

## Zmeny v dôchodkovom systéme na Slovensku 2000-2010

Peter Goliaš, riaditeľ INEKO

jún 2011

### Úvod

Tento dokument prináša prehľad najdôležitejších zmien v dôchodkovom systéme na Slovensku v rokoch 2000 až 2010. Obsahovo pokrýva priebežný systém vyplácania starobných dôchodkov (prvý pilier), kapitalizačný systém starobného dôchodkového sporenia (druhý pilier) a nepovinný kapitalizačný systém doplnkového dôchodkového sporenia (tretí pilier). V prvej časti popisuje dôchodkový systém pred reformou z rokov 2004 až 2005, v druhej časti reformu prvého a tretieho piliera, plus zavedenie druhého piliera a v tretej časti neskoršie prijaté zmeny. V závere uvádza hlavné výzvy do budúcnosti, ktoré bude potrebné riešiť s dôrazom na zabezpečenie dlhodobej finančnej udržateľnosti dôchodkového systému.

Pri spracovaní dokumentu sme použili výsledky projektu „Monitoring a komentovanie štrukturálnych reforiem“, ktorý finančne podporila Slovenská sporiteľňa, a.s., Bratislava.

### 1. Popis dôchodkového systému pred reformou (2000 až 2003)

V roku 2000 bol dôchodkový systém na Slovensku založený dominantne na povinnom priebežnom systéme, ktorý vykonávala Sociálna poisťovňa (SP) ako neštátna verejnoprávna inštitúcia spravovaná zástupcami poistencov, zamestnávateľov a štátu. Tento systém bol od roku 1996 doplnený nepovinným kapitalizačným systémom, ktorý vykonávali štyri súkromné doplnkové dôchodkové poisťovne (DDP).

Zákonný dôchodkový vek bol 60 rokov pre mužov a od 53 do 57 rokov pre ženy, v závislosti od počtu vychovaných detí. Mechanizmus valorizácie dôchodkov zákon presne neurčoval, konkrétne rozhodnutie o tom, kedy a o koľko sa majú dôchodky zvýšiť, tak bolo predmetom politického boja. Zákon umožňoval valorizáciu, pokiaľ priemerná nominálna mzda v hospodárstve vzrástla od poslednej valorizácie najmenej o 5%, alebo pokiaľ životné náklady stúpili najmenej o 10%. V praxi bola aspoň jedna z týchto podmienok splnená každý rok. V roku 2000 sa tak napríklad dôchodky zvýšili od augusta v priemere o 10%, v roku 2001 od októbra o 7%, v roku 2002 od júla o 5% a v roku 2003 od júla o 6%.

Výška starobného dôchodku z SP sa počítala nasledovne:

- Dôchodok sa vymeriaval z mesačného priemeru hrubých zárobkov jednotlivca v piatich najlepších z posledných desiatich kalendárnych rokov pred vznikom nároku na dôchodok.
- Ak priemerný mesačný zárobok jednotlivca preyšoval 2500 Sk, dôchodok sa mu vymeral zo sumy 2500 Sk, plus 1/3 zo sumy nad 2500 Sk a do 6000 Sk, plus 1/10 zo sumy nad 6000 Sk do 10000 Sk. Na sumu nad 10000 Sk sa už neprihliadalo. Ak teda napríklad priemerný mesačný zárobok jednotlivca predstavoval 10000 alebo viac korún, dôchodok mu bol vymeraný zo 4067 Sk ( $2500 + 1/3 \times 3500 + 1/10 \times 4000$ ), čo bol maximálny vymeriavací základ.
- Výška dôchodku závisela od vymeriavacieho základu vypočítaného podľa predošlého bodu a od počtu rokov dôchodkového poistenia. Každý počet rokov mal priradený určitý koeficient, ktorý sa zvyšoval z úrovne 0,5 pre počet 25 rokov o jednu stotinu za každý ďalší rok až po 0,67 pre počet 42 rokov. Následne sa

napríklad v roku 2003 výška dôchodku vypočítala podľa vzorca: dôchodok = vymeriavací základ \* koeficient podľa počtu rokov poistenia \* 2,121 + 1270. Maximálny novopriznaný dôchodok tak bol 7050 Sk ( $4067 * 0,67 * 2,121 + 1270$ ). Po valorizácii o 6% platnej od 1. júla 2003 tak noví dôchodcovia dostávali najviac 7473 Sk. Pre porovnanie, priemerná mesačná mzda na Slovensku za rok 2003 bola 14365 Sk.

Príjmy dôchodkového fondu SP boli v každom roku nižšie než výdavky a to aj v dôsledku každoročnej štedrej valorizácie dôchodkov. Ako uvádza Lendacký (2002), deficit sa vláda pokúšala riešiť viacerými spôsobmi, ako napríklad:

- Zvýšením sadzby poistného do dôchodkového fondu z 27,5% na 28% od roku 2001.
- Každoročným presunom peňazí v rámci SP z prebytkového nemocenského fondu a z rezervného fondu do dôchodkového fondu.
- Zvyšovaním platieb zo štátneho rozpočtu za tzv. štátnych poistencov, ktorými boli napr. ženy na materskej dovolenke, študenti a vojaci. Výška týchto platieb sa každoročne dohadovala v zákone o štátnom rozpočte. Kým napríklad v roku 2000 štát takto previedol do dôchodkového fondu SP 0,7 mld. Sk, v roku 2001 to bolo už 3,7 mld. Sk.
- Zrušením tzv. príplatku k dôchodku pre bezvládnosť od roku 2001, čo v danom roku prinieslo SP približne 1 mld. Sk.
- Tzv. generálnym pardonom podľa ktorého mohli poistenci v období od augusta do októbra 2001 požiadať o odpustenie povinnosti zaplatiť penále, ak uhradili dlžné poistné.

V nepovinnom kapitalizačnom systéme DDP si v roku 2000 sporilo na dôchodok 182-tisíc poistencov, pričom výška spravovaných aktív dosiahla 3,2 mld. Sk (0,3% HDP). Pre porovnanie, SP vyplátila v tom istom roku 795-tisíc starobných dôchodkov v hodnote 45,4 mld. Sk (4,8% HDP). Počet poistencov ako aj aktív v systéme DDP dynamicky stúpala a v priebehu troch rokov sa zhruba zdvojnásobila. Ako uvádza Lendacký (2002), atraktivnosť DDP podporili najmä tieto skutočnosti:

- Daňové úľavy vzťahujúce sa na príspevky zamestnancov aj zamestnávateľov. Od roku 2000 si mohli poistenci znížiť základ dane príspevkami vo výške 10% ročného príjmu, maximálne však 24-tis. Sk ročne. Zamestnávatelia si mohli zahrnúť do nákladov príspevky na poistenie svojich zamestnancov v sume do 3% úhrnu zúčtovaných miezd poistencov (resp. 6% pre poistencov vykonávajúcich špecifické kategórie prác).
- Od roku 2001 mohli do DDP vstupovať aj poistenci, ktorým neprispieval zamestnávateľ, ako aj samostatne zárobkovo činné osoby (SZČO) a zamestnanci rozpočtovej a príspevkovej sféry.

Lendacký (2002) tiež popisuje viaceré problémy, ktoré existovali v systéme DDP:

- DDP podliehali roztrieštenému dohľadu, ktorý vykonávalo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR) a Ministerstvo financií SR (MF).
- Vstup do systému bol politicky ovplyvniteľný, keďže DDP mohli pôsobiť len na základe licencie, ktorú vydával Úrad pre finančný trh, avšak až po schválení MPSVR, MF a vládou.
- DDP využívali služby externých správcov aktív, na ktorých sa však dohľad nevzťahoval.

- Náklady na správu DDP boli obmedzené do výšky 6% v prvých piatich rokoch činnosti (resp. 3% po tejto dobe), pričom nebolo zrejmé, či sa náklady vypočítavajú z objemu dôchodkových aktív alebo z objemu prijatých príspevkov. Uplatňovanie rôznych prístupov by pritom znamenalo podstatné rozdiely vo výške konečného dôchodku poistenca.
- DDP investovali vzhľadom na dlhodobú povahu dôchodkového sporenia príliš konzervatívne, keď akcie a podielové listy tvorili len 2% celkového majetku, pričom v štátnych dlhopisoch a pokladničných poukážkach bolo 36% majetku a na bežných účtoch a depozitných certifikátoch 28%.

## 2. Reforma 2004-2005 (zmeny v prvom a treťom pilieri, zavedenie druhého piliera)

Demografické štatistiky do roku 2000 potvrdzovali, že na Slovensku dochádza dlhodobo k poklesu pôrodnosti a tiež celkového prírastku obyvateľstva. Ako uvádza Lendacký (2002), podľa vtedy aktuálnych demografických prognóz sa mal podiel obyvateľov v produktívnom a poproduktívnom veku znížiť z 3,3 v roku 2000 na 2,6 v roku 2015. Vzhľadom na očakávané starnutie obyvateľstva a s tým súvisiace zhoršenie finančnej stability dôchodkového systému vláda schválila v auguste 2000 Konceptiu reformy sociálneho poistenia v SR, ktorá predpokladala posilnenie princípu zásluhovosti (t.j. vzťahu medzi výškou platieb a výškou dávok), ako aj zavedenie nového kapitalizačného dôchodkového piliera. Nový dôchodkový systém tak mal byť postavený na troch pilieroch – povinný priebežný, povinný kapitalizačný a dobrovoľný kapitalizačný. Podobnú schému v tom čase odporúčala aj Svetová banka.

V nadväznosti na Konceptiu bol 29. mája 2002 schválený zákon o sociálnom poistení, ktorý mal s účinnosťou od 1. júla 2003 nastaviť parametre prvého piliera. V septembri 2002 sa však konali parlamentné voľby a nová vláda už v novembri presunula účinnosť tohto zákona na 1. január 2004. Následne v apríli 2003 vláda schválila novú Konceptiu reformy dôchodkového zabezpečenia, ktorou zrušila Konceptiu z roku 2000. V októbri 2003 tiež parlament schválil nový zákon o sociálnom poistení (č. 461/2003), ktorým s účinnosťou od 1. januára 2004 vznikol prvý pilier. Nová Konceptia aj zákon sa od predchádzajúcich noriem nelíšili v základných princípoch reformy, na rozdiel od nich však napríklad stanovili rýchlejšie predlžovanie dôchodkového veku, väčšiu váhu druhého piliera v dôchodkovom systéme a tiež vyššiu mieru zásluhovosti podľa ktorej by mal dôchodok lepšie odrážať celoživotné príjmy jednotlivca. Nový zákon o sociálnom poistení zaviedol tieto hlavné zmeny:

- Postupné zjednotenie dôchodkového veku pre mužov aj ženy na 62 rokov od roku 2024 (pôvodný zákon predpokladal zjednotenie na 60 rokov od roku 2028). Dôchodkový vek mužov sa predĺžil zo 60 rokov v roku 2004 na 62 rokov v roku 2006. Dôchodkový vek žien začal stúpať od roku 2004 a všetky ženy by mali odchádzať do dôchodku ako 62-ročné postupne podľa počtu vychovaných detí, najneskôr však od roku 2024.
- Zavedenie možnosti predčasného odchodu do dôchodku, pri ktorom sa výška dôchodku kráti o 0,5% za každý mesiac pred dovŕšením riadneho dôchodkového veku. Podmienkou je, že takto skrátený dôchodok neklesne pod 1,2-násobok životného minima a že poistenec platil aspoň 10 rokov odvody do dôchodkového fondu SP. Výnimku z krátenia dôchodku dostali nezamestnaní ľudia, ktorým sa do krátenia nezapočítavalo obdobie, na ktoré im bola priznaná dávka v nezamestnanosti.
- Zavedenie možnosti neskoršieho odchodu do dôchodku, pri ktorom sa výška dôchodku zvyšuje o 0,5% za každý mesiac po dovŕšení riadneho dôchodkového veku.
- Zavedenie povinnosti platiť odvody do dôchodkového fondu aj pre pracujúcich dôchodcov s možnosťou následného zvýšenia dôchodku podľa výšky zaplatených odvodov, ktoré sa však mali zohľadniť len v polovičnej výške. V plnej výške by sa zohľadnili, ak by poistenec dôchodok nepoberal ani po dovŕšení dôchodkového veku.
- Zmena výpočtu dôchodku podľa nového vzorca:  $\text{dôchodok} = \text{POMB} * R * \text{ADH}$ .
- POMB vyjadruje tzv. priemerný osobný mzdový bod, t.j. priemer tzv. osobných mzdových bodov (OMB) za všetky odpracované roky. OMB pritom vyjadruje pomer vymeriavacieho základu jednotlivca, z ktorého platil odvody do

dôchodkového fondu SP a priemerného vymeriavacieho základu v celej ekonomike v danom roku. To znamená, že ak mal poistenec hrubú mzdu vo výške priemernej hrubej mzdy v ekonomike, jeho OMB bol v danom roku rovný číslu jedna. Ak zarábala dvojnásobok, jeho OMB bol rovný číslu dva, atď.

- R vyjadruje počet rokov, ktoré bol jednotliviec dôchodkovo poistený. Minimálna doba poistenia bola stanovená na 15 rokov.
- ADH je tzv. aktuálna dôchodková hodnota, ktorá vyjadruje peňažnú hodnotu za jeden OMB. Ide teda o číslo, ktoré zákon určil v roku 2004 na úrovni 183,58 tak, aby človek, ktorý bol 40 rokov dôchodkovo poistený, dostal dôchodok zodpovedajúci 50% miere náhrady, t.j. aby bol jeho prvý dôchodok vo výške 50% násobku priemernej hrubej mzdy v čase odchodu do dôchodku a jeho POMB. ADH sa každoročne valorizuje podľa rastu priemernej mzdy.
- Zákon definoval úpravy POMB, ktorých úlohou je zabrániť príliš rýchlemu zavedeniu zásluhovosti v dôchodkovom systéme. Ide teda o prechodné obdobie, v ktorom sa v plnej výške započítava len POMB vo výške 1,00 až 1,25. Z hodnoty od 1,25 do 3,00 sa malo započítavať v roku 2004 40%, v roku 2005 60%, v roku 2006 80% a v roku 2007 100%. Naproti tomu k hodnote nižšej ako 1,0 sa malo pripočítavať v roku 2004 60% z rozdielu (1-POMB), v roku 2005 40%, v roku 2006 20% z tohto rozdielu a od roku 2007 sa mal POMB nižší ako 1 započítavať v skutočnej výške.
- Pri výpočte POMB sa ako rozhodujúce obdobie pre započítanie príjmov jednotlivca zobralo celé obdobie poistenia jednotlivca (namiesto piatich zárobkovo najvýhodnejších rokov z posledných desiatich pred vznikom nároku na dôchodok), najskôr však od roku 1994. Takto vypočítaný POMB sa následne uplatňoval aj za obdobie pred rokom 1994.
- Zjednotenie podmienok nároku na vdovský a vdovecký dôchodok.
- Zavedenie automatickej valorizácie dôchodkov vždy od 1. júla, pričom výška valorizácie bola daná ako priemer medziročného rastu spotrebiteľských cien a medziročného rastu priemernej mesačnej mzdy v predchádzajúcom kalendárnom roku (tzv. švajčiarska valorizácia). V pôvodnom zákone sa mali dôchodky valorizovať podľa nižšej hodnoty z uvedených dvoch ukazovateľov.
- Rozdelenie odvodov do dôchodkového fondu na tri časti: 20% z vymeriavacieho základu na starobné poistenie, 6% na invalidné dôchodky a 2,75% do rezervného fondu SP. V porovnaní s predošlým stavom tak došlo k celkovému zvýšeniu dôchodkových odvodov z 28% na 28,75% z vymeriavacieho základu.
- V rozpore s pôvodnou koncepciou zákon upustil od princípu univerzality, keď ponechal osobitné dôchodkové systémy pre poistencov z tzv. silových rezortov (policajti, vojaci, colníci, prokurátori, sudcovia, atď.), ktoré spravujú príslušné ministerstvá. Popri príspevkoch od aktívnych členov dostávajú významné dotácie zo štátneho rozpočtu. Priemerné dôchodky sú v nich podstatne vyššie ako dôchodky z SP. Napríklad priemerný výsluhový dôchodok vojakov dosahuje približne 2-násobok priemerného starobného dôchodku z SP, pri policajtoch to je približne 1,5-násobok. Podstatne vyššie než priemerné dôchodky majú aj sudcovia a prokurátori, ktorí k starobným dôchodkom dostávajú osobitné príplatky.

V januári 2004 parlament schválil zákon o starobnom dôchodkovom sporení (č. 43/2004), ktorý s účinnosťou od 1. januára 2005 založil povinný kapitalizačný druhý pilier. Medzi hlavné ciele reformy patrila snaha o zmiernenie negatívnych následkov očakávaného starnutia obyvateľstva na finančnú stabilitu prvého piliera. Reforma totiž rozkladá zdroje financovania budúcich dôchodkov medzi trh práce (prvý pilier) a kapitálové trhy (druhý pilier), čím

v dlhodobom horizonte znižuje záväzky prvého piliera (tzv. implicitný dôchodkový dlh). Ďalším cieľom reformy bolo posilniť zásluhovosť v dôchodkovom systéme a tým aj povedomie a záujem občanov o svoje finančné zabezpečenie v starobe. Zákon o druhom pilieri priniesol tieto hlavné zmeny:

- Všetci občania dôchodkovo poistení v SP (t.j. väčšina občanov v ekonomicky aktívnom veku) sa mohli v období od 1.1.2005 do 30.6.2006 rozhodnúť, či budú časť dôchodkových odvodov vo výške 9% z hrubého príjmu platiť na svoje osobné účty v druhom pilieri. Pre mladých ľudí, ktorí prichádzali na trh práce, bol vstup do druhého piliera povinný.
- Podmienkou získania nároku na výplatu dôchodku z druhého piliera bolo, že si v ňom človek sporil najmenej 10 rokov. Táto podmienka znížila atraktívnosť druhého piliera pre starších ľudí, ktorí mali v čase jeho zavádzania do dôchodku menej než 10 rokov.
- Pre poistencov, ktorí zostali len v prvom pilieri, sa sadzba odvodu na dôchodkové poistenie v SP znížila z 20% na 18% hrubého príjmu. Pre sporiteľov v druhom pilieri sa táto sadzba znížila z 20% na 9%, pričom ďalších 9% odvádzali do druhého piliera. Súčasne sa zvýšil odvod do rezervného fondu z 2,75% na 4,75%.

Tabuľka 1: Povinné dôchodkové odvody pred a po reforme  
(ako % hrubej mzdy platené spolu zamestnancom a zamestnávateľom)

	Pred reformou (do 31.12.2003)	Po reforme (od 1.1.2004)			Po reforme (od 1.1.2005)		
	Spolu	FSP	FIP	RF	FSP	FIP	RF
1. pilier	28%	20%	6%	2,75%	9%	6%	4,75%
2. pilier	-	-	-	-	9%	-	-
Spolu	28%	28,75%			28,75%		

Zdroj: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, SR

FSP – fond starobného poistenia, FIP – fond invalidného poistenia, RF – rezervný fond

- Vzhľadom na rovnakú váhu prvého aj druhého piliera (odvodové sadzby do oboch pilierov boli stanovené na 9%) sa zaviedlo pravidlo, podľa ktorého sa sporiteľom v druhom pilieri po splnení podmienok na vyplácanie dôchodku z prvého piliera bude tento dôchodok krátiť za obdobie účasti v druhom pilieri na polovicu.
- Maximálny vymeriavací základ pre platenie dôchodkových odvodov sa zvýšil z 32-tis. Sk na 3-násobok priemernej mzdy v ekonomike, t.j. v danom čase na viac než 43-tis. Sk.
- Správu úspor vykonávajú novovzniknuté dôchodkové správcovské spoločnosti (DSS), ktoré vznikli ako súkromné akciové spoločnosti so základným imanom najmenej 300 mil. Sk. Licenciu získalo 8 spoločností, neskôr ich počet klesol na 6.
- Každý človek si v druhom pilieri mohol vybrať jeden z troch fondov, ktoré spravujú DSS – rastový, vyvážený a konzervatívny. Fondy sa mali líšiť podľa rizikovosti, keď zákon určoval horný limit pre investície do akcií. Najrizikovejším mal byť rastový fond, v ktorom môžu akcie tvoriť do 80% majetku. Menej rizikovým mal byť vyvážený fond, v ktorom môžu akcie tvoriť do 50% majetku. Najmenej rizikovým mal byť konzervatívny fond, v ktorom nemôžu byť žiadne akcie.

Tabuľka 2: Investičné limity pre dôchodkové fondy v druhom pilieri

	Akcie	Dlhopisy & Nástroje peňažného trhu

Rastový fond	do 80%	žiadny limit
Vyvážený fond	do 50%	najmenej 50%
Konzervatívny fond	žiadne akcie	100%

Zdroj: Zákon č. 43/2004 o starobnom dôchodkovom sporení

- S cieľom znížiť riziko znehodnotenia investície krátko pred odchodom do dôchodku zákon reguloval účasť vo fondoch nasledovne:
  - Po dovŕšení 47 rokov veku (t.j. vo väčšine prípadov 15 rokov pred odchodom do dôchodku) nemôže byť sporiteľ v rastovom dôchodkovom fonde.
  - Po dovŕšení 55 rokov veku (t.j. vo väčšine prípadov 7 rokov pred odchodom do dôchodku) nemôže byť sporiteľ ani v rastovom ani vo vyváženom dôchodkovom fonde.
- Úspory v druhom pilieri sú osobným majetkom sporiteľov, sú teda oddelené od majetku správcovských spoločností. Pred dovŕšením dôchodkového veku sporiteľa je možné úspory dediť v plnom rozsahu. Po dovŕšení dôchodkového veku je možné dediť len peniaze, ktoré zostanú na osobnom účte sporiteľa po zakúpení doživotnej anuity od životnej poisťovne. Sporiteľ sa môže rozhodnúť, či použije na nákup anuity všetky nasporené peniaze, alebo si kúpi len anuitu vo výške 0,6-násobku životného minima mesačne a zvyšné peniaze si z účtu vyberie podľa dohody s DSS (tzv. programový výber).
- Zákon zaviedol administratívne poplatky pre sporiteľov vo výške:
  - 0,5% mesačného príspevku, ktorý si ponecháva SP za centrálnu evidenciu sporiteľov a transfer peňazí do fondov DSS
  - 1% mesačného príspevku, ktorý si ponecháva DSS za vedenie osobného účtu sporiteľa
  - Maximálne 0,07% (resp. 0,08% mesačne v prvých troch rokoch existencie) z čistej hodnoty majetku v dôchodkovom fonde, ktorý si ponecháva DSS za správu aktív
  - Raz do roka mali sporitelia nárok na prestup do inej DSS bez poplatku, ďalšie prestupy mohli byť spoplatnené.
- Zaviedlo sa porovnávanie výkonnosti jednotlivých fondov s trhovou konkurenciou. V priebehu 24 mesiacov nesmel byť výnos rastového fondu nižší ako 50% (resp. 70% pri vyváženom fonde a 90% pri konzervatívnom fonde) priemerného výnosu trhovej konkurencie pri rovnakom type fondu. V opačnom prípade bola DSS povinná majetok príslušného fondu dorovnať z vlastných zdrojov.
- Depozitárom dôchodkových aktív spravovaných DSS mohla byť len banka. Celkový dohľad nad druhým pilierom mal vykonávať Úrad pre finančný trh.
- Pôvodný zákon určoval, že DSS musia investovať najmenej 50% majetku na domácom trhu, ešte v júni 2004 však parlament tento limit znížil na 30%.

V októbri 2004 parlament schválil zákon o doplnkovom dôchodkovom sporení (č. 650/2004), ktorý zaviedol s účinnosťou od 1.1.2005 reformu tretieho piliera a to najmä:

- Doplnkové dôchodkové poisťovne ako subjekty s osobitnou právnou formou sa zmenili na doplnkové dôchodkové spoločnosti (DDS) pôsobiace ako akciové spoločnosti so základným imanom najmenej 50 mil. Sk. Týmto krokom došlo okrem iného aj k právnemu oddeleniu majetku sporiteľov od majetku správcovskej spoločnosti.

- Každá DDS musela otvoriť najmenej jeden príspevkový fond tvorený z vkladov klientov a presne jeden výplatný fond na vyplácanie dôchodkov.
- Zvýšil sa minimálny vek potrebný na vyplácanie doplnkového dôchodku z 50 na 55 rokov. Súčasne sa predĺžila minimálna doba sporenia z 5 na 10 rokov. Po splnení týchto podmienok si sporiteľ musí kúpiť aspoň 5-ročný dočasný dôchodok, naraz si môže vybrať iba 25% zostatku na účte. Sporiteľ tiež môže previesť úspory do životnej poisťovne, ktorá by mu vyplácala doživotný doplnkový dôchodok.
- Maximálny príspevok, o ktorý si sporitelia mohli znížiť základ dane, sa znížil z 24-tis. Sk ročne na 12-tis. ročne. Táto daňová výhoda sa rozšírila aj na životné poistenie, dlhodobé účelové sporenie v banke alebo poisťovni a dlhodobé sporenie prostredníctvom kolektívneho investovania. Podmienkou však je, aby tieto zmluvy trvali najmenej 10 rokov a aby k výplate plnení došlo až po dovŕšení 55 rokov.
- Dohľad nad tretím pilierom prešiel z MPSVR a MF na Úrad pre finančný trh.

Okrem uvedených reformných zákonov boli prijaté aj tieto dôležité zmeny:

- V júni 2002 vláda vyčlenila viac než 66 mld. Sk z privatizačných príjmov (za predaj Slovenského plynárenského priemyslu a troch energetických distribučných závodov) na financovanie prechodných nákladov spôsobených vznikom druhého piliera.
- V roku 2004 parlament neuplatnil zvyšovanie dôchodkov podľa valorizačného mechanizmu schváleného v zákone o sociálnom poistení a rozhodol o ich zvýšení v dvoch fázach – vo februári o 4% a v decembri o 3,4%. Oficiálnym dôvodom bola potreba pomôcť dôchodcom prekonať dopady reforiem (napr. zvýšenie dolnej sadzby DPH zo 14% na 19% v rámci daňovej reformy). Z rovnakého dôvodu parlament rozhodol v júni 2004 o vyplatení jednorazového príspevku dôchodcom vo výške 1000 Sk zo štátneho rozpočtu.
- V októbri 2004 SP schválila tzv. generálny pardon, teda odpustenie pokuty z omeškania, ak poistenci zaplatia do konca roka 2004 dlžné poistné vo výške istiny. V priebehu troch rokov išlo už o druhý generálny pardon. SP týmto krokom získala takmer 1,6 mld. Sk, z čoho až 1,2 mld. Sk od štátnych železníc, ktoré spolu so zdravotníckymi zariadeniami patria dlhodobo k najväčším dlžníkom SP.



### 3. Prehľad neskorších zmien (2005-2010)

Zmeny v prvom pilieri:

- V roku 2005 parlament neuplatnil zvyšovanie dôchodkov podľa valorizačného mechanizmu schváleného v zákone o sociálnom poistení a rozhodol o diferencovanom zvýšení, ktoré malo zmierniť rozdiely medzi dôchodkami, ktoré vznikli po reforme prvého piliera. Valorizácia tak prebehla od 1.7. 2005 nasledovne:
  - dôchodky do 3 906 Sk sa zvýšili o 10,2%,
  - dôchodky od 3 907 Sk do 3 956 Sk sa zvýšili na sumu 4 306 Sk,
  - dôchodky od 3 957 Sk do 10 937 Sk sa zvýšili o 8,85 %,
  - dôchodky od 10 938 Sk do 11 077 Sk sa zvýšili na sumu 11 907 Sk,
  - dôchodky od 11 078 Sk do 14 719 Sk sa zvýšili o 7,5 %,
  - dôchodky od 14 720 Sk do 15 824 Sk sa zvýšili na sumu 15 825 Sk,
  - dôchodky vyššie ako 15 824 Sk sa v roku 2005 nezvýšili.
- Podľa zákonného mechanizmu sa mali dôchodky v roku 2005 automaticky plošne zvýšiť o 8,85%. Tým by sa ešte viac zväčšil rozdiel v dôchodkoch medzi dôchodcami, ktorí do penzie odišli pred 1. januárom 2004 (tzv. starodôchodcovia) a po tomto dátume. V dôsledku reformy totiž najmä lepšie zarábajúca časť prvej skupiny dostávala oveľa nižšie penzie ako ľudia, ktorí odišli do dôchodku po 1. januári 2004. Starý systém bol totiž solidárnejší a výška dôchodku v ňom závisela podstatne menej od výšky príjmu.

Tabuľka 3: Ilustračný výpočet dôchodkov z 1. priebežného piliera pred a po reforme (t.j. do 31.12.2003 a od 1.1.2004, v Sk)

	Počet rokov poistenia		
	30	35	40
POMB	Výška dôchodku v roku 2003/2004 (pred reformou/po reforme)		
0,25	4437 / 3855	4719 / 4498	5000 / 5140
0,4	5064 / 4186	5401 / 4883	5739 / 5581
0,6	5881 / 4626	6293 / 5397	6706 / 6168
1,0	6375 / 5507	6833 / 6425	7290 / 7343
1,5	6375 / 7435	6833 / 8674	7290 / 9913
2,0	6375 / 8536	6833 / 9959	7290 / 11382
2,5	6375 / 9638	6833 / 11244	7290 / 12851
3,0	6375 / 10739	6833 / 12529	7290 / 14319

Zdroj: Prepočty autora na základe podkladov MPSVR

Poznámka: Dôchodky pred reformou sú počítané po valorizácii o 6% platnej od 1.7.2003.

- Zásluhovosť, teda rozdiely medzi najnižším a najvyšším dôchodkom v závislosti od zárobku, sa mala podľa pôvodného znenia reformného zákona v rokoch 2005 a 2006 ďalej prehlbovať v dôsledku redukcie POMB, pričom systém mal byť plne zásluhový (t.j. s nulovou solidaritou) od roku 2007. V novembri 2005 však vláda rozhodla o predĺžení uplatňovania tzv. redukovaného POMB do konca roka 2014.
- S cieľom zmierniť rozdiely medzi tzv. starodôchodcami a novodôchodcami parlament v apríli 2006 rozhodol o zvýšení dôchodkov "starodôchodcov", ktorých sa v čase priznania dávky (v rokoch 1988 - 2003) negatívne dotkla maximálna výmera dôchodku (t.j. ich mesačný príjem presiahol 10-tis. Sk). SP tak musela do

konca roka 2007 prepočítať dôchodky viac než 100-tisíc ľuďom, z ktorých asi 80-tisíc získalo vyšší dôchodok v priemere o 1 000 Sk.

- V roku 2006 sa k 1. júlu všetky dôchodky prvýkrát od prijatia reformy automaticky valorizovali podľa zákonného pravidla, t.j. o percento určené ako priemer medziročného rastu spotrebiteľských cien a rastu priemernej mzdy v hospodárstve SR za predchádzajúci rok, t.j. dôchodky stúpili v roku 2006 o 5,95 %. Tento valorizačný mechanizmus sa dodržal aj v nasledujúcich rokoch. V roku 2007 stúpili dôchodky k 1. 7. o 6,25% a v roku 2008 o 5%. Od roku 2009 vláda posunula termín valorizácie z júla na január. K 1.1.2009 sa dôchodky valorizovali o 6,95%, k 1.1.2010 o 3,05% a k 1.1.2011 o 1,80%.
- Od 1.7. 2005 sa zmenilo obdobie rozhodujúce pre výpočet dôchodku. Do tohto dátumu sa zohľadňovali príjmy od roku 1994, a len ak sa v tomto období nenašlo aspoň 10 rokov použiteľných na výpočet, mohla SP zobrať do úvahy aj obdobie pred roka 1994. Po novom sa pri výpočte začalo brať do úvahy obdobie od roku 1984, a ak sa nenájde aspoň 22 rokov potrebných na výpočet dôchodku, tak aj obdobie pred roka 1984. Dôsledkom tejto zmeny bolo zmenšenie rozdielov v novoprižívaných dôchodkoch, keďže pred rokom 1994 a najmä počas socializmu boli medzi ľuďmi aj nižšie rozdiely v príjmoch.
- V roku 2006 vláda zaviedla novú sociálnu dávku, tzv. vianočné príspevky na zmiernenie sociálnej situácie dôchodcov, ktoré im každoročne v decembri vypláca zo štátneho rozpočtu. Vianočné príspevky sú odstupňované podľa výšky dôchodku (čím vyšší dôchodok, tým nižší príspevok). O ich výške rozhoduje každoročne vláda. Napríklad v roku 2010 boli vyplatené vianočné príspevky v sume 40,34 – 66,39 EUR. Získali ich ľudia s dôchodkom do 446,7 EUR, čiže prevažná väčšina dôchodcov (priemerný dôchodok bol k 31.12.2010 352,54 EUR).
- Od 1.1.2008 vláda zvýšila maximálny vymeriavací základ pre platby odvodov do prvého aj druhého piliera z 3-násobku na 4-násobok priemernej hrubej mzdy v hospodárstve. Zvýšenie odvodov sa neodrazilo na výpočte dôchodku z prvého piliera, kde sa na príjem nad 3-násobok priemernej mzdy neprihliada. Opatrenie malo za cieľ zvýšiť príjmy SP a znížiť tak očakávaný deficit.
- Od 1.1.2011 pribudla nová podmienka priznania predčasného dôchodku, podľa ktorej predčasný dôchodca nesmie vykonávať zárobkovú činnosť, z ktorej by bol povinne dôchodkovo poistený (t.j. napr. nesmie byť súčasne zamestnanec, alebo SZČO). Cieľom tejto úpravy bolo zrušiť súbeh vyplácania predčasného starobného dôchodku a súčasne príjmu z práce, čo má ušetriť zdroje SP. Predčasní dôchodcovia získali dva mesiace (t.j. do 28.2.2011) na rozmyslenie, či zostanú na predčasnom dôchodku, alebo budú radšej pracovať.
- Od 1.1.2011 sa zrušilo prechodné obdobie, v ktorom sa mala postupne upravovať hodnota POMB na výpočet dôchodku. Pôvodne sa mali úpravy POMB (krátenie pre hodnoty od 1,25 do 3,00 a zvyšovanie pre hodnoty do 1,00) postupne vytratiť tak, aby sa od roku 2015 POMB do hodnoty 3,00 uplatňoval v plnej výške. Zavrášnil by sa tak postupný prechod zo solidárneho na zásluhový systém, v ktorom by bola výška dôchodku priamo úmerná mzde jednotlivca. Zmenou sa však úpravy POMB zafixovali tak, že v plnej výške sa započítava len POMB vo výške 1,00 až 1,25. Z hodnoty od 1,25 do 3 sa započítava 84%, k hodnote nižšej ako 1,0 sa pripočítava 16 % z rozdielu medzi hodnotou 1,0 a POMB. Cieľom tejto zmeny bolo zachovanie určitej miery solidarity pri výpočte dôchodku. Podľa OECD by v prípade započítavania POMB v plnej výške čistá miera náhrady stúpala spolu s príjmom jednotlivca. Po zmrazení úprav POMB v decembri 2010 miera náhrady

podľa prepočtu MF v závislosti od príjmu mierne klesá, avšak miernejšie než je priemer OECD.

Tabuľka 4: Čistá miera náhrady pre mužov (v %)

	Príjem jednotlivca ako násobok priemernej mzdy				
	0,5	0,75	1	1,5	2
SR pri POMB v plnej výške	66,3	70,4	72,7	74,9	75,9
SR po zmrazení zmien v POMB	77,1	73,8	72,6	72,9	71,3
Priemer OECD	82,4	74,0	70,3	65,5	60,8

Zdroje: OECD Pensions at a Glance 2009, Analýza dlhodobej udržateľnosti penzijného systému, MPSVR SR

- Miera náhrady vyjadrená ako pomer hrubého priemerného starobného dôchodku a hrubej priemernej mzdy v roku 2008 klesla na historické minimum 43,3%, v roku 2009 však stúpila na 45,3% a v roku 2010 na 45,8%. Spôsobil to najmä pomalší nárast miezd v dôsledku krízy (v roku 2009 o 3% a v roku 2010 o 3,2%) v kombinácii s rýchlejšou valorizáciou dôchodkov (k 1.1.2009 o 6,95% a k 1.1.2010 o 3,05%). Po započítaní vianočných príspevkov v priemernej výške 58 EUR stúpila miera náhrady v roku 2010 na 46,4%.

Tabuľka 5: Priemerná relatívna výška dôchodku (v EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Priemerný starobný dôchodok	234	256	273	295	313	337	352
Priemerná mzda	525	573	623	669	723	744	769
Pomer priemerného dôchodku k priemernej mzde	44,5%	44,7%	43,8%	44,1%	43,3%	45,3%	45,8%
Pomer s vianočným príspevkom*	44,5%	44,7%	44,6%	44,8%	44,0%	45,9%	46,4%

\*prepočítané spolu s priemerným vianočným príspevkom 58 EUR

Zdroj: [Sociálna poisťovňa](#), Štatistický úrad, prepočet INEKO

- Ako uvádza „Analýza dlhodobej udržateľnosti dôchodkového systému“, ktorú vo februári 2011 zverejnilo MPSVR, priemerná doba poberania dôchodku (vypočítaná podľa legislatívneho veku odchodu do dôchodku) u mužov bola v roku 2009 v krajinách OECD približne 17,5 roka, na Slovensku to bolo 16,3 roka. V prípade žien sa priemer OECD pohybuje na úrovni 21,9 roka, na Slovensku to bolo až 25,1 roka. Postupným zvýšením dôchodkového veku na 62 rokov sa tento rozdiel zníži a hodnota bude veľmi blízko priemeru OECD.

Zmeny v druhom pilieri:

- Od augusta 2006 sa zákonom obmedzila možnosť bezplatného prestupu sporiteľov medzi DSS-kami na maximálne raz počas dvoch rokov. Dovedy bol povolený bezplatný prestup raz do roka. Od roku 2007 bola tiež zrušená možnosť získavať klientov DSS cez sprostredkovateľov, zaviedol sa poplatok vo výške 500 Sk za každý prestup medzi DSS, ako aj limity pre výdavky DSS na uzatváranie zmlúv s klientmi a tiež na propagáciu a reklamu dôchodkových fondov. Cieľom týchto opatrení bolo zabrániť narastajúcemu počtu špekulatívnych prestupov medzi DSS (tzv. prestupová vojna).

- Od roku 2007 sa znížili maximálne mesačné poplatky DSS za správu aktív z 0,07% na 0,065% priemernej čistej hodnoty majetku v dôchodkovom fonde. Pre prvé tri roky existencie DSS sa tento poplatok znížil z 0,08% na 0,075%.
- Od 1.1.2008 vláda zrušila povinnosť vstupu do druhého piliera pre mladých ľudí, ktorí prichádzajú na trh práce. Mladí ľudia narodení po 31.12.1986 sa tak do 6 mesiacov od vzniku dôchodkového poistenia môžu rozhodnúť, či budú platiť plných 18% odvodov do Sociálnej poisťovne, alebo si 9% budú ukladať na osobnom účte v druhom pilieri. Zavedenie dobrovoľného vstupu môže znamenať, že veľká časť mladých ľudí do druhého piliera nevstúpi a v budúcnosti bude požadovať plné nároky na výplatu dôchodkov z prvého piliera. Potvrdili to aj roky 2009 a 2010, keď podiel mladých ľudí vstupujúcich do druhého piliera klesol na 13%.
- Od 1.1.2008 vláda predĺžila povinnú minimálnu dobu sporenia v druhom pilieri z 10 na 15 rokov. Súčasne v období od 1.1.2008 do 30.6.2008 umožnila ľuďom prehodnotiť svoje rozhodnutie o vstupe do druhého piliera. Výsledkom týchto opatrení bol návrat 106-tisíc ľudí (cca 7% sporiteľov) z druhého do prvého piliera a naopak vstup 22-tisíc ľudí (cca 1,5% sporiteľov) do druhého piliera. Vystúpili prevažne starší ľudia, pre ktorých sa druhý pilier v dôsledku predĺženia minimálnej doby sporenia stal nevýhodný.
- V období od 15.11.2008 do 30.6.2009 vláda opätovne otvorila druhý pilier. Oficiálnym dôvodom bola snaha poskytnúť ľuďom možnosť prehodnotiť svoju účasť v druhom pilieri po tom, čo sa časť dôchodkových fondov dostala do straty pod vplyvom globálnej finančnej krízy. Politická opozícia ako aj odborná verejnosť vládu obvinila, že cieľom opatrenia bola najmä snaha získať peniaze na financovanie vládnych priorít na úkor budúcich generácií. Výsledkom otvorenia bol návrat 66-tisíc ľudí (cca 4% sporiteľov) z druhého do prvého piliera a naopak vstup takmer 15-tisíc ľudí (cca 1% sporiteľov) do druhého piliera. Celkovo sa vplyvom dvojnásobného otvorenia druhého piliera znížil počet sporiteľov z viac než 1,5 milióna zhruba o 135-tisíc. Koncom roka 2010 dosiahol 1,439 milióna.
- Z celkového počtu sporiteľov bolo ku koncu 2010 zhruba dve tretiny v rastových fondoch, necelých 30% vo vyvážených a 5% v konzervatívnych. Z celkového objemu majetku (3,7 mld. EUR, resp. 5,6% HDP ku koncu 2010) bolo v rastových fondoch 65%, vo vyvážených fondoch 30% a v konzervatívnych fondoch 5%.

Tabuľka 6: Stav majetku v druhom pilieri k 21.4.2011 (v mld. EUR)

Rastové fondy	Vyvážené fondy	Konzervatívne fondy	Spolu
2,60 (65%)	1,19 (30%)	0,18 (5%)	3,97 (100%)

Zdroj: Asociácia dôchodkových správcovských spoločností (ADSS)

- Od 1.1.2009 bol zrušený limit, podľa ktorého mali DSS investovať najmenej 30% majetku na domácom trhu. Dôvodom bol nesúlad s pravidlami EÚ pre voľný pohyb kapitálu. V rovnakom termíne došlo k sprísneniu ratingových požiadaviek na akciové investície. Podľa DSS nové požiadavky nespĺňajú prakticky žiadne z tzv. ETF (Exchange Traded Funds) fondov, ktoré sú viazané na burzové indexy. DSS tak začali vypredávať investície do ETF fondov, kde predtým umiestňovali väčšinu akciových investícií.
- Od 1.7.2009 vláda významne znížila poplatky za správu aktív v druhom pilieri. Pôvodný maximálny limit pre poplatok vo výške 0,065% mesačne (0,78% ročne) sa od júla 2009 znížil na 0,025% mesačne (0,3% ročne). DSS si zároveň môžu ponechať najviac 5,6% z výnosov dosiahnutých v 6-mesačných kľzavých

intervaloch. V prípade záporného výnosu musia doplatiť zo špeciálne zriadeného garančného účtu, prípadne z vlastných zdrojov rozdiel tak, aby mal sporiteľ na účte minimálne sumu, ktorú tam vložil. Oficiálnym cieľom týchto zmien bolo znížiť administratívne náklady a zabrániť znehodnocovaniu úspor v druhom pilieri. Pre DSS sa však významne zvýšilo riziko dopĺčania prípadných strát z investícií do volatilných cenných papierov, čo viedlo k ich výpredaju. Podiel akciových investícií napríklad klesol v prvom polroku 2009 na nulu. Najvyšší podiel na majetku fondov pritom mali akcie na začiatku roka 2008, keď tvorili 15% až 20% v rastových fondoch a 10% až 15% vo vyvážených fondoch.

- Výpredaj akcií a iných rizikových cenných papierov ako aj globálna finančná kríza z rokov 2008 a 2009 významne ovplyvnili výnosy fondov DSS. Od spustenia druhého piliera do 15.4.2011 boli rastové fondy v pluse 6,35%, vyvážené fondy 8,64% a konzervatívne fondy 17,54%. Od 1.1.2008, keď začal byť zreteľný pokles cien akcií na svetových trhoch, sú však rastové fondy v strate 4,73%, vyvážené fondy sú v strate 2,48% a v pluse sú len konzervatívne fondy s výnosom 6,05%. Všetky uvedené porovnania uvádzajú vážené priemery hrubých nominálnych výnosov jednotlivých fondov, t.j. ide o výnosy neočistené o poplatky a infláciu. Keďže k výpredaju akciových investícií došlo v prvej polovici roka 2009, rastové ani vyvážené fondy už neprofitovali z neskoršieho rastu akcií na svetových trhoch. Po výpredaji akciových ako aj rizikovejších dlhopisových investícií sa skladba majetku v jednotlivých fondoch prakticky zjednotila. Tomu zodpovedajú aj zhruba rovnaké výnosy, ktoré v súčasnosti vykazujú všetky tri typy fondov.

Tabuľka 7: Hrubé nominálne výnosy fondov v druhom pilieri (vážené priemery)

	Od 23/3/2005 do 15/4/2011	Od 1/1/2008 do 15/4/2011	Od 1/1/2009 do 15/4/2011	Od 1/1/2010 do 15/4/2011
Rastové fondy	6,35%	-4,73%	2,01%	1,46%
Vyvážené fondy	8,64%	-2,48%	2,16%	1,51%
Konzervatívne fondy	17,54%	6,05%	3,17%	1,50%

Zdroj: Prepočty autora podľa údajov Asociácie dôchodkových správcovských spoločností

Zmeny v treťom pilieri:

- Od 1.1.2010 došlo k zmenám administratívnych poplatkov v treťom pilieri:
  - Maximálny poplatok za správu aktív sa znížil z 3% na 2,5% ročne z čistej hodnoty v dôchodkovom fonde. Maximálna hranica sa má postupne znižovať až na 1,98% v roku 2019.
  - Zaviedol sa maximálny poplatok za správu aktív vo výplatnom fonde vo výške najviac 1% ročne z čistej hodnoty majetku.
  - Zaviedol sa poplatok z dosiahnutého výnosu vo výške 10%. Poplatok bude postupne narastať na 20% v roku 2020.
  - Zrušil sa poplatok za prestup sporiteľa do inej spoločnosti po uplynutí troch rokov od uzatvorenia zmluvy. Pred 1.1.2010 bol tento poplatok najviac 1% z aktuálnej hodnoty osobného účtu sporiteľa.
  - Sprostredkovateľom platia doplnkové dôchodkové spoločnosti od 1.1.2010 za každú uzatvorenú zmluvu maximálne 10% z priemernej mzdy, ktorá bola na Slovensku dva roky pred uzatvorením zmluvy. Pred 1.1.2010 výška odmeny sprostredkovateľom nebola regulovaná.
- Od 1.1.2011 sa skončila daňová úľava, podľa ktorej boli príspevky do tretieho piliera do výšky 398,33 EUR (12000 SKK) ročne oslobodené od dane z príjmu.

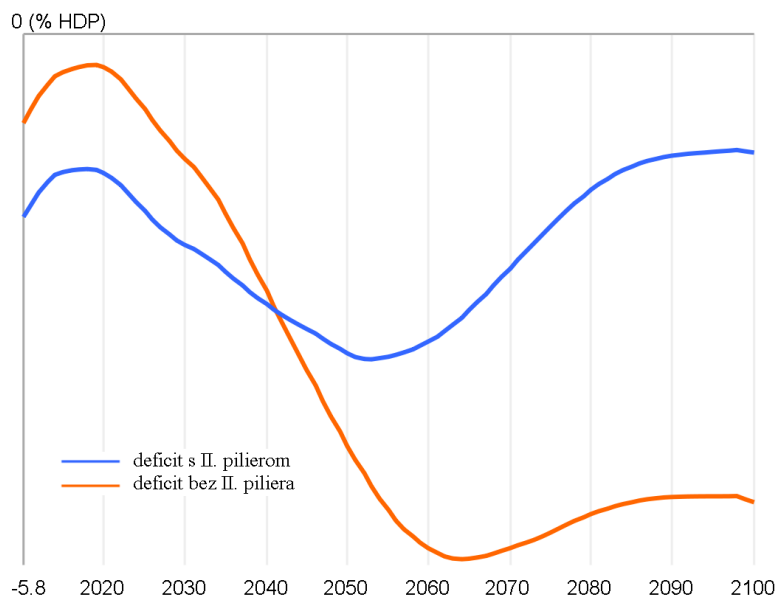
- Výnosy dôchodkových fondov v treťom pilieri významne ovplyvnila globálna finančná kríza. Po prepade vo väčšine fondov v roku 2008 v priemere o 1,8% (nominálne výnosy očistené o poplatky sa pohybovali od -20,9% do +2,9%) však v roku 2009 došlo k nárastu v priemere o 3,4% (od -1,0 % do +15,8 %) a v roku 2010 k nárastu v priemere o 1,9% (od +0,22 % do +5,37 %).

#### 4. Finančná udržateľnosť dôchodkového systému

Starnutie obyvateľstva ohrozuje udržateľnosť penzijných systémov vo väčšine vyspelých štátov a Slovensko nie je výnimkou. Podľa prognóz Eurostatu, index závislosti v starom veku narastie na Slovensku v najbližších desaťročiach najviac zo všetkých krajín EÚ. Kým v roku 2010 bol podiel obyvateľov nad 65 rokov na populácii vo veku 15-64 rokov 17%, do roku 2060 sa má zvýšiť na viac než 68%. Inými slovami, kým v súčasnosti pripadá na jedného obyvateľa v poproduktívnom veku 6 ľudí v produktívnom veku, o 50 rokov to bude už len jeden a pol. Európska Komisia v [Správe o udržateľnosti z roka 2009](#) (Sustainability report 2009) uvádza, že výdavky na starobné dôchodky stúpnu na Slovensku zo 6,6% HDP v roku 2010 na 7,3% HDP v roku 2030 a na 10,2% HDP v roku 2060. Slovensko sa v správe po prvýkrát dostalo medzi krajiny s vysokým rizikom dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

Zavedením druhého piliera sa udržateľnosť penzijného systému z dlhodobého pohľadu zlepšila, v najbližších desaťročiach sa však paradoxne zhoršila. Odklonom časti odvodov z prvého do druhého piliera totiž vzniká v prvom pilieri schodok, ktorý začne klesať až od momentu, keď začne druhý pilier vyplácať prvé dôchodky. Druhý pilier teda v prvej fáze zvyšuje deficit prvého piliera, dlhodobo však umožňuje znížiť jeho výdavky.

Graf 1: Prognóza vývoja deficitu dôchodkového systému (v % HDP)



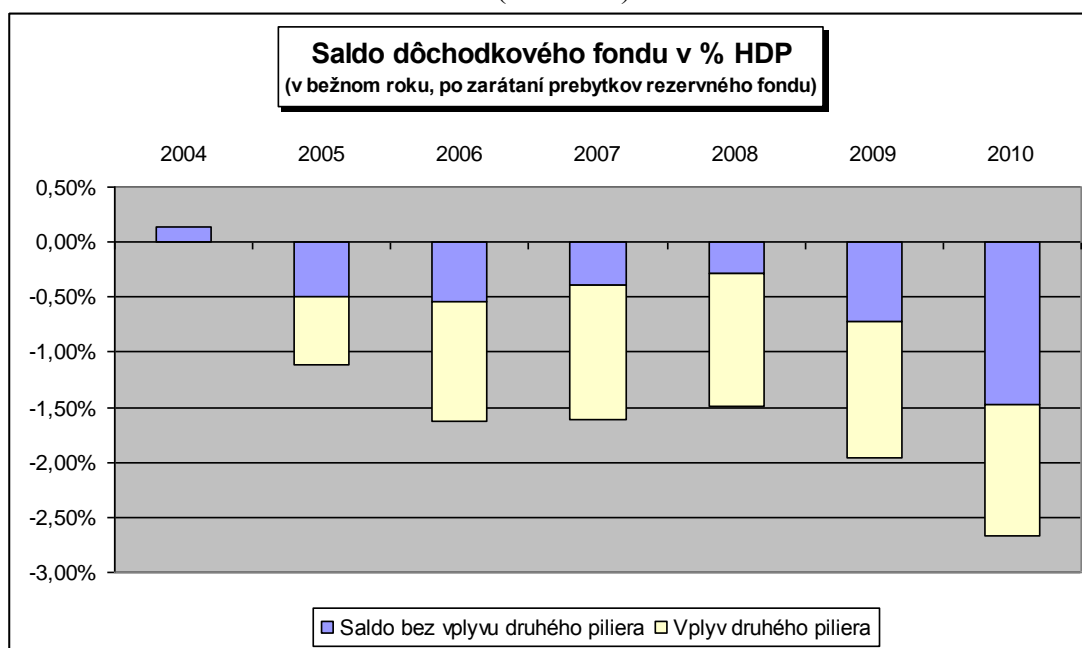
Zdroj: INEKO

Poznámka: Prepočet vychádza z aktuálnej legislatívy (t.j. napr. dôchodkový vek 62 rokov, švajčiarska valorizácia), predpokladá však povinnú účasť mladých ľudí v druhom pilieri

Penzijný systém na Slovensku tvoril deficit takmer v celom období 2000-2010. Príčinou pritom nebol len druhý pilier, ale aj pokračujúce starnutie obyvateľstva, keď napríklad podiel mužov nad 60 rokov a žien nad 55 rokov stúpol z 18,07% v roku 2000 na 21,11% v roku 2009. Problémom súčasného nastavenia prvého piliera je, že nedokáže automaticky meniť výdavky v závislosti od zmeny príjmov. Nedokáže tak pružne reagovať na striedanie ekonomických cyklov, ani na očakávané starnutie obyvateľstva, čo zakladá predpoklady pre vznik a prehlbovanie finančnej nerovnováhy. To sa prejavilo už v rokoch 2009-2010, keď v dôsledku svetovej hospodárskej krízy na Slovensku stúpila nezamestnanosť a spomalil sa

rast miezd, čím sa zväčšil rozdiel medzi príjmami SP a výdavkami na dôchodky. Výsledkom je prudký nárast deficitu fondu starobného poistenia v rokoch 2009 a 2010.

Graf 2: Saldo dôchodkového fondu SP (v %HDP)



Zdroj: Prepočty INEKO podľa údajov Ministerstva financií SR a Sociálnej poisťovne 2004 – 2009: skutočnosť, 2010: odhad

Z grafu vidno, že vplyv druhého piliera na schodok dôchodkového fondu (tzv. prechodné náklady) je každý rok zhruba 1,2% HDP. Bez tohto vplyvu sa v rokoch rýchleho hospodárskeho rastu 2006 až 2008 schodok dôchodkového fondu znížil až na 0,3% HDP, po vypuknutí krízy však v roku 2009 prekročil 1% HDP a v roku 2010 stúpol na 1,5%. Spolu s vplyvom druhého piliera tak deficit dôchodkového fondu v roku 2010 prekročil 2,6% HDP.

Sociálna poisťovňa kryje deficit fondu starobného poistenia predovšetkým z prebytkov ostatných fondov (najmä rezervný fond, fond poistenia v nezamestnanosti a nemocenský fond). Každoročne tiež dostávala transfery zo štátnych finančných aktív určené na krytie prechodných nákladov spôsobených druhým pilierom. Tieto zdroje sa minuli začiatkom roku 2010, odkedy vláda financuje celý schodok Sociálnej poisťovne priamo zo štátneho rozpočtu. Ako ukazuje nasledujúca tabuľka, v roku 2011 dosiahne táto dotácia 1,6 mld. EUR, z čoho 0,8 mld. EUR pripadá na prechodné náklady, t.j. výpadok príjmov v prospech druhého piliera.

Tabuľka 8: Transfery na krytie deficitu Sociálnej poisťovne

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Transfer z SP do DSS	305	606	750	815	780	781	836	898	967
Transfer zo ŠFA do SP	0	637	671	568	875	76	0	0	0
Transfer zo ŠR do SP	0	0	0	0	0	1492	1609	1673	1718

Zdroj: Sociálna poisťovňa

DSS – dôchodkové správčovské spoločnosti

SP – Sociálna poisťovňa

ŠFA – štátne finančné aktíva

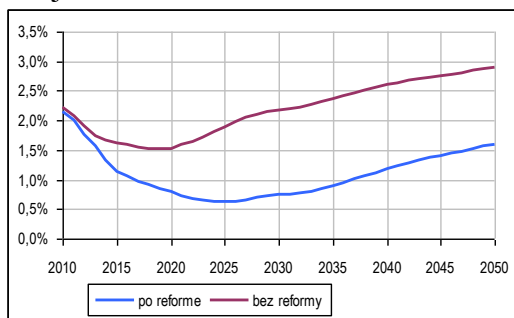
ŠR – štátny rozpočet



V máji a júni 2010 zverejnil inštitút INEKO v spolupráci s Podnikateľskou alianciou Slovenska (PAS) dlhodobé prognózy finančnej stability dôchodkového systému na Slovensku zostavené s použitím modelu PROST od Svetovej banky. Tu sú hlavné závery:

1. Penzijný systém dnes vytvára schodok prevyšujúci 2% HDP ročne. Vďaka predlžovaniu dôchodkového veku žien, ktoré bude pokračovať až do roku 2024, a vďaka očakávanému zlepšeniu ekonomickej výkonnosti, sa schodok môže znížiť na 1,5% HDP v roku 2020. Ak by však budúce vlády odmietli akékoľvek úpravy penzijného systému, stúpne jeho deficit na 2,6% HDP do roku 2040. Celkový dlh vytvorený penzijným systémom by tak v tomto horizonte prekročil 42% HDP a to bez započítania úrokových nákladov.
2. V záujme dlhodobej stability je potrebné znížiť valorizáciu dôchodkov na úroveň inflácie a postupne predĺžiť dôchodkový vek na 65 rokov (resp. ho naviazať na dobu dožitia). Tieto zmeny sú potrebné, ak má byť penzijný systém udržateľný aspoň do roku 2040.
3. Druhý pilier zhruba do roku 2040 zhoršuje bilanciu dôchodkového systému, po tomto roku ju však výrazne zlepšuje. Tento efekt čiastočne oslabilo zavedenie dobrovoľnej účasti v druhom pilieri pre ľudí, ktorí prichádzajú na trh práce. Odporúčanie je preto opätovne zaviesť povinnú účasť pre mladých ľudí.

Graf 3: Deficit penzijného systému „bez reformy“ (t.j. ponechanie súčasného stavu) a „po reforme“ (t.j. predĺženie dôchodkového veku na 65 rokov a zavedenie inflačnej valorizácie). Údaje sú v % HDP.



Zdroj: INEKO v spolupráci s PAS

## 5. Zámery do budúcnosti

Po parlamentných voľbách v júni 2009 prišla k moci nová vláda, ktorá ohlásila tieto hlavné zmeny v dôchodkovom systéme:

- Národný program reforiem SR 2011 (ide o súbor opatrení, ktoré chce vláda realizovať do júna 2014) predpokladá nasledovné zmeny v prvom pilieri: *„V rámci priebežne financovaného (prvého) piliera s cieľom stabilizácie finančných tokov v dlhodobom horizonte vláda vytvorí zákonnú väzbu medzi očakávanou dĺžkou života v seniorskom veku a dôchodkovým vekom. Opatrenie by malo vstúpiť do platnosti až potom, ako skončí obdobie postupného zvyšovania veku odchodu do dôchodku pre bezdetné ženy. Zároveň sa zavedie aj väzba medzi každoročným zvyšovaním ADH (aktuálnej dôchodkovej hodnoty) a zmenou podielu medzi prispievateľmi a poberateľmi v priebežnom dôchodkovom pilieri. Zmení sa valorizácia dôchodkov zo súčasného „švajčiarskeho“ systému na inflačnú (podľa dôchodcovskej inflácie). Prvý pilier čaká aj zmena v miere zásluhovosti. Vláda postupne zvýši mieru solidarity v priebežnom pilieri tak, aby z neho neboli vyplácané dôchodky nad priemernou mzdou v hospodárstve.“*
- Vláda sa v Programovom vyhlásení zaviazala, že *„zavedie minimálny dôchodok tak, aby pri splnení definovaného obdobia poistenia nebol ani jeden poistenec v stave hmotnej núdze.“*
- V marci 2011 ministerstvo vnútra zverejnilo Analýzu sociálneho systému ozbrojených zložiek, ktorá predpokladá vo výsluhových dôchodkoch príslušníkov Policajného zboru tieto hlavné zmeny:
  - Policajti by mali mať nárok na odchodné až po desiatich rokoch služby namiesto súčasných piatich.
  - Policajti, ktorí odslúžia 15 až 19 rokov, budú namiesto trvalo vyplácaného výsluhového dôchodku dostávať štyri roky výsluhový príspevok.
  - Minimálna doba služby na nárok na výsluhový dôchodok sa zvýši zo súčasných 15 na 20 rokov.

Uvedené zmeny sa dotknú iba nových policajtov, ktorí budú prijatí do Policajného zboru po dni nadobudnutia účinnosti navrhovaných zmien. Ten sa predpokladá na 1. júla 2012.

- Vláda plánuje opätovne zaviesť povinný vstup pre mladých ľudí do druhého piliera s tým, že budú mať možnosť do jedného, resp. troch rokov z neho vystúpiť.
- Vláda plánuje zmeniť pravidlá investovania, garancií a poplatkov v druhom pilieri tak, aby boli DSS-ky opätovne motivované investovať aj do rizikovejších cenných papierov a potenciálne tak dosahovať vyššie výnosy. Vo verejnej diskusii sa zatiaľ objavili tieto návrhy:
  - V máji 2011 predstavilo ministerstvo práce novelu zákona o starobnom dôchodkovom sporení s navrhovanou účinnosťou od 1. októbra 2011. Novela navrhuje tieto hlavné zmeny:
    - Odstránenie garancií vo vyváženom a rastovom fonde, ponechanie garancií v konzervatívnom fonde a súčasne zavedenie tzv. indexového fondu, ktorý by kopíroval svetové akciové indexy. Sporiteľom by malo byť umožnené miešať majetok v garantovanom fonde a jednom zo zvyšných fondov.
    - Zrušenie poplatku vo výške 5,6% z výnosu v garantovanom fonde a jeho zmena vo vyváženom (po novom zmiešanom) aj v rastovom (po novom akciovom fonde) na úroveň 5% resp. 7,5%. Poplatky za správu fondu by mali ostať na súčasnej úrovni, v novom indexovom fonde by mali byť najviac 0,2% čistej hodnoty majetku (v tomto fonde nebude

- žiadny poplatok z výnosu). Poplatok za vedenie účtu sa zmení na maximálne 1% z mesačného príspevku (v súčasnosti to je presne 1%).
- Zavedenie postupného presunu majetku sporiteľov z negarantovaných fondov do garantovaného v závislosti od veku sporiteľa tak, že vo veku 50 rokov bude musieť mať najmenej 10% aktív v garantovanom fonde a v každom ďalšom roku sa toto percento bude zvyšovať najmenej o ďalších 10%, t.j. po uplynutí 10 rokov už bude mať majetok len v garantovanom fonde. Zrušia sa tak súčasné pravidlá, podľa ktorých má k presunu majetku dochádzať nárazovo (15 rokov pred odchodom do dôchodku vystúpenie z rastového fondu a 7 rokov aj z vyváženého fondu).
  - Opätovné umožnenie investícií do tzv. ETF fondov.
  - Opätovne by sa tiež mal zaviesť povinný vstup pre mladých ľudí do druhého piliera s tým, že budú mať možnosť do dvoch rokov z neho vystúpiť.
- Najväčšia DSS-ka na trhu Allianz spolu s treťou najväčšou VÚB Generali presadzujú alternatívu, ktorú podporila aj hlavná opozičná strana SMER-SD. Alternatíva predpokladá zlúčenie všetkých troch existujúcich fondov do jedného, ktorý by bol konzervatívny a boli by v ňom ponechané garancie. Súčasne by vznikol nový akciový a prípadne aj dlhopisový fond, ktoré by boli bez garancií. Sporitelia by získali možnosť tvorby vlastného investičného portfólia miešaním všetkých troch fondov. Uvedené nastavenie je podľa predkladateľov žiaduce najmä vzhľadom na nízky sklon sporiteľov k riziku, ktorý potvrdil prieskum verejnej mienky agentúry Focus z novembra 2010 na vzorke 1800 respondentov (68% sporiteľov má nízky sklon k riziku), ako aj vlastný emailový prieskum Allianz-DSS z marca 2011 na vzorke 10050 respondentov (pre 81% respondentov v rastovom fonde je najdôležitejšou hodnotou v ich sporení garancia, resp. odkladanie peňazí na osobnom účte bez očakávaní vyššieho výnosu).

## 6. Použitá literatúra

1. Analýza dlhodobej udržateľnosti dôchodkového systému, MPSVR SR, február 2011
2. Analýza sociálneho systému ozbrojených zložiek, Ministerstvo vnútra SR, marec 2011
3. Lendacký (2002): Hospodárska politika na Slovensku 2000-2001, editor Anton Marcinčin, kapitola 10 Dôchodková reforma, autor Marek Lendacký, MPSVR SR, 2002
4. Národný program reforiem SR 2011, MF SR, marec 2011
5. OECD, Pensions at a Glance, 2009
6. Publikácie projektu HESO za roky 2000 až 2008, INEKO
7. Pension reform in Slovakia, autor Peter Goliaš, INEKO, február 2004
8. Správa o udržateľnosti z roka 2009 (Sustainability report 2009), Európska Komisia, 2009