

Koncepcia reformy dôchodkového systému

Martin Thomay

Nadácia F. A. Hayeka

jún 2002

„Pavol v roku 1940 usporí spôsobom, že zaplatí sto dolárov do národnej agentúry sociálneho zabezpečenia. Ako protihodnotu získa nárok, ktorý je virtuálnym vládny záväzkom. Ak vláda použije týchto sto dolárov na úhradu svojich bežných výdavkov, nevznikne žiaden dodatočný kapitál a nedôjde k zvýšeniu produktivity práce. Vládny záväzok je šek vypísaný na budúceho daňového poplatníka. V roku 1970 istý Peter musí splniť záväzok vlády, aj keď mu osobne z tohto faktu neplynie žiaden prospech. Pavol z roku 1940 usporil sto dolárov... Honosný argument, že verejný dlh nie je bremenom, pretože „si to dlžíme sami sebe“, je zavádzajúci. Pavlovia z roku 1940 si to nedlžia sami sebe. Sú to Petrovia z roku 1970, ktorí majú záväzok voči Pavlom z roku 1940. Štátnik roku 1940 vyriešil problém tým, že ho odsunul na štátnika roku 1970. V tom čase bude štátnik 1940-teho roku mŕtvy alebo velený za svoj úžasný vynález, priebežný dôchodkový systém.“

Ludwig von Mises, Human Action



Nadácia F. A. Hayeka
Drieňová 24
826 03 Bratislava

Tel.: +421-2-4341 0148
Fax: +421-2-4341 0146
<http://www.hayek.sk>, e-mail: hayek@changenet.sk

Copyrights © Nadácia F. A. Hayeka, Bratislava, jún 2002

Autor: Martin Thomay

Spoluautori: Ivan Švejna, Ján Oravec

Grafická úprava © Martin Menšík

Táto publikácia vznikla pri príležitosti návštevy José Pineru, autora chilskej dôchodkovej reformy a jedného z najuznávanejších odborníkov v rámci tejto problematiky, na Slovensku, ktorá sa uskutočnila v júni 2002 na pozvanie Nadácie F. A. Hayeka.

Autor by sa chcel poďakovať Tomášovi Sýkorovi za cenné rady poskytnuté pri vypracúvaní piatej kapitoly tejto štúdie.

Obsah

Úvod	7
1. Analýza problémov priebežných dôchodkových systémov	9
1.1 Problém č. 1 - Zneužívanie poisťných analógií	11
1.2 Problém č. 2 - Negatívny vplyv na charakter jednotlivca	13
1.3 Problém č. 3 - Zabudované finančné ťažkosti	15
1.4 Problém č. 4 - Nevytváranie rezerv do budúcnosti	19
1.5 Problém č. 5 - Zapríčiňovanie nerovnováh na trhu práce	20
1.6 Problém č. 6 - Nízka úroveň zabezpečenia	22
1.7 Zhrnutie príčin problémov	26
2. Náčrt reformných alternatív zo sveta.....	28
2.1 Parametrická reforma	30
2.2 Systém virtuálnych individuálnych účtov	31
2.3 Trojpilierový model Svetovej banky	31
2.4 Chilský model úplnej reformy.....	32
3. Diskusia o základných aspektoch reformy	34
3.1 Kritika zavedenia systému povinnej kapitalizácie.....	34
3.2 Univerzálnosť vs. adresnosť	38
4. Rámcový návrh dôchodkovej reformy	43
4.1 Princípy reformy	43
4.2 Uzavretie dnešného systému a riešenie vzniknutých nárokov	45
4.3 Transformácia verejného piliera	48
4.3 Inštitucionálna reforma trhu dôchodkového sporenia	51
5. Financovanie transformačného obdobia	56
5.1 Typológia implicitných dlhov a ich charakteristika	57
5.2 Vyčíslenie transformačných nákladov navrhovanej reformy	60
Záver	68
Príloha A - Výstupy modelovania	69
Príloha B - Liberálny prístup k reforme dôchodkového systému	70
Príloha C - Odporúčania pre prípad zavedenia povinnej kapitalizácie	77
Literatúra	81

Úvod

Aj na Slovensku sa v poslednej dobe – aj keď pomerne so značným meškaním – už častejšie začína hovoriť o nutnosti zásadnej reformy dôchodkového systému. Táto práca je príspevkom Nadácie F. A. Hayeka k prebiehajúcej diskusii, ktorú zďaleka nepokladáme za skončenú. Dávame si v nej za cieľ načrtnúť základ nového pohľadu na dôchodkový systém, ktorý by bol udržateľnou alternatívou dnešnému priebežne financovanému systému dôchodkového poistenia.

Prístup k reforme dôchodkového systému predstavený v tejto štúdii sa podľa nás značne odlišuje od všetkého, čo u nás bolo v rámci tejto problematiky napísané alebo vyslovené. Pokračovanie fungovania priebežného financovania v súčasnej podobe pokladáme za neudržateľné. Myslíme si, že je potrebné zásadným spôsobom posilniť princíp adresnosti v systéme, zaviesť skúmanie odkázanosti na poberanie dávok a znížiť mieru a charakter súčasného prerozdelenia. Základná úloha, pred ktorou stoja potenciálni reformátori slovenského dôchodkového systému, nie je zavedenie systému povinnej kapitalizácie, ale čo najefektívnejšie vysporiadanie sa so vzniknutými nárokmi súčasného priebežného systému. Povinný kapitalizačný pilier, aj keď často zdôrazňovaný ako základ akejkoľvek dobrej dôchodkovej reformy, nepredstavuje – ako ukážeme v tejto práci – vhodné riešenie problémov súčasného stavu. Najmä v tomto aspekte sa naša argumentácia výrazným spôsobom líši od zdôvodnenia dosiaľ predložených koncepcií.

Chceme sa vyvarovať mechanickému napodobňovaniu reformných modelov zo sveta. Na druhej strane sme však presvedčení, že zahraničné skúsenosti predstavujú bohatý zdroj, ktorý by bolo nerozumné v našich – aj keď špecifických – podmienkach nevyužiť. Vo svete existuje viacero špičkových inštitúcií, ktoré sa vo svojej výskumnej činnosti dlhodobo zaoberajú problematikou dôchodkovej reformy alebo otázkami komparácie a analýzy dôchodkových systémov. Autori tejto publikácie čerpali inšpiráciu a poznatky z viacerých hodnotných zdrojov, ako napr. National Bureau of Economic Research, Svetová banka, Cato Institute, The Heritage Foundation alebo Ludwig von Mises Institute.

Najdôležitejšia otázka, na ktorú by mali odpovedať autori akéhokoľvek reformného návrhu, je otázka opodstatnenia samotnej reformy. My na túto otázku odpovedáme v prvej kapitole, kde sa venujeme analýze problémov dôchodkových systémov založených na priebežnom financovaní. Ukazujeme, že problémy dnešného spôsobu financovania dôchodkov sú reálne a ich riešenie vyžaduje skutočne zásadnú zmenu dnešného prístupu. V druhej kapitole stručne načrtávame základné reformné alternatívy, ktoré sú vo svete pri reformách dôchodkových systémov využívané. Tretiu kapitolu tvorí diskusia o hlavných aspektoch reformy, ktorá sa týka zavádzania systému povinnej kapitalizácie a transformácie súčasného verejného piliera. Štvrtú – kľúčovú – časť našej práce venujeme načrtnutiu samotného reformného návrhu, ktorý vychádza z predošlých troch kapitol. V tejto kapitole definujeme princípy, ktoré je podľa nášho názoru potrebné sledovať pri definovaní reformných krokov. Prevažná časť štvrtej kapitoly je ale práve venovaná predstaveniu reformných krokov samotných. V piatej kapitole pristupujeme k vyčísleniu transformačných nákladov nami navrhutej reformy. Našu štúdiu dopĺňajú tri prílohy: v prílohe A uvádzame výstupy prepočtov financovania transformačného obdobia, v prílohe B predstavujeme základ liberálneho pohľadu na dôchodkový systém a širšie aspekty vzťahu trhu a štátu a v prílohe C dodávame niektoré základné doporučená pre prípad, že by sa dôchodková reforma u nás uberala cestou výraznejšieho presadzovania povinného kapitalizačného piliera.

Naša analýza je skôr ideová než technická, aj keď v kapitole päť predstavujeme výstupy nášho simulačného počítačového modelu, pomocou ktorého ilustrujeme praktický dopad navrhovaných reformných krokov najmä na postavenie fiškálnej politiky. V prevažnej miere sa však snažíme používať viac slovných argumentov než čísel, tie nám slúžia skôr na ilustráciu získaných poznatkov.

1. Analýza problémov priebežných dôchodkových systémov

O problémoch priebežných dôchodkových systémov (pay-as-you-go, PAYG, PAYGO) sa toho už popísalo mnoho. Kritika je mierená z mnohých uhlov, argumenty sa menia podľa zamerania diskusie a dotýkajú sa demografických, ekonomických, politických, ako aj etických aspektov. Napriek pomerne značnému rozsahu tejto diskusie možno vysloviť názor, že systematizácia problémov a hľadanie skutočných príčin ich vzniku je nedostatočná a zmätená. Príčiny problémov sú často zamieňané z dôsledkami, čo pri úvahách a následnej praktickej realizácii reformných krokov môže mať a aj má ďalekosiahly vplyv.

Izolovanie problémov a ich príčin

Cieľom tejto štúdie je predložiť návrh zásadnej reformy priebežného dôchodkového systému v SR, čo predpokladá hlbokú a korektnú analýzu príčin jeho problémov. Pri skúmaní jeho krízy sa preto budeme snažiť o izolovanie príčin problémov, samotných problémov a z nich prameniacych dôsledkov. Okrem toho budeme analyzovať vplyv zmenených podmienok na prehlbovanie a utváranie krízy, schopnosť systému imunizovať vplyv týchto zmien a dôsledky problémov na ekonomický a spoločenský vývoj. Sme presvedčení, že len pohľad, ktorý dokáže rozoznať skutočné príčiny prejavujúcich sa problémov a nemýli si ich s dôsledkami alebo zmenou vonkajších podmienok fungovania systému, sa môže stať užitočnou pomôckou pri navrhovaní reformných opatrení. Len na základe takejto analýzy možno relevantne zvážiť pre a proti určitého reformného návrhu.

Pri hodnotení navrhovaných opatrení a hľadaní pozitívneho programu reformy sa preto budeme pýtať nasledovné otázky:

- prinesie navrhované opatrenie skutočné vysporiadanie sa s príčinami problémov systému?
- nie je dané opatrenie prijímané len za účelom oddialenia hromadiacych sa problémov?
- pôsobí zmena na imunizáciu vplyvu prípadných zmenených podmienok v budúcnosti?
- akými argumentmi je navrhovaná zmena odôvodňovaná?
- nie je nesprávna analýza príčin problémov priebežného systému zárodkom krízy samotnej reformy?

V tejto štúdii ukážeme, že hlavným nedostatkom väčšiny reformných návrhov je neadekvátna analýza príčin problémov priebežného dôchodkového systému a značne skreslené a povrchné vnímanie tzv. kapitalizačného (či už fiktívneho alebo fondového, povinného alebo dobrovoľného) dôchodkového systému, ktorý tvorí paradigmu reformy vo väčšine krajín, ktoré sa rozhodli riešiť krízu štátnych priebežných systémov. Autori tejto štúdie majú jasný záujem sa takémuto prístupu vyvarovať.

Nasledovná časť má pre našu prácu zásadný význam. Najskôr uvedieme niektoré populárne tvrdenia, ktorými je odôvodňovaná nutnosť zmeny. Následne predložíme výpočet najzásadnejších problémov a systematickú analýzu príčin ich vzniku, pričom naše zistenia budeme ilustrovať na konkrétnych prejavoch krízy a dôsledkoch pre spoločnosť na Slovensku, ako aj vo svete.

Význam bude mať aj zhodnotenie zmenených faktorov, ktoré sa dotýkajú fungovania dôchodkového systému – zmien v demografickej štruktúre, kultúre a ekonomickom vývoji. Aj keď sa to na prvý pohľad môže zdať nejasné, faktory ako starnutie obyvateľstva alebo negatívny vývoj hospodárenia verejných financií nemožno pokladať za príčiny problémov priebežných systémov. V týchto prípadoch sa však jedná o zmenu podmienok fungovania samotného systému, ktorých následkom je explicitné zviditeľnenie problémov. Sme presvedčení, že skutočné príčiny ležia hlbšie – v principiálnom usporiadaní systému a jeho vplyve na správanie jednotlivcov.

Ako je kríza bežne vysvetľovaná?

V budúcich päťdesiatich rokoch stúpne v krajinách OECD počet ľudí poproduktívnom veku (nad 65 rokov) v porovnaní s počtom ľudí v produktívnom veku (medzi 20 a 64 rokov) o viac než dvojnásobok, ich vzájomný pomer vzrastie z 23,8 % na 49,9 %.¹ Tento vývoj je dôsledkom jednak klesajúceho počtu rodiacych sa detí (pokles fertility), jednak zlepšujúceho sa zdravotníctva a zvyšujúcej sa životnej úrovne, ktoré vedú

¹ Údaje podľa štatistík OECD.

k predlžovaniu priemerného veku. Tento fakt s prihliadnutím na národné špecifiká tvorí základnú líniu argumentov proti priebežným systémom prakticky všade na svete. V diskusii o reforme dôchodkového systému na Slovensku zohráva taktiež významnú úlohu. Vládna *Koncepcia reformy sociálneho poistenia v SR* zo septembra 1999 starnutie populácie u nás (presnejšie nepriaznivý vývoj demografických faktorov) udáva ako jeden z troch hlavných dôvodov krízy systému sociálneho zabezpečenia. Ďalšími dôvodmi krízy má byť nízka konkurenčná schopnosť slovenskej ekonomiky a súčasné problémy makroekonomiky v SR a stav verejných financií [str. 2]. Takýto pohľad však o skutočných príčinách problémov veľa nehovorí. Veď možno v tom istom kontexte krízu makroekonomiky a nízku konkurencieschopnosť ekonomických subjektov na Slovensku vnímať ako dôsledky fungovania systému alebo skôr ako dôvody jeho krízy? Ako však môže byť jeden faktor dôvodom a zároveň dôsledkom určitého stavu? Príčiny krízy budú teda potrebovať hlbšiu a dôslednejšiu analýzu.²

Správnejší pohľad na diskutovaný problém

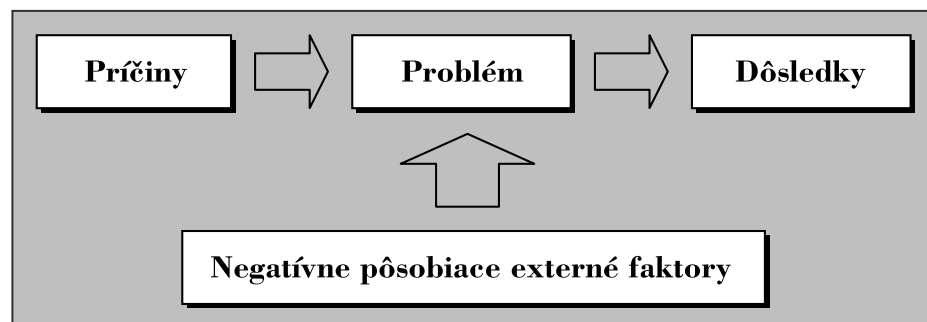
Častými výhradami voči systému sú napr. neúmerne narastanie vnútorných (implicitných) dlhov, neschopnosť zabezpečovať adekvátnu mieru “výnosu” pre poberateľov dávok vzhľadom na výšku prostriedkov odvodených do systému počas produktívneho veku. Mnohí krízu systému pripisujú na vrub pretrvávaniu systémových deformácií z minulosti. Za významné sú považované najmä demotivačné faktory, diskriminačný prístup k poberateľom dávok, nízka previazanosť platieb do systému a poberaných dávok, arbitrárne a neadresné prerozdeľovanie, nákladná administrácia, byrokratizácia, pretrvávajúce štátne paternalizmy na úkor individuálnej zodpovednosti a pod. Mnohí autori (správne) hľadajú príčiny krízy v ekonomickej stránke, najmä v demotivácii k sporeniu a vynútenému prerozdeľovaniu. Tie sa následne prejavujú negatívnym vývojom na kapitálových a finančných trhoch, nízkou mierou úspor v ekonomike, stagnáciou produktivity práce a následnou nízkou tvorbou kapitálovej zásoby a spomaľovaním hospodárskeho rastu, čo má priamy vplyv na životnú úroveň jednotlivcov. Pokúsme sa teda systematizovať tieto argumenty, upozorniť na často prehliadané príčiny problémov a analyzovať všetky významné problémy, ktorými priebežný systém trpí ako taký a ktoré sú viditeľnejšie pri určitej zmene externých podmienok.

Spôsob analýzy problémov

Pri analýze budeme postupovať nasledovne: najskôr zdefinujeme problém, ktorým systém trpí, následne budeme hľadať príčiny vzniku tohto problému, ktoré vyplývajú z fungovania systému ako takého (endogénne faktory) a určíme dôsledky, ktorý daný problém prináša. Okrem toho budeme analyzovať externé (exogénne) faktory, ktoré negatívne vplývajú na narastanie daných problémov v praxi. Oddelenie prvkov našej analýzy znázorňuje schéma 1.

Schéma 1

Oddelenie prvkov analýzy

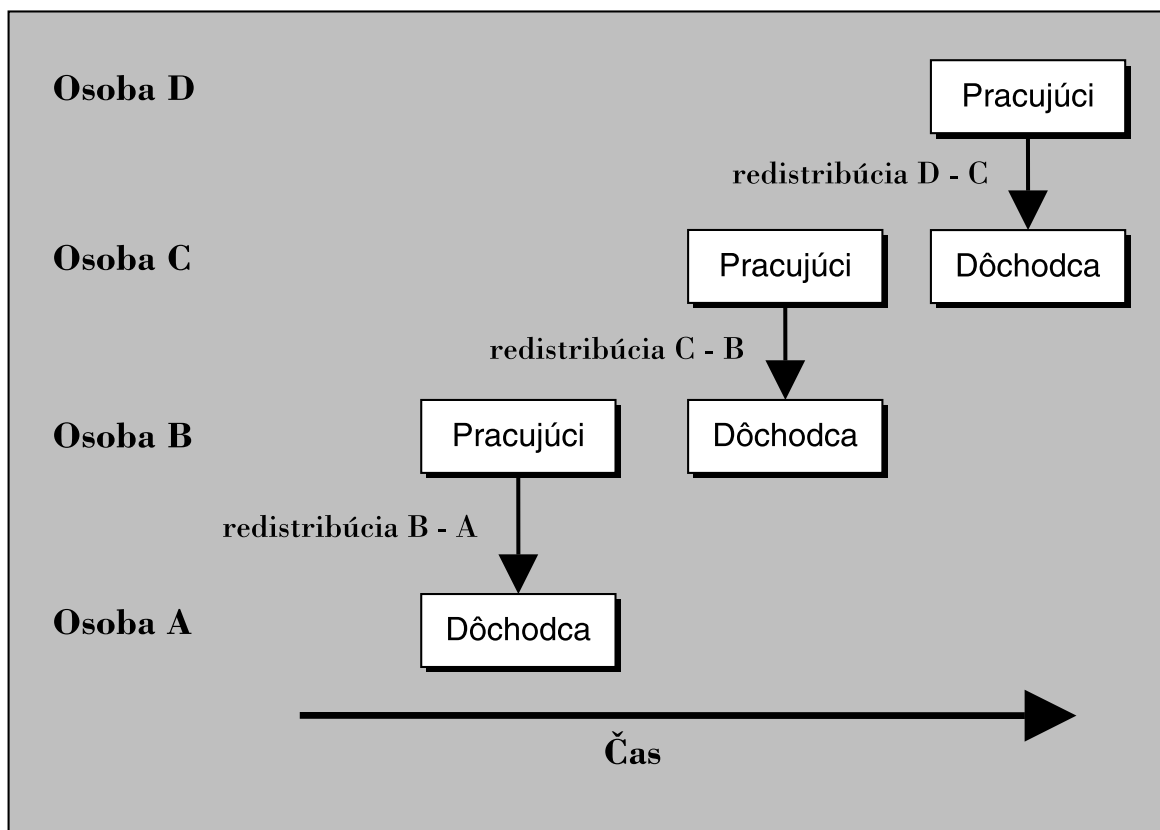


Zdroj: autori

V tejto časti sa nebudeme podrobnejšie zaoberať charakteristikou priebežného dôchodkového systému ani históriou jeho vývoja. Postačí nám jeho stručná definícia. Konkrétne fakty o jeho fungovaní spomenieme pri samotnej analýze jeho fungovania.

² V tejto práci ukážeme, že práve podobné skresľovanie a zamieňanie príčin (dôvodov) a dôsledkov má priamy vplyv na charakter prijímaných zmien v dôchodkovom systéme, ktoré idú nesprávnym smerom.

Schéma 2

Zjednodušený princíp fungovania priebežného dôchodkového systému

Zdroj: autori

Priebežný dôchodkový systém je štátom vynucovaná medzigeneračné prerozdelenie príjmov, pri ktorom dôchodkové dávky generácie dôchodcov sú platené z odvodov generácie pracujúcich. Takýto systém v súlade s jeho bežnou ekonomickou charakteristikou a pozorovanými skúsenosťami z jeho fungovania podľa nás trpí týmito zásadnými problémami:

- zneužívanie poisťných analógií,
- nevytváranie rezerv do budúcnosti,
- zapríčiňovanie nerovnováh na trhu práce,
- zabudované finančné ťažkosti,
- vplyv na charakter jednotlivca,
- nízka úroveň poskytovaného zabezpečenia.

1.1 Problém č. 1 – Zneužívanie poisťných analógií

To, že priebežný dôchodkový systém je v praxi takmer nemožné reformovať, je pomerne známa vec. Má to svoje špecifické príčiny, ktoré však tak evidentné nie sú. Základný problém fungovania dnešného systému, ktorý si u nás prakticky nikto neuvedomuje, je najmä zneužívanie poisťných analógií.

„Marketing“ priebežného systému

Tvorcovia priebežného dôchodkového systému si vždy veľmi dobre uvedomovali význam presvedčenia ľudí pri legitimizácii tohto verejného programu. Priebežný systém je prezentovaný ako „sociálne poistenie“ alebo „zabezpečenie“, v rámci ktorého „poistenci“ platia do „fondu dôchodkového zabezpečenia“ „poistné“ alebo „príspevky“, aby si tak kúpili „ochranu“ pred chudobou v starobe alebo rôzne „istoty“. Ich „príspevky“ potom vytvárajú „nárok“ na poberanie dôchodkových dávok, na ktorý majú „právo“.

Celý tento popis je preukázateľne nesprávny a zavádzajúci. Prečo?

Jednotlivci nemajú voči systému *žiadne reálne vynútiteľné* nároky. Nie sú skutočne oprávnení na výplatu dávok, pretože tá závisí na vôli poslancov budúceho parlamentu, ktorí môžu v minulosti priznané nároky kedykoľvek zrušiť. Fond dôchodkového zabezpečenia *nie je skutočným fondom*, pretože jeho administrátor neodkladá a neakumuluje aktíva; nemá zakladateľa, ktorý by do fondu deponoval vlastný majetok, k prostriedkom fondu neexistuje legálne vlastnícke právo poberateľov dávok. Príspevky alebo poistné sú len inak pomenované dane, vynucované platby totiž ničím iným ani nemôžu byť. Taktiež sa tu nejedná o poistenie, pretože chýbajú jeho definičné znaky – zhromažďovanie rizika („pooling“) a jeho transfer na poisťovateľa. Zhromažďovanie rizika s následným využitím zákona veľkých čísel predpokladá homogénnu skupinu poistencov. Generáciu dvadsaťročných a generáciu dôchodcov nemožno v žiadnom prípade považovať za *homogénnu*, ich situácia, čo sa týka vnímania rizika (straty príjmu v starobe) je radikálne odlišná a ich riziko preto nemožno združiť. Za normálnych podmienok výška poistného odráža subjektívne ohodnotenie rizika u jednotlivca a náklady poisťovateľa toto riziko na seba prevziať. Ak dôjde k zvýšeniu sadzby „poistného“ ako dôsledku politického rozhodnutia, nemá to nič spoločné so subjektívne pociťovaným nárastom rizika u poistenca alebo nárastom nákladov poistenia u poisťovateľa.

Schéma 3

Problém č. 1 - Zneužívanie poistných analógií

Príčiny

- zmiešanie princípu zásluhovosti a solidarity
- snaha o získavanie politického vplyvu
- snaha o zakrytie podstaty fungovania priebežného systému
- snaha odsúvať riešenia do budúcnosti

Negatívne pôsobiacie externé faktory

- nízka politická podpora reformy
- neexistencia silnej záujmovej skupiny podporujúcej reformu

Dôsledky

- mimoriadna nákladnosť budúcich zmien
- obmedzovanie možností zmeny v budúcnosti
- neflexibilita voči zmene vonkajších podmienok
- vytváranie pocitu oprávnenosti poberania dávok

Zdroj: autori

Naviac pri poistení si poistenci zakupujú poistnú ochranu, pričom poisťovateľ je v prípade vzniku poistnej udalosti podľa zmluvy zaviazaný uhradiť poistnú náhradu *zo svojich aktív*. Ak sa ktokoľvek kvalifikuje na poberanie dôchodkových dávok, nezískava pohľadávku voči systému ako takému (štátu), ale voči *iným pracujúcim (daňovým poplatníkom)*. Risk je tak transferovaný nie na poisťovateľa, ale na daňového poplatníka. Ak ale v priebežnom systéme nedochádza k transferu rizika alebo jeho zhromažďovaniu, celá analógia s *poistením* nemôže byť platná a tento systém je nutné nazvať pravým menom – medzigeneračným prerozdeľovaním. Terminológia používaná pri propagácii dnešného systému sa nezhoduje so stavom vecí, ktorý má popisovať. Skutočnú realitu vystihuje len v prípade, že všetky významy spomenutých pojmov postavíme na ruby. Najmä z tohto dôvodu v tejto práci označujeme „príspevky“ alebo „poistné“ jednoducho ako odvody a nehovoríme o systéme „poistenia“, „zabezpečenia“ alebo „solidarite“, ale o prerozdeľovaní, pretože takáto charakteristika sa *zhoduje s realitou fungovania* dnešného systému.

Vytvorenie falošného povedomia o systéme

Takýto „poistný“ a „fondový“ marketing o dnešnom systéme vytvoril v očiach ľudí falošné povedomie. Mnoho ľudí, najmä staršej generácie, vníma mýty o „poistení“, „dôchodkovom fonde“ alebo „oprávnenosti“ na poberanie dávok ako nespochybniteľné pravdy. Terminológia, ktorá je používaná pri prezentácii priebežného systému, nie je vyberaná podľa toho, ako adekvátne popisuje realitu, ale podľa toho, ako pôsobí na ľudí. Toto pomýlené vnímanie zásadným spôsobom ovplyvňuje prijímané rozhodnutia v prípade finančných problémov. Systém je neflexibilný, nedokáže sa prispôbovať zmenám vonkajších ani vnútorných podmienok, vytvára silné „záujmové skupiny“, ktoré požadujú splnenie priznaných „nárokov“ a ktorých (najmä volebný) hlas nemožno ignorovať.³ S postupným starnutím populácie sa tento faktor ešte viac prejaví. A hoci mladí ľudia sú si problémov vedomí (podľa prieskumu *The Washington Times* v USA verí viac mladých ľudí v existenciu UFO než v to, že z federálneho systému Social Security dostanú vyplatený nejaký dôchodok⁴), rastúci index závislosti môže ich hlas takmer úplne umlčať. Dôjde k zvýšeniu odvodov a bludnému kruhu demotivácie, znižovania tvorby bohatstva a poklesu životnej úrovne.

Asymetria medzi potrebou reformy a presvedčením verejnosti

Každá kríza je tak dieťaťom propagandy, ktorou je systém predávaný verejnosti. Priebežný systém neobsahuje žiadne prvky „zabezpečenia“, toto musí byť vyrábané prostredníctvom zavádzajúcej rétoriky.⁵ Je tak chytенý do pasce: na jednej strane je ho prakticky nemožné reformovať, pretože prezentované mýty sú ľuďmi považované za nespochybniteľné pravdy⁶, na druhej strane ekonómovia jednoznačne požadujú systémovú zmenu. Spolu s komplikovanosťou systému tak pre samotného platcu odvodov, laika, alebo aj odborníka, zložitou jeho administráciou, a množstvom na seba navrhovaných nesystémových zmien, vyhliadky na možnosť úspešnej realizácie reformy tohto systému rapídne klesajú.

1.2 Problém č. 2 – Negatívny vplyv na charakter jednotlivca

Jedným z najzásadnejších a najdlhodobejších problémov existencie štátnych dôchodkových systémov je ich negatívny vplyv na charakter jednotlivca. Bismarck, architekt prvého štátneho dôchodkového systému, si bol vedomý, že práve existencia takéhoto mechanizmu je zdrojom politickej moci a možnosti riadiť životy jednotlivcov. Vo svojom postrehu sa nemýlil. Sociálny štát oslabil zmysel ľudí byť zodpovednými za ostatných: ak štát dokáže zabezpečiť, aby budúce generácie platili naše dôchodky, naša motivácia starať sa o seba a o iných sa nevyhnutne zmenší. Zodpovednosť za vlastný dôchodok je odsunutá na nesprávne miesto, od pracujúcich a dôchodcov smerom k vláde. Týka sa to najmä tých, ktorí nemajú žiadne dodatočné spôsoby vlastného zabezpečenia alebo sporenia – nízkopríjmových skupín obyvateľstva, pre ktorých štátna penzia predstavuje jediný zdroj príjmov.

Medzigeneračný konflikt

Medzigeneračné prerozdelenie vytvorilo priamu závislosť účastníkov systému od politického rozhodovania. Zámena slobodného konania jednotlivcov za politické rozhodovanie oslabila previazanosť individuálneho úsilia a odmeny, zodpovednosti a ohodnotenia. Inak povedané: jednotlivci, ktorí pracujú,

3 V USA je takmer neprekonateľným problémom nárast organizovaných skupín dôchodcov, ktorí požadujú bezpodmienečné plnenie priznaných legislatívnych nárokov. Od 60-tych rokov, keď sa začali organizovať prvé lobistické skupiny dôchodcov, sa ich počet vyšťeral do astronomických výšok: *The National Council of Senior Citizens* založený v roku 1961 mal o 25 rokov neskôr už 4 milióny členov, *American Association of Retired Persons* založená v roku 1958 mal v roku 1995 dokonca neuveriteľných 32 (!) miliónov členov. Attarian, J.: *Roots of the Social Security Myth*, Ludwig von Mises Institute Essays in Political Economy, Auburn 2001, str. 46

4 *Generation X Believes UFOs but Laughs at Social Security*, *The Washington Times*, 27. 9. 1997

5 Takáto analýza výborne vysvetľuje, prečo sa vládna Koncepcia reformy sociálneho poistenia snaží najmä o rétorickú zmenu; od sociálneho „zabezpečenia“ k sociálnemu „poisteniu“.

6 Takmer každodenne je možné počuť priam náreky starých ľudí nad mizivou výškou svojho dôchodku, pričom nezabudnú spomenúť, že majú na dôchodok nárok. Tento pocit oprávnenosti vyplýva práve z používania poistnej rétoriky, ktorá nemá v povinnom dôchodkovom systéme, ktorý je prerozdelením, čo hľadať.

sa počas produktívneho života snažia minimalizovať výšku svojich príspevkov, zatiaľ čo po odchode do dôchodku majú záujem na zvyšovaní dávok. Toto sa odráža v ich politickom rozhodovaní. Spoločnosť je umelo rozdelená na dve skupiny; poberateľov dávok a platcov *odvodov*, ktoré majú protichodné záujmy a vytvárajú tak zdroj potenciálneho konfliktu a vzájomného odcudzovania generácií.

Dôchodcovia, ktorí v súčasnosti dostávajú dávky, počas aktívneho života platili relatívne nižšie odvody a dosahujú tak vyšší „výnos“ než ich nasledovníci. Tento je dosahovaný na úkor mladších zamestnancov, ktorí platia oveľa vyššie odvody, ale v budúcnosti môžu očakávať značne nižšie dávky. Výška poberaného dôchodku skôr ako na výsledkoch vlastného úsilia závisí na schopnosti vlády zdaníť budúce generácie aktívne pracujúcich.

Schéma 4

Problém č. 2 - Negatívny vplyv na charakter jednotlivca

Príčiny

- slabá alebo žiadna previazanosť výšky platieb a vyplácaných dávok
- vnútro- a medzigeneračná prerozdelenie príjmov
- deštrukcia slobodných volieb a unifikácia systému
- štátny paternalizmus
- nemožnosť použiť zaplatené dane iným spôsobom
- štátom definovaný dôchodkový vek

Negatívne pôsobiace externé faktory

- "dedičstvo" socializmu
- prevládajúci štátny paternalizmus v takmer všetkých sférach života spoločnosti

Dôsledok

- nespravodlivosť systému
- medzigeneračný konflikt
- vnútrogeneračný konflikt
- zvyšovanie závislosti na štáte a deštrukcia osobnej zodpovednosti

Zdroj: autori

Vnútrogeneračný konflikt

Prerozdelenie v rámci jednotlivých generácií je menej viditeľné, no rovnako nespravodlivé. Dávky dôchodkového zabezpečenia nie sú samozrejme predmetom dedičstva. Suma získaných peňazí závisí aj od dĺžky života. Jednotlivci žijúci 80 rokov inkasujú oveľa viac peňažných prostriedkov než jednotlivci, ktorí zomrú v 61 rokoch. Ľudia s nižšou očakávanou dĺžkou života (teda práve sociálne a zdravotne postihnutí alebo chorí) sú značne znevýhodnení.

Nulový priestor pre individuálne voľby

Rozhodnutia o zabezpečení sa v dôchodkovom veku patria k najdôležitejším životným rozhodnutiam jednotlivcov. Závisia na zvažovaní vlastných príležitostí, spôsobe rozvrhnutia práce a oddychu, časovej preferencii (spotrebovať teraz alebo sporiť?), nutných obmedzeniach (zdravotných, príjmových, rodinných...) alebo iných zámeroch – všetky tieto oblasti sú výhradnou sférou záujmu jednotlivca.

Preto rozhodnúť o čase odchodu do dôchodku, type a spôsobe poberania dôchodku, rovnako ako o tom, či vôbec sporiť, investovať nejako inak alebo uprednostniť iné spôsoby použitia zdrojov (rodina, nevyliciteľná choroba, koničky...), môže len jednotlivec. Samotné určovanie veku odchodu do dôchodku štátom je tak jednou z hlavných príčin problémov súčasného dôchodkového systému.

1.3 Problém č. 3 – Zabudované finančné ťažkosti

Často sa spomína „bankrot“ priebežného dôchodkového systému. Deficitné hospodárenie prináša krach súkromných spoločností, skutočný krach však nie je relevantný pre činnosť verejných agentúr. V tomto prípade zánik ich činnosti závisí od politickej podpory udržiavať takýto program v chode aj napriek tomu, že na jeho fungovanie sú nutné vyššie odvody, iné dane, alebo zníženie rozsahu jeho činnosti. Schopnosť priebežného systému vyplácať dávky závisí skôr od politickej podpory (aj v prípade očividného krachu) než od salda jej hospodárenia.

Vyššia disciplína neplatičov systém nezachráni

Administrátori priebežného systému sa často sťažujú na slabú finančnú disciplínu platcov odvodov alebo na nedostatok prostriedkov vo verejných rozpočtoch, ktoré nestačia na pokrývanie rastúcich potrieb. Ak by sa podľa nich tieto problémy vyriešili, finančná situácia priebežného systému by sa vylepšila a nebolo by treba žiadnu zásadnú reformu. Takéto názory sú však mylné, pretože ignorujú minimálne dve dôležité skutočnosti:

- 1. Platobná neschopnosť je z veľkej časti dôsledkom existencie systému.** Nevôľa platiť sa vyskytuje práve z dôvodu povinnosti platiť. Na druhej strane systém znižuje produkčnú schopnosť ekonomiky s priamym dopadom na hospodárske výsledky podnikovej sféry.
- 2. Verejný sektor bude vždy pýtať viac.** Neexistuje nič podobné, ako dostatok zdrojov v rámci verejných programov, pretože verejný sektor nemá prostriedkov nikdy dosť. Efektívnejší výber daní a odvodov by viedol len k zvýšeniu možností míňať tieto peniaze na nové a nové verejné projekty (napr. zvyšovanie dôchodkov), čo by viedlo k opätovnému sťažovaniu sa byrokratov na „nedostatok“ finančných prostriedkov. Príčiny problémov vo finančnej oblasti ležia inde, v samej ekonomickej a politickej podstate fungovania priebežného systému.

Schéma 5

Problém č. 3 - Zabudované finančné ťažkosti

Príčiny

- umožnenie akumulácie implicitných dlhov
- extrémna závislosť na vývoji finančného pomeru
- neexistencia rezervného "vankúša"
- princíp pyramídovej hry
- náchylnosť na politickú manipuláciu

Negatívne pôsobiace externé faktory

- starnutie populácie
- nízka úroveň príjmov tranzitívnych ekonomík v čase starnutia populácie
- problémy verejných financií a platobná neschopnosť podnikov
- nízky rast miezd - daňovej základne

Dôsledky

- implicitný dôchodkový dlh porovnateľný s násobkami HDP
- korelácia výšky dôchodkových dávok s momentálnou rozpočtovou situáciou
- riziko zvýšenia odvodového zaťaženia a zníženia vyplácaných dávok
- hra na nulový súčet: zisk dôchodcu = strata daňového poplatníka
- vytlačanie súkromných investícií

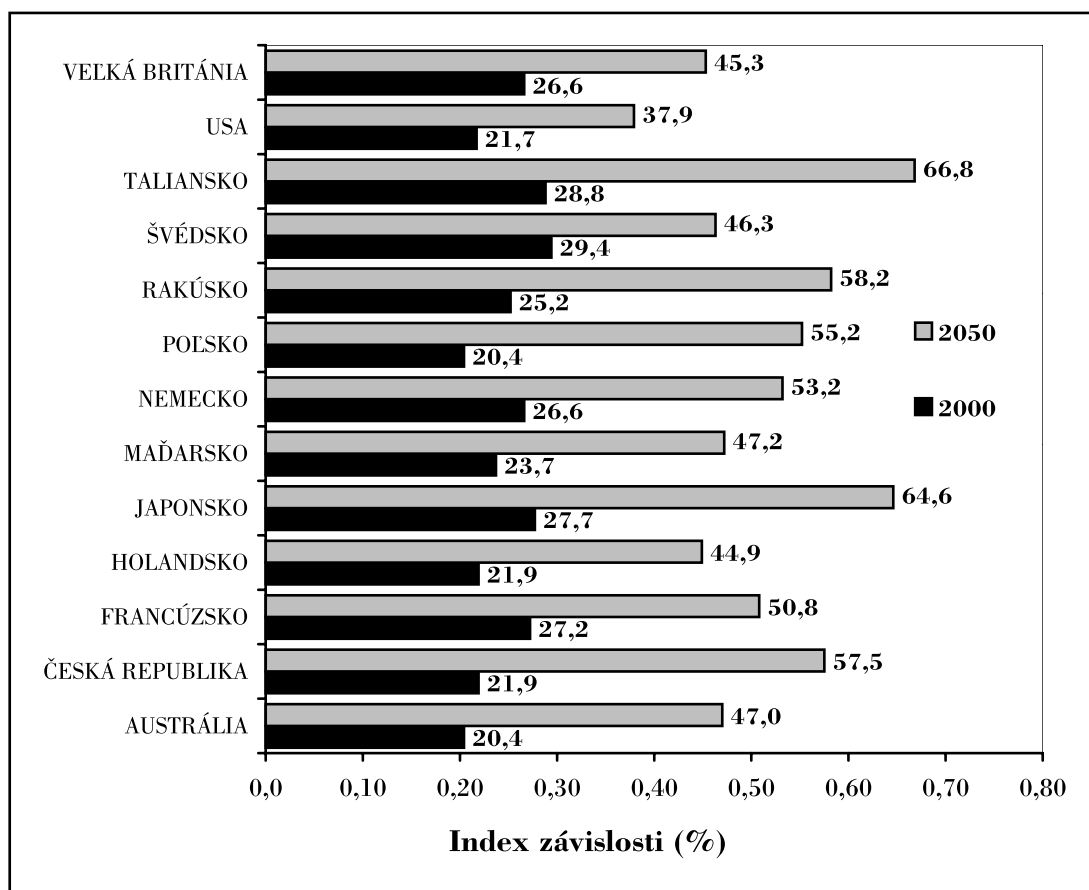
Zdroj: autori

Problémy s finančným pomerom

Základnou veličinou fungovania priebežného systému je tzv. *finančný pomer* („system dependency ratio“), teda podiel počtu ekonomicky aktívnych poistencov a počtu vyplácaných dôchodkových dávok.⁷ Je o niečo nižší než základný pomer počtu obyvateľstva v produktívnom veku k počtu obyvateľstva v poproduktívnom veku (tzv. *index závislosti*, „dependency ratio“), na ktorom kriticky závisí. Na grafe 1 vidíme, že verejné systémy sú v krajinách OECD naozaj pod vážnym tlakom.

Graf 1

Index závislosti* v krajinách OECD v rokoch 2000 a 2050



Zdroj: OECD, Eurostat, OSN

Poznámky: * (obyvateľstvo vo veku 65+)/((obyvateľstvo vo veku 20-64)

Nárast dôchodcov na dvojnásobok

V budúcich 50 rokoch stúpne vo všetkých krajinách OECD počet ľudí poproduktívnom veku (nad 65 rokov) v porovnaní s počtom ľudí v produktívnom veku (medzi 20 a 64 rokov) priemerne o viac než dvojnásobok, ich vzájomný pomer vzrastie z 23,8 % na 49,9 %. Za budúce polstoročie takisto rapídne stúpne podiel veľmi starých ľudí (80+) v rámci poproduktívneho obyvateľstva: z 22,4 % na 35,1 %, na každých 100 obyvateľov v produktívnom veku tak bude pripadať vyše 17 obyvateľov starších ako 80 rokov. Tieto predpovede sú pre architektov verejných dôchodkových systémov znepokojivé. Horšie však je, že predlžovanie dĺžky života ľudí – samo o sebe nesmierne pozitívny jav – je v spoločnosti vnímané ako extrémna záťaž.

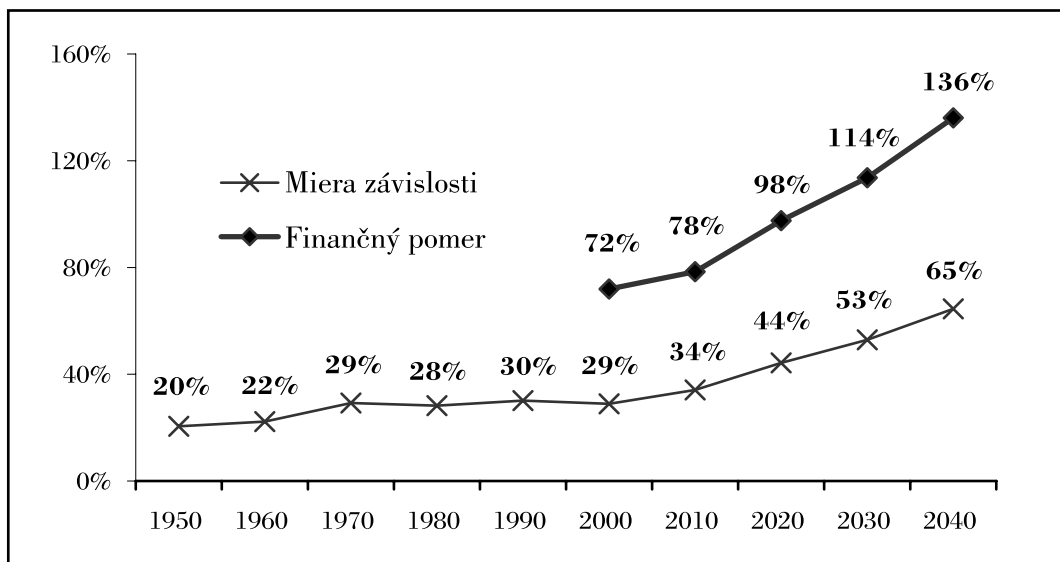
7 Tento ukazovateľ vyjadruje pomer počtu populácie v poproduktívnom veku (zvyčajne 60+ alebo 65+ rokov) a predčasných dôchodcov očistený o zamestnaných dôchodcov a iných nepoberateľov dávok k počtu ľudí v produktívnom veku (18-64 alebo 20-65 rokov) očistených o počet nezamestnaných, neaktívneho obyvateľstva a účastníkov iných penzijných schém (vojaci, polícia...). Zväčša je udávaný v mesačných priemerných hodnotách.

Demografický vývoj na Slovensku

Jav starnutia obyvateľstva Slovensko samozrejme neobišiel. Na grafe 2 vidíme vývoj finančného pomeru a indexu závislosti u nás. Vzhľadom na trochu odlišnú metodiku výpočtu možno tvrdiť, že index závislosti v slovenských podmienkach je mierne pod úrovňou Českej republiky.

Graf 2

Miera závislosti* a finančný pomer v SR**



Zdroj: ŠÚ SR, MPSVaR SR

Poznámky: * (obyvateľstvo Ž: 55+ a M: 60+)/ (obyvateľstvo Ž: 15-54 a M: 15-59)

** podiel priemerného mesačného počtu vyplácaných dávok a priemerného mesačného počtu ekonomicky aktívnych platcov do priebežného systému (stredný variant predpovede MPSVaR SR)

Do roku 2040 stúpne na Slovensku podiel ľudí v poproduktívnom veku k obyvateľom vo veku produktívnom 2,24 násobne. Pre našu analýzu má ale samozrejme zásadnejší význam finančný pomer: ten sa zhorší 1,88 násobne, na 100 platcov daní do dôchodkového systému by pri zachovaní súčasnej legislatívy pripadalo 136 poberateľov dávok, pričom už dnes je ich vyše 72. Nevyhnutne tak bude musieť pri zachovaní súčasného systému dôjsť k pritvrdzovaniu kritérií pre výplatu dávok a znižovaniu úrovne dôchodkového zabezpečenia alebo zvyšovaniu odvodov (buď zvyšovaním sadzby odvodov alebo zvyšovaním vymeriavacieho základu).

Aby sme nespôsobili nedorozumenie: pritvrdzovanie kritérií pre nárokovateľnosť verejných transferov a zmenšovanie možností dostať prostriedky od štátu je samo o sebe pozitívny krok, v tomto prípade je však len východiskom z núdze a nie je samotným cieľom. Tým je udržiavanie dnešného spôsobu financovania so súčasným zachovaním alebo zvýšením odvodového bremena na pleciach pracujúcich platiacich do systému. Nevytvára sa teda spravodlivejšie prostredie, kde by boli v menšej miere porušované vlastnícke práva a sloboda rozhodovania jednotlivcov, peniaze z verejných rozpočtov dostáva jednoducho len menej ľudí, pretože dostať sa k týmto prostriedkom je ťažšie (populácia starne alebo ekonomika nevytvára dostatočné zdroje).

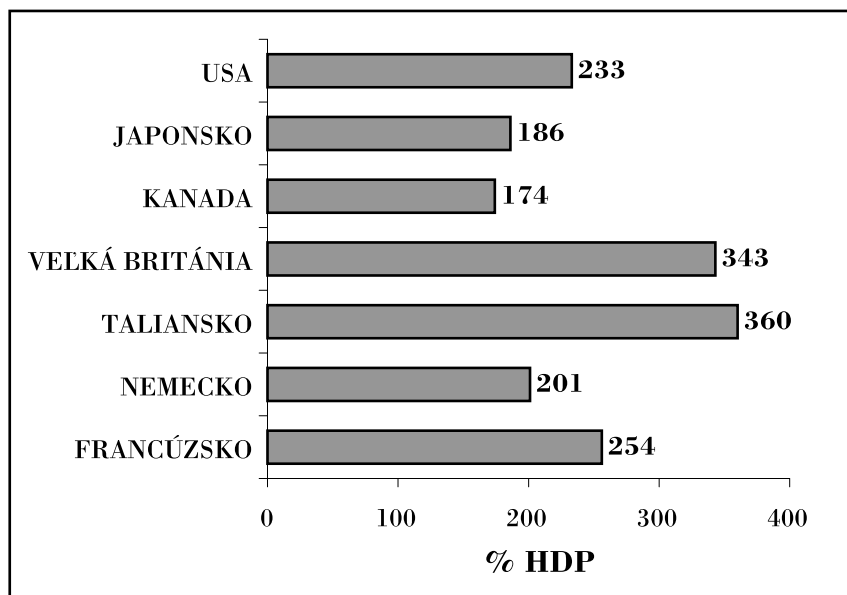
Tvorba implicitného dlhu dôchodkového systému

Pri zachovaní rozsahu súčasných nárokov vyplácania dávok do budúcnosti odhalíme veľmi zaujímavú skutočnosť. Jeden z najzásadnejších negatívnych dôsledkov fungovania priebežného systému vo všeobecnosti je možnosť skrytej akumulácie vnútorného dlhu systému, tzv. *implicitného dlhu dôchodkového systému* („implicit pension debt“) vo výške aj niekoľkonásobkov ročného HDP, čo značným spôsobom prevyšuje hodnoty explicitného zadĺženia aj v najzadĺženejších krajinách EÚ. Podrobnú klasifikáciu a definíciu tohto problému uvádzame v kapitole venovanej financovaniu transformačného obdobia.

Na tomto mieste len v krátkosti uvedieme, že existujú tri rozdielne typy implicitného dlhu, implicitný dlh I., II. a III., z ktorých každý vyjadruje inú situáciu. V prípade priebežného dôchodkového systému, ktorého ukončenie fungovania sa nepredpokladá, sa zväčša vyjadruje implicitný dlh III., t.j. dlh otvoreného systému.

Graf 3

Implicitný dlh dôchodkového systému III. vo vybraných krajinách (rok 1990, % HDP)



Zdroj: Holzmann, R.: *Financing the Transition to Multipillar*, World Bank Working Paper, december 1998

Existencia implicitného dlhu III. pramení z rozdielu súčasnej hodnoty budúcich dôchodkových dávok pri zachovaní súčasných podmienok ich vyplácania a súčasnej hodnoty budúcich daní platených do systému v prípade zachovania dnešnej úrovne daňovej sadzby. Rozdiel súčasnej hodnoty výdavkov a nárokov systému pramení najmä z dôvodu starnutia populácie, zvyšovania nezamestnanosti a znižovania počtu platcov do systému, nedostatočného vývoja mzdovej základne a rastu HDP, spôsobu indexácie dôchodkov, neekonomicky nastavených podmienok fungovania systému (možnosť predčasného odchodu do dôchodku, krátka doba prispievania, diskriminácia medzi pohlaviami v rámci pohlaví podľa počtu detí atď.).⁸

MPSVaR odhadlo súčasnú hodnotu takéhoto skrytého dlhu pre slovenský systém pri nezmenených legislatívnych podmienkach v horizonte roku 2060 na úrovni 1,270 bilióna Sk, čo v stálych cenách roku 2000 zodpovedá 190,2 % HDP. Vyrovnanie počtu platiteľov s počtom poberateľov možno očakávať za dvadsať rokov (finančný pomer sa bude rovnať jednej). Deficity systému sa budú kumulovať a v roku 2030 dosiahnu 44,5 mld. Sk.

Politická manipulácia

Na tento vývoj nepriaznivo vplyva aj spôsob, akým je systém ovplyvňovaný politicky. Finančné usporiadanie systému vedie k tomu, že je náchylný na zväčšovanie nerovnováhy: politici využijú každú možnosť na zvýšenie rozsahu a úrovne vyplácaných dávok v súlade s momentálnou rozpočtovou situáciou, pričom prakticky vôbec nie sú ochotní pristúpiť k zníženiu odvodového zaťaženia. Politická manipulácia tak vedie k explicitnému aj implicitnému roztváraní nožníc medzi súčasnou hodnotou výdavkov a príjmov systému.

⁸ Rozsah implicitného dlhu je v každom momente veľmi senzitívny na zmeny v nastavení parametrov systému, vývoj demografických a ekonomických faktorov, pretože dopad na tok súčasných a budúcich dávok je ihneď kapitalizovaný.

1.4 Problém č. 4 – Nevytváranie rezerv do budúcnosti

Demotivácia k úsporám

Rozsiahle povinné platby do systému znemožňujú existenciu potenciálnej možnosti mať vyššie úspory, čo má ďalekosiahle efekty na hospodársky rast a životnú úroveň. Miera úspor určuje rozsah investícií a kapitálovú výbavu ekonomiky, ktorá je spolu s produktivitou výrobných faktorov základnou veličinou určujúcou bohatstvo ekonomiky v dlhom období. Veľmi sporivé krajiny sú buď už bohaté (Japonsko, Švajčiarsko), alebo k tomuto stavu rýchlo smerujú (tzv. ázijské tigre). Zavedenie priebežného financovania dôchodkov odstránilo motív úspor na dôchodok a tým znížilo kapitálovú zásobu krajiny. Dôchodkové sporenie takisto výrazne negatívne ovplyvňuje efektívnu alokáciu, dostupnosť a štruktúru kapitálu. Dôchodkové sporenie poskytuje v krajinách, kde existuje, výrazné motívy pre rozvoj finančného trhu. Priebežný systém naproti tomu vplyvom znižovania miery úspor:

- znižuje likviditu peňažných a kapitálových trhov,
- zvyšuje úrokové miery,
- nevytvára dlhodobé zdroje pre ekonomiku,
- zhoršuje možnosti úverového financovania podnikov,
- nepodporuje možnosti financovania prostredníctvom kapitálového trhu (emisie akcií – IPO – a dlhopisov).

Stagnácia alebo zvyšovanie životnej úrovne sa tak nedotýka výlučne jednotlivcov participujúcich na systéme (dôchodcov a pracujúcich), existencia priebežného systému znižujúceho úspory vedie k nižšej životnej úrovni *celej populácie* než v prípade jeho absencie. Demotivácia k sporeniu sa takisto vedie k zvyšovaniu časovej preferencie jednotlivcov, čo sa prejavuje v uprednostňovaní krátkozrakého konania na úkor zabezpečovania sa pred budúcimi rizikami a problémami (staroba, zdravotné zabezpečenie a pod.).

Schéma 6

Problém č. 4 - Nevytváranie rezerv do budúcnosti

Príčiny

- demotivácia k vytváraniu úspor
- charakter finančného usporiadania
- neschopnosť tvorby rezerv v rámci systému
- vynútené a zväčšujúce sa prerozdeľovanie

Negatívne pôsobiace externé faktory

- starnutie populácie
- regulácia finančných trhov
- nízka rozvinutosť trhu úspor

Dôsledky

- stagnácia rastu ekonomiky
- nízka životná úroveň a znižovanie reálnych miezd
- zvyšovanie časovej preferencie jednotlivcov
- negatívny vplyv na rozvoj finančných trhov

Zdroj: autori

Systém nie je schopný tvorby rezerv

Charakter medzigeneračného prerozdelenia príjmov, na ktorom je priebežný systém založený, svojou povahou neumožňuje akumuláciu rezerv do budúcnosti v rámci samotného rozpočtu systému, ako ani tvorbu rezerv na úrovni jednotlivcov, najmä čo sa týka nízko príjmových kategórií obyvateľstva.⁹ Už rok po rozbehnutí amerického systému Social Security (teda v roku 1936) jeho prívrženci argumentovali, že ukladanie prebytkov hospodárenia, ktoré vznikajú, ak suma vyplácaných dávok prevyšuje sumu zaplatených daní¹⁰, do cenných papierov umožní zhodnocovanie týchto rezerv a tým zníži odvodové zaťaženie v budúcnosti.¹¹ Sú tu ale minimálne tri problémy:

- 1. Zvyšovanie vládnej spotreby.** Prebytky rozpočtov verejných fondov dôchodkového zabezpečenia boli zväčša používané v iných častiach verejných financií na úhradu bežnej. Ak prebytkový fond dôchodkového zabezpečenia nakupuje vládne dlhopisy, nejedná sa o reálne investície, pretože vláda zdroje získané emisiou dlhopisov zväčša používa na úhradu bežných potrieb.
- 2. Hra na nulový súčet.** Výnosy zo štátnych dlhopisov vláda vypláca z bežných rozpočtových zdrojov, čo v praxi znamená, že výnos, ktorý obdržia daňoví poplatníci v podobe zvýšených dávok (alebo znížených odvodov v budúcnosti), hradia z druhého vrecka cez štátny rozpočet.
- 3. Skrytá socializácia ekonomiky.** Vláda môže pri eventúálnom investovaní do akcií získať obrovský vplyv v ekonomike a privodiť tak skrytú socializáciu, centrálné plánovanie a masívne ovplyvňovanie kapitálových trhov.

Negatívny vývoj podporuje aj starnutie populácie, ktoré vedie takisto k znižovaniu miery úspor v ekonomike, pretože obyvateľstvo v starom veku vytvára menej úspor, pri zvyšovaní podielu ľudí v poproduktívnom veku produktívnym tak miera úspor klesá, čo vedie k zvyšovaniu úrokových mier.

1.5 Problém č. 5 – Zapríčiňovanie nerovnováh na trhu práce

Uvalenie povinnosti platiť odvody (alebo ich zvýšenie) povedie na trhu k poklesu čistej mzdy a značnej demotivácii pracovať. Obzvlášť to platí v prípade Slovenska, ktoré vykazuje najvyššiu mieru odvodového zaťaženia spomedzi krajín OECD. Ak mzdy nie sú pružné, napr. vplyvom štátnej regulácie, stanovenia minimálnej mzdy alebo politiky odborov, uvalenie alebo zvýšenie takejto mimoriadne distorznej dane povedie k nezamestnanosti. Rast odvodovej povinnosti bude nezamestnanosť ďalej zvyšovať. V prípade regulovaných a neflexibilných trhov práce tak nebude dochádzať prakticky k žiadnej tvorbe nových pracovných miest.

Bludný kruh vyšších odvodov a nezamestnanosti

Zvyčajným dôsledkom zvyšovania odvodovej povinnosti je odchod ľudí do šedej ekonomiky, čím klesá množstvo platcov do dôchodkového systému, pričom počet poberateľov dávok zostáva nezmenený. Následné zvýšenie odvodových sadzieb kompenzujúce túto zmenu má za následok ďalšie úniky a znižovanie rozsahu mzdovej (teda odvodovej) základne. Ekonomika sa ocitá v bludnom kruhu: vyššie daňové sadzby → menšia odvodová základňa → vyššie daňové sadzby atď. Nárast šedej ekonomiky má tak negatívny vplyv na financovanie dôchodkov a má takisto negatívny vplyv na ekonomický rast, pretože ľudia v šedej ekonomike sú obvyčajne menej produktívni. Vynakladajú totiž značné prostriedky na zakrytie svojich aktivít (čo sú z ekonomického hľadiska neproduktívne prostriedky) a majú obmedzený prístup ku kapitálu (technológia, stroje), čo negatívne pôsobí na produktivitu ich práce.

9 Lipps, C.: *The Working Poor and Social Security Privatization*, Cato Institute Social Security Privatization Paper, No. 40, 30. 9. 1998

10 Teda najmä v období rýchleho rastu mzdovej základne, v počiatočnom systéme a počas populačného rastu, keď je finančný pomer ("system dependency ratio") priaznivý.

11 Attarian, J.: *Roots of the Social Security Myth*, Ludwig von Mises Institute Essays in Political Economy, Auburn 2001

Odvody platí len zamestnanec

Účtovná kľučka, na základe ktorej je zamestnanec zafarazený len časťou odvodovej povinnosti a druhú časť formálne odvádza zamestnávateľ, vytvára pre politikov priestor na skryté zvyšovanie odvodov – zvyčajne dochádza k zvyšovaniu sadzby odvodov hradených zamestnávateľom, takže vyššia sadzba sa na výplatnej páske formálne neprejaví. Bude však mať nevyhnutné ekonomické dôsledky v podobe zníženia miezd alebo zvýšenia nezamestnanosti.

Schéma 7

Problém č. 5 - Zapríčiňovanie nerovnováh na trhu práce

Príčiny

- povinné platby odvodov do systému a ich výška
- spôsob (účtovného) rozdelenia odvodového zafarazenia
- neexistencia reálnej záruky výplaty dávok v dôchodkovom veku
- motivácia „oklamať“ administrátora systému

Negatívne pôsobiace externé faktory

- nepružnosť trhu práce
- existencia minimálnej mzdy
- vysoké a progresívne daňové zafarazenie

Dôsledky

- rast nezamestnanosti a nevytváranie nových pracovných miezd
- vytváranie bludného kruhu zvyšovania odvodov
- deštrukcia pracovnej motivácie
- nízka mobilita práce (aj medzinárodná)
- množstvo predčasných odchodov do dôchodku
- zväčšovanie podielu šedej (menej produktívnej) ekonomiky
- „únik mozgov“ do krajín s individuálnym sporením

Zdroj: autori

Bludný kruh predčasných odchodov do dôchodku

Priebežné systémy bývajú značne náchylné k menej prísnemu prístupu k predčasnému odchodu do dôchodku, čo samozrejme priamo vplýva na zhoršovanie finančného pomeru a zvyšuje riziko zvyšovania odvodov. Niektoré krajiny, a v tom nie je Slovensko výnimka, sa prostredníctvom inštitúcie predčasného dôchodku snažia riešiť nezamestnanosť.

Táto snaha je však absurdná, pretože často práve spôsob financovania dôchodkového systému je hlavnou príčinou nezamestnanosti. Predčasní dôchodcovia zafarazujú výdavkovú stránku dôchodkových rozpočtov, čím sa vytvára ďalší bludný kruh: vyššia nezamestnanosť > pokus o znížovanie nezamestnanosti predčasným dôchodkom -> vyššie nároky dôchodkového systému -> vyššie odvody -> vyššia nezamestnanosť. Ekonomiky týmto spôsobom prichádzajú o najproduktívnejšiu časť svojej populácie, ktorá je väčšinou ešte bez problémov schopná pracovať.¹² Táto politika mala v krajinách OECD podobu:

- predĺženie doby oprávnenosti poberania podpory v nezamestnanosti pre starších ľudí (Fínsko, Nemecko a Holandsko),
- možnosť pre dlhodobo nezamestnaných poberať predčasný ale nezredukovaný dôchodok (Fínsko, Francúzsko, Nemecko a Švédsko),
- špeciálne programy, ktoré umožňovali vyplácanie dávok predčasného dôchodku jednotlivcom, podmienené umiestnením nezamestnaného na jeho pracovnom mieste (Francúzsko, Nemecko, Holandsko a Veľká Británia),

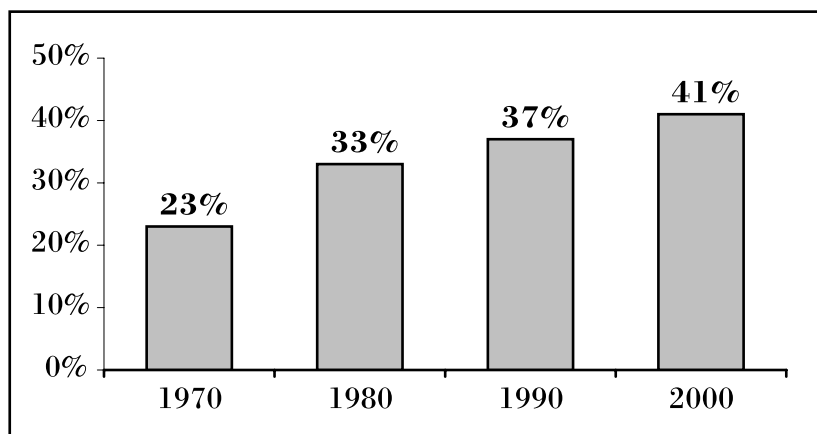
¹² Kreidl, V.: „Reforma penzijného systému,“ in *Politická ekonomie*, 6/1997, str. 836-61

- uvoľnenie podmienok pre poskytovanie invalidných dôchodkov (Fínsko, Nemecko a Holandsko).¹³

Tieto a podobné opatrenia mali za následok ďalšie prehlbovanie krízy priebežných systémov, pretože výrazným spôsobom pôsobili na pokles zamestnanosti ľudí vpred dôchodkovom veku. V roku 1970 sa priemerná miera nezamestnanosti mužov v krajinách OECD vo veku od 55 do 64 rokov zvýšila z 23 % na 41 %. Vo Francúzsku bolo v tejto vekovej kategórii nezamestnaných 62 % mužov a v Taliansku dokonca neuveriteľných 70 %.¹⁴

Graf 4

Miera nezamestnanosti mužov vo veku 55 až 64 rokov v krajinách OECD



Zdroj: OECD

Nároky na výplatu dávok v priebežnom systéme sú podmienené dĺžkou odpracovaných rokov, čo negatívne vplyva na možnosť a flexibilitu medzinárodnej mobility práce a sťahovania sa. Na druhej strane v prípade (extrémne) vysokého zaťaženia môže najmä v pohraničných oblastiach viesť k úniku pracovníkov (zvlášť odborníkov) do krajín s menej diskriminačným spôsobom dôchodkového zabezpečenia. Samotné fungovanie systému tak neprestajne zásadným spôsobom mení a ovplyvňuje motivácie a preferencie jednotlivcov – jednotlivci sa stávajú závislými od *ad hoc* prijímaných rozhodnutí v oblasti politiky dôchodkového zabezpečenia a politiky trhu práce a sú doslova hračkami v rukách politikov.

1.6 Problém č. 6 – Nízka úroveň zabezpečenia

V súlade s teoretickým úvodom tejto práce, pod pojmom *dôchodkové zabezpečenie* rozumieme *zabezpečenie adekvátnej úrovne príjmov pre prípad dosiahnutia veku, odkedy sa jednotliviec nebude môcť spoliehať na vlastné produktívne sily*. Priebežný dôchodkový systém túto úlohu náležite neplní.

„Výnos“ priebežného systému

Priebežný systém vzhľadom na charakter svojho fungovania nemôže dosahovať žiadny „výnos“ podobný výnosu z kapitálových aktív. Mnohé analýzy však zvyknú kalkulovať niečo podobné výnosu z „investície“ do priebežného systému, ktorý možno určiť ako relatívny pomer vyplácaných dávok k zaplateným odvodom. V prvých rokoch fungovania je tento ukazovateľ relatívne vysoký, pretože poberatelia dávok platili odvody krátky čas. Postupom času klesá. V dlho období sa „výnos“ systému približuje miere rastu mzdovej základne, pretože je to práve rast *reálnych* miezd, ktorý umožňuje dôchodcom dostávať viac, než v priemere do systému platili. Tento implicitný výnos však nemá nič spoločné s úrokovou mierou na finančných trhoch;

13 OECD: *Policies For An Ageing Society: Recent Measures and Areas For Further Reform*, ECO/CPE/WP1(2002)7, 4. 3. 2002, str. 10

14 Vek odchodu do dôchodku v Taliansku je 65 rokov, pričom minimálna hranica je 57 rokov. Predčasný dôchodok je však značne nižší, pretože je upravený na základe poistno-matematických prepočtov, ktoré zohľadňujú očakávanú dĺžku života (taliansky priebežný systém funguje ako „notional defined contribution“, t.j. na základe princípů virtuálnych individuálnych účtov).

môže dosahovať 1-3 % ročne, čo je historický rast mzdovej základne. Porovnanie rastu miezd a výnosov na kapitálových trhoch obsahuje tabuľka 1 (Aaron-Samuelsonova podmienka).

Schéma 8

Problém č. 6 - Nízke penzijné zabezpečenie jednotlivcov

Príčiny

- závislosť výšky dávok od rastu mzdovej základne
- závislosť výšky dávok od vývoja finančného pomeru
- závislosť od politických rozhodnutí v budúcnosti
- neumožnenie diverzifikácie rozhodnutí

Negatívne pôsobiace externé faktory

- nerozvinutý finančný trh
- nízka vymáhateľnosť práva
- vysoká miera regulácie

Dôsledky

- znižujúca sa miera „výnosu“ v čase
- znemožnenie získať najvyššiu možnú mieru výnosu z vlastných prostriedkov
- hrozba straty „nároku“ na výplatu dávok v prípade zmeny podmienok
- negatívny efekt na trh úspor
- penalizácia jednotlivcov s nízkou očakávanou dĺžkou života

Zdroj: autori

Problémom prístupu, ktorý meria „výnos“ priebežného systému podľa rastu mzdovej základne je, že opomína problém zvyšovania indexu závislosti (alebo finančného pomeru), ktorý na reálny výnos systému vplýva veľmi negatívne. Pri zachovaní pozitívneho reálneho rastu miezd totiž pri narastaní podielu dôchodcov k zamestnancom tento bude postupne dosahovať negatívne hodnoty.

Tabuľka 1

Porovnanie kapitálových výnosov a rastu miezd (1971-90)

Krajina	Rast miezd	Výnos akcií	Výnos dlhopisov	Výnos portfólia*	Rozdiel
Chile(1963-88)	6,6	26,4**	—	—	19,8
Dánsko	2,5	9,4	4,5	7,0	4,5
V. Británia	2,4	10,8	1,6	6,2	3,8
Holandsko	1,4	8,6	1,8	5,2	3,8
USA	0,1	5,9	1,2	3,6	3,5
Japonsko	3,0	11,2	0,0	5,6	2,6
Nemecko	3,6	9,3	2,6	6,0	2,4
Francúzsko	4,0	9,6	1,3	5,5	1,5
Švajčiarsko	1,8	4,7	- 1,7	1,5	- 0,3

Zdroj: Svetová banka

Poznámky: * 50 % akcií/50 % dlhopisov ** obdobie 1975-92; všetky veličiny sú reálne, ročné

Z historického porovnania rastu miezd s dosahovanými kapitálovými výnosmi jasne vyplýva, že priebežný systém je zlou „investíciou“. S prihliadnutím na starnutie populácie a neexistenciu reálne vynútiteľného práva získať nárok na výplatu dávok v budúcnosti sa tento systém javí ešte negatívnejšie. Ďalšou zásadnou skutočnosťou je určenie maximálnej výšky dôchodku, čím platcovia, ktorí platili do systému v absolútnom vyjadrení väčší objem odvodov, dosahujú hlboko záporný reálny „výnos“ (pozri ďalej).

Tabuľka 2

Priemerné výnosy na niektorých významných trhoch (1950-95)

Kapitálový trh	Priemerný celkový ročný výnos (%)			Inflácia	Priemerné dividendy
	Akcie	Dlhopisy	Pokladničné poukázky		
USA	12,24	4,15	5,35	4,15	4,27V.
Británia	14,28	6,85	7,58	6,36	5,58
Austrália	13,42	5,60	6,79	6,29	6,39
Nemecko	12,53	6,88	4,57	3,49	3,60
Francúzsko	13,09	7,82	7,32	5,84	4,83
Japonsko	15,58	8,75	7,11	4,44	3,89
Taliansko	10,56	8,09	9,24	7,16	3,99
Kanada	10,73	5,55	6,56	4,39	4,13
<i>Priemer</i>	<i>12,86</i>	<i>6,71</i>	<i>6,82</i>	<i>5,27</i>	<i>4,59</i>
<i>Reálny priemer</i>	<i>7,38</i>	<i>1,38</i>	<i>1,47</i>	—	<i>0,64</i>

Zdroj: Kohout, P.: „Některé chyby systému penzijních fondů v ČR,“ in *Finance a úvěr*, Vol. 51, No. 10, 2001, str. 546

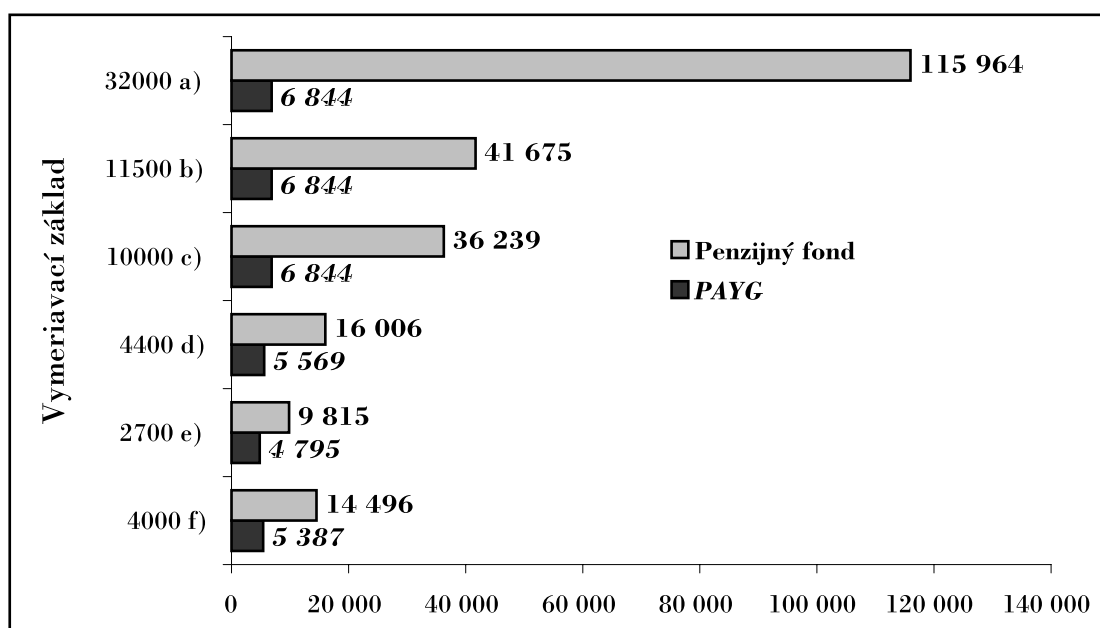
Nivelizácia dôchodkov na Slovensku

Maximálna výška dôchodku, ktorý mohol poberateľ získať v roku 2001 v slovenskom systéme pri predpoklade odpracovania plného počtu 42 rokov je 6844,- Sk. „Hranica zásluhovosti“ je 10 000,-. V praxi to znamená, že každému, kto platí dane z vyššieho vymeriavacieho základu, je priznaný starobný dôchodok len vo výške 6 844,- Sk. Zamestnanec zarábajúci napr. 32 000,- je tak v dobe odchodu do dôchodku odkázaný na dôchodok vo výške 21,4 % svojej mzdy.

Neporovnateľné so sporením

Graf 5 znázorňuje porovnanie podielu starobného dôchodku k vymeriavaciemu základu v dnešnom systéme a podielu výšky dôchodku k hrubej mzde, kde zamestnanec investoval ekvivalentnú sumu v penzijnom fonde. Ročné zhodnotenie prostriedkov je určené na konzervatívnej hranici 3 %, sú použité štandardné úmrtnostné tabuľky, dôchodok je vyplácaný doživotne od 60 rokov a je zdaňovaný 10 %, doba platenia daní/príspevkov je 42 rokov, administratívne náklady sú stanovené na hranici 15 % úrovne príspevkov (veľmi pesimistický odhad), odvodová sadzba je na dnešnej úrovni 28 % percent z hrubej mzdy.

Graf 5

Hypotetické porovnanie výšky max. doživotného dôchodku v rôznych systémoch v roku 2001 pre SR

Zdroj:
autori, simulácia
výpočtu starobného
dôchodku v jednej
zo slovenských DDP

Poznámky: PAYG – maximálna výška dôchodku podľa súčasnej legislatívy

Dôchodkový fond – maximálna výška dôchodku pri 3 % ročnom reálnom zhodnotení príspevkov, 10 % dane z vyplatených dávok, administratívnych nákladoch 15 % z výšky príspevkov, štandardných úmrtnostných tabuľkách

- a) maximálny vymeriavací základ
- b) priemerná mzda v roku 2001
- c) „hranica zásluhovosti“ podľa zákona č. 100/1988 Zb.
- d) minimálna mzda v roku 2001
- e) vymeriavací základ SZČO platiacej paušálnej daň
- f) mesačný vymeriavací základ SZČO

Údaje prezentované na Grafe 5 hovoria jasnou rečou – súčasný systém dôchodkového „zabezpečenia“ je zlou formou zabezpečenia sa proti strate príjmu v starobe pre *všetky príjmové kategórie, napriek výraznej nivelizácii dôchodkov najmä vysokých príjmových skupín*. Dnešný systém vďaka svojej obrovskej miere prerozdelenia a neefektívnosti nemôže ani v najmenšom konkurovať alternatívam sporenia. Zamestnancovi platiacemu daň do systému z vymeriavacieho základu 32 000,- Sk by na dosiahnutie rovnakého dôchodku (6 844,- Sk) ako v dnešnom systéme postačovalo platiť 1,6 % hrubej mzdy (vrátane administratívnych nákladov). U zamestnanca poberajúceho priemernú mzdu by to bolo 4,4 %, minimálnu mzdu 9,5 %, čo je hlboko pod súčasnou sadzbou 28 %.

Tabuľka 3

Percento vymeriavacieho základu postačujúce na výplatu ekvivalentných dôchodkov dnešného PAYG systému v penzijnom fonde

Doba prispievania	Výška vymeriavacieho základu (Sk)					
	2 700	4 000	4 400	10 000	11 500	32 000
42 rokov	13,4	10,2	9,5	5,1	4,4	1,6

Zdroj: prepočet autorov

Poznámka: parametre rovnaké ako v príklade Grafu 5

Okrem problému dosiahnutia adekvátnej miery výnosu z vlastných prostriedkov, ktoré v prípade priebežného systému prakticky neexistuje, systém súčasného dôchodkového zabezpečenia vytvára problémy pre jednotlivcov, ktorým/í,

- povinnosť platiť dane neumožňuje vlastné peňažné prostriedky použiť iným spôsobom,
- majú nízku očakávanú dĺžku života,
- sú (nevyliciteľne) chorí a nedožijú sa dôchodkového veku.

Výška dôchodkov je funkciou zdanenia

Výška poberaného dôchodku v dnešnom systéme tak skôr ako na výsledkoch vlastného úsilia závisí na schopnosti vlády zdaníť budúce generácie aktívne pracujúcich. Jednotlivci nemôžu investovať podľa vlastných preferencií a znalostí. Vynútená jednotvárnosť systému neumožňuje diverzifikáciu podľa konkrétneho vnímania rizika, zmenu stratégie zabezpečenia sa, či už z dôvodu odhalenia efektívnejšieho spôsobu využitia prostriedkov alebo zvýšenej/zníženej averzie voči riziku či zmeny potrieb.

Existencia priebežného dôchodkového systému má (ako sme ukázali pri analýze problému č. 1) negatívny vplyv na fungovanie finančných trhov, dostupnosť a rôznorodosť poskytovaných finančných produktov, likviditu a pod. Všetky tieto skutočnosti negatívne pôsobia na možnosť *doplňkového* pripoistenia. Jednotlivci tak na jednej strane musia povinne platiť odvody do systému, z ktorého v budúcnosti dostanú len mizivú časť svojich prostriedkov späť v podobe starobných dôchodkov, na druhej strane (ak im vôbec po zdanení zostanú nejaké voľné finančné prostriedky) nemajú dostatok prostriedkov na zhodnotenie svojich úspor na zmluvnej báze s finančnými inštitúciami.

1.7 Zhrnutie príčin problémov

Analyzovali sme problémy priebežného dôchodkového systému. Identifikovali sme hlavné príčiny, ktoré vedú k existencii problémov a z ich prameniach dôsledkov, zohľadnili sme pôsobenie externých faktorov, voči ktorým nie je dôchodkový systém imúnny a ktoré negatívnym spôsobom vplývajú na jeho fungovanie.

Na základe našej analýzy slovenského verejného systému sme prišli k odlišným záverom než pracovníci ministerstva práce, ktorí za hlavné dôvody krízy pokladajú nepriaznivý vývoj demografických faktorov, nízku konkurencieschopnosť ekonomiky a problémy verejných financií. Takéto definovanie príčin je – ako sme ukázali – chybné a nemôže byť vodítkom pre skutočne dobrý návrh reformy. To sa prejavilo aj v samotnom znení vládnej *Koncepcie*, ktorá systematicky nerieši dnešný stav, ale skutočnú reformu odsúva ďalším generáciám, ktoré však budú musieť siahnuť hlbšie do vrečka než generácie dnešné.

Požiadavky na reformný návrh

Aby bola akákoľvek dôchodková reforma úspešná, navrhované reformné opatrenia musia reflektovať na skutočné príčiny problémov a nesmú vyvolávať problémy nové. Musia zabezpečiť:

- odstránenie príčin problémov,
- imunizáciu negatívne pôsobiacich externých faktorov,
- politickú priechodnosť,
- prítlačnosť v očiach verejnosti,
- udržateľnosť spôsobu financovania prechodného obdobia.

Vládna *Koncepcia* spĺňa len tretiu podmienku – je politicky priechodná, pretože politikov nevystavuje riziku odštartovania skutočne systémovej reformy. Vládny návrh síce nevyvolal odpor u verejnosti (to sa samozrejme nedá povedať o ekonomických odborníkoch), no toto bolo dosiahnuté len za cenu neinformovania občanov a alternatívnych možnostiach reformy, elegantného „zatajenia“ skutočných príčin problémov dnešného systému a používania zavádzajúcej – poistnej – rétoriky, ktorá v prípade vynúteného prerozdeľovania, ktorým dnešný systém bez pochyby je, nemá najmenšie miesto.

V súlade s našimi zisteniami za hlavné príčiny problémov dnešného priebežného systému je možné považovať nasledovných osem faktorov.

- 1. Spôsob priebežného financovania s daným charakterom vzniku nárokov a teda záväzkov štátu.** Fungovanie priebežného systému je kriticky závislé na vývoji počtu poberateľov dávok k počtu platcov daní. V priebehu fungovania systému sa miera „výnosu“ pre poberateľov dávok výrazne znižuje. Systém umožňuje skrytú akumuláciu implicitného dlhu, znižuje úroveň finančného zabezpečenia každej ďalšej generácie, zvyšuje riziko zvyšovania daní a nesystémového využívania finančných prostriedkov, je extrémne závislý na vývoji demografických faktorov, vývoji zamestnanosti, miere rastu reálnych miezd, negatívne pôsobí na vývoj základných faktorov rastu ekonomiky (miera úspor, kapitálová zásoba, produktivita práce a pod.), čo sa spätne prenáša do nedostatočnej tvorby zdrojov pre financovanie systému.
- 2. Získavanie zdrojov prostredníctvom odvodov.** Súčasná výška odvodového zaťaženia je (spolu s nízkou flexibilitou trhu práce) hlavným faktorom vysokej nezamestnanosti v SR. Celé daňové bremeno nesú zamestnanci. Možnosti dobrovoľného sporenia alebo iného využitia zarobených prostriedkov sú značne limitované, systém zdanenia výrazným spôsobom zvyšuje rozsah (menej produktívnej) neformálnej ekonomiky, priamo ovplyvňuje rozhodnutia zamestnancov a zamestnávateľov a neumožňuje širšie rozprestretie daňového bremena, ktoré by viedlo k nižšej miere efektívneho zdanenia.
- 3. Štátny paternalizmus a degradácia možnosti voľby.** Individuálne preferencie a samotní jednotlivci sú značne heterogénni. Preferencie sa menia v čase podľa aktuálnych cieľov a zmeny podmienok, v akých sa ľudia rozhodujú. Univerzálny dôchodkový systém tieto fakty nezohľadňuje, jednotlivcom z inými preferenciami neumožňuje prispôbovať štruktúru svojich aktív vlastným rozhodnutiam. Neexistuje možnosť voľby vlastného spôsobu dôchodkového zabezpečenia. Jednotlivec nemôže použiť prostriedky do výšky určenej sadzby odvodov iným spôsobom, než na financovanie dávok súčasných dôchodcov. Štát stanovuje univerzálny vek odchodu do dôchodku, ktorý je v rozpore

s preferenciami ľudí. Súčasný systém priamo potiera princípy individuálnej slobody, zodpovednosti, možnosti voľby, nezávislosti a nedotknuteľnosti súkromného majetku (najmä v prípade predčasného úmrtia a uplatňovania dedičských nárokov). Nenájdeme žiaden argument, prečo by nad dôchodkovým zabezpečením jednotlivcov mal bdiieť štát v takej miere ako doteraz, keď v drivej väčšine (často zložitejších) otázok, ktoré sú oproti faktu starnutia omnoho ťažšie predvídateľné, je princíp slobody a individuálnej zodpovednosti nespochybňovaný.

4. **Negácia princípu zásluhovosti.** Previazanosť výšky zaplatených odvodov a poberaných dávok je žalostná: Systém rovnako „odmeňuje“ zamestnancov zarábajúcich 10 tis. Sk a zamestnancov s príjmom 32 tis. Sk. Rozdiel medzi najnižším a najvyšším možným dôchodkom je len približne 1 300 Sk. Systém je výrazne egalitársky, výšku dôchodkových dávok stláča pod úroveň polovice priemernej mzdy. Takto vyvoláva medzigeneračný konflikt, podporuje (prirodzenú a racionálnu) tendenciu minimalizovať výšku zaplatených daní a maximalizovať poberanie dávok, podporuje skoré odchody do dôchodku, vyhýbanie sa práci. Riešenie problému zásluhovosti v rámci verejného sektora naráža na vážne problémy. Zásluhovosť je charakteristická pre trhové poskytovanie statkov, týmto smerom by sa teda mal poberať aj dôchodkový systém.
5. **Porovnávanie s poistením.** Verejný dôchodkový systém je vynúteným prerozdeľovaním, nejedná sa o nič podobné poisteniu, pretože postráda jeho definičné znaky. Masívne používanie výrazov ako „príspevky“, „zabezpečenie“, „poistné“, „dôchodkový fond“, „nároky“ a najmä „solidarita“ vytvára mylné vnímanie súčasného priebežného systému, je hlavnou brzdou reforiem, vytvára rastúce očakávania, znemožňuje flexibilné prispôsobovanie sa zmeneným podmienkam, podporuje politickú manipuláciu a vedie k neustálemu rozrastaniu sa systému bez toho, aby sa zvýšila úroveň poskytovaného zabezpečia. Komplikovanosť reformy systému je tak dieťaťom vlastnej „propagandy“.
6. **Politická manipulovateľnosť.** Štát vystupuje v úlohe administrátora systému, ktorý vypláca dôchodky takmer jeden a pol miliónu občanov, čo je viac ako jedna štvrtina počtu obyvateľov SR. Tento počet sa bude s postupným starnutím populácie zvyšovať. Vo svojej podstate je tak vhodným nástrojom politickej manipulácie, zneužívania priazne dôchodcov, získavania politickej moci a odsúvania občanov do úlohy bezvýznamných figúrok bez vlastného názoru, zodpovednosti a dôstojnosti.
7. **Univerzálnosť systému.** V dnešných podmienkach je jedinou všeobecne legítimne vnímanou funkciou štátu v rámci sociálnej sféry zabezpečovanie minimálneho životného štandardu pre jednotlivcov, ktorí si z objektívnych príčin neboli schopní zabezpečiť dostatok zdrojov pre zabezpečenie minimálneho životného štandardu, invalidov a sociálne odkázaných. To však neopodstatňuje existenciu univerzálného dôchodkového systému tak, ako ho poznáme v súčasnosti. Naopak, univerzálne dôchodkové systémy nedokážu poskytnúť adekvátnu úroveň dávok práve najnižším príjmovým skupinám a sociálne odkázaným a vplyvom vlastnej neefektivity zvyšujú relatívnu i absolútnu chudobu, na ktorej riešenie nezostávajú zdroje.
8. **Nevyužívanie dobrovoľnej kooperácie a trhových princípov.** Priebežný systém je založený na úradníckom rozhodovaní a politických kritériách. Nevyužívajú sa blahodárne účinky konkurencie, ktorá zvyšuje kvalitu a dostupnosť (finančných a iných) služieb, dobrovoľnej výmeny, trhovej diverzifikácie rizika prostredníctvom dôchodkových fondov a komerčných poisťovní, je obmedzený prístup na kapitálové trhy, prevláda nadmerná regulácia.

2. Náčrt reformných alternatív

Reformy dôchodkových systémov – najväčších samostatných verejných programov – majú vo svete už dvadsaťročnú históriu. Problémy štátnych priebežných systémov dôchodkového zabezpečenia, ktoré sme popísali v predošlej kapitole tejto publikácie, nútia politikov počúvať hlasy ekonómov a iných spoločenských vedcov a uvažovať o zmene paradigmy. Reformy sú prakticky vždy uskutočňované z číreho pragmatizmu – udržiavanie neefektívnych a deficitných systémov je jednoducho nemožné. Súčasný reformný prístup preto trpí polovičatosťou, je nesystémový, jeden druh štátneho intervencionizmu často nahrádza druhý. Nedostatočná a nesprávna analýza súčasných problémov a skreslený pohľad na najčastejšie uvažovanú reformnú alternatívu – systém individuálnych účtov – vyúsťujú do výsledkov, ktoré v žiadnom prípade nemožno považovať za skutočné reformy.

Vládna koncepcia

Prípadom takéhoto prístupu je Slovenská republika, kde prichádza reforma takpovediac päť minút po dvanástej. Schválená vládna *Koncepcia sociálneho poistenia* (ďalej len *Koncepcia*) sa snaží zmenou parametrov súčasného systému zaručiť jeho finančnú stabilitu na ďalších 40 rokov dopredu. Po vyčerpaní všetkých dostupných možností takejto „parametrickej“ reformy, ktorými je možné vylepšiť tzv. finančný pomer systému, je nakoniec vláda nútená pristúpiť, ako to sama nazýva, k „diverzifikácii“ medzi trh práce a kapitálový trh, t.j. k zavedeniu systému povinnej kapitalizácie.

Analýza súčasného stavu však v podaní príslušného rezortného ministerstva triafa vedľa a vedome či nevedome vôbec nepomenúva príčiny problémov dnešného systému. Nemožno sa potom čudovať, že navrhované riešenie – parciálna reforma, ktorá zachováva priebežný systém a vytvára regulovaný systém individuálnych účtov, nevyrieši žiaden z problémov dnešného systému, pretože príčiny týchto problémov ponecháva nepovšimnuté.

Medzi základné princípy, na „ktorých bude reforma sociálneho zabezpečenia založená“, jej autori okrem iného zahŕňajú „neziskový charakter organizácií, ktoré sociálne poistenie budú vykonávať“, alebo „verejnoprávnosť inštitúcie vykonávajúcej povinné časti sociálneho poistenia a jej spravovanie tripartitným modelom.“¹⁵ Druhý – „...základný zákonný povinný pilier“ má byť financovaný z „nepriamych (?) daní... Vykonávať ho bude Sociálna poisťovňa... Štát ho bude koordinovať, garantovať finančne (do úrovne istiny a inflácie), stimulovať a reglementovať.“¹⁶ Oprávnené sa môžeme pýtať, kde zostalo miesto pre trh a slobodu jednotlivca. Skúsenosti nás aj v tomto prípade učia, že „reformy“ vládnych programov môžu byť rovnako nebezpečné ako programy samotné. Často znamenajú vyššie dane, vyššie verejné výdavky, viac regulácie a menej individuálnej slobody. Väčšinou sú tieto zmeny považované za kroky k väčšej slobode, trhu, skloňujú sa slovami ako „privatizácia“, „odštátnenie“ a pod. Takéto označenia sú však často účelové, hlavným cieľom je iba oddialenie explicitných problémov verejných programov čo najviac do budúcnosti.

Dvadsať rokov reforiem dôchodkových systémov, štyri stratégie

Reformy pôvodne výlučne priebežných verejných systémov vo svete prebiehajú už viac než dvadsať rokov. Za ten čas sa ich tvár značne zmenila a boli vytvorené hybridy, v ktorých je pomerne náročné sa orientovať. Skôr než robiť vyčerpávajúci výpočet jednotlivých reforiem v rôznych krajinách sveta, prikráčime k vymedzeniu určitej jednotnej typológie uskutočňovaných zmien. Predtým však vymedzíme základné kritériá, ktorými je možné klasifikovať samotné dôchodkové systémy. Tieto kritériá sú v podstate tri:

- priebežný („unfunded“, UF) vs. fondový („fully-funded“, FF),
- dávkovo definovaný („defined benefit“, DB) vs. príspevkovo definovaný („defined contribution“, DC),
- verejne administrovaný vs. súkromne spravovaný.

15 MPSVaR SR: *Koncepcia sociálneho poistenia*, Bratislava 1999, str. 5

16 Ibid., str. 10

1. **Priebežný vs. fondový.** Typické a často politicky zdôrazňované rozlíšenie je medzi systémami, v ktorom sú výnosy z platených daní okamžite používané na výplatu dávok dôchodcom, zatiaľ čo v druhom sú príspevky do systému odkladané bokom („money is put aside“) a investované na finančných trhoch – dochádza k akumulácii.
2. **Dávково definovaný vs. príspevkovo definovaný.** Polárny prípad DB schémy znamená, že napr. za určitú dobu uskutočňovania platieb do systému jednotlivec obdrží x % dôchodkovej dávky, čistý prípad DC systému na druhej strane označuje systém, v ktorom sú príspevky spolu s dosiahnutými výnosmi akumulované a pri odchode do dôchodku je výsledná suma transformovaná do anuity.¹⁷
3. **Verejne administrovaný vs. súkromne spravovaný systém.** Kritérium, na ktoré sa najmä pri úvahách o kapitalizačných pilieroch zabúda, je vymedzenie administrátora systému. Extrémnym prípadom je monopolná verejná agentúra fungujúca v systéme výberu daní alebo príspevkov, účtovnej evidencie, správy aktív alebo výplaty dávok. Na druhej strane je to súkromná inštitúcia (alebo inštitúcie), ktoré plnia tieto úlohy. Väčšina prípadov však zahŕňa stred tohto spektra, keď si štát vymedzuje prakticky všetky funkcie a súkromnému sektoru často ponecháva len správu aktív.

Kombináciou týchto kritérií možno vymedziť základnú klasifikáciu dôchodkových systémov (jednotlivých pilierov) tak, ako sa vyskytujú v praxi (tabuľka 4).

Tabuľka 4

Klasifikácia a príklady dôchodkových systémov

	Verejne spravované	Súkromne spravované
Dávково definované (DB)		
Priebežné (UF)	Nemecko, Francúzsko, SR (základná schéma)	Francúzsko (doplňková schéma)
Fondové (FF)	-	Holandsko, USA (doplňková schéma)
Príspevkovo definované (DC)		
Priebežné (UF)	Taliansko, Lotyšsko, Poľsko, Švédsko (NDC)	-
Fondové (FF)	Singapur, Malajzia	Chile, Mexiko, Poľsko, Švédsko (2. pilier)

Zdroj: autori

Základným kritériom pre rozlíšenie dôchodkových systémov býva prvé delenie, najmä tretie delenie zostáva často opomínané. Rozlíšenie medzi čistým fondovým a čistým priebežným systémom je ojedinelé. V skutočnosti nenájdeme fondový systém, ktorý by neobsahoval reziduálnu verejnú zložku v podobe garantovania určitej minimálnej úrovne dôchodku alebo inej formy záchrannnej siete. Rovnako verejné priebežné programy (či už klasické alebo NDC) sú často dopĺňané rôznymi fondovými piliermi (v SR systém DDP, v USA napr. 401 (k) a 403 (b)¹⁸ atď.). Zmiešaný trojpilierový model (lepšie povedané dvojpilierový) je vďaka vplyvu nadnárodných inštitúcií doporučovaný najviac. Zvyčajným výsledkom je tak nesmierna komplikovanosť celého dôchodkového systému, obrovské administratívne náklady a neprehľadnosť. Súkromné piliere sú často zviazané množstvom regulácií, investičných a administratívnych obmedzení, ktoré – produkujúc neuspokojivé výsledky, vyúsťujú k následnému (neodôvodnenému) odmietaniu ďalšieho uplatňovania trhových princípov.

Taxonómia reformných možností je v princípe tvorená štyrmi základnými paradigmami:

- „parametrická“ reforma zachováávajúca funkčne nezmenený priebežný systém (stratégia Medzinárodného menového fondu uplatňovaná prakticky v rámci všetkých systémov krajín OECD),

¹⁷ Anuita je (v tomto prípade) tok budúcich platieb konštantnej výšky.

¹⁸ 401 (k) a 403 (b) sú dobrovoľné schémy dôchodkového sporenia v Spojených štátoch amerických, ktoré svoje pomenovanie získali podľa označenia príslušných paragrafov a odsekov federálneho zákona o dani z príjmov, ktorými je dané dôchodkové sporenie upravené.

- reforma smerom k priebežnému systému virtuálnych individuálnych účtov („notional defined contribution“, NDC – tzv. „Diniho“ reforma pôvodne z Talianska, neskôr upravená vo Švédsku, Lotyšsku a Poľsku),
- parciálna reforma smerom k trojpilierovému systému (stratégia Svetovej banky, vládna *Koncepcia reformy sociálneho poistenia v SR*),
- úplná reforma smerom k povinnej kapitalizácii s postupným zánikom priebežného systému (chilský model).

2.1 Parametrická reforma

Základnú charakteristiku priebežného systému možno popísať ako funkciu niekoľkých parametrov. V štandardnom prístupe k priebežnému spôsobu financovania sa definuje B = počet poberateľov dávok, L = počet platcov do systému, w = priemerná mzda, p = priemerný dôchodok a c = odvodová sadzba. Stabilné fungovanie systému potom vyžaduje, aby $c = (B/L) \cdot (p/w)$, kde (B/L) je obrátenou hodnotou finančného pomeru a (p/w) je priemerná výška podielu dôchodku na mzde (tzv. *miera nahradenia* alebo „replacement rate“).

V prípade rastu hodnoty (B/L) , napr. ako dôsledku starnutia populácie, zvýšenej nezamestnanosti, predčasných odchodov do dôchodku, obchádzania platenia odvodov a pod. vyžaduje rovnica zvyšovanie odvodovej sadzby p alebo znižovanie relatívnej úrovne dôchodkov, čo je často viac než problematické.

Parametrický typ „reformy“ sa preto snaží znižovať hodnotu (B/L) spôsobmi, ktoré však žiadnym spôsobom neriešia príčiny problémov systému, ale toto riešenie odsúvajú, pričom miera prerozdelenia sa obyčajne neznižuje a systém môže skryto vytvárať ďalšie implicitné dlhy a zvyšovať riziko zdanenia v budúcnosti. Medzi základné opatrenia v rámci parametrických reforiem sa zaraďujú:

- zmena spôsobu indexácie dávok (zvyčajne z indexácie podľa miezd na indexáciu podľa inflácie),
- predlžovanie dôchodkového veku a zrušenie niektorých nesystémových dávok,
- predlžovanie doby povinných platieb odvodov do systému a pritvrdzovanie podmienok výplaty dávok,
- zlepšenie výberu odvodov a efektívnejšia administrácia.¹⁹

Tabuľka 5

Dopad parametrických reforiem na úroveň vyplácaných dávok

Krajina (rok zmeny)	Uskutočnené opatrenia	Zmena výšky priemerného dôchodku
Francúzsko (1993)	- zvýšenie rozhodujúcej doby pre výpočet dávok (z 10 na 25 r.) - zavedenie indexácie podľa inflácie	-14%
Nemecko (1992)	- zvýšenie dôchodkového veku zo 63 na 65 r. - indexácia dôchodkov podľa čistých príjmov	-7%
Taliansko (1992)	- zvýšenie rozhodujúcej doby pre výpočet dávok (z 5 na 10 r.) - zmena spôsobu indexácie	- 38 %
Veľká Británia (1986)	- zníženie úrovne dôchodku na predošlej mzde z 25 na 20 % - zvýšenie rozhodujúcej doby pre výpočet dávok na 20 rokov	- 23 %
Japonsko (1994)	- zvýšenie dôchodkového veku zo 60 na 65 r. - zmena indexácie dávok	- 15 %
USA (1983)	- zvýšenie dôchodkového veku zo 65 na 67 r. - zavedenie zdaňovania dávok - jednorázové prerušenie indexácie dávok	- 25 %

Zdroj: OECD

Poznámka: Jedná sa o zníženie priemernej výšky dávok pre mužov. U žien je táto zmena výraznejšia, pretože ženy majú dlhšiu očakávanú dĺžku života.

19 Napr. realizácia *Projektu Svetovej banky zameraného na vytvorenie (a) automatizovaného a integrovaného systému výberu príspevkov; (b) moderného informačného systému založeného na individuálnych účtoch v prípade vládnej Koncepcie.*

Z tohto krátkeho výpočtu vidíme, že sa v tomto prípade nejedná o reformu, ide len o zmierňovanie prejavov krízy systému, ktorého dôsledkom je nutne *zníženie úrovne poskytovaného zabezpečenia* a predrazenie reformy v budúcnosti. Tento stav dokumentuje tabuľka 5, v ktorej je vyjadrený čistý pokles úrovne vyplácaných dôchodkových dávok u 45 ročného priemerne zarábajúceho muža po uskutočnení parametrických reforiem v niektorých krajinách OECD. Je nutné podotknúť, že tieto zmeny boli sprevádzané buď stagnáciou alebo rastom odvodovej sadzby.

2.2 Systém virtuálnych individuálnych účtov

Systém virtuálnych individuálnych účtov („notional defined contribution“, NDC) simuluje fondový DC systém, no neakumuluje fondy („unfunded scheme“), funkčne sa jedná o priebežný systém, dane (odvody) sú používané na okamžitú výplatu dávok. Zaplatené odvody sú účtovne zaznamenávané podobným spôsobom ako vo fondovom systéme, sú úročené fiktívnou úrokovou mierou, ktorá je stanovená buď rastom mzdovej základne alebo HDP. Účastník systému dostáva od administrátora systému pravidelné výpisy o stave jeho virtuálneho účtu, na ktorom však žiadne prostriedky nie sú – prostriedky zo zaplatených odvodov sú okamžite vyplácané dôchodcom. Výška vyplácaných dávok sa pomocou poistno-matematických prepočtov upravuje podľa zmeny očakávanej dĺžky života tak, aby bola zachovaná stabilita finančného pomeru. Pri dosiahnutí dôchodkového veku sa pri výpočte annuity zvažuje očakávaná dĺžka života a podľa možností fiktívna úroková miera. Nič to však nemení na fakte, že administrátor systému v čase výplaty dávky nemá naakumulované rezervy a musí sa tak spoliehať na bežné príjmy, pôžičky alebo mimoriadne transfery.

Tento systém nemožno pokladať za vhodnú alternatívu, pretože namiesto skutočnej reformy sa jedná len o veľmi nepodarenú imitáciu fondového systému, uskutočnením ktorej sa značne skomplikuje celý reformný proces. Bola by verejnosť ochotná uveriť, že je potrebné napr. prejsť na systém skutočných individuálnych účtov, ak im vláda každý mesiac zasiela výpis z ich fiktívneho individuálneho účtu? Asi nie.

Naviac aj v tomto prípade sa jedná o reformu typu „za viacej peňazí menej muziky“, pretože so starnutím populácie a iným faktormi negatívne vplyvujúcimi na finančný pomer systému musí nevyhnutne dôjsť k zníženiu úrovne poskytovaného zabezpečenia, pričom odvodové zaťaženie sa nemení (a v prípade príliš štedrého pripisovania fiktívnych „výnosov“ sa zvyšuje²⁰). Takáto reforma vedie síce k transparentnejšiemu systému, no dôsledkom toho je odhalenie nepríjemnej skutočnosti – výnos takéhoto systému sa v čase znižuje.

2.3 Trojpilierový model Svetovej banky

Hlavnou reformnou stratégiou, ktorá je v súčasnosti uplatňovaná tak v krajinách OECD, ako aj v iných častiach sveta, je prechod k tzv. *trojpilierovému*, resp. multipilierovému systému („three-pillar, multi-pillar pension system“), ktorý tvorí reformnú stratégiu Svetovej banky. Táto nadnárodná inštitúcia svoj prístup rozpracovala v známej publikácii *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* z roku 1994: „Ako je známe, pracovná skupina odporúčala multipilierovú penzijnú schému – optimálne pozostávajúcu z povinného, verejne administrovaného, priebežného piliera a povinného, no súkromne spravovaného fondového piliera, ako aj z doplnkového dobrovoľného fondového systému.“²¹

Svetová banka sa pri formulovaní stratégie dôchodkovej reformy zameriava na sledovanie štyroch hlavných cieľov: (i) krátkodobé financovanie a dlhodobá uskutočniteľnosť, (ii) efekty na hospodársky rast a dostupnosť systému, (iii) adekvátnosť prijímanej stratégie a (iv) politické riziko.²²

20 V našich podmienkach sa o podobné riešenie snažil Štatistický úrad SR, ktorý v rámci pripomienkového konania k vládnej koncepcii navrhol spätné vytvorenie individuálnych účtov pre „poistencov“ Sociálnej poisťovne od roku 1995, čo však podľa MPSVaR nebolo uskutočniteľné.

21 Holzmann, Robert: *The World Bank Approach to Pension Reform*, International Social Security Review, No. 53, 1/2000, str. 11-34

22 Ibid.

1. **I. pilier – priebežný systém.** Podľa definície Svetovej banky [str. 239-244] je jeho existencia opodstatnená nutnosťou zaručiť ochranu pred absolútnou chudobou v starobe. Mal by zabezpečovať minimálnu úroveň dôchodku pre „každého v dôchodkovom veku bez ohľadu na výšku príjmu, bohatstvo a zamestnanie v minulosti.“ Svetová banka pri výstavbe základného piliera neodporúča uplatňovanie princípu zásluhovosti, ako skôr univerzálneho prístupu k dôchodku z verejných zdrojov.
2. **II. pilier – povinný kapitalizačný systém.** Parciálna privatizácia systému podľa Svetovej banky umožňuje „reformujúcej krajine dosiahnuť redukciu chudoby ako aj zabezpečiť dostatočnú výšku podielu dôchodkov na priemernej mzde... to druhé by malo byť zaručené prostredníctvom povinnej kapitalizácie pri sadzbách príspevkov na úrovni 10 až 13 % [hrubej mzdy].“²³ Podľa iných predstaviteľov Svetovej banky „je aj jedno percento povinných príspevkov pomerne veľa.“²⁴ Trojpilierový model má priniesť „väčšinu cieľov, ktoré prináša plne fondový systém.“ Takýto prístup sa má dokonca schopnosť vysporiadať „s hrozbou globalizácie“.²⁵
3. **III. pilier – dobrovoľný doplnkový pilier.** Tento pilier je, podobne ako u nás systém doplnkového dôchodkového poistenia, založený na rôznych daňových zvýhodneniach a úľavách, ktorými sa vlády jednotlivých štátov pokúšajú motivovať ľudí k sporeniu – potom ako ich efektívne v rámci štátnych priebežných systémov prinútili k nesporeniu.

Výsledkom tejto reformnej paradigmy je zmena v mnohých krajinách, či už v západnej Európe, kde boli implementované povinné kapitalizačné piliere popri priebežných systémoch, ktoré fungujú ďalej: Dánsko (pre všetkých zamestnancov od 16 do 66 rokov), Nemecko (súkromný so štátnym príplatkom alebo podnikový s daňovou úľavou), Holandsko (na základe dohody medzi sociálnymi partnermi), Nórsko (povinný pre všetkých rezidentov od 16 rokov), Island (povinný pre zamestnancov aj SZČO od 16 do 70 rokov), Švédsko (povinný pre všetkých rezidentov), Veľká Británia (povinný pre zamestnancov), Austrália (systém tzv. “superannuation guarantee”²⁶), Švajčiarsko; tranzitívnych krajinách: Poľsko, Maďarsko, Lotyšsko; v Latinskej Amerike: Argentína, Peru, Kolumbia, Kostarika, Uruguaj a Nikaragua. Podobné reformy sú schválené, no ešte neimplementované v Ekvádore, Dominikánskej republike, Chorvátsku, Estónsku, Macedónsku, Rumunsku alebo Ukrajine, no predovšetkým – na Slovensku.

2.4 *Chilský model úplnej*²⁷

Najznámejšia úplná privatizácia priebežného systému, ktorá má za cieľ jeho nahradenie fondovým, súkromne spravovaným systémom, je reforma prijatá v novembri roku 1980 a implementovaná 1. mája 1981 v Chile, ktorá sa stala príkladom pre reformy v iných krajinách. Štyri ďalšie latinsko-americké krajiny sa vybrali smerom k úplnej privatizácii a uzavreli vstup do priebežného systému: Mexiko (1997), Bolívia (1997) a El Salvador (1998).²⁸

23 Ibid.

24 James, E.: „Social Security Reform in Other Nations,“ in John, David C. (ed.): Improving Retirement Security: A Handbook for Reformers, Heritage Foundation, Washington 2000, str. 169-79

25 Lindsey vo svojej novej knihe *Against the Dead Hand: The Uncertain Struggle for Global Capitalism* argumentuje presne opačne: Globalizácia sa presadzuje práve ako výsledok prijímaných reformných a protrhových opatrení, ktoré predstavujú jediné možné riešenie problémov po sklamaní s centralistickými a kolektivistickými pokusmi v 20. storočí. Globalizácia teda nie je nejakou mystickou silou, ktorá ohrozuje jednotlivcov a vlády jednotlivých štátov, ale prirodzenou tendenciou postupného prehlbovania celosvetovej delby práce a harmónie trhov, ktorá je - podobne ako každá dobrovoľná trhová výmena - prospešná pre všetkých. Akékoľvek pokusy „chrániť“ sa pred globalizáciou sú teda vnútorne rozporné a teda nezmyselné.

26 Povinná kapitalizačná schéma v austrálskom systéme.

27 Tento model sa často označuje ako „privatizácia“. Neznamená to však akýsi predaj verejnej agentúry zaoberajúcej sa sociálnym zabezpečením, ale prechod k fondovému modelu.

28 Z ostatných krajín možno spomenúť Kazachstan.

Tabuľka 6

Charakteristika „chilského“ modelu úplnej reformy PAYG systému

	Chile (1981) Uzavretý	Mexiko (1997) Uzavretý	Bolívia (1997) Uzavretý	El Salvador (1998) Uzavretý
Verejný PAYG systém				
Participácia zamestnancov	Povinná	Povinná	Povinná	Povinná
Participácia nových zamestnancov	Povinná	Povinná	Povinná	Povinná
Participácia samostatne zárobkovo činných osôb	Dobrovoľná	Dobrovoľná	Dobrovoľná	Dobrovoľná
Prestup zamestnancov, ktorí boli v starom systéme	Dobrovoľný (ireverzibilný)	Dobrovoľný (reverzibilný pre určité skupiny)	Povinný (ireverzibilný)	Povinný pre mladších ako 36 r., inak dobrovoľný (ireverzibilný)
Sadzba odvodov ^a	10 %	12,07 %	10 %	8,53 %
Administratívne poplatky a poistenie ^b	2,31 %	4,48 %	2,50 %	3,15 %
Výber a výplata platieb	Decentralizovaná	Centralizovaná	Decentralizovaná	Decentralizovaná
Spôsob uznania minulých platieb	Dlhopisy uznania (garantovaný 4 % reálny výnos)	Transfer prostriedkov z PAYG systému	Kompenzačný dôchodok	Dlhopisy uznania (ročne upravovaný výnos)
Invalidné a pozostalostné dôchodky	Súkromné (Komerčné poisťovne)	Verejné (Vládna agentúra)	Súkromné (Komerčné poisťovne)	Súkromné (Komerčné poisťovne)
Povinnosť garancie minimálneho výnosu	Relatívna – podľa priemeru odvetvia	Neregulované	Neregulované	Relatívna
Štátna garancia minimálneho dôchodku	Áno	Áno	Nie	Áno
Počet fondov	8	13	2	5
Možnosť zmeny fondu	1 x ročne	1 x ročne	1 x ročne	2 x ročne
Odhad implicitného dôchodkového dlhu (1999)	80 – 131 %HDP	42 – 83 %HDP	31 – 48 %HDP	35 – 70 % HDP

Zdroj: autori, OECD, World Bank

Poznámky: a, b – z hrubej mzdy, b – povinné komerčné poistenie (invalidné a pozostalostné dôchodky)

Žiadna z krajín OECD sa pre tento spôsob zmeny zatiaľ nerozhodla, aj keď viacerí experti doporučujú použitie tohto modelu najmä v USA.²⁹ Hlavným stavebným kameňom tohto systému sú dôchodkové fondy a ich súkromní správcovia: *Administradoras de Fondos de Pensiones* (AFPs) v Chile, Bolívii a El Salvadore a *Administradoras de Fondos de Retiro* (AFOREs). Povinnosť prispievať určitým percentom z hrubej mzdy majú zamestnanci, samostatne zárobkové činné osoby majú možnosť dobrovoľnej participácie v systéme. Základné charakteristiky tohto modelu (ktorého modifikácie sa vyskytujú v spomínaných krajinách), znázorňuje Tabuľka 6.

29 Pozri najmä projekt washingtonského Cato Institute *Social Security Privatization*, ktorý prebieha od roku 1995 [<http://www.socialsecurity.org>] a práce Laurence Kotlikoffa a Martina Feldsteina z massachusettského National Bureau of Economic Research [<http://www.nber.org>]. Vyše 60 prominentných amerických ekonómov podpísalo výzvu na uskutočnenie reformy federálneho systému Social Security metódou úplnej privatizácie. Signatármi tejto výzvy boli napr. aj Jeffrey Sachs alebo Gary S. Becker.

3. Diskusia o základných aspektoch reformy

U nás, podobne ako vo viacerých vyspelých krajinách, sa diskusia o reforme dôchodkového systému obmedzila na uvažovanie o dvoch potenciálnych možnostiach riešenia súčasného stavu:

- Trojpilierový model, ktorý je podstatou vládnej *Koncepcie sociálneho poistenia*.
- Model s dominantným povinným kapitalizačným pilierom, ktorý je predmetom návrhu niektorých politických strán.

Dve základné otázky

Aby sme mohli zodpovedať otázky týkajúce samotnej inštitucionalizácie nového dôchodkového systému, musíme sa však vrátiť späť, t.j. minimálne do roku 1999, kedy bola predložená vládna *Koncepcia*, resp. do posledného obdobia, kedy zazneli zásadnejšie návrhy³⁰ na reformu súčasného systému, ktoré počítali s výraznou mierou povinnej kapitalizácie. Naše otázky sú nasledovné:

1. Je pre reformu dôchodkového systému nevyhnutné zaviesť systém povinnej kapitalizácie alebo je výhodnejší dobrovoľný pilier?
2. Je možné úspešne reformovať dôchodkový systém bez zavedenia princípu adresnosti a skúmania odkázanosti na poskytovanie dávok ?

Na tieto zásadné, no dodnes na Slovensku nezodpovedané otázky, odpovedáme na nasledovných stranách tejto štúdie. Hlavnými témami, ktoré nás budú zaujímať, sú okrem iného vzájomné vzťahy princípu zásluhovosti a adresnosti vo verejnom a súkromnom dôchodkovom pilieri.

3.1 Kritika zavedenia systému povinnej kapitalizácie

Zavedenie *povinného* kapitalizačného piliera je pokladané za základný aspekt vhodného reformného návrhu. Či je v praktickej rovine cieľom trojpilierový model alebo model úplnej privatizácie, dôchodková reforma je väčšinou vnímaná ako synonymum zavedenia systému „individuálnych účtov“, pod čím sa automaticky predpokladá inštitucionalizácia povinnej kapitalizácie, teda štátom vynucované prispievanie účastníkov systému na vlastný účet dôchodkového sporenia. Pomocou povinnej kapitalizácie je vraj možné vysporiadať sa s problémami dnešného priebežného systému a popri tom zabezpečiť zvýšenie úrovne dôchodkového zabezpečenia jednotlivcov. Dobrovoľné dôchodkové sporenie je väčšinou odsúvané len do úlohy pripoistenia, na ktoré však väčšine občanov pri vysokej úrovni odvodov do povinného prvého a druhého piliera nezostáva dostatok prostriedkov.

Návrhy na povinnú kapitalizáciu sú predkladané bez akejkoľvek diskusie o tom, či je takýto krok skutočne vhodným riešením pre súčasný systém. Pokúsime sa preto vrátiť diskusiu o potrebnosti a vhodnosti zavedenia systému povinnej kapitalizácie (či už sa jedná o trojpilierový model, alebo model úplnej privatizácie) na samotný začiatok a odpovedať tak na zásadnú otázku: *Je v rámci dôchodkovej reformy nevyhnutné zavedenie systému povinnej kapitalizácie?* Len po nájdení odpovede na túto otázku možno začať s vymedzením nutných reformných krokov, ktoré nebudú arbitrárne, ale budú reflektovať na skutočné príčiny problémov dnešného systému.

Samotná povinná kapitalizácia nerieši solventnosť priebežného systému

Zavedenie súkromných individuálnych účtov na prvý pohľad vedie k zvýšeniu solventnosti priebežného systému, pretože – bez nutnosti znížovať nároky alebo zvyšovať odvody – výnos na kapitálových trhoch je značne vyšší, než „výnos“ priebežného financovania.³¹ Toto na prvý pohľad vyvoláva čaro reformy a vysvetľuje, prečo je individuálna kapitalizácia vo verejnosti pomerne obľúbená.

V skutočnosti je však dôsledkom takéhoto kroku zhoršenie solventnosti systému, pretože hospodárenie fondu dôchodkového zabezpečenia vykazuje nižšiu tvorbu zdrojov prameniacu z výpadku príjmov z odvodov.

30 A nielen zazneli, ale dokonca mali šancu na schválenie v parlamente.

31 V dlhom období je „výnos“ PAYG systému tvorený rastom mzdovej základne (1-3 % ročne), pretože je to vzrast miezd a zamestnanosti od generácie ku generácii, ktorý umožňuje, že dôchodcovia môžu poberať viac dôchodkov, než zaplatili odvody. Tento implicitný výnos sa s časom znižuje.

Ak je reforma sprevádzaná okrem vytvorenia individuálnych účtov taktiež pozastavením vzniku nových nárokov (uzavretie systému), potom je efekt zavedenia povinnej kapitalizácie na solventnosť fondu neutrálny: príjmy systému sú redukované v rovnakej miere, než výdavky (aj keď tu existuje značný časový nesúlad). Kritickým bodom teda je, že zavedenie individuálnych účtov nevplýva na výšku nárokov, ktoré sa vláda rozhodla vyplatiť. Opačne to môže byť len v prípade, keď je povinné sporenie využívané na zníženie úrovne priznaných nárokov pri vstupe do dôchodku (tzv. „matching“), keď štát nevypláca celý nárok, aký vznikol jednotlivcovi do dňa spustenia reformy, ale dopláca len eventuality záporný rozdiel medzi výškou kúpenej anuity a v minulosti priznaným nárokom, resp. základným garantovaným dôchodkom.

Údajný problém krátkozrakosti (myopie) jednotlivcov

Uskutočňovanie intervencií v rámci súkromného sporenia je opodstatňované najmä predpokladom, že niektorí jednotlivci sú v rozhodovaní o vlastnom dôchodkovom zabezpečení „krátkozrakí“. Bez povinnosti sporenia by tak v nižšom veku spotrebúvali príliš veľkú časť svojich príjmov a po dosiahnutí dôchodkového veku by nemali naakumulované dostatočné množstvo prostriedkov, aby si mohli zabezpečiť adekvátny dôchodok. Implicitný predpoklad je nasledovný: bez donútenia by jednotlivci robili chyby, ktoré by neskôr ľutovali. Riešením problému krátkozrakosti má byť preto povinné dôchodkové sporenie. Nájdeme však viacero argumentov, prečo povinné sporenie nemožno argumentom krátkozrakosti opodstatniť:

1. Niet pochyb, že „krátkozrakoť“ u niektorých jednotlivcov skutočne existuje, no toto samotné neopodstatňuje zásah štátu. Je bežne prijímané, že vláda by mala intervenovať len v prípade, ak individuálne konanie negatívne vplýva na ostatných, t.j. spôsobuje externality. Priame náklady myopie by mal znášať jednotlivec sám. Ak preto chceme na základe existencie krátkozrakosti opodstatňovať zásahy štátu, musíme veriť, že štát by mal konať paternalisticky – chrániť jednotlivcov pred nimi samými – alebo dokázať, že krátkozrakoť sa môže rozširovať aj na ostatných jednotlivcov, čo je však zrejmý nezmysel.
2. Alternatívnym argumentom je, že krátkozraké konanie v skutočnosti spôsobuje externality, ak nemožno zabezpečiť takto konajúcim osobám sociálnu pomoc. Rozsah takýchto prípadov býva väčšinou v populárnej (alebo politickej diskusii) zveličovaný. Dôležitejšie však je, že myopia nepredstavuje dôvod pre existenciu povinného dôchodkového sporenia. Zabezpečenie pomoci „krátkozrakým“ môže byť splnené prostredníctvom systému štátnej pomoci, v rámci ktorej sa posudzuje sociálna odkázanosť jednotlivca.
3. V systéme povinného dôchodkového sporenia je každý účastník systému vlastníkom³² prostriedkov na individuálnom účte. Pri vstupe do dôchodkového veku nenasleduje ihneď automatická penzia: naakumulované úspory sú (zväčša) transformované do anuity, t.j. do pravidelného toku rovnakých (alebo infláciou indexovaných) platieb až po dobu úmrtia jednotlivca alebo oprávnenej osoby. Existuje teda možnosť, že by došlo k vyplateniu celej nasporenej sumy („lump sum withdrawal“) alebo jej časti. Ak ale prítomnosť krátkozrakosti opodstatňuje zavedenie povinnosti sporenia, tá istá logika nám musí diktovať, že nemožno povoliť výber nasporenej sumy ani pri dosiahnutí veku odchodu do dôchodku. Ak je človek krátkozraký, jeho správanie sa nemení jednoducho preto, že dosiahol určitý vek, krátkozrakým zostáva ďalej (skôr možno povedať, že čaká, kedy bude svoje peniaze môcť minúť). Povinné sporenie tak podľa tejto logiky musí implikovať aj povinnú anuitizáciu nasporených prostriedkov. Svetová banka však vo svojej hlavnej príručke o dôchodkovej reforme zdôrazňuje: „V rámci povinnej kapitalizačnej schémy by pracovníci nemali byť nútení nakupovať anuitu.“³³ Skutočne, v mnohých povinných kapitalizačných systémoch je dovolený výber celej nasporenej sumy pri vstupe do dôchodku. Prečo však potom vôbec zavádzať povinnú schému? Ak umožníme dôchodcom prístup k ich úsporám po dosiahnutí veku odchodu do dôchodku, prečo im nemáme umožniť prístup k ich vlastným úsporám pred dôchodkom? A najmä, prečo nedovoliť každému jednotlivcovi sporiť si na vlastný dôchodok a zvoliť si vlastný typ dôchodkového zabezpečenia?

32 Aj keď o tomto predpoklade možno vážne pochybovať, pretože vlastníctvo predpokladá možnosť plného disponovania s vlastným majetkom (pokiaľ tým neohrozujeme iných), čo v prípade individuálnych dôchodkových účtov v povinnom systéme nie je splnené.

33 World Bank: *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, Oxford 1994, str. 331

4. Percento povinných odvodov vždy prevyšuje nutnú mieru. Svetová banka vo svojej novšej publikácii pozmenila svoj postoj voči výberom celej nasporenej sumy, doporučujúc, že účastníci druhého – povinného – piliera by mali byť nútení z nasporených zdrojov nakupovať len „minimálnu, indexovanú anuitu s adekvátnym invalidným zaistením, s možnosťou flexibilného použitia zostávajúcich dôchodkových úspor.“³⁴ Takéto minimum je určené na hranici sociálnej záchrannej siete. Natíska sa teda otázka, prečo je sporenie nad rámec minimálneho percenta hrubej mzdy, ktoré je nutné na nákup takejto minimálnej anuity, vôbec povinné? Napriek tomu všetky návrhy na vytvorenie povinnej schémy stoja na neopodstatnenej myšlienke, že percento povinného sporenia by malo byť čo najvyššie. S týmto sme sa stretli aj pri alternatívnych návrhoch dôchodkovej reformy na Slovensku, podľa ktorých do povinnej schémy by malo prúdiť napr. 10 % hrubých miezd pracujúcich, čo môže byť neopodstatnene veľa. Akýkoľvek návrh vytvorenia povinnej kapitalizácie v sebe nesie toto riziko.

Štátny paternalizmus

V myšlienke zavedenia povinnej kapitalizácie je inherentný problém ustanovenia vládneho programu, ktorého hlavná idea spočíva v presvedčení, že jednotlivci a domácnosti nie sú schopné robiť rozumné rozhodnutia ohľadom svojich úspor a dôchodku. Týmto sa vo verejnej mienke upevňuje názor, že je to štát, nie jednotlivci, ktorí by mali byť zodpovední za zvyšovanie vlastnej životnej úrovne. Paternalizmus obsiahnutý v názoroch o nutnosti existencie povinného dôchodkového sporenia je však vnútorne rozporný:

1. Problém s paternalizmom tkvie v skutočnosti, že ho je možné aplikovať v širokom kontexte ľudského správania. V mene „ochrany jednotlivcov pred nimi samými“ vláda môže zakazovať nákup nezdravých potravín, vysielanie určitých televíznych programov, predaj nevhodných kníh, alebo vynucovať množstvo iných aktivít. Ak je akceptovateľný štátny paternalizmus v oblasti dôchodkového sporenia, prečo potom vláda nemá riadiť aj rozhodovanie v ostatných, alebo všetkých ostatných otázkach?
2. Ľudia sa bežne rozhodujú o mnohých zásadných otázkach svojho života slobodne, t.j. bez donútenia: štát neurčuje podiel hrubej mzdy, ktorý je potrebné spotrebovať napr. na nákup nevyhnutných potravín, odložiť si na zaplatenie nájomného, vyčleniť na úhradu nevyhnutnej dopravy (napr. vlastných detí do školy) alebo na nákup základných hygienických potrieb. Všetky tieto statky alebo služby by sme mohli považovať za rovnako potrebné ako napr. dôchodkové zabezpečenie, väčšinu z nich dokonca za dôležitejšie. Ak by však štát začal určovať, koľko percent hrubej mzdy je potrebné usporiť napr. na nákup bytu, takýto krok by pravdepodobne viedol k revolúcii. Ešte raz sa preto pýtame: Ako je možné, že drvivá väčšina jednotlivcov je schopná uskutočňovať relevantné rozhodnutia vo všetkých nevyhnutných otázkach týkajúcich sa ich života slobodne, a v otázke vlastného dôchodkového zabezpečenia je odrazu nutná paternalistická ruka štátu? Ak nás niekto presvedčí, že dôchodkové sporenie je iné a štát musí intervenovať, potom sa pýtame, prečo takýto človek neobhaja reguláciu ostatných spotrebných výdavkov alebo úspor jednotlivcov.
3. Iný typ paternalizmu súvisí s „ochranou“ daňových poplatníkov. Niektorí ekonómovia³⁵ argumentujú, že úlohou vlády je ochrana daňových poplatníkov pred dôsledkami „morálneho hazardu“ jednotlivcov z nízkopríjmových kategórií. Morálny hazard vraj vyplýva z existencie garancie minimálnej penzie z verejných zdrojov, ktorá odrádza jednotlivcov sporiť si na vlastný dôchodok. V krátkosti: existencia prvého piliera vyžaduje existenciu druhého piliera. Chudobnejší pracujúci sú tak vplyvom povinného sporenia nútení obmedziť svoj životný štandard počas produktívneho veku, aby tak vláda nemusela siahnuť na majetok daňových poplatníkov. To by ale opodstatňovalo existenciu minimálneho povinného sporenia, do ktorého prispievajú všetci – nezávisle na výške príjmu – rovnako v absolútnom vyjadrení. Je tu však viac problémov: povinné schémy sú vždy a všade omnoho rozsiahlejšie, čím je obmedzovaná možnosť rozhodovania všetkých a najmä, vhodné nastavenie redistribučného piliera môže morálnemu hazardu zamedziť bez toho, aby boli všetci pracujúci nútení sporiť.
4. Výsledkom politiky povinnej kapitalizácie sú tak štátom vynucované úspory a ich forma, štátom vynucované anuity, alebo štátom stanovený vek výberu nasporenej sumy.

34 World Bank: *Annuities - Regulating Withdrawals From Individual Pension Accounts*, World Bank Pension Reform Primer, 25. 2. 2000

35 Napr. profesor ekonómie z Harvardskej univerzity a prezident prestížneho National Bureau of Economic Research Martin Feldstein, ktorého práce venované privatizácii dôchodkového systému sú považované za priekopnícke (pozri literatúru).

Čo so sociálne odkázanými?

Prívrženci povinnej kapitalizácie zdôrazňujú, že táto je nevyhnutná, pretože existuje množstvo domácností s nízkymi príjmami, ktoré nemajú dostatočne vysoké dôchodky v rámci priebežného systému, no zároveň by si v dobrovoľnom systéme neboli schopní usporiť dostatočnú sumu peňazí, pretože ich výdavky sú určené na uspokojovanie nevyhnutných potrieb. Dobrovoľný systém s minimálnym redistribučným pilierom však môže riešiť situáciu týchto ľudí ďaleko lepšie.

1. Ak jednotlivec skutočne nie je schopný usporiť si dostatok zdrojov, potom akékoľvek vynútené úspory znižujú jeho disponibilný príjem a sú zvýšenou záťažou na jeho pleciach – povinná kapitalizácia prostriedkov znemožní uspokojovanie jeho skutočných potrieb. V prípade nedostatku zdrojov v čase dosiahnutia veku odchodu do dôchodku je možné jeho situáciu riešiť cez systém sociálnej záchranej siete, ktorý nie je tak nákladný ako povinná kapitalizácia alebo univerzálny (poistný) priebežný systém.
2. Okrem ekonomicky aktívnych obyvateľov existujú nezamestnaní alebo ekonomicky neaktívni, ktorých postavenie by malo byť hlavným predmetom štátnej sociálnej politiky. Takíto jednotlivci sa nemôžu zúčastňovať (povinnej) kapitalizácie, pretože nemajú žiadne pracovné príjmy. V rámci sociálnej politiky je preto absurdné zavádzať povinnú kapitalizáciu, na ktorej títo jednotlivci neparticipujú. Aj najrozsiahlejší systém povinnej kapitalizácie máva zvyčajne reziduálnu redistribučnú zložku, ktorá vypláca dôchodky takýmto dôchodcom. Povinná kapitalizácia pre zarábajúcich jednotlivcov je preto nadbytočná a škodlivá. Ak príležitostne zarábajúci ľudia majú záujem sporiť, majú tak možnosť urobiť v systéme dobrovoľnej kapitalizácie.

Vytváranie nových finančných rizík

Povinná kapitalizácia je obhajovaná, pretože vraj znižuje riziko zlých investičných rozhodnutí jednotlivcov. Implicitný sľub vlády zabezpečiť adekvátny dôchodok dáva vláde ešte väčší podnet uskutočňovať kontrolu finančných trhov. Avšak neexistuje dôvod, prečo by malo byť štátom vynucované sporenie pri danej štruktúre finančného trhu menej rizikové než dobrovoľné sporenie, povinný systém vytvára celkom nové riziká, pretože:

1. Je oveľa viac regulovaný než systém dobrovoľný, práve toto však pôsobí na zvyšovanie rizika a nákladovosti systému (negatívne efekty regulácie ako napr. herding, zvýšené administratívne náklady, nemožnosť diverzifikácie rizika, znižovanie výnosov alebo homogenizácia portfólií sú pozorované v rámci všetkých povinných schém, opisujeme ich v časti venovanej reforme inštitucionálneho rámca finančného trhu ďalej).
2. Vo väčšine prípadov je v rámci povinných schém vyžadovaná garancia dosahovaných výnosov pre klienta a sú stanovované prísne kvantitatívne obmedzenia na umiestňovanie portfólia. To vedie k homogenizácii štruktúry portfólií fondov a znemožňuje tak voľbu optimálnej investičnej stratégie pre majiteľov individuálnych účtov, resp. diverzifikáciu rizika alebo využitie prostriedkov úplne iným spôsobom v prípade očakávaných rizík. Častejším prípadom je úzke vymedzenie fungovania dôchodkových fondov, čo nedáva jednotlivcovi možnosť voľby preferovanej investičnej stratégie.
3. Spočíva v stanovení jednej percentuálnej sadzby počas celého obdobia sporenia. Sadzby sú tak rovnaké každý rok, čo má za dôsledok poškodzovanie prakticky všetkých domácností. Pozrime sa napr. na kúpu bytu: Počas ranných fáz produktívneho veku je bežnou stratégiou zobrať si hypotekárny úver alebo využiť dostupné likvidné aktíva na nákup bytu. Ak sú však jednotlivci nútení sporiť si v rámci povinnej schémy, ich pracovné príjmy nemôžu byť použité napr. na splátky úverov. Iným zo stoviek nespomenutých prípadov môže byť podnikateľ, ktorý hodlá investovať všetky svoje úspory na rozbehnutie svojej podnikateľskej činnosti. Nemôže však využiť prostriedky z individuálneho účtu na rozbehnutie prevádzky napriek tomu, že od podnikania očakáva vyššiu mieru zhodnotenia. A každý kto utrpel úraz alebo jednoducho naliehavo potrebuje väčší objem zdrojov, nemá k *svojim* úsporám prístup, čo by sa nemohlo stať v dobrovoľnom systéme.
4. Nie je imúnny voči riziku inflácie, pretože jednotlivci v prípadoch výraznejšieho rastu cenovej hladiny nemôžu svoje zdroje alokovať do reálnych aktív, čo by zabezpečilo udržanie ich hodnoty v prípade poklesu kúpnej sily peňazí.

5. Presuny prostriedkov medzi fondmi sú zväčša obmedzené na 1-2 krát ročne, čo môže síce znižovať peňažné náklady systému, no len ťažko zvýši možnosť voľby jednotlivca. Zníženie úžitku prameniace z poklesu možnosti voľby sa síce nezaznamenáva v účtovníctve, napriek tomu je však reálne a dôležité.

Negatívne ovplyvňovanie pracovných rozhodnutí

Platby do systému povinnej kapitalizácie sú zamestnancami vnímané ako dane (odvody). Dôsledkom je nasledovné:

1. Povinný systém neodstraňuje (alebo len veľmi málo) nerovnováhy na trhu práce tak, ako sme ich popísali v kapitole 2., nemá teda zásadný vplyv na zamestnanosť.
2. Demotivácia (najmä u nízkopríjmových kategórií) k zamestnávaniu sa.
3. Povinný systém neláka pracovníkov z neformálneho sektora ekonomiky ísť pracovať do produktívnejšieho formálneho sektora, pretože tam by museli byť platcami povinných odvodov na individuálne účty.

Politický vplyv

Prechod na systém povinnej kapitalizácie je opodstatňovaný znížením politického rizika pri ovplyvňovaní výšky dôchodku. Vynára sa však celá sféra rizík, ktoré toto pozitívum zatienia.

1. Prijatie nových regulácií, ktoré zväzujú ruky dôchodkovým fondom a spôsobujú všetky negatívne efekty spomínané pri finančných rizikách systému.
2. V prípade, ak investície uskutočňuje verejná agentúra, znamená to
 - socializáciu ekonomiky pri nákupe akcií,
 - podporu štátneho zadlžovania, pretože štát bude takúto agentúru tlačiť k nákupu štátnych cenných papierov,
 - negatívny vplyv na úroveň správy súkromných spoločností („corporate governance“),
 - možnosť masívneho ovplyvňovania kapitálových trhov.
3. Ak investuje štát alebo súkromné fondy, často dochádza k ovplyvňovaniu nezávislosti centrálnej banky s cieľom preferencie rastu na kapitálovom trhu.
4. Vstup do takéhoto odvetvia je často striktné regulovaný a na základe skúseností zo možno tvrdiť, že posty v dôchodkových fondoch sa v mnohých prípadoch obsadzujú podľa politickej afiliácie, resp. založenie nových je podmienené politickou náklonnosťou.

3.2 Univerzálnosť vs. adresnosť

Väčšina námietok voči trhu spočíva v presvedčení, že sa v rámci neho uplatňuje len princíp „zásluhovosti“ a medzi jednotlivcami nie je schopný zabezpečiť adekvátnu mieru „solidarity“. Na splnenie tejto úlohy je preto podľa týchto názorov potrebná štátna sociálna politika.

Každý človek sa snaží o čo najlepšie uspokojenie svojich potrieb, nech už sa jedná o potreby materiálne alebo psychické. Základnou potrebou jednotlivcov je zabezpečenie adekvátneho životného štandardu. Životný štandard samozrejme nie je homogénnou kategóriou: človek sa snaží uspokojovať viaceré ciele a na to potrebuje vhodné prostriedky. Dostupné prostriedky uspokojovania životných potrieb sa pritom s časom menia: v starobe sú zvyčajne iné než počas produktívneho života.

Zásluhovosť a solidarita

Na nasledovnom príklade sa budeme snažiť ilustrovať pôsobenie trhu a štátnej sociálnej politiky. Pre lepšiu ilustráciu budeme najskôr uvažovať situáciu, kde štát neuskutočňuje sociálnu politiku. *Zdrojom* zabezpečenia životného štandardu jednotlivca počas jeho produktívneho života je tak príjem (pracovný alebo kapitálový) a majetok. Hlavným *prostriedkom* je okrem investovania a iných činností najmä *práca*.³⁶ Existujú jednotlivci v produktívnom alebo predproduktívnom veku bez akéhokoľvek vlastného pracovného

³⁶ Všeobecnejšie je to teda dobrovoľná kooperácia medzi jednotlivcami založená na uznaní majetkových práv. Prostriedky zabezpečovania potrieb ako napr. podvodná činnosť alebo krádež v tomto príklade neuvažujeme.

alebo kapitálového príjmu alebo len s príjmom minimálnym. Zdrojom zabezpečenia ich životných potrieb je dobrovoľné prerozdeľovanie (rodina, známi, komunita, charita, nadácie, vzájomná pomoc, priame dary, dedičstvo a pod.). U jednotlivcov v poproduktívnom veku je základným zdrojom zabezpečenia ich životných potrieb kapitálový príjem (naakumulované úspory, poistenie, výnos z reálnych aktív, príjem z predaja, zisky, renty a pod.). Popri ňom sú to spomenuté formy dobrovoľného prerozdeľovania. Keďže väčšina starých ľudí nie je schopná pracovať a získať tak pracovný príjem, *prostriedkom* zabezpečenia životných potrieb v starobe je najmä sporenie, akumulácia reálnych aktív alebo poistenie z *minulosti*. Bezpochyby existujú starí ľudia, ktorí dostatočnými zdrojmi nedisponujú. Títo môžu zdroje získať v rámci dobrovoľného prerozdeľovania. Prevažná väčšina jednotlivcov v poproduktívnom veku však bez problémov využíva bežné prostriedky zabezpečenia svojich potrieb: minulé sporenie, poistenie alebo držbu aktív. Rovnako je to v produktívnom veku: prevažná časť ľudí zdroje získava prácou.

Väčšina ľudí je presvedčená, že trh (t.j. dobrovoľná kooperácia) nie je schopný zaistiť dostatok zdrojov pre zabezpečenie životnej úrovne všetkých v požadovanej štruktúre. Existujú totiž situácie, ktoré jednotlivcovi znemožňujú získanie dostatočných zdrojov nenásilnou formou. Predpokladajme teda, že existuje štátna sociálna politika, ktorá má tento nesúlad vyriešiť. *Prostriedkom* na dosiahnutie tohto cieľa je tak vynútené prerozdeľovanie. Namiesto *dobrovoľnej kooperácie* (princíp zásluhovosti), ktorý platí na trhu, je v rámci štátnej sociálnej politiky používané *vynútené prerozdeľovanie* (princíp „solidarity“).³⁷

Predpokladajme teraz, že pri produkcii rôznych statkov a služieb je efektívne³⁸ používať rôzne prostriedky: pri statkoch a službách, pri produkcii ktorých možno využiť princíp zásluhovosti, je efektívnejšie využiť dobrovoľnú kooperáciu (trh), a pri statkoch, ktorých poskytovanie je založené na princípe solidarity, je efektívnejšie využiť prerozdeľovanie (systém sociálnej politiky štátu).

Hlavné vymedzenie sociálnej politiky definuje jej tri hlavné zložky: sociálne poistenie, sociálnu pomoc a sociálnu podporu. Ako je definované sociálne poistenie? „Ak mal byť uvedený do života princíp poistenia, museli byť zo súčasného systému odstránené všetky prvky falošnej solidarity a teda výška dôchodku by bola v priamej úmere k celkovej sume zaplateného poistného.“ Znamená to teda, že sociálne poistenie sa od sociálnej pomoci a sociálnej podpory má odlišovať princípom zásluhovosti. Voľne tento princíp možno chápať ako „čo zaplatím, to dostanem späť“. Vo sfére sociálnej politiky, ktorá sa všeobecne vyznačuje uplatňovaním princípu „solidarity“, sa tak podľa prevládajúcej definície vyskytuje sociálne poistenie, ktoré má fungovať na princípe zásluhovosti.

Práve v sledovaní princípu zásluhovosti v rámci sociálnej politiky leží úplne primárny dôvod súčasnej krízy dôchodkového systému. Do štátnej sociálnej politiky podľa nás totiž princíp zásluhovosti nepatrí: zásluhovosť je charakteristická pre trh. Nemusíme byť presvedčení, že trh dokáže riešiť sociálne problémy. Sociálna politika sledujúca princíp zásluhovosti musí ale nevyhnutne sklamať. Takáto hra na trh je omnoho neefektívnejšia než ponechanie produkcie statkov, u ktorých je potrebné využiť princíp zásluhovosti, na trh samotný. Dôkazom tohto tvrdenia sú práve problémy verejného dôchodkového systému.

Zásluhovosť v sociálnom poistení v praxi

V našej štúdii sa venujeme problematike dôchodkového poistenia, ktoré je formálne súčasťou základného sociálneho poistenia. Samotné dôchodkové poistenie je však pomerne nesúrodou kategóriou. Zákon o sociálnom poistení vymedzuje tieto typy dávok, ktoré sú v rámci dôchodkového poistenia u nás poskytované:

- starobný dôchodok,
- pomerný starobný dôchodok,
- starobný dôchodok,
- čiastočný invalidný dôchodok,
- vdovský dôchodok a vdovecký dôchodok,
- sirotsky dôchodok.

37 Ďalej budeme pre vyjadrenie „vynúteného prerozdeľovania“ používať len výraz „prerozdeľovanie“.

38 Pod efektívnosťou rozumieme, že pri danom objeme zdrojov je možné poskytnúť vyšší možný objem výstupov.

V ďalšej diskusii o týchto dávkach budeme využívať súhrnnejšie členenie na:

- starobný dôchodok,
- invalidný dôchodok,
- pozostalostné dôchodky.

Podme sa teda pozrieť, k čomu v prípade týchto troch typov dávok vedie posilňovanie princípu zásluhovosti. Budeme prihliadať najmä na fakt, že systém dôchodkového poistenia je univerzálnym systémom, v ktorom by sa výška nároku v súčasnosti odvodzuje od doby platenia odvodov a výšky dosahovaného príjmu, t.j. nedochádza k skúmaniu odkázanosti na poberanie týchto dávok.

1. Starobný dôchodok. Predpokladajme, že existuje jednotlivec, ktorý má naakumulovaný dostatočný majetok, a zároveň počas svojho života dosahoval pomerne vysoké zárobky. K čomu vedie uplatnenie princípu zásluhovosti v jeho prípade? Platí, že

- jednotlivec poberá starobný dôchodok bez ohľadu na skutočnú odkázanosť na poberanie sociálneho transferu,
- jeho dôchodok je platený z odvodov zamestnancov, z ktorých mnohí žijú na hranici životného minima (chudobní dotujú bohatých),
- namiesto vytvorenia zabezpečenia dochádza k *prerozdeleniu zabezpečenia*, tentokrát od menej zabezpečených k slušne zabezpečenému,
- keďže životný štandard v čase rastie, dochádza k špirálovitému rastu nových nárokov každej novej generácie dôchodcov, čo vedie k explózii implicitného dlhu systému,
- nutnosť dodržať princíp zásluhovosti vedie k potrebe vyššieho odvodového zaťaženia, čo ale vedie k rastu nárokov a nutnosti ďalšieho zvyšovania odvodovej sadzby, akonáhle tieto nároky majú byť uspokojené,
- zvýšené zabezpečenie jednotlivca je možné len na úkor pracujúceho.

Túto argumentáciu je možné použiť nielen pre majetnejších jednotlivcov, ale pre všetkých jednotlivcov. V protiklade s bežne uvádzanou nutnosťou zabezpečiť potrebnú zásluhovosť tak platí, že práve jej posilňovanie (a vôbec jej uplatňovanie) spôsobuje dnešné problémy. Posilnenie princípu zásluhovosti v prípade vládnej koncepcie našlo svoje vyjadrenie v zavedení tzv. osobných mzdových bodov. Toto však súčasný stav iba zhorší. V prípade zhoršujúceho sa finančného pomeru povedie fungovanie tohto systému k vážnym problémom.

2. Invalidný dôchodok. Nárok na invalidný dôchodok je odvodzovaný od daného typu invalidity (objektívne kritérium výskytu neočakávanej situácie) a potrebnej doby platenia odvodov. Deje sa tak presne to, čo sa deje v prípade starobných dôchodkov: výška dávky nie je viazaná na posudzovanie odkázanosti na jej poberanie. Je však potrebné udržiavať životnú úroveň zabezpečeného invalida, keď chudobný invalid musí dokázať vyžiť pri výskyte rovnakej situácie z minima? Lepšie zarábajúci jednotlivec má pritom množstvo možností, ako sa proti výskytu takejto situácie zabezpečiť.

3. Pozostalostný dôchodok. V tomto prípade ide taktiež o neočakávanú udalosť – úmrtie partnera, resp. rodiča. Princíp sociálneho poistenia má zabezpečiť, aby u pozostalého nedošlo v tejto súvislosti k poklesu príjmov. Je však skutočne potrebné, aby bolo prerozdeľovanie používané ako prostriedok udržiavania životného štandardu zabezpečených jednotlivcov? Vytvára toto dôvod na zvýšenie výberu odvodov od produktívneho obyvateľstva?

Jasne vidíme, že ak by zásluhovosť bola v týchto troch prípadoch uplatnená na trhu, nepredstavovalo by to žiaden problém: jednotlivec by si poistením alebo sporením zabezpečil výplatu danej dávky bez ohľadu na to, či je skutočne sociálne odkázaný alebo nie. Nedochádzalo by ale k vynútenému prerozdeľovaniu, ako je to v systéme sociálneho poistenia.

Sociálna politika má tak vyhradené svoje miesto: namiesto uskutočňovania masívneho prerozdeľovania ako v dnešnom systéme jednoducho zabezpečiť zdroje na uspokojovanie životných potrieb tým, ktorí na to skutočne nemajú. Tam, kde je vyžadovaná zásluhovosť, je efektívnejšie využiť trhovú mechanizmus. Jeho uplatňovanie v rámci sociálnej politiky povedie k neefektivitě, nespravodlivosti, neustálemu zadlžovaniu a rastu nárokov voči systému, no hlavne, k nižšej miere zabezpečenia potrieb tých, ktorí to v skutočnosti potrebujú.

Od univerzálnosti k adresnosti

Sme presvedčení, že charakter problému, ktorý má sociálna politika v dôchodkovom systéme riešiť, nezodpovedá jej dnešnej podobe. Štát sa snaží do systému vniesť síce dobrý, no pre verejný sektor nenaplniteľný princíp zásluhovosti. Starobné dôchodky sú poskytované očividne neefektívne a ich úroveň sa znižuje, systém pozostalostných a invalidných dôchodkov často rieši problémy ľudí, ktorí by sa pri absencii tak vysokého odvodového zaťaženia boli schopní riešiť si tieto problémy aj sami. Čo je však z hľadiska samotnej sociálnej politiky zarážajúce, vôbec neplní svoj pôvodný zámer: zabezpečovanie dôstojného životného štandardu. Namiesto toho sa pokúša imitovať trh, ktorý je však pri dodržiavaní princípu zásluhovosti beznádejne lepším súperom.

V súčasnom systéme dôchodkového poistenia teda existujú dve základné úlohy, ktoré bude treba uskutočniť:

- využitie trhových princípov pri poskytovaní starobných dôchodkov, ktoré jediné môžu zabezpečiť široko požadovanú zásluhovosť pri súčasnej maximalizácii efektivity a spravodlivosti,
- posilňovanie princípu adresnosti v oblasti invalidných, pozostalostných a základných starobných dôchodkov.

Občania majú podľa článku ³⁹ Ústavy SR právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe. Toto právo nebude v novom systéme nijako dotknuté. Nový dôchodkový pilier by podľa nášho návrhu mal plniť funkciu účinnej záchranej sociálnej siete pre jednotlivcov v dôchodkovom veku, invalidov a pozostalých. Prvým princípom reformy súčasného systému preto je zavedenie skúmania odkázanosti na poberanie dôchodkových dávok.

Riešená by mala byť situácia tých občanov, ktorí nebudú disponovať dostatkom zdrojov na zabezpečenie adekvátneho životného štandardu. Prerozdeľovanie majetku v prospech jednotlivcov, ktorí majú dostatok zdrojov na vlastné zabezpečenie, nemá význam, pretože

- znižuje možnosť použitia zdrojov na riešenie situácie skutočne sociálne odkázaných,
- systém dobrovoľného dôchodkového zabezpečenia najlepším možným spôsobom zaručuje dodržanie princípu zásluhovosti, ktorú je nemožné dosiahnuť vo verejnom pilieri,
- univerzálnosť je príliš nákladná, neefektívna a vyznačuje sa problémami priebežného dôchodkového systému v jeho súčasnej podobe.

Posilnenie princípu adresnosti vyplácania dávok rešpektuje zmenenú realitu, v rámci ktorej systém funguje a zohľadňuje všetky požiadavky, ktoré sú v súčasnosti kladené na dôchodkový systém, pretože:

- nedôjde k obmedzeniu princípu obligátnosti (dane platia všetci³⁹),
- dokonca zvyšuje princíp univerzálnosti (na riešenie situácie sociálne odkázaných dôchodcov sa podieľajú všetci daňoví poplatníci),
- zaručuje najvyššiu možnú mieru zásluhovosti bez zbytočného prerozdeľovania (každý jednotlivec bude mať vytvorený priestor pre výber vlastného typu dôchodkového zabezpečenia, sociálne odkázaní jednotlivci budú mať zaručený minimálny životný štandard),
- dodržiava princíp jednotnosti (pri splnení daných podmienok bude mať každý nárok na výplatu dôchodku),
- štátna garancia vyplácania dôchodkov zostane zachovaná (je obtiažne si predstaviť, prečo by štát nebol schopný garantovať výplatu nových dôchodkov, keď disponuje účinnejším mechanizmom získavania zdrojov než Sociálna poisťovňa, ktorej solventnosť garantuje aj tak koniec-koncov štát).

Skutočné aspekty dôchodkovej reformy

Poskytovanie starobných dôchodkov je kľúčovým bodom problémov súčasného dôchodkového systému v SR. V tejto sfére je všeobecne prijímaná potreba zabezpečenia čo najväčšej zásluhovosti. Vysvetlili sme, prečo je omnoho jednoduchšie v tomto smere využívať trhové vzťahy: možnosť zostarnutia a z toho prameniace riziko straty príjmov je veľmi dobre predvídateľné a existuje množstvo účinných spôsobov, ako

³⁹ Nejedná sa samozrejme len o dane z príjmu, ale najmä o daň z pridanej hodnoty a spotrebné dane, ktoré platia aj tí, ktorí neplatia odvody (napr. pracujúci v neformálnej ekonomike).

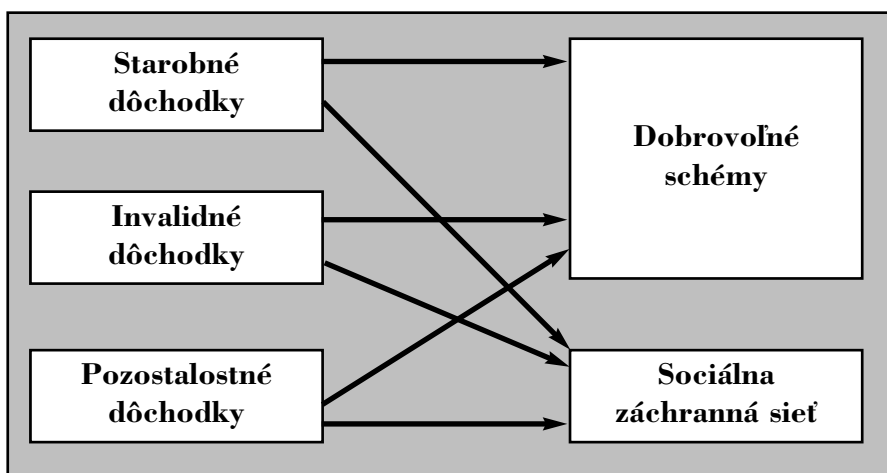
sa voči tomuto riziku zabezpečiť. To vzhľadom na dnešnú realitu samozrejme neznamená, že celý systém poskytovania starobných dôchodkov bude založený na dobrovoľnej báze. Funkciou štátnej sociálnej politiky bude čo najadresnejšie poskytovanie tzv. *základných dôchodkov* jednotlivcom, ktorí preukázateľne nebudú disponovať dostatočným objemom zdrojov pre zaistenie všeobecne akceptovaného minimálneho štandardu.

V oblasti invalidných a pozostalostných dôchodkov sú hlavnými faktormi síce nepredvídateľné udalosti, no ide o poistiteľné riziká. Je potrebné podľa nás rozlišovať výskyt takejto udalosti u sociálne odkázaných a iných jednotlivcov. Táto skutočnosť bude vyjadrená prítomnosťou adresnosti pri poskytovaní dávok.

Sociálna záchranná sieť, ktorá funguje na podobných princípoch, ako systém sociálnej pomoci, predstavuje vhodný prostriedok riešenia veľkej časti problémov, ktoré v súčasnom dôchodkovom systéme existujú. V rámci nej bude na základe jednotných kritérií garantovaný minimálny štandard. Dominantná časť dôchodkového poistenia by mala byť poskytovaná na dobrovoľnej báze. Zjednodušene je tento prechod znázornený schémou č. 9.

Schéma 9

Rámcové znázornenie transformácie dôchodkového poistenia



Zdroj: autori

Je to práve tento prechod, ktorý je v systéme dôchodkového poistenia v súčasnosti – ak chceme dnešný stav reformovať, t.j. zlepšiť – nutné zabezpečiť. Zavedenie povinnej kapitalizácie nie je základným aspektom reformy, práve naopak. Podľa nášho názoru v podobe, akou bola povinná schéma navrhnutá vo vládnej koncepcii, by priniesla veľké množstvo problémov. Systém by tak bolo nutné reformovať. Táto zmena by sa už veľmi ťažko vysvetľovala verejnosti.

Rýchlejší než EÚ?

Európske krajiny riešia podobný problém ako my, spôsob riešenia je zatiaľ totožný: smerujú k trojpilierovému modelu, ktorý udržiava základný rámec financovania dôchodkov nezmenený a zavádza povinnú kapitalizáciu. Na programe dňa sú diskusie o výške odvodových sadzieb a percentuálnom zložení jednotlivých pilierov. Charakter fungovania takéhoto systému však nedáva veľké predpoklady jeho udržateľnosti.

Slovensko si môže vybrať skutočné riešenie, t.j. posilnenie princípu adresnosti v systéme, alebo ho odsunúť na ďalšie generácie. Zdôrazňovaním princípu univerzálnosti dôchodkového poistenia sa však nemožno vyhnúť ďalšiemu znižovaniu efektivity jeho poskytovania. Skôr či neskôr aj Európa bude musieť pristúpiť k adresnosti svojho dôchodkového systému. Prečo? Pretože trojpilierový systém je len derivátom súčasného modelu. Na ďalších stranách tejto publikácie vysvetľujeme kroky, ktoré je nutné uskutočniť, ak chceme skutočne reagovať na problémy súčasného spôsobu priebežného financovania dôchodkového systému a zároveň máme záujem vyhnúť sa príliš nákladnej a zbytočnej „reformy“.

4. Rámcový návrh dôchodkovej reformy

Ako sme ukázali v našej analýze problémov priebežného dôchodkového systému, verejný dôchodkový systém na Slovensku potrebuje zásadnú reformu. V tejto súvislosti si dovoľíme vysloviť niekoľko dôležitých poznámok:

- základná úloha, pred ktorou stoja potenciálni reformátori slovenského dôchodkového systému, *nie je* zavedenie systému povinnej kapitalizácie, ale čo najefektívnejšie vysporiadanie sa so vzniknutými nárokmi súčasného priebežného systému,
- pokračovanie fungovania priebežného financovania v súčasnej podobe je neprijateľné a neudržateľné, je treba zásadným spôsobom posilniť princíp adresnosti systému a zaviesť skúmanie odkázanosti na poberanie dávok,
- nový verejný systém môže fungovať v značne zredukovanej podobe bez toho, aby trpel problémami dnešného systému,
- v oblasti fondového financovania dôchodkov sa je treba sústrediť na reformu inštitucionálneho rámca fungovania finančného trhu, vyriešenie daňovej problematiky, zlepšenie vymáhateľnosti práva a prehodnotenie súčasného spôsobu regulácie finančných inštitúcií.

4.1 Princípy reformy

Náš reformný návrh je založený na šiestich základných princípoch, z ktorých odvodzujeme potrebné kroky vedúce k novému usporiadaniu dôchodkového systému v SR:

- ukončenie vzniku nových nárokov,
- uznanie nárokov vzniknutých do súčasnosti,
- finančná udržateľnosť transformácie a nového systému,
- zachovanie súčasnej úrovne vyplácaných dávok,
- výrazné posilnenie adresnosti verejného systému,
- dôraz na dobrovoľnú kapitalizáciu.

1. Ukončenie vzniku nových nárokov. Súčasný verejný dôchodkový systém má vo svojom fungovaní zabudovaný mechanizmus vytvárania implicitných dlhov, ktorých financovanie je zatiaľ odkladané na ďalšie generácie. Ak by sme neukončili vznik nových nárokov a neprešli na udržateľnejší systém financovania, mladšie generácie by museli znášať dvojité bremeno: financovanie implicitných dlhov a výrazne nižšiu úroveň dôchodkových dávok napriek vysokému odvodovému zaťaženiu počas produktívneho života. Kritériom vhodnosti každej navrhovanej reformy dôchodkového systému preto musí byť zastavenie tvorby nových nárokov jednotlivcov voči systému, ktoré predstavujú priame riziko zdanenia mladších generácií. Pri správnom vnímaní vzájomnej súvislosti nemožno hovoriť o záväzkoch štátu, každý vzniknutý nárok je na druhej strane záväzkom budúceho alebo už aj dnešného pracujúceho, ktorý platí odvody (v širšom vnímaní každého potenciálneho daňového poplatníka). Ukončenie vzniku nových nárokov je možné uskutočniť uzavretím systému pre nových účastníkov a uznaním nárokov, ktoré vznikli do dňa uskutočnenia reformy.

2. Uznatie nárokov vzniknutých do súčasnosti. Škrtenie súčasnej výšky dávok je absolútne neakceptovateľné a politicky úplne neprieťahodné. V našom návrhu vychádzame z princípu „nepoškod vlastnú starú mamu“ („don't hurt your grandmother“). Prevažná väčšina súčasných starobných dôchodcov nie je v situácii, aby si mohla zabezpečiť dostatočné zdroje na udržanie akceptovateľnej životnej úrovne a ľudia vzhľadom na nepriaznivý minulý vývoj nedisponujú veľkým objemom úspor alebo inak naakumulovaného majetku. Invalidní dôchodcovia a poberatelia pozostalostných dôchodkov by tiež nemali o svoje dávky prísť. Všetkým dôchodcom, ktorým bol v súčasnom systéme priznaný dôchodok, bude tento ponechaný. Súčasným platiteľom odvodov bude priznaný nárok na budúci starobný dôchodok podľa počtu odpracovaných rokov do začatia reformy.

- 3. Finančná udržateľnosť transformácie a nového systému.** Charakter navrhovaných krokov bude mať zásadný vplyv na riadenie celého okruhu verejných financií na mnoho ďalších desaťročí. Je preto potrebné uvažovať nad čo najefektívnejším mechanizmom splácania vzniknutého dlhu a pri získavaní zdrojov financovania transformačného obdobia využiť všetky dostupné prostriedky zníženia fiškálnych nárokov. Okrem úspor na strane získavania zdrojov je nevyhnutné pristúpiť aj k úsporám na strane výdavkov. To znamená nájdenie optimálneho spôsobu indexácie (valorizácie) vyplácaných dávok a úpravy doby ich poberania (posun veku odchodu do dôchodku).
- 4. Zachovanie súčasnej úrovne vyplácaných dávok.** Uznanie nárokov vzniknutých do súčasnosti znamená len zachovanie absolútnej úrovne vyplácaných dávok. V ďalších rokoch je potrebné pristúpiť k valorizácii (indexácii) dôchodkov. Valorizácia umožňuje dosiahnutie viacerých cieľov. Môže ním byť udržanie kúpnej sily jednotlivcov, udržiavanie postavenia voči zárobkovo činným, zabezpečenie ochrany pred absolútnou a relatívnou chudobou.
- 5. Výrazné posilnenie adresnosti verejného systému.** Predošlé princípy sa týkali transformačného obdobia dôchodkovej reformy. Dôchodková reforma sa však neobmedzuje len na vysporiadanie sa s nárokmi a dlhmi dnešného systému, ale najmä na predostretie pozitívneho návrhu ozajstnej reformy verejného systému. Súčasný systém je očividne neudržateľný a problematický. Základným princípom jeho reformy musí byť posilnenie princípu adresnosti a zníženie rozsahu a charakteru prerozdeľovania. Pri poskytovaní väčšiny starobných dôchodkov je možné využiť trhové princípy. Tieto možno uplatniť takisto v prípade poskytovania invalidných a pozostalostných dôchodkov. Niektorí ľudia však môžu mať nepriaznivý pomer zárobkovej a nezárobkovej doby, napr. kvôli invalidite, iní môžu zomrieť v mladom veku s nezabezpečenými potomkami, iní žijú dlhšie než očakávali, niektorí sú celoživotne chudobní, čo im neumožňuje šetriť alebo poistiť sa počas ich produktívneho života. Verejný dôchodkový systém by mal riešiť situáciu práve týchto jednotlivcov.
- 6. Dôraz na dobrovoľnú kapitalizáciu.** Pri poskytovaní starobných dôchodkov je potrebné uplatňovať princíp zásluhovosti. Túto možno zabezpečiť práve na trhu. Keďže starnutie jednotlivca je jasnou a známou záležitosťou, veľkú časť dôchodkového zabezpečenia je možné zaistiť na báze dobrovoľnej kooperácie, t.j. sporením alebo poistením v produktívnom veku a presunom spotreby z mladosti do staroby. Aj keď sa nám v súčasnosti môže zdať, že nerozvinutosť slovenského finančného trhu neumožňuje využívať prínosy finančného sprostredkovania, nezastupiteľnej funkcie kapitálových trhov, rôznorodosti investičných stratégií alebo diferenciácie finančných služieb, uvedomme si, že dôchodková reforma nie je záležitosťou jedného roka, dokonca ani jedného desaťročia. Slovensko pravdepodobne onedlho vstúpi do Európskej únie, čo nám otvorí nové možnosti investovania a zhodnocovania aktív. Moderné technológie výrazným spôsobom vplývajú na pokles transakčných nákladov aj v oblasti finančných trhov. Prechodná fáza dôchodkovej reformy, v ktorej budú jednotlivci aj naďalej poberať dôchodkové dávky, nám umožňuje riešiť pomerne vážny problém slovenského finančného trhu: nízku úroveň vymáhateľnosti práva. Uskutočnenie nami navrhovanej reformy neznamená, že sa všetci jednotlivci okamžite budú musieť v oblasti dôchodkového zabezpečenia spoliehať len na dobrovoľné dôchodkové schémy, ktorých fungovanie bude trpieť nízkou úrovňou vymáhateľnosti práva. Prechod na fondové financovanie dôchodkov je však jediným možným riešením, ako zabezpečiť vyriešenie fungovania dnešného dôchodkového systému. Akonáhle sa na Slovensku úroveň vymáhateľnosti práva naozaj dlhodobo nezlepší, nie je to dobrým znamením pre budúcich dôchodcov bez ohľadu na to, či sa budeme snažiť uplatňovať dobrovoľné spôsoby dôchodkového zabezpečenia alebo nie. Máme však šancu, že vymáhateľnosť práva sa skutočne zlepší. Kvôli súčasnej nedôvere voči finančným trhom by sme preto nemali odmietať aplikáciu trhových princípov v dôchodkovom zabezpečení. Zotrúvanie na dnešných princípoch neprinesie zvýšenie životnej úrovne ani súčasných, ani budúcich dôchodcov.

4.2 Uzavretie dnešného systému a riešenie vzniknutých nárokov

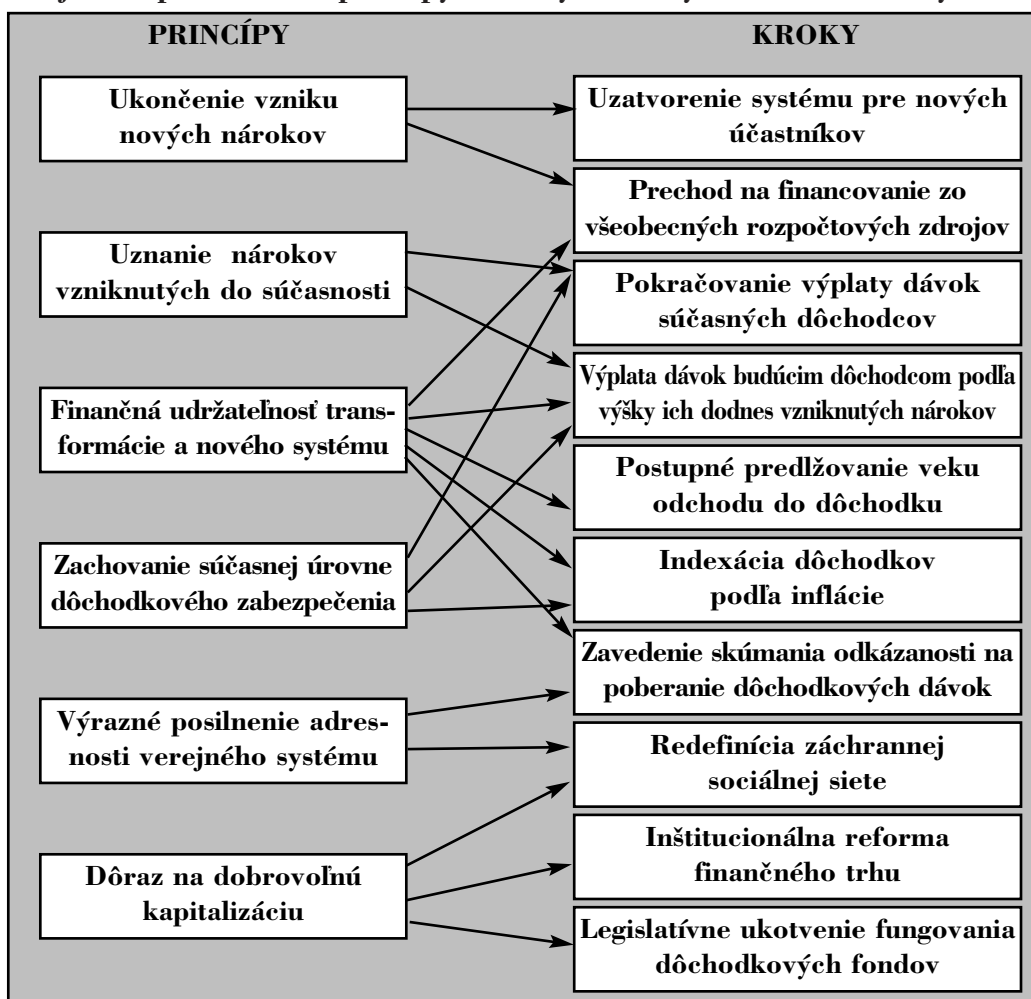
Kroky, ktorých uskutočnenie navrhujeme, vychádzajú zo šiestich uvedených základných princípov. Náš návrh definuje desať rámcových krokov, ktoré zabezpečia prechod k novému dôchodkovému systému zloženému z dominantného dobrovoľného piliera a minimálneho verejného piliera. Vzájomné prepojenie princípov a z nich vyplývajúcich krokov znázorňuje schéma 9. Zároveň platí, že princípy je možné chápať ako ciele, ktoré je možné uskutočniť práve prostredníctvom uvedených krokov.

Náš návrh spočíva na uskutočnení týchto krokov:

- uzatvorenie systému pre nových účastníkov,
- prechod na financovanie zo všeobecných rozpočtových zdrojov,
- pokračovanie výplaty dávok súčasných dôchodcov,
- výplata dávok budúcim dôchodcom podľa výšky ich dodnes vzniknutých nárokov,
- postupné predlžovanie veku odchodu do dôchodku⁴⁰,
- indexácia dôchodkov podľa inflácie,
- zavedenie skúmania odkázanosti na poberanie dôchodkových dávok,
- redefinícia záchranej sociálnej siete,
- inštitucionálna reforma finančného trhu,
- legislatívne ukotvenie fungovania dôchodkových fondov.

Schéma 10

Vzájomne podmienené princípy a kroky reformy dôchodkového systému



Zdroj: autori

40 Inštitúcia veku odchodu do dôchodku nebude už v novom systéme plniť svoju dnešnú funkciu. Bude vyjadrovať hranicu, po dovršení ktorej si bude môcť jednotlivec nárokovať základný starobný dôchodok v prípade odkázanosti.

Krok č. 1 - Uzatvorenie systému pre nových účastníkov

Tento krok vyplýva z prvého princípu. Znamená, že každý nový pracujúci (absolvent školy, nezamestnaný, ekonomicky neaktívny atď.) si bude môcť uplatňovať nárok na získanie starobného, invalidného alebo pozostalostného (resp. teda jeho potomok) už len v novom systéme, ktorý bude založený na princípe adresného vyplácania dávok a skúmania odkázanosti. Voči dnešnému dôchodkovému systému nebude mať žiadne záväzky a nebude môcť získať podobný nárok ako dnešní pracujúci platiaci odvody.

Krok č. 2 – Prechod na financovanie zo všeobecných rozpočtových zdrojov

Charakter nového verejného piliera a spôsob vysporiadania nárokov súčasného systému vyžadujú zmenu financovania. Významným krokom teda bude zrušenie platieb poistného na dôchodkové zabezpečenie a presun financovania na rozpočtové zdroje, t.j. dane (nový adresný systém) a rozpočtové a mimoriadne zdroje, t.j. dane, zadĺženie a príjmy z privatizácie (uspokojenie dodnes vzniknutých nárokov počas transformačného obdobia). Takýto presun umožní lepšiu fiškálnu koordináciu a manažment verejných financií, na ktoré budú v čase transformácie systému kladené osobité nároky. Zrušenie tejto časti odvodovej povinnosti zabezpečí ukončenie vytvárania nových nárokov a teda zastavenie narastania implicitných dlhov, umožní korektné vnímanie verejného piliera ako nástroja prerozdeľovania, bude viesť k nižšej miere efektívneho zdanenia a väčšiemu rozprestretiu daňového zaťaženia, ktoré zníži súčasnú vysokú mieru nerovnováh na trhu práce a povedie k zvýšeniu zamestnanosti. Tento krok znamená aj zmenu vnímania platieb štátu za tzv. osobitné skupiny obyvateľstva, ktoré v novom systéme nebudú figurovať.

Krok č. 3 - Pokračovanie výplaty dávok súčasných dôchodcov

Súčasní dôchodcovia (starobní, invalidní, pozostalí, ktorým už bol priznaný dôchodok) by mali aj naďalej poberať v minulosti priznané dôchodky. Ďalším krokom vyplývajúcim z princípu uznania nárokov ako aj z princípu zachovania súčasnej úrovne zabezpečenia bude rozhodnutie o pokračovaní výplaty dôchodkových dávok u všetkých dôchodcov, ktorým bol nárok priznaný pred začatím reformy. Štát bude výplatu dávok garantovať. Rozsah zdrojov (cash flow) potrebných na úhradu týchto nárokov sa dá rok od roku pomerne presne štatisticky odhadovať. Budú zaradené medzi mandatórne výdavky štátneho rozpočtu a ich financovanie bude mať prednosť pred výdavkami nemandatórnymi.

Krok č. 4 - Výplata dávok budúcim starobným dôchodcom podľa výšky ich dodnes vzniknutých nárokov

Muži z vekového pásma 18 až 59 rokov (ženy 18 až 52, 54, resp. 57 rokov) budú dôchodkový vek dosahovať postupne v budúcnosti. Počas svojho produktívneho života boli vystavení povinnosti platiť odvody, táto skutočnosť bude vyjadrená uznaním rokov platieb. Výsledný dôchodok tak bude predstavovať pomernú časť dôchodku, akú by daný jednotlivec získal, ak by odvody platil aj naďalej do dosiahnutia dôchodkového veku. Výsledný dôchodok bude rozdielny pre každý vekový ročník: dôchodok, ktorý by jednotlivec dosiahol na základe histórie vlastných zárobkov, bude vynásobený koeficientom, ktorý určíme podielom počtu rokov, v ktorých platil (alebo mohol platiť) odvody, a štatistického počtu rokov produktívneho života. Napr. pre 45-ročného muža to v priemere znamená 27 rokov platieb odvodov k 42 rokom produktívneho života v prípade veku odchodu do dôchodku 60 rokov ($60-18=42$), čo vytvára nárok na výplatu $27/42$ dôchodku, ktorý by mu bol priznaný v prípade pokračovania fungovania priebežného systému.

Krok č. 5 - Postupné predlžovanie veku odchodu do dôchodku

Vek odchodu do dôchodku sa bude musieť postupne zvyšovať: navrhujeme zrušenie rozdielného posudzovania žien podľa počtu detí a stavu a postupné zvyšovanie veku odchodu do dôchodku u mužov aj u žien na 65 rokov: u mužov sa bude posúvať z dnešnej úrovne v priebehu ďalších desiatich rokov a u žien v priebehu rokov dvadsiatich. Vyrovnanie nastane v roku 2023. Vidíme nasledovné dôvody pre takýto postup:

- v súčasnosti je nádej na dožitie vo veku odchodu do dôchodku na Slovensku v medzinárodnom porovnaní nadštandardná,⁴¹

41 Z krajín OECD len v Taliansku, Maďarsku a Česku je vek odchodu do dôchodku u žien na slovenskej úrovni 57 rokov.

- v budúcnosti dôjde k predĺženiu priemernej očakávanej dĺžky života,⁴²
- umožní sa významná úspora nákladov v prechodnom období,⁴³
- zníži sa miera prerozdelenia,⁴⁴
- pravdepodobnosť dožitia u žien je vyššia než u mužov,⁴⁵
- vo vyspelom svete prevláda tendencia ďalej zvyšovať vek odchodu do dôchodku napriek tomu, že už dnes je v porovnaní so Slovenskom vysoký.

Vek odchodu do dôchodku bude dôležitý z dvoch príčin: vyplácanie nárokov, ktoré vznikli v starom systéme a ktoré budú uspokojované v rámci transformačného obdobia, bude viazané na dosiahnutie stanoveného veku odchodu do dôchodku. Rovnako v rámci nového – adresného – verejného piliera budú starobné dôchodky priznávané podľa tejto vekovej hranice.

Krok č. 6 - Indexácia dôchodkov podľa inflácie

Na udržanie reálnej výšky dôchodkov bude nevyhnutné pristúpiť k indexácii (valorizácii) priznaných dôchodkových dávok. Indexované budú dôchodky, nárok na výplatu ktorých vznikol v starom, ako aj v novom systéme. Na výber máme indexáciu podľa priemernej ročnej miery rastu spotrebiteľských cien (CPI⁴⁶), podľa rastu priemernej mzdy v národnom hospodárstve, váženého priemeru obidvoch, zohľadňovania rastu vyššej alebo nižšej z nich. Uprednostňujeme valorizáciu podľa inflácie, oproti súčasnému spôsobu zvyšovania dôchodkov však navrhujeme automatické zvyšovanie podľa jej priemernej ročnej miery nezávisle od odsúhlasenia v parlamente. Indexácia podľa inflácie:

- umožní zachovať stabilnú kúpnu silu dôchodcov,
- znamená výraznú úsporu pri financovaní nákladov reformy oproti valorizácii podľa miezd,
- má nižšie prerozdelenie efekty,⁴⁷
- je bežne používanou formou indexácie vo svete a obzvlášť v prípade dôchodkových reforiem.

Posledným štyrom krokmi navrhovanej reformy sú venované dve nasledovné časti štúdie.

42 Pravdepodobnosti dožitia osôb v určitom veku sa do roku 2040 zvýšia približne o 6 %.

43 Túto skutočnosť jasne ukazujú výsledky modelovania (pozri ďalej).

44 Táto skutočnosť v diskusii o predĺžovaní dôchodkového veku u nás absentuje. Napriek tomu je však významná: zvýšenie veku odchodu do dôchodku v prípade priebežného systému znamená nižšiu mieru porušovania vlastníckych práv a teda vyššiu produkciu a spravodlivosť.

45 Muži pri dosiahnutí dôchodkového veku 60 rokov sa majú šancu v súčasnosti dožiť 76 rokov, ženy vo veku 57 rokov majú očakávanú dĺžku života 80 rokov. Ženy tak v priemere poberajú starobné dôchodky v priemere o 7 rokov viac než muži. Diskriminácia mužov je teda značná.

46 Consumers Price Index - index spotrebiteľských cien.

47 Z hľadiska dôchodcov je samozrejme žiadateľný čo najvyšší rast dôchodkov. Je však nutné prihliadať aj na daňového poplatníka, ktorý v tomto prípade daní valorizáciu financuje. Aj z tohto dôvodu sa prikláňame k tejto forme zvyšovania dôchodkov.

4.3 Transformácia verejného piliera

V tejto časti sa venujeme vysvetleniu ďalších dvoch krokov nášho návrhu (Krok č. 7 - Zavedenie skúmania odkázanosti na poberanie dôchodkových dávok, Krok č. 8 - Redefinícia záchrannej sociálnej siete). Keďže ide o dôležitú problematiku a tieto kroky sú v porovnaní s predošlými obsiahlejšie, náš výklad bude trochu širší.

Udržiavanie dôchodkového systému v jeho dnešnej podobe prináša so sebou značné riziká a jeho univerzálnosť principiálne nie je nevyhnutná, práve naopak. Dôchodkový systém pozostávajúci z minimálneho adresného verejného piliera a rozsiahleho dobrovoľného piliera bude plniť svoju funkciu omnoho efektívnejšie pri súčasnom znížení celkového daňového a odvodového bremena kladeného na občanov. Jednotlivci nebudú nútení sporiť si alebo platiť “poistné” na vlastný dôchodok, budú jednoducho platiť dane. V prípade preukázateľnej odkázanosti získajú nárok na tzv. *základný dôchodok* hradený z bežných rozpočtových zdrojov. Verejný dôchodkový systém tak bude plniť funkciu, aká mu prináleží a nebude tak môcť v rámci neho dochádzať k explózii nárokov, neopodstatnenému nárastu očakávaní a rastu implicitného dlhu. Úroveň dôchodkového zabezpečenia pritom vplyvom zníženia objemu prerozdelenia a zvýšeného dôrazu na dobrovoľné dôchodkové schémy výrazne vzrastie.

Princípy transformácie verejného dôchodkového systému

V tejto časti sa budeme venovať definovaniu krokov, ktoré zabezpečia prechod od súčasného systému k systému novému. Ten bude založený na nasledovných princípoch:

- § komplexné ponímanie sociálnej odkázanosti,
- § záchranná sociálna sieť,
- § adresnosť vyplácania dávok,
- § skúmanie odkázanosti na poberanie dávok,
- § štátna garancia minimálneho životného štandardu,
- § transparentné financovanie s čo najmenšími distorzívnymi efektmi na fungovanie hospodárstva.

Sme toho názoru, že charakter problémov, ktoré má v súčasnosti riešiť sociálna politika v oblasti poskytovania starobných, invalidných a pozostalostných dôchodkov, je spojený s riešením sociálnej odkázanosti, nie so zabezpečovaním princípu zásluhovosti, ktorý je uplatniteľný iba v rámci trhových vzťahov. Nebudeme sa na tomto mieste snažiť o presné stanovenie kritérií a detailný náčrt fungovania nového verejného piliera. Za podstatné však pokladáme začatie diskusie o budúcej podobe udržateľného verejného spôsobu financovania dôchodkov.

Oddelenie priznaných a budúcich dávok

V rámci súčasného systému dôchodkového zabezpečenia (poistenia) vznikli mnohé nároky, s ktorými je nutné sa vysporiadať. Princípom nášho návrhu reformy dôchodkového systému je uznanie týchto nárokov a pokračovanie v ich budúcom uspokojovaní. Prvé a základné opatrenie preto pozostáva z nasledovného:

1. Oddelenie všetkých vzniknutých nárokov od nárokov, ktoré vzniknú v budúcnosti. To znamená zastavenie tvorby nových nárokov na poberanie dôchodkov tak, ako to poznáme dnes.
2. Nároky, ktoré vznikli ku dňu začatia reformy, budú uznané a štát bude garantovať ich uspokojenie. Dodnes vzniknuté nároky budú pozostávať z týchto častí:
 - priznané starobné a pomerné starobné dôchodky,
 - budúce starobné dôchodky súčasných pracujúcich, ktorých výška bude odvodená od počtu odpracovaných rokov do začatia reformy,
 - priznané invalidné a pomerné invalidné dôchodky,
 - priznané vdovské, vdovecké a sirotské dôchodky.
3. Všetky dôchodky, na poberanie ktorých vznikne nárok v budúcnosti, budú priznávané už podľa nových kritérií založených na princípe adresnosti a skúmania odkázanosti. Táto kategória bude tvorená týmito dávkami:
 - v budúcnosti priznané základné starobné dôchodky,
 - v budúcnosti priznané invalidné dávky,
 - v budúcnosti priznané pozostalostné dávky.

Tranzitórna časť financovania a nábeh na nový systém

V rámci dôchodkového systému tak vzniknú dve rôzne kategórie dôchodkov, ktorých financovanie bude mať rozličnú časovú charakteristiku:

- tranzitórna (prechodná, dočasná) časť financovania,
- nová časť financovania.

1. Tranzitórna časť financovania. Počas prechodnej fázy dôchodkovej reformy bude štát uskutočňovať výplatu dôchodkov, ktoré boli priznané v starom systéme. Táto zahŕňa starobné dôchodky súčasných a budúcich dôchodcov, ktorí ku dňu začatia reformy získali nejaký nárok voči systému, priznané invalidné dôchodky a priznané pozostalostné dôchodky. Hlavnú kategóriu, ktorú bude treba jednoznačne vyriešiť, tvoria starobné dôchodky. Riešením financovania práve tejto časti sa zaoberá celá nasledovná kapitola štúdie. Hlavnou charakteristikou tranzitórnej časti financovania bude postupné „umorenie“ súčasných nárokov. Fiškálna záťaž na financovanie všetkých typov týchto dôchodkov bude v relatívnom vyjadrení, neskôr aj absolútne klesať.

2. Nová časť financovania. Dávky, ktoré budú priznané v novom – adresnom – systéme, a ktoré majú charakter podobný dnešným dôchodkom, budú financované paralelne k tranzitórnej časti. Je potrebné vytvoriť udržateľný systém financovania sociálnej odkázanosti, ktorá bude vyplývať z dôvodu neschopnosti zabezpečiť si základný štandard z dôvodu vysokého veku a súčasného nedostatku zdrojov, invalidity alebo smrti partnera či rodiča daného jednotlivca.

Prechodná časť financovania starobných dôchodkov sa bude prekryvať s novým spôsobom financovania. Výplata starobných dôchodkov, na ktoré vznikol nárok v starom systéme, bude pokračovať ďalších 80 rokov. Paralelne s ukončením vzniku nových nárokov v dnešnom systéme priebežného financovania bude vytvorený nový spôsob poskytovania dôchodkov, ktorý bude pokrývať osoby v produktívnom a predproduktívnom veku (k roku 2003).

Transparentný spôsob financovania

Úlohou, ktorú je treba zabezpečiť, je výplata dôchodkov, ktoré boli priznané do súčasnosti a ktoré budú priznané v novom – adresnom – systéme. Je pred nami teda otázka voľby najvhodnejšej metódy financovania. Jedným z najzásadnejších krokov našej reformy je zrušenie poistného na dôchodkové zabezpečenie a simultánny presun financovania prechodného obdobia a nového systému transparentným spôsobom zo štátneho rozpočtu. Tento krok má viacero dôvodov:

- dane sú menej distorzné ako odvody,
- daňové financovanie znamená rozprestretie daňovej záťaže a tým umožňuje znižovanie efektívnej daňovej sadzby,
- existuje tu výrazný psychologický efekt: platba odvodov už nebude vyvolávať rast očakávaní pracujúcich a vytváranie pocitov oprávnenosti na poberanie dôchodkov z verejných zdrojov,
- prestane sa s používaním zavádzajúcich poistných analógií, poskytovanie dávok bude vnímané korektne ako vynútené prerozdelenie,
- daňové financovanie zodpovedá novému charakteru systému, ktorý bude mať povahu záchranej sociálnej siete,
- zvyšovanie odvodov je jednoduchšie ako zvyšovanie daní, pretože zvýšenie odvodov politici často dokážu opodstatniť vidinou vyššieho dôchodku (toto je sprevádzané mylným tvrdením typu „zvýšenie odvodov nie je negatívum, pretože budete mať aj vyššie dôchodky.“),
- existencia odvodov je jedným z faktorov, ktorý zapríčiňuje možnosť vzniku implicitného dlhu.

Financovaním prechodného obdobia reformy, ktoré je najvýznamnejšou časťou navrhovanej reformy, sa zaoberáme v ďalšej kapitole štúdie, kde našu pozornosť upriamime na starobné dôchodky, ktoré predstavujú hlavnú časť transformačných nákladov.

Kritériá priznávania dávok v novom systéme

Prechod na udržateľný spôsob financovania predpokladá vypracovanie nových štandardov na posudzovanie oprávnenosti poberania základných starobných, invalidných a pozostalostných dávok v zmysle princípu adresnosti. V praktickej rovine ide o priblíženie charakteru poskytovania týchto dávok systému sociálnej pomoci. V zásade je potrebné prejsť na štandardizovanú dávku, ktorá sa bude odvodzovať od jednotne stanoveného životného minima.

1. Základný starobný dôchodok. Poskytovanie bežných starobných dôchodkov je činnosťou, pre ktorú je želateľné využitie princípu zásluhovosti. Túto zásluhovosť však netreba hľadať v dnešnom redistribučnom systéme dôchodkového poistenia, ale tam, kde skutočne môže byť napĺňaná – vo sfére dobrovoľného poskytovania starobných dôchodkov, t.j. dôchodkového sporenia, poistenia a pod. Pre väčšinu ľudí tak nevzniká väčší problém zabezpečenia si dostatku prostriedkov pre prípad zostarnutia. Úloha štátu v oblasti zabezpečovania príjmov starších ľudí sa obmedzí na garantovanie minimálneho starobného dôchodku pre tých, ktorí nedokázali alebo nemohli využiť možnosti dobrovoľnej kapitalizácie, resp. nemali šťastie a prišli o svoje úspory alebo iné aktíva. Aby tento systém nebol zneužívaný, je potrebné zabezpečiť skúmanie odkázanosti a len minimálnu výšku poskytovaných dávok. Poskytovanie základných starobných dôchodkov by malo mať tieto pravidlá:

- systém bude pokrývať všetkých občanov SR,
- bude dostupný všetkým od stanovenej vekovej hranice (postupný posun z dnešných 60 rokov u mužov a 57 u žien na 65 rokov),
- testovanie príjmov a aktív (oprávnenosť na poberanie dávky bude posudzovaná podľa úrovne všetkých príjmov a aktív jednotlivca, systém testovania by mal byť podobný ako v austrálskom dôchodkovom systéme, ktorý na tomto princípe funguje už 93 rokov),
- výška dávky bude stanovená v súlade s definovaným minimálnym štandardom,
- valorizácia bude garantovaná každý rok podľa vývoja priemerného ročného indexu rastu spotrebiteľských cien,
- rôzne kritériá pre manželov a jednotlivu žijúcu osobu (dávka pre samostatne žijúceho jednotlivca bude stanovená vyššie než pre manželov, kritériá posudzovania odkázanosti budú taktiež u týchto dvoch kategórií rozdielne),
- nebude zohľadňovaná minulé zárobková činnosť,
- financovanie z rozpočtových zdrojov,
- postupný nábeh (dlhý čas budú existovať starobní dôchodcovia, ktorým bude vyplácaný dôchodok priznaný v súčasnom systéme).

2. Invalidný dôchodok. Pri invalidnom dôchodku bude hlavným kritériom posúdenie zdravotného stavu jednotlivca. Invalidita patrí medzi poisťovateľné riziká: invalidné dôchodky sú poskytované na trhovej báze, úlohou štátu by preto nemalo byť zabezpečovanie dávok imitovaním systému poistenia, ale sústredenie sa na tých, ktorí skutočne sociálnu pomoc potrebujú. Systém bude charakterizovaný nasledovnými črtami:

- jednotlivci, ktorým bol priznaný invalidný dôchodok v starom systéme, ho budú poberať aj naďalej v priznanej výške,
- zdravotný stav, bezvládnosť, posudkoví lekári atď.,
- posudzovanie odkázanosti, zabezpečenie vlastnými prostriedkami, jednotlivci s dostatočnými zdrojmi na prekonanie tejto situácie nebudú spĺňať podmienky priznania invalidného dôchodku,
- hlavným kritériom nebude samotná sociálna situácia, ale schopnosť jednotlivca ju prekonať,
- výška dávok sa bude odvíjať od úrovne nákladov nutných na zabezpečenie minimálneho životného štandardu u daného jednotlivca v závislosti od jeho postihnutia a nákladnosti spôsobov riešenia tejto situácie.

3. Pozostalostné dôchodky. U pozostalostných dôchodkov platí podobná charakteristika ako pri invalidných dôchodkoch, primárny dôvod priznania dávky je však samozrejme odlišný. Musí platiť základné kritérium:

- výška sirotského dôchodku sa nebude odvíjať od výšky príjmov, ktoré dosahoval rodič (a platil teda odvody), ale od výšky nákladov na udržanie minimálneho životného štandardu daného dieťaťa,

- vdovský a vdovecký dôchodok, podobne ako spomínané predošlé dôchodky, nebudú poskytované na princípe poistenia, ale na princípe sociálnej pomoci, t.j. s cieľom zabezpečenia prekonania eventuálnej sociálnej odkázanosti pozostalého.

Administrácia nového systému

V úlohe administrátora nového systému je možné využiť viaceré alternatívy. Dôležitým faktorom by pri hľadaní odpovede na otázku voľby administrátora systému mohla do budúcnosti zohrať decentralizácia štátnej správy. V prvých fázach prechodu na nové usporiadanie by vo funkcii výplatu dávok priznaných v starom systéme a uskutočňovateľa evidencie nárokov mohla naďalej pôsobiť Sociálna poisťovňa. Zavedenie testovania odkázanosti na poberanie dôchodkových dávok predpokladá zabezpečenie týchto právomocí buď verejnou správou (okresné úrady alebo postupne regionálna samospráva) alebo samotnou Sociálnou poisťovňou. Tejto otázke však nebudeme venovať ďalšiu pozornosť. Hlavným cieľom tejto kapitoly bolo načrtnúť koncepčnú zmenu v rámci dnešného dôchodkového systému. Sme presvedčení, že dôchodkový systém sa vzhľadom na svoju nákladnosť a neudržateľnosť bude musieť postupne orientovať na zavádzanie princípu adresnosti. Konkrétne uskutočňovanie týchto funkcií, t.j. organizačné zabezpečenie systému, bude predmetom ďalších diskusií.

4.4 Inštitucionálna reforma trhu dôchodkového sporenia

Posledné dva kroky navrhovanej reformy (Krok č. 9 – Inštitucionálna reforma finančného trhu, Krok č. 10 – Legislatívne ukotvenie fungovania dôchodkových fondov) sú predmetom vysvetlenia v tejto časti. Sústreďíme sa najmä na poukázanie na niektoré chyby, ktoré sa vyskytujú v procese inštitucionalizácie trhu dôchodkového sporenia, čomu sa nevyhne žiadna krajina uskutočňujúca dôchodkovú reformu.

Zákonom NR SR č. 123/1996 Z. z. o doplnkovom dôchodkovom poistení zamestnancov sa slovenský finančný trh začal približovať vyspelým trhom západných krajín, kde dôchodkové fondy predstavujú jedných z najvýznamnejších investorov na kapitálovom trhu. Od klasického trhu s normálnym postavením dôchodkových fondov má však slovenská realita pomerne ďaleko. Je nevyhnutné, aby sa najlepšie ešte pred uskutočnením akejkoľvek alternatívy dôchodkovej reformy, pristúpilo k inštitucionalizácii postavenia tradičných dôchodkových fondov. O to viac uvedené platí, ak sa rozhodneme pre ukončenie fungovania priebežného dôchodkového systému. V procese legislatívneho ukotvenia rámca pre fungovanie dôchodkových fondov číha viacero rizík, ktoré môžu veľmi negatívne vplývať na celý charakter fungovania trhu dobrovoľného dôchodkového sporenia. Budeme sa preto venovať doporučeniam pre ošetrovanie fungovania (najmä) dôchodkových fondov, a to v týchto otázkach:

- povinné garantovanie výnosov (regulácia výkonnosti),
- kvantitatívna regulácia umiestňovania aktív,
- vstup na trh dôchodkového sporenia,
- zdaňovanie dôchodkového sporenia.

Načrtnutie fungovania dôchodkových fondov

Vo vyspelých ekonomikách existujú dva základné typy dôchodkových fondov (DF) s definovanými príspevkami:

- 1. DF na báze variabilnej annuity.** V prvej fáze (sporenie) fungujú podobne ako otvorené podielové fondy. Ich technická realizácia býva často založená na štandardných podielových fondoch „zabalených“ do poisťných produktov („wrap-up“ products). Tieto fondy typicky investujú do akciových alebo zmiešaných portfólií za účelom dosahovania vyšších dlhodobých výnosov v porovnaní s nástrojmi peňažného trhu (štátne dlhopisy, štátne pokladničné poukážky alebo vklady v bankách). Svojim klientom negarantujú žiadne výnosy (ani budúce, ani minulé) ani istinu.
- 2. DF na báze tradičnej annuity.** Pripomínajú životné poistenie v tom zmysle, že klientom sú počas fázy sporenia pravidelne pripisované výnosy, podobne ako pri správe technických rezerv životných poisťovní. Tieto pripísané výnosy („accrued vested benefits“) sú garantované. Fondy tohto typu investujú najmä do nástrojov peňažného trhu a pevne úročených cenných papierov, aby bola minimalizovaná volatilita⁴⁸ portfólia.

⁴⁸ Volatilita v tomto prípade znamená premenlivosť hodnoty (ceny) v čase.

Fáza pravidelného dôchodkového sporenia neobsahuje žiadne prvky poistenia. V riadení klasického DF sa nepoužíva žiadna poistná matematika a predpisy pre investovanie nemajú nič spoločné s riadením aktív v rámci poistných technických rezerv. So vstupom do dôchodkového veku si klient z prostriedkov ušetrovaných v DF kupuje anuitu (doživotnú rentu).⁴⁹ Stáva sa klientom inštitúcie, ktorá anuitu vlastní. Upisovateľom takejto anuity môže byť dôchodkový fond, ale tiež životná poisťovňa.

Klienti v rôznom veku majú samozrejme rôzne preferencie z hľadiska investičného horizontu: dvadsaťpäťročný bude mať iný investičný horizont ako päťdesiatpäťročný. Prvý si väčšinou zvolí agresívnejší akciový fond, druhý dá pravdepodobne prednosť krátkodobým vládnym dlhopisom (najmä z obavy pred náhlym prepadom akciových trhov tesne pred dosiahnutím dôchodkového veku).

Povinné garantovanie výnosov

Regulácia výkonnosti sa vyskytuje najmä v oblasti sieťových odvetví (napr. energetika). Správa aktív je naproti tomu vysokokonkurenčným odvetvím s významne nižšími bariérami vstupu. Na rozdiel od stanovovania pravidiel pre zloženie portfólia dôchodkových fondov, ktoré je pomerne bežné, povinná garancia výnosov sa vyskytuje najmä v rámci povinných fondových systémov v Latinskej Amerike alebo u našich susedov: v Poľsku, Maďarsku a Česku. Ekonomická teória vymedzuje viacero typov negatívnych efektov, ktoré sú s vynútenou garanciou výnosnosti spojené:

- 1. Herding (davové správanie).** Manažéri menších (dôchodkových alebo podielových) fondov sa v prípade existencie nutnosti garantovať výnosy svojim klientom orientujú na uskutočňovanie investičnej politiky totožnej s veľkými fondmi, ktoré vykazujú vyšší podiel na výnosoch celého odvetvia. To eliminuje konkurenciu medzi jednotlivými fondmi na základe diferencovaných výnosov. Veľké fondy tak majú motiváciu umiestňovať svoje aktíva do nižšie úročených aktív, výsledkom čoho je nižšia miera zhodnotenia prostriedkov klientov. Principiálnym efektom herdingu je tak dosahovanie veľmi podobného výnosu medzi rozličnými fondmi.
- 2. Zvyšovanie poplatkov.** Akonáhle výnosy neslúžia na porovnanie a rozlíšenie správcov aktív, jednotlivé fondy si snažia konkurovať prostredníctvom marketingových kampaní a reklamy.⁵⁰ To zvyšuje administratívne náklady fondu a poplatky pre klientov.
- 3. Znižovanie hodnoty fondu z hľadiska akcionárov.** Existencia garancií znemožňuje investovať do rizikovejších cenných papierov, ktoré dlhodobo prinášajú vyššie výnosy, no sú medziročne volatilnejšie. Ak je stanovená povinná ročná miera zhodnotenia prostriedkov a portfólio vykazuje vyššiu volatilitu, akcionári fondu sú nútení výnosy klientov fondu dotovať, čo ich značne odradzuje od držby akcií takýchto fondov, resp. ich zakladania.⁵¹ Regulácia výnosnosti sa tak môže stať efektívnou prekážkou vstupu na trh. V dlhom období tak môže dôjsť ku krachu celého odvetvia, resp. vymiznutiu DF na báze variabilnej anuity.
- 4. Neudržateľnosť konzervatívnej investičnej stratégie.** Jedinou možnosťou, ako znížiť riziko volatility, je investovanie do pevne úročených cenných papierov, ktoré však dosahujú len veľmi nízke reálne výnosy. Konzervatívna investičná stratégia (aby akcionári nemuseli dotovať výnosy) tak môže viesť k nemožnosti dosiahnuť požadovaný výnos a znižovaniu životaschopnosti fondu.

Regulácia umiestňovania aktív

Regulácia umiestňovania aktív je opodstatňovaná najmä snahou obmedziť nadmerné riziko plynúce z preferovania agresívnych investičných stratégií alebo morálneho hazardu správcu fondu. Existuje päť možností takejto regulácie, kde kritériami sú:

- trieda aktív (maximum alebo minimum pre špecifické triedy aktív v rámci portfólia fondu),
- koncentrácia vlastníctva (maximálny podiel držby kmeňových akcií určitej spoločnosti),
- emitent (maximálny podiel držby cenných papierov emitovaných tou istou spoločnosťou),

⁴⁹ Anuita sa niekedy označuje ako „inverzné životné poistenie“. U životného poistenia klient pravidelne prispieva a po dožití sa určitého veku získava jednorázovú sumu (v prípade smrti plnenie získava oprávnená osoba). Naproti tomu pri nákupe anuity klient najskôr jednorázovo zaplatí určitú sumu a získava tak nárok na doživotnú výplatu pravidelných čiastok. Z hľadiska klienta je podstatné iba kreditné riziko upisovateľa anuity, to by malo byť čo najnižšie.

⁵⁰ Regulácia výkonnosti chilských penzijných fondov spôsobuje práve takto nárast administratívnych nákladov.

⁵¹ V prípade českých penzijných fondov je známy celý rad prípadov, kedy museli akcionári dotovať vlastné fondy práve z dôvodu existencie povinnej garancie ich výnosov.

- cenný papier (maximálny podiel jednotlivých akcií v rámci portfólia fondu),
- riziko (minimálny akceptovateľný rating držaných cenných papierov).

Posledné štyri typy sú charakteristické pre reguláciu typu tzv. „prudent person“, ktorá je príznačná pre anglosaské krajiny, ale aj pre Holandsko, Taliansko, Rakúsko alebo Japonsko. Tieto nevyžadujú žiadne kvantitatívne limity podobné napr. slovenským podielovým fondom. Vo všetkých krajinách sa vyskytuje regulácia podľa koncentrácie vlastníctva, emitenta a cenných papierov. Vlády jednotlivých krajín chcú podporiť vládnu spotrebu a zadlžovanie, preto (mimo krajín s reguláciou typu „prudent person“) vyžadujú minimálne limity pre investovanie do cenných papierov, na druhej strane uvažujú maximálne podiely držby akcií v rámci portfólia a často obmedzujú medzinárodné investovanie.

Napriek tomu, že takáto politika je rozšírená, je nesprávna, pretože prináša nasledovné výrazne negatívne efekty:

- 1. Tvorba systematického trhového rizika.** Obmedzenia na diverzifikáciu portfólia vytvárajú značné systematické trhové riziko, čo znamená, že vyššie výnosy môžu byť dosahované len za cenu vyššieho relatívneho rizika. Alebo pri danom stupni rizika budú výnosy nižšie. Moderná teória portfólia⁵² poskytuje jednoduché a logické vysvetlenie: riziko existuje, no je možné ho diverzifikovať. Takáto diverzifikácia vyžaduje určitú štruktúru aktív. Ak existujú limity na investovanie, investor nemôže riziko diverzifikovať optimálne, pretože stanovená štruktúra investovania bude nevyhnutne iná než optimálna štruktúra investovania, ktorú vyžaduje diverzifikácia. To obzvlášť platí pre rozvíjajúce sa trhy (napr. Slovensko). Na takýchto trhoch je možnosť diverzifikácie veľmi limitovaná dostupnosťou finančných nástrojov. Ďalšia reštrikcia portfólia vplyvom regulácie bude preto znamenať výrazný rast systematického rizika a zníženie možných výnosov, pretože znemožní akúkoľvek dostupnú diverzifikáciu portfólia. Limity na umiestňovanie aktív sú tak omnoho škodlivejšie práve v krajinách s málo rozvinutým finančným trhom.
- 2. Podpora vládnej spotreby a zadlžovania.** Limity na umiestňovanie portfólia nie sú v skutočnosti zavádzané kvôli ochrane klientov DF pred nízkymi alebo zápornými výnosmi. Motívom pre takúto reguláciu je snaha vlád získať prostriedky na krytie deficitov verejných rozpočtov a zvyšovanie zadlženia, ktoré by fondy neboli ochotné podporovať, akonáhle by nemuseli investovať do štátnych dlhopisov alebo štátnych pokladničných poukázok. Preto prakticky v každej krajine (okrem tých, ktoré uplatňujú reguláciu „prudent person“) sú stanovené minimálne limity pre držbu vládnych cenných papierov v rámci portfólií DF. Je tak podporovaná neefektívna vládna spotreba a rôzne neproduktívne „rozvojové programy“. Nejedná sa o žiadne reálne investície, dochádza preto k nižšej tvorbe kapitálovej zásoby, znižuje sa produktivita práce a životná úroveň v krajine klesá.
- 3. Zabrzdenie rozvoja kapitálových trhov.** Limity na umiestňovanie aktív sú opodstatňované slabou rozvinutosťou finančných a kapitálových trhov. Je treba sa ale pýtať: Čo bolo skôr, sliepka alebo vajce? Je možné oživenie domácich kapitálových trhov pri znemožnení investovania na nich? Ich nízka rozvinutosť pramení práve z nedostatku likvidity, ktorú dôchodková reforma môže riešiť. Ak je ale dopredu investovanie zregulované, žiadny rozvoj skutočne nastať nemôže a vláda bude tento argument používať stále dookola a pritvrdzovať podmienky alokácie aktív napriek tomu, že skutočným vinníkom mizérie je práve ona.

Vstup na trh

Podmienky vstupu na trh by nemali byť zo strany vlády nijako striktné. Dôležité je najmä nepristúpiť k subjektívnemu udeľovaniu licencií. Je nutné stanoviť jednotné podmienky pre vstup, po splnení ktorých bude daný subjekt môcť začať vykonávať svoju činnosť. Úrad pre finančný trh musí figurovať len v pozícii autorizátora nových dôchodkových (alebo podielových) fondov. V žiadnom prípade nesmie rozhodovať o tom, či je daný počet finančných subjektov pre vykonávanie svojich funkcií už dostačujúci alebo ešte nie. Len spotrebitelia samotní smú rozhodnúť, ktorý fond na trhu zostane a ktorý bude musieť z trhu odísť práve preto, že nebude schopný uspokojiť ich potreby.

⁵² Shah využíva vo svojej štúdii tzv. „capital-asset-pricing model“, pomocou ktorého ukazuje, ako reštrikcie na umiestňovanie aktív znemožňujú investičným manažérom fondov dosahovať najvyššie možné rizikovo-očistené výnosy. Shah, H.: *Toward Better Regulation of Private Pension Funds*, World Bank Policy Research Working Paper No. 1791, 1997

Zdaňovanie

Otázka spôsobu zdaňovania dôchodkového sporenia, resp. vyplácaných dôchodkových dávok, je horúcou otázkou každej dôchodkovej reformy. Pokúsime sa vniesť do jej riešenia trochu viac svetla.

Takmer vo všetkých krajinách sveta je dôchodkové sporenie (poistenie) predmetom rôznych daňových úľav alebo zvýhodnení. Sme však presvedčení, že neexistuje racionálny dôvod, prečo by to tak malo byť. Ak sa ale vláda rozhodne pre podporu dôchodkového sporenia, mala by sa vyvarovať bonifikácie úrokov z prostriedkov štátneho rozpočtu, ktorá je založená na majetkovom prerozdeľovaní. Ak napriek uvedeným argumentom bude predsa len politická vôľa smerovať k podporovaniu dôchodkového sporenia, malo by sa tak diať prostredníctvom daňových úľav (po vzore dnešných príspevkov na doplnkové dôchodkové poistenie), nie bonifikácie úrokov.

Existuje päť hlavných dôvodov pre takéto tvrdenie:

- neexistuje žiaden dôvod, prečo zvýhodňovať úspory na úkor spotreby,
- aj keď sa vláda rozhodne podporovať zvýšenú tvorbu súkromných úspor pomocou daňových úľav, výsledný efekt na zvýšenie ich objemu sa neprejaví,
- hlavným efektom zavedenia bonifikácie úrokov bude prerozdeľovanie majetku od chudobných smerom k bohatým,
- vytvorenie ďalšieho typu daňového zvýhodnenia ešte viac zneprehľadní už aj tak komplikovaný systém zdaňovania príjmov,
- jedine daňové úľavy sú akceptovateľné, pretože znižujú daňové zaťaženie aspoň niektorých občanov, čo nie je na úkor nikoho.

1. Spotreba rovnako „dobrá“ ako úspory. Množstvo ekonómov a politikov, najmä konzervatívneho cítenia, zastáva názor, že vláda by mala podporovať úspory na úkor spotreby. Sporenie je vnímané ako vznešenejšia činnosť než prosté oddávanie sa konzumu a zahľadenosť do prítomnosti. Prečo ale opravovať rozhodnutia jednotlivcov? Prečo by mala vláda podporovať sporenie a z toho plynúci rast? Platí, že každý človek sa v dôsledku obmedzenosti zdrojov snaží zaistiť si čo možno najvyššiu životnú úroveň tým, že nakupuje na rôznych trhoch – volí medzi rôznymi alternatívami v čase a priestore. Ako je možné, že potom, čo sa človek takto rozhodne, musí prísť politik⁵³, ktorý sa bude snažiť jeho rozhodnutie zmeniť, znížiť jeho súčasnú spotrebu a zvýšiť jeho životnú úroveň? Z toho by vyplývalo, že človek dal *zámerne* prednosť nižšiemu životnému štandardu pred vyšším. Je ale k zaisteniu vyššej životnej úrovne nutné ovplyvňovanie človeka zo strany vlády? Ak nie, prečo je rozhodnutie o výške (alebo forme) úspor špeciálnym prípadom? Takisto by sme mohli argumentovať, že zdravie je rovnako dôležité ako dôchodkové zabezpečenie, a preto treba podporovať investovanie do prevencie chorôb. A čo ostatné výdavky?

2. Daňové zvýhodnenia vplývajú na formu, nie na objem úspor. Predpokladajme teraz spolu s politikmi, že podpora úspor daňovými zvýhodneniami je *želateľná* (*dobrá*). Náš názor sa opiera o presvedčenie, že takéto opatrenie bude pozitívne vplývať na objem súkromných alebo agregátnych úspor. V teoretickej rovine môže byť efekt pozitívny, ako aj negatívny.

- Predovšetkým, ak jednotlivec môže vďaka takejto forme bonifikácie dosiahnuť vyšší výnos, rozhodne sa sporiť menej, pretože už nepotrebuje tak vysokú sumu úspor, ktorá by mu zabezpečila cieľovú výšku úspor, ako potreboval predtým.
- Empirické pozorovania potvrdzujú, že dotované sporenie a daňové úľavy vplývajú na formu, nie na objem úspor.⁵⁴ Inými slovami, úspory, ktoré plynú do dotovaných dôchodkových programov, sú v priemere vytvárané na úkor iných – nedotovaných alebo vyššie zdaňovaných – úspor. Tento fakt je tak zaujímavý, že je ho nutné zopakovať ešte raz: bonifikácia úrokov, vrátane daňových úľav, nemá viditeľný pozitívny efekt na sumu súkromných (a teda ani agregátnych) úspor.

53 Napr. ako hovorí Gregory Mankiw: „Uvedomme si, že vláda môže podporiť rast a v dlhom období aj životnú úroveň podporou investícií a sporenia.“ Mankiw, G.: *Zásady ekonomie*, Grada Publishing, Praha 2000, str. 511

54 Engen, E. M., Gale, W. G., Scholz, J. K.: *The Effects of Tax-based Saving Incentives on Saving and Wealth*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 5759, september 1996

- Toto tvrdenie podporuje aj teória časovej preferencie a hypotéza životného cyklu. Ľudia svoje príjmy rozdeľujú medzi spotrebu a úspory podľa toho, ako preferujú súčasné uspokojenie svojich potrieb pred uspokojením potrieb budúcich, nie podľa toho, či vláda umelo zvyšuje úrokové výnosy. Takisto hypotéza životného cyklu hovorí, že jednotlivci tvoria úspory s cieľom zabezpečiť si porovnateľnú výšku spotreby počas celého životného cyklu. Neexistuje preto dôvod, prečo by obmedzovali terajšiu spotrebu, ak pri rovnakej miere úspor môžu pri dotovaných výnosoch dosiahnuť vyššiu cieľovú výšku úspor.

3. Chudobní podporujú bohatých. V USA dve tretiny všetkých bonifikácií úrokov (teda platených z daní) pri dôchodkovom sporení využíva najbohatších 20 % populácie, pričom len jedna osmina je využívaná spodnými 60-tymi % populácie. U nás sa s podobnou situáciou stretávame najmä pri stavebnom sporení.

4. Trhací kalendár z daňového zákona. Dnešná podoba zákona o dani z príjmov je popretkávaná najrôznejšími výnimkami, úľavami, zvýhodneniami, rozličnými sadzbami dane a podobne. Zavedenie ďalších výnimiek tento stav ešte viacej zneprehľadní.

5. Len daňové úľavy sú akceptovateľné. Panuje presvedčenie, že bonifikácia úrokov je podobnou formou podpory ako daňové úľavy. Je to však omyl. Pri bonifikácii úrokov je zvýšený výnos platený z daní, jedná sa teda o násilné majetkové prerozdeľovanie, kde daňový poplatník X platí zvýšený úrok klientovi finančnej inštitúcie Z. Pri daňovej úľave samozrejme nedochádza k žiadnemu prerozdeľovaniu a ani nikto nikoho neokráda, najmä nikto neokráda štát... Tým, že jednotlivec platí menej daní, nikoho neokráda a ani okrádať nemôže, pretože by to znamenalo, že niekto iný má právo na jeho majetok, čo však nemôže byť v súlade s elementárnou logikou. Pre legislatívcoch to teda znamená: ak sa rozhodne o podpore dôchodkového sporenia, treba zvoliť systém daňových úľav, nie bonifikácie úrokov.

Odporúčania

Proces vytvorenia nového trhového segmentu klasických dôchodkových fondov v sebe skrýva veľké príležitosti pre dobrý začiatok, ako aj obrovské riziká nového „finančného intervencionizmu“ zo strany Úradu pre finančný trh, ktorý sa bude snažiť o čo najtvrdšie nastavenie regulátorného rámca. V tejto časti sme uviedli niekoľko – myslíme si – zásadných argumentov, ktoré vyvracajú nutnosť prehnanej regulácie fungovania nového systému.⁵⁵

Na základe našej analýzy negatívnych efektov spojených s reguláciou (dôchodkových) fondov doporučujeme tieto opatrenia, resp. vystríhanie sa nasledovnému:

- 1. Nezavádzať štátnu podporu (bonifikáciu) dôchodkového sporenia.** Neexistuje dôvod, prečo preferovať úspory pred spotrebou. Ak sa vláda rozhodne podporiť dôchodkové sporenie, mala by využiť systém daňových úľav a nedotovať výnosy klientov fondov prostredníctvom zdrojov daňových poplatníkov. Toto rozhodnutie treba zosúladiť so zdaňovaním doplnkového dôchodkového poistenia.
- 2. Nezavádzať (najmä v rámci DF na báze variabilnej anuity) povinné garantovanie výnosov.** Povinné garantovanie výnosov vedie k uprednostňovaniu nízkoúročených cenných papierov, podporuje neefektívnu vládnú spotrebu, zapríčiňuje homogenizáciu portfólií medzi rôznymi fondmi, ktoré nebudú môcť ponúkať diferencované produkty.
- 3. Určiť len nevyhnutnú mieru regulácie umiestňovania aktív.** V opačnom prípade to povedie k vyššiemu systematickému riziku pre klientov, nižším výnosom, zvyšovaniu vládneho zadlžovania a stagnácii kapitálového trhu.
- 4. Vylúčiť subjektizmus pri licencovaní nových subjektov.** Podmienky vstupu na trh musia byť čo najjednoduchšie, transparentné a kto ich splní, musí byť na trh pripustený.
- 5. Legislatívne nezmiešať fungovanie životných poisťovní s dôchodkovými fondmi.** Napr. v Českej republike zákon č. 42/1994 Sb. o dôchodkových fondoch zaviedol neopodstatnenú klauzulu o nutnosti garantovania pripisovaných výnosov klientom, čo môže byť akceptovateľné pri životných poisťovniach, no nie pri DF, kde to vedie k znižovaniu dosahovaných výnosov, zvyšovaniu poplatkov, zníženej životaschopnosti celého systému a absencii DF na báze variabilnej anuity.

⁵⁵ S fungovaním systému doplnkových dôchodkových poisťovní (kde existujú samozrejme výhrady voči regulácii správnych nákladov) a životných poisťovní nie je vyslovovaná veľmi negatívna skúsenosť, naše doporučená sa preto týkajú penzijných a podielových fondov.

5. Financovanie transformačného obdobia

V predchádzajúcej kapitole sme načrtli reformné kroky, ktoré je podľa nášho názoru potrebné vykonať v súčasnom slovenskom dôchodkovom systéme. Rovnako dôležitou otázkou však je, ako sa navrhované riešenia prejavia v oblasti financovania transformačného obdobia reformy. Aký dlhý a aký nákladný bude prechod k novému systému? Akú výšku dosahuje implicitný dôchodkový dlh a ako je ho výhodné financovať? Ako sa prejaví starnutie populácie na výdavkovej stránke verejných rozpočtov? Existuje možnosť výrazným spôsobom znížiť rozsah implicitného dlhu? Ako dlho bude trvať ukončenie fungovania súčasného priebežného systému v prípade, ak sa rozhodneme vyplatiť súčasných a budúcich dôchodcov v rozsahu priznaných legislatívnych nárokov? Je vôbec podobná reforma v slovenských podmienkach prefinancovateľná? Na tieto otázky odpovedáme v tejto kapitole.

Ukážeme, že nami navrhovaný model reformy je fiškálne udržateľný, a to dokonca na progresívnej báze. Je však potrebné uskutočniť korekcie niektorých parametrov súčasnej konštrukcie starobných dôchodkov a postupne predlžovať vek odchodu do dôchodku. Predovšetkým však treba zastaviť nárast vzniku nových záväzkov (z pohľadu štátu)/nárokov (z pohľadu občanov)⁵⁶ uzatvorením priebežného systému.

V tejto kapitole najskôr uskutočníme stručný náčrt problematiky a vymedzíme teoretické prístupy k financovaniu transformačného obdobia dôchodkovej reformy a merania implicitného dlhu dôchodkového systému. Kľúčovou časťou je analýza financovania prechodného obdobia pomocou modelu, ktorý sme pre tieto účely vytvorili. Model financovania reformy dôchodkového systému spočívajúceho v postupnom ukončení fungovania priebežného systému zatiaľ (podľa našich informácií) nebol na Slovensku vytvorený. Model ministerstva sociálnych vecí, ktorý tvorí súčasť vládnej *Koncepcie*⁵⁷, nie je pre našu analýzu vyhovujúci, pretože tento sa venuje (ako ukážeme pri klasifikácii implicitných dlhov dôchodkových systémov) inej problematike.⁵⁸ Uskutočnili sme preto prognózu vývoja počtu obyvateľov a z toho vyplývajúcich záväzkov dôchodkového systému a následne sme odhadli výšku implicitného dlhu formou *dodnes vzniknutých záväzkov* („accrued-to-date liabilities“) systému, čo pokladáme za metodicky najtransparentnejší spôsob odhadu implicitného dlhu, pretože – na rozdiel od metódy použitej v prípade vládnej *Koncepcie* – umožňuje vyčíslenie *celého* implicitného dlhu dôchodkového systému.

Na rozdiel od vládnej *Koncepcie* sa ale naša analýza obmedzuje len na modelovanie nákladov úhrady starobných dôchodkov. Dôvod je jednoduchý: autori tejto štúdie nedisponujú dostatočne podrobnou štatistikou počtu invalidných dôchodcov v rámci jednotlivých vekových kategórií a takisto odhadovanie ich úmrtnostných charakteristík je prakticky nemožné. Sústredili sme sa preto na problematiku starobných dôchodkov. Len pri starobných dôchodkoch totiž existuje situácia, že jednotlivcom vzniká nárok na ich výplatu dávno predtým, než sa v skutočnosti začnú vyplácať, čo nie je prípad invalidných ani pozostalostných dôchodkov.

Nutnosť reformy priebežného systému je prijímaná pomerne jednotne. Komplikovanejšie je to však so samotnou voľbou jej charakteru; aj v odborných kruhoch prevláda presvedčenie, že prechod od priebežného systému ku (povinnej či dobrovoľnej) kapitalizácii uvažuje dvojnásobné bremeno na súčasných pracujúcich, ktorí tak musia financovať dôchodky generácie dôchodcov a zároveň si sporiť na vlastné dôchodky; takýto prechod je vraj fiškálne neudržateľný a preto treba pristúpiť k parciálnej reforme. Naša analýza ukazuje, že obavy vyplývajúce z veľkosti transformačných nákladov nie sú opodstatnené, aj keď súčasná hodnota budúcich platieb, ktoré sú potrebné na úhradu dnes priznaných záväzkov, je značne vysoká: v závislosti od voľby parametrov systému a diskontnej sadzby sa pohybuje od 145 % až do 444 % HDP.

Implicitný dlh dôchodkového systému v prípade uplatnenia našich návrhov je na úrovni 174,5 % HDP. To znamená, že verejné výdavky potrebné na financovanie vzniknutých nárokov sa budú znižovať z úrovne 5,25 % HDP v roku 2003 až na 1 % v roku 2037. V období rokov 2040 až 2084 budú výdavky na financovanie dávok zanedbateľné: po roku 2050 budú nižšie než 0,3 % HDP a od roku 2060 poklesnú pod 0,1 % HDP.

56 Platí, že suma nárokov, ktoré sú v systéme priznané občanom, sa musí (z definície) rovnať sume záväzkov štátu. V ďalšej diskusii preto na vyjadrenie implicitného dlhu budeme tieto pojmy používať v rovnakom význame.

57 *Financovanie dôchodkového systému v období rokov 1996-2015 s výhľadom do roku 2040*

58 V prípade vládnej *Koncepcie* ide o odhadovanie objemu záväzkov otvoreného systému („open-system liabilities“), t.j. meranie implicitného dlhu priebežného dôchodkového systému, ukončenie fungovania ktorého sa nepredpokladá. V systéme sa teda neustále tvoria nové nároky, keďže doňho vstupujú noví platcovia odvodov (typológiu implicitných dlhov uvádzame ďalej).

V tejto súvislosti sme presvedčení, že zachovanie súčasného systému s prípadnými kozmetickými úpravami (napr. podľa vládnej *Koncepcie*) je neudržateľné – riešenie implicitného dlhu takého otvoreného systému sa len odsúva do budúcnosti. Ukončenie fungovania priebežného systému je preto kľúčové a len takýto reformný krok zabezpečí skutočne transparentný spôsob financovania transformačného obdobia a vytvorenie nového – udržateľného, efektívneho a spravodlivého dôchodkového systému. Uskutočnenie úplnej reformy jednoducho znamená, že doposiaľ implicitný dlh sa stane explicitným. Ako hovorí Milton Friedman: „pri správnom chápaní... neexistujú žiadne reálne transformačné náklady privatizácie dôchodkového systému, ako skôr explicitné uznanie súčasného implicitného dlhu.“⁵⁹ A toto uznanie je mimoriadne dôležité: drvivá väčšina ľudí totiž o existencii dlhu, ktorý päť- až desaťnásobne prekračuje úroveň súčasného (explicitného) verejného dlhu vôbec nevie. Práve ozrejenie faktu, že v súčasnom dôchodkovom systéme sa skrývajú takéto obrovské riziká, ktoré je nutné riešiť, môže zásadným spôsobom napomôcť skutočnej reforme dôchodkového systému.

5.1 Typológia implicitných dlhov a ich charakteristika

Ako je známe, priebežný dôchodkový systém vytvára (legislatívne) záväzky voči súčasným dôchodcom a pracujúcim (tzv. „contingent liabilities“), je teda ekvivalentný skrytému verejnému dlhu. Uzatvorenie systému pre nových účastníkov zmení tento implicitný dlh na explicitný (viditeľný), ktorý musí byť eventuálne splatený. Aj keď sa tento problém môže zdať pomerne jasný, existuje veľká neprehľadnosť a rozličnosť názorov na to, ako v skutočnosti definovať kritériá merania objemu implicitných záväzkov, ktoré sa po uskutočnení reformy stanú explicitnými. Do tohto zmätku sa pokúsime vniesť trochu svetla nasledovnou typológiou implicitných dlhov.

V celej kapitole venovanej transformačným nákladom reformy uvažujeme zo spomenutých dôvodov výhradne so starobnými dôchodkami, invalidné a pozostalostné dôchodky neuvažujeme. Sme si však vedomí, že invalidné a pozostalostné dôchodky predstavujú viac ako polovicu výdavkov starobných dôchodkov.

Existujú tri hlavné typy implicitného dlhu dôchodkového systému, ktoré je možné odhadnúť pre každý priebežný systém:

- dodnes vzniknuté záväzky (Implicitný dlh I.),
- záväzky systému bez nových účastníkov (Implicitný dlh II.),
- záväzky otvoreného systému (Implicitný dlh III.).⁶⁰

1. Dodnes vzniknuté záväzky („accrued-to-date liabilities“). Prvý typ implicitného dlhu je tvorený súčasnou hodnotou toku budúcich dôchodkov, ktoré budú vyplatené na základe *do súčasnosti priznaných nárokov*.⁶¹ Vstup nových zamestnancov do systému nie je možný a u súčasných zamestnancov sa nepredpokladá platba ďalších odvodov, na základe čoho by dochádzalo k vzniku nových záväzkov (nárokov). Implicitný dlh I., ako sa tiež nazýva, teda v súčasnej hodnote vyjadruje objem všetkých nárokov, ktoré vyplývajú zo systému ku dňu jeho uzavretia: nároky súčasných dôchodcov ako aj vzniknuté nároky súčasných zamestnancov sú uznané, pričom nároky súčasných zamestnancov sú definované podielom doby platenia odvodov a produktívneho veku na dôchodku, ktorý by dostal jednotlivec pri splnení podmienok priznania nárokov.⁶² Dochádza tak k uznaniu minulých platieb odvodov do systému.

59 Friedman, M.: *Speaking the Truth About Social Security Reform*, New York Times, 11. 1. 1999

60 Pozri Holzmann, R.: *Financing the Transition to Multipillar*, World Bank Working Paper, december 1998; Franco, D.: *Pension Liabilities - Their Use and Misuse in the Assessment of Fiscal Policies*, Commission of the European Union Working Paper, No. 110, máj 1995

61 *Dodnes vzniknuté záväzky* teda vyjadrujú objem prostriedkov, ktoré sú v súčasnosti potrebné na financovanie celého toku platieb budúcich (starobných) dôchodkov.

62 Napr. pre 45-ročného muža to v priemere znamená 27 rokov platieb daní k 42 rokom produktívneho života v prípade veku odchodu do dôchodku 60 rokov ($60-18=42$), čo vytvára nárok na výplatu $27/42$ dôchodku, ktorý by mu bol priznaný v prípade pokračovania fungovania priebežného systému.

2. Závazky systému bez nových účastníkov („current worker's and pensioner's liabilities“). V tomto prípade sa uvažuje, že priebežný systém funguje ďalej, až kým nezomrie posledný prispievateľ do systému, pričom vstup nových platcov nie je možný. Tým, že účastníci systému naďalej platia odvody, dochádza k vzniku nových záväzkov. Implicitný dlh II. sa tak rovná súčasnej hodnote vzniknutých deficitov systému, ktoré sa zvyšujú okrem iného najmä z dôvodu, že počet platcov odvodov sa postupne znižuje. Rovnako ako v prípade Implicitného dlhu I. je aj v tomto prípade možné odhadnúť celý objem dlhu, aj keď výpočet je výrazne komplikovanejší.

3. Závazky otvoreného systému („open-system liabilities“). Takto definovaný dlh pozostáva z rozdielu súčasnej hodnoty toku v budúcnosti zaplatených odvodov a súčasnej hodnoty nárokov súčasných dôchodcov, ako aj súčasných a budúcich platcov odvodov. Je to teda objem prostriedkov, ktorý je v súčasnosti potrebný na financovanie budúcich deficitov systému (rozdielov príjmov a výdavkov každého roka). Na rozdiel od predošlých dvoch typov sa Implicitný dlh III. určuje k určitému roku v budúcnosti, pretože možnosť vytvárania deficitov je v otvorenom systéme neohraničená, ide teda o dlh všetkých generácií. Tento spôsob odhadu implicitného dlhu používa (v súlade s princípmi reformy) vládna *Koncepcia*. Zásadnou nevýhodou tohto spôsobu výpočtu je fakt, že žiadnym spôsobom neumožňuje stanoviť celú výšku implicitného dlhu: rok, ku ktorému je dlh vyčíslený, sa dá vhodným spôsobom vybrať tak, aby opticky znižoval celkový dlh.

Odlišnosť týchto troch definícií záväzkov dôchodkového systému odráža alternatívne pohľady, z ktorých je potrebné pozeráť na jednotlivé generácie a ich nároky voči štátu, resp. záväzky vlády voči účastníkom systému. Je potrebné uvažovať s rôznosťou prístupu k čistým (net) a hrubým (gross) veličinám: koncept hrubých veličín uvažuje s aktívami systému (finančné rezervy a súčasná hodnota budúcich odvodov); koncept čistých veličín je ekvivalentný účtovnej sume salda systému. Teória rozlišuje takisto koncept dlhu (debt) z pohľadu vlády a koncept bohatstva (wealth) z pohľadu občanov: Napr. hrubý implicitný dlh dôchodkového systému súčasnej generácie (teda z pohľadu vlády) je identický s hrubým bohatstvom plynúcim z dôchodkového systému (teda z pohľadu dôchodcov), a rovnako čisté bohatstvo plynúce z dôchodkového systému sa rovná účtovnému deficitu súčasnej generácie.

Na účely prechodu od priebežného k fondovému dôchodkovému systému je relevantná prvá definícia implicitného dlhu, pretože v tomto prípade sa jedná o kompenzáciu naakumulovaných nárokov, ktorá sa tak zmení na explicitný dlh (ak vláda nerozhodne o krátení, príp. rušení nárokov dôchodcov). V tabuľke 7 uvádzame súhrnnú typológiu záväzkov a pohľadávok dôchodkového systému.

Odhad každého z jednotlivých typov implicitných dlhov má svoje špecifiká. Najčastejším spôsobom je vyčíslenie implicitného dlhu ako podielu na HDP v roku, ku ktorému je uskutočnené diskontovanie na súčasnú hodnotu. Ako hovorí Robert Holzmann, jeden z popredných teoretikov dôchodkovej reformy: „Odhad dodnes vzniknutých záväzkov (implicitný dlh) by mal byť základom každého modelu dôchodkovej reformy.“⁶³ Vyčíslenie záväzkov, ktoré vznikli fungovaním priebežného systému k určitému časovému okamihu, je pre posúdenie reformného návrhu nesmierne dôležité.⁶⁴ Naviac, odhad takéhoto dlhu je metodicky najčistejší, existuje v ňom najmenej priestoru pre chyby vyplývajúce z prognózovania vývoja hospodárskych a demografických ukazovateľov.⁶⁵

Medzi hlavné ukazovatele, ktoré determinujú výšku implicitného dlhu I., patria:

- vývoj počtu v súčasnosti žijúcich obyvateľov a ich úmrtnostné charakteristiky,
- rozsah poskytovania dôchodkových dávok,
- úroveň poberaných dôchodkov,
- vek odchodu do dôchodku, resp. jeho zvyšovanie,

63 Holzmann, R.: *Financing the Transition to Multipillar*, World Bank Working Paper, december 1998

64 Najpoužívaným modelom pre odhad implicitných dlhov je model PROST Svetovej banky. V našom modeli sme sa snažili použiť rovnaké veličiny.

65 Napriek tomuto vládna *Koncepcia* s implicitným dlhom I. vo svojom finančnom modeli neuvažuje, obmedzuje sa na modelovanie implicitného dlhu III. Tieto výstupy preto na odhad nákladov prechodu na fondový systém (povinný ako aj kapitalizačný) nie sú použiteľné.

- spôsob indexácie (valorizácie) dôchodkov,
- rozdiel miery inflácie a tempa rastu reálnych miezd,
- výška nominálneho HDP v roku, ku ktorému uskutočňujeme diskontovanie,⁶⁶
- voľba (úrokovej miery) diskontnej sadzby.

Tabuľka 7

Typológia záväzkov a pohľadávok dôchodkového systému pre potreby určenia implicitného dlhu

	Aktíva	Záväzky	Definícia salda	Typ implicitného dlhu
	Finančné rezervy	Súčasná hodnota dôchodkov súčasných dôchodcov		
	<i>Účtovný deficit I</i>	Súčasná hodnota budúcich dôchodkov súčasných pracujúcich vzhľadom na zaplatené odvody		
1	Hrubý dlh I	Hrubý dlh I	Účtovný deficit I	Dodnes vzniknuté záväzky
	Súčasná hodnota budúcich platieb odvodov súčasných pracujúcich	Súčasná hodnota budúcich dôchodkov vzhľadom na v budúcnosti zaplatené odvody		
	<i>Účtovný deficit II</i>			
2	Hrubý dlh II	Hrubý dlh II		
1+2	Hrubý dlh súčasnej generácie	Hrubý dlh súčasnej generácie	Účtovný deficit I+II= Čistý dlh/čisté bohatstvo	Záväzky systému bez nových účastníkov
	Súčasná hodnota platieb odvodov budúcich generácií	Súčasná hodnota dôchodkov vzhľadom na platby odvodov budúcich generácií		
	<i>Účtovný deficit II</i>			
3	Hrubý dlh budúcich generácií	Hrubý dlh budúcich generácií		
1+2+3	Hrubý dlh všetkých generácií	Hrubý dlh všetkých generácií	Účtovný deficit I+II+3= Celkový účtovný deficit	Záväzky otvoreného systému

Zdroj: adaptované podľa Holzmann, R.: *Financing the Transition to Multipillar*, World Bank Working Paper, december 1998

⁶⁶ Prognóza rastu HDP je dôležitá len v prípade vyčíslvania budúcich potrieb cash flow ako % na HDP. Pre vyčíslenie objemu implicitného dlhu postačuje výška HDP v bežných cenách roka, ku ktorému uskutočňujeme diskontovania budúcich cash flow. Súčasnú hodnotu cash flow jednoducho porovnáme s výškou nominálneho HDP.

Výpočet implicitného dlhu II. je komplikovanejší, pretože predpokladá okrem už spomenutých veličín aj odhadovanie budúceho toku daní (odvodov), mieru nezamestnanosti, rastu reálneho HDP, vplyv neformálnej ekonomiky, mieru zhodnocovania eventuality prebytkov systému, úspešnosť výberu príspevkov, súčasnú hodnotu platieb štátu do systému (ktorá je absolútne nepredvídateľná – ako ukazuje slovenská skúsenosť, kde štát neustále znižuje veľkosť platieb). Výpočet implicitného dlhu III. je ešte zložitejší, pretože vyvoláva nutnosť odhadovať okrem všetkých týchto veličín aj mieru budúcej pôrodnosti alebo vplyv migrácie. Zvyšujúci sa počet premenných v modeli, ktoré vstupujú do odhadu implicitného dlhu II. a III., vytvára riziko, že tieto parametre (rast HDP, inflácie, miezd, (ne)zamestnanosti, úrokovej miery atď.) budú dopredu nastavené alebo vzájomne skombinované spôsobom, ktorý prinesie „želaný“ výsledok. Oveľa komplikovanejší výpočet nastáva, ak do modelov zahrnieme aj uvažovanie s invalidnými a pozostalostnými dôchodkami. Veľkosť implicitného dlhu I. možno v hrubých črtách odhadnúť aj bez využitia prognostického modelu, samozrejme, s malou nádejou na správnosť výsledku. Skúsenosti z krajín, ktoré uskutočnili reformu, však vravia, že priemerný maturujúci priebežný systém je charakteristický implicitným dlhom v rozsahu 20 až 30-násobku ročného objemu výdavkov na starobné dôchodky. Nami uskutočnený odhad vedie k práve takýmto výsledkom.

Zmena indexácie podľa miezd na indexáciu podľa inflácie jeho rozsah znižuje. Rovnako pôsobí predlžovanie dôchodkového veku. Starnúca populácia pochopiteľne objem záväzkov systému zvyšuje a naopak.

Poznajúc tieto základné charakteristiky dlhov dôchodkového systému a možností znižovania ich rozsahu, pristúpime v nasledovnej časti ku kľúčovej analýze našej štúdie: prognóze potrieb cash flow na úhradu budúcich záväzkov vyplývajúcich z priznaných nárokov na výplatu starobných dôchodkov a vyčíslenie implicitného dlhu I. súčasného dôchodkového systému v SR v rôznych variantoch.

5.2 Vyčíslenie transformačných nákladov navrhovanej reformy

Návrh dôchodkovej reformy Nadácie F. A. Hayeka predpokladá ukončenie fungovania priebežného dôchodkového systému v jeho dnešnej podobe. Myslíme si, že súčasný systém je neudržateľný, vládna *Koncepcia* reformy konzervuje jeho chyby a neprináša riešenie problémov, ktoré vyplývajú z podstaty fungovania priebežného systému, ako sme ich analyzovali v kapitole 2. Jednoducho, udržiava status quo. Na programe dňa je preto zásadná reforma slovenského dôchodkového systému. Spôsob jej financovania predstavujeme v tejto časti našej štúdie. Ako sme už spomenuli, venujeme sa vyčísleniu rozsahu financovania starobných dôchodkov.

Reformu priebežného systému charakterizuje niekoľko základných opatrení:

- súčasná úroveň vyplácaných starobných dôchodkov zostane zachovaná,
- nedôjde ku kráteniu priznaných nárokov súčasných dôchodcov,
- dôjde k uznaniu minulých platieb odvodov súčasných pracujúcich,
- systém bude uzatvorený pre nových účastníkov,
- ukončí sa vytváranie nových nárokov súčasných zamestnancov voči systému.

Je zrejmé, že v súlade s typológiou implicitných dlhov sa po uskutočnení týchto piatich základných krokov reformy stane explicitným implicitný dlh I. (dodnes vzniknuté záväzky). Rozsah tohto dlhu sme určili pre štyri rôzne reformné varianty (A až D), ktoré sa vzájomne líšia spôsobom indexácie dávok, resp. vekom odchodu do dôchodku.

Charakteristika prognostického modelu

Autori tejto štúdie pre účely vyčíslenia nákladnosti financovania budúceho toku záväzkov prameniacich z existencie *súčasného* priebežného dôchodkového systému vytvorili vlastný model, ktorý umožňuje vyčíslenie implicitného dlhu dôchodkového systému I. ako aj projekciu cash flow v období rokov 2003 až 2084, teda do roku, kým neprestane poberať starobný dôchodok posledný dôchodca, ktorý mal v čase uskutočnenia reformy 19 rokov, a platil odvody do Sociálnej poisťovne. V našom modeli vystupuje ako rozhodujúci rok reformy – rok uzatvorenia priebežného dôchodkového systému – rok 2003. Nejedná sa o model všeobecnej (dynamickej) rovnováhy. Neuvažujeme s endogénnymi procesmi vyvolanými samotnou

reformou (zmena kapitálovej zásoby, rastu HDP, vplyv na úrokové miery, infláciu atď.).

Poznatky použité pri konštrukcii modelu sme čerpali najmä zo zdrojov Svetovej banky, Cato Institute a National Bureau of Economic Research.⁶⁷ V tomto smere pre nás boli dôležité najmä práce Auerbacha, Kotlikoffa, Holzmann a Feldsteina.

Z dôvodu transparentnosti výpočtu sme všetkých starobných dôchodcov rozdelili na dve odlišné skupiny, ktorých financovanie si všímame oddelene:

- súčasní starobní dôchodcovia,
- budúci starobní dôchodcovia.

1. **Súčasní starobní dôchodcovia.** Títo predstavujú osoby, ktoré v roku 2003 dosiahli dôchodkový vek (podľa súčasnej legislatívy) alebo osoby staršie. Sú to teda jednotlivci, ktorí poberali starobný dôchodok pred rokom 2003 alebo ho začnú poberať v roku 2003. Suma starobných dôchodkov, ktorá im budú vyplatené v každom nasledovnom roku až do roku 2048⁶⁸, predstavuje v našom modeli veličinu **Cash flow 1 (CF1)**.⁶⁹
2. **Budúci starobní dôchodcovia.** Táto skupina je tvorená jednotlivcami, ktorí dosiahnu dôchodkový vek v roku 2004 a neskôr, t.j. muži a ženy, ktorí v roku 2003 dovŕšili 59 a 52, 54, resp. 56 rokov. Každoročne tak sumu celkových nákladov reformy bude ovplyvňovať vekový ročník nových dôchodcov, ktorých nároky voči systému budú upravené podľa dĺžky platieb odvodov k aktuálnej dĺžke produktívneho veku. Suma dôchodkov, ktorá im bude vyplatená v každom z rokov 2004 až 2084⁷⁰, predstavuje veličinu **Cash flow 2 (CF2)**. Oba toky tvoria súhrnný **Cash flow (CF)**.

Model obsahuje nasledovných jedenásť parametrov:

- populačné charakteristiky na obdobie rokov 2002 až 2084,
- podiel počtu poberateľov starobných dôchodkov na počte osôb v príslušnom veku,
- vek odchodu do dôchodku a jeho zvyšovanie,
- priemerná mesačná výška starobného dôchodku základného roka 2002,
- koeficienty dôchodku pre každú vekovú kategóriu v produktívnom veku,
- miera rastu indexu spotrebiteľských cien v období 2002 až 2084,
- výška HDP v bežných cenách roku 2003,
- rast reálneho HDP v období rokov 2002 až 2084,
- rast reálnej mesačnej mzdy v období 2002 až 2084,
- podiel starobného dôchodku na priemernej mzde,
- diskontná sadzba.

1. **Populačné charakteristiky na obdobie rokov 2003 až 2084.** Pre obdobie rokov 2003 až 2015 sme použili nízky variant prognózy Štatistického úradu SR obsiahnutý v materiáli *Projekcia vývoja obyvateľstva v SR do roku 2015*. Pre nasledovné obdobie sme skonštruovali vlastný odhad. Odhad implicitného dlhu I. súvisí s projekciou počtu súčasných dôchodcov a súčasných obyvateľov produktívnom veku na všetky budúce roky, v ktorých jednotlivci z týchto generácií budú poberať starobné dôchodky. Nemuseli sme

67 Pri konštruovaní modelu sme využili nasledovné zdroje: Auerbach, A. J., Kotlikoff, L. J.: *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 1987, Franco, D.: *Pension Liabilities - Their Use and Misuse in the Assessment of Fiscal Policies*, Com-mission of the European Union Working Paper, No. 110, máj 1995, Feldstein, M.: *Transition to a Fully Funded Pension System: Five Economic Issues*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 6149, august 1997, Kotlikoff, L. J., Smetters, K. A., Walliser, J.: *Social Security Privatization and Progressivity*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 6428 [<http://www.nber.org/papers/w6428>], Shipman, William: *Facts and Fantasies about Transition Costs*, Cato Institute Social Security Privatization Paper, No. 13, 13. 10. 1998 [<http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp-13.html>], MPSVaR SR: *Financovanie dôchodkového systému v období rokov 1996-2015 s výhľadom do roku 2040*, Bratislava, september 1999, Kreidl, V.: „Reforma penzijného systému,“ in *Politická ekonomie*, 6/1997, str. 836-61, Holzmann, R.: *Financing the Transition to Multipillar*, World Bank Working Paper, december 1998, World Bank: *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, New York 1994.

68 V roku 2048 štatisticky umrie posledná dnešná dôchodkyňa.

69 Ide o tokovú veličinu, na rozdiel od implicitného dlhu, ktorý je veličinou stavovou.

70 V roku 2084 štatisticky umrie posledná žena, ktorá v roku 2003 dosiahne vek 19 rokov.

odhadovať vývoj pôrodnosti a vplyv migrácie, čo značne zvyšuje relevantnosť našej prognózy. Jej základom sú detailné úmrtnostné charakteristiky obyvateľstva v SR. Uskutočnili sme oddelenú prognózu počtu mužov aj žien od roku 2003 do roku 2084. Náš odhad pokladáme za nevychýlený.

2. **Koeficient počtu poberateľov starobných dôchodkov.** Počet obyvateľov v dôchodkovom veku je vyšší než počet poberateľov starobných dávok. Tieto hodnoty sme preto upravili koeficientom počtu poberateľov starobných dôchodkov na počte osôb v príslušnom veku, ktorý sme získali ako priemer týchto hodnôt za posledných päť rokov fungovania dôchodkového systému v SR. Predpokladáme, že všetci predčasní dôchodcovia v roku začatia reformy už dosiahli normálny dôchodkový vek.
3. **Vek odchodu do dôchodku a jeho zvyšovanie.** V súlade s naším návrhom predpokladáme zvyšovanie dôchodkového veku mužov aj žien postupne na 65 rokov: u žien sa bude zvyšovať každoročne o šesť mesiacov od roku 2004, kedy bude pre priemernú ženu dôchodkový vek posunutý na 55,5 roka⁷¹, až do roku 2023. U mužov sa bude dôchodkový vek zvyšovať takisto od roku 2004 o šesť mesiacov ročne, pričom hodnotu 65 dosiahne v roku 2013. Alternatívnym scenárom je ponechanie dôchodkového veku mužov na súčasných 60 rokoch a vyrovňovanie dôchodkového veku ženy posunom o šesť mesiacov ročne od roku 2004 na 60 rokov v roku 2013. Alternatívny scenár bude slúžiť na porovnanie výhodnosti financovania rôznych variantov reformy. Nadácia F. A. Hayeka však jednoznačne uprednostňuje posúvanie dôchodkového veku na 65 rokov u žien aj mužov. Posúvanie o šesť mesiacov ročne sa môže zdať príliš rýchle, avšak pomalšie posúvanie by malo negatívny efekt na nákladovosť prechodu a bolo by príliš zdĺhavé.
4. **Priemerná mesačná výška dôchodkov bázičného roka 2002.** Priemerná výška starobného dôchodku je v súlade s návrhom rozpočtu Sociálnej poisťovne na rok 2002 vyjadrená k 31.1. 2002 na úrovni 5 861 Sk.
5. **Koeficienty dôchodku pre každú vekovú kategóriu v produktívnom veku.** Každému vekovému ročníku obyvateľstva produktívneho veku v roku 2003, t.j. 19-ročným až 54/59-ročným ženám/mužom, je priradený vlastný koeficient, ktorým násobíme priemernú výšku dôchodku pri dosiahnutí dôchodkového veku daného ročníka.⁷² Tieto koeficienty vyjadrujú nároky pracujúcich, ktoré pre nich k roku 2003 vyplývajú z dôchodkového systému. Takáto metóda určenia výšky nárokov je najtransparentnejšia: nie sme v pozícii administrátora systému, ktorý musí presne vyčíslieť nároky každého jednotlivca, odhadujeme fiškálne dopady reformy dôchodkového systému. Naviac, výpočet, ktorý by vychádzal z konkrétnych údajov pre každého jednotlivca, nie je možné uskutočniť. Koeficient sme stanovili pre všetky ročníky: niekto by mohol namietat, že nároky mladších vekových kategórií sú príliš malé. Je to samozrejme pravda, v prípade generácie súčasných dvadsiatnikov sú priznané nároky v pomere k administratívnym nákladom systému pomerne malé. Chceli sme sa však vyvarovať arbitrárnemu škrtaniu nárokov. Náš model sa týka všetkých jednotlivcov, ktorí do roku 2003 zaplatili určitú sumu do Základného fondu dôchodkového zabezpečenia Sociálnej poisťovne.
6. **Miera indexu rastu spotrebiteľských cien v období 2002 až 2084.** V období rokov 2002 až 2010 uvažujeme s úrovňou 1,04. Počas celého ďalšieho obdobia uvažujeme s hodnotou CPI na úrovni 1,03.
7. **Rast reálneho HDP v období rokov 2002 až 2084.** Rast reálneho HDP je odhadnutý ako stredná hodnota optimistického a pesimistického variantu v rámci vládnej koncepcie⁷³: v období 2002 až 2010 3,25 %, v období 2011 až 2020 2,95 %, v období 2021 až 2030 2,6 %, v období 2031 až 2040 2,25 % a neskôr do roku 2084 sú to 2 %.

71 Samozrejme v konkrétnom prípade musí prebiehať zvyšovanie vek odchodu do dôchodku u žien, ktoré ho majú v 53 rokoch rýchlejšie (9 mesiacov). Pre účely nášho modelu má však význam priemerná hodnota, t.j. 55 rokov (žena s dvoma deťmi). Podiel viacdetných, príp. bezdetných žien v rámci daného ročníka nie je známy a jeho dosah na výstupy modelovania by boli úplne zanedbateľné. Pre korektnosť výpočtu je potrebné uvažovať len s jedným - priemerným - vekom odchodu do dôchodku, t.j. 55 rokov a všímaj si vplyv jeho zvyšovania na projektovaný cash flow.

72 Napr. 45-ročný zamestnanec v roku 2003 má hodnotu koeficientu na úrovni 27/47, pretože je už 27 rokov produktívnom veku a celková perióda produktívneho veku je v jeho prípade 47 rokov (dôchodkový vek v roku 2023 bude 65 rokov), resp. 27/42 priemerného dôchodku pri zachovaní súčasného dôchodkového veku 60 rokov.

73 MPSVaR: *Financovanie dôchodkového systému v období rokov 1996-2015 s výhľadom do roku 2040*, str. 3

8. **Výška HDP v bežných cenách roku 2003.** V súlade s makroekonomickými výsledkami za rok 2001 a horeuvedenými parametrami predpokladáme výšku nominálneho HDP v roku 2003 na úrovni 1109,5 mld. Sk.
9. **Rast reálnej mzdy v období 2002 až 2084.** Uvažujeme s 2 %-ným rastom reálnej mesačnej mzdy počas celého obdobia.
10. **Podiel starobného dôchodku na priemernej mzde.** V prípade indexácie podľa priemerných miezd predpokladáme udržiavanie vzájomného pomeru výšky priemerného dôchodku k výške priemernej mzdy na úrovni 45 % počas celého obdobia 2003 až 2084.
11. **Diskontná sadzba.** Diskontovanie budúcich tokov cash flow v rokoch 2003 až 2084 uskutočňujeme pre lepšiu názornosť pomocou troch diskontných sadzieb: 2 %, 3 % a 4 %.

Výstup modelu predstavujeme v štyroch rôznych variantoch:

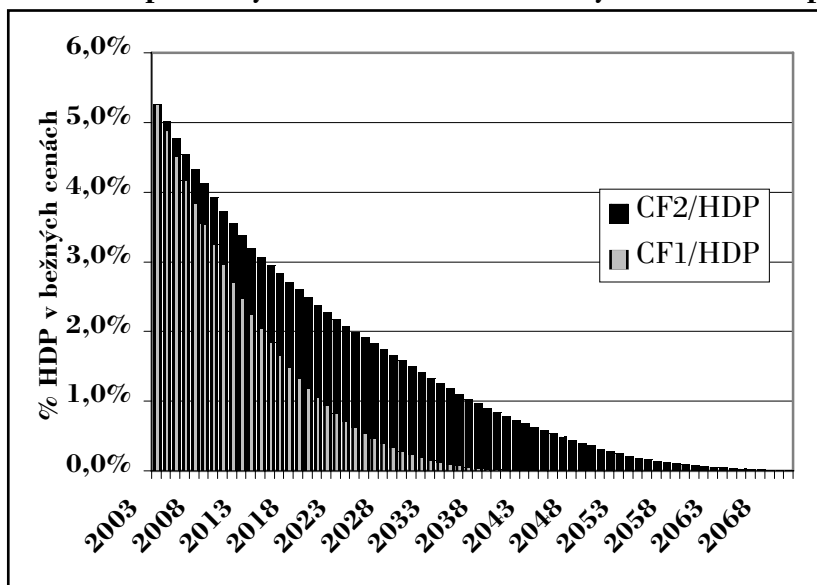
- Variant A – indexácia dôchodkov podľa indexu rastu spotrebiteľských cien (CPI) a predlžovanie dôchodkového veku žien aj mužov na 65 rokov.
- Variant B - indexácia dôchodkov podľa indexu rastu spotrebiteľských cien (CPI) a vyrovnanie dôchodkového veku žien s dôchodkovým vekom mužov na 60 rokoch.
- Variant C – indexácia dôchodkov podľa rastu priemernej mzdy a predlžovanie dôchodkového veku žien aj mužov na 65 rokov.
- Variant D – indexácia dôchodkov podľa rastu priemernej mzdy a vyrovnanie dôchodkového veku žien s dôchodkovým vekom mužov na 60 rokoch.

Cash flow potrebný na financovanie prechodného obdobia

Prechodné obdobie bude trvať do roku 2084. Keďže výška cash flow potrebného na financovanie záväzkov systému po roku 2060 bude mať zanedbateľný rozsah, projekcia je na grafoch vyjadrená len do roku 2070.⁷⁴ Cash flow vyjadrujeme ako podiel objemu výdavkov potrebných na úhradu starobných dôchodkov na hrubom domácom produkte (HDP) v bežných cenách daného roka. Na grafoch 6 až 9 je znázornený výstup modelovania pre jednotlivé varianty A až D. Popíšeme vývoj podľa jednotlivých variantov.

Graf 6

Cash flow potrebný na financovanie starobných dôchodkov podľa variantu A v rokoch 2003-2070



Zdroj: autori

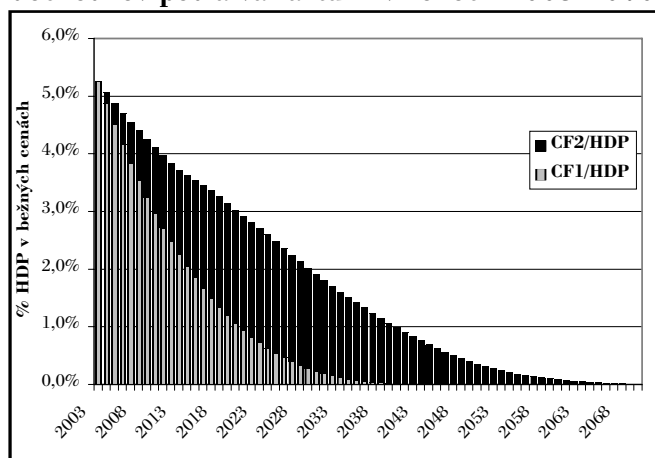
⁷⁴ Výška implicitného dlhu v roku 2050 bude v prípade variantu A 1 % HDP a v prípade variantu D 3,5 % HDP.

Variant A zodpovedá nášmu návrhu: uvažujeme s indexáciou podľa inflácie a postupným predlžovaním veku odchodu do dôchodku na 65 rokov u mužov aj žien. Výdavky na úhradu starobných dôchodkov⁷⁵ prvého roka (2003) sú na úrovni 5,26 % HDP (ide len o CF1). V roku 2004 sa začínajú objavovať aj výdavky pre nových dôchodcov (CF2), ktoré dosahujú 0,14 %. Vplyvom rastu HDP a mortality veličina CF1 klesá na 4,88 %, pričom v každom nasledovnom roku dôjde k poklesu CF1 približne o 0,3 %. Veličina CF2 naproti tomu bude rásť, a to na 0,26 % HDP v roku 2005, 0,38 v roku 2006 a 0,49 % v roku 2007. CF2 bude narastať až do roku 2025 (na úroveň 1,37 %), kedy sa prejaví nástup silnejších vekových ročníkov. Od roku 2026 budú výdavky na úhradu starobných dôchodkov pre dôchodcov, ktorí boli v čase zahájenia reformy v produktívnom veku, postupne klesať. V roku 2030 dosiahne 1,27 %, v roku 2035 0,98 %, v roku 2040 sa znížia na 0,77 %, v 2050-tom poklesnú na 0,32 % a po roku 2060 už budú pod úrovňou 0,1 % HDP. Veličina CF1 bude naproti tomu klesať neustále: v roku 2005 dosiahne 4,51 % HDP, o päť rokov neskôr už len 2,97 %, v roku 2015 to bude 1,66 %, v roku 2020 1,05 %, v 2030-tom už len 0,23 %, po 2040-tom poklesnú na zanedbateľných 0,01 % a v roku 2048, keď zomrie posledný dnešný dôchodca, sa výdavky tejto kategórie dostanú na nulu. Ako sa to prejaví na celkovej potrebe cash flow (CF1+CF2)? Z úrovne 5,01 % HDP v roku 2004 v nasledovnom roku poklesne na 4,78 %, v roku 2006 dosiahnu výdavky 4,55 %, v 2007-mom 4,33 %, v roku 2010 3,73 %, v roku 2015 to bude 2,83 %. Na začiatku dvadsiatych rokov bude CF na úrovni 2,38 %, v roku 2025 dôjde k poklesu na 1,91 %, v roku 2030 si bude systém vyžadovať zdroje v celkovej výške 1,50 % HDP daného roka. Pod jedno percento HDP sa celkové výdavky dostanú od roku 2036, od tohto obdobia nebudú viac predstavovať priveľký problém pre verejné financie. Aj keď transformačné obdobie potrvá až do roku 2084, výdavky na úhradu starobných dôchodkov zo starého systému pred rokom 2003 nebudú príliš významnou položkou a bude ich možné splácať pomerne nenáročným spôsobom. V roku 2050 budú finančné potreby systému na úrovni 0,32 % HDP. Po roku 2058 to bude už len 0,01 % HDP. Neskôr ešte menej.⁷⁶

Prijatie variantu A by v prvom desaťročí prechodného obdobia umožnilo znižovať výdavky na financovanie starobných dôchodkov približne o 0,2 % HDP ročne. V ďalších desiatich rokoch by klesali ďalej o 0,1% za rok. Po roku 2030 by pokles verejných výdavkov na financovanie týchto záväzkov bol približne na úrovni 0,4 až 0,7 % HDP. Navrhovaná koncepcia tak napriek starnutiu populácie dokáže zabezpečiť klesajúci podiel verejných výdavkov na HDP, ktorými bude nutné financovať priznané starobné dôchodky. To platí v prípade všetkých variantov, avšak pri nich už nie je pokles taký výrazný.

Graf 7

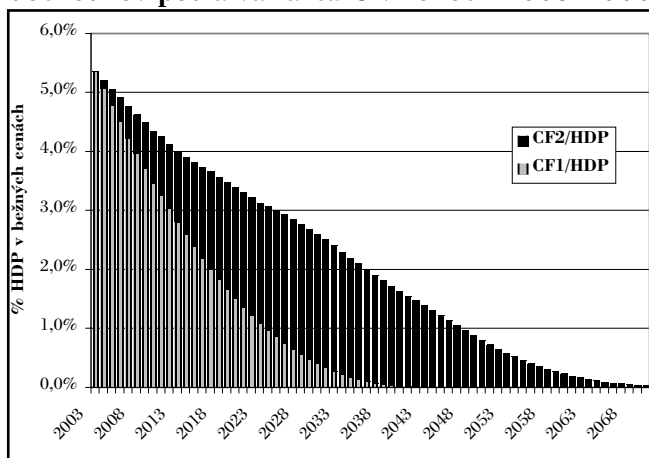
Cash flow potrebný na financovanie starobných dôchodkov podľa variantu B v rokoch 2003-2070



Zdroj: autori

Graf 8

Cash flow potrebný na financovanie starobných dôchodkov podľa variantu C v rokoch 2003-2070



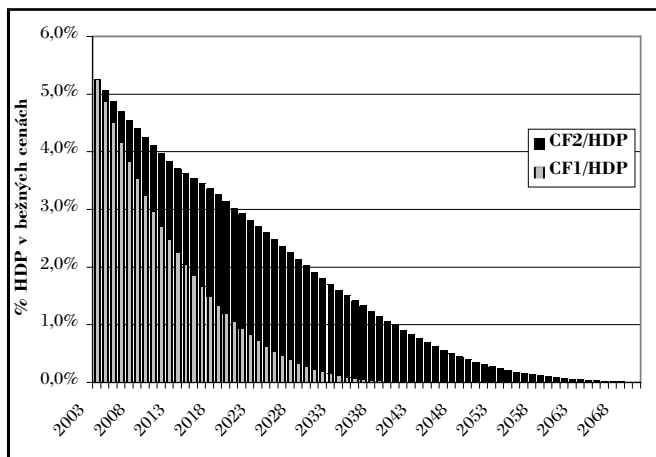
Zdroj: autori

⁷⁵ V ďalšom texte budeme namiesto výrazu „výdavky na úhradu starobných dôchodkov“ používať len výraz „výdavky“.

⁷⁶ Výstup modelovania tvorí prílohu A tejto publikácie.

Graf 9

Cash flow potrebný na financovanie starobných dôchodkov podľa variantu D v rokoch 2003-2070



Zdroj: autori

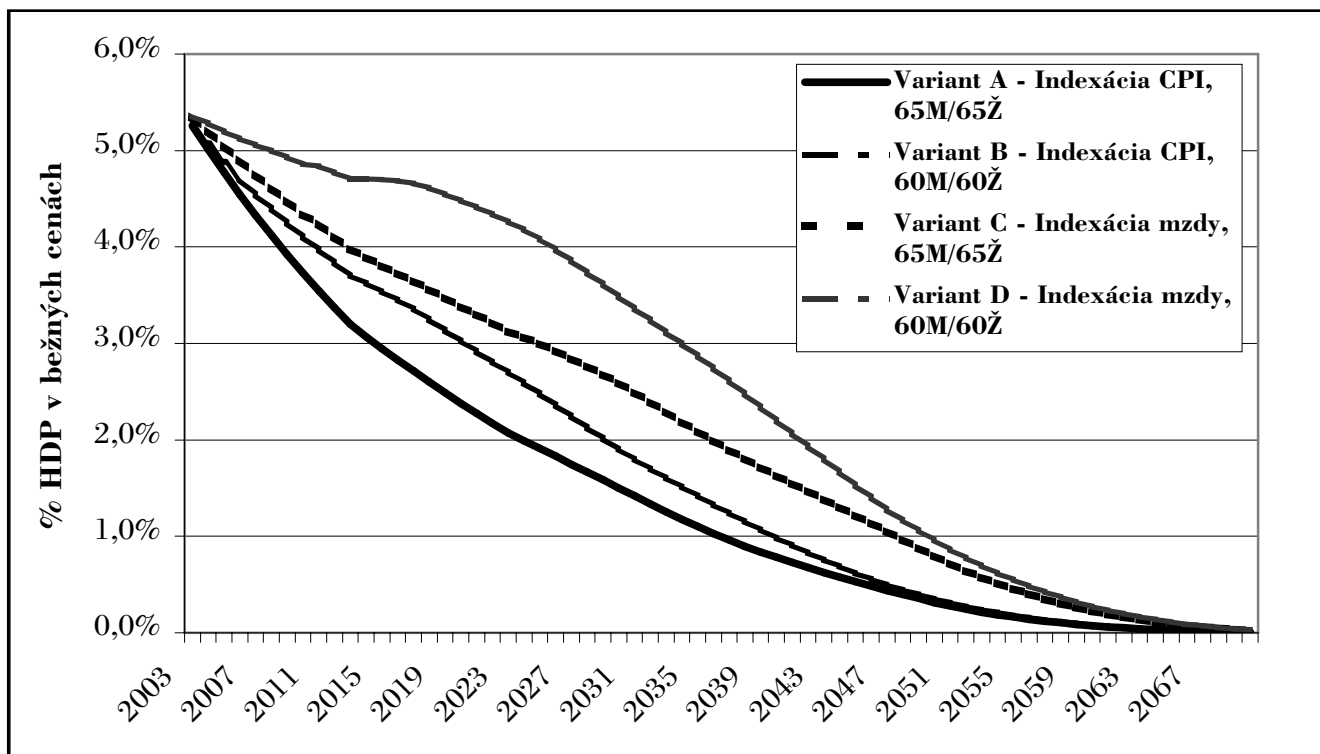
Grafy 7 až 9 znázorňujú alternatívne varianty B až D. Ako možno jasne pozorovať, indexácia podľa inflácie je značne výhodnejšia než indexácia podľa rastu priemernej mzdy, pretože dokáže eliminovať dokonca aj vplyv zvyšovania veku odchodu do dôchodku. Variant B, pri ktorom by došlo iba k posunutiu veku odchodu do dôchodku u žien na 60 rokov, je z fiškálneho hľadiska jednoduchšie prefinancovateľný než variant C, pri ktorom sa síce posúva vek odchodu do dôchodku u žien aj mužov na 65 rokov, no priznávané dôchodky sa indexujú podľa priemernej mzdy (ktorá v našom modeli vykazuje reálny 2 %-ný rast.

Variant D je jasne najmenej vhodný: v prípade variantu A je v roku 2010 podiel výdavkov na HDP rovný 3,73 %, no v prípade variantu D je to až 4,86 %. V roku 2020 rozdiel medzi variantom A a D predstavuje dokonca 2,1 % HDP, v roku 2030 je úspora pri prvej alternatíve voči alternatíve štvrtej takmer 2 %.

Súhrnné porovnanie výsledkov modelovania pre varianty A až D vyjadruje graf 10.

Graf 10

Porovnanie nákladovosti financovania transformačného obdobia v rokoch 2003-2070 podľa jednotlivých variantov



Zdroj: autori

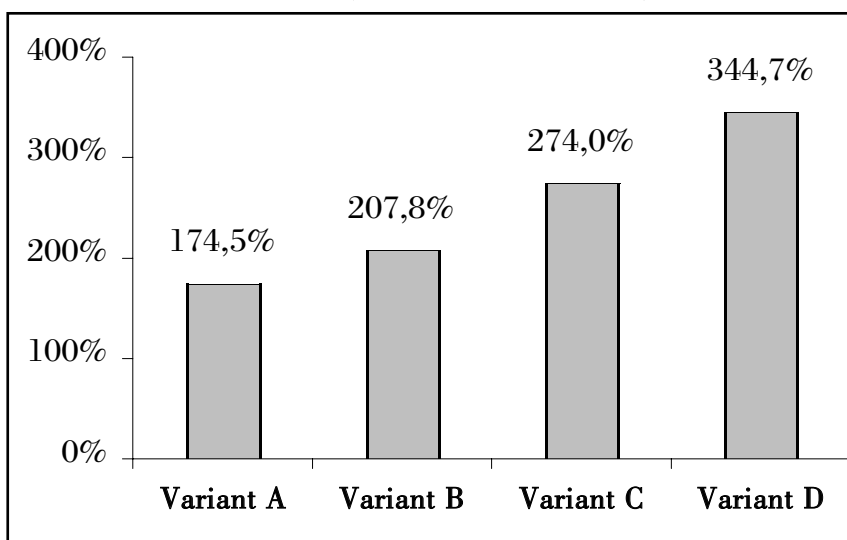
Implicitný dlh dôchodkového systému

Najdôležitejším výstupom modelu je trojica grafov 11 až 13, ktorá vyjadruje veľkosť implicitného dlhu dôchodkového systému I. v závislosti od zvolenej diskontnej sadzby pre všetky štyri varianty reformy. Umožňuje najlepšie vzájomné porovnanie jednotlivých variantov. Predovšetkým je však základným indikátorom nákladnosti transformačného obdobia reformy.

Implicitný dlh, ktorého výška je znázornená grafoch 11 až 13, vyjadruje súčasnú hodnotu všetkých budúcich dôchodkov vyplatených od začatia reformy v roku 2003 do výplaty posledného starobného dôchodku v roku 2084. Inými slovami, implicitný dlh vyjadruje, koľko finančných prostriedkov by bolo v roku 2003 potrebných, aby sme pri danej úrokovej miere (diskontnej sadzbe) boli schopní prefinancovať všetky budúce nároky vyplývajúce z priznaných starobných dôchodkov všetkých súčasných a budúcich dôchodcov, ktorým do začatia reformy vznikol určitý nárok voči priebežnému systému. Implicitné dlhy možno pre jednotlivé varianty celkom dobre porovnať, pretože rozloženie cash flow v čase je v prípade všetkých štyroch alternatív podobné. Týmto porovnaním prichádzame k zaujímavým výsledkom (budeme komentovať výšku implicitného dlhu v prípade diskontnej sadzby 3 % p.a.).

Graf 11

**Súčasná hodnota implicitného dlhu (accrued-to-date liabilities)
ako % HDP roku 2003 (diskontná sadzba 3%)**



Zdroj: autori

V prípade nami navrhovanej koncepcie reformy by implicitný dlh I. slovenského dôchodkového systému (tzv. „accrued-to-date liabilities“) dosiahol úroveň 174,5 % HDP roku 2003. Táto hodnota približne štvornásobne prekračuje výšku explicitného verejného dlhu. Ak by sa nepristúpilo ku kráteniu nárokov, táto veličina zároveň udáva, aká je najlacnejšia alternatíva financovania dôchodkovej reformy u nás. V prípade variantu B implicitný dlh dosahuje výšku 207,8 % HDP, variantu C 274 % HDP a variantu D, ktorý najviac reflektuje dnes platný stav legislatívy dôchodkového poistenia, by to bolo až 344,7 % HDP, čo je takmer dvojnásobok oproti variantu A.

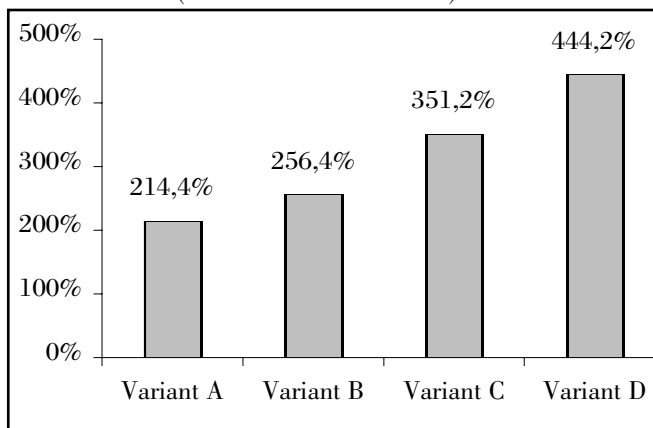
Ak by sme neuvažovali s diskontnou sadzbou 3 %, ale 2 % alebo 4 %, výsledná výška implicitného dlhu by sa nám samozrejme zmenila, pri nižšej sadzbe by bol rozdiel medzi nákladnosťou variantu A a D o niečo vyšší (graf 12) než v prípade sadzby vyššej (graf 13). Implicitný dlh v prípade variantu A je však aj tak približne na úrovni 50 % implicitného dlhu variantu D.

Výška implicitného dlhu na úrovni 174,5 % HDP predstavuje pomerne optimistické číslo. Na základe nami zistených údajov si dovoľujeme tvrdiť, že dôchodkovú reformu podľa nášho návrhu je možné prefinancovať. Spôsob tohto financovania necháme zatiaľ otvorený. Máme v zásade štyri možnosti: dlhové financovanie, zvýšenie daní, zníženie iných verejných výdavkov, alebo použitie výnosov z privatizácie.

Každý z týchto spôsobov má svoje výhody, nevýhody majú len prvé tri. Našu diskusiu uzavrieme poznámkou, že Maďarsko, ktoré pri uskutočnení dôchodkovej reformy podobným spôsobom uznalo svoj implicitný dlh a tento sa tak stal explicitným, dostalo od ratingovej agentúry Moody's vyšší rating pred než pred samotnou reformou. Celkový dlh sa tak síce zvýšil, no maďarská vláda bola kladne ohodnotená za svoj zodpovedný prístup k problémom fiškálnej politiky. Jedným z takýchto problémov je bezpochyby aj implicitný dlh dôchodkového systému: veličina, o ktorej sa donedávna u nás takmer nehovorilo. Diskusia o skutočnej dôchodkovej reforme by mohla zvýšiť záujem o tento problém. To by podnietilo aj naozaj plodnú diskusiu o najvhodnejšom spôsobe financovania transformačného obdobia dôchodkovej reformy.

Graf 12

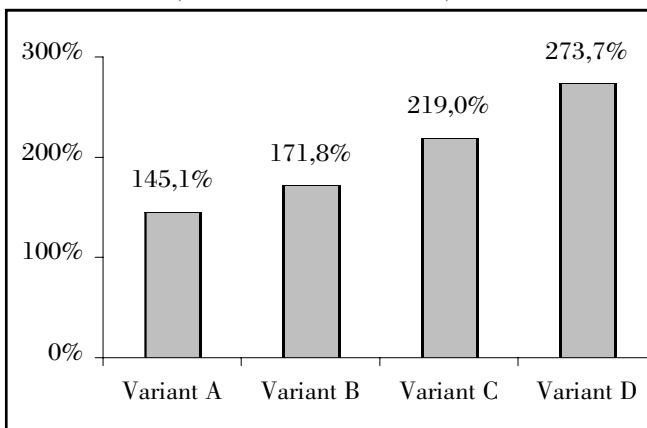
**Súčasná hodnota implicitného dlhu
(accrued-to-date liabilities) ako % HDP
roku 2003 (diskontná sadzba 2%)**



Zdroj: autori

Graf 13

**Súčasná hodnota implicitného dlhu
(accrued-to-date liabilities) ako % HDP
roku 2003 (diskontná sadzba 4%)**



Zdroj: autori

Záver

V tejto štúdii sme predstavili koncepciu reformy slovenského dôchodkového systému. Uskutočnili sme analýzu problémov súčasného systému, popísali reformné alternatívy a predstavili argumenty, ktoré nás doviedli k formulácii samotného reformného návrhu. Ten spočíva v dvoch základných aspektoch: vytvorení skromného adresného verejného piliera, ktorý by bol financovaný z daní, a postupnom vysporiadaní sa s nárokmi, ktoré vznikli v rámci dnešného systému dôchodkového zabezpečenia (poistenia). Náklady takejto reformy sa môžu zdať pomerne veľké, je si však potrebné uvedomiť, že sú vždy omnoho menšie než náklady udržiavanie dnešného spôsobu priebežného financovania do budúcnosti.

Rast výšky implicitného dlhu slovenského dôchodkového systému v prípade nami navrhovaného modelu sa k 1. 1. 2003 zastaví na úrovni vyše 170 % HDP. To je súčasná hodnota všetkých nárokov, ktoré k tomuto dňu vznikli v rámci systému poskytovania starobných dôchodkov. Kľúčovým bodom reformy je preto zastavenie rastu tohto dlhu, čo je možné uskutočniť uzavretím systému pre nových účastníkov a uznaním nárokov, ktoré vznikli ku dňu začatiu reformy. Od tohto dátumu musí dôjsť k zásadnému prehodnoteniu priznávania nových nárokov. Dôchodkový systém v jeho súčasnej – univerzálnej – podobe neplní svoju funkciu a je zdrojom obrovských budúcich rizík. Len postupné ukončenie fungovania systému v dnešnej podobe a jeho nahradenie udržateľným minimálnym verejným pilierom dáva možnosť vysporiadať sa s dnešnými, no najmä budúcimi problémami, ktoré nás pod vplyvom demografických zmien v budúcnosti čakajú.

V prípade uskutočnenia dôchodkovej reformy by v ďalších osemdesiatich rokoch dochádzalo k postupnému splateniu vzniknutých nárokov dnešného systému. Pre verejné financie tento fakt znamená počiatočnú explicitnú záťaž na úrovni 5,2 % HDP pri naštartovaní reformy, ktorá by postupne od roku 2037 poklesla pod 1 % HDP a ku koncu päťdesiatych rokov by výdavky na úhradu starobných dôchodkov priznaných v dnešnom systéme predstavovali len 0,1 % ročného HDP. Priznanie nárokov vzniknutých do súčasnosti, zrušenie odvodovej povinnosti, prechod k transparentnému financovaniu prechodného obdobia a nového adresného systému prostredníctvom štátneho rozpočtu a v neposlednom rade najmä inštitucionálne zabezpečenie nového trhu ozajstného dôchodkového sporenia vytvoria zdroje budúceho zvyšovania životnej úrovne nielen dôchodcov, ale aj všetkých ostatných občanov Slovenska.

Túto štúdiu nemožno považovať za vyčerpávajúcu technickú príručku pre uskutočnenie dôchodkovej reformy. Naším zámerom bolo predstaviť myšlienkovu ucelenú a argumentačne podloženú pohľad na budúce usporiadanie dôchodkového systému u nás. Vypracovanie samotnej stratégie bude vyžadovať ďalšiu prácu. Sme však presvedčení, že v súčasnosti má prioritu vyjasnenie otázky, akým smerom sa dôchodkový systém na Slovensku má vlastne uberať. V tejto práci sme mali ambíciu ukázať, že návrh úspešnej koncepcie dôchodkovej reformy by mal stáť na pochopení faktu, že štát by sa v rámci svojej sociálnej politiky nemal snažiť o posilňovanie princípov zásluhovosti a poistenia v rámci verejného dôchodkového systému. Zabezpečovanie týchto úloh by mal prenechať systému dobrovoľnej ľudskej kooperácie, ktorý poskytovanie statkov, pri ktorých je vyžadovaná zásluhovosť alebo pri ktorých možno uplatniť princípy poistenia, zvláda omnoho lepšie ako verejný sektor.

Príloha A – Výstupy modelovania

Výdavky na úhradu starobných dôchodkov ako % na HDP bežného roka podľa jednotlivých reformných variantov v rokoch 2003-2007

Rok	Variant A	Variant B	Variant C	Variant D	Rok	Variant A	Variant B	Variant C	Variant D
2003	5,257%	5,257%	5,359%	5,359%	2037	0,962%	1,239%	1,900%	2,616%
2004	5,013%	5,070%	5,207%	5,283%	2038	0,898%	1,152%	1,809%	2,482%
2005	4,775%	4,878%	5,056%	5,195%	2039	0,838%	1,067%	1,721%	2,345%
2006	4,548%	4,706%	4,909%	5,121%	2040	0,780%	0,984%	1,633%	2,205%
2007	4,327%	4,548%	4,760%	5,056%	2041	0,727%	0,907%	1,553%	2,074%
2008	4,123%	4,402%	4,622%	4,998%	2042	0,676%	0,832%	1,472%	1,940%
2009	3,924%	4,255%	4,484%	4,931%	2043	0,627%	0,759%	1,390%	1,806%
2010	3,728%	4,108%	4,341%	4,857%	2044	0,579%	0,689%	1,308%	1,670%
2011	3,547%	3,975%	4,251%	4,839%	2045	0,531%	0,620%	1,224%	1,534%
2012	3,370%	3,841%	4,117%	4,775%	2046	0,485%	0,557%	1,140%	1,405%
2013	3,198%	3,706%	3,983%	4,705%	2047	0,440%	0,499%	1,055%	1,283%
2014	3,068%	3,625%	3,895%	4,706%	2048	0,397%	0,446%	0,970%	1,168%
2015	2,945%	3,540%	3,812%	4,699%	2049	0,356%	0,397%	0,885%	1,061%
2016	2,828%	3,453%	3,731%	4,685%	2050	0,315%	0,352%	0,800%	0,960%
2017	2,714%	3,357%	3,651%	4,657%	2051	0,279%	0,311%	0,721%	0,865%
2018	2,600%	3,253%	3,566%	4,612%	2052	0,245%	0,274%	0,647%	0,777%
2019	2,489%	3,140%	3,479%	4,548%	2053	0,215%	0,240%	0,578%	0,695%
2020	2,377%	3,027%	3,388%	4,480%	2054	0,188%	0,210%	0,515%	0,619%
2021	2,276%	2,921%	3,306%	4,417%	2055	0,163%	0,183%	0,456%	0,549%
2022	2,173%	2,809%	3,217%	4,341%	2056	0,141%	0,158%	0,402%	0,484%
2023	2,069%	2,701%	3,124%	4,263%	2057	0,121%	0,136%	0,352%	0,424%
2024	1,991%	2,592%	3,064%	4,180%	2058	0,104%	0,116%	0,306%	0,369%
2025	1,913%	2,480%	3,000%	4,084%	2059	0,088%	0,098%	0,265%	0,320%
2026	1,832%	2,365%	2,929%	3,978%	2060	0,074%	0,083%	0,228%	0,274%
2027	1,747%	2,247%	2,848%	3,861%	2061	0,062%	0,069%	0,194%	0,234%
2028	1,665%	2,130%	2,768%	3,737%	2062	0,051%	0,057%	0,163%	0,197%
2029	1,584%	2,017%	2,684%	3,614%	2063	0,042%	0,047%	0,136%	0,165%
2030	1,501%	1,907%	2,593%	3,489%	2064	0,034%	0,038%	0,113%	0,136%
2031	1,419%	1,802%	2,499%	3,365%	2065	0,027%	0,030%	0,092%	0,111%
2032	1,336%	1,701%	2,397%	3,243%	2066	0,022%	0,024%	0,074%	0,090%
2033	1,254%	1,604%	2,294%	3,122%	2067	0,017%	0,019%	0,059%	0,071%
2034	1,176%	1,510%	2,193%	3,000%	2068	0,013%	0,014%	0,046%	0,056%
2035	1,101%	1,418%	2,093%	2,875%	2069	0,010%	0,011%	0,036%	0,043%
2036	1,029%	1,327%	1,995%	2,747%	2070	0,007%	0,008%	0,027%	0,032%

Variant A - Indexácia starobných dôchodkov podľa inflácie, vek odchodu do dôchodku 65 rokov

Variant B - Indexácia starobných dôchodkov podľa inflácie, vek odchodu do dôchodku 60 rokov

Variant C - Indexácia starobných dôchodkov podľa rastu priemernej mzdy, vek odchodu do dôchodku 65 rokov

Variant D - Indexácia starobných dôchodkov podľa rastu priemernej mzdy, vek odchodu do dôchodku 60 rokov

Príloha B – Liberálny prístup k reforme dôchodkového systém

Koncipovanie akéhokoľvek reformného návrhu predpokladá zo strany autorov uskutočnenie viacerých dôležitých krokov. Tieto pozostávajú z troch hlavných častí: definovania vlastných metodologických, ekonomických a etických východísk; analýzy problémov súčasného stavu a zhodnotenia doterajších reformných návrhov. V tejto prílohe formulujeme stručnú teóriu dôchodkového zabezpečenia a náš pohľad na spoločenské princípy vo všeobecnosti. Náš pohľad bude odlišný od prístupu v bežných príručkách dôchodkového zabezpečenia. Prečo? Pokúsime sa jednoducho pozrieť na to, o čo *v skutočnosti* ide.

Teória dôchodkového zabezpečenia

Podstatou dôchodkového systému je dôchodkové zabezpečenie, pod ktorým možno rozumieť *zabezpečenie adekvátnej úrovne príjmov pre prípad dosiahnutia veku, odkedy sa jednotlivec nebude môcť spoliehať na vlastné produktívne sily*. V prevažnej väčšine prípadov budeme pod dôchodkovým zabezpečením rozumieť poskytovanie starobných dôchodkov. Pri hlbšej analýze budeme rozlišovať aj jeho iné dôležité časti, t.j. poskytovanie invalidných a pozostalostných dôchodkov. Najprv sa pozrieme na základné prvky dôchodkového zabezpečenia a možností jeho produkcie.

Neistota

Ak by sme poznali budúcnosť, nemuseli by sme konať a uskutočňovať voľby. Neistota je neoddeliteľnou súčasťou ľudského konania. Nemôžeme predvídať všetko svoje budúce konanie a jeho výsledok. V realite okolo nás sa vyskytujú prekvapenia. Naša znalosť budúcich javov a vývoja podmienok nie je dokonalá. Dopúšťame sa chýb⁷⁷, dokážeme rozlišovať medzi úspechom a neúspechom a sme schopní sa (z nich) *učiť*. Teorémy fyziky a chémie majú takú vysokú pravdepodobnosť, že ich v realite pokladáme za isté. V praxi možno ľahko predvídať fungovanie stroja zostaveného na základe znalosti fyzikálnych zákonov. Pri konaní je to však inak: je charakteristické tým, že nepoznáme všetky udalosti, ktoré môžu nastať. V sociálnej sfére existuje viacero ťažko predvídateľných udalostí: úraz, strata člena rodiny smrťou alebo prírodná katastrofa. *Dožitie sa staroby⁷⁸ a s ním spojený výpadok príjmov však do tejto kategórie nepatrí*. Tu sa už nejedná o neistotu, ale o riziko.

Riziko⁷⁹

Existuje veľké množstvo javov, pri ktorých vieme, že môžu nastať. Môžeme ich teda predvídať a snažiť sa voči nim nejako zabezpečiť. Jedným z takýchto javov je aj strata príjmov v dôsledku dožitia sa staroby. Niečo také ako dožitie sa 65-teho roku života nemôže byť pre nás veľkým prekvapením (riziko úmrtia je pomerne nízke).⁸⁰ Tvrdiť, že ľudia si neuvedomujú, že zostarnú, je absurdné. Má však veľký význam tvrdiť, že každý jednotlivec tento problém vníma inak, ako aj to, že každý jednotlivec má rozdielne predstavy ohľadom spôsobu jeho riešenia. Vynára sa tak pred nami široká paleta možností dôchodkového zabezpečenia, t.j. zníženia pravdepodobnosti straty príjmov v prípade dožitia staroby. Existuje viacero spôsobov, pomocou ktorých jednotlivci môžu nenásilnou formou tento problém riešiť. Najčastejšími sú sporenie a poistenie. Pomerne rozšírené, aj keď teoretikmi dôchodkového zabezpečenia úplne ignorované, sú aj iné spôsoby: držba výnosných alebo speňažiteľných aktív, podnikateľská činnosť, spoliehanie sa na vlastné okolie (rodina, komunita, charita) alebo jednoducho rozhodnutie neprestať pracovať ani po dosiahnutí (štátom určeného) veku odchodu do dôchodku. Všetky tieto možnosti sú legitímne, pri ich uskutočňovaní totiž nedochádza k porušovaniu vlastníckych práv.

77 Chyba alebo neúspech je charakteristickým prvkom ľudského snaženia. Chybné rozhodnutie je uskutočnené v momente voľby, avšak k jeho odhaleniu dochádza až následne - *ex post*. Vyplýva z výberu horšej alternatívy než je tá, ktorá mohla byť zvolená namiesto nej.

78 Samotná inštitúcia veku odchodu do dôchodku je problematická a značne umelá. Medzi jednotlivcami je príchod „jesene života“ diferencovaný a nutne sa nezhoduje so štátom stanoveným vekom 52, 54, 57 alebo 60-tich rokov. Musíme tak pripustiť, že samotná staroba je *subjektívna kategória*, ktorú nemožno určiť zákonom o sociálnom poistení. To samozrejme vrhá úplne iné svetlo na celý dôchodkový systém.

79 Pri riziku poznáme mieru istoty, s akou daný jav nastane. Pri neistote nevieme, aký jav nastane. Logicky tak o pravdepodobnosti jeho nastatia nevieme nič a nemôžeme sa proti nemu poistiť. Neistotu možno riešiť držbou súčasných statkov, najmä peňažných zostatkov - hotovosti.

80 Pravdepodobnosť (vyjadrená v úmrtnostných tabulkách), že sa 18-ročný muž dožije 60-teho roku života, je 0,78. 40-ročný muž má pravdepodobnosť dožitia dôchodkového veku vyššiu - 0,81. U žien je to v týchto vekových kategóriách výrazne viac - 0,92 a 0,93.

Poistenie

Ak sa jedná o jednotlivca, nikdy si nemôže byť istý, či ho náhodou už zajtra nepostretne nejaké nešťastie. Vieme však, že jednotlivec je členom istého súboru jednotlivcov (vo veku x), u ktorého možno veľmi dobre predvídať vývoj úmrtnostných pravdepodobností, a teda aj pravdepodobností dožitia sa určitého veku. Možno teda využiť princíp poistenia – združiť individuálne riziká („pooling of risk“) a preniesť ich na poisťovateľa („transfer of risk“). Poisťovateľ môže využiť poznanie úmrtnostných charakteristík dostatočne veľkého súboru jednotlivcov, zhromaždiť adekvátny objem aktív na tvorbu rezerv a úspešne tak poskytovať produkt (životného) poistenia. Toto je princíp, na ktorom pracujú komerčné poisťovne, ktoré sú jednou z hlavných inštitúcií participujúcich v procese dôchodkového zabezpečenia. Jednotlivec – poistenec – si tak kupuje produkt poistenia na dožitie. Poistenie je tak možné využiť na zvýšenie možností zabezpečiť si tok príjmov po dosiahnutí určitého veku.

Poistenie je založené na dobrovoľnosti. Nemá nič spoločné s vynútenou redistribúciou, ktorá je v súčasnosti eufemisticky nazývaná „sociálnym poistením“. Ako ukážeme v ďalšej kapitole našej práce, v prípade priebežného dôchodkového systému sa nemôže nikdy jednať o poistenie, pretože u neho nie sú prítomné jeho definíčné znaky: transfer a zhromažďovanie rizika, tvorba rezerv, zmluvné vzťahy a vynútiteľnosť zmluvných nárokov.⁸¹

Teória úspor

Vytváranie úspor vyplýva z podstaty ľudského konania – ľudia preferujú stav vyššieho uspokojenia svojich potrieb nielen v súčasnosti, ale aj do budúcnosti. Peňažné príjmy sú rozdeľované medzi statky súčasnej a budúcej spotreby. Pomer, v akom ľudia rozdeľujú svoje príjmy medzi súčasnú spotrebu a úspory, je daný ich časovou preferenciou – mierou, do akej uprednostňujú uspokojenie súčasných potrieb pred uspokojovaním potrieb budúcich, napr. v starobe. Neexistuje dôvod, prečo by ľudia nesporili, práve naopak, väčšina ľudí k sporeniu nemusí byť vôbec nútená. Čím viac sú ochotní odložiť si prostriedky do budúcnosti, tým je ich časová preferencia nižšia a naopak.⁸² Pokles časovej preferencie sa premietne do vyššieho pomeru investícií k spotrebe, rozširovania štruktúry produkcie a zvyšovania kapitálovej zásoby – dochádza k akumulácii kapitálu. Úspory, investovanie a akumulácia kapitálu tak znižujú súčasnú spotrebu s cieľom zlepšenia budúcich podmienok. Jednotlivec sa aktom sporenia vzdáva možnosti uspokojiť svoje súčasné potreby, aby tak v budúcnosti mohol zvýšiť svoju životnú úroveň a životnú úroveň svojich blízkych. Jeho úmysel je v populárnom vnímaní čisto „egoistický“, znamená ale „prínos pre všetkých členov spoločnosti.“⁸³ Vyššia tvorba úspor umožňuje rast životnej úrovne a tá zase prostredníctvom vyšších disponibilných príjmov zvyšuje možnosti sporenia.

Teória spotreby, založená na hypotéze životného cyklu⁸⁴, vychádza z predpokladu, že jednotlivci si vytvárajú celoživotné plány spotreby. Takýto plán spotreby zachytávajúci spotrebné rozhodnutia a rozhodnutia o úsporách v priebehu celého životného cyklu, je znázornený na obrázku 1.

Stálu úroveň spotreby (C) v priebehu celého životného cyklu možno dosiahnuť v tom prípade, keď je výška úspor v strednej časti životného cyklu dostatočná na splatenie úverov z rannej fázy života a vytvorí tiež dostatočné rezervy na tú časť životného cyklu, keď budú pracovné dôchodky (Y) nulové.

Pri sporení vyvstáva často ako problém najmä riziko nízkeho výnosu. Zastávame však názor, že riziko nemožno odstrániť napr. prijatím zákona a sociálnom poistení, možno ho len vhodne diverzifikovať na trhu.

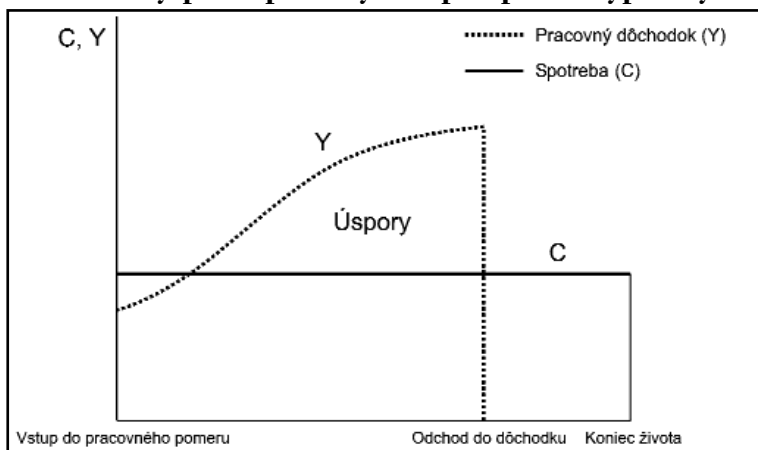
81 Po faktickej stránke bude vynútené prerozdeľovanie vždy vynúteným prerozdeľovaním bez ohľadu na to, či na jeho popis zneužijeme poistné analógie alebo nie.

82 Nemôže nastať situácia, že by ľudia preferovali výlučne súčasnú spotrebu a vôbec nesporili.

83 von Mises, L.: *Human Action: A Treatise On Economics*, 4th rev. ed., Fox & Wilkes, San Francisco 1996, str. 844

84 Osobnosťou spojenou s formovaním hypotézy životného cyklu je Franco Modigliani, nositeľ Nobelovej ceny za ekonómiu z roku 1985, ktorý pri tejto príležitosti predniesol prednášku *Life Cycle Individual Thrift and the Wealth of Nations*.

Obrázok 1

Celoživotný plán spotreby a úspor podľa hypotézy životného cyklu

Zdroj: autori

Vznik a zdôvodňovanie existencie priebežného dôchodkového systému

Ako sme ukázali, trh sa dokáže vysporiadať s problémom poskytovania starobných dôchodkov. Pravdepodobnosť dosiahnutia vysokého veku a s tým spojené riziko výpadku časti alebo celého príjmu jednotlivca je dobre predvídateľnou udalosťou a existujú vhodné a účinné metódy, ako sa s týmto rizikom možno vysporiadať - sporenie, poistenie, držba majetku a pod. Jednotlivec nie je ponechaný napospas izolácie a vlastných síl, môže využiť spoločenskú deľbu práce, poznatky a skúsenosti iných, teda celý systém dobrovoľných väzieb založených či už na ziskovej alebo neziskovej báze. Samozrejme existujú prípady, keď jednotlivec nie je sám schopný zabezpečiť si dostatok prostriedkov. V súčasnej politickej situácii a pri danom vnímaní tohto problému verejnosťou sme ochotní pripustiť, že takýmto jednotlivcom by mal prostriedky zabezpečiť štát v rámci vynúteného prerozdelenia.⁸⁵ Ak si ale uvedomíme, že objem verejných výdavkov určených na dôchodkové zabezpečenie vo svete dosahuje 5 až 10 % HDP a dôchodky sú vyplácané až štvrtine obyvateľom vyspelých krajín, je namieste otázka, či je tento rozsah daný skutočnou potrebou chrániť ľudí pred dobre predvídateľnou stratou príjmov v starobe, alebo tkvie niekde inde.

Najlepšie túto skutočnosť vyjadril sám Otto von Bismarck, tvorca prvého štátneho sociálneho systému⁸⁶: „Ktokoľvek má starobný dôchodok, je omnoho ochotnejší a omnoho ľahšie ovplyvniteľný než niekto, kto takúto vyhladku nemá.“⁸⁷ Arthur Larson, štátny tajomník ministerstva práce USA za vlády prezidenta Dwighta Eisenhowera jasne vysvetľoval, že vynútené štátne sociálne zabezpečenie „nebolo zavedené ako odozva na skutočné potreby nás. Vzniklo ako dôsledok úsilia vypočítavých jednotlivcov.“⁸⁸ Medzi americkými akademikmi, sociálnymi pracovníkmi a intelektuálmi príklon k štátnemu sociálnemu zabezpečeniu vzrastal, no až do veľkej hospodárskej krízy 1929-33 nebolo ich hlas vôbec počuť. Bola to až veľká depresia, ktorá vytvorila vhodnú klímu na zavedenie amerického systému Social Security.⁸⁹ „Politické a hospodárske okolnosti predvojnovy svetovej hospodárskej krízy (najmä hromadná nezamestnanosť) podmienili oficiálnu tematizáciu sociálneho zabezpečenia a súperenie dvoch spoločenských systémov posunulo do ohniska pozornosti otázky hospodárskej a sociálnej politiky.“⁹⁰ Toto tvrdenie je iste pravdivé, iróniou osudu je však fakt, že veľká hospodárska kríza nebola výsledkom zlyhania trhu, ale jej vznik zapríčinila expanzívna menová politika

84 Nepáči sa nám pojem „solidarita“, ktorý je v tejto súvislosti používaný. Štátna sociálna politika je založená na násilnom prerozdelení príjmov. Bez ohľadu na vznešenosť cieľov, ktoré sleduje, bohužiaľ nemôže fungovať na princípe solidarity, pretože tá vyžaduje dobrovoľnosť.

85 Prvý vládny systém sociálneho zabezpečenia bol vytvorený nemeckým kancelárom Otto von Bismarckom s cieľom „pomoci“ nemeckým priemyselným robotníkom. V roku 1883 bol uzákonený zákon o zdravotnom poistení, v roku 1884 nasledovalo úrazové poistenie a v roku 1889 dôchodkové zabezpečenie spolu s poistením pre prípad invalidity.

86 Taylor, A. J. P.: *Bismarck: The Man and the Statesman*, Random House, New York 1967, str. 203

87 Larson, A.: *Know Your Social Security*, Harper & Brothers, New York 1995, str. 10-11, cit. podľa Attarian, J.: *Roots of the Social Security Myth*, Ludwig von Mises Institute Essays in Political Economy, Auburn 2001, str. 10

89 Americký Kongres schválil *Social Security Act* 8. a 9. augusta 1935 a prezident Roosevelt ho podpísal 14. augusta toho istého roku.

90 Rievajová, E.: „Sociálne zabezpečenie,“ in Stanek, V. a kol.: *Sociálna politika*, Sprint, Bratislava 1999, str.84

americkej centrálnej banky v 20-tych rokoch a jej katastrofálne rozmery boli spôsobené socialistickou politikou New Dealu, ktorá znemožnila prispôsobenie trhov zmeneným podmienkam, odbúranie zlých investícií a ozdravný proces poklesu cien.⁹¹ Pribežný dôchodkový systém v žiadnej krajine na svete nevznikol z objektívnych potrieb občanov, ale z dôvodu presadenia sebeckých záujmov politikov a intelektuálneho omylu, že slobodný trh je v rozpore so zabezpečovaním sociálnych cieľov.

Ekonomovia sa o ospravedlnenie existencie pribežného dôchodkového systému pokúsili až oveľa neskôr. Ich snaha musí byť vnímaná len ako *ex post* hľadanie dôvodov pre zásahy štátu v sociálnej oblasti. Jedným z takýchto ekonomov je Paul Samuelson, ktorého vysvetlenie, prečo by dôchodkový mal fungovať ako systém pribežný (vynútené prerozdelenie) a nie fondový (sporenie, poistenie), sa pre mnohých teoretikov od začiatku 60-tych rokov stalo základom pohľadu na dôchodkový systém.

Aaron-Samuelsonova podmienka výhodnosti pribežného systému

Samuelson v článku *An Exact Consumption-loan Model of Interest with or Without the Social Contrivance of Money*⁹² uvažoval o ekonomike s rýchlo sa kaziacimi (perishable) statkami (!) a tvrdil, že celoživotná užitočnosť jednotlivca by mohla byť maximalizovaná, ak by sa uzavrela akási „spoločenská zmluva“, podľa ktorej by každá generácia platila dôchodky každej predošlej generácie, takže implicitný výnos takejto „zmluvy“ by sa rovnal miere populačného prírastku. Keďže výnos kaziacich sa statkov je negatívny a populačný prírastok rastie, takáto „priebežná“ dôchodková schéma sa zdá spoločensky optimálna. Aaron výnos pribežnej schémy zovšeobecnil ako sumu prírastku príjmov *per capita* a populačného prírastku. Mechanická aplikácia takéhoto pravidla na ekonomiku s existenciou kapitálu porovnáva mieru výnosu z kapitálu (výnos fondového systému) s rastom celkových príjmov popísanú vyššie („výnos“ pribežného systému). Ak je druhý „výnos“ vyšší, pribežný systém je podľa Aarona nadradený systému fondovému.

Je nemožné predstaviť si v realite spôsob uzavretia takejto „zmluvy“, pribežný systém musí byť zavedený donútením, pretože neskoršie generácie by jednoducho neakceptovali oveľa nižšiu mieru dôchodkov, akonáhle bude systém maturovať a jeho implicitný dlh začne tlačiť na znižovanie úrovne vyplácaných dávok alebo na razantné zvyšovanie sadzby dane, z ktorej je financovaný.

Úloha štátu

Prijatím akéhokoľvek reformného opatrenia nevyhnutne musí (nielen v dôchodkovom systéme) dôjsť k zmene rozsahu pôsobenia vlády.⁹³ Rozsah jej činnosti sa tak môže znížiť alebo zvýšiť. Ak predpokladáme, že výsledný rozsah činnosti vlády nebude výsledkom náhody, ale zámeru, potom každý, kto má záujem úlohu vlády posilňovať, by mal vysvetliť, prečo by sa takáto zmena mala uskutočniť. Rovnako tí, ktorí presadzujú obmedzenie alebo ukončenie činnosti vlády v danej sfére (liberáli a libertariáni), by mali predložiť zásadné argumenty, ktorými tento svoj úmysel zdôvodnia. Tu majú priaznivci slobody silné zbrane: poznatky spoločenskej teórie liberalizmu, učenie ekonomickej vedy a historickú skúsenosť posledných dvoch storočí.

Dobrovoľná výmena a problém štátnych zásahov

Základom nenásilnej spoločenskej kooperácie je *výmena* statkov a služieb (vlastníckych titulov). Na slobodnom trhu uskutočňujú výmenu obidve strany *dobrovoľne*. „Preto samotná skutočnosť, že k takejto výmene dochádza, dokazuje, že obe zúčastnené strany z danej výmeny majú (presnejšie povedané, očakávajú) prospech.“⁹⁴ Skutočnosť, že obe strany sa rozhodli k výmene pristúpiť, demonštruje, že pri nej dochádza k zvýšeniu subjektívne vnímaného užitku oboch.“ Ak predávame alebo kupujeme napr. poistný produkt, jedná sa o prejav vyjadrenia našich preferencií o vnímaní a možnostiach riešenia rizika. Vzhľadom

91 Friedrich August von Hayek dostal v roku 1974 Nobelovu cenu za ekonómiu práve preto, že vysvetlil vznik hospodárskych kríz ako následok nadmernej emisie peňazí centrálnou bankou. Je zásadným dielom v tejto oblasti je kniha *Prices and Production*, ktorá vychádza z učenia jeho mentora Ludwiga von Misesa. V českom jazyku možno vysvetlenie skutočných príčin svetovej hospodárskej krízy a analýzu devastujúcej politiky New Dealu nájsť u Šíma, J.: *Trh v čase a priestore*: Hayekovská témata v súčasnej ekonomii, Liberálny inštitút, Praha 2000

92 Publikované v *Journal of Political Economy*, Vol. 66, 1958, str. 467-482.

93 V našej analýze používame výrazy „vláda“ a „štát“ ako synonymá, aj keď prvé označuje bezpochyby užšiu kategóriu. Aj keď dôchodkové zabezpečenie u nás vykonáva Sociálna poisťovňa, má podľa nás význam vnímať jej pôsobenie ako činnosť vlády.

94 Rothbard, M. N.: *Ekonomie státních zásahů*, Liberální inštitut, Praha 2001, str. 53

k tomu, že každá výmena predstavuje jednomyseľné vyjadrenie existencie prospechu oboch zainteresovaných strán, musíme dôjsť k záveru, že slobodný trh je prospešný všetkým svojim účastníkom.

Štát sa od všetkých ostatných inštitúcií líši v dvoch ohľadoch: len on môže legálne použitím donútenia zasahovať do skutočných alebo potenciálnych výmen medzi jednotlivcami a len on získava svoje príjmy z povinných, vynucovaných platieb – daní.⁹⁶ K čomu teda dôjde, ak štát zasahuje do dobrovoľnej výmeny na trhu? Predpokladajme, že vláda zakáže jednotlivcom A a B, aby medzi nimi prebehla výmena, ktorú si prajú uskutočniť. Došlo k zníženiu úžitkov oboch jednotlivcov, pretože im pod hrozbou násilia bolo zabránené uskutočniť výmenu, ktorú by inak boli uskutočnili. Vplyvom štátneho zásahu teda nevyhnutne došlo k zníženiu celospoločenského úžitku. Typom takéhoto zásahu je u nás napr. zákaz investovania prostriedkov do klasických dôchodkových fondov, ktoré podľa zákona nemôžu byť vytvárané. Rovnaká situácia nastáva v prípadoch, keď vláda núti jednotlivcov uskutočniť výmenu, ktorú by inak neuskutočnili, napr. zúčastňovať sa povinného systému dôchodkového zabezpečenia (poistenia).

Zasahovanie štátu je ospravedlňované najmä existenciou verejných statkov, na produkciu ktorých je vraj nutné donútenie, problémom asymetrických informácií alebo existenciou externalít. Nebudeme na tomto mieste s podobnými názormi polemizovať, dodáme len, že takisto existuje množstvo statkov, produkcia ktorých je ponechaná na trh a ich spotreba nie je nijako významne vynucovaná napriek tomu, že tieto statky sú isto veľmi potrebné (čo dokazuje práve ich produkcia a spotreba). Štát neurčuje, koľko prostriedkov si má jednotlivec odložiť na kúpu ošatenia, potravín, zaplatenie nájomného, nevyhnutnú dopravu a pod. Ak by sa o to pokúsil (napr. ústami nejakého politika), väčšina ľudí by takýto návrh neakceptovala a takýto politik by asi nebol zvolený. Pri dôchodkovom zabezpečení je však situácia iná. Štát participáciu na dôchodkovom systéme (či už priebežnom, kapitalizačnom alebo zmiešanom) priamo vynucuje. Je pre nás ale záhadou, na základe akých kritérií možno stanoviť, že štát nemusí ľudí nútiť odkladať si na zaplatenie nájomného, ale na vlastný dôchodok ísť.⁹⁷ Ak by sme uznali, že štát má určovať použitie zdrojov na jeden účel, ako obhájime nevyhnutnosť prítomnosti trhových vzťahov v inej sfére?

Problém informácií a „snaženia“ politikov

Jednotlivci na slobodnom trhu maximalizujú svoj *ex ante* (očakávaný) úžitok. Čo ale možno povedať o úžitku *ex post*? Kritici trhu často zdôrazňujú, že štát by mal konať preventívne s cieľom minimalizovať možnosť uskutočniť chybné rozhodnutie jednotlivcov. Ľudia sú bezpochyby len následne schopní zistiť, či ich rozhodnutie viedlo k úspechu alebo neúspechu. Je naivné si myslieť, že úradníci sú *schopní* dopredu vedieť, či daný typ konania povedie k neúspechu alebo nie.⁹⁸ Aj spotrebitelia podstupujú na trhu podnikateľské riziko. Mnohí kritici sú ochotní priznať odbornú „spôsobilosť“ podnikateľov, no zároveň nariekajú nad správaním spotrebiteľov, ktoré im bráni v dosiahnutí úžitku *ex post*, ktorý *ex ante* očakávali. „Spotrebitelia nie sú vševedúci, majú však priame spôsoby získavania znalostí. Predstavme si, že si kúpia

95 Úžitok je čisto subjektívna, nemerateľná a intersubjektívne neporovnateľná kategória: každý pokus o meranie akéhosi „celospoločenského“ úžitku musí byť jasnou absurditou, rovnako nemožno povedať, že vplyvom prerozdelenia síce došlo k zníženiu úžitku jednotlivca platiaceho dane, no tento bol kompenzovaný nárastom úžitku osoby, ktorá bola prijímateľom sociálneho transferu. Ekonomia nám jasne hovorí, že pri existencii vynúteného prerozdelenia nevieme o výslednom celospoločenskom úžitku povedať nič zmysluplné. Ten sa môže zvýšiť iba aktom dobrovoľnej výmeny. Prerozdelenie od bohatých k chudobným teda nemožno obhajovať možnosťou zvýšiť blahobyť spoločnosti.

96 Teórie, ktoré vnímajú štát ako dobrovoľnú organizáciu, nie sú obhájiteľné. Ako hovorí Joseph Shumpeter: „Teória, ktorá chápe dane ako analógiu klubových členských príspevkov alebo nákupu služieb, povedzme lekára, len dokazuje, ako je táto časť spoločenských vied vzdialená vedeckému štýlu skúmania.“ Shumpeter, J. A.: *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper and Brothers 1942, str. 198, cit. podľa Rothbard, M. N.: *Ekonomie státních zásahů*, Liberální institut, Praha 2001

97 Existujú jednotlivci, ktorí nie sú schopní (alebo skôr ochotní) efektívne „manažovať“ vlastné finančné prostriedky, nezostanú im peniaze na nájomné a stanú sa neplatičmi. Ak by ale niekto chcel argumentovať, že táto skutočnosť zakladá dôvod na prinútenie všetkých ľudí odkladať si napr. každý mesiac 1/5 príjmov na úhradu nájomného, bol by pokladaný za čudáka.

98 Tu sa priam natíska analógia s povestnými „nebankovými subjektami“. Nemal štát preventívne zasiahnuť a znemožniť dané výmeny? Ako sme však spomenuli už predtým, dobré úmysly sú nedostatočné, dôležité sú skutočné výsledky. Pozrime sa preto radšej do extrémne preregulovaného bankového sektora. Prečo v prostredí, kde štát bdie takmer nad každým krokom toho ktorého bankára, došlo v deväťdesiatych rokoch k najväčším podvodom, popri ktorých by boli podvody manažérov „nebankových subjektov“ len detskou hrou? Máme vážny dôvod sa domnievať, že sa tak stalo práve kvôli prílišnej štátnej ingerencii.

na raňajky istý druh jedla a ten im nechutí. Ak je tomu tak, tak si ho viackrát nekúpi.“⁹⁹ Môžu využiť vlastné znalosti, pred kúpou skúsiť viacero alternatívnych produktov, o skúsenosti sa môžu podeliť so svojimi priateľmi, môžu využiť služby poradcov, kupovať len značkové výrobky s overenou kvalitou alebo v prípade nedôvery daný produkt nekupovať vôbec. Spotrebitelia majú k dispozícii priamy test výsledkov, ktorý im môže pomôcť v rozhodovaní. Politici alebo byrokrati im v tom nemôžu (a nechcú) pomôcť.

Politici vraj – na rozdiel od podnikateľov – konajú vo verejnom záujme. Predpokladajme pre začiatok, že podnikatelia sú egoisti, a politici sledujú altruistické ciele.¹⁰⁰ Dôležité však nie sú *dobré (altruistické) alebo „zlé“ (egoistické) zámery*, ale *dosiahnuté výsledky*. A tu musí politika sklamať na celej čiare. Je to práve kooperácia jednotlivcov s „egoistickými“ úmyslami založená na uznaní vlastníckych práv a dobrovoľnej výmene, ktorá umožňuje zvyšovanie blahobytu všetkých.

Ak opustíme predošlý nereálny predpoklad, potom nájdeme viacero relevantných argumentov podporujúcich toto tvrdenie: politici a byrokrati nesledujú tzv. verejný záujem¹⁰¹ a nie sú altruistami, ktorí uprednostňujú napĺňanie záujmov občanov pred vlastnými záujmami: „Chybou, ktorú robia nováčikovia v oblasti politickej ekonómie je, že predpokladajú, že na súkromnom trhu motivujú jednotlivcov ich osobné, sebecké záujmy a na politickom trhu altruistické spoločenské záujmy. Neexistuje analytický alebo empirický dôvod, aby sme si mysleli, že na oboch trhoch sú ľudia rôzne motivovaní. Napriek tomu, že niektoré rozhodnutia na oboch trhoch sú zjavne motivované skutočným altruizmom, väčšina rozhodnutí na oboch trhoch sa uskutočňuje zo sebeckých dôvodov.“¹⁰²

Okrem problému, že účastníci politického trhu nie sú primárne motivovaní uspokojovať záujmy občanov, je tu ešte jedna nepreniknuteľná bariéra, ktorá súvisí s problémom informácií o potrebách jednotlivcov. Často počujeme, že ľudia „potrebujú istoty“, že „zabezpečenie je dôležitejšie než ostatné tovary a služby“ a pod. Problémom však je, že tí, ktorí takéto etické sudy vyslovujú, nikdy nemôžu disponovať informáciami o tom, čo ľudia skutočne potrebujú, alebo čo je pre nich dobré. Jednotlivci môžu vyjadriť svoje potreby len dobrovoľným aktom konania na trhu – demonštrovaním svojich preferencií. Politik jednoducho nemôže vedieť, čo jednotlivci potrebujú.

Rezervovanosť voči regulácii

Sme rezervovaní voči tvrdeniam, ktoré dobrovoľnú spoločenskú kooperáciu odsudzujú, pretože vraj nedokáže zamedziť výskytu podvodu, a preto sa prikláňajú k regulácii. No je to práve trh samotný, ktorý je prostredníctvom delby práce, konkurencie a zvyšovania individuálnej zodpovednosti schopný minimalizovať výskyt kriminálneho konania. Zasahovanie štátu na tom nič nezmení, práve naopak: Regulácia je totiž *nemorálna*, pretože obmedzuje slobodu rozhodovania a vlastnícke práva, *neefektívna*, pretože štátny úradník nemá motiváciu chrániť spotrebiteľov, ale má vlastné záujmy a takisto nemá dostatočné informácie, na základe ktorých by rozhodol – nevie nič o preferenciách ľudí, regulácia za každých okolností znižuje úžitok oboch strán dobrovoľnej výmeny a najmä je *nepotrebná* pretože trh vďaka konkurencii, zvyšovaniu zodpovednosti a možnosti demonštrovať vlastné potreby – napr. aj vo sfére finančného rizika alebo zabezpečenia je *efektívnejší* ako štát – regulátor.

Cieľom nie je okamžité zrušenie všetkých regulácií, nebolo by to v dnešnom stave vhodné a verejnosť by takýto krok vôbec neakceptovala, o politikoch ani nehovoriac. Je však potrebné vysvetľovať skutočné, nielen vysnívané efekty štátnej regulácie. Sme proti zavádzaniu nových regulácií a zásadnému prehodnoteniu doterajšieho rozsahu štátneho zasahovania (najmä na finančných trhoch). Štát by sa mal zamerať na svoju hlavnú úlohu, t.j. zabezpečenie ochrany súkromného vlastníctva, vymáhateľnosť práva, trestanie podvodníkov a zabezpečovanie odškodnenia obetí z majetku protiprávne konajúcich jednotlivcov.

99 Rothbard, M. N.: *Ekonomie státních zásahů*, Liberální institut, Praha 2001, str. 98

100 Samozrejme, je to nereálny predpoklad: neexistuje žiaden argument, ktorým by sme mohli zdôvodniť, prečo by politik sledoval „verejné blaho“. A ešte ťažšie je takéto verejné blaho vôbec definovať.

101 Podrobnejšie o kritike tzv. verejného záujmu v politike pozri napr. Martin Thomay: *Politici a verejný záujem*, Domino fórum 34/2001

102 Johnson, D. B.: *Teória verejnej voľby*, Sofa, Bratislava 1997, str. 345

Sloboda a pozitívne práva

Každý z nás zastáva určitý etický postoj. Naše presvedčenie o význame ľudskej slobody, súkromného vlastníctva a individuálnej zodpovednosti nie je len chvíľkovým výmyslom. Sloboda založená na súkromnom vlastníctve rešpektuje prirodzenosť človeka ako rozumovej bytosti, dáva možnosť konať morálne a zodpovedne, umožňuje definovať pravidlá medziľudských vzťahov (riešenie konfliktov) a podporou dobrovoľnej spoločenskej kooperácie zvyšuje životnú úroveň *všetkých*. Spoločenské koncepcie založené na donútení – ignorujúce slobodu jednotlivca – sú pri plnení týchto cieľov bezradné.¹⁰³

Pod pojmom sloboda rozumieme výhradne „slobodu od donútenia“, t.j. absenciu iniciácie fyzického násillia voči osobe alebo legítimne získanému majetku jednotlivca. Ide teda o negatívne vymedzenú slobodu, akékoľvek iné vymedzenie slobody je nutne protirečivé a nezmyselné. Človek nemôže byť neslobodný napr. v prípade, ak padne do jamy a nikto jeho kričanie o pomoc nezačuje: hovoriť o slobode má význam len v súvislosti so spoločenskými javmi (ide o rýdzy problém medziľudských vzťahov). Rovnako sloboda nemôže byť definovaná ako „sloboda pre...“, pretože človek nemá právo na disponovanie s vlastníctvom iných: ako by potom dokázal obhájiť, že mu takto získaný majetok skutočne patrí, ak on sám popiera vlastnícke práva? Existencia tzv. „sociálnych“ práv je len deklaratórna. Nemôže byť rovnaká pre všetkých, lebo akonáhle má niekto napr. „právo na dôstojný život v starobe“, potom musí existovať niekto, kto má povinnosť mu takto zadefinované právo splniť. Takého pozitívne práva nemôžu byť teda univerzálne. „Je zrejmé, že v dlhom období politika [štátu blahobytu] musí vyústiť nielen do spomalenia alebo dokonca úplného zastavenia akumulácie kapitálu, ale aj do postupnej spotreby kapitálu naakumulovaného v minulosti.“¹⁰⁴ Pokles životnej úrovne je tak nevyhnutný.

Domnievať sa, že štát je schopný zabezpečiť jednotlivcom určité sociálne *istoty* len tým, že ich zakotví v zákone alebo bude uskutočňovať prerozdeľovanie, je iluzórne. Napr. zabezpečenie dôchodcov v súčasnom systéme je možné len na *úkor* zníženia možnosti zabezpečenia jednotlivcov, ktorých prostriedky sú používané na výplatu dôchodkových dávok. Najlepšie to vidíme pri samotných úvahách o dôchodkovej reforme: pracujúci a odvody platiaci jednotlivci nie sú schopní platiť súčasne dávky dôchodcom a sporiť si na vlastných individuálnych účtoch. Takéto „dôchodkové zabezpečenie“ je – na rozdiel od trhovej konkurencie a dobrovoľnej výmeny – hrou s nulovým súčtom. Nedochoádza v ňom o produkciu zabezpečenia, ale k prerozdeľovaniu zabezpečenia od pracujúcich k dôchodcom.

Aj keby sme prijali predpoklad, že straty výkonnosti ekonomiky a zníženie všeobecnej životnej úrovne sú oprávnenými obeťami „sociálnej spravodlivosti“, neznamená to, že prerozdeľovanie skutočne plní svoj účel. Prerozdeľovanie automaticky neznamená transfer bohatstva od bohatým k chudobným, ako si ľudia všeobecne myslia. Je pre neho charakteristický skôr transfer majetku naprieč všetkými príjmovými kategóriami a najmä, od jednotlivcov (chudobných, bohatých a strednej vrstvy) k štátu – byrokratom a politikom, ktorí na existencii prerozdeľovania priamo (finančne) alebo nepriamo (možnosťou nasľubovať horydoly a byť tak zvolení v budúcich voľbách) profitujú.

Akceptovateľná miera prerozdeľovania

Liberálne vnímanie prerozdeľovania je nasledovné: v prvom rade je neetické, pretože porušuje majetkové práva jednotlivcov. Ďalej priamo vplýva na znižovanie životnej úrovne celej spoločnosti, pretože znižuje akumuláciu kapitálu, demotivuje pracovať a produkovať nejaké hodnoty. Po tretie, je nebezpečné, pretože zvyšuje možnosť politickej manipulácie v spoločnosti. Navyše je neefektívne, pretože v drvivej väčšine prípadov nepodporuje tých jednotlivcov, ktorí sú naozaj v núdzi, ale administrátorov systému a tých, ktorí ho zneužívajú. Okrem toho vytvára závislosť, narušuje prirodzené ľudské väzby, vytláča dobrovoľné sociálne inštitúcie a robí z poberateľov sociálnych transferov pasívne obeť.

103 Každý, aj socialista, má samozrejme právo na vlastný názor. Nemá však žiadne právo donútiť ostatných konať podľa jeho predstáv.

104 von Mises, L.: *Human Action: A Treatise On Economics*, 4th rev. ed., Fox & Wilkes, San Francisco 1996, str. 844

Príloha C – Odporúčania pre prípad zavedenia povinnej kapitalizácie

Zastávame názor, že zavedenie povinnej kapitalizácie nie je nutným ani správnym riešením problémov súčasného dôchodkového systému. Jej základným aspektom musí byť ukončenie vytvárania nových nárokov súčasného systému, čo predpokladá uzavretie systému pre nových účastníkov, priznanie a výplatu dodnes vzniknutých nárokov, prechod na financovanie z rozpočtových zdrojov a paralelné vytvorenie adresného redistribučného piliera pre financovanie minimálnych dôchodkov.

Reforma založená na týchto predpokladoch zásadným spôsobom rieši problémy súčasného priebežného financovania a umožňuje vyvarovať sa negatívam zavedenia povinnej kapitalizácie.

Ak však padne politické rozhodnutie uskutočniť úplnú privatizáciu dôchodkového systému, je nutné vyvarovať sa základným chybám, ktoré môžu nastať. Na základe našej analýzy dôchodkových systémov a uskutočňovaných reforiem predkladáme viaceré odporúčania, ktoré by bolo vhodné dodržať.

Opatrenia

Základný rámec reformy je tvorený týmito opatreniami.

- **Uzatvorenie systému pre nových zamestnancov.** Všetci noví zamestnanci by povinne vstupovali do kapitalizačného systému. Pre SZČO by bol vstup dobrovoľný.
- **Prechod na financovanie z bežných rozpočtových zdrojov.** Poistné na dôchodkové zabezpečenie by bolo zrušené a každý zamestnanec by povinne začal prispievať na vlastný individuálny účet. Cash flow na preklenutie prechodnej fázy reformy by pochádzal z bežných rozpočtových zdrojov, privatizačných výnosov a zvyšovania zadĺženia (emisie štátnych dlhopisov).
- **Garancia minimálneho dôchodku.** Vláda by uznala nárok jednotlivca iba implicitne, t.j. vyrovnávala by rozdiel medzi výškou kúpenej anuity a garantovanou uznanou úrovňou dôchodku, ak by bola výsledná anuita nižšia (tzv. „matching“).

Princípy

Je dôležité, aby takýto model fungoval na nasledovných princípoch:

1. **Povinnosť kapitalizácie len minimálneho podielu hrubej mzdy.** Nemá význam, aby dôchodky plynúce z tohto piliera dosahovali 80-100 % priemernej mzdy, ako je tomu napr. v Chile. Povinný kapitalizačný pilier musí slúžiť na zabezpečenie minimálneho štandardu, ostatná kapitalizácia môže byť vytváraná do ľubovoľnej výšky dobrovoľným sporením v tom istom fonde, ktorý vedie individuálny účet, alebo inak. Dôležité je určenie vymeriavacieho základu, ktorý sa nebude s časom valorizovať. Predovšetkým však je potrebné stanoviť len minimálne percento povinných odvodov. To je možné vypočítať nasledovne:

Martin Feldstein¹⁰⁵ uvádza transparentnú metódu výpočtu takejto veličiny: Uvažujme jednoduchý príklad jednotlivca pracujúceho od 20-tich do 60-tich rokov, ktorý je v dôchodkovom veku od 60-tich do 80-tich rokov. Aby sme kalkuláciu previedli transparentne (aj keď len nie najpresnejšie), uvažujme s reprezentatívnym rokom produktívneho veku 40 rokov a reprezentatívnym rokom dôchodkového veku na úrovni 70 rokov. Jednotlivec teda vo fondovom systéme sporí 30 rokov. Pri 7 %-nej dlhodobej ročnej úrokovej sadzbe 106 každá koruna uspokojená v 45-tom roku života narastie na $(1,07)^{30} = 7,6$ koruny vo veku 70 rokov. Na druhej strane každá koruna zaplatená do priebežného systému s implicitným výnosom 1,5 % ročne narastie na $(1,015)^{30} = 1,56$ koruny v rovnakom období. Do priebežného systému je teda v 40-tom roku života potrebné zaplatiť 4,9 krát viac korún, aby človek mohol v 70-tom roku života poberať rovnaký benefit. Takáto jednoduchá kalkulácia implikuje, že dlhodobá odvodová sadzba na úrovni 28 % v priebežnom systéme môže byť nahradená príspevkovou sadzbou 5,8 % z hrubej mzdy. Pre väčšinu

105 Feldstein, M.: *Transition to a Fully Funded Pension System: Five Economic Issues*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 6149, august 1997 [<http://www.nber.org/papers/w6149>]

zamestnancov v dnešnom systéme je implicitný výnos dokonca záporný, požadovaná sadzba by preto bola výrazne nižšia.

Tento výpočet je iba ilustratívny. Možno ho samozrejme značne spresniť, dostali by sme však podobný výsledok. V tomto prípade je dôležité si uvedomiť, že povinné percento nemusí byť vôbec vysoké. Na začiatku reformy je možné uplatniť vyššiu sadzbu, ktorú treba postupne znižovať.

2. Zmena z vekovo-špecifického na majetkovo-špecifický systém. Štát by pre občanov zúčastnených v povinnom pilieri nemal určovať špecifický vek odchodu do dôchodku.

- Akonáhle by si jednotlivec dokázal z naakumulovaných prostriedkov kúpiť indexovanú anuitu zabezpečujúcu mu doživotný tok platieb na úrovni 100 alebo 110 % minimálneho dôchodku stanoveného pre prvý pilier, nemusel by viac povinne participovať na systéme a zanikol by mu nárok na výplatu dôchodku z verejného piliera.
- Takisto každý, kto by preukázal kúpu takejto indexovanej anuity z akýchkoľvek iných zdrojov, by dostal možnosť vyviazať sa zo systému, nemusel by viac platiť povinné príspevky a bol by mu umožnený prístup k úsporám na individuálnom účte.
- Štát by stanovil len vekovú hranicu, po dosiahnutí ktorej by mal každý bez ohľadu na výšku nasporenej sumy možnosť prístupu k týmto zdrojom.
- Dôchodkovým fondom by bola zavedená povinnosť oznámiť majiteľom individuálnych účtov možnosť vystúpiť zo systému, akonáhle by nasporená suma postačovala na nákup anuity zabezpečujúcej minimálny dôchodok.

3. Využitie nasporenej sumy na testovanie odkázanosti. Jedinou výhodou, ktorú je možné vidieť v systéme úplnej privatizácie, je možnosť využitia prostriedkov na individuálnom účte na testovanie odkázanosti dôchodcu na poberanie dôchodku z verejných zdrojov.

- V prípade, ak by kúpená anuita prevyšovala štátom stanovený minimálny dôchodok, dôchodca by automaticky strácal nárok na dôchodok z verejných zdrojov.
- Pri dosiahnutí veku odchodu do dôchodku by štát garantoval minimálnu úroveň dôchodku pre tých, ktorí by na účte individuálneho sporenia nedisponovali dostatočnou výškou aktív na nákup anuity zabezpečujúcej rovnakú úroveň dôchodkov, aká by bola stanovená pre verejný pilier.

4. Povolenie výberu celej nasporenej sumy a postupných výberov. Nákup anuity by nebol povinný.

Okrem anuity by bolo možné uskutočňovať

- výbery celej nasporenej sumy na individuálnom účte,
- postupné výbery z individuálneho účtu.

Každý, no najmä sociálne slabší jednotlivec, môže profitovať zo situácie, ak nákup anuity nie je povinný. Jednotlivec môže mať potrebu prístupu k vlastným zdrojom, aby tak mohol riešiť naliehavé problémy, napr. zhoršenie zdravotného stavu a pod. Sociálne slabší taktiež majú nižšiu očakávanú dĺžku života, čo však poisťovne v úmrtnostných tabuľkách zohľadňovať nemôžu, pri nákupe anuity sú preto znevýhodnení voči jednotlivcom s vyššou očakávanou dĺžkou života.

5. Invalidné a pozostalostné poistenie v rámci povinného kapitalizačného systému. Dôchodkové fondy by povinne uzatvárali zmluvy s komerčnými poisťovňami pre prípad výplaty invalidného alebo pozostalostného dôchodku majiteľov individuálnych účtov. Nepoistené osoby by podliehali systému sociálnej pomoci.

6. Nový systém netreba príliš tvrdo regulovať.

- Úlohou štátu by malo byť zabezpečenie fundamentálnej bezpečnosti a integrity národného dôchodkového systému.
- Podmienky vstupu na trh musia byť jednotné pre všetkých a po splnení stanovených podmienok musí udeľovanie licencií prebiehať automaticky.

- Legislatívne je potrebné upraviť pôsobenie dôchodkových fondov dvoma spôsobmi: jeden typ fondov bude fungovať na báze tradičnej anuity a druhý typ na báze variabilnej anuity. Tento krok je potrebné uskutočniť ihneď bez ohľadu na to, či bude zavedená povinná schéma alebo nie.
- Treba sa vyvarovať zavedeniu povinného garantovania výnosov a istiny najmä u fondov na báze variabilnej anuity.
- Portfóliové limity by nemali byť stanovené s primárnym cieľom preferovania štátnych cenných papierov, čo by zbytočne podporovalo verejnú spotrebu a zadlžovanie.

7. Konkurencia je vždy lepšia ako štátna centralizácia. V povinných kapitalizačných schémach štát často zaujíma dominantnú úlohu, najmä čo sa týka výberu príspevkov, evidencie individuálnych účtov, výplaty dávok, niekedy dokonca plní aj funkciu správy aktív. Takéto usporiadanie je obhajované pseudoekonomickými argumentmi, podľa ktorých má priniesť úsporu administratívnych nákladov systému. Konkurenčný systém je však vždy efektívnejší než štátny centralizmus.

- Nákladovosť „konkurenčných“ povinných schém je zapríčinená nadmernou mierou regulácie (kvantitatívne limity, garancia výnosov a istiny, vysoké administratívne prekážky vstupu na trh, štátom udeľované privilégia a z nich plynúca kartelizácia systému, povinná anuitizácia úspor atď.). Konkurenciu necharakterizuje viac subjektov na trhu, ale možnosť voľného rozhodovania. V konkurenčnom prostredí počiatkové vyššie administratívne náklady vyplývajú z faktu, že fondy budujú novú infraštruktúru z poplatkov.
- Ak by konkurencia na finančných trhoch nemala byť naozaj efektívnejšia než štátna centralizácia, nevysvetlíme, prečo na všetkých ostatných trhoch je tomu práve naopak.
- Úspora peňažných nákladov nie je jediným kritériom, štátom administrovaný systém je ohniskom korupcie, klientelizmu, politickej manipulácie, byrokratizácie, neflexibility, zhoršujúcej sa kvality služieb, obmedzenej možnosti voľby a uniformity. Tieto faktory síce nemožno vyjadriť v peňažných jednotkách, no sú jedným z hlavných determinantov rozhodnutí jednotlivcov pri výbere typu zhodnotenia ich prostriedkov.

Výber príspevkov, evidenciu individuálnych účtov, správu aktív ako aj výplatu dávok je potrebné zveriť do súkromných rúk a čo najviac stransparentniť vstup na trh, čo vyvolá pokles administratívnych nákladov. Zavedenie akejkoľvek štátnej centralizácie je škodlivé a povedie k adverzným efektom.

Financovanie prechodu

Koncepcia reformy dôchodkového systému, ktorú sme v tejto publikácii predložili, v kapitole venovanej financovaniu rozoberá problematiku vyčíslenia implicitného dlhu systému a spôsobu financovania transformačných nákladov.

Náš model je relevantný aj pre eventuálnu alternatívu prechodu na systém povinnej kapitalizácie. Nami odhadnutý implicitný dlh je rovnakým dlhom, aký by systém vykázal v prípade, ak by bola reforma založená na spustení povinnej schémy, pričom by došlo k pozastaveniu vzniku nových nárokov, t.j. okrem uzatvorenia systému pre nových zamestnancov by sa pristúpilo aj k povinnému prechodu súčasných zamestnancov do povinného systému a ich nároky by boli uznané vo výške, akú dosiahli ku dňa začatia reformy.

Nami odhadnutá výška implicitného dlhu je totožná s výškou implicitného dlhu, ktorý bude potrebné splatiť v prípade, ak sa pristúpi k známej alternatíve emisie *dlhopisov uznania* („recognition bonds“). Fiškálne nároky pri takejto a nami navrhovanej reforme sú identické, pretože štát sa rozhodne splatiť všetky vzniknuté záväzky ku dňu odštartovania reformy, čo sa týka starobných dôchodkov

Takýto implicitný dlh sa zvýši, ak nebude zavedená povinnosť prestupu do nového fondového systému. V tomto prípade už v systéme nepôjde o implicitný dlh I. („accrued-to-date liabilities“), ale o implicitný dlh II. („current worker's and pensioner's liabilities“), ktorý je pri danom demografickom vývoji vyšší, pretože dochádza k narastaniu nárokov súčasných zamestnancov voči systému, nakoľko títo naďalej platia odvody.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Implicitný dlh II. sa od implicitného dlhu I. líši o rozdiel súčasnej hodnoty nárastu nárokov súčasných pracovníkov platiacich odvody a súčasnej hodnoty v budúcnosti zaplatených odvodov. Tento rozdiel je vplyvom demografického vývoja kladný, implicitný dlh II. je preto vyšší než implicitný dlh I. Pokračovanie v platení odvodov, ktorým sa zvyšujú nároky zamestnancov, teda nie je vhodné.

Výška implicitného dlhu sa zníži, ak sa pristúpi k metóde zvanej „matching“ (pozri princíp č. 3 hore). Tá spočíva vo využití existencie zostatku na individuálnom účte na posúdenie nutnosti vyrovnať nárok jednotlivca z verejných rozpočtov. Pri použití dlhopisov uznania štát priznáva nároky jednotlivca vo výške, akú dosiahli ku dňu začatia reformy a pri vstupe do dôchodku ich vyrovnáva. Pri metóde „matching“ si jednotlivec z nasporenej sumy pri odchode do dôchodku kupuje anuitu a ak je takto získaný dôchodok nižší než nárok, ktorý mu vznikol v systéme do dňa začatia reformy, štát mu ho doplní („matches“) do úrovne priznaného nároku z verejných zdrojov.

Literatúra

- Ariztía, J. (ed.): *AFP: A three – letter revolution*, CIEDESS, Santiago de Chile 1998
- Attarian, J.: *Roots of the Social Security Myth*, Ludwig von Mises Institute Essays in Political Economy, Auburn 2001 [<http://www.mises.org>]
- Auerbach, A. J., Kotlikoff, L. J.: *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 1987
- Benczúr, P.: *Changes in the Implicit Debt Burden of the Hungarian Social Security System*, National Bank of Hungary Working Paper, august 1999 [<http://www.mnb.hu>]
- Borden, Karl: *Dismantling the Pyramid: The Why and How of Privatizing Social Security*, Cato Institute Social Security Privatization Paper, No. 1, 14. 8. 1995 [<http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp-1.html>]
- Borden, K. J., Rounds, C. F. Jr.: *A Proposed Legal, Regulatory, and Operational Structure for an Investment-Based Social Security System*, Cato Institute Social Security Privatization Paper, No. 25, 19. 2. 2002 [<http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp-25es.html>]
- Brooks, S., James, E.: *The Political Economy of Pension Reform*, World Bank Research Conference Paper, 14. – 15. 9. 1999 [<http://www.worldbank.org/pensions>]
- Engen, E. M., Gale, W. G., Scholz, J. K.: *The Effects of Tax-based Saving Incentives on Saving and Wealth*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 5759, september 1996 [<http://www.nber.org/papers/w5759>]
- Feldstein, M.: “Social Security and Saving: The Extended Life Cycle Theory,” in *American Economic Review*, Vol. 66, No. 2, 1976
- Feldstein, M.: *Transition to a Fully Funded Pension System: Five Economic Issues*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 6149, august 1997 [<http://www.nber.org/papers/w6149>]
- Feldstein, M., Rangelova, E., Samwick, A.: *The Transition to Investment-based Social Security When Portfolio Returns and Capital Profitability Are Uncertain*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7016, marec 1999 [<http://www.nber.org/papers/w7016>]
- Ferrara, P.: *The Failed Critique of Personal Accounts*, Cato Institute Briefing Paper, No. 68, 8. 10. 2001
- Franco, D.: *Pension Liabilities – Their Use and Misuse in the Assessment of Fiscal Policies*, Commission of the European Union Working Paper, No. 110, máj 1995
- Friedman, M.: *Speaking the Truth About Social Security Reform*, New York Times, 11. 1. 1999
- Gokhale, J.: *The Impact of Social Security Reform on Low-Income Workers*, Cato Institute Social Security Privatization Paper, No. 23, 6. 12. 2001 [<http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp-23.html>]
- James, E.: “Social Security Reform in Other Nations,” in John, David C. (ed.): *Improving Retirement Security: A Handbook for Reformers*, Heritage Foundation, Washington 2000, str. 169-79
- Jouvenel, B. de: *The Ethics of Redistribution*, LibertyPress, Indianapolis 1990
- Johnson, D. B.: *Teória verejnej voľby*, Sofa, Bratislava 1997
- Holzmann, R.: *Financing the Transition to Multipillar*, World Bank Working Paper, december 1998 [<http://www.worldbank.org/pensions>]
- Holzmann, Robert: *The World Bank Approach to Pension Reform*, International Social Security Review, No. 53, 1/2000, str. 11-34
- Kohout, P.: “Některé chyby systému penzijních fondů v ČR,” in *Finance a úvěr*, Vol. 51, No. 10, 2001
- Kotlikoff, L. J., Smetters, K. A., Walliser, J.: *Finding A Way Out of America’s Demographic Dilemma*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8258, apríl 2001 [<http://www.nber.org/papers/w8258>]
- Kotlikoff, L. J., Smetters, K. A., Walliser, J.: *Social Security Privatization and Progressivity*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 6428, február 1998 [<http://www.nber.org/papers/w6428>]
- Kreidl, V.: “Penzijní reforma v ČR,” in *Finance a úvěr*, No. 48, 1/1998, str. 36-54
- Kreidl, V.: “Reforma penzijního systému,” in *Politická ekonomie*, 6/1997, str. 836-61
- Leube, K.: *On Some Unintended Cosequences of the Welfare State*, Mont Pelerin Society Regional

Meeting Paper, Bratislava, 9. - 12. 9. 2001

Lipps, C.: *The Working Poor and Social Security Privatization*, Cato Institute Social Security Privatization Paper, No. 40, 30. 9. 1998 [<http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp-40.html>]

Mankiw, G.: *A Great Pyramid Scheme*, Fortune, 13. 4. 1998

Mankiw, G.: *Zásady ekonomie*, Grada Publishing, Praha 2000

M.E.S.A. 10: *Analýza dôchodkového systému na Slovensku (Pracovná verzia)*, Bratislava, november 2001

Miron, Jeffrey A.: *Mandatory Savings Programs*, Library of Economics and Liberty Contributors' Forum, 16. 7. 2001 [<http://www.econlib.org/library/Columns/Mironmandsav.html>]

Miron, Jeffrey A., Murphy, Kevin M.: *The False Promise of Social Security Privatization*, Discussion Paper #2, Bastiat Institute, máj 2001

Mitchell, D. J.: "Australia's Successful Pension Reform," in John, David C. (ed.): *Improving Retirement Security: A Handbook for Reformers*, Heritage Foundation, Washington 2000, str. 201-18

Mises, L. von: *Human Action: A Treatise On Economics*, 4th rev. ed., Fox & Wilkes, San Francisco 1996

MPSVaR SR: *Analýza populačného vývoja na Slovensku*, Bratislava, august 1997

MPSVaR SR: *Financovanie dôchodkového systému v období rokov 1996-2015 s výhľadom do roku 2040*, Bratislava, september 1999

MPSVaR SR: *Harmonogram reformy sociálneho poistenia v SR*, Bratislava, september 1999

MPSVaR SR: *Návrh zákona o základnom sociálnom poistení*, Bratislava, júl 2001

MPSVaR SR: *Návrh legislatívneho zámeru na vypracovanie návrhu zákona o kapitalizačnom pilieri dôchodkového poistenia*, Bratislava 2002

MPSVaR SR: *Koncepcia reformy sociálneho poistenia v SR*, Bratislava, september 1999

MPSVaR SR: *Predkladacia správa ku Koncepcii reformy sociálneho poistenia v SR*, Bratislava, september 1999

MPSVaR SR: *Prílohy k dôvodovej správe k zákonu o Sociálnom poistení*, Bratislava, september 1999

OECD: *Policies For An Ageing Society: Recent Measures and Areas For Further Reform*, ECO/CPE/WP1(2002)7, 4. 3. 2002

OECD: "Prudent Person Rule" Standard for the Investment of Pension Fund Assets, Note by the OECD Secretariat [<http://www.oecd.org>]

Oravec, J.: *Podoba štátu blahobytu pre 21. storočie*, Nadácia F. A. Hayeka, Bratislava 1998

Oravec, J.: *Reforma systému dôchodkového zabezpečenia na Slovensku*, Referát pre diskusný klub M.E.S.A. 10, Bratislava 1999

Ostaszewski, K. M.: *Privatizing the Social Security Trust Fund? Don't Let the Government Invest*, Cato Institute Social Security Privatization, No. 6, 14. 1. 1997 [<http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp-6.html>]

Piñera, J.: *Empowering Workers: The Privatization of Social Security in Chile*, Cato's Letter No. 10, Cato Institute, Washington 1996 [<http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp-10.html>]

Piñera, J.: *A World of Worker-Capitalists: The Global Pension Revolution*, Mont Pčlerin Society General Meeting Paper, Santiago de Chile, november 2000

Rodríguez, L. J.: *Chile's Private Pension System at 18: Its Current State and Future Challenges*, Cato Institute Social Security Privatization Paper, No. 17, 30. 7. 1999 [<http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp-17.html>]

Rothbard, M. N.: *Ekonomie státních zásahů*, Liberální institut, Praha 2001

Samuelson, P.: "An Exact Consumption-loan Model of Interest with or Without the Social Contrivance of Money," in *Journal of Political Economy*, Vol. 66, 1958, str. 467-482

Shah, H.: *Toward Better Regulation of Private Pension Funds*, World Bank Policy Research Working Paper No. 1791, 1997 [<http://www.worldbank.org/pensions>]

Shipman, William: *Facts and Fantasies about Transition Costs*, Cato Institute Social Security Privatization Paper, No. 13, 13. 10. 1998 [<http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp-13.html>]

Shapiro, D.: *The Moral Case for Social Security Privatization*, Cato Institute Social Security Privatization Paper, No. 29, 1998 [<http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp-29.html>]

Sirico, R. A.: "Morality and Social Security," in *Freedom Daily*, december 1999 []

Sirico, R. A.: "Social Security and the Free Society," in *Religion and Liberty*, Vol. 8, No. 5, september a október 1998 []

Sociálna poisťovňa: *Organizácia dôchodkového zabezpečenia* [<http://www.socpoist.sk>]

Sociálna poisťovňa: *Platné predpisy v oblasti sociálneho zabezpečenia* [<http://www.socpoist.sk>]

Srinivas, P. S., Whitehouse, E., Yermo, J.: *Regulating Private Pension Funds' Structure, Performance and Investments: Cross-country Evidence*, World Bank Pension Reform Primer, júl 2000 [<http://www.worldbank.org/pensions>]

Stanek, V. a kol.: *Sociálna politika*, Sprint, Bratislava 1999

Steinreich, Dale: *Social Security Reform: True and False*, The Free Market, Vol. 14, No. 10, 1996

ŠÚ SR: *Projekcia vývoja obyvateľstva v SR do roku 2015*, Bratislava, 20. 8. 1996

ŠÚ SR: *Úmrtnostné tabuľky za Slovenskú republiku*, Bratislava, jún 2001

Tanner, M.: *No Second Best: The Unappetizing Alternatives to Social Security Privatization*, Cato Institute Social Security Privatization Paper, No. 24, 29. 1. 2002 [<http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp-24.html>]

Tanner, M.: *Saving Social Security Is Not Enough*, Cato Institute Social Security Privatization Paper, No. 20, 25. 5. 2000 [<http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp-20.html>]

Taylor, A. J. P.: *Bismarck: The Man and the Statesman*, Random House, New York 1967

The Washington Times: *Generation X Believes UFOs but Laughs at Social Security*, Editorial, 27. 9. 1997

Výskumné demografické centrum: *Obyvateľstvo Slovenska 1945-2000*, Bratislava, september 2001

Whitehouse, E.: *Pension Reform in Britain*, World Bank Social Protection Discussion Paper, No. 9810, jún 1998 [<http://www.worldbank.org/pensions>]

Willmore, L.: "Three Pillars of Pensions: Is There a Need For Mandatory Contributions?" in OECD: *Private Pension Series*, No. 3, Paríž 2001, str. 385-97 [<http://www.securities.com>]

World Bank: *Annuities – Regulating Withdrawals From Individual Pension Accounts*, World Bank Pension Reform Primer, 25. 2. 2000 [<http://www.worldbank.org/pensions>]

World Bank: *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, New York 1994



Nadácia F. A. Hayeka
Drieňová 24
826 03 Bratislava

Tel.: +421-2-4341 0148

Fax: +421-2-4341 0146

<http://www.hayek.sk>, e-mail: hayek@changenet.sk

Copyrights © Nadácia F. A. Hayeka, Bratislava, jún 2002

Autor: Martin Thomay

Spoluautori: Ivan Švejna, Ján Oravec

Grafická úprava © Martin Menšík

Táto publikácia vznikla pri príležitosti návštevy José Pineru, autora chilskej dôchodkovej reformy a jedného z najuznávanejších odborníkov v rámci tejto problematiky, na Slovensku, ktorá sa uskutočnila v júni 2002 na pozvanie Nadácie F. A. Hayeka.

Autor by sa chcel poďakovať Tomášovi Sýkorovi za cenné rady poskytnuté pri vypracúvaní piatej kapitoly tejto štúdie.