

# K aktuálnym otázkam dôchodkového systému v Slovenskej republike

Eva Rievajová, Eva Pongráczová

*Zameranie reforiem dôchodkového systému v Slovenskej republike je rovnako ovplyvnené sociálnymi hodnotami (reakcia na nadmernú úlohu štátu s dôrazom na vyššiu mieru individuálnej zodpovednosti), ale aj úvahami o nákladoch systému - nádejou, že fondové financovanie umožní vyššie dôchodky alebo nižšie príspevky. Cieľom reforiem je súčasné splnenie dvoch základných kritérií: poskytnúť adekvátnu sociálnu ochranu občanov v starobe, stimulovať alebo aspoň nebrániť ekonomickému rastu. V postkomunistických štátoch je reformný proces omnoho dynamickejší a väčšinou znamená úplnú zmenu dôchodkového systému, kým vo vyspelejších štátoch sú prijímané zmeny dlhodobo diskutované a menej radikálne, zvyčajne sa do systému vnáša čiastočná zmena, ale v podstate si systém zachováva svoj doterajší charakter. Reformné kroky, ktoré sa uskutočnili v podmienkach SR, kde funguje trojpilierový dôchodkový systém, si vyžadujú v súlade s vývojom ekonomiky zmeny a korekcie.*

## Východiská a prístupy k dôchodkovým reformám

V dôchodkovom systéme na Slovensku dochádzalo po roku 1990 k prehlbovaniu vnútorných problémov s následným negatívnym vplyvom na väčšinu obyvateľov i podnikateľské subjekty. Vnútorné problémy mali čoraz výraznejší negatívny vplyv nielen na zabezpečovanie cieľov funkčnosti a efektívnosti, ale aj na zabezpečovanie základnej solventnosti systému. Rastúce problémy s financovaním dôchodkov sú odrazom pretrvávajúcich systémových deformácií z predchádzajúceho spoločensko-ekonomického systému a niektorých nepriaznivo sa vyvíjajúcich faktorov, ako je napríklad starnutie populácie, miera zamestnanosti a pod. Podstatné riziká finančnej záťaže do budúcnosti, predovšetkým potenciálny dlh, niekoľkonásobne prevyšujúci súčasný dlh vo verejných financiách, riziká znižujúcej sa funkčnosti systému a prehlbovania relativizovania hodnôt, napríklad osobnej zodpovednosti a dobrovoľnej solidarity, boli výzvou na zásadnú a koncepčnú zmenu systému dôchodkového zabezpečenia.

Dlhodobá neudržateľnosť priebežného financovania má svoje príčiny v nepriaznivom demografickom vývoji, rastúcej informatizácii spoločnosti, neexistencii vlastníckych práv v rámci systému a v predpoklade budúcej zvýšenej mobility a migrácie pracovnej sily po vstupe SR na spoločný trh Európskej únie a na svetové trhy. Jedným z dôležitých dôvodov uskutočnenia reforiem je aj zvýšenie motivácie participovať na pracovnom procese v rámci legálnej ekonomiky a prispievať platbami do dôchodkového systému.

Reformu dôchodkového systému možno robiť v podstate tromi spôsobmi. Najradikálnejším je plná náhrada priebežného systému povinným kapitalizačným pilierom. Paralelná reforma vytvára popri existujúcom priebežnom pilieri aj akumulatívny pilier. V tranzitívnych ekonomikách sa zatiaľ výlučne presadil zmiešaný model, v ktorom sa časť priebežného systému transformuje na akumulatívny pilier.

Obsahom reformných krokov v podmienkach SR bola zásadná zmena priebežne financovaného dôchodkového systému a zavedenie nového, príspevkovo definovaného systému starobného dôchodkového sporenia do povinného dôchodkového systému. Hlavným cieľom reformy bolo zabezpečiť dlhodobú finančnú udržateľnosť dôchodkového systému s ohľadom na udržanie primeranosti vyplácaných dôchodkových dávok.

Jednou z najvýraznejších zmien v povinnom dôchodkovom systéme bol postupný prechod od uplatňovania neopodstatnene vysokej miery solidarity k zvýrazneniu zásluhovosti s posilnením individuálnej zodpovednosti za situáciu po odchode do dôchodku. Dôchodková reforma v Slovenskej republike si kládla za cieľ rešpektovať princípy zdôrazňované Európskou komisiou: primeraná výška dôchodkových dávok, modernizácia a zabezpečenie finančnej udržateľnosti dôchodkového systému. Slovensko patrí medzi krajiny, v ktorých bol reformný proces realizovaný v pomerne krátkom čase, čo malo čiastočne nepriaznivý vplyv na úroveň usporiadania systému a vyžiadalo si viaceré zásahy do systému.

## Fungovanie reformovaného dôchodkového systému

Dôchodkový systém je založený na troch pilieroch:

### 1. pilier - povinný, priebežne financovaný s primeranou solidaritou

V prvom pilieri sú zapojení všetci občania v aktívnom veku a ich zamestnávateľia, ktorí povinne platia do Sociálnej poisťovne odvody z každej mzdy. Objem zaplateného poistného sa hneď používa na starobné dôchodky pre súčasných dôchodcov, invalidné a pozostalostné dôchodky. V súčasnosti pripadá na jedného občana v poproduktívnom veku šesť produktívnych, očakáva sa, že v roku 2050 to budú už iba dvaja. Odrazí sa to v nižších príjmoch verejných financií a vyšších výdavkoch na sociálne účely, predovšetkým na

dôchodky a zdravotnú starostlivosť. K obratu môže dôjsť až vtedy, keď súčasní sporitelia sa stanú dôchodcami a začnú čerpať peniaze zo svojich účtov.

Transformačné náklady nie sú samoučelné a nie je možné sa im vyhnúť. Reforma vytvára systematický deficit zdrojov v 1. dôchodkovom pilieri. Okamžitý deficit musel byť krytý výnosmi z privatizácie, išlo o 65 mld. Sk získaných z predaja plynárenských spoločností. Tieto prostriedky však pokrývajú deficit systému iba do konca prvého štvrtroka 2009.

Slovensko ratifikovalo Dohovor MOP o minimálnych normách v sociálnom zabezpečení č. 102/1952 a Dohovor MOP o invalidných dávkach, o dávkach v starobnom veku a dávkach pozostalým č. 128 z roku 1967 a je viazané III. časťou druhého uvedeného dohovoru (Starobný dôchodok). Dohovor vyžaduje mieru náhrady 45 % posledného príjmu občana. Po roku 2030, kedy bude väčšia skupina občanov - účastníkov oboch pilierov poberať dôchodkové dávky, má prvý pilier za cieľ zabezpečiť mieru náhrady vo výške 22,5 %. Uskutočnené analýzy však predpokladajú, že miera náhrady v prvom pilieri poklesne /3/.

Dôchodkový systém, čo sa týka však oboch pilierov, môže byť kedykoľvek zo strany vlády upravený podľa potrieb, čoho svedkom sme boli v nedávnej minulosti i v súčasnosti.

Priemerná výška predčasného starobného dôchodku je vyššia ako priemerná výška starobného dôchodku z dôvodu, že žiadateľmi o tento druh dôchodku sú príjmovovo vyšší poistenci a suma predčasného starobného dôchodku musí byť vyššia ako 1,2-násobok sumy životného minimá pre jednu plnoletú fyzickú osobu (od júla 2008 je to 5 830 SK). Preto sa uvažuje o ďalšom sprísnení pri priznávaní tejto dávky, najmä čo sa týka jej súbehu s príjmom zo zárobkovej činnosti.

Očakáva sa, že konvergencia slovenskej ekonomiky k životnej úrovni krajín EÚ bude mať v strednodobom horizonte vplyv na výrazný rast miezd, čo bude mať vplyv aj na zvyšovanie reálnej hodnoty dôchodkových dávok v 1. pilieri. Implicitnou mierou výnosu 1. piliera je pri jeho

súčasnom nastavení tempo mzdového rastu v ekonomike. Solidarita v priebežnom dôchodkovom systéme bude zachovaná aj v nasledujúcich rokoch, keďže výška maximálneho dôchodku bude obmedzená maximálnym vymeriavacím základom pre platby poistného /1/.

**Tabuľka č. 1: Priemerná výška dôchodku (jún 2008)**

Druh dôchodku	Priemerná suma
Starobný	8 885
Predčasný starobný	9 389
Invalidný	6 621
Vdovský	5 544
Vdovecký	3 949
Sirotský	3 242

Zdroj: Sociálna poisťovňa

## 2. pilier - starobné dôchodkové sporenie, povinný kapitalizačný pilier

Bol zavedený od 1. januára 2005. Systém je príspevkovo definovaný a financovaný prostredníctvom prispievania na osobné dôchodkové účty účastníkov systému, t. j. sporiteľov. Môžu sa doň dobrovoľne zapojiť všetci občania v aktívnom veku tak, že polovica odvodov, ktoré dovtedy platili Sociálnej poisťovni, ide na ich osobný dôchodkový účet. Občania, ktorí pred januárom 2005 neboli dôchodkovo poistení v Sociálnej poisťovni, mali podľa znenia zákona do 31. 12. 2007 povinnosť vstupu do 2. piliera. Na Slovensku musí byť investovaných 30 % objemu peňazí na osobných dôchodkových účtoch sporiteľov. Správu aktív zabezpečuje súkromný sektor, výber správcu je v plnej kompetencii sporiteľa.

Do nového systému vstúpilo približne 1,5 mil. z 2,6 mil. poistených osôb. Podľa údajov Sociálnej poisťovne asi 25 % občanov zmenilo systém aj vtedy, ak obdobie sporenia do dosiahnutia dôchodkového veku je príkrátke na to, aby sa im to finančne oplátilo. Pri realizácii prepočtu transformačných nákladov sa vychádzalo z podhodnoteného počtu účastníkov 2. piliera, čo bol aj dôsledok neefektívneho nábora.

To, či druhý pilier dosiahne primeraný dôchodok s požadovanou mierou náhrady 22,5 %, bude vo veľkej miere závisieť od výkonnosti finančných aktív investovaných dôchodkovými správcovskými spoločnosťami, od celkových administratívnych nákladov, ako aj od skrytých nákladov, ktoré môžu byť vynaložené v súvislosti s konverziou úspor na rentu /3/.

V otázke administratívnych nákladov dôchodkového systému je značný rozdiel medzi 1. a 2. pilierom, hoci v oboch systémoch tieto náklady existujú, ich vplyv na výšku dôchodku je odlišný. Kým v prípade priebežného piliera predstavuje administratívny náklad tvorba správneho fondu na financovanie činnosti Sociálnej poisťovne, poplatky v 2. pilieri znižujú výšku celkových úspor a výšku anuity /1/.

Keďže investície v druhom pilieri sú dlhodobé, výkyvy na finančných trhoch môžu znižovať výnosy z penzijných úspor, čo bude mať predovšetkým dopad na sporiteľov sporiacich kratšiu dobu. Výpočty ukázali na skutočnosť, že títo by mali dôchodok vyšší, ak by boli zapojení iba do prvého piliera. Pričom prepady výnosov, trvajúce kratšiu dobu, nemusia byť rozhodujúce.

Percento odvodov do oboch pilierov je rovnaké - 9 %. Je to v porovnaní s inými krajinami, ktoré majú zavedený 2. pilier, viac, čo spôsobuje výpadok prostriedkov do priebežného systému. Preto sa z radov odborníkov na dôchodkovú problematiku objavujú návrhy na zníženie tohto podielu v prospech 1. piliera.

Prvá polovica roku 2008 priniesla pre viac ako 1,5 mil. sporiteľov významné zmeny. V období pol roka sa mohli rozhodnúť, či naďalej zotrvať v 2. pilieri, alebo z neho vystúpiť a byť poistencom výlučne v 1. pilieri. Mladí ľudia, ktorí prvýkrát vstúpia na trh práce, už nebudú povinnými sporiteľmi v kapitalizačnom pilieri. Platí pre nich polročná lehota na rozmyslenie. V júni 2008 sa po zohľadnení počtu poistencov, ktorí vystúpili ale aj ktorí novo vstúpili do kapitalizačného piliera, znížil ich objem o cca 5 %.

Na trhu v súčasnosti pôsobí šesť DSS a keďže druhý pilier je pomerne silno regulovaný, rozdiely medzi spoločnosťami nie sú veľké. Doterajšie výnosy poukazujú na skutočnosť, že najvyššie boli v najmenej rizikových konzervatívnych fondoch. Zhodnotenie peňazí vo fondoch nie je garantované, čo však platí pri investovaní vtedy.

Vystupuje tu však i tá skutočnosť, že druhý pilier nevznikol ako nástroj na zvyšovanie dôchodkov, ale najmä preto, aby sa rozložilo riziko v dôsledku budúceho nepriaznivého demografického vývoja.

## 3. pilier - dobrovoľný

Občan môže platiť navyše zo svojho príjmu na doplnkové dôchodkové sporenie sumu podľa vlastného uváženia a istou sumou mu môže prispievať aj zamestnávateľ. Zabezpečenie v 3. pilieri štát daňovo zvýhodňuje. Od januára 2005 sa zmodernizovalo a vytvára sa tu priestor na sporenie na dôchodok aj ďalšími formami - cez životné poistenie, sporenie v bankách, podielové fondy a pod. Prostredníctvom doplnkového dôchodkového sporenia si v piatich spoločnostiach sporia viac ako 800 tis. účastníkov.

**Tabuľka č. 2: Predpoklad celkových výdavkov na dôchodky v SR**

Rok	2004	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Hrubé verej. výd. % HDP	7,2	6,7	6,6	7,0	7,3	7,7	8,2	9,0
Výd. súkrom. pilierov % HDP	0	0	0,1	0,2	0,5	0,6	1,5	2,2
Celk. výd. % HDP	7,2	6,7	6,7	7,2	7,8	8,3	9,7	11,2
Priemer. pomer celk. dávky	13	12,7	12,7	12,7	12,7	12,4	11,6	11,0
Priem. pomer dávky z 2. pil.	0	0,1	0,3	0,4	0,7	1,0	1,7	2,2

Zdroj: ECFIN, 2006

Doplnkové dôchodkové sporenie už tradične investuje skôr konzervatívne. Úspory v tomto systéme sa minulý rok zhodnotili najviac o 3 % a nepriineslo väčšine sporiteľov výnos vyšší ako 1,6 %, čo sa pripisuje nepriaznivej situácii na finančných trhoch, predovšetkým akciových. Zo zhodnotenia klientom ubrali ešte aj vysoké poplatky, keď si spoločnosti môžu za správu úspor účtovať 3 % z čistej hodnoty majetku. Nevýhodou DDS sú predovšetkým slabé možnosti voľby investičnej stratégie a pomerne nízke zhodnotenie. Základnou výhodou je príspevok zamestnávateľa a daňová úľava pre zamestnanca i zamestnávateľa.

Do všetkých troch pilierov sú však možné zásahy zo strany štátu, čo sa prejavilo v druhom pilieri, a ďalšie zmeny priniesla novela zákona o sociálnom poistení od 1. 1. 2009.

V Správe Svetovej banky zo začiatku roku 2008 sa pre dôchodkový systém v SR objavujú nasledovné odporúčania:

- zvýšiť vek odchodu do dôchodku na 65 rokov - čo znamená, že by došlo k predĺženiu platenia do poistných systémov (priebežného, ako aj kapitalizačného piliera) a k skracovaniu doby čerpania dôchodkov, a to napriek tomu, že sa predpokladá zvyšovanie koeficientu dožitia. Toto je však riešenie dlhodobého charakteru, pretože priemerná dĺžka života v SR je v súčasnosti nižšia asi o jednu tretinu, ako je priemer EÚ 25;
- obmedziť predčasné dôchodky, čo by mohlo pozitívnym spôsobom zasiahnuť aj do stabilizácie priebežného piliera bez toho, aby ovplyvňoval kontinuálnosť tokov do kapitalizačného piliera;
- zvyšovať dôchodky len podľa rastu inflácie, čo by viedlo k nižšiemu rastu dôchodkov zo Sociálnej poisťovne;
- neznižovať percento odvodov do 2. piliera,
- študenti, ktorí prvýkrát vstúpia na trh práce, by mali byť v 2. pilieri automaticky s možnosťou dobrovoľného výstupu.

O prebiehajúcich dôchodkových reformách je možno záverom konštatovať /5, s. 162-164):

Ak sa dôchodkové reformy skoncentrujú len na oblasť formálnych legislatívnych zmien vo väzbe na budúcich dôchodcov (napríklad zmenu výšky ich dôchodku či legislatívnych úprav dĺžky pracovného pôsobenia), neprinesú očakávané efekty ani z hľadiska riešenia demografickej situácie, ani z hľadiska riešenia udržateľnosti

**Tabuľka č. 3: Hlavné faktory vplyvu na výšku dôchodkovej dávky v priebežnom a kapitalizačnom pilieri**

Priebežne financov. dôch. systém (I. pilier)	Kapitalizačný systém (II. pilier)
- dĺžka obdov. dôch. poistenia	- dĺžka obd. starob. dôchodkov. sporenia
- výška príjmu na platenie poisťného	- výška príspevkovej sadzby
- dynamika vývoja priem. mzdy	- výška príjmu, z kt. sú platené príspevky
- valorizačný mechanizmus	- výnosy dôchodkových fondov
- mechanizmus bonifikácie dôch. dávok za zárobkovú činnosť po dovŕš. dôch. veku	- administratívne náklady (výška poplatkov)
	- forma poberania starob. dôchodku (doživotne al. programový výber)

Premeň: MPSVR SR

podnikových, štátnych a fondových dôchodkových schém. Takéto chápanie dôchodkových reforiem je príliš parciálne.

Pokiaľ sa pristúpi k problému dôchodkových schém v globálnom kontexte, i nižšia miera výnosnosti, napríklad vo väzbe na vyšší podiel portfólia štátnych cenných papierov, môže byť z dlhodobého hľadiska udržateľná. Prebytok kapitálových zdrojov môže byť významným faktorom pri reštrukturalizácii a technologickom prezbrojení podnikov. Zvýšená konkurencieschopnosť podnikov sa spätne premietne nielen do vyššieho výberu

daní, ale aj do postupného rastu miezd, a teda i do spätného väčšieho rozsahu prostriedkov do priebežného aj kapitalizačného piliera. Takto bude možné dosahovať trvalejšie udržateľný pozitívny hospodársky vývoj, a tým plniť jednu z kľúčových podmienok pre rozmach dôchodkového kapitálového trhu.

Na druhej strane mnohé prípady kolapsu dôchodkových fondov ukazujú nielen na nutnosť novej medzinárodnej finančnej architektúry, ale predovšetkým na nutnosť sprísneného a kvalitatívne nového kontrolného mechanizmu penzijných poisťných

fondov. Rozsah operácií, ktoré tieto fondy uskutočňujú na kapitálových trhoch, si nutne vyžaduje podstatné skvalitnenie legislatívy na kontrolu tak kapitálových trhov, ako aj operácií dôchodkových fondov. Tiež je potrebné výrazné zvýšenie kontroly nad emitentmi akcií, a to tak na štátnej, ako aj na podnikovej úrovni.

#### Literatúra:

- /1/ Analýza výhodnosti a nevýhodnosti zotrvania v II. pilieri pre jednotlivé skupiny sporiteľov. Bratislava: MPSV R SR, 2008.
- /2/ Národná správa o stratégii dosiahnutia udržateľnosti a primeranosti dôchodkov. Bratislava: MPSVaR SR, 2005.
- /3/ Predbežné hodnotenie postupu dôchodkovej reformy na Slovensku. Bratislava: MPSVR SR, 2008.
- /4/ Rievajová, E. a kolektív: Sociálne zabezpečenie. Bratislava: Ekonom, 2008.
- /5/ Staněk, P.: Penzijné fondy a ich vývoj vo svetovej ekonomike. In: Rievajová, E. a kolektív: Sociálne zabezpečenie. Bratislava: SPRINT, 2006.
- /6/ Study on pension schemes of the EU. Paris: OECD, 2000.

*Autorky pôsobia na Národohospodárskej fakulte EU v Bratislave, venujú sa sociálnej problematike.*

## Statistiky a analýzy

# K niektorým úpravám v systéme dávok štátni sociálnej podpory a pomoci v hmotné nouzi účinným od 1. ledna 2009

Michaela Kepková

### V nepojistných dávkových systémoch dochádza od 1. ledna 2009 k niekoľkým významným zmenám.

V rámci systému dávok štátni sociálnej podpory (SSP), ktorý zahrnuje prídavky na deti, rodičovský príspevek, sociálnu príplatu, príspevek na bydlenie, dávky pestúnskej péče, porodné a pohrebné, byly prijaty zmeny jak v organizaci a řízení, tak věcné změny týkající se zejména rodičovského příspěvku. Základním předpisem v této oblasti je zákon č.117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

Od ledna 2009 dochází ke sjednocení institucí poskytujících dávky SSP na prvním stupni na celém území státu. Na území hlavního města Prahy dosud vykonávaly působnost na úseku SSP úřady městských částí stanovené Statutem hlavního města Prahy, zatímco jinde úřady práce. Tato působnost je nově přenesena na Úřad práce hlavního města Prahy. Pro příjemce dávek SSP se touto změnou mnoho nemění, alespoň z počátku, vzhledem k tomu, že pracovníci i dosavadní umístění kontaktních míst zůstávají zachováno. Odvolacím orgánem je i nadále Magistrát hlavního města Prahy, na ostatním území ČR o odvoláních proti rozhodnutí úřadů práce rozhodují krajské úřady.

V řízení o dávkách SSP dochází k úpravě, která omezuje dobu, kdy je možné o dávku požádat, tak, že o dávku lze požádat nejdříve 60 dní předem dnem, od kterého se o dávku žádá. Rovněž se zjednodušuje vydávání jedné z forem rozhodování úřadů práce - oznámení, kdy lze maximálně využít výpočetní techniku.

Nejvýznamnější změnou ve státní sociální podpoře však je úprava týkající se rodičovského příspěvku. Dosud bylo možné tuto dávku poskytovat v případě péče o dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě těžce zdravotně postižené dítě nejdéle do sedmi let jeho věku. Od 1. ledna 2009 mají nárok na rodičovský příspěvek i rodiče pečující celodenně a řádně o dítě od sedmi let do deseti let jeho věku, jde-li o dítě dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě těžce zdravotně postižené, kterému nenáleží příspěvek na péči poskytovaný podle zákona o sociálních službách. Rodičovský příspěvek, který náleží při péči o dítě od sedmi let věku, se poskytuje v nižší výměře, tj. v částce 3000 Kč měsíčně (do té doby náležel rodičovský příspěvek v základní výměře).

V roce 2010 bude rodičovský příspěvek při péči o takové dítě náležet až do 15 let věku dítěte. Bude-li dítě, o které rodič pečuje, příjemcem příspěvku na péči, náleží rodičovský příspěvek nejdéle do 7 let věku takového dítěte a náleží v poloviční výši.

Současně s prodloužením nároku na rodičovský příspěvek při péči o zdravotně postižené dítě se prodlužuje doba, po kterou může být dítě umístěno v příslušném zařízení aniž rodič ztratí nárok na rodičovský příspěvek. Dítě dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě těžce zdravotně postižené může pravidelně navštěvovat jesle, mateřskou školu nebo jiné obdobné zařízení pro děti předškolního věku v rozsahu nepřevyšujícím šest hodin denně. Dítě školního věku může navštěvovat přípravnou třídu základní školy nebo školu poskytující základní nebo střední vzdělání; v těchto případech není rozsah návštěvy školy časově omezen.

Od 1. ledna 2009 se rovněž zvyšují normativní náklady na bydlení, které jsou rozhodné pro účely stanovení nároku a výše příspěvku na bydlení. Částky normativních nákladů na bydlení pro rok 2009 jsou stanoveny nařízením vlády č. 449/2008 Sb.