

**SLOVENSKÁ DÔCHODKOVÁ REFORMA V KONTEXTE
EKONOMICKEJ GLOBALIZÁCIE**

Ivan Lesay

Združenie sociálnej sebaobrany, Priatelia Zeme-CEPA

Trnava, apríl 2005

Abstrakt

Hlavnou témou analýzy je reforma systému dôchodkového zabezpečenia v Slovenskej republike. Pre spracovanie je kľúčový kontext, v ktorom sa odohráva – kontext ekonomickej globalizácie. Práca je rozdelená na päť kapitol. Obsahuje 5 tabuliek, 3 grafy a 1 textový rámček. V kapitole 2 autor stručne mapuje základné rysy dôchodkového systému pred reformou a po nej. Opisuje legislatívne a inštitucionálne základy oboch systémov, ich jednotlivé zložky a spôsob vyplácania dôchodkov. Jadro práce tvoria kapitoly 3, 4 a 5. V kapitole 3 sa autor zameriava na spísanie dôvodov reformy na Slovensku. Identifikuje dve hlavné skupiny – oficiálne a skutočné dôvody. Pri prvej skupine sa snaží o interpretáciu a spochybnenie všeobecne prezentovaných dôvodov, najmä neudržateľnosti doterajšieho spôsobu financovania dôchodkov. V nasledujúcej časti autor uvádza a analyzuje relevantné dôvody uskutočnenia reformy. Osobitnú pozornosť venuje ideologicko-politickým príčinám, vplyvu medzinárodných finančných inštitúcií a snahe inštitucionálnych investorov o rozšírenie finančných trhov. Kapitola 4 patrí charakteristike rizík reformy a jej pravdepodobných sociálnych dopadov. Autor rozoberá predovšetkým riziko neistoty, ale venuje sa tiež otázke výnosnosti v zreformovanom systéme a nedostatočnej informovanosti občanov o podstate reformy. V kapitole 5 sa autor pokúša o definovanie kritérií verejného záujmu v oblasti dôchodkového systému a tiež vyhodnocuje priebežný a kapitalizačný systém v zrkadle týchto kritérií. Záverečná kapitola obsahuje stručný náčrt opatrení, ktoré môžu pomôcť predísť ohrozeniam dôchodkového systému.

Kľúčové slová: Dôchodková reforma. Sociálne zabezpečenie. Sociálna poisťovňa. Priebežný systém. Kapitalizačný systém. Piliere dôchodkového systému. Dôchodkové správcovské spoločnosti. Neudržateľnosť. Demografická kríza. Platenie odvodov. Neoliberalizmus. Zásluhovosť. Liberálny typ sociálneho štátu. Medzinárodné finančné inštitúcie. Svetová banka. Inštitucionálni investori. Výkyvy na kapitálových trhoch. Dôchodcovská chudoba. Výnos z investícií. Administratívne poplatky. Celkový ekonomický výstup. Prerozdelenie.

Chcel by som sa poďakovať prof. Ing. Otovi Sobekovi, CSc. a Michalovi Polákovi, MSc. za ich cenné rady a pripomienky, ktoré mi pomohli pri realizácii tejto práce a umožnili mi lepšiu orientáciu v problematike. Zodpovednosť za prípadné nedostatky či chyby však nesiem sám.

V Trnave dňa 25.4.2005

Obsah

1 Úvod	7
2 Systém dôchodkového zabezpečenia pred reformou a po nej	10
2.1 Systém dôchodkového zabezpečenia pred reformou	10
2.1.1 Legislatívne základy	10
2.1.2 Inštitucionálne základy	11
2.1.3 Formy dôchodkového systému pred reformou	11
2.1.3.1 Priebežný systém dôchodkového zabezpečenia	11
2.1.3.2 Dobrovoľné doplnkové dôchodkové poistenie	14
2.2 Systém dôchodkového zabezpečenia po reforme	15
2.2.1 Legislatívne základy	15
2.2.2 Systém troch pilierov	15
2.2.2.1 I. pilier	15
2.2.2.2 II. pilier	16
2.2.3 Inštitucionálne základy	18
2.2.3.1 Štátne inštitúcie	18
2.2.3.2 Dôchodkové správcovské spoločnosti	18
2.2.4 Výška odvodov v zreformovanom systéme	19
2.3. Zhrnutie	20
3 Dôvody reformy systému dôchodkového zabezpečenia	22
3.1 Oficiálne dôvody	22
3.1.1 Neudržateľnosť doterajšieho systému financovania dôchodkov	22
3.1.1.1 Demografický vývoj obyvateľstva	26
3.1.1.2 Rast nezamestnanosti	31
3.1.1.3 Vyhýbanie sa plateniu odvodov	33
3.2 Skutočné dôvody	35
3.2.1 Ideologicko-politické dôvody	35
3.2.1.1 Zásluhovosť	35
3.2.1.2 Spravodlivosť	37
3.2.1.3 Sloboda výberu	38
3.2.1.4 Vyhýbanie sa zodpovednosti štátu za dôchodky	39
3.2.1.5 Slovenská cesta smerom k liberálnemu typu sociálneho štátu	40
3.2.2 Vplyv medzinárodných finančných inštitúcií	41

3.2.2.1 Svetová banka	42
3.2.2.2 Medzinárodný menový fond	48
3.2.3 Snaha o rozšírenie finančných trhov	50
3.3 Zhrnutie	53
4 Riziká reformy a jej sociálne dopady	55
4.1 Diverzifikácia rizika alebo jeho nárast?	55
4.2 Neistota	56
4.2.1 Riziko výkyvov na kapitálových trhoch	56
4.2.2 Riziko zlého manažmentu	57
4.2.3 Riziko neúplnej záruky štátu	58
4.2.4 Riziko dôchodcovej chudoby	59
4.3 Otázny výnos	61
4.4 Nedostatočná informovanosť a riziko nesprávneho výberu	67
4.5 Zhrnutie	69
5 Alternatívny dôchodkový systém	70
5.1 Kritériá verejného záujmu	70
5.2 Základné rysy alternatívneho dôchodkového systému	78
5.3 Zhrnutie	79
6 Opatrenia na zlepšenie stavu dôchodkového systému	80
6.1 Zvyšovanie celkového ekonomického výstupu	81
6.2 Prerozdeľovanie výsledkov ekonomického výstupu	82
6.3 Lepšie vymáhanie platenia odvodov	86
6.4 Politika počtu detí	86
6.5 Zhrnutie	88
7 Záver	89

Zoznam ilustrácií a tabuliek

Tabuľka č. 1: Porovnanie odvodov pred a po reforme	20
Tabuľka č. 2: Znižovanie platieb štátu za tzv. svojich poistencov na dôchodkové zabezpečenie	25
Tabuľka č. 3: Celosvetové starnutie populácie	31
Tabuľka č. 4: Vyhodnotenie aplikácie kritérií verejného záujmu v priebežnom a kapitalizačnom systéme	78
Tabuľka č. 5: Index ekonomického zaťaženia	88
Graf č. 1: Deficit ZFDZ a jeho krytie	25
Graf č. 2: Vývoj miery náhrady	26
Graf č. 3: Vývoj počtu platiteľov odvodov, poberateľov dôchodkov a miery nezamestnanosti	33
Rámček č. 1: Riziká a sociálne dopady dôchodkovej reformy v Čile	68

Zoznam skratiek a symbolov

ADH – aktuálna dôchodková hodnota

AFP – Administradoras de Fondos de Pensiones

CAS – Country Assistance Strategy

CEPA – Center for Environmental Public Advocacy

CFC – chlorofluorocarbon

CPI – consumer price index

DB – defined benefit

DC – defined contribution

DSS – dôchodková správcovská spoločnosť

GBP – Great Britain Pound

HDP – hrubý domáci produkt

I.L. – Ivan Lesay (autor)

MMF – Medzinárodný menový fond

MPSVR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny

NBS – Národná banka Slovenska

OACT – Social Security Administration's Office of the Actuary

OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development

PAYG – pay-as-you-go

PID – Project Information Document

POMB – priemerný osobný mzdový bod

PZI – priame zahraničné investície

SAV – Slovenská akadémia vied

SB – Svetová banka

Sk – Slovenská koruna

SMP – Staff Monitored Program

SP – Sociálna poisťovňa

SPP – Slovenský plynárenský priemysel

TASR – Tlačová agentúra Slovenskej republiky

ÚFT – Úrad pre finančný trh

ÚPSVR – Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny

VDC – Výskumné demografické centrum

ZFDZ SP – základný fond dôchodkového zabezpečenia Sociálnej poisťovne

1 Úvod

Pojem dôchodková reforma bol vyhlásený za najpoužívanejšie slovné spojenie roka 2004.¹ Naozaj sa tomu nemožno čudovať. Veľkú rolu isto zohrala mediálna kampaň vlády SR a súkromných dôchodkových správcovských spoločností.² To však nič nemení na skutočnosti, že frekvencovanosť používania pojmu dôchodková reforma bola daná tiež tým, že zmena dôchodkového systému je pravdepodobne najväčšou systémovou zmenou od roku 1989. Dovolíme si tvrdiť, že systém dôchodkového zabezpečenia je najkľúčovejším sociálnym programom štátu. Jeho výnimočnosť spočíva vo vysokom objeme nakumulovaných financií, v dĺžke jeho pôsobenia, v šírke jeho záberu – týka sa drvivej väčšiny občanov, v jeho komplexnosti a pod. Slovenské poňatie reformy tohto systému je najradikálnejším v Európe.³

Všetky tieto „naj“ slovenskej dôchodkovej reformy sú prvým, takpovediac domácim dôvodom, prečo sme sa rozhodli vybrať práve túto tému. Druhým, nemenej dôležitým dôvodom voľby problematiky, je medzinárodný kontext. Dôchodková reforma totiž nie je originálnym výmyslom slovenských autorov, je konceptom dovezeným zo zahraničia. Pred pár rokmi na Slovensku o dôchodkovej reforme okrem úzkeho kruhu odborníkov nikto ani nechyroval. Táto úzka skupina „zasvätených“ mohla reformu poznať najskôr od roku 1981, kedy sa ako prvý menil dôchodkový systém v Čile, ale diskusia o dôchodkovej reforme je obzvlášť živá najmä v poslednom desaťročí, odkedy sa jej začala venovať Svetová banka. Jej trojpilierový model v tomto období prevzalo niekoľko desiatok krajín, prevažne z Latinskej Ameriky a postkomunistického bloku. Aj v oblasti dôchodkových systémov je Svetová banka jedným z hlavných činiteľov ekonomickej globalizácie. Bolo by preto veľkým nedostatkom nebrať do úvahy tento kontext dôchodkovej reformy. Ekonomická globalizácia je väčšinou ľuďmi na Slovensku aj vďaka jej mediálnej vulgarizácii vnímaná prinajlepšom v súvislosti s rozbitými výkladmi predajní McDonald's, v horšom prípade o nej ľudia ani netušia. A to napriek

¹ Vyplýva to z prieskumu verejnej mienky, ktorý metódou rozhovorov na vzorke 1 056 respondentov na prelome rokov 2004 a 2005 uskutočnila spoločnosť TNS SK s podporou agentúry Neopublic Porter Novelli. Dôchodkovú reformu považuje za najtypickejšie slovo alebo slovné spojenie charakterizujúce uplynulý rok každý tretí občan Slovenska (35% respondentov). Toto slovné spojenie dokonca prekonallo spojenie „vstup Slovenska do EÚ“ (za to sa vyslovilo iba 28,6% respondentov). (<http://www.europskaunia.sk/tlac.phtml?ID=1195513&MESTO=eu>)

² Denník SME priniesol 2.11.2004 informáciu, že reklamná kampaň ôsmich DSS je najväčšou reklamnou kampaňou v dejinách Slovenska.

³ Do súkromného piliera smeruje spomedzi európskych krajín najvyššie percento odvodov na dôchodkové poistenie práve na Slovensku.

tomu, že už aj na Slovensku mohutne prenikla do ich každodenného života práve napríklad vo forme neoliberálnych reforiem školstva, zdravotníctva, daňového a dôchodkového systému, zákonníka práce a pod. Druhým hlavným motívom písania tejto práce je teda snaha poukázať na úzku súvislosť medzi ekonomickou globalizáciou a uskutočnením dôchodkovej reformy na Slovensku.

Cieľom tejto práce je, v stručnosti povedané, spochybníť oficiálne uvádzané argumenty o potrebe reformovať dôchodkový systém navrhnutým spôsobom, identifikovať skutočné dôvody reformy a predostrieť alternatívu. *Naša hypotéza znie nasledovne: Reforma systému dôchodkového zabezpečenia v Slovenskej republike nebola motivovaná neudržateľnosťou doterajšieho spôsobu financovania dôchodkového systému, pretože schválené reformné opatrenia z celospoločenského hľadiska uvádzané problémy neriešia. Oficiálne uvádzaná argumentácia o potrebe reformovať dôchodkový systém má za cieľ odvieť pozornosť od skutočných dôvodov reformy, a legitimizovať ju tak v očiach verejnosti. Skutočné dôvody sú najmä tieto: Snaha inštitucionálnych investorov o rozšírenie finančných trhov prílevom doteraz verejných financií; tlak medzinárodných finančných inštitúcií, obzvlášť Svetovej banky; snaha politikov presadiť neoliberálne chápanie zásluhovosti v dôchodkovom systéme; a snaha štátu presunúť riziko nepriaznivého vývoja zo seba na jednotlivca.* Metódou overenia hypotézy je najmä štúdium odbornej literatúry k danej problematike, ďalej primárny rešerš dokumentov relevantných domácich i zahraničných inštitúcií s ambíciou podporiť našu argumentáciu a napokon priama komunikácia s odborníkmi na dôchodkový systém a dôchodkovú reformu.

Chceli by sme upozorniť na skutočnosť, že najzákladnejšia zložka dôchodkovej reformy – tzv. II. pilier – začala fungovať v čase písania práce. Istým handicapom našej snahy analyzovať dôchodkovú reformu je práve skutočnosť, že nám chýba časový odstup, že píšeme doslova súbežne s procesom zavádzania reformy do praxe. Z toho istého dôvodu je v práci použité minimum slovenskej literatúry a minimum tlačenej literatúry všeobecne – jednoducho zatiaľ takéto zdroje nie sú k dispozícii. Kľúčovými sú pre nás články z novín a publikácie zverejnené na internete – príspevky do odborných časopisov, zborníky z konferencií, štúdie prístupné na tematických stránkach a pod. Pokúsime sa však, aby sa tento handicap na kvalite práce prejavil čo najmenej.

Poznámka k pojmosloviu

V práci budeme používať viaceré pojmy, ktoré považujeme za nevhodné alebo nepresné, ktoré sa však dlhodobým používaním v diskusiách o dôchodkovej reforme natoľko udomácnili, že by používanie ich presnejších obdôb spôsobilo zmätok. Hneď prvým a najproblematickejším výrazom je dôchodková reforma. Pojem reforma má v zásade pozitívne konotácie (aj keď na Slovensku čoraz menej) a má predstavovať akúsi nevyhnutnú, čiastkovú a v konečnom dôsledku priaznivú zmenu v rámci systému. Slovenská dôchodková „reforma“ nespĺňa ani jednu z týchto charakteristík. Nie je nevyhnutná, je radikálna a prináša mnohé riziká a negatíva. Ona systém neobmieňa, ona ho čiastočne ruší, preto by bolo na mieste hovoriť skôr o demontáži dôchodkového systému. Vzhľadom na to, že časť systému dôchodkového zabezpečenia nahrádza systém povinného sporenia na osobné účty spravované súkromnými spoločnosťami, bolo by presnejšie hovoriť o privatizácii dôchodkového zabezpečenia.⁴

Ďalším problémovým výrazom je pilier dôchodkového systému. Piliere majú význam, keď sú *všetky* na svojom mieste a keď majú zhruba rovnakú veľkosť. Zložky zreformovaného systému týmto podmienkam nezodpovedajú, preto by sa vhodnejšie mali nazývať vrstvami resp. úrovňami (vodorovnej orientácie; angl. *tier* namiesto *pillar*). (Barr 2000:40)

Naša posledná výhrada smeruje k pojmu kapitalizačný systém resp. pilier. Hoci sa aj v anglickej odbornej literatúre stretneme s pojmom *capitalisation pillar*, častejšie natrafíme na presnejší výraz *prefunded system*. Najvhodnejším slovenským prekladom tohto pojmu sa nám javí byť predfinancovaný systém.

Keď teda budeme v práci spomínať pojem dôchodková reforma, budeme pod ním vždy rozumieť reformu v úvodzovkách, presnejšie privatizáciu dôchodkového zabezpečenia resp. demontáž dôchodkového systému. Pod tzv. pilierom budeme rozumieť vrstvu a kapitalizačným systémom budeme označovať systém predfinancovaný.

⁴ V USA dôchodkovú „reformu“ bežne nazývajú celkom poctivo a presne „Social Security Privatization“.

2 Systém dôchodkového zabezpečenia pred reformou a po nej

Reformu systému dôchodkového zabezpečenia nemožno považovať za jednorazovú udalosť, je skôr dlhodobejším procesom. Nedá sa určiť presný deň, kedy bol doterajší systém nahradený novým. To ani nie je našou úlohou. Cieľom tejto kapitoly je stručne popísať fungovanie bývalého a zreformovaného systému, pričom na prechodné obdobie prijímania kľúčových zákonov, ich vstupu do platnosti a súbežného fungovania oboch systémov sa sústreďovať nebudeme.

2.1 Systém dôchodkového zabezpečenia pred reformou

Pred rokom 1989 bol dôchodkový systém pochopiteľne odrazom vtedajšieho politického systému. V socialistickom štátnom zriadení boli dôchodky vyplácané *de facto* z vybratých daní, príbežným spôsobom. Výška príjmu sa na výške dôchodku odzrkadľovala minimálne, dôchodky boli aj v porovnaní s príjmami počas pracovného života (rozdiely medzi príjmami boli menšie ako je bežné dnes) pomerne rovnostárske, uplatňoval sa v nich princíp prerozdeľovania a solidarity. Dôchodkový systém do reformy bol do značnej miery dedičom socialistického dôchodkového systému.⁵

2.1.1 Legislatívne základy

Legislatívnym základom fungovania priebežného systému na Slovensku pred reformou bol zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov. Platenie príspevkov na dôchodkové zabezpečenie upravoval zákon č. 274/1994 Z.z. o Sociálnej poisťovni v znení neskorších predpisov. Ďalším dôležitým legislatívnym dokumentom je zákon č. 123/1996 Z.z. o doplnkovom dôchodkovom poistení zamestnancov, ktorý v rámci priebežného systému vytvoril to, čo sa neskôr v koncepcii reformy nazvalo III. pilierom.

⁵ O politicko-ideologických základoch dôchodkovej reformy a teda aj zreformovaného systému bude reč v kapitole o dôvodoch reformy.

2.1.2 Inštitucionálne základy

Inštitucionálne bol systém pred reformou zastrešený Sociálnou poisťovňou, ktorá začala svoju činnosť ako verejnoprávna inštitúcia v roku 1995. Jej vzniku predchádzali od roku 1989 dve zásadné zmeny v oblasti sociálneho zabezpečenia. Prvou bolo zlúčenie výkonu dôchodkového zabezpečenia a nemocenského poistenia od 1. januára 1991 do jednej štátnej inštitúcie. Slovenská správa nemocenského poistenia, odbory sociálnych vecí národných výborov a Úrad dôchodkového zabezpečenia sa zlúčili do Slovenskej správy sociálneho zabezpečenia, ktorá pôsobila do konca roku 1992. V roku 1993 došlo v rámci transformácie sociálnej sféry ku zmene inštitucionálneho usporiadania a vytvoreniu verejnoprávnej inštitúcie – Národnej poisťovne. Táto zmena znamenala zlúčenie výkonu zdravotného poistenia, nemocenského poistenia a dôchodkového zabezpečenia v jednej inštitúcii, tvorenej tromi samostatnými fondmi.⁶ Podľa dôvodovej správy zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení uskutočnenie komplexnej daňovej reformy z 1. januára 1993 nezabezpečilo daňové príjmy na financovanie dávok nemocenského poistenia a dôchodkového zabezpečenia, a preto bolo potrebné zabezpečiť náhradné mimodaňové zdroje na ich financovanie. Týmito zdrojmi sa stali príspevky – poistné platené zákonom určenými subjektmi, ich správu mala v kompetencii už spomenutá Národná poisťovňa.

Financovanie tejto inštitúcie bolo odčlenené od štátneho rozpočtu, jej tri fondy čerpali peniaze z poistného a čiastočne z príspevkov štátu. Spojenie zdravotného poistenia s fondmi sociálneho zabezpečenia bolo časom hodnotené ako nefunkčné vzhľadom na ich principiálnu odlišnosť, ktorá vyvolávala problémy v efektívnom organizačnom usporiadaní Národnej poisťovne. To bol dôvod ich rozdelenia a zriadenia pluralitného systému zdravotných poisťovní a Sociálnej poisťovne.⁷

2.1.3 Formy dôchodkového systému pred reformou

2.1.3.1 Priebežný systém dôchodkového zabezpečenia

Na Slovensku existovali pred reformou dve inštitucionalizované formy poskytovania dávok dôchodkového zabezpečenia. Dominantné postavenie predstavoval povinný

⁶ <http://www.socpoist.sk/index/podstranka.php3?id=180&lang=sk>

⁷ <http://www.socpoist.sk/index/podstranka.php3?id=180&lang=sk>

verejný systém dôchodkového zabezpečenia, ktorý bol dávkovo definovaný (*defined benefit – DB*, určený výnos; výška dávky dôchodkového zabezpečenia bola vopred definovaná zákonom). Financovaný bol priebežne, medzigeneračným prerozdeľovaním (*pay-as-you-go, PAYG*), to znamená, že ekonomicky aktívni ľudia, zamestnávateľia a štát prispievali do základného fondu dôchodkového zabezpečenia Sociálnej poisťovne, z ktorého sa hneď potom delili odvedené peniaze na dôchodky. Tento systém je v koncepcii reformy nazývaný I. pilierom.

Príjmy a výdavky priebežného systému dôchodkového zabezpečenia

Príjmami priebežného systému boli odvody zamestnancov a zamestnávateľov, odvody z príjmov samostatne zárobkovo činných osôb a spolupracujúcich osôb, spoločníkov s. r. o., platby štátu a Národného úradu práce za tzv. náhradné doby, ktoré sú uhrádzané v rámci bežných rozpočtových výdavkov, resp. z príjmov Národného úradu práce a transfery zo základného fondu nemocenského poistenia a rezervného fondu Sociálnej poisťovne.⁸

Výšku povinných odvodov do Sociálnej poisťovne upravoval § 15 zákona č. 274/1994 Z.z. o Sociálnej poisťovni. Príliš sa nemenila, z pôvodných 26,5% na začiatku roka 1995 stúpili na 28% z vymeriavacieho základu z hrubej mzdy na konci roka 2003.⁹ Toto poistenie zahŕňalo okrem starobného dôchodku aj pozostalostný a invalidný dôchodok.

Koncepcia reformy dôchodkového zabezpečenia v Slovenskej republike uvádza, že v rámci tohto systému boli vyplácané viaceré druhy dôchodkových dávok viac než 1,4 miliónu dôchodcov. Jednalo sa o starobný dôchodok, pomerný starobný dôchodok, invalidný dôchodok, čiastočný invalidný dôchodok, dôchodok za výsluhu rokov, dôchodok manželky, sirotský dôchodok, vdovský dôchodok, vdovecký dôchodok, sociálny dôchodok, ako aj zvýšenie dôchodku pre bezvládnosť, úprava dôchodkov, ktoré sú jediným zdrojom príjmu a zvýšenie dôchodkov z titulu účasti na odboji a rehabilitácie. Podľa dôvodovej správy zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení boli v systéme dôchodkového zabezpečenia systémové dávky hradené z platieb

⁸ Transfery z nemocenského a rezervného fondu začali do dôchodkového fondu plynúť potom, čo začal vykazovať deficit. Sú známe pod pojmom „krížové dotácie“.

⁹ Vymeriavací základ mal stanovené svoje maximum. V roku 1993 to bolo 17 600 Sk, v rokoch 1994-1996 sa zvýšilo na 19 600 Sk, v roku 1997 bolo 21 600 Sk, v rokoch 1998-1999 sa opäť zvyšovalo – na 24 000 Sk a od roku 2000 do roku 2003 bolo 32 000 Sk.

poistného a nesystémové dávky dôchodkového zabezpečenia boli hradené z prostriedkov štátneho rozpočtu, pričom išlo o dôchodok manželky, sociálny dôchodok, zvýšenie dôchodkov z titulu účasti na odboji a rehabilitácie, zvýšenie dôchodku pre bezvládnosť. Štát hradil z prostriedkov štátneho rozpočtu aj zvýšenie dôchodkov z titulu jediného zdroja príjmu.

Nárok na dôchodok z priebežného systému a jeho výška

Podľa § 21 zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení vznikol v systéme dôchodkového zabezpečenia pred reformou nárok na odchod do dôchodku mužom po dovŕšení 60. roku života (s výnimkami). Ženy odchádzali do dôchodku v priemere v 55 rokoch, v závislosti od počtu vychovaných detí. Rozpätie bolo 53 (päť alebo viac detí) až 57 (bezdetná) rokov.

Pri výpočte dôchodku podľa § 12 zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení sa do úvahy brala dĺžka trvania zamestnania a priemerný zárobok vypočítaný v piatich zárobkovo najlepších kalendárnych rokoch v období posledných desiatich rokov pred odchodom do dôchodku. Výška dôchodku sa počítala z tzv. redukovaného vymeriavacieho základu. Ten sa určoval nasledovne: Ak vypočítaný priemerný zárobok prevyšoval sumu 2500 Sk, počítala sa suma 2500 Sk v plnej výške, zo sumy od 2 500 Sk do 6 000 Sk jedna tretina a zo sumy od 6 000 Sk do 10 000 Sk jedna desatina. Na sumu nad 10 000 Sk sa neprihliadalo. Podľa počtu odpracovaných rokov a zaradenia do pracovnej kategórie sa určilo, na koľko percent z redukovaného vymeriavacieho základu¹⁰ má občan nárok. Bežný občan mohol dostať najviac 67% z redukovaného vymeriavacieho základu, a to v prípade, že pracoval od 18 do 60 rokov, čiže do veku odchodu do dôchodku. Na viac ako 67% mali nárok iba tí, čo pracovali aj po dovŕšení zákonom stanoveného veku odchodu do dôchodku alebo ľudia zaradení do I. a II. pracovnej kategórie (rôzne rizikové povolania).

Model výpočtu dôchodku bol statický a nezohľadňoval rast miezd a cien. Ten bol od roku 1988, kedy bol zákon o sociálnom zabezpečení prijatý, značne dynamický. Aby výška dôchodkov reagovala na rast životných nákladov, prijímali sa každý rok zákony

¹⁰ Ten bol maximálne 4 067 Sk. Osoba, zarábajúca počas svojich najlepších piatich rokov v priemere 10 000 Sk a viac, by mala základ $2\,500 + 1\,167 + 400$, čiže 4 067 Sk.

o zvyšovaní a úprave dôchodkov.¹¹ Dôchodky sa zvyšovali o pevnú sumu i o percentá – pevné sumy zvýšenia dôchodkov sa určovali s prihliadnutím na rast životných nákladov a percentá zvýšenia dôchodkov s prihliadnutím na rast priemernej mzdy. Zvyšovanie sa týkalo roka, kedy bol zákon prijatý (zväčša o sumu do 10% alebo o pevnú sumu niekoľko sto korún) a úprava platila vždy až od nasledujúceho roka po prijatí zákona (väčšinou o niekoľko desiatok percent a o niekoľko sto korún). Tieto zákony tiež určovali najvyššiu výmeru starobného dôchodku, teda maximálny možný dôchodok.

Dôchodky sa mali valorizovať, keď index životných nákladov, meraný Štatistickým úradom SR v mesačných prieskumoch rozpočtu domácností, vzrástol o viac než 10%, alebo keď priemerná mzda v hospodárstve vzrástla o viac než 5%. Legislatíva však bližšie nešpecifikovala, o koľko percent alebo kedy sa majú dôchodky valorizovať. (Golias 2004a:6)

2.1.3.2 Dobrovoľné doplnkové dôchodkové poistenie

Popri priebežnom systéme dôchodkového zabezpečenia fungoval na Slovensku pred reformou ešte systém dobrovoľného doplnkového dôchodkového poistenia. Jeho fungovanie bolo upravené zákonom č. 123/1996 Z. z. o doplnkovom dôchodkovom poistení zamestnancov. Spočíval v možnosti občana dobrovoľne platiť ľubovoľnú sumu na svoj účet v doplnkovej dôchodkovej poisťovni, pričom prispieť mu mohol tiež zamestnávateľ. Úlohou poisťovne bolo príspevky zhodnotiť a vyplácať poistencovi doplnkový dôchodok. Podľa koncepcie reformy dôchodkového zabezpečenia v Slovenskej republike tento systém kumuloval aktíva na úrovni 0,6% HDP. Výdavky priebežného systému pred reformou dosahovali 8 % HDP, systém doplnkového dôchodkového poistenia teda možno považovať za marginálny. Okrem týchto dvoch inštitucionalizovaných foriem poskytovania dôchodkového zabezpečenia bolo možné v širšom zmysle na Slovensku do dôchodkového systému zahrnúť aj rôzne dobrovoľné formy dôchodkového zabezpečenia, ako napr. životné poistenie, kolektívne investovanie, sporenie v bankách alebo iných finančných inštitúciách, alebo aj držbu iných aktív.

¹¹ V niektorých rokoch boli prijaté aj dva takéto zákony. Celkom ich bolo v období medzi rokmi 1991 a 2003 prijatých osemnásť.

2.2 Systém dôchodkového zabezpečenia po reforme¹²

2.2.1 Legislatívne základy

Priebežný systém ostáva po reforme zachovaný, jeho veľkosť a podoba sa však podstatne menia. Zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení bol nahradený zákonom č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení, ktorý upravuje podobu fungovania priebežného systému po reforme. Priebežný systém tvorí tzv. I. pilier dôchodkového systému. Ďalším kľúčovým legislatívnym predpisom je zákon č. 43/2004 Z.z. o starobnom dôchodkovom sporení. Tento zákon do dôchodkového systému zavádza princíp povinného sporenia na osobné účty spravované súkromnými spoločnosťami, teda tzv. kapitalizačný, II. pilier. Zákon č. 123/1996 Z.z. o doplnkovom dôchodkovom poistení zamestnancov (III. pilier) ostáva aj po reforme v platnosti. Jeho novela vstúpi do platnosti súbežne so zákonom o starobnom dôchodkovom sporení, teda 1.1.2005. Doplnkové dôchodkové poisťovne sa zmenia na doplnkové dôchodkové spoločnosti.

2.2.2 Systém troch pilierov

Dôchodková reforma okrem dvoch už inštitucionalizovaných spôsobov vyplácania dôchodcovských dávok – priebežného a dobrovoľného – zavádza povinné kapitalizačné sporenie. Tieto tri zdroje dôchodkov nazýva piliermi.

2.2.2.1 I. pilier

Prvým pilierom teda naďalej ostáva verejný, povinný, priebežne financovaný a dávkovo definovaný systém sociálneho poistenia (už nie zabezpečenia). Nový zákon – č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení – prináša však do systému niekoľko zmien.

Nárok na dôchodok z I. piliera a jeho výška

Podľa § 65 sa zjednocuje a zároveň zvyšuje veková hranica odchodu do dôchodku u mužov a žien na 62 rokov. Muži začnú do dôchodku v tomto veku povinne odchádzať

¹² Pokiaľ nie je uvedené inak, informácie v tejto kapitole sú čerpané z informačných materiálov MPSVR SR alebo z citovaných zákonov.

v roku 2006, ženy v roku 2015. Osobám, ktoré by dosiahli dôchodkový vek podľa zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení medzi 1.januárom 2004 a 1.januárom 2006 resp. 2015, sa dôchodkový vek určí tak, že sa pripočítajú príslušné obdobia podľa zákona. Zmena veku odchodu do dôchodku sa tak udeje postupne, rozdelí sa na dlhšie časové obdobie.

Ďalšou podstatnou zmenou v priebežnom pilieri je zmena výpočtu výšky dôchodku. Po novom závisí výška dôchodku z I. piliera od počtu odpracovaných rokov, od osobnej mzdy počas celého pracovného života jednotlivca, od vývoja slovenského hospodárstva a od toho, či jednotlivec odíde do dôchodku pred alebo po dovŕšení dôchodkového veku.¹³

Táto možnosť predčasného alebo neskoršieho odchodu do dôchodku je rovnako novum. Za každých 30 dní pred dovŕšením zákonom stanoveného dôchodkového veku sa zníži dôchodok jednotlivca o 0,5%. O toto isté percento sa dôchodok zvýši za každých 30 dní odpracovaných po dovŕšení dôchodkového veku. Na to, aby mohol odísť do predčasného starobného dôchodku, musí občan spĺňať dve podmienky: Doba jeho prispievania do Sociálnej poisťovne musí byť prinajmenšom 10 rokov a jeho dôchodok aj po znížení z dôvodu predčasného starobného dôchodku musí predstavovať viac ako 1,2 násobok životného minima.

Dôchodky priznané podľa nového zákona sú automaticky valorizované, keďže aktuálna dôchodková hodnota ADH z rovnice na výpočet dôchodku sa každoročne indexuje podľa rastu priemernej nominálnej mzdy v hospodárstve. V minulosti priznané dôchodky sú v zreformovanom systéme každoročne automaticky valorizované tzv. švajčiarskou metódou – podľa váženého priemeru indexu spotrebiteľských cien CPI (teda podľa inflácie) a podľa rastu priemernej nominálnej mzdy v hospodárstve, pričom každý z týchto faktorov má rovnakú, 50-percentnú váhu. (Goliaš 2004a:9)

2.2.2.2 II. pilier

Úplne novým prvkom v dôchodkovom systéme na Slovensku je tzv. II. pilier. Vstúpiť doň je možné od 1.1.2005, teda odo dňa, kedy vstúpil do platnosti zákon č.

¹³ Vzorec na výpočet dôchodku z I. piliera je $POMB \times R \times ADH$, pričom POMB je priemerný osobný mzdový bod (osobný mzdový bod vyjadruje pomer mzdy jednotlivca k priemernej mzde v SR v danom roku; ak zarábala presne priemernú mzdu, jeho OMB je 1), R je obdobie prispievania do Sociálnej poisťovne, ADH je aktuálna dôchodková hodnota – je dôchodkovou hodnotou, ktorá platí v čase vzniku nároku na výplatu dôchodkovej dávky. Dôchodková hodnota sa mení každý rok v závislosti od vývoja miezd na Slovensku; v roku 2004 bola vo výške 183,58 Sk.

43/2004 Z.z. o starobnom dôchodkovom sporení. Tento pilier vzniká presmerovaním časti odvodov na osobný dôchodkový účet, ktorý vedie dôchodková správcovská spoločnosť (DSS). Táto súkromná spoločnosť sa snaží zverené peniaze zhodnotiť investovaním prostredníctvom vybraného dôchodkového fondu. Pri odchode do dôchodku si poistenec za nasporené peniaze kúpi v životnej poisťovni druhú časť dôchodku (prvú dostane z I. piliera).

Nárok na dôchodok z II. piliera a jeho výška

Do II. piliera sa nemôžu zapojiť súčasní dôchodcovia a ľudia, ktorým ostáva do penzie menej ako 10 rokov.¹⁴ Týmto ľuďom plynie dôchodok výlučne z I. piliera. Iba z I. piliera plynie dôchodok tiež tým, ktorí sa v období od 1.1.2005 do 30.6.2006 rozhodnú nezapojiť sa do II. piliera. Možnosť voľby zapojiť sa alebo nie platí pre tých, ktorí pred dňom 1.1.2005 platili odvody do Sociálnej poisťovne (prípadne za nich platil štát). Občania, ktorí sa v danom období rozhodnú pre vstup do II. piliera, budú dostávať dôchodok z dvoch zdrojov – ako z priebežného, tak z kapitalizačného piliera. Kombinovaný dôchodok budú dostávať tiež ľudia, ktorí pred 1.1.2005 neplatili odvody do Sociálnej poisťovne. Pre nich je vstup do II. piliera totiž povinný. Kto sa rozhodne vstúpiť do II. piliera alebo kto doň vstúpi povinne, nemôže už z neho vystúpiť. Výpočet výšky dôchodku tých, ktorí ostanú v I. pilieri je uvedený v predchádzajúcej kapitole.

Občania, ktorí sa zapoja do II. piliera, budú dostávať dôchodok z dvoch zdrojov. Dôchodok z I. piliera sa vypočíta rovnako ako v prípade ľudí, ktorý do II. piliera neprešli, ibaže sa vydeli dvomi (keďže druhá polovica odvodov nesmeruje do Sociálnej poisťovne, ale na osobný účet). Dôchodok z II. piliera bude závisieť od toho, koľko peňazí ostane na osobnom dôchodkovom účte v čase odchodu dôchodku. To zasa závisí od počtu odpracovaných rokov, od výšky mzdy, od veku odchodu do dôchodku, od výšky administratívnych nákladov na správu a vedenie účtu a na nákup anuity a od výnosov z investovania v dôchodkových fondoch. Posledne menovaný faktor je neznámou premennou, závisí od vývoja na finančných trhoch, preto výšku dôchodku z II. piliera nemožno vopred určiť. Inými slovami, dôchodok z II. piliera je už

¹⁴ Ľudia, ktorým ostáva do dosiahnutia zákonom stanoveného veku odchodu do dôchodku menej ako 10 rokov, sa *de facto* do II. piliera zapojiť môžu, ale nárok na dôchodok z tohto piliera im vznikne až po 10 rokoch sporenia v systéme, čo by v ich prípade znamenalo odísť do dôchodku neskôr, než stanovuje zákon. Ak túto podmienku nespĺnia, dostanú dôchodok len z I. piliera, ktorý bude za obdobie sporenia znížený o polovicu.

z definície príspevkovo definovaný (*defined contribution* – DC, určený príspevok), nie dávkovo definovaný.

2.2.3 Inštitucionálne základy

2.2.3.1 Štátne inštitúcie

Sociálna poisťovňa po reforme o časť svojich kompetencií prichádza, naďalej však ostáva v dôchodkovom systéme dôležitou inštitúciou. Zo zákona jej vyplýva povinnosť vyberať všetky odvody. Peniaze tých, ktorí sa do II. piliera nezapoja, spravuje tak, ako v systéme pred reformou. Polovicu odvodov na starobné poistenie tých, ktorí sa rozhodli zapojiť do kapitalizačného piliera, teda 9%, spravuje v priebežnom pilieri, zvyšných 9% prevádza na osobný účet občana v ním vybranej DSS.

Na činnosť DSS dohliada Úrad pre finančný trh. Ten spoločnostiam udeľuje licencie a sleduje ich ďalšiu činnosť.

2.2.3.2 Dôchodkové správcovské spoločnosti

Dôchodkové správcovské spoločnosti sú akciové spoločnosti, ktoré vytvárajú a spravujú dôchodkové fondy za účelom vykonávania starobného dôchodkového sporenia. Podmienky povolenia na vznik upravuje § 48 zákona 43/2004 Z.z.. Musia to byť dôveryhodné finančné inštitúcie s minimálne 3-ročnou praxou a so základným imaním minimálne vo výške 300 mil. Sk. Peniaze na osobných účtoch ostávajú súkromným vlastníctvom sporiteľov. (Goliaš 2004a:12) Sú uložené u depozitára, čiže u banky, s ktorou má DSS uzatvorenú zmluvu. DSS si z každého príspevku zaplateného na účet strháva 1% za jeho vedenie. Za správu aktív v dôchodkovom fonde si z čistej hodnoty majetku v tomto fonde môže každý mesiac strhnúť maximálne 0,08% počas prvých troch rokov od začatia činnosti DSS, neskôr maximálne 0,07% mesačne.

Fondy a investovanie

Každá DSS je povinná dať poistencovi na výber z troch fondov. Rastový fond je najrizikovejší, keďže jeho portfólio smú až z 80% tvoriť akcie. Môže zaznamenať výrazný výnos, ako aj stratu. Sporiť v rastovom fonde smie občan, ktorému do odchodu

do dôchodku ostáva viac, než 15 rokov. Vyvážený fond predstavuje miernejšie riziko, polovicu jeho portfólia smú tvoriť akcie a aspoň polovicu musia predstavovať dlhopisy alebo vklady v bankách. Vo vyváženom fonde smie byť účastný občan, ktorý má do dôchodku aspoň 7 rokov. Konzervatívny fond je najmenej rizikový, všetky investície z neho musia smerovať do dlhopisov alebo do vkladov v bankách. Pre účasť na sporení v tomto fonde neplatí žiadne obmedzenie.

Možnosti realizácie dôchodku a dedenia úspor

Pri odchode do dôchodku sú dve možnosti, ako poberať dôchodok z II. piliera. Doživotný dôchodok sa realizuje tak, že si sporiteľ vyberie životnú poisťovňu, u ktorej si za všetky peniaze na svojom účte kúpi dôchodok, ktorý mu bude doživotne vyplácať. Dôchodkové úspory týmto momentom prestávajú byť jeho majetkom, v prípade úmrtia ich pozostalí nemôžu zdediť, prepadajú v prospech životnej poisťovne. Druhou možnosťou je programový výber s doživotným dôchodkom. Sporiteľ si vyberie životnú poisťovňu a za časť peňazí zo svojho osobného dôchodkového účtu si u nej kúpi dôchodok aspoň v zákonom stanovenej výške, ten mu bude doživotne vyplácaný. Tieto peniaze prestávajú byť jeho majetkom, nemožno ich dediť. Zvyšné úspory na osobnom účte sporiteľa v DSS ostávajú jeho majetkom, môže si ich postupne vyberať. V prípade úmrtia ich zdedia pozostalí.

Ak sporiteľ zomrie počas aktívneho života, jeho pozostalí zedia peniaze z jeho osobného dôchodkového účtu.

2.2.4 Výška odvodov v zreformovanom systéme

Výška odvodov do Sociálnej poisťovne po reforme je 28,75% z vymeriavacieho základu z hrubej mzdy.¹⁵ Odvody na starobné poistenie predstavujú 18%, z čoho 14% platí zamestnávateľ a 4% zamestnanec. Svoj podiel si môže zamestnanec znížiť o 0,5% za každé nezaopatrené dieťa (keby mal 8 nezaopatrených detí, odvody na starobné

¹⁵ Podľa § 138 zákona č. 461/2003 Z.z. je maximálna výška vymeriavacieho základu 3-násobok jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu, ktorý platil v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa platí poistné. Zjednodušene, maximom je 3-násobok priemernej mesačnej hrubej mzdy v hospodárstve. Z toho logicky vyplýva, že maximálna hodnota POMB je 3, ako to aj uvádza § 63 zákona č. 461/2003 Z.z..

poistenie by neplatil vôbec a celková suma odvodov by predstavovala 24,75% z vymeriavacieho základu z jeho hrubej mzdy).

Občania, ktorí sa zapoja do II. piliera, budú zo svojich 18% určených na starobné poistenie odvádzať 9% do I. piliera a 9% na svoj osobný účet v DSS. Porovnanie odvodov pred a po reforme ilustruje tabuľka č. 1.

Tabuľka č. 1: Porovnanie odvodov pred a po reforme

	Pred reformou	Po reforme (od 1.1.2005)		
	Spolu	Starobný	Invalidný	Rezerva
1. priebežný pilier	28%	9%	6%	4.75%
2. kapitalizačný pilier	-	9%	-	-
Spolu	28%	28,75%		

2.3. Zhrnutie

Na záver teda zhrňme – na Slovensku existoval pred reformou povinný, priebežne financovaný, dávkovo definovaný systém dôchodkového zabezpečenia so špecifickým vzorcom výpočtu výšky dôchodku. Povinné odvody vo výške zhruba 28% z vymeriavacieho základu z hrubej mzdy, ako aj paralelné vyplácanie dôchodkov z odvedených peňazí spravovala verejnoprávna inštitúcia – Sociálna poisťovňa. Muži odchádzali do dôchodku v 60 rokoch, ženy v priemere v 55. Popri dominantnom priebežnom systéme fungoval na Slovensku od roku 1997 aj dobrovoľný systém doplnkového dôchodkového zabezpečenia.

Po reforme funguje na Slovensku systém tzv. troch pilierov. Dá sa povedať, že I. pilier je vlastne nástupcom priebežného systému pred reformy, s tým rozdielom, že doň smeruje o polovicu menej odvodov, zvýšil sa vek odchodu do dôchodku a výpočet výšky dôchodku z neho berie väčší ohľad na sumu odvedených peňazí. II pilier predstavuje povinné sporenie občanov na osobných účtoch v dôchodkových správcovských spoločnostiach. Na tieto účty si odvádzajú polovicu odvodov na starobné sporenie, teda 9% zo mzdy. DSS investujú tieto peniaze za účelom ich zhodnotenia. Po odchode do dôchodku si sporiteľ z peňazí, ktoré ostanú na účte, kúpi u komerčnej životnej poisťovne dôchodok. Dôležité postavenie naďalej zastáva Sociálna poisťovňa,

ktorá vyberá odvody a spravuje I. pilier, činnosť DSS kontroluje Úrad pre finančný trh. III. pilier je tvorený dobrovoľným doplnkovým dôchodkovým poistením. Novela zákona, ktorý toto poistenie upravuje, vstúpila do platnosti paralelne so zákonom o starobnom dôchodkovom sporení.

3 Dôvody reformy systému dôchodkového zabezpečenia

Každá politicko-ekonomická zmena potrebuje odôvodnenie. V demokratickom režime by sa navyše malo jednať o odôvodnenie racionálne, seriózne a legitímne. Slovenská republika je považovaná za demokratický štát a dôchodková reforma nielenže radikálnym spôsobom zmení systém financovania dôchodkov jeho občanov, ale bude aj veľmi nákladná.¹⁶ Preto sa v tejto kapitole zameriame na príčiny, ktoré viedli vládu a zákonodarcov k uzákoneniu dôchodkovej reformy.

3.1 Oficiálne uvádzané dôvody

Z povahy tejto práce vyplýva, že pri skúmaní príčin dôchodkovej reformy uplatníme kritický prístup. Preto neprekvapí, že budeme rozlišovať medzi oficiálne uvádzanými argumentmi, ktoré autori dôchodkovej reformy produkujú v jej prospech a v snahe zabezpečiť jej legitimitu, spoločenskú akceptáciu a popularitu, a medzi skutočnými dôvodmi, ktoré boli pri schvaľovaní reformy podľa nás dôležitejšie. Súčasťou tejto podkapitoly bude aj protiargumentácia, ktorá preverí závažnosť a dôveryhodnosť oficiálne uvádzaných argumentov.

3.1.1 Neudržateľnosť doterajšieho systému financovania dôchodkov

Jedným z najfrekvencovanejších argumentov navrhovateľov dôchodkovej reformy je finančná neudržateľnosť starého dôchodkového systému. Indikátorom tohto problému sú zhoršujúca sa bilancia základného fondu dôchodkového zabezpečenia Sociálnej poisťovne (ZFDZ SP), pokles miery náhrady¹⁷ za posledné desaťročie a demografické prognózy, podľa ktorých sa má v nasledujúcich desaťročiach zvyšovať pomer závislosti.¹⁸ Ako príčiny týchto problémov sa najčastejšie uvádzajú nepriaznivý demografický vývoj obyvateľstva, rast nezamestnanosti a vyhýbanie sa plateniu odvodov. Analýza spomínaných problémov a ich príčin je však často nedôsledná.

Faktom je, že ZFDZ má zhoršujúcu sa bilanciu príjmov a výdavkov (graf č. 1). V roku 1998 SP nemohla vytvoriť z príjmov v bežnom roku dostatok zdrojov na krytie

¹⁶ V tejto práci bude problematike nákladovosti reformy venovaná osobitná podkapitola.

¹⁷ Miera náhrady predstavuje pomer priemerného mesačného starobného dôchodku k priemernej mesačnej mzde.

¹⁸ Pomer počtu osôb v poproduktívnom veku k osobám v produktívnom veku.

dôchodkov, a preto musela začať čerpať zo zdrojov naakumulovaných v predošlých rokoch. (Sociálna poisťovňa 1998:12) V roku 1999 sa zdroje ZFDZ vyčerpali v plnom rozsahu, preto bola SP doňho nútená presunúť zhruba 2,5 mld. Sk zo základného fondu nemocenského poistenia SP. (Sociálna poisťovňa 1999:13) Od roku 2000 plynú do ZFDZ aj transfery z rezervného fondu SP. Hlavnú príčinu tohto stavu avšak netreba hľadať v parametroch priebežného systému, ani vo fenoménoch, ktoré ho údajne ohrozujú. Najzávažnejším faktorom, ktorý vplýval na pokles finančných prostriedkov v ZFDZ, bolo postupné znižovanie platieb štátu za tzv. svojich poistencov.¹⁹ (tabuľka č. 2) Kým v roku 1994 štát platil poistné na dôchodkové zabezpečenie z vymeriavacieho základu vo výške 90% minimálnej mzdy, v roku 1997 to bolo z vymeriavacieho základu už len vo výške 10% z minimálnej mzdy. Vyjadrené v konkrétnych sumách: v roku 1994 zaplatil štát SP 5,3 mld. Sk, potom platby klesali a v roku 1997 dosiahli rekordne nízkych 0,54 mld. Sk. Napriek upozorneniam zo strany SP o negatívnom vplyve znižovania platieb štátu na hospodárenie v ZFDZ, výšku platieb začal štát zvyšovať až keď sa nesolventnosť tohto fondu začala prehlbovať, konkrétne v roku 1998 a od roku 2001 (viď tabuľku).²⁰

Druhým údajným indikátorom problémov dôchodkového systému je pokles miery náhrady (graf č. 2). Z grafu vidno, že zatiaľčo medzi rokmi 1991 a 1992 predstavoval dôchodok 54% z priemernej mzdy, v roku 2003 to bolo už len cca 45%. Prvou skutočnosťou, ktorú si treba ale uvedomiť, je to, že až do vzniku Národnej poisťovne v roku 1993 boli dôchodky vyplácané zo štátneho rozpočtu. Znamená to, že neboli viazané na sumu účelovo vybraných peňazí a o ich výške resp. valorizácii sa rozhodovalo politicky – v parlamente. Politika síce vplývala na valorizáciu aj potom a vlastne až doteraz, ale poslanci už museli do úvahy brať stav financií v Národnej poisťovni, resp. v ZFDZ SP. Vo svetle týchto faktov sa rekordná výška miery náhrady z rokov 1991 a 1992 nejaví ako nič viac, než dôsledok epizódnych rozhodnutí. O celkovom stave, prípadne kríze dôchodkového systému, nevyopovedá absolútne nič.

¹⁹ Tieto platby poistného si štát každoročne upravoval v zákone o štátnom rozpočte. V priebehu rokov sa okruh osôb spadajúcich do kategórie poistencov štátu menil – stabilne do roku 2003 platil štát za študentov vysokých škôl, vojakov a osoby starajúce sa o deti do určitého veku. Zníženie platieb bolo v malej miere spôsobené aj zužovaním okruhu osôb spadajúcich do spomínanej kategórie, rozhodne to však bol vplyv marginálny.

²⁰ To, že sa deficit ZFDZ napr. v období medzi rokmi 2000 a 2003 pomerne stabilizoval a neklesal prudšie, bolo spôsobené oddĺžovaním Železníc SR a štátnych zdravotníckych zariadení. Táto skutočnosť len ilustruje, že na stav financií v ZFDZ má vplyv viacero faktorov a nie iba (ak vôbec) žurnalisticky zjednodušené príčiny typu demografia a neplatenie odvodov.

Od roku 1993, kedy sa začalo rozdeľovať na dôchodky viac-menej z toho, čo sa na ne odvieďlo, sa miera náhrady výrazne nemenila, osciluje okolo hodnoty 46% (pozri graf).

Inou skutočnosťou, ktorú treba pri poklese miery náhrady vziať do úvahy, je spôsob výpočtu dôchodku. Ako sme uviedli v druhej kapitole, výpočet bol statický a nereagoval na rast miezd. Dôchodky síce boli valorizované zákonmi o zvyšovaní a úprave dôchodkov, ale očividne nie dostatočne. Nedostatočná valorizácia má dva dôvody. Prvým je, že sa o nej rozhodovalo politicky, v parlamente a pravdepodobne nejestvovala politická vôľa alebo silný tlak spoločnosti na dostatočné zvýšenie dôchodkov. Druhým faktorom bola skutočnosť, že nebolo z čoho dôchodky dostatočne zvyšovať. A tu sa musíme vrátiť k momentu, keď štát drasticky znížil platby za svojich poistencov, a pripravil tak ZFDZ o značné množstvo prostriedkov.

Pri podrobnejšom pátraní sme sa teda opäť dopracovali k úplne iným, prozaikejšým príčinám uvádzaných problémov. Je absolútne jasné, že za vznikom doterajších problémov nebol nepriaznivý demografický vývoj. V 90-tych rokoch sa u nás na trh práce dostali silné ročníky z populačného boomu 70-tych rokov.²¹ Na vznik spomínaných problémov mal istotne nepriaznivý vplyv rast nezamestnanosti. Tu sa však opäť nejedná o fenomén priamo spätý s nastavením dôchodkového systému. Nový systém nezamestnanosť takisto nerieši, čo nakoniec netvrdia ani tvorcovia reformy.

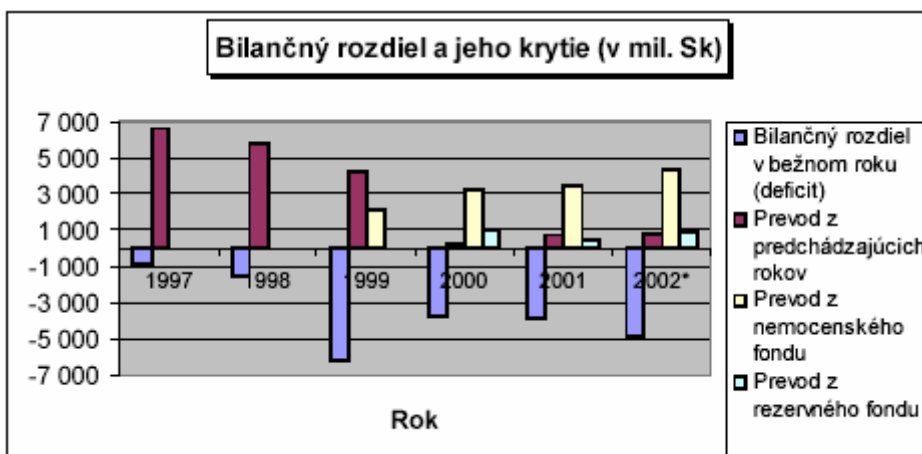
Ďalším argumentom zo strany zástancov reformy je, že miera výnosnosti priebežných dôchodkových systémov má klesajúcu tendenciu a že extrapolácia tohto trendu do budúcnosti predstavuje ďalšiu hrozbu pre udržateľnosť systému. Na spochybnenie tejto tézy uvádzame protiargument Orszaga a Stiglitz (1999:19-20). Podľa nich je pokles miery výnosnosti prirodzeným prejavom konvergence priebežných dôchodkových systémov do ustáleného stavu zrelosti (*mature steady-state*), nie alarmujúcim signálom pre radikálnu reformu. Pri analýze tohto fenoménu sa treba vrátiť späť do minulosti, do okamihu, kedy bolo prijaté rozhodnutie začať vyplácať dôchodky. Prví užívatelia tohto systému prispeli do systému veľmi málo alebo vôbec, a tak bola miera výnosnosti v ich prípade takmer nekonečná. Miera výnosnosti nasledujúcich pokolení dôchodcov potom pochopiteľne klesala. Rozhodnutie vyplácať peniaze ľuďom, ktorí neprispievali alebo prispievali nepomerne málo, sa z hľadiska medzigeneračnej spravodlivosti mnohým nemusí páčiť, v každom prípade však bolo už

²¹ V literatúre sa často o demografickom probléme dôchodkových systémov hovorí ako o „časovanej bombe“, čo je v súlade s našim predpokladom, že dnes nič také ako demografický problém neexistuje. Demografická kríza je založená na extrapolácii súčasných demografických trendov do budúcnosti. (Polák 2004b:11)

prijaté. Znamená to, že nadpriemerná miera výnosnosti u prvých generácií sa zrkadlovo presne prejaví na podpriemernej miere výnosnosti u generácií zrelého systému. V ekonomickej teórii sa totiž čistá súčasná hodnota (*net present value*) priebežného systému naprieč generáciami rovná nule. A na tejto skutočnosti podľa Orszaga a Stiglitzza zavedenie osobných účtov (teda reformy) nič nezmení.

Fenomény demografického vývoja, nezamestnanosti a neplatenia odvodov, ako najdôležitejšie proklamované dôvody neudržateľnosti doterajšieho systému financovania dôchodkov, dostanú väčší priestor v nasledujúcich podkapitolách. Teraz iba zhrňme: Problémy, do ktorých sa priebežný systém dostal doteraz, boli spôsobené vonkajšími faktormi – faktormi, ktoré nekonštituovali podstatu dôchodkového systému a ktoré ako také teda nemôžu slúžiť ako legitímne dôvody na jeho radikálnu reformu.

Graf č. 1: Deficit ZFDZ a jeho krytie



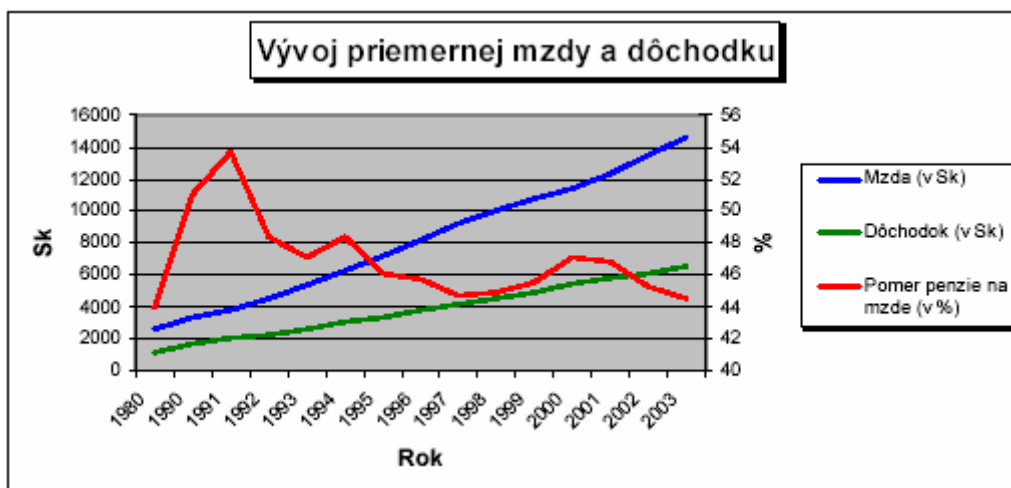
Zdroj: INEKO

Tabuľka č. 2: Znižovanie platieb štátu za tzv. svojich poistencov na dôch. zabezpečenie

Rok	Platba z vymeriavacieho základu		Percentuálna sadzba	Platba v roku v mil. Sk
	v Sk	čo je		
1994	2205	90% z 2450 Sk	26,5	5 268,0
1995	1960	80% z 2450 Sk	27,5	4 730,7
1996	1347	55% z 2450 Sk	28,5	3 329,9
1997	245	10% z 2450 Sk	27,5	539,1
1998	405	15% z 2700 Sk	27,5	980,1
1999	405	15% z 2700 Sk	27,5	962,2
2000	405	15% z 2700 Sk	27,5	733,6
2001	2400	100% z 2400 Sk	28	3 681,7
2002	5000	100% z 5000 Sk	28	6 347,6
2003	5410	100% z 5410 Sk	28	7 312,2

Zdroj: Sociálna poisťovňa

Graf č. 2: Vývoj miery náhrady



Zdroj: INEKO

3.1.1.1 Demografický vývoj obyvateľstva

O tom, že jednou z najčastejšie uvádzaných oficiálnych príčin dôchodkovej reformy je tzv. demografická kríza, niet pochýb – spomína sa asi v každom relevantnom materiáli. Podľa propagačných brožúr MPSVR „sa rodí málo detí a ľudia žijú dlhšie, takže sa zvyšuje počet dôchodcov a znižuje počet pracujúcich, ktorí financujú ich dôchodky“. Podľa Konceptie reformy dôchodkového zabezpečenia v SR

„bude Slovensko v 21. storočí vystavené starnutiu populácie, pričom podľa posledných prognóz Výskumného demografického centra je tento trend v časovom horizonte najbližších 50 rokov nezvratný. Z hľadiska demografického vývoja je nevyhnutné využitie dvoch základných princípov, ktoré zabezpečia zvýšenú odolnosť dôchodkového systému voči starnutiu populácie: zavedenie systému kapitalizácie v rámci dôchodkového systému a zvýšenie dôchodkového veku a vyrovnanie dôchodkového veku mužov a žien“.

V programovom vyhlásení vlády sa v podobnom duchu uvádza, že „cieľom reformy je zastaviť demograficky podmienené zvyšovanie vnútorného dlhu priebežne financovaného dôchodkového systému“.

Ako sme už naznačili, demografický problém sa netýka súčasnosti, je založený na prognózach vývoja do budúcnosti. V slovenskom kontexte je kľúčová publikácia Výskumného demografického centra (VDC) pri organizácii INFOSTAT Prognóza vývoja obyvateľstva SR do roku 2050. (Vaňo 2002) Na jej predpoklady a závery sa v častiach o demografii odvolávajú prakticky všetky dostupné materiály o dôchodkovej reforme na Slovensku. Hlavným posolstvom publikácie pre dôchodkový systém je

predpokladaný pokles počtu obyvateľov, pokles celkového prírastku obyvateľstva a rast indexu starnutia, teda zjednodušene povedané úbytok obyvateľstva a jeho starnutie. Podľa najpravdepodobnejšieho variantu prognózy by mal do roku 2050 počet obyvateľov SR klesnúť pod hranicu 5 miliónov osôb, v tom istom roku by mal byť celkový úbytok obyvateľstva vo výške 28 000 osôb ročne a index starnutia by mal do roku 2050 narásť na 190%.²² Ministerstvo financií SR na základe predpokladov VDC vypočítalo, že v praxi by sa spomínané prognózy mohli premietnuť do skutočnosti, že v roku 2055 budú na jedného dôchodcu pripadať len dvaja obyvatelia v produktívnom veku 15 – 64 rokov, kým v roku 2002 to boli šiesti. (Ódor a kol. 2004:18)

Projektovaná demografická kríza sa netýka iba Slovenska, trend úbytku a starnutia obyvateľstva je vlastný celej Európskej únii. Očakáva sa, že pomer závislosti vzrastie z 39,5% v roku 2000 na 79,5% v roku 2040. Na jedného dôchodcu v EÚ tak prípadne v roku 2050 1,8 osôb v produktívnom veku, čo je približne polovica zo súčasného počtu 3,5. (Dräger 2003:3)²³

Nedostatky demografických prognóz

Demografické prognózy založené na reálnych štatistických údajoch treba samozrejme brať vážne a bolo by vrcholnou politickou nezodpovednosťou ignorovať ich. Nechceme napádať serióznosť prognóz, chceme však upozorniť na to, že pri nich treba byť obozretný a nezabúdať na to, že sú to *len* prognózy pravdepodobnosti, nie reálny stav, ktorý v budúcnosti s určitosťou nastane. Citovaná štúdia VDC (Vaňo 2002:11-12) narába s ôsmimi scenármi budúceho vývoja obyvateľstva SR, z ktorých má podľa autorov jeden (variant bez migrácie) čisto teoretický charakter, dva (veľmi vysoký a veľmi nízky) sú reálne, ale málo pravdepodobné a päť (vysoký, mladý, starý, nízky a stredný) je pravdepodobných, pričom najpravdepodobnejší z nich je stredný variant. Keď si vezmeme napr. predpokladaný počet obyvateľov v roku 2050, *pravdepodobné* varianty – nízky a vysoký – rátajú s odchýlkou cca. 20%. Slovensko teda môže mať v roku 2050 rovnako *pravdepodobne* 4,5 mil., ako aj 5,6 mil.

²² To znamená, že na jedného obyvateľa vo veku do 17 rokov by mali pripadnúť skoro dvaja obyvatelia vo veku nad 65 rokov. Index starnutia totiž vyjadruje pomer ľudí v predproduktívnom veku k ľuďom vo veku poproduktívnom.

²³ Spomínané projekcie boli robené v roku 2003 a iba pre vtedajších pätnásť členov EÚ.

obyvateľov.²⁴ Podľa síce málo pravdepodobných, ale stále *reálnych* variantov – veľmi nízkeho a veľmi vysokého – sa náš manévrovací priestor rozšíri až na 33%. Je teda rovnako *reálne*, že Slovensko bude mať v roku 2050 4,2 mil. alebo 6,2 mil. obyvateľov. Tieto skutočnosti sa málokedy odrážajú v debatách o demografickom probléme dôchodkových systémov. Politici, analytici a novinári by si mali viac vziať k srdcu záverečné slová autorov prognózy VDC:

„Na záver treba ešte raz zdôrazniť podmienenosť výsledkov demografických prognóz, pričom ani táto prognóza nie je výnimkou. Demografická prognóza nie je predpoveďou budúcnosti, ale prezentáciou budúceho vývoja, ktorý môže nastať za určitých predpokladov. Tak ju treba chápať aj interpretovať. Samozrejme jednotlivé varianty sú ohodnotené určitou pravdepodobnosťou, ktorá je odvodená od pravdepodobnosti vstupných predpokladov prognózy. Všetky predpoklady vychádzajú zo súčasného stavu poznania. *U demografických procesov však nemožno vylúčiť ani veľmi neočakávané zmeny, ktoré sa nedostanú do predpokladov prognózy. Dobrým príkladom je súčasný vývoj, ktorý určite nikto pred päťdesiatimi rokmi neočakával a ani neprognozoval.*“ (Vaňo 2002:15 – kurzíva I.L.)

Ďalším nedostatkom prognóz, ktoré majú opodstatniť nevyhnutnosť radikálnej reformy dôchodkového systému, je, že berú do úvahy *ceteris paribus* iba demografické prognózy alebo vývoj iných relevantných faktorov podhodnocujú. Katastrofickým scenárom finančnej neudržateľnosti dôchodkového systému tak možno vyčítať, že vôbec neberú do úvahy vývoj faktorov ako produktivita práce, nezamestnanosť a pod. Dräger (2003:11) prirovnáva tieto redukcionistické prognózy k tým Malthusovým. Klasickým argumentom tohto britského ekonóma z prelomu 18. a 19. storočia, mimochodom tiež založenom na demografických očakávaníach, totiž bolo, že v dlhodobom horizonte bude Británia musieť čeliť nedostatku potravín. Očakával, že zatiaľčo počet ľudí porastie geometrickým radom, plocha obrábateľnej pôdy porastie prinajlepšom radom aritmetickým. Čoho sme svedkami v súčasných debatách o potrebe reformovať penzijný systém, je malthusiánsky argument podaný z opačnej perspektívy – spoločnosť s klesajúcim počtom mladých ľudí sa nebude schopná postarať o rastúci počet starých ľudí. Ako dnes vieme, Malthus sa mýlil. Nerátal totiž s tým, že v nasledujúcich dvoch storočiach produktivita práce ročne porastie v priemere o 1,7%. Aby sme Malthusovu chybu nezopakovali, mali by sme prihliadať aj na iné faktory, než na demografiu. Zároveň treba medzi týmito faktormi rozlišovať na základe ich dôležitosti.

²⁴ Pri iných údajoch na rok 2050 rátajú nízky a vysoký variant s ešte väčším rozpätím *pravdepodobnosti*. Pri indexe starnutia je to 24% a pri celkovom prírastku dokonca 74%.

Dôležitým faktorom pre udržateľnosť priebežného systému vyplácania dôchodkov v budúcnosti je rast HDP. Tento faktor vláda SR pri projekcii budúceho vývoja (ne)solventnosti dôchodkového systému, nevedno na základe akých predpokladov, dosť podhodnotila. V Doložke finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť Koncepcie reformy dôchodkového zabezpečenia v SR predpokladá na roky 2010 až 2085 v *optimistickom* variante vývoja priemerný rast HDP vo výške 1,9%.²⁵ Len o niečo nižší rast – 1,82% – zaznamenalo Slovensko podľa najkonzervatívnejších odhadov Svetovej banky v období rokov 1985 až 1990. (Svetová banka 1993) Toto obdobie sa všeobecne považuje za obdobie hlbokej stagnácie. Podľa *optimistického* variantu nás teda čaká takmer storočie krízy a stagnácie, porovnateľnej s obdobiami americkej hospodárskej krízy a úpadku československého komunistického režimu. Ťažko veriť tejto prognóze a keby sme boli len o čosi málo optimistickejší, ľahko by sme vypočítali, že dôchodkovému systému aj pri nie celkom priaznivých demografických vyhlídkach žiadna väčšia kríza nehrozí. Keď ale berieme do úvahy oficiálne predpoklady vlády SR, do hlbokých problémov by sa dostala celá spoločnosť a kríza dôchodkového systému by bola iba ich podružným symptómom. (Polák 2004a:3)

Vplyv reformy na demografickú krízu

Skúsme pripustiť, že nepriaznivé prognózy slovenských demografov sa naplnia a že tempo rastu slovenskej ekonomiky bude v priemere 1,9% ročne. Ako rieši dôchodková reforma nepriaznivú situáciu?

Za východiskovú si vezmeme situáciu v budúcnosti, kedy bude podľa predpokladov počet produktívnych ľudí nízky v pomere k dôchodcom. Tí si na svojich osobných účtoch odkladali počas života peniaze²⁶ a chcú si za ne kúpiť dôchodok. Objem výroby produktívnej generácie je však v dôsledku jej nízkeho počtu, presne ako pri zachovaní priebežného systému, tiež nízky. Keď majú úspory dôchodcov peňažnú podobu (napr. vo forme štátnych obligácií), nadmerný dopyt dôchodcov presiahne ponuku nepočítanej generácie na trhu výrobkov a spôsobí cenovú infláciu, čím sa zníži kúpna sila vyplatených dôchodkov i miezd v hospodárstve. V prípade, že dôchodcovské

²⁵ Takéto tempo rastu zaznamenali napr. USA v 30-tych rokoch 20.storočia, teda v období veľkej hospodárskej krízy! (Henwood 1998:304)

²⁶ Opäť optimisticky predpokladajme, že ich peniaze boli na finančných trhoch zhodnotené, alebo prinajmenšom neboli znehodnotené.

úspory budú mať nepeňažnú podobu (napr. vo forme majetku), ich cena v dôsledku nedostatočného dopytu produktívnej generácie klesne, čo opäť zníži reálnu hodnotu dôchodkových úspor. (Barr 2000:9) Ako oba možné prípady ukazujú, podstatná nie je demografia a *nominálne* veličiny, ale celkový *output* spoločnosti, teda *reálne* veličiny. Každý dôchodkový systém sa zakladá na prevode skutočného príjmu od produktívnej k neproduktívnej časti obyvateľstva. Dôchodcovia môžu konzumovať len z toho, čo sa v danom čase vyrobí. Preto reforma, ktorá iba obmieňa spôsob prevodu, ale nezvyšuje úroveň celkového príjmu spoločnosti, nemôže riešiť demografický problém. (Polák 2004a:1) Napriek tomu, že v povrchných diskusiách o reforme a najmä v médiách sa stále prezentuje rovnica „nepriaznivý demografický vývoj potrebuje reformu dôchodkového systému“, dôslednejší z radov odborníkov, ktorí inak s princípom reformy súhlasia, tvrdia presne to isté, k čomu sme dospeli my, teda že reforma prípadnú demografickú krízu nevyrieši. (Pošvanc 2003, Thomay 2003, Horváth 2003)

V odborných kruhoch sa hovorí ešte o jednej možnosti, ako by sa dôchodkový systém mohol vyhnúť dôsledkom nepriaznivých demografických trendov – investovaním dôchodcovských úspor do reálnej ekonomiky štátu s priaznivou demografickou štruktúrou. (Barr 1999, Goliaš 2004a:16)

Tento argument v prospech kapitalizačného dôchodkového systému sa zdá byť opodstatnený, nesmieme však zabúdať na jednu skutočnosť. Starnutie populácie je celosvetový fenomén a prekvapujúco platí aj pre tzv. menej vyspelé krajiny (pozri tabuľku č. 3). Pre nás je podstatné, že platnosť argumentu uvedeného v predchádzajúcom odseku môžeme pokojne z národnej úrovne rozšíriť na úroveň medzinárodnú, pretože projekcia demografickej krízy sa s minimálnymi odchýlkami týka všetkých krajín tzv. západného sveta. Krajiny s pomerne lepšou demografickou štruktúrou zase väčšinou majú nevyspelú ekonomiku a sú problematcké z hľadiska nedostatočných inštitucionálnych predpokladov na investovanie. Investovanie dôchodcovských úspor do reálnej ekonomiky štátu s priaznivou demografickou štruktúrou je preto diskutabilným riešením.

Tabuľka č. 3: Celosvetové starnutie populácie

	Podiel populácie nad 65 rokov (v %)			(20-59 rokov)/(nad 60 rokov)			
	2000	2015	Rozdiel	2000	2040	Rozdiel	
Argentína	9.7	10.7	1.0	2.4	1.4	1.0	Švédsko
Rusko	12.5	13.8	1.3	2.9	1.8	1.1	Rusko
India	5.0	6.4	1.4	2.6	1.5	1.1	Veľká Británia
Turecko	5.8	7.2	1.4	2.7	1.5	1.2	Francúzsko
Indonézia	4.8	6.4	1.6	3.8	2.4	1.3	Argentína
USA	12.3	14.4	2.1	2.9	1.6	1.3	Maďarsko
Mexiko	4.7	6.8	2.1	2.4	1.1	1.3	Taliansko
Brazília	5.1	7.3	2.2	2.5	1.1	1.3	Nemecko
SR	11.4	13.7	2.3	2.4	1.1	1.3	Japonsko
Čína	6.9	9.3	2.4	3.4	1.8	1.6	Poľsko
Čile	7.2	9.7	2.5	3.4	1.7	1.7	USA
Francúzsko	16.0	18.6	2.6	3.3	1.3	2.0	ČR
Poľsko	12.1	14.8	2.7	3.7	1.6	2.1	SR
Maďarsko	14.6	17.4	2.8	6.4	3.3	3.1	India
Veľká Británia	15.8	18.9	3.1	5.2	2.2	3.1	Čile
Taliansko	18.1	22.4	4.3	7.1	3.6	3.6	Turecko
Nemecko	16.4	21.0	4.6	5.6	2.0	3.6	Čína
Švédsko	17.4	22.3	4.9	7.1	2.9	4.2	Indonézia
ČR	13.8	18.7	4.9	7.0	2.7	4.3	Brazília
Japonsko	17.2	25.8	8.6	7.6	2.8	4.8	Mexiko
Zdroj: Human Development Report 2002, UNDP				Zdroj: Svetová banka			

Zdroj: INEKO

3.1.1.2 Rast nezamestnanosti

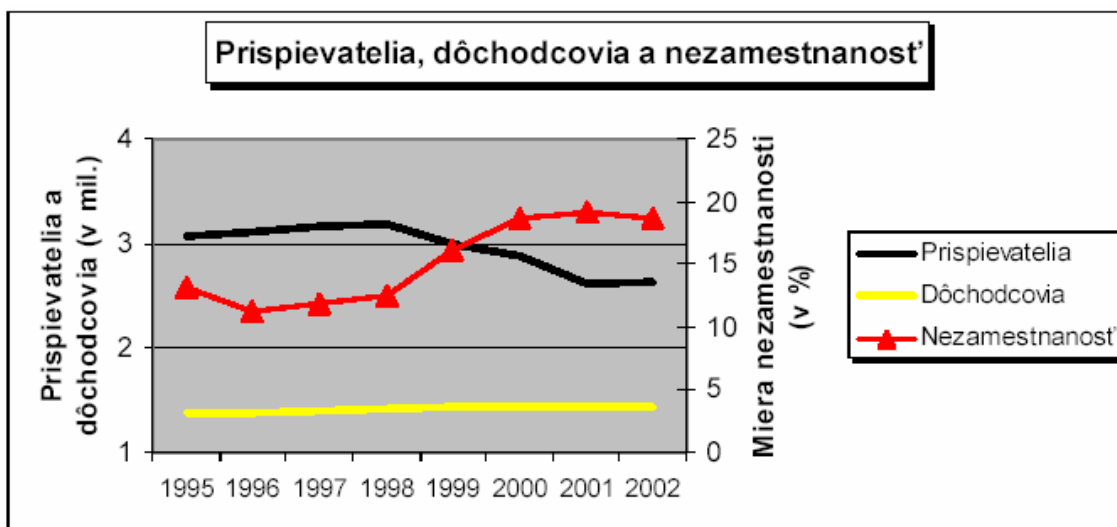
V diskusiách o dôchodkovej reforme sa prekvapivo málo priestoru venuje faktoru nezamestnanosti. V šumoch okolo demografie sa stráca taká podstatná súvislosť, akou je pokles zamestnanosti, z nej prameniacci pokles počtu prispievateľov a z toho vyplývajúci zhoršujúci sa stav financií v ZFDZ. Samotné MPSVR nedisponuje konkrétnou analýzou vzťahu nezamestnanosť-finančné problémy dôchodkového systému a podobná analýza zatiaľ nebola vypracovaná – pokiaľ je nám známe – ani nikde inde. Súvislosť je ale jasná, možno ju pozorovať aj na zrkadliacich sa krivkách grafu č.3. V obdobiach rastu nezamestnanosti počet prispievateľov do systému klesal, čo bolo spolu so znižovaním platieb štátu za svojich poistencov najnepriaznivejším vplyvom na stav financií v ZFDZ.

Nezamestnanosť má však ešte jeden rozmer hodný zmienky. V predchádzajúcej podkapitole sme hovorili o projektovanej demografickej kríze ako o fenoméne ohrozujúcom dôchodkový systém a dokázali sme si, že ak toto ohrozenie existuje, tak sa

vzťahuje na oba jeho typy – priebežný i kapitalizačný. Sústreďením sa na tému demografie sme len sledovali líniu diskusií o dôchodkovej reforme. Týmto diskusiám však uniká zdanlivo banálny, no veľmi dôležitý fakt, ktorým je, že v SR je značná časť ľudí bez práce. Ťažiskom demografického argumentu bol predpokladaný úbytok obyvateľov v produktívnom veku v pomere k dôchodcom. Vôbec celá argumentácia demografiou ako keby automaticky rátala s tým, že každý občan v produktívnom veku aj pracuje. Ako ale vieme, nie je to tak, na Slovensku sa podľa rôznych metodík nezamestnanosť od roku 1999 stabilne pohybovala nad a okolo 15%. Je teda smiešne hovoriť o projektovanom nedostatku produktívnej sily, keď zhruba 15% obyvateľstva je bez práce. Veková štruktúra nezamestnaných je pritom priaznivá – počty ľudí v každej päťročnej kohorte podľa veku sú podľa údajov ÚPSVR za tretí štvrtrok roku 2004 vyrovnané, najpočetnejšiu skupinu tvorili 20 až 24-roční. Aj keď pripustíme možnosť, že nie všetci nezamestnaní chcú skutočne nájsť prácu, že niektorí nespĺňajú požadované kritériá, inými slovami že z takých či onakých dôvodov si nechcú alebo nemôžu nájsť prácu, stále je tu množstvo ľudí, ktorí by brali doslova akúkoľvek prácu, keby nejaká bola. A tu je práve problém – nie je dostatok pracovných miest. Za tejto situácie by sa javilo skôr ako katastrofa, keby sa mala demografická situácia vyvíjať priaznivo a mali by pribúdať narodené deti. Pri nedostatku pracovných miest by to znamenalo iba ďalší nárast nezamestnanosti.

Zhrňme teda – napriek nedostatku mediálneho a odborného záujmu a priestoru je nezamestnanosť jedným z najdôležitejších problémov ohrozujúcich stabilitu dôchodkového systému. Okrem toho je aj protiváhou demografickému argumentu – zakiaľ sú k dispozícii nezamestnaní ľudia, nie je problémom nedostatok narodených detí, ale nedostatok pracovných miest.

Graf č. 3: Vývoj počtu platiteľov odvodov, poberateľov dôchodkov a miery nezamestnanosti



Zdroj: INEKO

3.1.1.3 Vyhýbanie sa plateniu odvodov

Tretím uvádzaným dôvodom zlého finančného stavu doterajšieho dôchodkového systému je neplatenie resp. vyhýbanie sa plateniu odvodov. Prvou formou tohto javu je protizákonné neplatenie odvodov, na ktoré Sociálnej poisťovni vznikol nárok. Úspešnosť tzv. čistého výberu poisťného, to znamená pomer medzi tým, čo sa skutočne vybralo a čo sa podľa zákona malo vybrať, bola v roku 2003 niečo vyše 94%. (TASR 2004)

Pálčivejšie vnímaným je ale podľa všetkého vyhýbanie sa plateniu odvodov. Podľa Konceptie reformy dôchodkového zabezpečenia v Slovenskej republike bolo platenie odvodov občanmi v priebežnom systéme, kde bola výška dávok prakticky len málo závislá od výšky odvedených platieb, vnímané ako platenie daní, dôsledkom čoho dochádzalo k vyhýbaniu sa platbám odvodov, zatajovaniu a presúvaniu príjmov, najrôznejším úpravám vymeriavacieho základu, demotivácii oficiálne sa zamestnať, uprednostňovaniu neformálnej ekonomiky, migrácii na trhy práce krajín s menším odvodovým zaťažením, a pod. Z hľadiska stability príjmov dôchodkového systému je podľa Konceptie nevyhnutné, aby bolo prispievanie do systému občanmi akceptované a aby sa mu občania, resp. zamestnávateľia, vyhýbali v čo najmenšej miere, čo má doceliť práve reforma dôchodkov. Podobne je problematika nízkej motivácie platiť odvody vnímaná aj v prereformnej literatúre (pozri napr. Goliaš 2004b:8-9)

Technicky sa dá plateniu časti odvodov vyhnúť napríklad tzv. fiktívnym znižovaním daňového základu u živnostníkov. To sa dá spraviť napr. tak, že výdavky na súkromné účely si živnostník zaúčtuje do daňovo uznaných nákladov, o ktoré sa mu zníži daňový základ, z ktorého platí odvody. Podobných medzier v zákonoch je na Slovensku viac. Podľa zástancov reformy je výhodou kapitalizačného piliera, že čo do systému sporiteľ vloží, to je jeho a ak zomrie, tak to zdedia jeho deti. Zavedenie súkromného vlastníctva úspor na osobných účtoch bude motivovať ľudí k tomu, aby sa odvodom nevyhýbali. Ich peniaze už totiž nepôjdu do anonymného systému, ale na súkromné účty. (Goliaš 2004b:8)

Tu sa ale treba pozastaviť a skonštatovať jednu skutočnosť. Nikde v materiáloch MPSVR, SP, dokumentoch na rokovanie vlády SR a ani v žiadnych iných relevantných materiáloch a v žiadnej doplnkovej literatúre sme sa nedopátrali ani len po odhadoch rozsiahlosti javu vyhýbania sa plateniu odvodov. Jednoducho sa vychádza zo skutočnosti, že „sa vie, že sa to robí“. To je avšak ako argument pre radikálnu reformu dôchodkového systému dosť málo a aj keď pripustíme pravdivosť tohto spoločensky zdieľaného *dojmu*, je pomerne zarážajúce, že sa mu nevenovalo a nevenuje trochu viac serióznej pozornosti. My navyše argumentujeme, že hoci sa zavedením súkromného vlastníctva môže motivácia platiť odvody zvýšiť, miera tohto zvýšenia ostáva otázná. Technická realizovateľnosť vyhnutia sa plateniu odvodov sa po reforme totiž nezmení a keď bol doteraz živnostník resp. podnikateľ zvyknutý odvody neplatiť, nie je pochabé domnievať sa, že aj po reforme uprednostní svoju súčasnú spotrebu pred odvodom na (hoci svoj) dôchodkový účet, z ktorého bude môcť čerpať financie až v budúcnosti²⁷, a odvodu sa vyhne aj po reforme. Navyše ak majú stúpenci reformy pravdu a po jej zavedení sa bude príspevok do systému vnímať ako osobné sporenie (kým predtým sa vnímal ako zdaňovanie), racionálneho jednotlivca ekonomickej teórie by to viedlo k *zníženiu dovtedajšieho osobného sporenia*, a tým k zníženiu celkovej miery úspor (ktorá by sa inak zavedením reformy nutne nezmenila).

Ak krátko zrekapitulujeme – posledným z najfrekvencovanejších problémov dôchodkového systému je vyhýbanie sa plateniu odvodov. Rozsah tohto fenoménu je otázný. Zavedením súkromného vlastníctva dôchodcovských úspor má reforma za cieľ zvýšiť motiváciu ľudí odvodom sa nevyhýbať. Do akej miery sa jej to ale podarí, ostáva takisto otáznou.

²⁷ Samozrejme už okresané o administratívne náklady a príp. aj o záporný výnos. O oboch rizikách viac v samostatných podkapitolách.

3.2 Skutočné dôvody

Ako sme už naznačili v predchádzajúcej kapitole o oficiálne uvádzaných dôvodoch reformy dôchodkového systému, treba ich striktne odlišovať od jej skutočných dôvodov. Medzi ne podľa nás patria ideologicko-politické dôvody, ktoré tvoria akýsi priesečník medzi oboma kategóriami (lebo sú aj oficiálne uvádzané, ale zároveň skutočné), tlak medzinárodných finančných inštitúcií a rozširovanie finančných trhov.

3.2.1 Ideologicko-politické dôvody

Tvorcovia reformy sa ju snažia odôvodniť podľa možnosti ideologicky neutrálnymi faktormi, ktoré majú za cieľ vytvoriť zdanie objektívnej nevyhnutnosti. Do tejto kategórie patrí napr. nami spomínaná finančná neudržateľnosť systému, spôsobená demografickými javmi a inými objektívnymi skutočnosťami. Ako píše Henwood (1994): „*Realistický pohľad na vec*, podobne ako *primeranosť*, sú pojmy často používané na to, aby poskytlí zdanie nevyhnutnosti tomu, čo sú často politické rozhodnutia.“ (vlastný preklad I.L.) Inak to nie je ani v prípade slovenskej dôchodkovej reformy. Okrem technických príčin, ktorých (ne)dôveryhodnosť sme preverili v predchádzajúcich podkapitolách, sa nie je ťažké dopátrať ideologicko-politických príčin v pozadí dôchodkovej reformy. Koniec koncov, ideové východiská v pravicovej ideológii nového liberalizmu sa autori reformy ani obzvlášť nesnažia zatajiť. Najčastejšie sa uvádzajú zásluhovosť, spravodlivosť, sloboda výberu a prenos kompetencií štátu na jednotlivca.

3.2.1.1 Zásluhovosť

Jednou zo zásadných črt nového systému má byť jeho zásluhovosť. Podľa Konceptie reformy dôchodkového zabezpečenia v Slovenskej republike má byť prispievanie do nového dôchodkového systému založené na princípe zásluhovosti v priebežnom systéme, najmä však v systéme starobného dôchodkového sporenia – výška dávok má odzrkadľovať výšku zaplatených príspevkov. Podľa predkladacej správy návrhu legislatívneho zámeru na vypracovanie návrhu zákona o kapitalizačnom pilieri dôchodkového poistenia sa striktným uplatnením princípu zásluhovosti oslabí motivácia

k vyhýbaniu sa platenia poistného. Systém pred reformou sa podľa autorov reformy vyznačoval vysokou mierou solidarity a tomu zodpovedajúcou nízkou zásluhovosťou.

Argumentácia liberálnych zástancov reformy znie jednoducho a logicky – tí, ktorých príspevky do systému boli počas produktívneho života vyššie, by mali dostať aj vyššie dôchodky. My tvrdíme, že toto je síce legitímny, ale zároveň ideologický argument, s ktorým sa nie všetci musia stotožniť. Odhliadnime teraz od problematickej a spornej otázky, či sa v spoločnosti s trhovým mechanizmom príjmy distribuuujú spravodlivo a či nejstávajú aj iné, sociálne spravodlivejšie kritériá zásluh, než úspech alebo neúspech na trhu. Berme fakt značných príjmových rozdielov za daný. Ani za tohto predpokladu však nevidíme dôvod, prečo by sa mali príjmové rozdiely z produktívneho veku konzervovať a prenášať do postproduktívneho obdobia života človeka. Dôchodca, ktorý počas života zarábala viac, v dôchodkovom veku nepracuje, rovnako ako dôchodca, ktorý zarobil menej. Ich *zásluha* je teda v tomto období rovnaká – z hľadiska tvorby materiálnych hodnôt teda nijaká. Je síce pravdou, že zárobkovo úspešnejší dôchodca odviezol do systému počas produktívneho obdobia svojho života viac, ale iba v absolútnych číslach. Keď uplatníme pomerné hľadisko, musíme skonštatovať, že obaja dôchodcovia odvedli presne rovnaké percento zo svojich príjmov. Dokonca sa dá argumentovať, že dôchodca s nižším príjmom odviezol viac, pretože rovné percento odvodov pre všetky príjmové skupiny zavádza prvok regresívnosti. To znamená, že podľa ortodoxnej ekonomickej teórie klesajúceho hraničného úžitku predstavuje odvod rovnakého pomeru z príjmu pre chudobnejšieho väčšiu obeť. Zásluhovosť má teda viacero aspektov a je dosť možné, že po kvalitnej a objektívnej verejnej diskusii by neoliberalná interpretácia tejto zásady stratila časť svojich zástancov.

So zásluhovosťou sa spája ešte jeden problém, na ktorý upozorňuje Barr (2000:23). Neoliberáli negatívne vnímajú skutočnosť, že v solidárnom priebežnom systéme ľudia s veľmi rozdielnymi zárobkami počas produktívneho života dostanú takmer identické dôchodky, čím sa podľa nich nezohľadňuje zásluhovosť. V zreformovanom, príspevkovo definovanom systéme môže ale podľa Barra vzniknúť podobná situácia, kedy ľudia s identickými zárobkami dostanú veľmi rozdielne dôchodky. Miera výnosnosti na finančných trhoch sa totiž v priebehu času mení a zatiaľčo teraz má istú úroveň, povedzme o desať rokov môže byť úplne iná – vyššia alebo nižšia. V dôsledku tohto fenoménu reálne hrozí, že dvaja ľudia, medzi ktorými je desaťročný vekový rozdiel, a teda jeden odíde do dôchodku o desať rokov skôr ako druhý, dostanú diametrálne odlišné dôchodky napriek faktu, že za celý život odvedli do dôchodkového

systemu presne také isté množstvo peňazí. Ako teda môžeme vidieť, zásluhovosti, a to dokonca ani v jej vlastnej neoliberalnej interpretácii, nie je ani v zreformovanom systéme učené zadost'. Spomenutý problém veľmi úzko súvisí aj so zásadou medzigeneračnej spravodlivosti.

3.2.1.2 Spravodlivosť

Hneď prvé vety propagačných brožúr MPSVR o dôchodkovej reforme hovoria, že dôchodkový systém sa reformuje, aby bol spravodlivejší. Tu, ako aj v diskusiách o dôchodkovej reforme, sa kritérium spravodlivosti spája väčšinou so zásluhosťou. Podľa štúdie Ministerstva financií SR „bol v otázke spravodlivosti systému posilnený prvok zásluhovosti na úkor plošnej solidarity“. (Ódor a kol. 2004:13)

Okrem chápania spravodlivosti ako zásluhovosti sa však stretáme aj s iným ponímaním tohto pojmu – často sa hovorí o medzigeneračnej spravodlivosti. Podľa osnovateľov reformy by bolo údajne nespravodlivé, keby sa súčasná, počtom slabá generácia pracujúcich, mala starať o početnú generáciu dôchodcov.²⁸ Na tomto spôsobe myslenia sa dajú dobre dokumentovať východiská ideológie nového liberalizmu. Jednak sú tu starí ľudia braní ako „záťaž“, „bremeno“ a „náklad“, ktorý treba pokryť, čo výborne ilustruje prienik ekonomického myslenia do iných oblastí, v tomto prípade *ekonomizáciu* sociálneho problému. Ďalej tu výrazne cítiť ducha individualizmu a sebeckta, keď jednotlivcovi výrazne prekáža finančne sa podieľať na riešení spoločenského problému, ktorý sa ho bezprostredne netýka. Etzezarreta (2003:10) upozorňuje na paradox tohto sebeckta, keď generácia, ktorá odmieta podporovať početné pokolenie dôchodcov, ignoruje fakt, že súčasný blahobyť, z ktorého čerpá, bol spôsobený práve investíciami predošlých generácií. Môžeme sa teda opäť presvedčiť, že aj spravodlivosť medzi pokoleniami má viacero interpretácií, z ktorých neoliberalná vôbec nemusí byť tou dominantnou.

²⁸ Nad touto logikou sa pozastavuje aj Baker (2003:11-12). Podľa neho ekonómovia bežne považujú za prvoradé meradlo životnej úrovne príjem po zdanení. Zástancovia reformy ale vyvinuli novú metódu – „generačné účtovníctvo“ – podľa ktorej je jediným kritériom medzigeneračnej spravodlivosti celoživotné daňové zaťaženie. Podľa tejto logiky by veková kohorta, ktorej celoživotné daňové zaťaženie vzrastie o 5% a príjem po zdanení o 100%, bola na tom horšie ako predchádzajúca veková kohorta.

3.2.1.3 Sloboda výberu

Ďalšou prednosťou zreformovaného systému má byť z liberálneho hľadiska sloboda výberu. Ekonomicky aktívni občania sa totiž budú môcť sami rozhodnúť, či sa do reformy zapoja a hlavne – kto im bude spravovať peniaze. (Goliaš 2004b:14) Minister práce, sociálnych vecí a rodiny Ľudovít Kaník sa dokonca vyjadril, že „slovenský prístup je najliberálnejší“. (Jančík 2004:1) Minister vychádza z porovnaní s inými krajinami – napr. s Poľskom, Maďarskom a Chorvátskom – ktoré spustili podobnú reformu. Akosi však opomína krajiny ako Estónsko a Bulharsko, kde je vstup do zreformovaného systému dobrovoľný pre všetkých, na rozdiel od nášho systému, ktorý núti zapojiť sa do reformy povinne všetkých, ktorí neboli pred januárom 2005 poistení v Sociálnej poisťovni. V ním spomínanom Maďarsku dokonca mohli ľudia, ktorí sa zapojili do reformy, pri nespokojnosti s ňou do určitého termínu zo zreformovaného systému vystúpiť. (Farbiaková 2004:20) Táto možnosť v slovenskom systéme opäť chýba, čo len dokazuje, že určite nie je najliberálnejší.

Slobodu jednotlivca pri výbere, ktorá DSS bude spravovať jeho úspory, pri všetkej vôli ťažko považovať za reálnu výhodu. Orszag a Stiglitz (1999:33) citujú z výskumu, podľa ktorého viac ako polovica Američanov nepozná rozdiel medzi akciou a dlhopisom. My nemáme dôvod domnievať sa, že ekonomické znalosti Slovákov sú omnoho lepšie, a preto aj ich reálna schopnosť posúdiť dôveryhodnosť a výkonnosť správcovských spoločností je podľa nás minimálna. Z našich osobných rozhovorov sme sa dokonca dozvedeli, že ani profesor ekonómie nevie, ktorú z ôsmich DSS ponúkajúcich rovnaký produkt (oligopolné odvetvie) by si vybral. Opakujeme preto, že možnosť voľby DSS považujeme za „papierovú“ slobodu bez reálneho obsahu. Skôr sa nám javí, že sloboda jednotlivca vybrať si je iba vedľajším dôsledkom primárneho dôvodu, ktorým je zbavovanie sa zodpovednosti štátu za časť svojich kompetencií a ich prenos na jednotlivca. Pre štát je minimum zodpovednosti výhodou, pretože v prípade, že sa dôchodkový systém dostane v budúcnosti do problémov (či už v dôsledku nepriaznivého demografického alebo ekonomického vývoja), už to nebudú problémy štátu, ale problémy jednotlivcov, pretože výška ich dôchodkov bude závisieť od ich „osobných rozhodnutí“ a od toho, koľko „si zaslúžia“.

3.2.1.4 Vyhýbanie sa zodpovednosti štátu za dôchodky

Ako sme naznačili v predchádzajúcej podkapitole, neoliberalná koncepcia minimálneho štátu ráta s čo najmenšími zásahmi štátu do života jednotlivcov, a preto aj iniciatívu zabezpečiť si starobné dôchodky z princípu ponecháva na nich. Ako si však teraz ukážeme, snaha zbaviť sa zodpovednosti za dôchodky nemusí mať vždy ideologické východisko. Vládnym stranám s rôznym politicko-filozoficko-ideologickým zafarbením môže z *politických* dôvodov rovnako vyhovovať nebyť zodpovednou za dôchodky občanov.

Pri zachovaní priebežného systému a za predpokladu jeho nesolventnosti v dôsledku nepriaznivého demograficko-ekonomického vývoja by každá vláda v budúcnosti čelila nutnosti buď 1. okresať výšku dôchodkov, 2. zvýšiť odvodové zaťaženie, 3. posunúť vek odchodu do dôchodku alebo tieto opatrenia kombinovať. Každé z týchto opatrení je politicky vysoko nepopulárne. V podkapitole o demografii sme si demonštrovali, že reforma situáciu občanov nerieši, že tá ostane v prípade nepriaznivého demograficko-ekonomického vývoja aj po reforme rovnako zlá. Čo ale reforma *rieši*, je situácia politikov. Zatiaľčo v priebežnom systéme by zodpovednosť za nepopulárne rozhodnutie niesli priamo vládni politici, v zreformovanom systéme politikov obviňovať nemožno, pretože výška dôchodkov je určená výkonom jednotlivých DSS a situáciou na finančných trhoch. Rozmer rizika budúceho vývoja sa tak absolútne nemení, toto riziko sa akurát prenáša zo spoločnosti na jednotlivca. (Polák 2004b:12)²⁹ Reformu teda možno považovať za šikovný účtovnícky trik politikov (bez ohľadu na to, či sociálnych demokratov, konzervatívcov alebo liberálov), ktorí sú radšej, keď zlé správy prinesie niekto iný než oni, v tomto prípade trh. V literatúre o sociálnom štáte, obzvlášť o stratégiách minimalizácie politických následkov nepopulárnych rozhodnutí, sa táto technika nazýva „zbaviť sa Čierneho Petra“ (*passing the buck*) (Weaver 1986:386-387). Politici sa z pochopiteľných dôvodov snažia vyhnúť prijatiu nepopulárnych rozhodnutí. Keď sa tieto rozhodnutia javia ako nevyhnutné, budú sa politici snažiť, aby to neboli oni, kto ich prijme. Rozhodnutie sa snažia delegovať na iný orgán, prípadne zaviesť automatický mechanizmus, ktorý za splnenia vstupných predpokladov „rozhodne“ sám, automaticky. Toto je aj prípad slovenskej dôchodkovej reformy.

²⁹ Keďže reforma nemá vplyv na celkový *output* hospodárstva, môže zmeniť iba jeho prerozdelenie. Dôchodcovia teda môžu mať nižší alebo vyšší dôchodok, než by mali v priebežnom systéme. V prípade vyššieho by to bolo však na úkor pracujúcich. Ako vidíme, situácia je z hľadiska jednotlivcov presne taká istá, ako keby sa v priebežnom systéme zvýšili odvody alebo znížili dôchodky.

Riziko politickej nezodpovednosti

Ďalším argumentom zástancov reformy je, že v starom systéme bolo veľké riziko politicky nezodpovedného správania sa, ktoré nebralo do úvahy reálny stav a finančné možnosti priebežného systému. V novom systéme sa naproti tomu vďaka súkromnému vlastníctvu časti odvedených peňazí priestor pre politickú manipuláciu zužuje, pretože politici s nimi vôbec nesmú hýbať. Tento argument je istotne relevantný³⁰, netreba však zabúdať na skutočnosť, že aj v novom systéme je nevyhnutné politicky zodpovedné správanie, a to najmä v oblasti regulácie. Podľa Orszaga a Stiglitz (1999:32) je ťažké obhájiť, prečo by vláda, ktorá je neschopná a skorumpovaná pri správe verejného systému, mala byť spôsobilá a čestná pri regulácii systému súkromného. Značná vládna regulácia je podľa autorov nevyhnutná, aby sa zabránilo príliš riskantným investíciám a podvodníckemu manažmentu. Pre nás v slovenskom kontexte je dôležité, že toto riziko je obzvlášť akútne v krajinách so slabo vyvinutými finančnými tržmi.

3.2.1.5 Slovenská cesta smerom k liberálnemu typu sociálneho štátu

Doteraz vymenované ideologické charakteristiky slovenskej dôchodkovej reformy jasne poukazujú na zmenu kurzu od starého socialistického k novému neoliberalnému typu sociálneho štátu. Pri pomenovaní tejto cesty nám veľmi dobre poslúži klasická klasifikácia režimov sociálneho štátu z dielne Gøstu Esping-Andersena (1990). Tento dánsky teoretik delí režimy sociálneho štátu na sociálnodemokratické, korporativistické (konzervatívne) a liberálne. Sociálnodemokratické sociálne štáty charakterizuje

³⁰ Rovnako relevantný je však aj náš protiargument, podľa ktorého riziko zreformovaného systému spočíva v nestabilite finančných trhov. Tejto problematike sa podrobnejšie venujeme v osobitnej podkapitole. Tu len v krátkosti dodajme, že z hľadiska jednotlivca je irelevantné, či ho o peniaze pripravia nezodpovední politici alebo nepriaznivá situácia na kapitálových trhoch. Ba práve naopak – pri štátnom systéme treba spomenúť prinajmenšom dve dôležité skutočnosti. Prvou je, že politikov možno kontrolovať a v prípade nespokojnosti ich v nasledujúcich voľbách nezvoliť. Samozrejme sú nám známe všetky nedostatky zastupiteľskej demokracie na Slovensku, ako napr. nedostatočná informovanosť a angažovanosť občanov, príp. až ich apatia, šanca uplatniť svoje voličské právo iba raz za štyri roky a ďalšie, ale prinajmenšom *možnosť* ovplyvniť priebeh vecí ostáva. Správanie súkromných spoločností a vývoj na kapitálovom trhu však nemožno individuálne ovplyvniť takmer ani teoreticky. Druhým podstatným faktorom je, že štát môže využiť vybrané peniaze „nezodpovedne“ dvoma spôsobmi. Okrem často uvádzanej korupcie a iných spôsobov zneužitia existuje aj iný prípad. Štát sa pri správe peňazí správa „nezodpovedne“ (v tom zmysle, že ich nepoužije na prikázaný účel, teda na dôchodky), v skutočnosti však môže ísť o prípad pozitívneho, možno až nevyhnutného opatrenia. Príkladom môže byť použitie dôchodcovských peňazí na riešenie situácie počas obdobia hospodárskej recesie, pričom v období expanzie ich štát môže do systému zase „vrátiť“. V prípade súkromných DSS a kapitálového trhu musíme opätovne skonštatovať, že obdobný prípad použitia vybraných peňazí na účel, z ktorého by mali prospech občania, nám nie je známy.

štedrosť, univerzálnosť a rovnosť vo výške dávok. Medzi vlastnosti liberálnych režimov možno naopak zaradiť sociálne zabezpečenie v podobe minimálnej „záchranej siete“, obmedzenosť v prístupe k dávkam a ich nízka úroveň. Korporativistický režim napokon charakterizuje sociálny systém, ktorý posilňuje existujúce príjmové a spoločenské rozdiely. Rozdiely medzi týmito režimami sociálneho štátu sa odrážajú v troch dimenziách dôchodkového systému: *prerozdeľovaní, istote a univerzálnosti*. (Polák 2004b:7)

Doterajší systém dôchodkového zabezpečenia v SR sa v princípe vyznačoval pomerne vysokou mierou solidarity, teda prerozdeľovania od bohatších k chudobnejším, jeho dávkovo definovaný charakter zakladal zákonný nárok na dôchodok, čo poskytovalo vysokú mieru istoty a na dôchodok mal *právo* v podstate každý, čiže systém bol pomerne univerzálny.

Zreformovaný systém prerozdeľovanie prakticky ruší, o istote ťažko hovoriť, keďže výška dôchodku závisí okrem množstva odvedených peňazí najmä na schopnostiach DSS a na situácii na finančných trhoch a na dôchodok neexistuje v novom systéme nič také ako občianske právo. Slovenský liberálny režim ide dokonca tak ďaleko, že jeho „záchranná sieť“ nie je zárukou ani len životného minima.³¹ Niektorí poslanci slovenského parlamentu sa v novembri 2004 snažili odhlasovať zavedenie minimálneho dôchodku vo výške životného minima. To sa im však nepodarilo. Hovorca rezortu práce Martin Danko sa dňa 29.11.2004 pre denník Pravda v tejto súvislosti vyjadril: „Bolo by to nespravodlivé“. Lepšiu deklaráciu ideologických východísk dôchodkovej reformy a smerovania slovenského sociálneho štátu by sme asi hľadali ťažko.

3.2.2 Vplyv medzinárodných finančných inštitúcií

Slovenská reforma dôchodkového systému nie je originálna. Presne taký istý zreformovaný systém by sme síce v žiadnej inej krajine nenašli, ale o odvolávaní sa na príklady zo zahraničia a o inšpirácií v modeloch vypracovaných medzinárodnými inštitúciami sa už bez problémov hovoriť dá. Cieľom tejto kapitoly bude zdokumentovať zaangažovanosť medzinárodných aktérov na reforme slovenského penzijného systému, a poukázať tak na ďalší relevantný dôvod jej uskutočnenia.

³¹ Táto skutočnosť je mimochodom v príkrom rozpore s predsavzatím, ktoré vláda deklarovala vo svojom programovom vyhlásení. V časti o dôchodkovej reforme sa totiž doslova píše: „Vláda zabezpečí minimálnu garantovanú výšku starobného dôchodku pre občanov patriacich do rizikových sociálnych skupín, ktorí nebudú môcť participovať na sporení formou individuálnych účtov.“

3.2.2.1 Svetová banka

Svetová banka (SB resp. Banka) je jednou z najsilnejších finančných inštitúcií – do jej pôžičkových programov je zapojená prevažná väčšina krajín sveta. Najprv sa v krátkosti zameriame na jej všeobecnú zaangažovanosť na presadzovaní reforiem v SR, potom sa sústredíme na našu dôchodkovú reformu a nakoniec pridáme pár príkladov z pôsobenia Banky v oblasti dôchodkovej reformy v iných krajinách.

SB začala byť na Slovensku aktívnejšia po zmene vlády v roku 1998.³² Najdôležitejšie aktivity Banky sa realizovali na základe tzv. Stratégie pomoci krajine – *Country Assistance Strategy (CAS)*³³. Tento program je podľa vlastného stanoviska Banky navrhnutý na podporu slovenských reforiem, ktorých realizácia začala po voľbách v roku 1998. Výška pôžičky, ktorú je možné v rámci tohto programu dostať, závisí od toho, ako vláda plní Bankou stanovené kritériá. Na obdobie rokov 2001 až 2003 bola ako jedno zo základných kritérií na dosiahnutie najvyššej pôžičky 765 mil. USD stanovená rýchla implementácia štrukturálnych reforiem (reformy zasahujúce rozsiahle hospodárske sektory) ako napr. predaj štátneho podielu v SPP, reštrukturalizácia elektro-energetického sektora, ale čo je najzaujímavejšie pre nás – dosiahnutie rozhodnutia o financovaní dôchodkovej reformy. (Habšudová 2001)

Svetová banka a dôchodková reforma v SR

Dôkazov o tom, že SB má veľký záujem na uskutočnení dôchodkovej reformy na Slovensku a že na tento účel poskytla pôžičku, je viac než dosť. Pokúsime sa ich zosumarizovať. Na svojej oficiálnej webovej stránke v časti o pôsobení na Slovensku SB ako štvrtý bod uvádza, že „pomáha zaviesť na Slovensku moderný dôchodkový

³² Podrobnejšie o pôsobení Svetovej banky a Medzinárodného menového fondu v SR a jeho dopadoch pozri CEPA (2000).

³³ Podľa Mihóka (2004) je vplyv CAS na ekonomickú a rozvojovú politiku v štáte značný najmä v rozvojových krajinách, v krajinách s transformujúcou sa ekonomikou, v štátoch s veľkými rozpočtovými deficitmi a s dlhodobým nedostatkom verejných financií na reformy a verejné projekty, a taktiež v krajinách so slabou vládou. Vlády, ktoré nemajú, alebo si nevedia z domácich zdrojov zaobstarat' finančné zdroje na realizáciu ekonomických reforiem, sa obvykle podriaďujú podmienkam Banky stanoveným v CAS. Slovenská republika úzko spolupracuje s Bankou aj MMF, obzvlášť po roku 1998. Od Banky si zaobstarala viacero úverov – napr. na oddĺženie komerčných bánk pred ich privatizáciou, reformu riadenia verejných financií, dôchodkovú reformu, reformy v sektore zdravotníctva a iné. Ako Mihók uzatvára, vzhľadom k tomu, že väčšina Bankou podporených reforiem je ešte iba v ich úvodných fázach a vláda plánuje nové reformy, na realizáciu ktorých nemá vlastné prostriedky, bude vplyv ustanovení nového CAS Progress Reportu (aktualizácia CAS na ďalšie tri roky) na ekonomickú a rozvojovú politiku na Slovensku veľmi veľký.

system (...) [a] pomohla zaviesť mechanizmy na zlepšenie výberu a správy príspevkov do viac-pilierového systému.“³⁴ (vlastný preklad I.L.) V marci 2004 zverejnila SB dokument s názvom Aktualizácia stratégie pomoci Svetovej banky pre Slovensko v roku 2004: Informácia predkladaná Operačnému výboru Svetovej banky. V tomto dokumente SB píše, že „nový dôchodkový systém bol odsúhlasený roku 2003, ale je urýchlene potrebné prijať realizačné opatrenia, keďže nový systém by mal začať fungovať od januára 2005“. (str. 17) Ako prvú medzi svojimi kľúčovými prioritami na Slovensku v období 2004 – 2006 považuje SB „fiskálnu konsolidáciu (reforma verejných výdavkov)“, vrátane „reformy dôchodkového systému“. (str. 40) Za absolútne proreformný možno označiť aj ďalší materiál Banky (Svetová banka 2002:127,133). Za všetky uvádzame nasledovné citáty: „Aby sa teda vyhlo katastrofickému deficitu a následnej makroekonomickej nestabilite je reforma nevyhnutná. (...) Zavedenie druhého piliera vytvorí *príležitosť pre vyššie dôchodkové dávky*.“ (kurzíva SB)

SB svoje priority ohľadom vývoja slovenského dôchodkového systému neprezentuje iba vo svojich vlastných materiáloch, ale aj v médiách a odborných publikáciách. Napríklad vedúci ekonóm oddelenia sociálnej ochrany Banky Hermann von Gersdorff v slovenskom týždenníku Trend uvádza jednoznačnú preferenciu, keď tvrdí, že „rozpočtový deficit spôsobený dôchodkovou reformou na Slovensku je len účtovný problém, meniť preto pomer odvodov v neprospech kapitalizačného piliera by bolo nešťastné“. (Záborský 2003) Ďalší ekonómovia Banky v publikácii o dôchodkovej reforme v Európe (Holzmann, Orenstein a Rutkowski 2003) uvádzajú, že keby SR nepodstúpila štrukturálne reformy alebo nezvýšila odvody do dôchodkového systému, podiel priemerného dôchodku na priemernej mzde by sa do roku 2040 znížil zo súčasných cca. 42% až na 19 %. Aj zvyšné odhady a odporúčania Banky v spomínanej publikácii sa až nápadne podobajú zámerom, vyjadreniam a skutkom vlády SR v tejto oblasti.

Ďalším neklamným znakom zainteresovanosti Banky na reforme slovenského penzijného systému je poskytnutie úveru na tento účel vláde SR. V predkladacej správe Návrhu úverovej zmluvy a čiastkových zmlúv medzi Slovenskou republikou a Svetovou bankou k Projektu reformy správy sociálnych dávok sa uvádza:

34

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/SLOVAKIAEXTN/0,,contentMDK:20208425~menuPK:439306~pagePK:141137~piPK:217854~theSitePK:305117,00.html>

„Primárnym cieľom Projektu reformy správy sociálnych dávok je *podpora plnenia úloh vlády ohľadom reformy dôchodkového poistenia*. Účelom projektu je *vypracovať plán reformy dôchodkového poistenia*, ktorú vláda SR deklarovala ako prioritu. Ďalšími cieľmi projektu sú vytvorenie databázy individuálnych účtov klientov, zavedenie systému jednotného výberu príspevkov, ako aj *vybudovať viac-pilierový systém dôchodkového poistenia*.“ (kurzíva I.L.)

V citovanom dokumente sa spomína aj zaujímavá skutočnosť, totiž že „z dôvodu požiadavky Svetovej banky nemôžu byť úverová zmluva, Projektová zmluva medzi Svetovou bankou a Sociálnou poisťovňou a Projektová zmluva medzi Svetovou bankou a Národným úradom práce sprístupnené verejnosti“. Táto skutočnosť okrem vzbudenia našej zvedavosti a zvýšenia záujmu o zistenie dôvodov, ktoré Banku k takémuto utajovaniu viedli, iba potvrdzuje tvrdenia mimovládnych organizácií, ktoré Banku obviňujú z netransparentnosti.³⁵ V inom dokumente týkajúcom sa zmluvy o úvere – v tzv. *Project Information Document (PID)* – SB iba dupľuje predchádzajúce odporúčania vláde SR – reforma má doplniť priebežný systém viac-pilierovým, podporiť prechod od systému založeného na dávkach k systému založenému na poistení, zlepšiť adresnosť systému sociálnej pomoci a zvýšiť efektívnosť celého systému.

Požiadavky Banky sa premietajú aj do slovenskej legislatívy, čoho dôkazom je napr. zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení. V jeho predkladacej správe sa dozvieme, že, „s ohľadom na uplatnenie zásadných pripomienok bol návrh zákona prepracovaný (...), čím sa realizuje návrh Svetovej banky podmieňujúcej poskytnutie pôžičky do sociálnej oblasti (...).“

Z doteraz uvedeného jednoznačne vyplýva, že pri inšpirácii, príprave i implementácii dôchodkovej reformy bola SB dominantným a dovolíme si tvrdiť, že jedným z najdôležitejších aktérov. V spomenutom materiáli PID sa Banka pýši tým, že jej skúsenosti v oblasti vývoja viac-pilierového dôchodkového systému sú spomedzi všetkých donorov jedinečné. Ďalej bolo podľa dokumentu cieľom Banky prostredníctvom poskytnutia technickej asistencie pri dôchodkovej reforme vstúpiť do plnohodnotného dialógu so slovenskou vládou. O pozoruhodnej forme „plnohodnotného dialógu“ svedčí nasledovný citát z predkladacej správy úverovej zmluvy:

„Dokumenty, ktoré vyplynuli z negociačného procesu, sú štandardnými dokumentmi Svetovej banky upravené podľa potrieb Slovenskej republiky a v ďalšom procese *sú nemenné*. V rámci procesu schvaľovania úverovej zmluvy a čiastkových zmlúv v Rade guvernérov Svetovej banky, *musí Svetová banka obdržať list vlády Slovenskej republiky o tom, že vláda Slovenskej republiky s vyššie uvedenými dokumentmi súhlasí*.“ (kurzíva I.L.)

³⁵ Pozri CEPA (2000).

Asi sú takéto procedúry (podobne ako utajovanie zmlúv) pre Banku pri poskytovaní pôžičky bežné, my by sme však podmieňovanie poskytnutia pôžičky diktovaním rôznych podmienok a kritérií rozhodne plnohodnotným dialógom resp. negociačným procesom nenazvali. Za pozornosť tiež stojí fakt, že vláda *musí* Banke poslať súhlasný list. Nám by sa jednoduchšie zdalo, keby po uzavretí „negociačného procesu“ podpísali obe strany dohodu, ale to už by nevytvorilo dojem, že vlastným a primárnym iniciátorom reformy je vláda SR. Ak Banke išlo o vytvorenie takéhoto dojmu, potom ju kritizovať nemožno.³⁶ Z takmer totožnej rétoriky oboch aktérov, teda vlády SR i Banky, ťažko rozoznať, ktorá strana opakuje po ktorej. Je dosť možné, že tok informácií je obojsmerný, no ich kvalita je pravdepodobne iná. Zatiaľčo SB poskytuje model a ekonomicko-ideologické zastrešenie, vláda SR zásobuje skôr štatistickými údajmi, ktoré potom SB spracuje a využije na dodatočné odobrenie argumentov. Zmes argumentov a citácií oboch strán potom koluje ďalej. Keď si ale uvedomíme ekonomickú (a teda aj politickú) silu Banky, jej dlhšiu históriu mentálneho *brainstormingu* v oblasti dôchodkovej reformy a skutočnosť, že náš zreformovaný systém sa až nápadne ponáša na model presadzovaný Bankou po celom svete, musí nám byť jasné ktorá zo strán hrala v „plnohodnotnom dialógu“ prvé husle. Samozrejme treba skonštatovať, že rovnaké ekonomicko-ideologické smerovanie Banky a vlády SR celú situáciu výrazne uľahčilo. No a o tom, ako sú „vynegociované“ dokumenty (ne)upravené podľa potrieb SR, sa budeme môcť presvedčiť hneď teraz, keď sa pokúsime priblížiť snahy Banky o presadenie jedného modelu v celom svete, bez ohľadu na národný kontext.

Svetová banka a dôchodková reforma vo svete

Pri dokumentovaní zahraničného pôsobenia Banky v oblasti dôchodkovej reformy si opäť najprv pomôžeme jej oficiálnou webstránkou. O dôležitosti tejto problematiky pre Banku sa možno presvedčiť po otvorení stránky – hneď druhý obrázkový pútač je venovaný práve oblasti dôchodkovej reformy (prvý sa týka obnovy oblastí

³⁶ O to, aby vláda poslala Banke list, môže mať SB záujem kvôli alibi – aby to nevyzeralo tak, že ona bola prvotným iniciátorom celého projektu. SB je navyše často kritizovaná za nedostatok transparentnosti a legitimity (občania členských štátov nemôžu demokraticky ovplyvniť jej obsadenie a činnosť), preto je pre ňu lepšie, keď aspoň oficiálne vyjde iniciatíva od legitímne zvolenej vlády. Opakujeme, že tieto procedúry nie sú obmedzené na SR, sú pre Banku štandardné.

v juhovýchodnej Ázii, ktoré boli zničené po *tsunami*; písané vo februári 2005). V časti o dôchodkoch SB píše, že sú pre ňu pomerne novou oblasťou, výraznejšie sa jej venuje od roku 1990. Pôžičkovú a technickú pomoc na dôchodkovú reformu SB poskytuje v súčasnosti trom desiatkam krajín. Úsilie Banky v tomto smere sa ešte viac zvýšilo v roku 1994, kedy publikovala významnú prácu s názvom *Ako odvrátiť starobnú krízu (Averting the Old Age Crisis)*. (Svetová banka 1994)³⁷ SB na svojej webstránke ďalej obhajuje viac-pilierový model. Podrobný opis nie je treba uvádzať, stačí sa pozrieť na zreformovaný slovenský dôchodkový systém a podstatu ľahko pochopíme. Len pre rekapituláciu – prvý pilier je verejný, priebežne financovaný z daní resp. odvodov; druhý pilier je kapitalizačný, to znamená, že povinné príspevky jednotlivcov sú sporené a investované, neskôr sa z nich jednotlivcovi vypláca dôchodok; tretí pilier je dobrovoľný, kto môže a chce, sporí si peniaze, ktoré mu k dôchodku z predchádzajúcich pilierov pridajú ďalší.³⁸

V už citovanom materiáli PID Banka v časti o dôvodoch svojho pôsobenia u nás o sebe píše, že „dokázala byť lídrom v koordinácii dialógu o dôchodkovej reforme a mnohým krajinám v tomto regióne pomohla vyvinúť úspešné viac-pilierové systémy“. Zvyšným krajinám v našom regióne, ktoré ešte svoj dôchodkový systém nezreformovali, podľa Banky odhodlanie vlády SR posluži ako príklad.

V stredoeurópskom regióne sa ešte chvíľu zdržíme, pretože jednou z krajín, o ktorých Banka verí, že si zo Slovenska vezmú príklad, je Slovinsko.³⁹ Táto bývalá juhoslovanská republika je podľa viacerých makroekonomických ukazovateľov a ukazovateľov životnej úrovne najvyspelejšou krajinou z postkomunistického bloku. Samotná SB klasifikuje Slovinsko ako vysokopříjmovú krajinu. Slovinský dôchodkový systém je v mimoriadne dobrom stave – v roku 2000 predstavovala miera náhrady (dôchodok ku mzde) až 76,1%! Napriek tejto skutočnosti sa SB v rámci svojej celosvetovej misie a presvedčenia o všeobecnej aplikovateľnosti svojho modelu pokúšala presvedčiť aj slovinskú vládu, aby uskutočnila reformu a vzala si na ňu od Banky pôžičku. SB zaplatila medzinárodnú konferenciu o dôchodkovom zabezpečení,

³⁷ Ako uvádzajú Orszag a Stiglitz (1999:2), samotná publikácia poskytuje široké pole možností pre rôzne kombinácie politických opatrení, ktorými možno čeliť výzvam ohrozujúcim dôchodkový systém. V praxi je však ako jediné posolstvo tejto práce interpretovaný trojpilierový model. My dodávame, že o túto interpretáciu sa do značnej miery pričiňuje samotná SB, čoho dôkazom sú aj nasledujúce riadky.

³⁸

<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/pensions/bcec6347a2709eb1852567680080909a?OpenDocument>

³⁹ Okrem Slovinska je jedinou stredoeurópskou krajinou, ktorá nepodstúpila fundamentálnu reformu dôchodkového systému, susedná Česká republika.

workshop o kapitalizačnom pilieri, študijné cesty do zahraničia a tiež si u vplyvných slovinských ekonómov objednala štúdiu o možnosti uskutočnenia reformy v krajine. Výsledok tejto štúdie však preukázal, že dôchodkovú reformu sa neoplatí robiť, a to najmä kvôli jej nákladnosti. Vláda Slovinskej republiky sa držala tohto odporúčania, uspokojila sa s parametrickou reformou svojho systému a „pomoc“ Banky odmietla. (Topol 2004a) My len ľutujeme, že odhodlanie slovinskej vlády neposlúžilo ako príklad pre vládu SR... .

Kritika aktivít Svetovej banky v oblasti dôchodkov

Súdiac podľa vlastných vyjadrení Banky aj podľa príkladu Slovinska, ktorý sme si uviedli, musíme dať za pravdu kritikom, ktorí Banku obviňujú z toho, že sa usiluje o presadenie jedinej šablóny v krajinách s úplne inou ekonomickou, sociálnou a demografickou situáciou (tzv. *carbon copy reform* – reforma cez „kopirák“). Práve snaha presadiť reformy aj v tzv. rozvojových krajinách, kde demografická situácia resp. prognózy jej vývoja nevešia z hľadiska ohrozenia dôchodkového systému nič radikálne, je zarážajúca. Logické odôvodnenie snahy Banky reformovať systémy v takýchto krajinách teda síce chýba,⁴⁰ je tu ale jedno prozaické – tieto krajiny sú chudobné a ich vlády slabé, preto si nedovolia odmietnuť ponúkanú pôžičku a pomoc pri reforme (pozri poznámku pod čiarou č. 33).

Prístup Banky k dôchodkovým systémom má i ďalších kritikov, vyjadrujúcich sa k nemu z rôznych dôvodov. Napríklad Henwoodovi (1994) prekáža, že SB berie dôchodcov ako bremeno.⁴¹ Podľa Banky sa nemáme o starých ľuďoch starať a tešiť sa, že sa dožívajú vysokého veku – sú prezentovaní jednoducho ako náklad, ktorý musí byť minimalizovaný v mene vyrovnanosti rozpočtu, rastu a produktivity.

Kritike sa ďalej samozrejme nevyhla ani najklúčovejšia publikácia Banky v tejto oblasti – *Averting the Old Age Crisis*. (Svetová banka 1994) Podľa Barra (2000:39) sa pri navrhovaní racionálnych politických opatrení má začať stanovením cieľov a až potom má prísť k diskusii o nástrojoch na ich dosiahnutie. Z tohto hľadiska možno publikáciu Banky kritizovať, pretože jej kategorizácia sa zameriava viac na nástroje než

⁴⁰ Aj keď, ako sme si ukázali v podkapitole o demografii, tiež rozhodnutie zreformovať dôchodkový systém na základe prognózy nepriaznivého demografického vývoja by logiku postrádalo.

⁴¹ Vulgárnym vizuálnym zobrazením takéhoto prístupu je reklama na slovenskú DSS Aegon, kde rodičia doslova sedia na krku svojich detí... .

na ciele. Kvôli tomuto metodologickému nedostatku je výber a do istej miery aj kombinácia nástrojov predurčená, čo pôsobí aj na výsledné ciele.

Z iných palebných pozícií zameriava kritiku Minns (2003:2) Pripomína, že podtitul práce Banky znie Politika ochrany starých ľudí a podpory rastu (*Policies to Protect the Old and Promote Growth*). Písmeno „a“ je zvýraznené v origináli, podľa Minnsa je to kľúčová spojka Svetovej banky v jej teórii penzií a ekonómie. Argumentácia Banky je totiž nasledovná: Obmedzenie verejných výdavkov a rast podielu súkromného zabezpečenia dôchodkov povedú k vyšším súkromným úsporám, tie k väčším súkromným investíciám, tie k väčšej súkromnej produkcii, k rastu HDP a to všetko k väčšej schopnosti financovať narastajúce „bremeno“ starnúcich spoločností. Minns však tvrdí, že žiadna časť teórie nebola dokázaná.

Baker (2003:12) sa pre zmenu pozastavuje nad tým, že autori analýzy sa pokúsili vykresliť perspektívu budúceho vyššieho odvodového zaťaženia ako ekonomickú katastrofu, aj keby toto zaťaženie bolo sprevádzané vyšším príjmom po zdanení. Celosvetové starnutie populácie sa tak mohlo prezentovať ako kríza. Iróniou tohto prístupu podľa Bakera je, že nárast podielu HDP potrebného na účely starobných dôchodkov, projektovaný na *tridsať až štyridsať rokov* po vydaní publikácie, je až na drobné odchýlky rovnaký ako nárast za *uplynulých tridsať až štyridsať rokov*. Inými slovami, táto kniha mohla byť s rovnakou platnosťou vydaná v roku 1954 alebo 1964. Ako Baker uzatvára: „Skutočnosť, že inštitúcie ako Svetová banka, Medzinárodný menový fond a Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj tak horlivo považujú pokračovanie desaťročia trvajúceho trendu za ‚krízu‘, vytvára vážne pochybnosti o ich objektivite v tejto otázke.“ (vlastný preklad I.L.)

3.2.2.2 Medzinárodný menový fond

Za dvojičku Svetovej banky v oblasti medzinárodných financií je považovaný Medzinárodný menový fond (MMF resp. Fond). SB často ako kritérium poskytnutia pôžičky krajine uvádza prijatie niektorého z programov štrukturálneho prispôsobenia z dielne Fondu. MMF tak plní úlohu akéhosi „vrátnika“ (*gate-keeper*). O zainteresovanosti Fondu na našej dôchodkovej reforme nie je vzhľadom na jeho nízku transparentnosť k dispozícii toľko dôkazov ako v prípade Banky, napriek tomu ale nájdeme dosť dôkazov o jeho preferenciách v tomto smere. Tie sú v zásade dve –

prvou je obava, aby náklady na reformu výrazne nezasiahli stav verejných financií a neohrozili tým našu menu; druhou je nádej, že zavedenie kapitalizačného piliera povedie k rozvoju kapitálového trhu v SR. Teraz sa pokúsime doteraz uvedené zdokumentovať oficiálnymi materiálmi.

V predbežnej správe delegácie Fondu pre Konzultácie podľa článku IV. (*Article IV Consultation Mission Preliminary Conclusions*) z dňa 7.5.2003 sa v bode 14. uvádza, že dôchodková reforma je kľúčová pre dosiahnutie dlhodobo udržateľnej fiškálnej pozície. Správa ďalej uvádza: „Plánovaný druhý pilier by mohol byť zlatou príležitosťou nielen na zníženie zaťaženia prvého piliera, ale aj na podporu zabezpečenia v starobe prostredníctvom diverzifikácie zdrojov dôchodkového príjmu a na pomoc pri rozvoji slovenských kapitálových trhov.“ (vlastný preklad I.L.) Fond v správe ďalej upozorňuje, že náklady na prechod z jedného systému na druhý môžu skomplikovať snahy o splnenie Maastrichtského kritéria rozpočtového deficitu. V krytí tohto deficitu budú podľa správy hrať dôležitú úlohu príjmy z privatizácie určené na tento účel.

Podobne ako v prípade Banky, sa aj očakávania MMF prejavili v oficiálnych dokumentoch vlády SR a v legislatíve. Výsledkom 6. bodu rokovania vlády dňa 28. marca 2001 bolo Vyhlásenie o hospodárskej politike pre účely programu Fondu s názvom *Staff Monitored Program* (SMP). V bode 22. vyhlásenia sa píše, že zákon o sociálnom poistení významným spôsobom zlepši finančnú situáciu súčasného systému dôchodkového poistenia a pripraví ho na komplexnú reformu dôchodkového systému. Vláda sa vo vyhlásení zaviazala, že v priebehu roka 2001 rozbehne práce na modeli druhého piliera dôchodkového poistenia, v ktorom budú poistenci platiť poistné na svoje osobné účty, ktorých správcov si sami vyberú.

Dnes už možno konštatovať, že vláda svoje predsavzatia splnila a tiež ich zakotvila v zákonoch.⁴² Práce na modeli druhého piliera sa rozbehli (pripomíname, že jeho vymyslenie autorov príliš nezdržalo, *know-how* totiž poskytla SB) a v súčasnosti je tento pilier už realitou. MMF ostal verný svojmu názvu a neprekročil svoj tieň – jeho odporúčania a komentáre v oblasti dôchodkovej reformy sa týkali výlučne stability meny a možnosti rozšírenia kapitálových trhov. O iných než úzko ekonomických (ešte užšie finančných resp. menových) aspektoch dôchodkovej reformy (napr. sociálnych) sme sa v materiáloch Fondu nedočítali.

⁴² Pozri napr. predkladaciu správu zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení, kde sa v súvislosti s vyrovnávaním dôchodkového veku vláda opäť odvoláva na program SMP.

3.2.3 Snaha o rozšírenie finančných trhov

V predchádzajúcej časti sme sa viac-menej obmedzili na zdokumentovanie účasti medzinárodných finančných inštitúcií (najmä Svetovej banky) na dôchodkovej reforme u nás i v zahraničí a identifikovali sme ju [účasť] ako jeden z hlavných hnacích motorov reformy. Tu sa ale natíska jednoduchá otázka: Prečo majú medzinárodné finančné inštitúcie taký záujem o presadenie tejto reformy? Hneď na začiatku našej snahy odpovedať na otázku uvedieme jeden stručný, ale výstižný citát, ktorý naše vysvetľovanie uľahčí:

„Zdá sa byť jasné, že prívod pravidelného toku kapitálu na finančné trhy a zisky pre finančný kapitál a príslušných finančných aktérov (poisťovne, dôchodkové fondy, banky, investičné fondy) sú rozhodujúcim cieľom tejto transformácie [privatizácie dôchodkového systému], bez ohľadu na ekonomické náklady zainteresovaných krajín a bez ohľadu na zvýšenie rizika a zníženie blahobytu európskych občanov.“ (Etxezarreta 2003:19, vlastný preklad I.L.)

S týmto mierne provokatívnym argumentom sa stotožňujeme a v tejto časti práce sa ho budeme snažiť rozvinúť.

Medzinárodné finančné inštitúcie majú samozrejme svoje ekonomicko-ideologické dôvody presadzovania reformy. Isto netreba zabúdať taktiež na úroky z poskytnutých pôžičiek. Tieto inštitúcie sú však *v prvom rade* nástrojom – poskytujú široký priestor pre *lobbying* aktérov, akými sú napr. veľké finančné, komerčné a priemyselné spoločnosti, nastrčené skupiny,⁴³ národné vlády členských štátov⁴⁴ a pod. Budú sa snažiť presadzovať ich záujmy a práve v tejto súvislosti možno vystopovať záujem medzinárodných finančných inštitúcií zreformovať (čiže sprivatizovať) verejné dôchodkové systémy a financie z nich presmerovať na kapitálové trhy, kde môžu zainteresovaným stranám priniesť zisk. Dôchodkové fondy sú už v súčasnosti hlavnými inštitucionálnymi investormi na kapitálových trhoch. (Staněk 2003:52) Silu týchto aktérov a ich schopnosť presadiť svoje záujmy, či už na pôde medzinárodných finančných inštitúcií alebo národných vlád, preto nemožno podceňovať.

⁴³ Tzv. nastrčené skupiny (*front groups*) sú napr. korporáciami financované občianske združenia, inštitúty a iné mimovládne organizácie, ktoré sa prezentujú ako nestranné a nezávislé skupiny pôsobiace vo verejnom záujme. Príkladom môže byť, keď korporácia Dow Chemicals sponzoruje Alianciu pre zodpovedné používanie CFC alebo britské a holandské záujmové skupiny usilujúce o privatizáciu dôchodkových systémov financujú Európsku federáciu pre dôchodkové zabezpečenie. Viac o nastrčených skupinách pozri vo vynikajúcej analýze Beder (1997).

⁴⁴ Pri národných vláдах však treba podotknúť, že často sú len predĺženou rukou rôznych skupín z vlastnej krajiny, najmä lobbysticky silného súkromného sektora.

Skutočnosť, že za značnú časť dôchodkového príjmu majú byť zodpovedné inštitúcie, pre ktoré nie je prospech dôchodcov prioritou (tou je zisk), nastoľuje mnohé otázky. Podľa Minnsa (2003) sú ústrednými otázkami dôchodkového systému to, *kto* ho spravuje, *ako* to robí a kto má z toho najviac – či jeho správcovia alebo adresáti. Keď je systém zameraný na blahobyť spoločnosti, budú to adresáti; keď nie je, tak správcovia. Ústrednou otázkou finančných inštitúcií pôsobiacich v oblasti dôchodkov v stručnosti je, ako spraviť z tohto programu sociálneho štátu biznis. Prípadný prospech adresátov systému, teda dôchodcov, môže byť, ak vôbec, iba jeho vedľajším dôsledkom. Ani osem DSS, ktoré ponúkajú svoje služby v druhom pilieri slovenského dôchodkového systému, nie sú žiadne charitatívne organizácie. Každý z nich ide *primárne* o zisk a keby ho neočakávala, tak sa do tohto podniku jednoducho nepustí. Toto je skutočnosť, ktorá je síce absolútne jasná (až sa možno čudovať, že ju vôbec spomíname), o ktorej sa však príliš nehovorí.⁴⁵

Snaha o vybudovanie jednotného európskeho dôchodkového trhu

Súčasný reformný trend smerom ku kapitalizácii dôchodkov teda prospieva rastu inštitucionálneho investovania. Inštitucionálni investori v krajinách strednej a východnej Európy, ale kvôli postupujúcej integrácii aj v celej Európskej únii, budú profitovať z privatizácie dôchodkových systémov v postkomunistických krajinách, lebo tá rozšíri ich klientelu a sprístupní starobné úspory. (Wehlau 2003:7)⁴⁶

Ak sme v predchádzajúcom odseku spomenuli európsku integráciu, nemôžeme obísť jeden významný fakt. Ako totiž upozorňuje Etxezarreta (2003), popri ziskoch pre inštitucionálnych investorov je tu ešte jeden dôležitý dôvod snahy o rozšírenie finančných trhov. Ním je politicko-ekonomická ambícia Európskej únie, ktorá sa zvlášť po zavedení eura snaží vybudovať novú „európsku finančnú architektúru“. Jej cieľom má byť dosiahnutie jednoliatosti kapitálových trhov a zvýšenie ich konkurencieschopnosti. Logika tejto snahy je jednoduchá – čím viac bude v EÚ

⁴⁵ Akýkoľvek náznak serióznej diskusie aj na túto tému nemá šancu prehlásiť masívnu propagandu vlády SR a DSS, ktorá hovorí iba o vyššom dôchodku, ale o motíve zisku pre DSS už (z celkom pochopiteľných dôvodov) nie.

⁴⁶ V rámci *dobrovoľného* dôchodkového pripoistenia (v modeli Banky nazývanom III. pilier) sa títo investori usilovali o predaj svojich služieb aj doteraz, ale miera zapojenia sa populácie bola napriek daňovému zvýhodneniu veľmi nízka. V spomínanom Slovinsku sa za rok zapojilo len 0,02% obyvateľov. U nás tretí pilier kumuloval aktíva len na úrovni 0,6% HDP, pričom výdavky priebežného systému pred reformou dosahovali 8 % HDP. Preto inštitucionálnym investorom ide o reformu, ktorá presmeruje *čo najviac* príspevkov z priebežného do kapitalizačného piliera a spraví túto kapitalizáciu *povinnou*.

sprivatizovaných dôchodkových systémov, tým viac kapitálu sa bude „točiť“ na európskom kapitálovom trhu, tým bude silnejší a schopnejší súperiť s kapitálovými trhmi na Wall Street⁴⁷ a v Tokiu.

Tu by sme radi upozornili na to, že sa nejedná iba o naše hypotézy. Pokúsime sa dokázať to uvedením vlastných vyhlásení únie. Podľa interného materiálu EÚ z roku 2002 s názvom Jednotný európsky dôchodkový trh (cit. in Staněk 2003) Európska únia dospela k vypracovaniu návrhu jednotného európskeho dôchodkového trhu, ktorý by predstavoval základný pilier celej reformy dôchodkových systémov v rámci Európskej únie. Jeho súčasťou je návrh na vytvorenie druhého a tretieho piliera (druhý pilier ako povinný kapitalizačný pilier a tretí pilier ako dobrovoľné dôchodkové pripoistenie, presne ako v modeli Svetovej banky). Za kľúčové sa podľa Staněka považuje využitie tzv. dlhých zdrojov, získaných prostredníctvom druhého a tretieho piliera, na financovanie rozvoja podnikovej sféry. V inom materiáli odporúča Európska komisia komplexný prístup, ktorý okrem iného zahŕňa pokračovanie dôchodkovej reformy v členských štátoch, vrátane umožnenia súkromným dôchodkovým systémom, aby naplno využili vnútorné trhy. (Európska komisia 2001) Aby sme boli ešte konkrétnejší, uvádzame jedno odporúčanie pre SR. Jeho autorom je Generálne riaditeľstvo pre ekonomické a finančné záležitosti Európskej komisie (2002) a toto odporúčanie znie: „Vláda by mala ďalej vypracovať a realizovať svoju stratégiu pre nebankový finančný sektor a zaistiť jeho stabilitu, v neposlednom rade s cieľom plného využitia priaznivých účinkov, ktoré by mohli vyplynúť z plánovaného zavedenia predfinancovaného dôchodkového komponentu [kapitalizačného piliera]”. (vlastný preklad I.L.) O vplyve EÚ na politiku členských štátov v oblasti dôchodkovej reformy svedčí aj snaha o znižovanie limitu pre investície dôchodkových fondov v zahraničí. Pôvodne malo byť viazaných na Slovensko až 80% investícií, neskôr bol limit znížený na 50% a v súčasnosti je to iba 30%. Investičný limit bol znižovaný, pretože nie je v súlade s pravidlami EÚ o voľnom pohybe kapitálu. (Goliaš 2004b:24) Táto skutočnosť svedčí v prospech nášho argumentu o snahe EÚ vytvoriť silný a homogenizovaný finančný trh.⁴⁸

⁴⁷ V súvislosti s USA sa žiada spomenúť, že táto krajina čelí podobným trendom. Priebežný dôchodkový systém (*Social Security*) je vo vážnom ohrození. Dôvodom však nie sú finančné problémy, ale, podobne ako v Európe, sila finančných inštitúcií, ktoré by na jeho demontáži profitovali a ktoré dokázali v tejto oblasti ovládať tok informácií verejnosti. (Baker 2003:11)

⁴⁸ Pre podrobnejšiu dokumentáciu a analýzu tlaku EÚ na členské štáty, aby zreformovali svoje dôchodkové systémy pozri Dräger (2003)

Ako sme sa v tejto časti práce mohli presvedčiť, slovenská dôchodková reforma bola okrem ideologicko-politických preferencií jej autorov iniciovaná do značnej miery aj tlakom medzinárodných finančných inštitúcií, najmä Svetovej banky. Ďalšími dôležitými aktérmi sú inštitucionálni investori, ktorý sú svoj záujem na privatizácii dôchodkového systému schopní vďaka svojej veľkosti a sile presadzovať na pôde práve medzinárodných finančných inštitúcií a národných vlád. Poslednou nami uvedenou príčinou dôchodkovej reformy je stupňujúca sa snaha Európskej únie homogenizovať a posilniť svoj kapitálový trh, aby bol konkurencieschopnejší. Presun časti verejných peňazí do správy inštitucionálnych investorov túto snahu uľahčuje.

3.3 Zhrnutie

Našou ambíciou v rozsahovo najdlhšej kapitole práce bolo zmapovať príčiny reformy dôchodkového systému v SR. Kľúčovým bolo ich rozdelenie na údajné a skutočné. V prvej kategórii sme po preskúmaní argumentu o neudržateľnosti financovania doterajšieho dôchodkového systému dospeli k záveru, že za jeho zhoršujúci sa stav nemôže jeho nastavenie, ale vonkajšie faktory, ktoré s jeho konštitúciou nesúvisia a ktorých sa ani reforma nedotýka. Neudržateľnosť môže byť ako argument relevantná iba na základe dlhodobých prognóz vývoja. Nedostatky týchto prognóz spolu so skutočnosťou, že aj za predpokladu ich splnenia reforma vzniknuté problémy ani v najmenšom nerieši, nás však priviedli k domnienke, že neudržateľnosť je umelý argument, ktorý zastiera skutočné dôvody reformy. Medzi tie sme zaradili ideologicko-politické motivácie jej domácich osnovateľov, vplyv medzinárodných finančných inštitúcií a snahu o rozširovanie finančných trhov.

Ako hlavné ideologické motívy sme identifikovali snahu o zavedenie zásluhovosti, spravodlivosti, slobody výberu a motivácie platiť odvody. Pri podrobnejšom skúmaní sme preukázali, že neoliberálna interpretácia týchto kritérií je redukcionistická, ba dokonca že reforma plodí často dôsledky aj z hľadiska spomínaných kritérií kontraproduktívne. Iným ideologicko-politickým kritériom je snaha štátu vyhnúť sa zodpovednosti za dôchodky. Ideologický, v tomto konkrétnom prípade neoliberálny prvok tohto kritéria je presvedčenie, že štát by mal byť minimálny a že každý by sa mal starať výlučne o seba. Politickým prvkom je snaha politikov (bez ohľadu na ideologické zameranie) preniesť zodpovednosť za prípadný nepriaznivý demograficko-ekonomický

vývoj na neosobný mechanizmus, v našom prípade trh, a vyhnúť sa tak situácii, kedy by museli oni sami prijať nepopulárne opatrenia.

V poslednej časti kapitoly sme sa pokúsili priblížiť zaangažovanosť medzinárodných finančných inštitúcií na dôchodkovej reforme, ako aj snahu inštitucionálnych investorov o rozšírenie kapitálových trhov vďaka preliatiu verejných dôchodcovských peňazí na tieto trhy. Poslednou príčinou dôchodkovej reformy, ktorú sme spomenuli, je stupňujúca sa snaha Európskej únie homogenizovať a posilniť svoj kapitálový trh, aby bol konkurencieschopnejší.

4 Riziká reformy a jej sociálne dopady

Po predstavení reformy dôchodkového systému na Slovensku a po skúmaní dôvodov, ktoré k nej viedli, zameriame v tejto kapitole pozornosť na jej riziká a pravdepodobné sociálne dopady. Tejto problematike sa, žiaľbohu, venuje minimum pozornosti. Prvým a celkom pochopiteľným dôvodom tohto informačného vaku je, že vláda i DSS majú záujem na dôveryhodnosti reformy, a preto o jej rizikách a nepriaznivých dopadoch mlčia resp. o nich hovoria iba keď musia.⁴⁹ Druhým dôvodom je, že dôchodková reforma je jeden obrovský experiment, ktorý u nás nemá obdoby, a ťažko teda s istotou predpokladať jeho následky. Pre nás budú záchytnými bodmi príklady zo zahraničia⁵⁰ a prognózy budúcich trendov.

4.1 Diverzifikácia rizika alebo jeho nárast?

Autori reformy ako jeden z jej kladov uvádzajú, že v novom systéme bude riziko možného nepriaznivého vývoja rozložené na viac „pilierov“. V Návrhu legislatívneho zámeru na vypracovanie návrhu zákona o kapitalizačnom pilieri dôchodkového poistenia sa uvádza:

„Vznik kapitalizačného piliera bude znamenať zmenu jednozdrojovo **priebežne** financovaného dôchodkového systému na viacdrojovo **zmiešane** financovaný dôchodkový systém. Výhody sú zrejmé vo vyvážení jednotlivých komponentov rozložením rizika medzi **trh práce** (časť odvodu plynúca do priebežného piliera) a **kapitálový trh** (časť odvodu plynúca do kapitalizačného piliera). Dôchodkový systém tak bude môcť adekvátne reagovať na **riziká demografického vývoja**, ktoré ovplyvňujú priebežný komponent a **riziká kolísavosti výnosov kapitálového trhu** ovplyvňujúce kapitalizačný komponent.“⁵¹
(tučné písmo v origináli)

⁴⁹ Zákon napr. od DSS vyžaduje, aby v reklame uvádzali upozornenie, že s investovaním na finančných trhoch sa spája riziko, a preto výšku dôchodku nemožno zaručiť. O ochote DSS prezentovať riziko „podniku“ svedčí takmer neviditeľné písmo, ktorým naplňajú literu tohto zákona, nehovoriac už o tom, že pri spustení svojich reklamných kampaní toto ustanovenie zákona dokonca ignorovali a začali ho naplňovať až po hrozbe zo strany Úradu pre finančný trh.

⁵⁰ Podobný systém funguje dlhší čas iba v Čile (pozri rámček č.1), no aj tam ešte nemožno kvôli dlhému obdobiu prechodu úplne zmapovať konečné následky reformy.

⁵¹ Na tomto mieste sa opäť musíme vrátiť k nášmu argumentu z kapitoly o demografii: Riziko nepriaznivého ekonomického resp. demografického vývoja neohrozí *len* systém, ktorý je závislý na trhu práce, ale aj systém závislý od kapitálového trhu. Kapitalizačný komponent na tomto riziku naozaj takmer nič nezmení.

V rovnakom duchu sa pre denník Pravda vyjadrila aj hlavná ekonómka Svetovej banky Anita M. Schwarzová. Ak budú občania dostávať dôchodok z dvoch zdrojov, zníži sa podľa nej pravdepodobnosť, že systém zlyhá. (Makarová a Farbiaková 2004:20)

Isto, podobenstvo o „troch pilieroch“ sa na prvý pohľad zdá celkom logické. Podľa tej istej logiky by sme sa ale mohli pýtať, či by nebolo z hľadiska diverzifikácie lepšie, keby sa dôchodkový systém „oprel“ hneď o ešte viac pilierov, povedzme päť alebo desať. Ďalšou rečníckou otázkou by mohlo byť, ako sa zníži riziko systému postaveného na pomerne solídnom základe, keď jeho polovicu zničíme a nahradíme ju obrazne povedané pieskovým základom kapitalizačného piliera, ktorý je nestabilný a rizikový už zo svojej podstaty. Inými slovami, s diverzifikáciou rizika to nie je také jednoduché. Kapitalizačný prvok okrem toho, že znižuje nemnohé riziká doterajšieho systému,⁵² zavádza do dôchodkového systému veľa iných rizík, ktorých bol systém pred reformou prostý. Práve o týchto rizikách bude teraz reč.

4.2 Neistota

4.2.1 Riziko výkyvov na kapitálových trhoch

Otázky neistoty sme sa doteraz v náznakoch dotkli už viackrát. Hneď na úvode sme spomenuli, že systém pred reformou bol *dávково* definovaný, zatiaľčo zreformovaný systém je definovaný *príspevkovo*. V dávково definovanom systéme bol zákonom určený vzorec na výpočet dôchodkovej dávky, dávka bola teda vopred istá. V prípade, že by príspevky nedokázali pokryť výdavky na vypočítané dôchodky, rozdiel mal doplatiť štát. Riziko niesol „sponzor“ dôchodkového programu, teda celá spoločnosť, alebo presnejšie povedané – jej produktívna časť. V súčasnom systéme je presne určená iba výška príspevku, ktorý zamestnanec odvedie. Výška vyplatenej dôchodkovej dávky závisí od výkonnosti DSS a od celkovej situácie na kapitálových trhoch – môže prekročiť výšku príspevkov, ale môže byť aj nižšia. Nikto nič nezaručuje a riziko nesie výsostne jednotlivec. (pozri pozn. pod čiarou č. 49)⁵³ Na kolísavosť výnosov upozorňuje aj Peter Staněk (2003:54) z Ústavu slovenskej a svetovej ekonomiky SAV:

⁵² Napr. súkromným vlastníctvom časti odvedených peňazí znemožňuje politikom ľubovoľne s nimi manipulovať.

⁵³ Riziko výkyvov vo výnosnosti na kapitálových trhoch sme spomínali aj v podkapitole o zásluhovosti. Len pre rekapituláciu – upozornili sme na skutočnosť, že v príspevkovo definovanom systéme môže vzniknúť situácia, kedy ľudia s identickými celoživotnými zárobkami dostanú veľmi rozdielne dôchodky.

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

4.2.2 Riziko zlého manažmentu

Koniec uvedeného citátu naznačuje ďalšie riziko, na ktoré chceme upozorniť. Neistota v zreformovanom dôchodkovom systéme totiž nepramení iba z výkyvov na kapitálových trhoch. Aj pri priaznivej situácii sa totiž môže stať, že zlyhá manažment dôchodkových fondov. Je pravdou, že pre tento prípad sú u nás zákonom stanovené regulačné mechanizmy, ale pravdou tiež je, že aj v krajinách, kde sú podobné mechanizmy na vyššej úrovni, už prišlo k pozoruhodným škandálom.⁵⁴ Napríklad v USA dostalo jedenásť investičných bánk pokutu 1,3 mld. USD za manipuláciu výskumu a informácií s cieľom získať lukratívny bankový obchod. Klienti týchto bánk (dôchodkové fondy i súkromní klienti), ktorí sa nechali nalákať na pochybné údaje o investičných ratingoch, stratili milióny. Medzi spomínanými bankami boli Citibank, Merrill Lynch, Credit Suisse-First Boston a Goldman Sachs. Spomenúť treba aj dobre známy prípad Enronu, v akciách ktorého mali jeho zamestnanci uložené milióny dolárov, určených na svoje budúce dôchodkové zabezpečenie. Ako vieme, tieto akcie sa stali bezcennými v dôsledku nezodpovedného finančného riadenia. Podobné prípady možno zdokumentovať aj vo Veľkej Británii. Štyria z hornej desiatky najväčších britských dôchodkových správcov dostali pokutu vo výške 470 mil. USD. Boli to Merrill Lynch, Union Bank of Switzerland, Goldman Sachs a Deutsche Bank. No a ešte

Miera výnosnosti na finančných trhoch sa totiž v priebehu času mení a zatiaľčo teraz má istú úroveň, povedzme o desať rokov môže byť úplne iná – vyššia alebo nižšia. V dôsledku tohto fenoménu reálne hrozí, že dvaja ľudia, medzi ktorými je desaťročný vekový rozdiel, a teda jeden odíde do dôchodku o desať rokov skôr ako druhý, dostanú odlišné dôchodky napriek faktu, že za celý život odvedli do dôchodkového systému presne také isté množstvo peňazí.

⁵⁴ Problematikou „podvyvinutosti“ finančných trhov v strednej a východnej Európe sa podrobnejšie zaoberá Wehlau (2003). Tunajšie finančné trhy sa podľa nej vyznačujú nízkou kapitalizáciou (jej celkový objem vo všetkých nových členských štátoch EÚ je zhruba porovnateľný s objemom Írska, ktorý je štvrtý najmenší v eurozóne) a nedostatočne vyvinutými regulačnými mechanizmami. Ako východisko z tejto situácie by sa dalo uviesť investovanie na zahraničných kapitálových trhoch. Tu však chceme upozorniť na zaujímavý paradox, keď vláda SR rôznymi úľavami láka priame zahraničné investície, no zároveň schváli reformu, v ktorej bude nevyhnutnosťou odliv kapitálu do zahraničia.

spomeňme prípad jednej z najväčších britských životných poisťovní – Equitable Life, ktorá jednostranne zmeniac pravidlá poisťovacích nárokov porušila sľuby svojim poistencom a dôchodkovým sporiteľom. (Minns 2003) Ako možno vidieť na uvedených príkladoch, samotné regulačné mechanizmy nie sú zárukou poctivého správania sa finančných aktérov zúčastnených na kapitalizačnom dôchodkovom systéme. Vláda SR však napriek tomu tvrdí, že garancie sú dostatočné. Podľa nej bude sporenie v II. pilieri prebiehať podľa pravidiel, ktoré majú zabezpečiť čo najvyšší dôchodok a tieto pravidlá budú podliehať piatim stupňom kontroly.⁵⁵ Z hľadiska snahy obmedziť riziko zlého investovania je dôležitá metóda *benchmarkingu*. Pokiaľ sa nebude dať diferenciacia medzi výnosmi dôchodkových fondov rôznych dôchodkových správcovských spoločností, objektívne zdôvodniť, bude správca dôchodkových aktív (DSS) povinný uhradiť tento rozdiel z vlastného imania. To je účinný mechanizmus, ale stále ostáva možnosť, že väčšina fondov investuje do portfólia s rovnakým rizikom, ako v uvedenom prípade z USA.⁵⁶

4.2.3 Riziko neúplnej záruky štátu

V neposlednom rade treba spomenúť situáciu, ktorá nastane, keď fond nebude mať dostatok peňazí na uhradenie rozdielu vo výnose, alebo keď DSS napriek všetkému poškodí peniaze na osobných účtoch porušením zákona. V takomto prípade ručí za nasporené peniaze štát prostredníctvom Sociálnej poisťovne. Podľa zákona o starobnom dôchodkovom sporení ručí poisťovňa za škodu v plnom rozsahu, ale maximálne do výšky 50% zostatku svojho rezervného fondu solidarity. O výške náhrady podľa zákona rozhodne súd. Ako vidno, peniaze sporiteľa nie sú uložené tak bezpečne, ako sa tvrdí v brožúre MPSVR – podľa nej má totiž štát garantovať aktuálnu nasporenú sumu na osobnom účte do výšky 100%... . Toto je ďalšie riziko, ktorému môže byť jednotlivec vystavený. Z hľadiska celej spoločnosti to zase znamená, že za priaznivých okolností (dobrá situácia na kapitálových trhoch, výhodné investovanie) profitujú DSS a

⁵⁵ Tie tvoria Úrad pre finančný trh, audítora, depozitár, vnútorná kontrola DSS a občan. Za relevantné však možno považovať maximálne tak prvé dva stupne. Depozitár totiž môže akurát tak dohliadať na to, aby sa na uložené peniaze nesiahalo, s destináciou investícií alebo s výškou výnosu však nemá nič spoločné. Vnútornú kontrolu DSS tvoria zamestnanci DSS, a preto možno o ich objektívnosti úspešne pochybovať. A o možnostiach a schopnostiach väčšiny občanov kontrolovať výkon DSS ešte bude reč, nateraz ich zhodnotíme stručne ako nedostatočné.

⁵⁶ Navyše musíme mať stále na pamäti, že pojednávame o riziku zlého manažmentu. Riziko výkyvov na kapitálových trhoch, ktoré sme spomenuli v úvode tejto časti, metóda *benchmarkingu* znižuje minimálne, ak vôbec.

spoločnosť z toho nič nemá. Keď však súkromná spoločnosť spraví prešľap, dôsledky ponesú občania – škoda sa totiž uhradí z ich peňazí. Tu možno v praxi pozorovať neoliberalný princíp „privatizácia zisku, socializácia rizika“.

4.2.4 Riziko dôchodcovej chudoby

O tom, že v zreformovanom systéme nejstuje nič také, ako garantovaný minimálny dôchodok, sme už hovorili na inom mieste. Neochota vlády SR takýto inštitút zaviesť však nemusí spočívať len v snahe posilniť motiváciu sporiteľov a predísť morálnemu hazardu. Máme silné podozrenie, že vláda sa tomu bráni aj preto, lebo má (celkom opodstatnené) obavy, že skupina občanov, ktorým by vznikol nárok na minimálny dôchodok, bude veľká a výrazne by ohrozila výdavky štátneho rozpočtu. Toto sa týka najmä sociálne rizikových skupín ako ľudia s nízkym príjmom, nezamestnaní, telesne alebo inak postihnutí a pod. Podľa Staněka (2003:55-56) sa v súčasnosti mzda prevažnej väčšiny občanov pohybuje pod hladinou priemernej mzdy a nedá sa predpokladať, že by sa to výraznejšie zmenilo. Podmienkou vstupu zahraničných investorov totiž je, aby bola mzdová hladina čo najnižšia. Ďalej, vyše 70% občanov je v námedznej práci, pričom reálna výška ich miezd nebude výrazne stúpať. Toto znamená, že nízkopríjmové skupiny obyvateľstva si jednoducho nebudú schopné nasporiť dostatočné množstvo prostriedkov na svoj dôchodok. Nezamestnaní na tom nebudú o nič lepšie. Staněk upozorňuje na dlhodobjší trend vnútorného zefektívňovania podnikov, v dôsledku ktorého v prevažnej väčšine firiem dochádza k znižovaniu rozsahu zamestnanosti minimálne o 10% z celkového stavu pracovníkov. My ešte dodávame, že za nezamestnaných (rovnako ani za študentov stredných a vysokých škôl) v zreformovanom systéme už štát nebude platiť odvody do žiadneho z pilierov.⁵⁷ Z uvedených dôvodov teda jasne vyplýva, že sociálne rizikové skupiny obyvateľstva budú mať vážne problémy s naakumulovaním dostatočného množstva zdrojov na dôchodok. Bez záruky minimálneho dôchodku toto do budúcnosti predstavuje značné riziko výskytu javu dôchodcovej chudoby.

⁵⁷ V systéme existuje možnosť platiť za seba odvody dobrovoľne, alebo za obdobie štúdia a nezamestnanosti späťne poistné doplatiť. Otázkou však je, koľko ľudí a z čoho si bude môcť pri spomínanej úrovni zamestnanosti a výške miezd dovoliť túto možnosť využiť.

Feminizácia dôchodcovej chudoby

Rizikom dôchodcovej chudoby budú po reforme obzvlášť ohrozené ženy. Dôvodom je zavedenie absolútnej zásluhovosti ako do I., tak do II. piliera. Podľa tohto princípu bude výška dôchodku striktné závisieť od zárobku počas pracovného obdobia života. A keďže ženy na Slovensku zarábajú v priemere o 26% menej než muži, budú celkom logicky aj ich dôchodky pri rovnakom percentuálnom odvode zo svojho príjmu nižšie. Iný dôvod nižších dôchodkov u žien je skutočnosť, že v prevažnej väčšine prípadov sú rodičmi na rodičovskej dovolenke matky. Za rodiča na rodičovskej dovolenke platí štát odvody, ako keby rodič zarábal 60% z priemernej mzdy, a preto budú odvody a tým pádom aj dôchodky žien výrazne nižšie, než ako keby ostali zapojené v pracovnom procese. Problémy s výškou dôchodku sa pre ženy nekončia uplynutím doby sporenia – aj v období vyplácania budú znevýhodňované. Keďže očakávaná priemerná dĺžka života žien je u nás o sedem rokov vyššia ako u mužov, poisťovne vychádzajúce z rodových tabuliek rozrátajú nasporené prostriedky u žien na dlhšiu dobu. Výška dôchodku za jedno časové obdobie sa tým u žien podstatne zníži. Ďalším problémom je neplatená práca, akou je napríklad starostlivosť o dieťa a domácnosť. Napriek tomu, že z nej má prospech celá rodina, teda aj muži, čas a námahu jej venujú prevažne ženy. Muži majú preto viac času na oficiálnu prácu, čo sa samozrejme náležite prejaví aj na raste ich dôchodkových úspor. Na takto nadobudnutý rozdiel vo výške dôchodkového účtu mimoriadne doplatia ženy-matky po rozvoде.⁵⁸ (Pietruchová 2003)

Nechránenosť proti inflácii

Riziko dôchodcovej chudoby bude pri sporení do II. piliera o to väčšie, že v ňom nefungujú mechanizmy obrany proti inflácii. Podľa v súčasnosti platnej právnej úpravy sa pri výpočte a vyplácaní doživotného starobného dôchodku resp. predčasného doživotného starobného dôchodku z II. piliera nekalkuluje s parametrami ako inflácia alebo rast mzdy. Pri predpokladanej rastúcej inflácii bude teda reálna kúpna sila

⁵⁸ V niektorých krajinách Európy sa uplatňuje tzv. zásada delenia (*splitting*). Spočíva v rozdelení sumy naakumulovanej na účtoch oboch partnerov na dve rovnaké polovice. Pri delení sa spočíta výška nasporených prostriedkov na účtoch oboch manželov počnúc dňom uzavretia manželstva do jeho rozvodu a vydeli sa dvomi, teda postupuje sa ako pri sporení na spoločný, tzv. rodinný účet.

dôchodku z II. piliera klesať. Dôchodky z I. piliera sú na rozdiel od nechránených dôchodkov z II. piliera upravované podľa rastu miezd.

4.3 Otázny výnos

Ohrozené však nie sú len sociálne rizikové skupiny uvádzané v predošlej časti, ale v podstate všetci ľudia, ktorí sa rozhodnú sporiť si na dôchodok. Napriek sľubom vlády i DSS je totiž na mieste domnievať sa, že miera náhrady bude naďalej klesať a dôchodky z II. piliera nebudú z dlhodobého hľadiska vyššie, než z priebežného systému. Vo verejnosti menej známych dokumentoch tento trend dokonca pripúšťa i vláda SR. Podľa Doložky finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť (str. 14, tab. 9) Koncepcie dôchodkovej reformy bude pri najreálnejších parametroch rastu miezd a čistých výnosov z aktív starobný dôchodok len okolo 15 % zo mzdy a nie 40%, ako často tvrdí ministerstvo. (Thomay 2003) K podobnému záveru dospela aj Národná banka Slovenska (NBS). V návrhu zákona o starobnom dôchodkovom sporení bol zapracovaný rozpor zo strany NBS, ktorá tvrdila, že „miera náhrady v kapitalizačnom pilieri nebude vyššia ako v PAYG [priebežnom]“.

Výška výnosu

Jedným z argumentov, ktorý uvádza vláda SR v prospech reformy je, že investovanie na kapitálových trhoch prináša už desaťročia vyšší reálny výnos než je výnos vo verejnom priebežnom dôchodkovom systéme.⁵⁹ Tento trend má podľa vlády pokračovať aj v budúcnosti a zabezpečiť teda aj vyššie dôchodky. Ako si však hneď ukážeme, nie je to také jednoduché.

Prvou otázkou, ktorá sa nám pri problematike výnosnosti tisne na um, je, prečo by mali akcie, ktoré sú iba nárokom na súčasné a budúce zisky reálneho sektora (firiem a pod.), mali prinášať vyšší výnos, než reálny sektor sám. Odpoveď znie – lebo akcie majú vyššiu cenu. V takomto prípade možno skonštatovať, že akcie sú nadhodnotené (*overvalued*). Miera tohto nadhodnotenia sa bežne vyjadruje pomerom cena-výnos

⁵⁹ V doložke vplyvov návrhu zákona o starobnom dôchodkovom sporení sa napríklad celkom jednoznačne píše: „[...]kapitalizácia prináša z dlhodobého hľadiska vyšší výnos ako priebežný systém[...]“.

(*price-earnings ratio*), čiže cena akcie delená ziskom firmy. Historicky sa tento pomer pohyboval približne okolo čísla 14, v súčasnosti je to 20. (Krugman 2005) Faktom teda je, že investovanie do akcií môže zabezpečiť vyšší výnos, než je výnos v priebežnom dôchodkovom systéme. Niektorí odborníci však doterajší trend vývoja nepovažujú za dostatočnú záruku, že aj v budúcnosti budú výnosy z investovania do akcií rásť stále rýchlejšie. Podľa nich je nadhodnotenie akcií iba akousi bublinou, ktorá môže v budúcnosti poľahky splasnúť. Napríklad Henwood (1994) píše, že z ekonomického hľadiska sa zdá byť nerozumné spoliehať sa na to, že ceny finančných aktív môžu donekonečna rásť rýchlejšie, než hodnota nehnuteľných aktív, ktoré kryjú. Tento argument má svoju logiku a je v súlade so závermi našej práce, ale má skôr charakter prognózy. Jeho podrobnejšie ekonomické odôvodnenie sme, žiaľ, nenašli.

Pri analýze odhadov budúcich výnosov z investícií nám pomôže živá diskusia, ktorá práve prebieha v USA. Administratíva prezidenta Busha považuje za jednu z priorit svojho druhého volebného obdobia privatizáciu priebežného systému (čo je otvorenejšie pomenovanie pre to, čo sa v slovenčine označuje za „dôchodkovú reformu“). (VandeHei a Allen 2004) Napriek komplexnosti celej problematiky sa pokúsime zhrnúť základné body celej diskusie. Poistno-matematický úrad (*Social Security Administration's Office of the Actuary – OACT*) vo svojich projekciách na nasledujúcich 75 rokov bežne ráta s reálnym výnosom na burze cenných papierov vo výške 7,0 %, pričom vychádza z dlhodobého historického priemeru. Reálne výnosy zo štátnych obligácií sa odhadujú na 3,0%. Tieto odhady sú však podľa kritikov nekonzistentné s iným odhadom, na ktorom závisia a na základe ktorého OACT projektuje neudržateľnosť priebežného systému. Je ním miera rastu HDP, ktorá sa odhaduje len na 1,5% počas 75-ročného obdobia.⁶⁰ Keď totiž do tzv. Gordonovho vzorca (*Gordon Formula*)⁶¹ na výpočet výnosov z akcií dosadíme upravený dividendový výnos vo výške 2,5 až 3,0% a projektovaný rast HDP 1,5%, vyjde nám výnos z akcií 4,0 až 4,5%, nie 7%! Aby sme dostali sedempercentný výnos pri uvedenej miere rastu HDP, musel by byť upravený dividendový výnos oproti dnešku približne dvojnásobný, teda 5,5%. (Diamond 1999) Aby sa odhady OACT stali konzistentnými, museli by rátať buď s vyšším tempom rastu alebo s nižšou mierou výnosu z akcií. Na ďalšie možnosti, kedy by odhady OACT mohli platiť, upozorňuje DeLong (2005). Pri

⁶⁰ Pripomeňme si, že na Slovensku sa tiež projektuje nízka miera rastu HDP, konkrétne 1,9%, a aj to v optimistickom variante.

⁶¹ Podľa tohto vzorca sa výnos z akcií rovná dividenda lomeno cena akcie (alebo upravený dividendový výnos) plus tempo rastu cien akcií.

možnostiach, ktoré autor označuje za nereálne sa nebudeme zdržiavať, spomenieme len jednu, ktorú možno považovať za reálnejšiu. Za predpokladu pomalého hospodárskeho rastu by mohli byť výnosy z akcií na úrovni 6,5%⁶² len vtedy, keby v najbližších rokoch značne poklesla hodnota kapitálových trhov, aby výnosy z dividend mohli stúpnuť na potrebnú úroveň (nižšie absolútne hodnoty výnosov budú znamenať vyššie percentuálne hodnoty).⁶³ Zhrňme teda, čo z debaty vyplýva aj pre slovenský kontext. Ak zástancovia reformy na základe extrapolácie doterajšieho vývoja výnosov z akcií predpokladajú jeho rovnaký vývoj aj do budúcnosti, musíme ich upozorniť na ich vlastný, pochmúrny odhad tempa rastu HDP, na základe ktorého sa priebežný systém má podľa nich dostať do krízy. Ak boli totiž výnosy z akcií doteraz pomerne vysoké, bolo tak vďaka vyššiemu tempu rastu HDP v minulosti. Ak sa má v budúcnosti hospodársky rast spomaliť, ani výnosy z akcií nemôžu byť tak vysoké, ako doposiaľ. A ak sa nespomalí, v tom prípade by sa ani priebežný systém nemal dostať do krízy.⁶⁴

Z iného aspektu kritizuje porovnanie výnosnosti priebežného a kapitalizačného piliera Orszag (1999). Podľa neho nemožno porovnávať ich výnosy bez toho, aby sme od výnosov v kapitalizačnom pilieri neodráтали náklady na reformu – na prechod od jedného systému k druhému. V prípade slovenskej dôchodkovej reformy sa tieto náklady odhadujú na 500 mld. až 1 bilión Sk – podľa toho, koľko ľudí sa rozhodne zapojiť do II. piliera. (Golias 2004b:16) Keďže polovica odvodov tých, ktorí sa rozhodnú sporiť v kapitalizačnom pilieri, bude presmerovaná na ich osobné účty, vznikne v Sociálnej poisťovni deficit. Chýbajúce peniaze na výplatu dávok tým dôchodcom, ktorí ostávajú výlučne v priebežnom systéme, bude musieť doplatiť štát. Práve na to bude použitých spomínaných 500 mld. až 1 bilión Sk. Tieto peniaze si vláda môže podľa Orszaga požičať. V tom prípade však úroky zo splácania pôžičky „pohltnú“ vyššie výnosy.⁶⁵ Ak si však aj vláda požičia, bude musieť peniaze vrátiť a ak si nepožičia, bude musieť deficit kryť hneď, z extra peňazí. Nech už tieto peniaze vezme

⁶² DeLong kalkuluje s mierne odlišnými parametrami, než Diamond – 1,9% pre mieru rastu HDP a 6,5% pre výnos z akcií.

⁶³ Diamond (1999) odhaduje, že by v prvej dekáde 21. storočia museli kapitálové trhy stratiť zo svojej reálnej hodnoty 35 – 40%. Krugman (2005) v podobnej línii upozorňuje na to, že v súčasnosti sú akcie v pomere k zisku firiem omnoho drahšie, než v minulosti (sú „nadhodnotené“), čo predstavuje na jeden dolár účastiny nižšiu dividendu.

⁶⁴ Pre podrobnejšiu analýzu vzťahu hospodárskeho rastu a výnosov aktív pozri Baker, DeLong a Krugman (2005).

⁶⁵ Pri úrokovej miere 10% bude výnos z akcií 10 halierov na korunu, ale práve týchto 10 halierov bude použitých na splácanie úrokov za pôžičku. Upravený výnos v kapitalizačnom pilieri bude teda presne taký istý ako v priebežnom, teda 0%. Orszagov model je teoretický a pre jednoduchosť nepočíta s rastom HDP.

odkiaľkoľvek – z privatizácie štátnych podnikov⁶⁶, štátnych dlhopisov či zavedenia nových daní alebo zo zníženia výdavkov – vždy v konečnom dôsledku reformu zaplatia občania, pretože štát vlastné peniaze nemá. Tieto opatrenia sú vždy na úkor pracujúcej generácie a *de facto* predstavujú to isté, ako keby vláda zvýšila odvody do priebežného systému (akurát s tým rozdielom, že sú politicky priechodnejšie). V tomto prípade môže podľa Orszaga prísť aj k vyššej miere výnosnosti, ale bude to nie v dôsledku reformy, ale práve v dôsledku prílevu dodatočných peňazí. Vyššiu mieru výnosnosti by bolo rovnako možné dosiahnuť aj pri zachovaní priebežného systému, keby boli k dispozícii extra peniaze.⁶⁷ Na inom mieste v tejto práci sme spomínali historické rozhodnutie začať vyplácať dôchodky generáciám, ktoré do dôchodkového systému neprispeli vôbec alebo málo, čím sa dostali k nadpriemerným výnosom. V tomto tkvie aj podstata Orszagovho argumentu – rozhodnutie raz bolo prijaté a tento „dar“ prvej generácii treba splácať, reforma smerom ku kapitalizácii nám túto povinnosť nepomôže obísť. Orszag v tejto súvislosti výstižne cituje Diamonda:

„Dôvodom, prečo je miera výnosnosti [v priebežnom systéme] nižšia, než výnos na trhu, je prítomnosť nekrytého dlhu ... terajší pracujúci musia dostať z priebežného systému nižší výnos, aby zaplatili za vyšší výnos, ktorý dostali skoršie generácie. Tá istá analýza platí aj pre systém osobných účtov. Ich vytvorenie nemôže zmeniť históriu, ktorá priebežnému systému nechala nekrytý dlh. Mieru výnosnosti [takéhoto dôchodkového systému], zohľadňujúcu ako osobné účty, tak financovanie prechodu, nemôže zvýšiť zavedenie osobných účtov samo o sebe.“ (vlastný preklad I.L.)

⁶⁶ Vláda SR svojim uznesením č. 167 zo dňa 20. februára 2002 schválila na tento účel použitie príjmov z privatizácie SPP, a. s., vo výške výnosu z predaja 25 % podielu v predpokladanej výške cca 65 – 66 mld. Sk. Ďalšie príjmy možno očakávať z predaja Slovenských elektrární, predaja zvyšných podielov štátu v energetike a telekomunikáciách, alebo z predaja ďalších štátnych podnikov. Aj keď, ako upozorňuje Staněk (2003), z privatizácie štátnych podnikov možno očakávať nie viac, než 150 mld. Sk. Zdroje z budúceho oživenia ekonomiky sú podľa neho vzhľadom na oddialenie úvah o oživení celosvetovej ekonomiky tiež ohrozené. No a ak k tomu pridáme zúženú manévrovaciu schopnosť, ktorú predstavujú Maastrichtské kritériá pre zadlženosť a deficit štátneho rozpočtu, ostáva nám spolu so Staněkom iba vyjadriť obavu, že vláda v podstate nebude mať odkiaľ vziať peniaze na krytie výpadku Sociálnej poisťovne.

⁶⁷ Svoje závery Orszag podopiera analýzou Poradného výboru (*Advisory Council on Social Security*) z rokov 1994 – 1996. Členovia Výboru sa nevedeli zhodnúť na úlohe osobných účtov, tak vytvorili tri skupiny. Jedna navrhovala systém podobný slovenskému, kedy by necelá polovica odvodov bola presmerovaná na osobné účty spravované súkromne, druhá navrhovala zvýšiť odvody o 1,6%, ktoré by bolo spravované verejne, ale tiež na osobných účtoch, no a posledná skupina s osobnými účtami nerátala vôbec, pričom prebytok dôchodkového fondu mal byť investovaný štátnou inštitúciou do akcií. Napriek úplne rozdielnym úlohám pre osobné účty bola miera výnosu prvého menovaného systému vypočítaná na 2,6% a posledne menovaného na 2,2 – 2,7% (podľa podielu financií investovaných do akcií).

Administratívne náklady

V predošlej časti sme si ukázali, že napriek propagande vlády SR je málo pravdepodobné, že výnosy z II. piliera budú radikálne vyššie, než z priebežného systému. Poctivá analýza porovnávajúca výnosnosť oboch systémov si tiež vyžaduje zohľadnenie administratívnych nákladov s nimi spojených. Skúsenosti zo zahraničia potvrdzujú, že toto je jeden z najväčších problémov reformy. V Čile predstavujú náklady spojené s osobnými účtami cca. 20% z odvodov (podrobnejšie v osobitnom rámčeku), vo Veľkej Británii je to dokonca až neuveriteľných 40 – 45%.⁶⁸ (Murthi, Orszag a Orszag 2001:308) Zdá sa, že slovenskí zákonodarcovia si nedovolili stanoviť výšku poplatkov až tak vysoko.⁶⁹ Stále však budú v porovnaní s administratívnymi nákladmi verejného priebežného systému relatívne dosť vysoké. Slovenské DSS si budú účtovať zo sporiteľom odvedených resp. naakumulovaných peňazí poplatky za svoje služby. Za vedenie účtu to bude 1% z každého príspevku zaplateného na účet a za správu tohto účtu mesačne 0,07 – 0,08% zo všetkých nasporených peňazí. Hoci sa tieto čísla nezdajú byť vysoké, môžu poplatky DSS v čase odchodu do dôchodku predstavovať až okolo 15% z občanom nasporenej sumy. Napr. Iveta z propagačnej brožúrky MPSVR (nezamestnaná, 25 rokov, rok narodenia 1980, začala pracovať v roku 2000, rok odchodu do dôchodku 2045, jej mzda v roku 2005 je 15 000 Sk, reálny rast Ivetinej mzdy je 2% ročne, doba nezamestnanosti počas pracovného života 10%, miera výnosu na Ivetinom osobnom účte bude 3,5%, v čase odchodu do dôchodku bude mať Iveta manžela približne vo svojom veku a zaopatrené deti) by z celkovej odvedenej sumy 1 445 495 Sk zaplatila DSS na poplatkoch 188 623,50 Sk, čiže o čosi viac ako 13%. Keby Iveta (rovnako ako ktokoľvek iný) neprestúpila do II. piliera a ostala by výlučne v priebežnom, z jej peňazí by za správu ubudli najviac 3% (táto horná hranica pre odvody do Správneho fondu Sociálnej poisťovne je daná zákonom č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení, § 168)

Ďalšou položkou, ktorá zníži sumu nasporených peňazí, je poplatok za nákup anuity u komerčnej poisťovne. V materiáloch MPSVR sme síce nenašli žiadnu zmienku o tom,

⁶⁸ Pri zarátaní poplatkov za prestup medzi jednotlivými dôchodkovými spoločnosťami a za nákup anuity – viď nižšie.

⁶⁹ Žiada sa ale dodať slovíčko *zatiaľ*. Výšku poplatkov možno totižto zákonom kedykoľvek zmeniť. Pri stanovení v porovnaní so zahraničím nie tak vysokých poplatkov mohlo byť cieľom autorov reformy predísť kritike v jej počiatočnom štádiu. Vtedy išlo o to zabezpečiť dôveryhodnosť reformy, aby bolo čo najmenej dôvodov stavať sa proti nej a prípadne jej (v čase, kedy to ešte bolo možné) zabrániť. O pár rokov bude reforma takmer s istotou nezvratná, bude takpovediac „hotová vec“, a vtedy bude možné aj zvýšenie poplatkov.

že pri odchode do dôchodku a nákupe anuity u komerčnej poisťovne vzniknú dodatočné náklady (čo je zo strany ministerstva dosť neférové), napriek tomu je táto skutočnosť absolútne jasná, pretože komerčné poisťovne pracujú pre zisk. Spomínanú skutočnosť potvrdzuje okrem iného naša komunikácia so štátnymi orgánmi. Podľa Úradu pre finančný trh (ÚFT) „[P]oisťovne do výpočtu poistenia doživotného dôchodku zahrňujú počiatočné (ziskavacie) náklady, bežné správne náklady, inkasné náklady a náklady spojené s výplatom dôchodku. Výška týchto nákladov, ktorá ovplyvňuje výšku poistného, nie je regulovaná [...]“. Na to, aby bola stanovená korektne a podľa zákona, bude dohliadať práve ÚFT. (Úrad pre finančný trh 2004) Je pravdepodobné, že okrem spomínaných poplatkov nasporenú sumu okrešú aj náklady spojené s výberom (*selection costs*). Výška doživotného dôchodku, ktorý si môže dôchodca za celú svoju nasporenú sumu kúpiť, závisí od očakávanej dĺžky života dôchodcu a od očakávanej úrokovej miery počas predpokladanej doby vyplácania anuity. Oba faktory sú značne menlivé. Vek dožitia populácie sa môže predĺžiť povedzme v dôsledku pokroku v medicíne a úroková miera reaguje citlivo na fázy ekonomického cyklu. (Barr 2000:24) Proti nepriaznivým dôsledkom takýchto zmien sa poisťovne môžu brániť zvýšením poplatkov. Rovnaké opatrenie použijú poisťovne aj v prípade strát prameniacich z tzv. nežiaduceho výberu (*adverse selection*). V kontexte trhu s anuitami tento pojem znamená, že ľudia, ktorí očakávajú, že ich dĺžka života bude kratšia, resp. dlhšia ako priemer, si na základe tejto súkromnej informácie vyberú iný typ anuity, než keby mali poistenci i poisťovne informácie rovnaké.⁷⁰ Keby poisťovne za tejto situácie vyplácali anuity na základe priemernej dĺžky života, na ľudí s dlhšou než priemernou dĺžkou života by doplatili. Poisťovne teda pri výpočtoch zámerne kalkulujú s dlhším očakávaným vekom dožitia, dôsledkom čoho je, že jednotlivec s priemernou dĺžkou života zaplatí za anuitu vyššiu cenu, než by bolo na základe priemernej dĺžky života opodstatnené. (Murthi, Orszag a Orszag 2000:4) Výšku nákladov, ktoré vzniknú sporiteľovi pri nákupe anuity, alebo percentuálny podiel, ktorý budú predstavovať z celkovej nasporenej sumy, je dnes na Slovensku ťažko odhadovať.⁷¹ S istotou však

⁷⁰ Na Slovensku si ľudia, ktorí z nejakého dôvodu (ťažká choroba, genetika, zranenie a pod.) vedia, že budú žiť pomerne krátko, vyberú s najväčšou pravdepodobnosťou programový výber s doživotným dôchodkom. Budú chcieť totiž čo najskôr vyčerpať všetky svoje nasporené peniaze. Nežiaduci výber však predpokladá asymetriu informácií – poisťovne o osobných odhadoch dĺžky života jednotlivých dôchodcov nebudú vedieť.

⁷¹ Pre ilustráciu by bolo možné uviesť súčasné príklady zo zahraničia, avšak pre nedostatok priestoru a vzhľadom na odlišnosti nášho od iných systémov a tiež vzhľadom na budúci vývoj slovenského poisťovníctva v tejto oblasti (prvé anuity sa začnú vyplácať najskôr o desať rokov) by to pravdepodobne neboli relevantné porovnania. Pre podrobnejšie informácie napr. z Veľkej Británie pozri napr. Finkelstein

možno konštatovať, že tu náklady spojené s nákupom anuity budú, zatiaľčo v priebežnom systéme by takéto náklady neexistovali.

4.4 Nedostatočná informovanosť a riziko nesprávneho výberu

V kapitole o politicko-ideologických dôvodoch reformy sme spomenuli slobodu výberu pre občanov ako jednu z autormi reformy uvádzaných predností nového systému. Tiež sme ale naznačili, že táto sloboda je iluzórna, keď vezmeme do úvahy neinformovanosť občanov. Podľa prieskumov, ktoré v auguste 2004 uskutočnila agentúra GfK Slovakia, len šesť percent opýtaných označilo svoju informovanosť o dôchodkovej reforme za uspokojivú. Menej ako desatina budúcich potenciálnych sporiteľov vedela rozlíšiť medzi prvým a druhým pilierom. Viac ako polovica respondentov nevedela, či patrí medzi tých, ktorí sa budú môcť o vstupe dobrovoľne rozhodnúť alebo nie. Iba čosi viac ako pätina opýtaných vedela, že do II. piliera bude iba presmerovaná časť už existujúcich odvodov, takmer tretina sa domnievala, že bude musieť odvádzať viac ako pred reformou a 42% nevedelo k tejto otázke zaujať stanovisko. (Apolen 2004:4)⁷² Okrem takéhoto druhu neinformovanosti existuje ešte iný. Sú totiž veci, ktoré nedokáže predvídať ani vláda alebo ekonomicky vzdelaní jednotlivci so záujmom pre vec. Medzi ne patrí budúci vývoj hospodárstva, situácie na finančných trhoch, ropné šoky, dĺžka života, kurzy mien, rozhodnutia dôchodkových fondov a pod.

A s touto dvojnásobnou „výbavou“ neinformovanosti (príp. dezinformovanosti) si má jednotlivec vybrať svoju DSS, zvoliť vhodný fond, hodnotiť jeho úspešnosť, kriticky pristupovať k reklamnej propagande, prípadne sa rozhodovať pre zmenu DSS resp. fondu. Ak je to možné, tak je to určite veľmi náročné a možnosť nesprávneho výberu na základe nedostatočnej informovanosti reálne hrozí. To, čo sa teda prezentuje

a Poterba (1999) alebo Murthi, Orszag a Orszag (2000). Predsa však spomenieme jednu pre nás zaujímavú skutočnosť, na ktorú upozorňujú uvedení autori. Ak sme v inej časti spomínali, že na Slovensku podľa platnej právnej úpravy nie sú dôchodky z II. piliera nijako indexované, to neznamená, že to tak bude navždy. Minister Kaník sa na verejnom stretnutí s občanmi v Trnave dňa 28.2.2005 vyjadril v tom zmysle, že je desať rokov na to, aby bolo do reformy možné dopracovať niektoré zmeny, napr. valorizáciu anuit. Spomínaní autori však upozorňujú, že poplatky za kúpu na infláciu indexovanej (reálnej) anuity sú v porovnaní s kúpou nominálnej anuity v Británii značne vyššie. Je to koniec koncov pochopiteľné a nevidíme dôvod, prečo by to na Slovensku malo byť inak.

⁷² Treba uviesť, že tento prieskum bol realizovaný ešte pred spustením masívnej propagačnej kampane vlády SR a DSS, preto informovanosť občanov o reforme môže byť v súčasnosti vyššia. Zároveň však dodávame, že vzhľadom na agitačný, skôr než informatívny charakter kampane, sa možno obávať, či prípadná zvýšená informovanosť občanov nie je v skutočnosti dezinformovanosťou.

ako sloboda a výhoda (v skutočnosti ňou samozrejme nie je), môže preto byť veľkým rizikom.

Rámček č. 1:

Riziká a sociálne dopady dôchodkovej reformy v Čile⁷³

Prvou krajinou, ktorá sa rozhodla zreformovať svoj dôchodkový systém spôsobom, ktorý začala potom v umiernennejšej obdobe presadzovať Svetová banka a cestou ktorého sa vydalo aj Slovensko, bolo juhoamerické Čile. Podkladom pre zavedenie dôchodkovej reformy v Čile v máji 1981 bol ekonomický program prezentovaný pod názvom El Ladrillo (Základný kameň), na ktorom začala pracovať skupina ekonómov z Katolíckej univerzity v Čile v roku 1972. (Kolesárová a Lendacký 2003:5) Napriek tomu, že čílska reforma je vysoko hodnotená pre ochranu systému pred politickými rizikami a pre svoje účinky na akumuláciu kapitálu a fungovanie kapitálových trhov, je kritizovaná v oblastiach poskytovania dôchodkového zabezpečenia a administratívnych nákladov. (Diamond 1993)

Nedostatky v dôchodkovom zabezpečení. Približne 40% prispievateľov, prevažne žien, si podľa očakávaní nenasporí ani na minimálny dôchodok. Budú tak odkázaní na sociálne dávky. Ich počet môže dramaticky vzrásť, pokiaľ čílska ekonomika nezrýchli tempo rastu. (Scholte 2001) Dôvodom nedostatočných úspor je nízko stanovené percento odvodov (10% do kapitalizačného piliera, priebežný v Čile nejestvuje) a situácia na pracovnom trhu. Ľudia sa často presúvajú medzi formálnym a neformálnym sektorom, čiže významná časť ich príjmov nie je legálna a ľudia ju nepriznávajú, aby neplatili dane a odvody. Neformálne zamestnaní, malí podnikatelia a živnostníci na dôchodok sporia dobrovoľne a ich príjmy im často neumožnia si ešte aj odkladať. Napríklad do spoločností AFP (čílska obdoba slovenských DSS) platí v skutočnosti pravidelné odvody na dôchodok len 52% z tých, ktorí v nich sú prihlásení. Prihlásení ľudia platia príspevky iba zhruba polovicu času svojho aktívneho života. Teda takmer polovicu svojich aktívnych rokov sú v takej situácii, že si nedokážu na budúci dôchodok odkladať. Kto neplatil príspevky, musí sa v starobe uspokojiť s tzv. Pension Asistencial, minipenziou od štátu vo výške asi 60 USD mesačne. Ak v Čile niekto platil príspevky do dôchodkového fondu aspoň 20 rokov, vypláca mu štát rozdiel medzi našetreným a garantovaným minimálnym dôchodkom, ktorý dosahuje v súčasnosti asi 120 USD mesačne. (Topol 2004b) Napriek tomu, že Čile rozhodne nepatrí medzi najchudobnejšie latinskoamerické krajiny, je tu riziko dôchodcovej chudoby veľmi vysoké. Okrem spomenutých nedostatkov dôchodkového systému je to do značnej miery spôsobené aj faktom, že Čile je jednou z krajín s najvyššou príjmovou nerovnosťou na svete. (Scholte 2001)

Administratívne náklady. Poplatky, ktoré sporiteľ v Čile stratí na odplatách AFP, predstavujú 17,7% z celkovej nasporenej sumy. (Whitehouse 2000:28) Poplatok za nákup annuity u životnej poisťovne predstavoval v Čile v roku 2000 5,9%. (Kolesárová, Lendacký 2003:16)

⁷³ Pre stručný prehľad čílskej reformy i jej dopadov pozri Century Foundation (1998).

4.5 Zhrnutie

V tejto kapitole sme sa zamerali na riziká dôchodkovej reformy na Slovensku a jej potenciálne sociálne dopady. Ako prvú hrozbu sme identifikovali neistotu, ktorá môže prameniť z výkyvov na kapitálových trhoch, zo zlého riadenia fondov, z neúplnej záruky štátu alebo z nedostatočnej akumulácie dôchodkových úspor. Druhé riziko spočíva v tom, že sľubované vyššie výnosy z kapitalizačného piliera nie sú isté, ba práve naopak, sú nepravdepodobné. Tento záver je ešte presvedčivejší po zohľadnení nákladov na prechod a administratívnych poplatkov. Nedostatočné schopnosti a možnosti občanov vybrať si DSS, kontrolovať jej činnosť a ovplyvňovať výšku výnosu sú ďalším rizikom, ktoré sme spomínali. No a na záver kapitoly sme na ilustráciu uviedli stručný prehľad rizík a sociálnych dopadov asi najznámejšej dôchodkovej reformy vo svete, reformy v Čile.

5 Alternatívny dôchodkový systém ⁷⁴

V predchádzajúcich kapitolách sme sa zamerali prevažne na popis dôchodkového systému a kritiku reformných opatrení. Cieľom tejto kapitoly bude normatívne vymedziť základné princípy, ktoré by mal dôchodkový systém spĺňať z hľadiska verejného záujmu. Budeme sa pohybovať v o čosi abstraktnejšej rovine, než doteraz a na technické detaily sa nebudeme sústreďovať. Po formulácii každého princípu sa budeme snažiť vyhodnotiť a porovnať, ako sa dá aplikovať v priebežnom a ako v kapitalizačnom systéme.⁷⁵

5.1 Kritériá verejného záujmu

Stanoviť kritériá verejného záujmu v oblasti dôchodkového systému nie je jednoduché. Keďže sa pohybujeme skôr v rovine preferencií, než objektívnych faktov, sme zmierení s tým, že nami definované kritériá môžu vyvolať kontroverzné reakcie. Napriek tomu sa o to pokúsime. Pod verejným záujmom rozumieme predstavy bežného jednotlivca o tom, ako by sa chcel v starobe mať, skĺbené s možnosťami spoločnosti tieto predstavy pre všetkých jednotlivcov spravodlivo realizovať. Predstavy jednotlivcov o svojej starobe sa môžu líšiť, no my sme presvedčení, že po abstrahovaní od konkrétnych životných situácií by sa prevažná väčšina ľudí zhodla na základnom vymedzení svojich potrieb v starobe.⁷⁶ Takisto možnosti spoločnosti, ale najmä

⁷⁴ Za námet na túto kapitolu vďačím Jurajovi Zamkovskému, Romanovi Havlíčkovi a Michalovi Polákovi.

⁷⁵ Porovnávať bude samozrejme pomerne náročné, keďže priebežný systém doteraz desaťročia fungoval a funguje v mnohých krajinách, zatiaľčo systém kapitalizačný je takpovediac v plienkach. Aj v Čile funguje v porovnaní s klasickými dôchodkovými schémami pomerne krátko na to, aby boli komplexne zhodnotené jeho dôsledky. V súčasných diskusiách o dôchodkovej reforme často badať, že zástancovia reformy sa dostávajú do výhody, keď začnú porovnávať existujúce systémy vrátane ich nedostatkov so systémami abstraktnými, ktoré zatiaľ v praxi nejestvujú dosť dlho na to, aby sa prejavili ich nevýhody. My sa budeme snažiť tejto chyby vyvarovať a budeme porovnávať buď teoretický priebežný s teoretickým kapitalizačným modelom, alebo praktický priebežný s praktickým kapitalizačným systémom (resp. odhadmi jeho praktického vývoja). V teórii i v praxi existujú rôzne formy a kombinácie priebežného a kapitalizačného spôsobu financovania dôchodkov. Pre nás budú pri praktickom porovnávaní kľúčové formy známe zo slovenského prostredia. Pod priebežným systémom teda budeme rozumieť verejne spravovaný, dávkovo definovaný a priebežne financovaný systém; pod kapitalizačným systémom súkromne spravovaný (verejne regulovaný), príspevkovo definovaný, predfinancovaný systém.

⁷⁶ Autorom obdobného prístupu v politickej filozofii je popredný predstaviteľ moderného kontraktualizmu John Rawls (1994). Rawls vytvára hypotetickú situáciu „pôvodného stavu“, kde sa ľudia majú dohodnúť na spravodlivom usporiadaní spoločnosti bez toho, aby vedeli, aká bude ich konkrétna pozícia v spoločenskej hierarchii. Autor toto obmedzenie metaforicky nazýva „závojom nevedomosti“. (Blaha 2004:34-47) Pre nás to znamená, že aj keby trebárs manažéri DSS, pravicoví ideológovia atď. mali vo svojej konkrétnej životnej situácii sklon uprednostňovať kapitalizačný systém, pod závojom

predstavy o týchto možnostiach a o tom, koľko zdrojov by sa malo na zabezpečenie starobných dôchodkov vyčleniť a akým spôsobom, sú rôzne. Napriek všetkým spomenutým ťažkostiam si postupne predstavíme všeobecné princípy, o ktorých sme presvedčení, že by mali byť zakomponované do každého solídneho dôchodkového systému.

Životná istota

Prvým princípom, ktorý by sa mal v dôchodkovom systéme odrážať, je princíp istoty. Zmyslom starobných dôchodkov je zabezpečiť príjem na živobytie občanovi v období, kedy je pravdepodobné, že si nebude schopný takýto príjem zabezpečiť sám, prácou. Inými slovami – zabezpečiť mu *istotu* príjmu, zabezpečiť mu, aby v čase trvalej práceneschopnosti jeho životná úroveň neklesla pod určitú hranicu. Z hľadiska dôchodcu je podstatné, aby bola táto zábezpeka zaručená zákonom a aby nebol odkázaný na dobrú vôľu rodiny alebo charitu (práve preto, že tie nie sú *isté*).

Pred vznikom prvých dôchodkových systémov zabezpečovala starých ľudí v lepšom prípade práve rodina, prípadne charita. Aj keď v tomto prípade sa o systéme dá naozaj hovoriť iba v prenesenom význame, možno tu v malom meradle badať princípy, ktoré sa neskôr odrazili v ozajstných dôchodkových systémoch – deti (širšia rodina, cirkev, štát a pod.) živili starých pribežne zo svojej vtedajšej výroby.⁷⁷ V moderných dôchodkových systémoch ostal princíp zachovaný a transparentný – produktívna časť obyvateľstva, teda pracujúce „deti“, odvádza do štátnej pokladne zo svojej pláce časť, z ktorej sa vyplácali dôchodky neproduktívnym starcom, teda nepracujúcim „rodičom“. Ako sme už spomenuli, pribežný dôchodkový systém býva spravidla dávkovo definovaný, čo znamená, že dôchodca si v ňom môže byť vopred *istý* výškou svojho dôchodku.⁷⁸

nevedomosti by pravdepodobne boli ich preferencie ohľadom starobných dôchodkov podobné tým našim a väčšiny ľudí.

⁷⁷ Princíp, že *každý* dôchodkový systém je založený na prerozdeľovaní produkcie pracujúcej generácie ku generácii už nepracujúcej, je výborne vykreslený v slovenskej ľudovej rozprávke O troch grošoch. Z troch zarobených grošov poputoval jeden rodičom, druhý ostal zarábajúcemu a tretí živil deti, ktoré sa zas v dospelosti postarali o rodičov a tak dokola... . Neskôr, v tzv. modernej spoločnosti s ochabnutými alebo úplne rozbitými tradičnými väzbami, prevzal na seba zodpovednosť za starých štát, aj keď treba uviesť, že napr. prvý moderný dôchodkový systém vôbec nevznikol z altruistických pohnútok. Nemecký kancelár Bismarck ho zaviedol aby znížil atraktivnosť sociálnodemokratického programu pre robotníkov.

⁷⁸ Istota samozrejme nie je nikdy úplne stopercentná– stať sa môže čokoľvek, ale pre naše účely budeme za najvyšší stupeň istoty brať zákonnú záruku. Doterajšie praktické skúsenosti v krajinách s pribežným

Kapitalizačný systém je založený na výnosoch z investovania a tie sú *neisté*. Tento systém je aj podľa toho iba príspevkovo, nie dávkovo definovaný. Preto aj istota o výške dôchodku absentuje.⁷⁹ Ani z teoretického hľadiska niet pochýb o tom, že výška dôchodku z kapitalizačného systému je neistá.⁸⁰ Pri zohľadnení kritéria istoty má preto priebežný návrh.

Slušná životná úroveň

Dôchodca potrebuje okrem istoty dôchodku aj to, aby mu tento dôchodok zabezpečil určitú životnú úroveň. V prvom rade to znamená, aby si z dôchodkového príjmu mohol dovoliť kúpiť výživnú stravu, zabezpečiť slušné ubytovanie a šatstvo. Hoci v praxi často nie sú zabezpečené ani tieto minimalistické podmienky, my chceme ísť ešte ďalej. Podľa nás je dôležité, aby nebol dôchodca zabezpečený iba ekonomicky, teda aby sa pozornosť venovala iba zabezpečeniu takpovediac jeho biologických potrieb. Dôchodca by mal dostať možnosť naďalej sa podieľať na verejnom a kultúrnom živote spoločnosti a dôchodok by mu mal zabezpečiť nezávislosť a dôstojnosť. Problémom totiž často býva, že dôchodca sa kvôli svojej starobe a relatívnej chudobe⁸¹ cíti odstavený na vedľajšiu koľaj spoločnosti, cíti sa byť menejcenný a stigmatizovaný. Pri stanovení výšky dôchodku by bolo treba mať na pamäti, aby tento príjem dôchodcu nebol výrazne nižší, než príjem zvyšku spoločnosti. Ide o pocit integrácie – aby sa dôchodca cítil ako súčasť spoločnosti, nie ako jej prívesok. Preto za žiaduce považujeme viazať výšku dôchodku na výšku priemernej mzdy v hospodárstve, povedzme ako určité percento z nej.

Vyhodnotiť dva porovnávané systémy podľa toho, ako sú schopné zabezpečiť slušnú životnú úroveň, nie je jednoduché. V teórii sú toho schopné oba, avšak s tým rozdielom,

systémom však nehovoria o nejakých zásadnejších problémoch, akože by napr. hromadne neboli vyplatené sľúbené dôchodky a pod.

⁷⁹ Aj v rámci kapitalizačného systému môže existovať štátna záruka určitého minimálneho dôchodku (ako napr. v Čile), ale toto predstavuje už priebežný komponent – štát totiž dôchodky platí z vybraných daní

⁸⁰ Tejto problematike sme sa podrobnejšie venovali v predchádzajúcej kapitole.

⁸¹ Chudoba je podľa nás relatívny pojem. Dotiahnuté do extrému – aj keby mal dôchodca vlastný dom, auto a dosť peňazí na dovolenky a iný luxus, stále bude chudobný, keď zvyšok spoločnosti bude mať 10-krát viac. Objektívne možno vymedziť ešte tak biedu, ktorá hovorí o minime základných potrieb, nevyhnutných na prežitie. To sa týka ľudského druhu všeobecne. Chudoba je ale viac pojem spoločenský, o čom svedčí aj jej odlišné vnímanie v rôznych kultúrach a podmienkach. Dôchodca, ktorý sa cíti byť chudobný vo Švajčiarsku, má možno vyšší reálny príjem ako slovenský dôchodca, ktorý patrí u nás k tým bohatším. Takisto dôchodca s pocitom chudoby na Slovensku sa má na pomery povedzme indických starcov vcelku dobre. Toto medzinárodné porovnanie sa dá veľmi dobre aplikovať aj vo vnútri jednej spoločnosti.

že kapitalizačný robí rozdiely medzi generáciami (rozdielny výnos v rôznych časových obdobiach – jedna generácia sa môže mať nadpriemerne, druhá podpriemerne) i medzi príjmovými skupinami (väzba vyplatených dôchodkov na sumu odvedených príspevkov – tí s vyššími príjmami počas produktívneho života majú vyššiu životnú úroveň na dôchodku, tí s nižšími nižšiu). V praxi sa problémy so zabezpečením slušnej životnej úrovne vyskytujú ako v priebežných, tak v kapitalizačných systémoch, často to však súvisí s inými politicko-ekonomickými faktormi. Schopnosť zabezpečiť slušnú životnú úroveň je teda v oboch systémoch v priemere približne rovnaká.⁸²

Dekomodifikácia a všeobecné právo na dôchodok

Ďalšou pre nás podstatnou zásadou je, aby výplata dôchodku ani jeho výška neboli závislé od toho, akú pozíciu dôchodca na trhu práce počas aktívneho života zastával, či vôbec pracoval a koľko zarábal.⁸³ Toto je pravdepodobne naša najkontroverznejšia požiadavka, pretože aj bežne v spoločnosti prevláda chápanie, že dôchodok by mal závisieť od aktivity počas produktívneho obdobia. Svoju pozíciu sa však pokúsime obhájiť. Naznačili sme ju už v tretej kapitole, v časti o zásluhovosti, ale svoj argument teraz rozvedieme. Dôchodca, ktorý počas života zarábal viac, v dôchodkovom veku nepracuje, rovnako ako dôchodca, ktorý zarobil menej. Ich *zásluha* je teda v tomto období rovnaká – z hľadiska tvorby materiálnych hodnôt teda v podstate nijaká. Sme presvedčení, že zásluhy (tie môžu spočívať v odpracovanom čase, vynaloženej námahe, podstupovanom riziku, zodpovednosti práce, potrebnej kvalifikácii a pod.) by mali byť odmeňované *výlučne* počas pracovného života, nie na dôchodku. Ak má budúci dôchodca záujem svoju životnú úroveň v starobe zvýšiť, môže tak urobiť *dobrovoľným* sporením. Etzezarreta (2003:24) uvádza ďalší dôvod, prečo by mali byť dôchodky dekomodifikované a prečo by sa mali zakladať skôr na občianstve, než na zamestnaní. Podľa nej je celosvetovým trendom čím ďalej, tým menšia stabilita trhu práce, ktorá podrýva tradičnú príspevkovú bázu dôchodkov. Spolu so spomenutým princípom, že dôchodok sa má vyplácať nie na základe zásluh, ale na základe toho, že si starý človek nedokáže sám zabezpečiť príjem, je toto pre nás dostatočným dôvodom, aby sme

⁸² Kapitalizačný systém pri nízkopríjmových skupinách alebo v prípade generácií ohrozených prepadom na kapitálových trhoch je z hľadiska zabezpečenia slušnej životnej úrovne samozrejme horší, ale v opačnom prípade lepší, čiže v priemere približne rovnaký. Skutočnosť, že ohrozuje isté sociálne skupiny v istých obdobiach je negatívna skôr z hľadiska kritérií istoty a univerzálnosti, nie však z hľadiska zabezpečenia slušnej životnej úrovne.

⁸³ Toto je princíp tzv. dekomodifikácie a najčastejšie sa spája s menom Gøstu Esping-Andersena (1990).

stanovili *všeobecné právo* na dôchodok za ďalšiu zásadu ideálneho dôchodkového systému.

Už z podstaty stanovenej zásady vyplýva, že ju lepšie môže zabezpečiť priebežný systém. Kapitalizačný systém totiž robí z dôchodkového zabezpečenia tovar (komoditu), ku ktorému majú prístup len tí, ktorí si ho môžu dovoliť kúpiť.

Efektívnosť

Ako z hľadiska jednotlivca, tak z pohľadu spoločnosti je veľmi dôležitým kritériom pre dobrý dôchodkový systém jeho efektívnosť. Keďže okrem výdavkov vo forme dôchodkových dávok musia do systému prúdiť aj príjmy, je veľmi dôležité, aby bol ich výber efektívny. V praxi by bolo ideálne, keby plnú výšku odvodov platili všetci, ktorým takáto povinnosť vzniká. Podľa toho by bol žiaduci systém, ktorý zabezpečí čo najväčšiu úspešnosť výberu.

Pre jednotlivca efektívnosť znamená, aby čo najmenšia časť jeho odvodov bola použitá na správu systému a na náklady s ňou spojené. Úplne sa týmto (z hľadiska prispievateľa) stratám nie je možné vyhnúť ani v mimoriadne efektívnom systéme, ideálom by preto bolo ich čo najviac minimalizovať.

Keď porovnáваме kapitalizačný systém s priebežným z hľadiska efektívnosti výberu odvodov, lepšie z toho vychádza prvý menovaný, pretože súkromné vlastníctvo časti odvodov pravdepodobne zníži motiváciu niektorých sporiteľov vyhýbať sa odvodom. Z pohľadu jednotlivca je ale efektívnejší priebežný systém, pretože, ako sme uviedli už v predchádzajúcej kapitole, administratívne náklady spojené s jeho správou sú rádovo niekoľkonásobne nižšie.

Udržateľnosť

Na to, aby bol dôchodkový systém stabilne a dlhodobo schopný naplňovať všetky stanovené zásady, je nevyhnutným predpokladom jeho udržateľnosť. V zásade možno rozlišovať dva rozmery udržateľnosti – finančnú a politickú. Finančná udržateľnosť znamená, jednoducho povedané, aby spoločnosť resp. dôchodkový systém bol schopný zabezpečiť dostatok peňazí na vyplácanie starobných dôchodkov (ktoré samozrejme musia dosiahnuť určitú výšku). Tu je samozrejme veľmi dôležitý hlavne výkon hospodárstva, ale keďže ten nezávisí priamo od formy dôchodkového systému,

nebudeme sa mu podrobnejšie venovať. Pod politickou udržateľnosťou rozumieme, že ideálny dôchodkový systém musí byť v spoločnosti všeobecne akceptovaný, musí mať podporu všetkých zainteresovaných strán (pracujúcich, dôchodcov⁸⁴, politikov a pod.), musí o ňom prevládať celospoločenský konsenzus. Aby bol systém v spoločnosti takto vnímaný, musí o ňom prebehnúť živá a objektívna verejná diskusia, pričom táto podmienka je zvrchovane dôležitá najmä pri zavádzaní nového systému. Aby bol systém akceptovaný nielen z krátkodobého, ale aj z dlhodobého hľadiska, musí byť celospoločenský konsenzus postavený na solidných základoch. Tieto základy by mali byť tvorené predovšetkým objektívnou informovanosťou zúčastnených aspoň o základných zásadách fungovania daného systému. Na záver iba dodajme to, že aby bol dôchodkový systém finančne a politicky udržateľný, mala by byť výška v ňom vyplácaných dávok (životná úroveň dôchodcov) viazaná na adekvátne prerozdelený výsledok výkonu hospodárstva, čiže na výšku miezd (životná úroveň pracujúcich).

V teórii sú oba modely finančne i politicky rovnako udržateľné – *keby* bolo dost' reálnych peňazí na dôchodky a *keby* boli všetci s priebežným alebo kapitalizačným systémom spokojní, boli by oba aj dlhodobo udržateľné. V praxi sa však málokedy možno stretnúť s takýmito ideálnymi podmienkami. Priebežný systém je v súčasnosti vnímaný ako finančne neudržateľný, a to kvôli rastúcemu počtu dôchodcov pripadajúcich na pracujúcich. Tomuto „mýtu“⁸⁵ sme sa dostatočne venovali v kapitole o dôvodoch reformy, preto iba stručne: Prišli sme na to, že situáciu dôchodcov reforma nevyrieši. Jednu vec ale reforma vyrieši. Rastúce nároky čoraz väčšieho počtu dôchodcov už nebudú starosťou štátu a nebudú zaťažovať verejné financie. Zdalo by sa teda, že kapitalizačný systém je finančne udržateľnejší. Ale to je pravda iba z úzkeho pohľadu štátu. Z komplexného pohľadu totiž spočíva poreformná „udržateľnosť“ dôchodkového systému iba v jeho čiastočnom zrušení. Štát čelil riziku, že nebude schopný splniť svoje sľuby, tak tieto sľuby vopred zrušil, zbavil sa časti zodpovednosti za ne a presunul riziko budúceho vývoja na jednotlivcov. My však udržateľnosť nechápeme ako izolovanú kategóriu *per se*, ale ako súčasť iných podmienok, medzi ktoré patrí v neposlednom rade slušná výška dôchodku. A takisto za dôchodkový systém nepovažujeme iba jednu jeho zložku spravovanú štátom, ale komplexný systém

⁸⁴ Vzhľadom na predpovedané starnutie populácie a pokles prirodzeného prírastku budú dôchodcovia pravdepodobne predstavovať čoraz väčší podiel obyvateľstva, a teda aj väčší voličský potenciál. Preto obzvlášť dávame do pozornosti fakt, že ak má byť dôchodkový systém *politicky* naozaj udržateľný, mal by dôchodcom vyhovovať, mali by s ním byť spokojní.

⁸⁵ Pojem „mýtus“ ako označenie pre nepravdivé alebo pochybné argumenty v prospech dôchodkovej reformy do kritickej debaty o reforme zaviedli Orszag a Stiglitz (1999) a Barr (2000).

starobných príjmov, ktoré majú slušnú výšku dôchodku zabezpečiť. Preto si dovoľujeme tvrdiť, že finančná udržateľnosť kapitalizačného systému nie je o nič väčšia ako udržateľnosť v prípade systému priebežného, alebo že je prinajmenšom ponímaná veľmi obmedzene a zjednodušené. Nie je totiž nič jednoduchšie, ako zabezpečiť udržateľnosť nejestvujúceho resp. minimalistického systému.

Politická udržateľnosť spočíva okrem iných faktorov aj v informovanosti o dôchodkovom systéme a v spokojnosti s ním. Viac než finančne bol priebežný systém „neudržateľný“ práve politicky. Partikulárne záujmy špecifických aktérov boli skutočnými príčinami dôchodkovej reformy (tým sme sa viac venovali v inej kapitole) a práve ony boli dôvodom politickej neudržateľnosti priebežného systému. Výroba mýtov o jeho finančnej neudržateľnosti a zdôrazňovanie jeho nedostatkov mali viesť k tomu, aby aj vo verejnosti rástla nespokojnosť. Vďaka takmer absolútnej kontrole toku (dez)informácií zo strany vlády SR a DSS sa tento cieľ podaril – o priebežnom systéme začali rásť pochybnosti. Tými istými kanálmi bol verejnosti vo veľmi dobrom svetle prezentovaný aj kapitalizačný pilier, ale jeho politickú udržateľnosť preverí až budúcnosť. Ak by sme mali stručne vyhodnotiť oba porovnávané systémy z hľadiska praktickej politickej udržateľnosti, asi by sme boli nútení skonštatovať, že v súčasnosti má navrch kapitalizačný systém. Predurčujú ho k tomu predovšetkým celosvetové tlaky v jeho prospech, nepomerne väčšia finančná a mediálna sila jeho propagátorov a nedostatočné skúsenosti s ním. Vzhľadom na jeho predpokladané dôsledky (pozri najmä rámček s údajmi o priebehu dôchodkového experimentu v Čile) sa však možno domnievať, že táto udržateľnosť je z hľadiska drvivej väčšiny spoločnosti iba dočasnou záležitosťou.

Verejná kontrola

Každý dôchodkový systém by mal bez ohľadu na formu v konečnom dôsledku slúžiť predovšetkým svojim adresátom, teda súčasným i budúcim dôchodcom. O tejto základnej požiadavke, ako veríme, niet pochyb. Táto požiadavka bude najlepšie zabezpečená v systéme, kde budú mať občania možnosť formulovať svoje požiadavky, zakomponovať ich do systému a kontrolovať ich napĺňanie. Systém musí byť transparentný a odolný voči korupcii a kontraproduktívnemu správaniu jeho správcov (politikov resp. manažérov). Čím väčšia bude možnosť verejnej kontroly systému, tým bude podľa nás systém lepší.

V teoretickej rovine je na zábezpeku verejnej kontroly vhodnejší priebežný systém, pretože je kompletne verejne spravovaný. V kapitalizačnom systéme s dôchodkami narábajú súkromné spoločnosti, ktorých činnosť síce tiež podlieha verejnej kontrole, ale ktoré sa za svoje vnútorné záležitosti nemusia občanom zodpovedať. Tiež nástroje tohto systému, ako napr. kapitálový trh, ťažko verejnej kontrole podriaďiť.

V praxi to s verejnou kontrolou v priebežnom systéme často nevyzerá tak dokonale, ako v teórii. V systéme parlamentnej demokracie by to malo byť tak, že občanmi volení zástupcovia presadzujú ich záujmy. Ako však vieme, toto je často viac želanie, než skutočnosť, a týka sa to aj dôchodkového systému.⁸⁶ Príkladov nedostatkov v rámci priebežného systému by sa našlo veľa. Napríklad systém pred reformou v Čile bol nejednotný, chaotický a netransparentný. (Kolesárová, Lendacký 2003:6) Za problém slovenského predreformného systému možno napr. označiť, že dôchodok sa počítal z piatich najlepších z posledných desať rokov, že štát rezervu cca. 12 mld. v Sociálnej poisťovni z rokov 1996 – 1997 nepoužil povedzme na vytvorenie demografického fondu, ale namiesto toho znižoval platby za svojich poistencov a tak by sa dalo pokračovať ďalej. V týchto prípadoch preukázateľne nebol rešpektovaný verejný záujem a mechanizmy verejnej kontroly neboli uplatnené. Verejná kontrola v priebežnom systéme totiž aj napriek väčšiemu teoretickému potenciálu môže často ostať iba nevyužitou možnosťou. Kapitalizačný systém v praxi čelí rovnakým problémom. Navyše je citlivý aj na riziko korupcie, pretože v ňom pôsobia aktéri, ktorých prvoradým cieľom je zisk.⁸⁷ Aby sme to zhrnuli – napriek lepšej teoretickej výbave priebežného systému zabezpečiť verejnú kontrolu v oblasti dôchodkov môžeme skonštatovať, že v skutočnosti je táto schopnosť u oboch porovnávaných systémov zhruba rovnaká. V praxi môže jestvovať kapitalizačný systém, ktorý bude verejne kontrolovaný lepšie než priebežný a naopak. Samotná podstata jedného či druhého systému nepredurčuje, ktorý z nich verejnú kontrolu zabezpečí lepšie – to závisí až od konkrétneho nastavenia mechanizmov verejnej kontroly a od dôslednosti ich využívania.

⁸⁶ Rozoberať nedostatky súčasného stavu parlamentnej demokracie ako napr. nedostatočné možnosti a schopnosti občanov ovplyvňovať veci verejného záujmu, nedostatok záujmu o ne, nedostatok angažovanosti, pocit rezignácie až apatie atď. by bolo témou na osobitnú štúdiu. Pre nedostatok priestoru nechávame túto tému nenačatú.

⁸⁷ V tejto súvislosti je potrebné upozorniť na to, že odhadované zisky dôchodkových spoločností budú vskutku vysoké. Ekonomickú silu dôchodkových spoločností v budúcnosti demonštruje aj Koncepcia reformy dôchodkového zabezpečenia v SR – podľa nej budú aktíva II. piliera predstavovať v roku 2085 až do 70% z HDP.

Tabuľka č. 4: Vyhodnotenie aplikácie kritérií verejného záujmu v priebežnom a kapitalizačnom systéme

Kritérium	Priebežný systém	Kapitalizačný systém
1. Istota	+	–
2. Životná úroveň	∅	∅
3. Dekomodifikácia	+	–
4. Efektívnosť výberu	–	+
Efektívnosť nákladov	+	–
5. Udržateľnosť finančná	∅	∅
Udržateľnosť politická	–	+
6. Verejná kontrola v teórii	+	–
Verejná kontrola v praxi	∅	∅

5.2 Základné rysy alternatívneho dôchodkového systému

Ako možno pozorovať na tabuľke č. 4, priebežný systém obstál pri hodnotení v zrkadle kritérií verejného záujmu lepšie, než kapitalizačný. Ten sa ukázal byť vhodnejší iba pri dvoch zo šiestich kritérií.⁸⁸ Preto budeme pri návrhu základných parametrov alternatívneho dôchodkového systému rátať s priebežným systémom. Konkrétna podoba by mohla byť nasledovná: 1. Dôchodky financované z priebežne vybraných daní (odvodov do neziskovej správcovskej inštitúcie), ktorých výška by sa nemusela výrazne líšiť od tej súčasnej, čiže cca. 30% z hrubej mzdy⁸⁹; 2. rovnaký reálny dôchodok⁹⁰ vyplácaný paušálne všetkým občanom po dovŕšení istého veku, povedzme 65 rokov; 3. výška dôchodkovej dávky by mala byť viazaná na priemernú mzdu v hospodárstve a mala by predstavovať aspoň 75% z nej; 4. indexácia dôchodkov na vývoj priemernej mzdy; 5. schéma dobrovoľného dôchodkového pripoistenia, kde by si ľudia mohli odkladať úspory na prílepkovanie v dôchodkovom veku; 6. silné kontrolné mechanizmy, transparentnosť príjmov a výdavkov, účinný orgán výberu príspevkov.

Hoci sa tieto parametre zdajú byť nerealistické, poznáme jednu krajinu, ktorej dôchodkový systém má veľmi blízko k nášmu alternatívne. Je ňou Nový Zéland.

⁸⁸ Treba dodať, že pri jednom z nich – politickej udržateľnosti – získal plus len vďaka súčasnej priaznivej konštelácii okolností a nie preto, že by bol *a priori* politicky udržateľnejší. Ako si podrobnejšie ukážeme v nasledujúcej kapitole, politická udržateľnosť sa môže v priebehu času meniť v závislosti od pomeru sily skupín s rozličnými záujmami v rámci spoločnosti.

⁸⁹ Perspektívne by snád' stála za zváženie aj progresivita odvodového zaťaženia, teda že ľudia s nižšími príjmami by platili zo svojej mzdy menej percent, než ľudia s vyššími príjmami.

⁹⁰ Výška dôchodku by musela byť samozrejme v rôznych regiónoch iná, spriemerovaná podľa úrovne cien. Nominálne by sa jednalo síce o rozličnú výšku dôchodkov, ale dôchodca by si za ne mohol kúpiť to isté.

Tunajší dôchodkový systém je priebežne financovaný z daní, je univerzálny a poskytuje pomerne vysoký paušálny (*flat-rate*) dôchodok – miera náhrady je vo výške takmer 65%. Plánuje sa valorizácia dôchodku podľa rastu miezd. Dôchodkový vek sa na Novom Zélande postupne zvyšuje na 65 rokov. V tejto krajine je tiež možnosť dobrovoľného dôchodkového pripoistenia v príspevkovo definovanom systéme.⁹¹ (Barr 2000:46)

5.3 Zhrnutie

Cieľom tejto kapitoly bolo normatívne stanoviť základné kritériá, ktoré by mal dôchodkový systém z hľadiska verejného záujmu spĺňať. Medzi ne sme zaradili istotu, slušnú životnú úroveň, dekomodifikáciu, efektívnosť, udržateľnosť a verejnú kontrolu. Berúc do úvahy vymenované kritériá sme navrhli základné parametre tohto alternatívneho systému. Príkladom novozélandského systému sme demonštrovali jeho reálnosť.

⁹¹ Zaujímavosťou tejto krajiny tiež je, že v referende zo septembra 1997 sa drvivá väčšina občanov vyslovila za jeho zachovanie. Navrhovalo sa totiž, aby bol zavedený tzv. čílsky systém s povinným sporením na osobných účtoch. Hlasovania sa zúčastnilo 80% z oprávnených voličov a z nich hlasovalo proti reforme až 92%.

6 Opatrenia na zlepšenie stavu dôchodkového systému

V doterajšom priebehu práce sme sa pokúsili obhájiť argument, že problémy, do ktorých sa priebežný systém má dostať a dostal, nespočívajú v jeho podstate, ale vo vonkajších vplyvoch. Na tieto bude rovnako citlivý *akýkoľvek* dôchodkový systém, a preto reforma v tej podobe, ako bola schválená na Slovensku, nepredstavuje seriózne riešenie. S týmto konštatovaním sa však nemožno uspokojiť – problémy zvonka ohrozujúce fungovanie dôchodkového systému naďalej ostávajú problémami a za ich spoločného menovateľa možno pokojne označiť nedostatok peňazí v dôchodkovom systéme. Z tohto dôvodu sa dajú za relevantné považovať iba tie opatrenia, ktoré zvýšia prítok peňazí do tohto systému.

V tejto kapitole bude podstatné uvedomiť si skutočnosť, že otázka dôchodkov a dôchodkovej reformy nie je objektívna, neutrálna a abstraktná. Táto otázka je vo veľkej miere politická – týka sa toho, v akej spoločnosti chceme žiť. Odpoveď na túto otázku vždy závisí od schopnosti jednotlivých skupín v spoločnosti presadiť svoju predstavu o tom, kto by sa mal ako mať. Vždy platí nasledovné pravidlo:

„Životná úroveň ešte-pracujúcich ani už-nepracujúcich nie je nikdy závislá od tejto vonkajšej formy [presunu prostriedkov od ešte-pracujúcich k už-nepracujúcim], ale vždy len a) od celkového ekonomického výstupu a b) od pravidiel jeho rozdeľovania medzi tieto dve skupiny. Prvá veličina – veľkosť celkového „koláča“ – závisí od dostupných zdrojov, technológií a efektívnosti využívania oboch; je to teda predovšetkým otázka ekonomická. Naproti tomu pravidlá, podľa ktorých sa celkový produkt rozdeľuje medzi pracujúcich a nepracujúcich, sú otázkou schopnosti presadiť a obhájiť svoje nároky; inými slovami, je to predovšetkým otázka politická – či už je tento jej charakter zjavný, alebo nie.“ (Polák 2004b:2)

Teraz sa budeme zaoberať práve spôsobmi, ako zväčšiť celkový ekonomický výstup a ako ho prerozdeliť tak, aby dôchodkový systém mohol splniť v predchádzajúcej kapitole definované kritériá verejného záujmu.⁹²

⁹² Vzhľadom na nedostatok priestoru a na skutočnosť, že navrhované opatrenia sa netýkajú priamo témy tejto práce, budeme pri odporúčaníach struční. To však neznamená, že napr. politika zvyšovania celkového ekonomického výstupu, znižovania nezamestnanosti, prerozdelenia produktov práce a pod. by neboli dôležité. Práve naopak, aj pre stav dôchodkového systému sa jedná o mimoriadne významné opatrenia, ktoré sú však žiaľ tak komplexné, že by mohli byť témou osobitnej práce.

6.1 Zvyšovanie celkového ekonomického výstupu

Už v podkapitole o nedostatkoch demografických prognóz sme naznačili, že predpovede o starnutí obyvateľstva a o poklese prirodzeného prírastku sa javia ako nepriaznivé iba *ceteris paribus*, teda za rovnakých podmienok. Keby sme však rátali s faktormi, ktoré sú z hľadiska stavu dôchodkového systému minimálne rovnako tak dôležité, ako demografický vývoj, prognóza by vyzerala značne odlišne. Skutočným riešením by tak nebola tzv. dôchodková reforma, ale v prvom rade politika zameraná na zvýšenie celkového ekonomického výstupu.

Jestvujú v zásade dva spôsoby, ako stanovený cieľ dosiahnuť – zvýšiť produktivitu práce alebo zvýšiť počet pracujúcich v rámci každej vekovej skupiny. Produktivitu práce možno zvýšiť opäť dvoma spôsobmi – a) investovať do technologických inovácií a zväčšiť objem kapitálového vybavenia krajiny (v zmysle reálneho kapitálu, t. j. strojových zariadení atď.) a b) zvýšiť kvalitu práce prostredníctvom investícií do ľudského kapitálu. Počet pracujúcich možno zvýšiť c) politikou podporujúcou agregátny dopyt, ktorá vedie k plnej zamestnanosti; d) politikou zvyšovania ponuky práce – teda vlastne aby ľudia mali lepšie podmienky stať sa rodičmi (podpora bytovej výstavby, lepšie zariadenia pre deti predškolského veku, daňová politika, ktorá neznevýhodňuje prácu na čiastkový úväzok), e) zvýšením veku odchodu do dôchodku, f) priamym „dovozom“ pracovnej sily⁹³ a g) nepriamym dovozom práce prostredníctvom vývozu kapitálu do krajín s mladým obyvateľstvom.⁹⁴ (Barr 2000:33)

O dôležitosti celkového objemu výroby v krajine podľa nás nemožno pochybovať. Ak pretrvávajú rozdiely v raste produktivity medzi krajinami, budú mať omnoho väčší dopad na budúcu životnú úroveň, než akýkoľvek iný faktor. (Baker 2000:3-4) Dopad zmien v miere rastu produktivity bude podľa Bakera v priemere takmer štyrikrát tak veľký, ako zvýšenie odvodového zaťaženia spojené s projektovaným starnutím obyvateľstva. Ak chce teda vláda SR vyriešiť problémy spojené so stavom dôchodkového systému (resp. predpoveďou tohto stavu), mala by sa podľa nás namiesto nákladnej a irelevantnej reformy⁹⁵ zamerať na zlepšenie výkonu hospodárstva.

⁹³ Treba však upozorniť na to, že politiky typu d) a f) môžu byť aktuálne v krajine, kde prakticky nejestvuje nezamestnanosť. Na Slovensku, kde nezamestnanosť kolíše dlhodobo okolo 15%, by z hľadiska zvyšovania celkového objemu výroby nemalo veľký význam podporovať rodenie detí resp. lákať prisťahovalcov. Jednoducho by pre nich neboli voľné pracovné miesta.

⁹⁴ Voči politike typu g) sme svoje výhrady vyjadrili v tretej kapitole.

⁹⁵ Že reforma je irelevantná z hľadiska demografie, sme si už ukázali. Niektorí jej zástancovia však argumentujú, že môže zvýšiť práve celkový ekonomický výstup. Na dôchodky sa v zreformovanom

Alternatívnym použitím nákladov spojených s dôchodkovou reformou by napr. mohlo byť investovanie do nákupu pokrokových technológií zo zahraničia, do ich uplatnenia doma, do podpory podnikov, ktoré túto politiku realizujú samé a pod.

6.2 Prerozdelenie výsledkov ekonomického výstupu

Ak je stanoveným cieľom formulovať opatrenia, ktoré spôsobia, že dôchodkový systém bude z finančného hľadiska bezproblémový, potom nestačí zabezpečiť iba to, aby sa zvýšil celkový ekonomický výstup. Nevyhnutným nadväzujúcim opatrením je, aby sa plody zvýšeného hospodárskeho výkonu dostatočne prejavili aj na finančnom stave dôchodkového systému. Inými slovami to znamená, aby malo na fungovaní systému podiel čo najviac ľudí – aby čo najviac z nich bolo zamestnaných, a mohlo tak odvádzať zo mzdy odvody. Tie musia byť ďalej stanovené tak, aby dokázali pokryť náklady na výplatu dôchodkov a aby zároveň nepredstavovali pre pracujúcich neprimerané bremeno. Teraz si postupne predstavíme spôsoby, ako menované ciele dosiahnuť.

Rast zamestnanosti

Zvýšenie produktivity by malo pre dôchodkový systém pramaly význam, keby bolo dosiahnuté pri nízkej zamestnanosti. Možná je situácia, kedy by celkový ekonomický výstup zabezpečili stroje patriace úzkej skupine ľudí, ktorá by zamestnávala minimum ľudí na obsluhu strojov, pričom drvivá väčšina obyvateľstva by bola nezamestnaná. Plody produkcie by tak plynuli výrazne na stranu kapitálu. V takomto prípade (obdobne v reálnej situácii nízkej zamestnanosti) prúdi do dôchodkového systému príliš málo odvodov, pretože nezamestnaní doň nemajú z čoho prispievať a odvody z pravdepodobne nízkych miezd mála zamestnaných nestačia.⁹⁶ Samoúčelné zvyšovanie

systéme bude sporiť, čo má zvýšiť mieru úspor, tie majú prúdiť do investícií, ktoré zase údajne zvýšia produktivitu. Tento argument však možno vyvrátiť. V období prechodu z jedného systému na druhý sa celkový objem úspor zvýši presne o sumu nákladov štátu na financovanie deficitu, ktorý vznikne tým, že časť peňazí pracujúcich už nebude prúdiť dôchodcom, ale na osobné účty. Zvýšený výkon ekonomiky je tak dôsledkom štátom vložených peňazí a to, či ich štát má alebo ich dokáže získať, s reformou nijako nesúvisí. V období po prechode zas peniaze nasporené z jednej strany pracujúcimi z druhej strany „odsporia“ (*dissave*) dôchodcovia. Reforma teda mieru úspor, a tým ani celkový objem výroby neovplyvní. Podrobnejšie v Orzag a Stiglitz (1999:9-12), Barr (2000:12-14) a Polák (2004:14-17).

⁹⁶ Toto je situácia, kedy má kapitál výhodnejšiu pozíciu. Keďže zamestnancov je málo, ich schopnosť zorganizovať sa a nárokovat' si na väčší podiel zo zisku vo forme zvýšených miezd je malá. Kapitál

produktivity – resp. zvyšovanie za účelom maximalizácie podielu zo zisku pre kapitál – by teda celkom pravdepodobne spôsobilo vyššiu nezamestnanosť; výkonnejšie technológie by nahradili ľudí.⁹⁷ Treba preto pamätať na to, že z hľadiska solventnosti dôchodkového systému je udržanie čo najvyššej zamestnanosti prinajmenšom tak dôležité, ako rast produktivity.

Vláda SR by sa teda miesto reformy mala sústrediť na opatrenia zvyšujúce zamestnanosť. V oficiálnych vládnych materiáloch sa snaha zvýšiť zamestnanosť aj deklaruje, problémom sú však váha, ktorá sa tomuto problému prikladá, metódy jeho riešenia a vynaložené prostriedky. Podľa Národného akčného plánu zamestnanosti na roky 2004 – 2006 (MPSVR 2004:12) bude v rokoch 2005 – 2007 dynamicky rásť objem finančných prostriedkov na aktívnu politiku trhu práce. Podľa viacerých odborníkov je ale prílišný dôraz na tento trend chybným krokom, pretože hlavné typy aktívnej politiky trhu práce a politiky zvyšovania zamestnateľnosti – aktivačná činnosť, samozamestnávanie a rekvalifikačné kurzy – predpokladajú existenciu voľných pracovných miest. Za hlavný problém nezamestnanosti sa často označuje nedostatok motivácie nájsť si prácu, pričom sa zamlčane ráta s tým, že na Slovensku dobre funguje trh práce a že je dosť voľných pracovných miest. Fakt, že takýchto miest je žalostne málo, sa ignoruje. (Kusá a Kvapilová 2004) Na Slovensku pritom počet uchádzačov o zamestnanec evidovaných úradmi práce v niektorých okresoch často prekračuje počet voľných pracovných miest desať- až stonásobne.⁹⁸ Prvoradým riešením by sa teda zdalo byť vytváranie nových pracovných miest.⁹⁹

Aj v oblasti vytvárania pracovných miest vláda podniká isté kroky, ale tie opäť čelia kritike. Vláda vyhlasuje, že zamestnanosť bude rásť najmä v dôsledku priamych zahraničných investícií (PZI), ktoré sa snaží na Slovensko prilákať napr. pomocou poskytnutia dotácií a daňových prázdnin. Náklady štátu na poskytnutie takýchto

navyššie môže tlačiť mzdy dole aj hrozbami prepustenia – na uvoľnené miesto čaká množstvo nezamestnaných.

⁹⁷ V ekonomickej teórii panuje zhoda, že rovnovážnym stavom kapitalistickej fungujúcej ekonomiky spravidla nebýva plná zamestnanosť – pri „prirodzenom“ fungovaní tejto ekonomiky pre časť ľudí v pracovnom procese prasto nie je miesto.

⁹⁸ Podľa údajov získaných z jednotlivých úradov práce bol pomer uchádzačov o zamestnanie k voľným pracovným miestam za mesiac jún 2004 vo vybraných okresoch nasledovný: Banská Bystrica 21,5; Dunajská Streda 35,9; Galanta 7,6; Humenné 68; Kežmarok 153,7; Komárno 31; košické okresy spolu 30 (údaj za máj 2004); Medzilaborce 91; Myjava 6,7; Nové Mesto n. V. 8,3; Nové Zámky a Šaľa spolu 33; Prešov 22,67; Revúca 54,6; Sabinov 20,5; Senica 14,6; Skalica 21,3; Snina 336,2; Stropkov 28,4.

⁹⁹ Najistejší spôsob, ako zabezpečiť vznik pracovných miest, je jednoducho ich priamo vytvoriť. Opäť sa to sice prieči neoliberalnej dogme, podľa ktorej ide o „umelú“ zamestnanosť. Treba si však uvedomiť, že táto zamestnanosť je „umelá“ iba z hľadiska trhu, t. j. z hľadiska maximalizácie ziskov. Pokiaľ však našim kritériom nie je takáto maximalizácia, ale maximálne blaho spoločnosti ako celku, nemožno tomuto nástroju, ktorý patril ku klasickej výbave sociálnodemokratických vlád Západu, vyčítať vôbec nič.

investičných stimulov vydelené počtom predpokladaných novovytvorených pracovných miest sú ale často aj desaťnásobne vyššie ako náklady spojené s vytvorením alebo udrжанím jedného pracovného miesta prostredníctvom mikropôžičky. (CEPA 2000) Takéto mikropôžičky resp. mikrogranty sa realizujú navyše za normálnych komerčných podmienok – na rozdiel od štátnych subvencií sú návratné a môžu sa znovuinvestovať do tvorby ďalších pracovných miest. Okrem toho môžu takto vytvorené pracovné miesta vznikáť vo vidieckych, ekonomicky zaostalých regiónoch, kde je problém nezamestnanosti obzvlášť páľčivý.¹⁰⁰

Najdôležitejšou súčasťou politiky zvyšovania zamestnanosti je však, ako je známe už od tridsiatych rokov minulého storočia, stimulácia agregátneho dopytu, alebo inými slovami deficitné financovanie štátneho rozpočtu (nad bežnú úroveň). Túto typickú keynesiánsku politiku je však súčasná slovenská vláda pri svojom neoliberalnom založení schopná sledovať maximálne proti svojej vôli.¹⁰¹

Otázka miezd a odvodov

Znížiť nezamestnanosť na čo najnižšiu možnú mieru by bolo samo o sebe úspechom, ale treba ísť ešte ďalej. Znásobiť vplyv tohto opatrenia na stav financií dôchodkového systému by sa podarilo, keby okrem zamestnanosti rástli aj mzdy zamestnaných, ich výška by sa vyrovnávala, prípadne by viac financií prítieklo zo strany kapitálu.

V diskusiách o dôchodkovej reforme sa možnosť zvýšiť percento odvodov kvôli rastúcim nárokom stále početnejšej generácie dôchodcov prezentuje ako vyslovene nerealistická – odvodové zaťaženie je už teraz považované za veľmi vysoké. Toto sú však predpoklady nie ekonomické, ale politické. Samozrejme treba uznať – a v slovenských pomeroch obzvlášť – že značná časť ľudí má také nízke mzdy, že zvýšenie percenta odvodov by sa dalo naozaj označiť za neúnosné. Ale za predpokladu vyšších miezd by ani viac odvedených percent do dôchodkového systému nepredstavovalo zníženie reálneho disponibilného príjmu, ten by mohol dokonca

¹⁰⁰ Podrobnejšie o mikrofinancovaní v Kalafut (2001).

¹⁰¹ Je pravda, že pri malej, otvorenej ekonomike – čo je prípadom Slovenska – môžu byť keynesiánske nástroje neúčinné, vzhľadom na to, že zvýšený dopyt sa môže „vybit“ zvýšeným dovozom, ktorý by domácu ekonomiku nestimuloval. Podobne je vzhľadom na nezávislosť centrálnej banky možné, že deficitná fiškálna politika by bola vykompenzovaná reštriktívnou menovou politikou NBS. Praktický dosah keynesiánskych opatrení by preto bolo potrebné starostlivo zvážiť. Je však zrejmé, že vôbec o nich ani neuvažovať optimálnym prístupom nie je

narásť.¹⁰² Rast miezd vo všeobecnosti môže byť okrem zvýšenia celkového ekonomického výstupu ovplyvnený tým, aká časť zisku pripadne vlastníkom a aká zamestnancom (prerozdelenie medzi kapitálom a prácou) a rast miezd skupín s nižšími príjmami môže pozitívne ovplyvniť aj celkové vyrovňovanie miezd (prerozdelenie medzi pracujúcimi). Otázky prerozdelenia existujúceho *outputu* majú vždy politický charakter. To, aká časť zisku pripadne pracujúcim a to, aká bude mzdová nerovnosť, bude vždy výsledkom schopnosti zainteresovaných skupín presadiť svoj politický záujem. V súčasnosti prevládajúci dojem, že otázky prerozdelenia sú *determinované* akýmsi prirodzeným zákonom resp. zákonom trhu, je len dôkazom úspechu schopnosti neoliberalov toto vnímanie v spoločnosti rozšíriť a presadiť.

My však pochopiteľne nepovažujeme v súčasnosti dominantné spôsoby rozdeľovania za od prírody dané a nedotknuteľné a okrem spomenutých politických opatrení (prerozdelenie zisku smerom k práci a vyrovňovanie miezd) uvádzame ďalšie metódy, ako zlepšiť stav financií v dôchodkovom systéme. Prvým je zrušenie stropu pre odvody. Napríklad na Slovensku je v súčasnosti maximálnym vymeriavacím základom pre odvody trojnásobok priemernej mzdy v hospodárstve. Pre existenciu stropu nepoznáme seriózne opodstatnenie. Ďalej navrhujeme zvážiť možnosť progresívneho zdanenia, čiže aby vyššie príjmové skupiny odvádzali na dôchodkové zabezpečenie viac percent zo mzdy. Inou možnosťou je zdanenie kapitálu. Toto opatrenie by bolo v praxi ekvivalentom už spomenutého zväčšenia podielu práce na zisku na úkor kapitálu. Zdanenie kapitálu sa v súčasnosti môže javiť ako radikálne opatrenie, ale opäť je to práve len preto, aké usporiadanie síl v spoločnosti prevláda v tomto období. Na takýto krok existuje prijateľné opodstatnenie. Napr. Extezarreta (2003:11) nevidí dôvod, prečo by zväčšujúci sa podiel bohatstva spoločnosti, na ktorý si dôchodcovia nárokujú, mal byť financovaný čisto zo miezd pracujúcich a nie aj z druhej zložky bohatstva spoločnosti, teda z kapitálu. Ak je bohatstvo výsledkom spoločenskej činnosti a vlastníci kapitálu z jeho rastu tiež profitujú, pokračuje autorka, mali by sa tiež zúčastniť na hradení spoločenských výdavkov.¹⁰³

¹⁰² Modelová situácia: Ak zarábam 20 000 Sk a odvody na dôchodkové zabezpečenie sú povedzme 30%, môj hrubý príjem je 14 000 Sk. Ak zarábam 25 000 Sk a odvody sú 35%, môj hrubý príjem je 16 250 Sk. Ak bude kritériom životná úroveň, viac mi bude vyhovovať situácia s vyšším odvodovým zaťažením.

¹⁰³ V tejto kapitole hovoríme o opatreniach na udržanie priebežného dôchodkového systému, ale viaceré z nich by sa dali a mali aplikovať v hocakom inom systéme. V slovenskom zreformovanom systéme by bolo vítanou aplikáciou princípu zdanenia kapitálu, keby DSS začali prispievať zo svojho zisku do rezervného fondu solidarity. Keďže je jeho účelom okrem iného kryť škody na osobných účtoch spôsobené porušením zákona zo strany DSS, mali by celkom pochopiteľne do neho prispievať aj samotné DSS, nie iba pracujúci. Pričom by ale muselo byť výslovne špecifikované, že to DSS budú platiť

6.3 Lepšie vymáhanie platenia odvodov

Problémom každého dôchodkového systému v praxi je, že nie všetci, ktorí by mali doňho prispievať odvodmi, tak aj skutočne robia. Túto problematiku sme načrtli už v tretej kapitole. Neplatenie resp. vyhýbanie sa plateniu odvodov sme uviedli ako jeden z argumentov zástancov reformy v jej prospech. Uviedli sme, že odvody možno nelegálne nezaplatiť (úspešnosť tzv. čistého výberu poisťného bola v roku 2003 niečo vyše 94%) alebo sa im pololegálne vyhnúť napr. tzv. fiktívnym znižovaním daňového základu alebo čiernou prácou. V piatej kapitole sme zo skúmaného hľadiska vyhodnotili kapitalizačný pilier ako vhodnejší, pretože súkromné vlastníctvo časti odvodov pravdepodobne zníži motiváciu niektorých sporiteľov vyhýbať sa odvodom. Toto bola však len jedna z komparatívnych výhod kapitalizačného piliera, preto uvažujeme o tom, ako zabezpečiť lepšie vymáhanie platenia odvodov v priebežnom systéme. Existuje viacero spôsobov. Mäkkým možno nazvať informačnú kampaň (povedzme s účasťou známych osobností), ktorá by takpovediac apelovala na svedomie občanov, aby vo vlastnom záujme, v záujme zachovania dôchodkového systému, poctivo platili odvody z vlastnej vôle. Podobné snahy sme mohli badať pri reklamách nabádajúcich na platenie koncesionárskych poplatkov („Jednotka na jednotku!“) alebo na kúpu originálnych hudobných nosičov („Kopírovanie zabíja hudbu!“). Úspešnosť takýchto kampaní je však otázna. Tvrdým spôsobom by mohlo byť posilňovanie kapacít a právomocí finančnej polície, ktorá by ostrejšie sledovala a trestala neplatičov. Iný spôsob je u nás známy pod názvom „generálny pardon“. Tento vyhlasovala Sociálna poisťovňa ako „akciu“, kedy neplatiči mohli do určitého obdobia dlžnú sumu uhradiť bez zaplatenia penále. To im bolo odpustené.

6.4 Politika počtu detí

V prípade, že Slovensko naozaj zasiahne predpovedaná demografická kríza, za predpokladu plnej zamestnanosti a odhliadnuc od možnosti riešiť nedostatok produktívnych ľudí podporou prisťahovalectva, by bolo jediným zmysluplným opatrením priamo prispieť k tomu, aby sa rodilo viac detí. Prvá zložka „demografickej krízy“ – starnutie obyvateľstva resp. predlžujúci sa priemerný vek dožitia – nie je totiž

z vlastného imania, nie z odvedených príspevkov, lebo to by zase v konečnom dôsledku platili len dôchodcovia.

podľa nás v skutočnosti krízou, ale práve naopak, pozitívnym trendom svedčiacim o rastúcej kvalite života. Túto časť treba teda nechať nedotknutú. Druhú zložku – menej narodených detí resp. pokles prirodzeného prírastku – už skôr možno označiť za nepriaznivý trend a toto je aj oblasť, kde možno prijať opatrenia.

Je pravdou, že za znižujúci sa počet detí môžu kultúrne zmeny na našom území a hodnotové preferencie ako kariéra, emancipácia žien, odkladanie záväzkov a podobne. Tento trend možno už dlhšie badať v Západnej Európe a je celkom pravdepodobné, že Slovensko ho začína nasledovať. To je však iba časť odpovede. Iným relevantným dôvodom, prečo sa rodí menej detí je, že mladí rodičia nemajú na založenie rodiny podmienky. Sme si takmer istí, že keby vláda investovala do programov výstavby bytov pre mladé rodiny, a učinila tak vlastné bývanie aspoň o trochu dostupnejším, takmer okamžite by sa to prejavilo vzostupnou krivkou trendu pôrodnosti.

Demografický pomer závislosti – pomer počtu osôb v poproduktívnom veku k osobám v produktívnom veku – na Slovensku rastie. To je aj jeden z proklamovaných hlavných dôvodov dôchodkovej reformy. Keď však dáme do pomeru k pracujúcim *všetkých* neproduktívnych obyvateľov, teda aj deti (index ekonomického zaťaženia – pomer predproduktívnej a poproduktívnej zložky obyvateľstva k produktívnej), zistíme, že na Slovensku tento pomer dokonca klesá (tabuľka č. 5). V preklade to znamená, že pracujúci musia v priemere živiť ešte menej neproduktívnych ľudí, než v minulosti. Pomer v rámci dvoch skupín sa samozrejme zmenil, detí je menej a starých je viac, celkové bremeno je však menšie. V praxi priebežného systému táto situácia znamená, že pracujúci rodičia „investujú“ do systému dvakrát. Podobne ako bezdetní živia svojou produkciou (odvedenými peniazmi) dôchodcov, ale zároveň aj svoje deti, z ktorých budúcej produkcie budú živení (odvedenými peniazmi) rodičia, ale aj bezdetní predošlej generácie. Tým, že počas života sa bezdetní nestarajú o deti, majú vyšší príjem. Preto by možno stálo za zváženie zaviesť v priebežnom systéme opatrenie, v dôsledku ktorého by bezdetní odvádzali do systému viac a rodičia podľa počtu detí menej.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Podobné opatrenie existuje aj v zreformovanom systéme na Slovensku. Jeden zo zamestnaných rodičov si za každé nezaopatrené dieťa môže odvody znížiť o 0,5% (max. 4%, čiže max. za osem detí).

Tabuľka č. 5: Index ekonomického zaťaženia

Ukazovateľ	Pohlavie	Rok					
		1998	1999	2000	2001	2002	2003
Index ekonomického zaťaženia (%)	spolu	61,9	60,6	59,4	58,4	57,7	56,8

Zdroj: Štatistický úrad SR

6.5 Zhrnutie

V poslednej kapitole tejto práce sme sa zamerali na opatrenia, ktoré by vylepšili finančný stav priebežného systému. Na začiatku sme si ujasnili, že každý dôchodkový systém závisí od celkového ekonomického výstupu a od jeho prerozdelenia. Prerozdelenie má vždy politický charakter. V návrhoch sme naznačili, ako by sa dal zvýšiť celkový objem výroby. Z hľadiska pre dôchodkový systém priaznivého prerozdelenia plodov zvýšenej výroby sme za žiaduce označili opatrenia na zvýšenie zamestnanosti, rast miezd, ich vyrovnávanie a zaangažovanie kapitálu na financovanie spoločenských nákladov. Na záver sme predstavili opatrenia na zlepšenie vymáhania odvodov a relevantné opatrenia v prípade demografickej krízy.

7 Záver

Postupne sme sa teda prepracovali ku koncu práce, ktorej cieľom bolo predstaviť slovenskú dôchodkovú reformu v kontexte ekonomickej globalizácie. Po mapovaní tematiky z rôznych aspektov sa nám mohol vzdialiť základný motív práce, pripomeňme si preto hypotézu, ktorú sme formulovali v úvode. Znela nasledovne: „Reforma systému dôchodkového zabezpečenia v Slovenskej republike nebola motivovaná neutržateľnosťou doterajšieho spôsobu financovania dôchodkového systému, pretože schválené reformné opatrenia z celospoločenského hľadiska uvádzané problémy neriešia. Oficiálne uvádzaná argumentácia o potrebe reformovať dôchodkový systém má za cieľ odvieť pozornosť od skutočných dôvodov reformy, a legitimizovať ju tak v očiach verejnosti. Skutočné dôvody sú najmä tieto: Snaha inštitucionálnych investorov o rozšírenie finančných trhov prílevom doteraz verejných financií; tlak medzinárodných finančných inštitúcií, obzvlášť Svetovej banky; snaha politikov presadiť neoliberalné chápanie zásluhovosti v dôchodkovom systéme; a snaha štátu presunúť riziko nepriaznivého vývoja zo seba na jednotlivca.“ Sme presvedčení, že hypotézu sa nám podarilo obhájiť a jadro práce bolo dostatočne vyargumentované a podložené konkrétnymi dôkazmi. Teraz stručne zhrnieme, ako naša argumentácia prebiehala.

Najprv sme mapovali, ako vyzeral dôchodkový systém pred reformou a ako vyzerá po nej. Pred reformou na Slovensku existoval povinný, priebežne financovaný, dávkovo definovaný systém dôchodkového zabezpečenia so špecifickou formulou výpočtu výšky dôchodku. Povinné odvody vo výške zhruba 28% z vymeriavacieho základu z hrubej mzdy, ako aj paralelné vyplácanie dôchodkov z odvedených peňazí spravovala verejnoprávna inštitúcia – Sociálna poisťovňa. Muži odchádzali do dôchodku v 60 rokoch, ženy v priemere v 55. Popri dominantnom priebežnom systéme fungoval na Slovensku od roku 1997 aj dobrovoľný systém doplnkového dôchodkového zabezpečenia.

Po reforme funguje na Slovensku systém tzv. troch pilierov. Dá sa povedať, že I. pilier je vlastne nástupcom priebežného systému pred reformy, s tým rozdielom, že doň smeruje o polovicu menej odvodov, zvýšil sa vek odchodu do dôchodku a výpočet výšky dôchodku z neho berie väčší ohľad na sumu odvedených peňazí. II pilier predstavuje povinné sporenie občanov na osobných účtoch v dôchodkových správcovských spoločnostiach. Na tieto účty si odvádzajú polovicu odvodov na starobné

sporenie, teda 9% zo mzdy. DSS investujú tieto peniaze za účelom ich zhodnotenia, po odchode do dôchodku sporiteľovi z peňazí, ktoré ostanú na účte, vyplatia dôchodok. Dôležité postavenie naďalej zastáva Sociálna poisťovňa, ktorá vyberá odvody a spravuje I. pilier, činnosť DSS kontroluje Úrad pre finančný trh. III. pilier je tvorený dobrovoľným doplnkovým dôchodkovým poistením. Novela zákona, ktorý toto poistenie upravuje, vstúpila do platnosti paralelne so zákonom o starobnom dôchodkovom sporení.

Našou ambíciou v rozsahovo najdlhšej – tretej – kapitole práce bolo zmapovať príčiny reformy dôchodkového systému v SR. Kľúčovým bolo ich rozdelenie na údajné a skutočné. V prvej kategórii sme po preskúmaní argumentu o neudržateľnosti financovania doterajšieho dôchodkového systému dospeli k záveru, že za jeho zhoršujúci sa stav nemôže jeho nastavenie, ale vonkajšie faktory, ktoré s jeho konštitúciou nesúvisia a ktorých sa ani reforma nedotýka. Neudržateľnosť môže byť ako argument relevantná iba na základe dlhodobých prognóz vývoja. Nedostatky týchto prognóz spolu so skutočnosťou, že aj za predpokladu ich splnenia reforma vzniknuté problémy ani v najmenšom nerieši, nás však priviedli k domnienke, že neudržateľnosť je umelý argument, ktorý zastiera skutočné dôvody reformy. Medzi tie sme zaradili politicko-ideologické motivácie jej domácich osnovateľov, vplyv medzinárodných finančných inštitúcií a snahu o rozširovanie finančných trhov.

Ako hlavné ideologické motívy sme identifikovali snahu o zavedenie zásluhovosti, spravodlivosti, slobody výberu a motivácie platiť odvody. Pri podrobnejšom skúmaní sme preukázali, že neoliberálna interpretácia týchto kritérií je redukcionistická, ba dokonca že reforma plodí často dôsledky aj z hľadiska spomínaných kritérií kontraproduktívne. Iným politicko-ideologickým kritériom je snaha štátu vyhnúť sa zodpovednosti za dôchodky. Ideologický – v tomto konkrétnom prípade neoliberálny – prvok tohto kritéria je presvedčenie, že štát by mal byť minimálny a že každý by sa mal starať výlučne o seba. Politickým prvkom je snaha politikov (bez ohľadu na ideologické zameranie) preniesť zodpovednosť za prípadný nepriaznivý demograficko-ekonomický vývoj na neosobný mechanizmus, v našom prípade trh, a vyhnúť sa tak situácii, kedy by museli oni sami prijať nepopulárne opatrenia.

V poslednej časti tretej kapitoly sme sa pokúsili priblížiť zaangažovanosť medzinárodných finančných inštitúcií na dôchodkovej reforme, ako aj snahu inštitucionálnych investorov o rozšírenie kapitálových trhov vďaka preliatiu verejných dôchodcovských peňazí na tieto trhy. Poslednou príčinou dôchodkovej reformy, ktorú

sme spomenuli, je stupňujúca sa snaha Európskej únie homogenizovať a posilniť svoj kapitálový trh, aby bol konkurencieschopnejší.

V poradí štvrtej kapitole sme sa zamerali na riziká dôchodkovej reformy na Slovensku a jej potenciálne sociálne dopady. Ako prvú hrozbu sme identifikovali neistotu, ktorá môže prameniť z výkyvov na kapitálových trhoch, zo zlého riadenia fondov, z neúplnej záruky štátu alebo z nedostatočnej akumulácie dôchodkových úspor. Druhé riziko spočíva v tom, že sľubované vyššie výnosy z kapitalizačného piliera nie sú isté, ba práve naopak, sú nepravdepodobné. Tento záver je ešte presvedčivejší po zohľadnení nákladov na prechod a administratívnych poplatkov. Nedostatočné schopnosti a možnosti občanov vybrať si DSS, kontrolovať jej činnosť a ovplyvňovať výšku výnosu sú ďalším rizikom, ktoré sme spomínali. No a na záver kapitoly sme na ilustráciu uviedli stručný prehľad rizík a sociálnych dopadov asi najznámejšej dôchodkovej reformy vo svete, reformy v Čile.

Cieľom piatej kapitoly bolo normatívne stanoviť základné kritériá, ktoré by mal dôchodkový systém z hľadiska verejného záujmu spĺňať. Medzi ne sme zaradili istotu, slušnú životnú úroveň, dekomodifikáciu, efektívnosť, udržateľnosť a verejnú kontrolu. Berúc do úvahy vymenované kritériá sme navrhli základné parametre tohto alternatívneho systému. Príkladom novozélandského systému sme demonštrovali jeho realnosť.

V poslednej kapitole tejto práce sme sa zamerali na opatrenia, ktoré by vylepšili finančný stav priebežného systému. Na začiatku sme si ujasnili, že každý dôchodkový systém závisí od celkového ekonomického výstupu a od jeho prerozdelenia. Prerozdelenie má vždy politický charakter. V návrhoch sme naznačili, ako by sa dal zvýšiť celkový objem výroby. Z hľadiska pre dôchodkový systém priaznivého prerozdelenia plodov zvýšenej výroby sme za žiaduce označili opatrenia na zvýšenie zamestnanosti, rast miezd, ich vyrovnávanie a zaangažovanie kapitálu na financovaní spoločenských nákladov. Na záver sme predstavili opatrenia na zlepšenie vymáhania odvodov a relevantné opatrenia v prípade demografickej krízy.

Dôchodková reforma je medzi občanmi zatiaľ vnímaná celkom pozitívne a aj v médiách nájdeme kritické ohlasy iba sporadicky. V čase písania týchto riadkov (apríl 2005) je podľa dostupných informácií do II. piliera zapojených približne osemsto tisíc ľudí. Reformu možno teda z hľadiska jej autorov považovať za úspešnú. Cieľom našej práce bolo práve naopak poukázať na druhú stranu mince – na neopodstatnenosť dôchodkovej reformy a upozorniť predovšetkým na negatívne následky – riziká

a sociálne dopady, ktoré so sebou prináša. V porovnaní s reformami školstva a zdravotníctva má nami analyzovaná reforma jednu obrovskú výhodu (z nášho hľadiska pochopiteľne nevýhodu) – jej negatívne následky budú badateľné až v horizonte niekoľkých desaťročí, kedy bude už ťažko niečo meniť. Autor tejto práce preto radšej v záujme budúcich dôchodcov (snáď i seba) úprimne dúfa, že sa pri svojich záveroch mýlil a že sa jeho prognózy nenaplnia.

Zoznam použitej literatúry

APOLEN, Peter (2004): *Slováci majú záujem o svoj budúci dôchodok*. In: SME (príloha Sme vo financiách), 16.11. 2004.

BAKER, Dean (2000): *Diverting the Old Age Crisis: International Projections of Living Standards in the 21st Century*. Washington DC: Center for Economic and Policy Research.

BAKER, Dean (2003): *The Battle Over Restructuring Social Security in the United States*. Príspevok z konferencie „Privatisation of Public Pension Systems - Forces, Experience, Prospects“, 19. – 21. 6. 2003, Viedeň.

BAKER, Dean, J. Bradford DELONG a Paul KRUGMAN (2005): *Asset Returns and Economic Growth*. Dostupné na:
http://www.j-bradford-delong.net/movable_type/BDK-BPEA.pdf

BARR, Nicholas (1999): *Response to Arthur Grimes, „Pensions and the demographic crisis: can building up pension funds help?“*. In: Australian Social Policy, 1999 (2), ss. 96-8

BARR, Nicholas (2000): *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*. IMF Working Paper No. 00/139, Washington DC: International Monetary Fund.

BEDER, Sharon (1997): *Global Spin: The Corporate Assault on Environmentalism*. Devon: Green Books.

BLAHA, Ľuboš (2004): *Fundamentálne otázky v súčasnom diskurze o sociálnej spravodlivosti*. Banská Bystrica: FPVaMV UMB (rigorózna práca).

CENTURY FOUNDATION (1998): *Chile's Experience with Social Security Privatization: A Model for the United States or a Danger Sign?* New York: Century Foundation.

CEPA (2000): *Ten Years of Policies of Bretton Wood Institutions in Slovakia*. Ponická Huta: CEPA.

DELONG, J. Bradford (2005): *Economic Growth and Equity Returns*. Dostupné na:
http://www.j-bradford-delong.net/movable_type/pdf/20050212-Baker-Krugman.pdf

DIAMOND, Peter A. (1993): *Privatization of Social Security: Lessons from Chile*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

DIAMOND, Peter A. (1999): *What Stock Market Returns to Expect for the Future?* Dostupné na: http://www.bc.edu/centers/crr/ib_2.shtml

DRÄGER, Klaus (2003): *„Pension Reform“ in the European Union*. Príspevok z konferencie „Privatisation of Public Pension Systems - Forces, Experience, Prospects“, 19. – 21. 6. 2003, Viedeň.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge and Oxford: Polity Press in association with Blackwell Publishers.

ETXEZARRETA, Miren (2003): *The Drive Towards Pension Privatisation- What is at Stake?* Príspevok z konferencie „Privatisation of Public Pension Systems - Forces, Experience, Prospects“, 19. – 21. 6. 2003, Viedeň.

EURÓPSKA KOMISIA (2001): *Realising the European Union's potential: consolidating and extending the Lisbon Strategy*.

FARBIAKOVÁ, Erika (2004): *V Maďarsku mohli ľudia z reformy vystúpiť*. In: Pravda, 18. 12. 2004.

FINKELSTEIN, Amy a James POTERBA (1999): *Selection Effects in the Market for Individual Annuities: New Evidence from the United Kingdom*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

GENERÁLNE RIADITEĽSTVO PRE EKONOMICKÉ A FINANČNÉ ZÁLEŽITOSTI EURÓPSKEJ KOMISIE (2002): *Report on macroeconomic and financial sector stability developments in candidate countries*.

GOLIAŠ, Peter (2004a): *Pension Reform in Slovakia*. Bratislava: INEKO.

GOLIAŠ, Peter (2004b): *Dôchodková reforma na Slovensku: Argumenty pre a proti*. Bratislava: INEKO.

HABŠUDOVÁ, Zuzana (2001): *World Bank Endorses Reform Policies*. In: Slovak Spectator, 19. 2. 2001.

HENWOOD, Doug (1994): *Reforming pensions, revisited*. In: Left Business Observer # 67, December 1994

HENWOOD, Doug (1998): *Wall Street*. Updated Edition. New York: Verso.

HOLZMANN, Robert a Joseph E. STIGLITZ (eds., 2001): *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington DC: World Bank.

HOLZMANN, Robert, Mitchell ORENSTEIN a Michal RUTKOWSKI (eds., 2003): *Pension Reform in Europe: Process and Progress*. Washington DC: World Bank.

HORVÁTH, Michal (2003): *Možnosti riešenia nastupujúcej krízy dôchodkových systémov*. Príspevok z odborného seminára „Reforma dôchodkového systému na Slovensku: Čo očakávame a čo nás čaká?“, 26. 3. 2003, Bratislava.

JANČÍK, Ľuboš (2004): „*Knih podáva verejnosti nepravdivé veci*“. In: Hospodárske noviny, 14. 12. 2004.

KALAFUT, Jennifer (2001): *Mikrofinancovanie*. Ponická Huta: CEPA.

KOLESÁROVÁ, Jana a Marek LENDACKÝ (2003): *Dôchodková reforma v Čile: podnet pre diskusiu na Slovensku*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung.

KRUGMAN, Paul (2005): *Many Unhappy Returns*. In: The New York Times, 2. 1. 2005

KUSÁ, Zuzana a Erika KVAPILOVÁ (2004): *Slovak National Action Plan on Social Inclusion 2004 – 2006 (Critical assessment of the document)*. Bratislava: Interný materiál.

MAKAROVÁ, Xénia a Erika FARBIAKOVÁ: *Problémy pri spustení boli takmer všade*. In: Pravda, 18. 12. 2004.

MIHÓK, Peter (2004): *Desať otázok a odpovedí o príprave stratégie pomoci Svetovej banky pre Slovensko*. Ponická Huta: CEPA / CEE Bankwatch Network.

MINNS, Richard (2003): *Pensions of Mass Destruction*. Príspevok z konferencie „Privatisation of Public Pension Systems - Forces, Experience, Prospects“, 19. – 21. 6. 2003, Viedeň.

MPSVR (2004): *Národný akčný plán zamestnanosti na roky 2004 – 2006*. Bratislava: MPSVR.

MURTHI, Mamta, J. Michael ORSZAG a Peter R. ORSZAG (2000): *Annuity Margins in the UK*. Belmont: Sebago Associates.

MURTHI, Mamta, J. Michael ORSZAG a Peter R. ORSZAG (2001): *Administrative Costs under a Decentralized Approach to Individual Accounts: Lessons from the United Kingdom*. In: HOLZMANN a STIGLITZ (2001)

ORSZAG, Peter R. (1999): *Individual Accounts and Social Security: Does Social Security Really Provide a Lower Rate of Return?* Washington DC: Center on Budget and Policy Priorities.

ORSZAG, Peter R. a Joseph E. STIGLITZ (1999): *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*. Príspevok z konferencie „New Ideas About Old Age Security“, 14. – 15. 9. 1999, Washington DC.

ÓDOR, Ľudovít (ed., 2004): *Vplyv dôchodkového sporenia na verejné financie a občanov*. Bratislava: Inštitút finančnej politiky, Ministerstvo financií SR.

PIETRUCHOVÁ, Oľga (2003): *Gender Mainstreaming v dôchodkovej reforme*. Bratislava: Možnosť voľby.

POLÁK, Michal (2004a): *Pension Reform in Slovakia: A Critique*. Nepochikovaný rukopis.

POLÁK, Michal (2004b): *Sociálny štát, dôchodkový systém a dôchodková „reforma“*. Príspevok z konferencie „Sociální stát a kapitalismus“, 2. 10. 2004, Praha.

- POŠVANC, Matúš (2003): *Demografický vývoj a dôchodková reforma*. In: Hospodárske noviny, 22. 4. 2003.
- RAWLS, John (1994): *Teorie spravedlnosti*. Praha: Victoria Publishing.
- SCHOLTE, Marianne (2001): *Neo-liberal Economic Policy in Chile: A „Preferential Option for the Poor“?* Príspevok z konferencie „Christian Scholarship . . . for What?“, 27. – 29. 9. 2001, Calvin College.
- SOCIÁLNA POISŤOVŇA (1998): *Výročná správa 1998*. Bratislava: Sociálna poisťovňa.
- SOCIÁLNA POISŤOVŇA (1999): *Výročná správa 1999*. Bratislava: Sociálna poisťovňa.
- STANĚK, Peter (2003): *Problémy reformy dôchodkového systému v Slovenskej republike*. Príspevok z odborného seminára „Reforma dôchodkového systému na Slovensku: Čo očakávame a čo nás čaká?“, 26. 3. 2003, Bratislava.
- SVETOVÁ BANKA (1993): *Historically Planned Economies: A Guide to the Data*. Washington DC: The World Bank.
- SVETOVÁ BANKA (1994): *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press.
- SVETOVÁ BANKA (2002): *Slovenská republika – prístupový proces do EÚ*. Bratislava: Svetová banka.
- TASR (2004): *Jednou z kľúčových úloh Rady riaditeľov SP je aj zlepšenie výberu poisťného*. Dostupné na: <http://www.poistovne.sk/show.php?db=spravy&id=2423>
- THOMAY, Martin (2003): *Môžeme si dovoliť experimentovať s penzijným systémom?* In: Domino Fórum, 13. 3. 2003.
- TOPOL, Jakub (2004a): *Slovinsko odmietlo našu dôchodkovú reformu*. In: Lavica.sk, 22. 2. 2004. Dostupné na: <http://www.lavica.sk/?dzial=sv&id=89>
- TOPOL, Jakub (2004b): *Čílsky dôchodkový systém je pred zrútením*. In: Hejrup.sk, 16. 11. 2004. Dostupné na: <http://www.hejrup.sk/view.php?cislocianku=2004111601>
- ÚRAD PRE FINANČNÝ TRH (2004): *Odpoveď z 27. 12. 2004 na žiadosť o informáciu v zmysle zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám*.
- VANDEHEI, Jim a Mike ALLEN (2004): *U.S. Domestic Policy Gets the Bush Stamp*. In: The Wall Street Journal Europe, 13. 12. 2004.
- VAŇO, Boris (ed., 2002): *Prognóza vývoja obyvateľstva SR do roku 2050*. Bratislava: INFOSTAT, Výskumné demografické centrum.

WEAVER, R. Kent (1986): *The Politics of Blame Avoidance*. In: *Journal of Public Policy* 6:4, ss. 371-398.

WEHLAU, Diana (2003): *The Creation of Financial Markets and Pension Reforms in Central and Eastern Europe – Are there any Links ?* Príspevok z konferencie „Privatisation of Public Pension Systems - Forces, Experience, Prospects“, 19. – 21. 6. 2003, Viedeň.

WHITEHOUSE, Edward (2000): *Administrative Charges for Funded Pensions: An International Comparison and Assessment*. Social Protection Discussion Paper No. 0016, IBRD.

ZÁBORSKÝ, Ján (2003): *Výška odvodov do druhého piliera je na vážkach*. In: *Trend*, 19. 9. 2003.