 2003) na 18,5 % (rok 2025)	Nárast z 3 % (rok 2003) na 9 % (rok 2025)	–
Dôchodky/celoživotný príjem (cieľový stav)	25 – 30 %	25 – 30 %	20 – 25 %
Úloha štátu:			
finančná garancia	*	*	–
stimulácia	*	*	*
regulácia	*	*	*
kontrola	*	*	*

**Zdroj:** Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

## 5. ZÁVER

Vládna koncepcia reformy môže čiastočne prispieť k riešeniu problémov v dôchodkovom systéme na Slovensku. Navrhnutá dôchodková reforma však zásadnejšie nerieši systémové deformácie. Predpokladá, že aj po roku 2025 bude zachovaný značný podiel verejného a priebežného piliera, financovaného naďalej príliš vysokou sadzbou príspevkov (vo výške 18,5 % z vymeriavacieho základu). MPSVR SR dokonca v koncepcii uvažuje, že ekonomické subjekty budú prostredníctvom celkových povinných príspevkov na verejný priebežný pilier a na kapitalizačný pilier odvádzať po roku 2025 rovnakú sadzbu, akú odvádzali v roku 2000 (v čase spracovania koncepcie) do priebežného systému. To je zároveň v rozpore aj s časťou samotnej koncepcie, ktorá hovorí o postupnom znižovaní príspevkového zaťaženia v rámci 1. a 2. piliera pod súčasnú úroveň (*Koncepcia...*, s. 13). Neznížovanie, prípadne len nepatrné znižovanie sadzieb povinných príspevkov by naďalej značne limitovalo priestor na dobrovoľné sporenie a na osobnú zainteresovanosť.

MPSVaR SR súčasne v koncepcii navrhlo vytvorenie nedostatočne prehľadného a relatívne komplikovaného trojpilierového systému. Nedostatočná transparentnosť spočíva predovšetkým v nejednoznačne vymedzenom druhom pilieri. Mal by byť síce financovaný z príspevkov platených na osobné účty poistencov, ale podobne ako v prvom pilieri ho má vykonávať SP, ktorá je súčasťou verejnej správy. Prípadné zavedenie druhého piliera v obdobnej podobe by navyše prispelo k prehľbovaniu nedostatočnej prehľadnosti finančných tokov v sociálnej sfére. Vytváralo by zároveň tlaky na rast vyvolaných nákladov v systéme a potenciálne riziká politického zasahovania, smerujúce k možnému finančnému prepojeniu na prvý (priebežný) pilier. V koncepcii sa tiež ráta s tým, že aj po predpokladanom plnom

nabehnutí nového systému v horizonte 20 – 25 rokov bude sadzba príspevku na osobný účet predstavovať necelú polovicu sadzby do priebežného systému.

Zásadné riešenie dlhodobou naakumulovaných problémov v dôchodkovom systéme predpokladá striktné cieľové zameranie dôchodkovej reformy na odstraňovanie systémových deformácií a zároveň na vytvorenie funkčného a súčasne efektívneho motivačného a prehľadného systému. Dosiahnutie obdobne smerovaných koncepčných cieľov dôchodkovej reformy si v podmienkach SR vyžaduje predovšetkým:

- podstatne (výraznejšie ako sa navrhuje v koncepcii MPSVR SR) presúvať váhu z verejného, priebežného a povinného piliera na súkromný, kapitalizačný (a prípadne dobrovoľný) pilier, napríklad
- vytvoriť dvojpilierový systém, zložený z prvého piliera ako verejného, povinného a priebežne financovaného (minimálnou sadzbou poistného) a z druhého piliera ako súkromného, dobrovoľného a na báze kapitalizačného financovania.<sup>11</sup>

Pritom prvý pilier by mal podľa nášho názoru zohľadňovať princíp sociálnej solidarity a garantovať základný minimálny štandard, napríklad na úrovni analogickej so súčasne definovaným životným minimom (avšak s jeho nižšou váhou k minimálnej mzde ako v súčasnosti).<sup>12</sup> Tým by nemal byť naviazaný na dosahovaný príjem v produktívnom veku, ako to navrhuje MPSVR SR. Druhý pilier by mal byť rozhodujúci a mal by fungovať na možnostiach konkurencie jeho spravovania, pričom by vyplácané dávky mali odrážať diferencované platby príspevkov jednotlivcov.

V rámci navrhovaného systému zároveň odporúčame:

- podstatne znižovať objem vyplácaných dávok dôchodkového zabezpečenia vo verejnom pilieri tak, aby ich výsledný objem zodpovedal princípom sociálnej solidarity;



- znížiť dávky dôchodkového zabezpečenia tak, aby sa to týkalo odstránenia všetkých preferencií zo systému a zrušenia nesystémových dávok;
- výrazne znižovať sadzbu odvodov do verejného a povinného dôchodkového piliera (podstatnejšie ako v koncepcii MPSVR SR), pričom doplňujúcim cieľom by malo byť jej presunutie na zamestnanca;
- postupne zvyšovať vek odchodu do dôchodku (v nadväznosti na mieru zvyšovania priemerného veku dožitia), s jednotnou hranicou pre všetkých občanov (mužov aj ženy), a súčasne umožňovať nad určitú vekovú hranicu čerpanie predčasného dôchodku bez osobitných znevýhodnení na dôchodku;
- zabezpečiť účinnú kontrolu DDP, najmä bezpečnosti investovania pri určitej miere ziskovosti, a zabezpečiť nedotknuteľnosť súkromných penzijných úspor garantovanú napríklad Ústavou SR;
- ďalšie potrebné kroky – napríklad kritérium valorizácie – viazať priamo len na ekonomické indikátory (akými je najmä rast životných nákladov), ustanovenie novej konštrukcie dávok a ich výpočtov podľa princípov poistnej matematiky a pod.

Hlavným prínosom podstatného prenesenia váhy verejného, priebežného a povinného piliera na súkromný, kapitalizačný a dobrovoľný pilier by mala byť očakávaná zmena prístupu jednotlivca z pasívneho príjemcu ako poberateľa dávok, „závislého“ od cudzích zdrojov, na aktívneho občana starajúceho sa vopred o svoje finančné zabezpečenie v starobe. Zvýšená motivácia k sporeniu, diferencovanému podľa individuálnych finančných možností,<sup>13</sup> a prenesenie váhy na súkromný pilier s kapitalizačným financovaním zvýši prostredníctvom výnosnosti penzijných fondov efektívnosť dôchodkového systému. Dôchodková reforma zameraná na vytváranie prostredia pre ekonomicky silné a konkurujúce si penzijné fondy môže prispieť k aktivizácii kapitálového trhu, k zvy-

šovaní povedomia občanov o investovaní a k podpore tvorby dlhodobějších úspor. Môže tým na Slovensku prispieť k stabilnému dlhodobu udržateľnému rastu produktivity práce a rastu HDP.<sup>14</sup> Zvýšená motivácia k sporeniu v obdobne transformovanom systéme financovania dôchodkov, v ktorom občan vie, koľko si nasporil na svoj dôchodok, významne podporí svojou prehľadnosťou zvyšovanie výšky dôchodkov, a to aj v pomere k čistej mzde.

Jednoznačné oddelenie verejného, povinného a priebežného, piliera od súkromného, dobrovoľného a kapitalizačného piliera zabezpečí v porovnaní s trojpilierovým systémom väčšiu prehľadnosť, a tým aj predpokladané nižšie náklady na jeho fungovanie. Výrazné znižovanie sadzieb na povinné verejné dôchodkové zabezpečenie zároveň zvýši disponibilné zdroje v ekonomike. Následne by to malo napomôcť zvyšovanie schopnosti ekonomických subjektov financovať nadmerné a narastajúce nároky na dôchodkové dávky. Celé zníženie sadzieb by sa mohlo týkať platieb zamestnávateľov, s konečným cieľom ponechať iba platby zamestnancov. Tým by sa dosiahla nielen prehľadnosť v platení, ale aj úspory z následného zníženia nákladov firiem.

Predpokladmi celkovej úspešnosti dôchodkovej reformy sú v podmienkach Slovenska – okrem relatívne rýchleho uskutočňovania uvedených zásad a odporúčaní – aj schopnosť ekonomiky neúverovo financovať transformáciu systému, schopnosť následne absorbovať aktivity penzijných fondov a vôľa reformovať celý systém sociálnej sféry a systém verejných financií. Využitie časti značných mimoriadnych prostriedkov z privatizácie v súčasnosti a v blízkej budúcnosti (najmä z predaja akcií Slovenského plynárenského priemyslu) na financovanie (naštartovania) dôchodkovej reformy je preto ekonomicky opodstatnenou a žiaducou požiadavkou. Miera úspešnosti dôchodkovej reformy s čo najnižšími (transformačnými) nákladmi však závisí aj od rýchlosti jej na-

štartovania. Akékoľvek časové odkladanie dôchodkovej reformy zvyšuje náklady jej cieľového riešenia. Dlhodobo rastúca produktivita práce a celková ekonomická výkonnosť následne podmieňujú získavanie zdrojov na dlhodobé financovanie dôchodkového systému. Osobitnou podmienkou absorbovania aktivít penzijných fondov je najmä rozvoj domáceho kapitálového trhu. Potenciálne pozitívna väzba medzi rozvojom penzijných fondov a kapitálovým trhom je však do značnej miery obojstranná. Miera presunutia váhy z verejného piliera na súkromný v systéme dôchodkového zabezpečenia bude zároveň ovplyvnená mierou systémovej reformy v ostatných súčiastiach sociálnej sféry a podstatnej reformy verejných financií.

## POZNÁMKY

1. Prezentované názory a stanoviská vyjadrujú osobné postoje autora a nemožno ich spájať s oficiálnymi názormi inštitúcií, v ktorej autor pracuje. Autori zároveň ďakujú za konštruktívne pripomienky a podnetné námety oponentovi kapitoly M. Szabovi.
2. Miera závislosti (dependency ratio) v dôchodkovom systéme zodpovedá pomeru počtu poberteľov dôchodkov k počtu prispievateľov na dôchodkové zabezpečenie. Miera závislosti sa v analýzach financovania sociálnej sféry využíva aj širšie ako pomer počtu všetkých ekonomicky neproduktívnych obyvateľov (dôchodcov aj detí) k počtu všetkých ekonomicky „produktívnych“ obyvateľov.
3. Osobitným príkladom prepojenia dôchodkového a nemocenského zabezpečenia bol presun časti peňazí z prebytku vo fonde nemocenského zabezpečenia do fondu dôchodkového zabezpečenia v roku 1999.
4. Sociálna sféra v chápaní vymedzenia metodiky Eurostatu (ESSPROSS, Eurostat) zahŕňa v podmienkach Slovenska okrem dôchodkového zabezpečenia aj nemocenské a zdravotné zabezpečenie, podporu v nezamestnanosti, štátnu sociálnu podporu a sociálnu pomoc.
5. Prezentované výsledky hospodárenia v systéme dôchodkového zabezpečenia zodpovedajú rozdielu príjmov z príspevkov na dôchodkové poistenie a výdavkov na systémové dávky dôchodkového zabezpečenia.
6. Implicitný dlh dôchodkového systému, prepočítaný ako jeho súčasná hodnota dlhu s časovým horizontom 60 rokov za predpokladu nezmenenia východiskovej situácie (*Koncepcia...*, 2000).
7. Za predpokladu vyrovnaného rozpočtového hospodárenia v nemocenskom zabezpečení v budúcnosti sa prognóza výsledkov hospodárenia v dôchodkovom zabezpečení prezentuje v grafe 3 totožne s prognózou MPSVaR SR o hospodárení SP (*Koncepcia...*, 2000).
8. V dôsledku pretrvávania dosahov mäkkého finančného obmedzenia z obdobia rokov 1995 – 1998 v nadväznosti na prijatie niektorých zákonov, napríklad zákona o revitalizácii a zákona o strategických podnikoch.
9. Nedostatočný rast produktivity práce je evidentný v reálnom vyjadrení, keďže reálne prírastky produktivity práce sa znížili napríklad z 6,0 % v roku 1997 na 2,8 % v roku 2000.
10. NR SR schválila na rok 1994 platby zo štátneho rozpočtu do Sociálnej poisťovne za ekonomicky neaktívnych obyvateľov vo výške 26,5 % z 90 % vymeriavacieho základu minimálnej mzdy (2 450 Sk), avšak v roku 1999 schválila NR SR platbu iba 27,5 % z 15 % vymeriavacieho základu vo výške 2 700 Sk. Na rok 2001 už NR SR schválila platby zo štátneho rozpočtu za ekonomicky neaktívnych obyvateľov vo výške 28 % zo 100 % vymeriavacieho základu v hodnote 2 400 Sk.
11. Možnosť zavedenia dvojpilierového dôchodkového systému sa predkladá ako metodicky „čistá“ a transparentná alternatíva vládneho návrhu trojpilierového systému. V porovnaní s „módnym“ trendom trojpilierových systémov sú v literatúre, no v praxi analogické návrhy skôr výnimkou než pravidlom. Napriek tomu existujú v ekonomickej literatúre argumentáciami podložené návrhy na dvojpilierový systém s minimálnym verejným a povinným pilierom a hlavným súkromným a dobrovoľným pilierom (napríklad Šaroch, 1999 a Bulír, 1998). Autori pripúšťajú možnosť alternatívneho zavedenia jednoduchšieho a prehľadnejšieho jednopilierového systému. Takýto systém funguje napríklad v Chile. Minimálna pravdepodobnosť jeho politického presadenia a zároveň stotožnenia sa s ním u obyvate-

- lov predstavujú v podmienkach SR podstatné limity jeho zavedenia v priebehu niekoľkých rokov. Jednopilierový prehľadný a jednoduchý systém financovania dôchodkov sa však môže stať v dlhodobjšom horizonte konečným cieľom, pričom dvojpilierový systém, resp. trojpilierový s dominantnými súkromnými piliermi by bol chápaný ako medzicieľ.
12. Výška životného minima dokonca v čase spracovania tejto kapitoly krátkodobo prevyšovala výšku čistej minimálnej mzdy. Pomer životného minima plnoletej fyzickej osoby k čistej minimálnej mzde bezdetného jednotlivca zodpovedal po valorizácii životného minima od 1. júla 2001 až 100,9 a pred valorizáciou životného minima 92,9 %. Takto nastavené parametre životného minima, ako aj napríklad výšky podpory v nezamestnanosti sú praktickým prejavom teoreticky charakterizovaných sociálnych pascí (Balcerowicz, 2000). Vládou prijaté zvýšenie minimálnej mzdy s účinnosťou od 1. októbra 2001 prispelo k zníženiu pomeru životného minima k minimálnej mzde na 91,2 %, čo by mohlo čiastočne (aj keď nie dostatočne) zmierniť uvedené deformácie.
  13. Významným faktorom diferencovanosti sporenia na starobný dôchodok je okrem finančných možností aj miera uvedomovania si dôležitosti svojho zabezpečenia v starobe, podmienená viacerými faktormi vrátane miery vzdelania, skúsenosťami z „okolia“ a pod.
  14. Pozitívny vplyv dôchodkových reforiem na kapitálové trhy, produktivitu práce a ekonomický rast naznačujú výsledky viacerých zahraničných štúdií. Napríklad výsledky mezigeneračného modelu v ČR potvrdzujú, že prechod na kapitalizačný systém financovania dôchodkov by v podmienkach Česka potenciálne zvýšil reálny ekonomický rast o 0,5 % ročne (Schneider, 1998). Prepočty výsledkov analýzy reformy uskutočnenej v Chile vypovedajú o výraznejšom pozitívnom dosahu dôchodkovej reformy na kapitálový trh, produktivitu práce a ekonomický rast (Kreidl, 1997, prevzaté z Holzman, 1996).
  2. Bulir, A.: *Budoucnost českého penzijního systému v České republice*. Finance a úvěr, č. 48, 1998.
  3. Cangiano, M. – Cottarelli, P. – Cubeddu, L.: *Pension Developments and Reforms in Transition Economies*. IMF Working Paper. Washington, IMF 1998.
  4. Eurostat: *ESSPROSS*.
  5. Friedman, M. – Friedmanová, R.: *Svoboda volby*. Praha, H & H 1992.
  6. *Funkčný dôchodkový systém ako súčasť vstupu do európskych štruktúr*. Zborník z medzinárodného seminára. Bratislava, NR SR 2001.
  7. Gonda, P.: *Problémy súčasného dôchodkového systému – kto zaplatí dôchodky?* Domino fórum, č. 3, 2001a.
  8. Gonda, P.: *Systémové deformácie vo financovaní sociálnej sféry na Slovensku sa neriešia*. Konzervatívne pohľady, jar – leto, 2001b.
  9. Holzman, R.: *Pension reform, Financial Market Development, and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile*. IMF Working Paper. Washington, IMF 1996
  10. Jakoby, M. – Gonda, P.: *Current Pension system in the Slovak Republic*. Sofia, Private Pension Conference 23. – 26. April 2001.
  11. *Koncepcia reformy sociálneho poistenia v SR*. Bratislava, MPSVR SR 2000.
  12. Kreidl, V.: *Penzijní reforma v ČR*. Finance a úvěr, č. 48, 1998.
  13. Kreidl, V.: *Reforma penzijního systému*. Politická ekonomie, č. 6, 1997.
  14. Myslíková, I. – Olexa, M.: *Zvyšovanie veku odchodu do dôchodku v rámci reformy sociálneho poistenia*. Bratislava, Infostat 2001.
  15. Papeš, Z.: *K možnosťou zabezpečení ve stáří*. Finance a úvěr, č. 48, 1998.
  16. Sadka, E. – Tanzi, V.: *Increasing Dependency Ratios, Pensions, and Tax Smoothing*. IMF Working Paper. Bratislava, IMF 1998.
  17. Schneider, O.: *Dynamický model důchodové reformy v ČR*. Finance a úvěr, č. 48, 1998.
  18. Šaroch, S.: *Odpisová politika – faktor ovlivňující ekonomický růst, inflaci a strukturu ekonomiky*. Politická ekonomie, č. 2, 1999.
  19. *Štatistická správa o vývoji ekonomiky v roku 2000*. Bratislava, ŠÚ SR 2001.
  20. *Úmrtnostné tabuľky za SR*. Bratislava, ŠÚ SR 2001.
  21. Wilson, D. M.: *Who Pays the Payroll Tax?* Washington, The Heritage Foundation 2000.

## LITERATÚRA

1. Balcerowicz, L.: *Sloboda a rozvoj*. Bratislava, Kalligram 2000.