

# **Dôchodková reforma v SVE: Aktuálne informácie o reštrukturalizácii národných dôchodkových systémov vo vybraných krajinách**

***Elaine Fultz a Markus Ruck***

## **Prehľad:**

Tento materiál poskytuje aktuálne informácie o napredovaní reformy vo vybraných krajinách strednej a východnej Európy, ktoré sa rozhodli reštrukturalizovať svoj národný dôchodkový systém. Hlavný zdroj informácií je zborník z regionálnej konferencie o dôchodkových systémoch, ktorá sa konala v apríli 2000 pod záštitou Českého ministerstva práce a sociálnych vecí a Medzinárodnej organizácie práce. Táto konferencia bola zorganizovaná s cieľom podporovať výmenu informácií a ideí medzi expertmi na dôchodkové záležitosti z deviatich krajín: Chorvátska, Estónska, Maďarska, Lotyšska, Litvy, Poľska, Slovenskej republiky, Slovinska ako aj Českej republiky. Jar roku 2000 bol vhodný termín takej konferencie, keďže v krajinách SVE sa k reforme dôchodkového systému pristupovalo rôzne a pri rôznom tempe – umožňuje sa tým, ktorí sú teraz len v začiatkových štádiách, využiť skúsenosti tých, ktorí sa už ubrali určitým smerom. Z tohto pohľadu boli najnovšie udalosti v Maďarsku a Poľsku veľmi zaujímavé pre ostatných účastníkov konferencie, keďže obidve spomínané krajiny sa teraz nachádzajú v procese realizácie tzv. radikálnych reforiem, ktoré čiastočne nahrádzajú verejné dôchodkové systémy povinnými komerčnými systémami individuálnych účtov sporenia. Vzhľadom na tento záujem, náš materiál sa značne zameriava na skúsenosti týchto krajín.

Analýza pozostáva z troch častí. V prvej časti poskytujeme základné informácie o dôchodkovom systéme zdedenom z čias socializmu, o dopadoch transformácie na dôchodky a ich financovanie, o predpokladanom dopade meniacej sa demografickej situácie na náklady systému v nadchádzajúcich desaťročiach. V druhej časti sa popisujú reformy v regióne prijaté v 1990-tych rokoch. O nich sa hovorí v rámci dvoch širších kategórií – v zmysle reštrukturalizácie štátneho systému a privatizácie a zisťuje sa súbor počiatočných vzorov. V tretej časti sa ponúkajú závery a opatrenia, ktoré by mohli posilniť úvahy o reforme. Keďže dôchodková reforma je už svojou povahou dlhodobý proces, závery sú sformulované v predbežnej forme, s vedomím, že konečné výsledky môžu byť ovplyvnené faktormi, ktoré teraz ešte nie sú celkom zjavné. Sú tu prezentované názory autorov, a nemusia vždy byť rovnaké ako názory účastníkov konferencie, ani nie sú oficiálnym stanoviskom MOP.

Analýza vo všeobecnosti ukazuje nasledujúce:

- Transformačné náklady na prechod od systému priebežného financovania na kapitalizačne financované dôchodky sa javia vyššie, ako sa predtým predpokladalo ako v Maďarsku tak i v Poľsku, predovšetkým preto, že viac pracovníkov má záujem o súkromné dôchodkové systémy, ako sa pôvodne predpokladalo. Tieto náklady, pohybujúce sa v rozmedzí 0,5 – 1,2 percent HDP za rok, predstavujú veľké fiskálne bremeno. Záujem presahujúci očakávanie spôsobil, že v Maďarsku vláda zrušila plánované zvýšenie odvodu do povinnej

fondovej schémy v rámci druhého (súkromného) piliera. Táto skutočnosť môže podkopať právnu vymožitelnosť garantovanej úrovne dávok v rámci súkromného systému, čo v budúcnosti môže znamenať ďalšie zvýšenie nákladov na reformu.

- Politické a ekonomické prostredie, v ktorom sa reforma realizuje, je vo väčšine krajín SVE premenlivé, keďže finančné trhy sú malé a nové, a vlády sa často menia. Ten prvý dôvod vedie správcov súkromných dôchodkových programov k tomu, že investujú vyššie čiastky úspor pracovníkov do štátnych cenných papierov, a nie do súkromných, zatiaľ čo ten druhý dôvod vedie k revidovaniu stratégie reformy v čase, keď sa reforma už rozbehla. Takýto nedostatok kontinuity je najproblematickejší v súvislosti s radikálnymi reformami, ktoré si na realizáciu vyžadujú obdobie niekoľkých rokov.
- Kľúčové otázky týkajúce sa štruktúry výplaty súkromných dávok nie sú zatiaľ doriešené ani v Maďarsku, ani v Poľsku. Vzhľadom na túto neistotu pracovníci v uvedených dvoch krajinách nemajú vedomosti potrebné na to, aby sa kvalifikovane rozhodli, či sa zaradia do nového súkromného doplnkového systému, alebo nie. Taktiež je ťažko zhodnotiť reformy podľa kľúčového kritéria, t.j. istoty zabezpečenia do dôchodku.
- Rozmanitosť reformných opatrení realizovaných v regióne je stále väčšia. Zatiaľ čo niekoľko krajín plánuje radikálne reformy podľa vzoru Maďarska a Poľska, iné, menovite Česká republika, Estónsko a Slovinsko, reštrukturalizujú svoj priebežný systém bez vytvorenia povinného súkromného piliera. Základnou úvahou tých krajín, ktoré si osvojili ten posledný prístup, je veľké fiskálne bremeno vysokých nákladov na transformáciu.
- Sociálny dialóg o dôchodkovej reforme je vo väčšine krajín SVE obmedzený a tripartitný konsensus sa často nepodarí dosiahnuť. Je to sčasti spôsobené nedostatkom tradície viesť takýto dialóg, sčasti neschopnosťou niektorých vlád rozpoznať potrebu dialógu o týchto otázkach a tiež nedostatočnými skúsenosťami zamestnancov ako aj zamestnávateľov v plnení si svojich úloh v tejto oblasti. Stupeň konsensu dosiahnutého v Poľsku dokazuje, že podpora sociálnych partnerov môže pomáhať zabezpečovať stabilitu potrebnú pre reformnú legislatívu, aby sa zachovalo jej smerovanie napriek zmene vlády.

## I. Kontext reformy

Výber spôsobu dôchodkovej reformy v krajinách SVE sa formuje na pozadí charakteristických vlastností zdedených dôchodkových systémov, pôsobenia ekonomických a politických zmien na tieto systémy počas prvých rokov transformácie a na pozadí pravdepodobných vplyvov demografických zmien v nastávajúcom období. V nasledujúcej časti uvádzame kontext analýzy reforiem, ktorý sme vyvodili na základe skúmania týchto faktorov.

## A. Predtransformačné dôchodkové systémy

Súčasťou dedičstva po socializme v krajinách SVE je významná úloha štátu pri zabezpečovaní dôchodkových dávok: dôchodky boli významnou kompetenciou štátu a takmer vôbec neexistovali súkromné systémy. Dôchodky boli financované na základe systému priebežného financovania, prostredníctvom transferov finančných prostriedkov od štátnych podnikov do rozpočtu sociálneho zabezpečenia zakomponovaného do štátneho rozpočtu.<sup>1</sup> Priame príspevky od pracovníkov boli zriedkavé a keď sa požadovali, boli zvyčajne len symbolické. Dávky z rôznych titulov (dôchodkový vek, invalidita, pozostalí) boli financované z toho istého rozpočtu alebo zdrojov. Výber a pridelovanie zdrojov bolo málo transparentné.

Dôchodkový vek v krajinách SVE bol o niečo nižší ako v krajinách OECD, ako vidíme v Tab. 1. V mnohých krajinách SVE muži mohli odísť do dôchodku vo veku 60 rokov a po 25 odslúžených rokoch, zatiaľ čo ženy často mohli odísť do dôchodku vo veku 55, v niektorých krajinách vo veku, ktorý bol určený podľa počtu vychovaných detí.<sup>2</sup> Bolo aj mnoho spôsobov ako sa dostať skôr do dôchodku a mladí dôchodcovia často ďalej pracovali a zároveň poberali dôchodok.

**Tab. 1: Priemerný dôchodkový vek, 1950 a 1990**

	1950	1990
Krajiny OECD		
Muži .....	68,5	62,2
Ženy .....	66,0	60,0
Krajiny SVE		
Muži .....	67,6	60,9
Ženy .....	62,5	57,6

**Zdroj:** Latulippe, D., „Effective Retirement Age and Duration of Retirement in the Industrial Countries between 1950 and 1990. *Issues of Social Protection*, Medzinárodná organizácia práce, Diskusný príspevok č. 2, Ženeva, 1996.

Vo všeobecnosti systémy pred reformou mali za úlohu prerozdeľovať príjmy a väzba medzi príspevkami a dávkami bola slabá. Dávky sa bežne vypočítavali ako fixné percento referenčného príjmu pracovníka za určitý minimálny počet rokov, často sa používala paušálna zložka a/alebo bola určená maximálna dávka. Tieto pravidlá viedli k tomu, že štruktúra dávok bola relatívne vyrovnaná. Existovali však mnohé tzv. privilégia – napr. nižší dôchodkový vek a vyššie dávky pre štátom preferované

<sup>1</sup> Tak ako dôchodkové systémy v západnej Európe, tieto programy pôvodne boli plne financované; ale rezervné prostriedky boli počas II. svetovej vojny vyčerpané, čo viedlo v povojnovom období k zavedeniu systému priebežného financovania. Muller, Katharina, „Ten Years After: Pension Reforms in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union“ (Po desiatich rokoch: Dôchodková reforma v strednej a východnej Európe a bývalom Sovietskom zväze), Frankfurtský inštitút pre medzinárodné štúdie, február 2000.

<sup>2</sup> Hagemeyer; Krysztof, „The Transformation of Social Security in Central and Eastern Europe“ (Transformácia sociálneho zabezpečenia v SVE), v Katharine Muller, Andreas Ryll a Hans-Jurgen Wagener, eds., *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe* (Hedelberg: Physica-Verlag, 1999), s. 49

povolania. V mnohých krajinách privilegia požívali nielen pracovníci z rizikových alebo strategických povolání, ale aj celé odvetvia (napr. administratívni a riadiaci pracovníci v baníctve rovnako ako baníci, ktorí naozaj fárili za prácou), boli však platené z príspevkov platených za všetkých pracovníkov, čo viedlo k nepriaznivému prerozdeleniu. Úpravy dôchodkových dávok zvyčajne neodrážali dostatočne infláciu resp. rast nominálnych miezd, čo viedlo k nenáležitému rozdielom medzi novo priznanými dôchodkami a dávnejšie priznanými dôchodkami. Čím dlhšie dôchodca poberal dôchodok, tým viac bol jeho dôchodok neprimeraný vo vzťahu k aktuálnym životným nákladom.

Na začiatku transformácie v systéme na každých 100 pracovníkov pripadalo 30-45 dôchodcov, i keď sa situácia v jednotlivých krajinách značne líšila (napr. 27 dôchodcov na 100 aktívnych pracovníkov v Albánsku, ale na Ukrajine to bolo až 62).<sup>3</sup> Zatiaľ čo tieto pomery boli vysoké v porovnaní s inými časťami sveta, výdavky na dôchodky ako percento HDP boli relatívne nízke, v priemere len 5,6% v baltických krajinách a 7,6% v krajinách CEFTA v r. 1989.<sup>4</sup> To môže byť čiastočne spôsobené nízkym podielom miezd v HDP, ktoré na úrovni 30-40% boli značne pod úrovňou väčšiny západoeurópskych krajín.<sup>5</sup>

## B. Vplyv transformácie

Transformácia vo väčšine krajín priniesla prudký pokles výroby a zamestnanosti, pričom produkcia niekedy klesla až o 20-50% oproti roku 1989.<sup>6</sup> Obnovenie rastu sa v jednotlivých krajinách podarilo dosiahnuť veľmi rôzne. Pozri Obr. 1. Krajiny CEFTA vo všeobecnosti opäť dosiahli rast v r. 1993 a v roku 1997 dosiahli opäť úroveň produkcie rovnajúcu sa produkcii v predtransformačnom období.<sup>7</sup> Po nich nasledovali baltické krajiny, ktorým sa podarilo obnoviť rast v druhej polovici desaťročia. Rast v juhovýchodnej Európe, ktorý sa v súčasnosti už rozbehol, bol v tom čase menej razantný.

<sup>3</sup> Palacios, R., M. Rutkowski a X. Yu, *Pension Reform in Transition Economies (Dôchodková reforma v transformujúcich sa ekonomikách)*, (Washington, D.C.: Svetová banka, 1999), s. 105

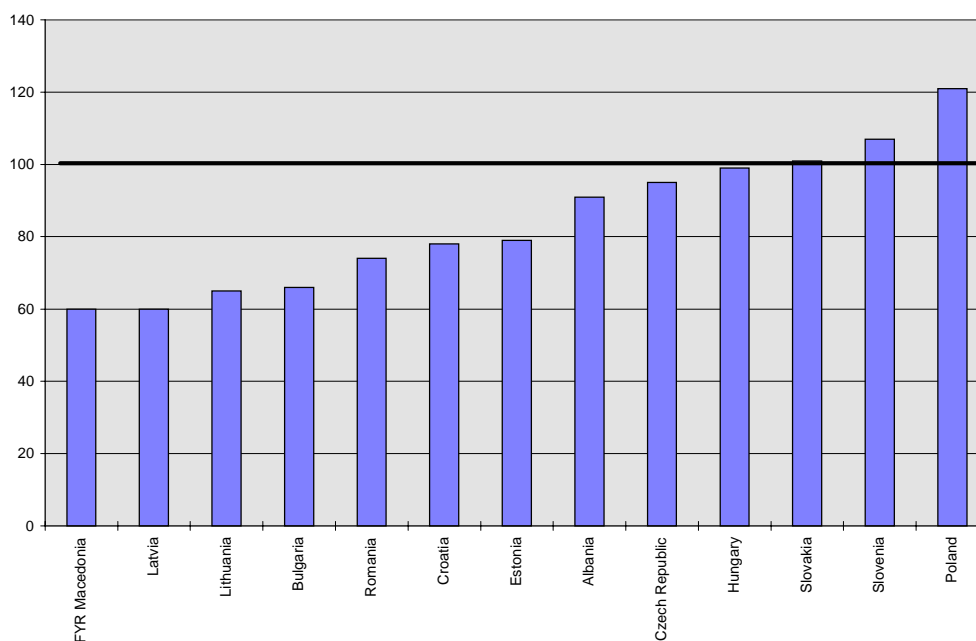
<sup>4</sup> V r. 1990 podiel dôchodcov na počet ekonomicky aktívnych obyvateľov bol 24% v Spojenom kráľovstve, 21% vo Francúzsku, 22% v Nemecku, 18% v USA, 17% v Japonsku. Krajiny CEFTA sú tie, ktoré podpísali Stredoeurópsku dohodu o voľnom obchode, ale my tu berieme do úvahy Českú republiku, Maďarsko, Poľsko, Slovensko a Slovinsko (Rumunsko sa tiež stalo členom v r. 1997). Hagemeyer v Muller (1999), s. 51.

<sup>5</sup> Tento pomerný ukazovateľ bol okolo 52% vo Francúzsku a okolo 55% v Nemecku a Spojenom kráľovstve. Hagemeyer v Muller (1999), s. 47.

<sup>6</sup> Treba však poznamenať, že báza, na základe ktorej sa robí toto porovnanie, t.j. rok 1989, robí porovnanie nie celkom istým, pretože nie je dostatok spoľahlivých štatistických údajov o HDP a zamestnanosti za obdobie pred transformáciou.

<sup>7</sup> Hagemeyer v Muller (1999), s. 35

**Obr. 1: Reálny HDP v r. 1999 (projektovaný) ako percento z roku 1989**  
1989 = 100



Zamestnanosť tiež prudko poklesla, ako ukazuje Tab. 2. V r. 1995 priemerná miera nezamestnanosti v krajinách CEFTA a juhovýchodnej Európy bola 12,5%.<sup>8</sup> V krajinách CEFTA percentuálny pokles zamestnanosti bol prudší ako pokles produkcie (s výnimkou Českej republiky), zatiaľ čo v iných krajinách bol pokles nezamestnanosti menší, čo odrážalo skrytú nezamestnanosť v podobe kratšej pracovnej doby alebo neplateného voľna. Zatiaľ čo mnohé transformujúce sa krajiny zaznamenali posledné dva až šesť rokov rast produkcie, zamestnanosť naďalej klesala alebo stagnovala. V štyroch krajinách – Českej republike, Maďarsku, Poľsku a Slovenskej republike – od roku 1989 počet pracovných miest klesol úhrnne o päť miliónov.<sup>9</sup>

**Tab. 2: Zamestnanosť vo vybraných krajinách ako percento úrovne v r. 1989**  
1989 = 100

<sup>8</sup> Hagemeyer v Muller (1999), s. 35

<sup>9</sup> Augusztinovic, Maria, „Pension Systems and Reforms in the Transition Countries“ (Dôchodkové výstupy v transformujúcich sa krajinách), v *Economic Survey of Europe* (Ekonomická komisia pre Európu a OSN, 1999, vol. 3), s. 91.

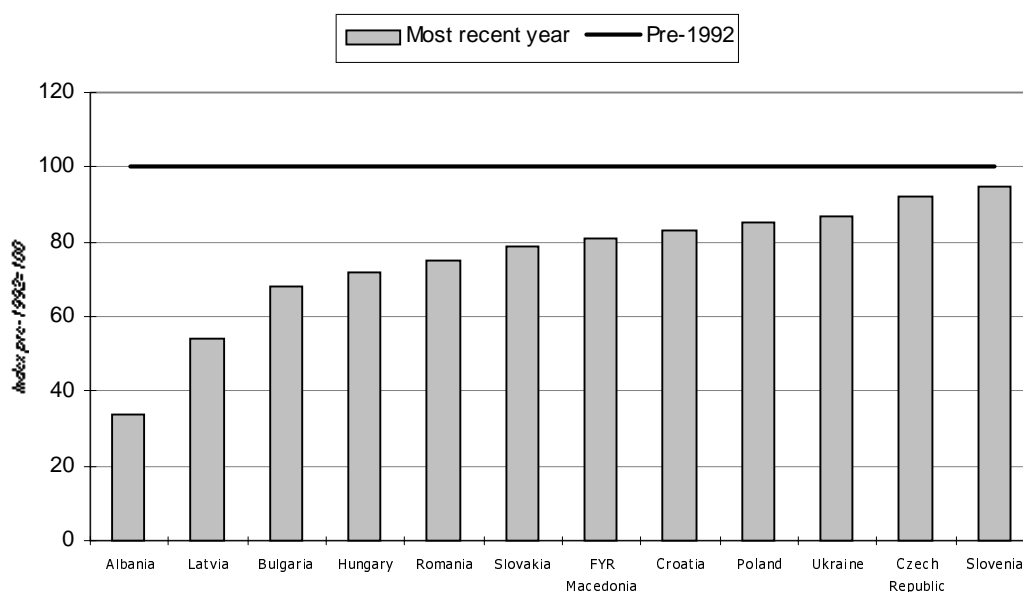
	1991	1993	1995	1997	1998
Albania	97.5	72.7	79.0	76.9	76.6
Bosnia and Herzegovina	58.1	9.9	10.1	34.4	36.4
Bulgaria	81.6	73.8	75.2	72.3	71.2
Croatia	88.5	76.5	73.9	73.4	..
Czech Republic	93.6	89.7	92.8	92.4	90.2
Hungary	86.8	72.1	69.3	69.1	70.3
Poland	90.1	84.3	86.7	90.8	91.1
Romania	98.5	91.9	86.7	82.4	..
Slovakia	85.9	80.4	80.7	81.5	81.2
Slovenia	88.7	81.3	79.1	78.6	78.7
FYR of Macedonia	95.6	86.2	73.9	66.8	65.0
Estonia	96.4	84.5	78.3	77.4	..
Latvia	99.3	85.6	74.3	73.7	74.1
Lithuania	99.7	93.4	86.4	87.7	87.0
Moldova	99.0	80.7	80.0	78.7	77.7
Ukraine	98.3	94.1	93.3	88.8	87.7

Z ekonomického a sociálneho hľadiska mal tento pokles zamestnanosti viaceré dopady: pre postihnutých pracovníkov vznikli vážne ťažkosti, pričom sa zároveň znižovala skrytá nezamestnanosť, prispievalo to k zvyšovaniu produktivity práce. V prípade dôchodkových systémov však dopady boli jednoznačne negatívne: príspevky klesali a výplaty dávok sa zvyšovali, pričom narastal finančný deficit. Počet prispievateľov do systému klesol v Bulharsku o 30%, v Lotyšsku o 45%, v Albánsku o viac ako 60%. Menej dramatické poklesy boli v Českej republike, sedem až osem percent, a Slovenskej republike – päť percent.<sup>10</sup> Pozri Obr. 2. Okrem toho veľa firiem v dôsledku ťažkej finančnej situácie neodvádzalo pravidelné príspevky za svojich zamestnancov, čo viedlo k narastaniu obrovských nedoplatkov. Tí prepustení pracovníci, ktorí si našli zamestnanie v expandujúcom neformálnom sektore (tieňovej ekonomike) regiónu zvyčajne unikli z dosahu ustanovizní, ktoré mali na starosť výber odvodov do sociálneho zabezpečenia, a takým spôsobom neboli zapojení do systému, čo viedlo následne aj k výpadku príjmov systému. V niektorých krajinách títo pracovníci teraz tvoria až štvrtinu alebo aj viac celej pracovnej sily krajiny: v Litve podiel neregistrovaných pracovníkov je 22%, v Albánsku 28%.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Pokles v Albánsku bol zosilnený privatizáciou poľnohospodárstva. Nízka úroveň úspešnosti výberu tu bola spôsobená čiastočne medzerami v systéme výberu príspevkov po privatizácii a čiastočne nedostatkom hotovostných príjmov u malých poľnohospodárov.

<sup>11</sup> Za Litvu, Phare Consensus Program, „Change and Choice in Social Protection: The Experience of Central and Eastern Europe“ (Zmena a voľba sociálnej ochrany: skúsenosti so strednej a východnej Európy) (Pantheon: the University of York, 1999), s. 52. V Albánsku v máji a júni 2000 chodili z jednej firmy do druhej inšpekčné tímy zložené z pracovníkov Inštitútu sociálneho zabezpečenia a Ministerstva práce. Zistila sa miera porušovania príslušných predpisov vo výške 28 percent.

**Obr. 2: Prispievatelia z vybraných krajín ako percento úrovne spred roku 1992**  
Index: pred rokom 1992 = 100

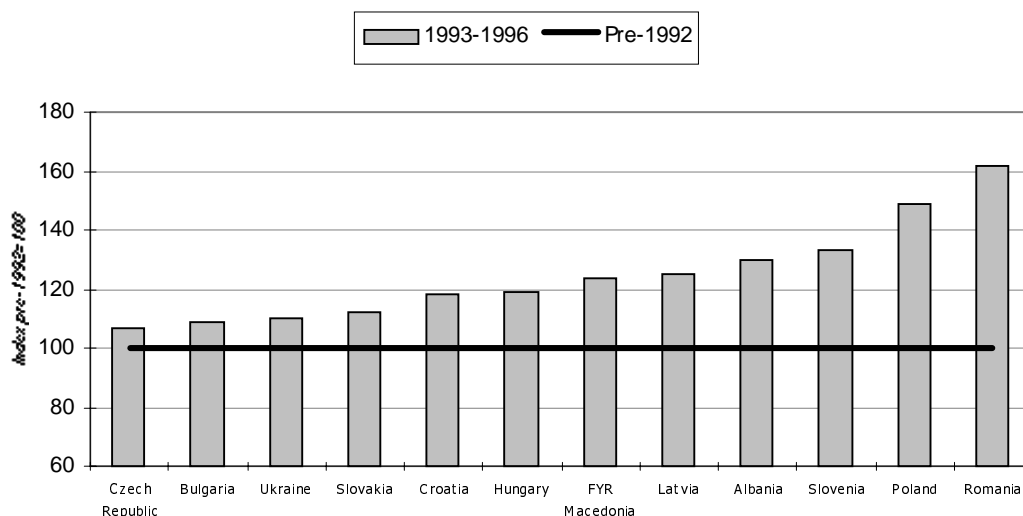


Most recent year = posledný rok

Pre 1992 = pred 1992

Na strane nákladov v účtovnej knihe financovania dôchodkov, vlády poskytli ad hoc zvýšenie dávok na kompenzovanie inflácie a odbúraných dotácií na predmety základnej spotreby. Okrem toho mnohé vlády, v snahe čeliť narastajúcej nezamestnanosti, liberalizovali ustanovenia o postihnutí a predčasnom odchode do dôchodku. Takéto použitie dôchodkov - ako tlmiča na absorbovanie nadbytočnej pracovnej sily - nahrádzalo vlastne sociálne dávky a dávky v nezamestnanosti, ktoré sa v mnohých krajinách v tom čase ešte len rozvíjali. Bolo to však napokon oveľa drahšie ako priame poskytovanie dávok v nezamestnanosti a vyvolávalo to napätie vo financovaní dôchodkov, ktoré bude pokračovať aj v budúcnosti mnoho ďalších rokov. Najprudší nárast poberateľov dôchodkov bol v Rumunsku a Poľsku. Pozri Obr. 3.

**Obr. 3: Percentuálny nárast dôchodcov vo vybraných krajinách (Index pred 1992=100)**



Táto kombinácia faktorov v priebehu niekoľkých rokov spôsobila prudký nárast počtu dôchodcov v pomere k ekonomicky aktívnemu obyvateľstvu. Pozri Obr. 4. Albánsko, z demografického hľadiska mladá krajina, sa dostala od najnižšieho pomerného ukazovateľa k najvyššiemu. Lotyšsko a Rumunsko zažili 100% nárast, zatiaľ čo Maďarsko, Litva, Poľsko a Slovinsko mali 50% nárast. Česká republika s 10% nárastom bola v ostrom kontraste so susednými krajinami, ale recesia v rokoch 1999-2000 mohla odvtedy zmeniť situáciu aj v tejto krajine. Na Ukrajine bol tiež relatívne malý nárast, i keď skutočné čísla sú tam menej spoľahlivé, pretože sa veľmi široko aplikuje prax posielania pracovníkov na administratívne voľno a tak narastajú obrovské nedoplatky v príspevkoch.

Systémy priebežného financovania sa často popisujú ako systémy zraniteľné voči demografickým posunom. Najväčšie a najprudšie nárasty zaznamenané v týchto krajinách však neboli spôsobené zmenami pôrodnosti alebo úmrtnosti, ale zmenami na trhu práce. V tejto súvislosti Augusztinovics poznamenáva:

Hlavné poučenie z tohto príbehu ... je, že v meniacom sa ekonomickom systéme, závislosť systému môžu oveľa viac ovplyvniť pracovné príležitosti ako len čisto demografické trendy. Potrebná je obrovská zmena produkcie. Kľúčové faktory skôr môžu byť zmeny všeobecnejších vzorcov zamestnanosti, čo môže viesť k prepúšťaniu regulérnych, tradičných prispievateľov. Budúcnosť dôchodkových systémov, zdá sa, je v rukách trhu práce. Súčasná situácia transformujúcich sa ekonomík sa môže stať skúšobným poľom bezprecedentnej a škodlivej divergencie medzi systémom a demografickou závislosťou.<sup>12</sup>

### C. Demografické prognózy

<sup>12</sup> Augusztinovics (1999), s. 96.

I keď vo väčšine krajín sa demografické zmeny ešte nazačali pociťovať, prognózy ukazujú, že dôjde k významnému nárastu nákladov na dôchodky. Ako vidno v Tabuľke 3, obyvateľstvo vo východnej Európe je podľa európskych štandardov „mladé“.<sup>13</sup> V súčasnosti starí (tu definovaní ako osoby staršie ako 65 rokov veku) predstavujú v priemere len niečo cez 12% všetkého obyvateľstva, zatiaľ čo v severnej, južnej a západnej Európe táto skupina je o štvrtinu väčšia. Stredná dĺžka života je tiež oveľa nižšia vo východnej (68,9) ako v západnej (76,5) Európe. Kratšia stredná dĺžka života, čo nie je plus pre obyvateľov týchto krajín, však znižuje mieru demografickej závislosti v porovnaní s inými časťami Európy.

**Tab. 3: Hlavné demografické ukazovatele v Európe podľa geografických regiónov, 1990-1995**

	Východ	Sever	Juh	Západ
	<i>Eastern</i>	<i>Northern</i>	<i>Southern</i>	<i>Western</i>
Hrubá pôrodnosť (na 1000)	11.5	13.5	10.8	11.5
Hrubá úmrtnosť (na 1000)	12.2	11.3	9.5	10.6
Očakávaná dĺžka života pri narodení (roky)				
Muži	63.8	72.7	73.0	73.0
Ženy	74.1	78.7	79.3	79.7
Obe pohlavia	68.9	75.7	76.2	76.5
Obyvateľstvo podľa vekovej skupiny (%)				
15-64.....	66.7	65.2	68.2	67.1
65+ .....	12.3	15.2	14.5	14.9

Tieto medzi regiónmi odlišné priemery tiež maskujú významné rozdiely vekovej štruktúry obyvateľstva jednotlivých krajín. Ako vidno v Tab. 4, Albánsko sa viditeľne odlišuje od svojich susedov tým, že je „najmladšia krajina“ v Európe. Viac ako 40% albánskeho obyvateľstva má menej ako 20 rokov a len niečo vyše deväť percent má 60 alebo viac rokov. Podiel obyvateľov mladších ako 20 rokov tvorí zhruba 30% v Rumunsku, Federálnej republike Juhoslávie Macedónsku a v Slovenskej republike, zatiaľ čo v zostávajúcich krajinách je to skôr 25%.

Proces starnutia je na obzore takmer každej krajiny, ako vidno z Tab. 4 a 5.<sup>14</sup> V nasledujúcich 20 rokoch sa podiel starých v mnohých krajinách zvýši o jednu tretinu, zatiaľ čo sa významne zmenší populácia mladých. Tak ako sa v súčasnosti líši veková štruktúra medzi krajinami, aj starnutie bude postupovať rôznymi tempom:

<sup>13</sup> Tieto porovnania sa vzťahujú skôr na geografické regióny ako geopolitické zoskupenia.

<sup>14</sup> Dlhodobejšie prognózy zahrnujúce aj závislosť starých podľa veku sú uvedené v Prílohe B a C.

FRJ Macedónsko, v súčasnosti mladá krajina, bude mať nárast starých o vyše 70%, z približne 13% na 23% obyvateľstva v priebehu len 20 rokov. U iných populácií sa očakáva pomalšie starnutie, len Albánsko bude mať naďalej nízky podiel starých aj po dvoch desaťročiach.

Ako sa tieto prognózované miery demografickej závislosti prejavujú v skutočných mierach závislosti v národných dôchodkových systémoch, do veľkej miery závisí od ekonomických faktorov a trhu práce, ako napr. pracovné príležitosti a podmienky práce, ako aj politické rozhodnutia týkajúce sa výšky poskytovaných dávok, pravidiel pre priznanie dávky a dôchodkového veku. Keď však berieme do úvahy súčasnú vysokú mieru závislosti systému, zdá sa, že proces starnutia bude vo všetkých krajinách klást veľké nároky.

Podrobnejšie a dlhodobejšie demografické prognózy sú v Prílohách A a B.

**Tab. 4: Podiel mladých, osôb v ekonomicky aktívnom veku a starých na celkovej populácii (%)**

Country	1998			2020		
	-19	20-59	60+	-19	20-59	60+
Albania	42	49	9	32	55	12
Bulgaria	26	53	21	14	58	28
Czech Republic	25	57	18	19	54	27
Estonia	27	54	19	18	56	25
Hungary	26	55	19	NA	NA	NA
Latvia	26	54	20	18	57	25
Lithuania	28	54	18	23	55	21
FYR Macedonia	33	54	13	23	54	23
Poland	30	54	16	25	53	22
Romania	31	52	16	NA	NA	NA
Slovenia	24	57	18	22	52	26
Slovak Repub.	30	55	15	19	58	22

**Tab. 5: Starí (veko 60 a viac) ako percento celej populácie  
Krajina**

<b>Country</b>	<b>1998</b>	<b>2020</b>
Albania	19	22
Bulgaria	39	47
Czech Republic	32	50
Estonia	40	45
Hungary	35	NA
Latvia	37	44
Lithuania	33	39
FYR Macedonia	25	42
Poland	30	43
Romania	31	NA
Slovenia	32	49
Slovak Republic	28	38

## II. Prístupy k reforme

V polovici a koncom 90-tych rokov sa väčšina krajín SVE podujala na väčšie dôchodkové reformy. Tempo prijímania rozhodnutí a ich implementácie bolo však značne odlišné medzi jednotlivými krajinami. V niektorých krajinách sa legislatíva schválila a teraz sa implementuje (napr. Maďarsko, Poľsko a Lotyšsko), zatiaľ čo v iných sa ešte vedú diskusie (napr. Slovensko a Ukrajina). Cieľom reforiem nie je len zníženie pomernej závislosti systému, ale aj prispôbenie niektorých predreformových vlastností k novým ekonomickým a politickým podmienkam. V každom prípade to znamenalo zanechať politiku univerzálneho prerozdelenia a prejsť na systém, v ktorom sú dávky viac individualizované a viažu sa na zárobok. V mnohých krajinách reforma tiež znamenala posun smerom k väčšej miere zapájania súkromného sektoru do zabezpečovania dôchodkov. Dôsledok je narastajúca diferenciácia rozsahu poskytovanej ochrany v rámci krajín aj medzi krajinami. Tabuľka 6 ukazuje napredovanie reformy dôchodkových systémov vo vybraných krajinách SVE.

**Tab. 6: Stav dôchodkovej reformy vo vybraných krajinách SVE**

Krajina	Hlavná 1. úroveň reformy (povinná)			Zavedenie povinnej 2. úrovne (doplnková)			Prídavné dobrovoľné		
	Prípravuje sa	Schválené	Uzákonné	Prípravuje sa	Schválené	Uzákonné	Prípravuje sa	Schválené	Uzákonné
Albania			X						X
Bulgaria			X			x			X
Croatia			X			X oddialené			X
Czech Republic			X						X
Estonia			X		Stiahnutý *				X
Hungary			X			X			X
Latvia			X			X, Odložený o 1/7/01			X
Lithuania			X	X					X
FYR Macedonia			X			X			X
Poland			X			X			X
Romania			X		X		X		
Slovak Republic		X		X					X
Slovenia			X			Zamietnuté			X
Ukraine		X			X, Odložený			X	

Nová vláda odložila implementáciu chorvátskeho zákona, kým sa nezlepší stav ekonomiky. Návrh Ukrajiny hovorí o implementácii až vtedy, keď sa dosiahnu konkrétne ekonomické a politické predpoklady. Estónska vláda stiahla návrh zákona o zavedení povinného piliera a zdôvodňovala to obavami z vysokých preklenovacích nákladov.

Zdroje: Phare Consensus (1999), s.55, Pensions International (2000 issues), a aktualizované informácie od účastníkov konferencie.

Chronologický pohľad ukazuje, že najprv sa oddelilo sociálne zabezpečenie od štátneho rozpočtu a zabezpečilo sa osobitné financovanie resp. účtovanie pre rôzne typy dávok. Všetky krajiny teraz majú dôchodkový rozpočet, účet alebo fond oddelený od štátneho rozpočtu alebo vyčlenený v rámci neho. Okrem toho niekoľko krajín, medzi nimi Maďarsko a Česká republika, v počiatočných rokoch urobili opatrenia na vytvorenie dobrovoľných doplnkových dôchodkových programov. Ich úlohou bolo posilniť osobnú zodpovednosť za zabezpečenie sa v starobe a tiež mali zabezpečiť dlhodobý investičný kapitál. Vo všeobecnosti sa ukázalo, že pokiaľ ide o záujem o účasť na týchto systémoch, pôvodné očakávania sa nepodarilo naplniť, alebo sa dosiahla iba nízka úroveň úspor zo strany účastníkov tohto systému.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> V Maďarsku zo štyroch miliónov obyvateľov v ekonomicky aktívnom veku resp. 3,7 milióna ekonomicky aktívnych osôb sa do dobrovoľných súkromných programov zapojilo asi milión osôb. V Českej republike v roku 1999 bolo zapojených asi 40% pracovníkov, ale príspevky boli nízke, v priemere asi len 2,5 % hrubej mzdy a veľkú časť týchto úspor si účastníci programu po relatívne krátkom čase vyzdvihli späť.

Zostávajúce reformné opatrenia spadajú do dvoch širších kategórií: úprava základných parametrov existujúceho štátneho (verejného) systému a vytvorenie nových súkromných systémov na zabezpečenie v dôchodku. V podstate všetky krajiny si zvolili prvý prístup, t.j. reštrukturalizáciu štátneho systému. Rozbehnuté reformy zahŕňujú opatrenia ako zvýšenie veku odchodu do dôchodku, zredukovanie prerozdelenia a miery náhrady mzdy vo vzorcoch na výpočet dôchodkov, obmedzenie dôchodkových výhod pre privilegované kategórie pracovníkov alebo zabezpečenie osobitných zdrojov financovania pre tieto kategórie, posilnenie mechanizmov výberu príspevkov. Zvýšenie dôchodkového veku vidíme v Tab. 7. Ako vidno, väčšina krajín zvýšila vek odchodu do dôchodku v rozsahu dva až tri roky pre mužov a v rozsahu tri až šesť rokov pre ženy. Väčšina týchto nových zákonov je výsledok politického kompromisu, pričom sa pôvodne navrhovalo výraznejšie zvýšenie veku odchodu do dôchodku, ale v procese rokovaní s odbormi, v niektorých prípadoch aj so zamestnávateľmi, sa od prudkého zvýšenia upustilo. V niektorých krajinách (napr. Poľsko, Slovinsko) sa pôvodne navrhovalo vyrovnanie dôchodkového veku medzi mužmi a ženami, ale tento návrh bol zamietnutý a rozdiel sa zachoval. V niektorých krajinách (napr. Českej republike a Lotyšsku) prebieha diskusia o druhom kole zvyšovania, s cieľom riešiť tak očakávané starnutie obyvateľstva.

Krajiny majú rôzny prístup k prepracovaniu spôsobu na výpočet dávok. Lotyšsko a Poľsko nahradilo pôvodný systém definovaných dávok tzv. ekvitne definovaným príspevkovým systémom (notional defined contribution systems), v ktorom sa úroveň dávky určuje pri nástupe do dôchodku na základe príspevkov, ktoré pracovník odvádzal počas svojho dovtedajšieho života a predpokladanej dĺžky života vekovej kohorty, ku ktorej osoba patrí v štandardne určenom dôchodkovom veku.<sup>16</sup> Slovinsko si zasa zachovalo systém definovaných dôchodkov, ale s nižšími akumuláčnými sadzbami za každý odpracovaný rok (zníženie z 2,0 na 1,5% priemernej mzdy za každý rok) a s použitím väčšieho počtu rokov pri výpočte priemerných miezd, čím sa posilní vzťah medzi zárobkom počas pracovného života pracovníka a jeho dôchodkovými dávkami. V niektorých krajinách, napr. Českej republike, Slovenskej republike a Ukrajine, sa ešte stále uvažuje o revidovaní vzorca pre výpočet dôchodku zdedeného z predreformných čias.

Opatrenia na zredukovanie dôchodkových výhod sú tiež odlišné v jednotlivých krajinách. Niektoré krajiny eliminovali takéto privilégia alebo zabezpečili ich financovanie z osobitného zdroja (napr. Česká republika, Litva, Lotyšsko a Slovinsko), zatiaľ čo v iných krajinách táto otázka zostáva v politickej agende krajiny (napr. Poľsko, Slovenská republika, Ukrajina).<sup>17</sup>

Niektoré krajiny sa snažia zlepšiť výber príspevkov prostredníctvom tzv. zjednoteného systému výberu. V takom prípade jedna inštitúcia inkasuje príspevky, aby sa mohli financovať viaceré systémy sociálneho poistenia (napr. dôchodky, zdravotnícka starostlivosť, nezamestnanosť, nemocenská, pracovné úrazy) a tiež môžu vyberať dane z príjmu. Tento prístup ponúka výhodu z rozsahu operácie pri vynucovaní príslušných predpisov a poskytuje inštitúcii informácie o podnikoch z viacerých vládnych zdrojov. Tento prístup sa sľubne uplatňuje pri výbere príspevkov v oficiálnom sektore, ale menej je účinný v prípade samostatne

<sup>16</sup> Výpočty zahŕňujú aj nejaké imputované úroky určené na základe indexu miezd.

<sup>17</sup> V Slovenskej republike boli preferencie eliminované v polovici 1990-tych rokov, ale každý rok sa rozširujú ako reakcia na hrozbu štrajku.

zárobkovo činných osôb a pracovníkov neformálnej ekonomiky. V Lotyšsku, Litve a Poľsku sa rozvíjajú zjednotené systémy príspevkov a v Slovenskej republike a Ukrajine sa aktívne uvažuje o návrhoch.<sup>18</sup>

Druhá kategória reforiem, nové súkromné dôchodkové programy, sa líši od prístupu k privatizácii v niektorých krajinách Latinskej Ameriky, kde boli verejné schémy plne nahradené. Vo väčšine krajín SVE je cieľom vytvoriť kombinovaný dôchodkový systém, v ktorom budúci dôchodcovia budú dostávať dávky z dvoch zdrojov, z verejného systému a druhej povinnej úrovne pozostávajúcej z komerčne spravovaných individuálnych sporiacich účtov. Takéto usporiadanie eliminuje koncentráciu rizika a prerozdelenie príjmu vzhľadom na úspory investované na druhej úrovni, čím má pracovník garantovanú jednoduchú návratnosť vlastných príspevkov, plus výnosy z investícií a mínus poplatky za správu. Pracovníci majú zvyčajne možnosť vybrať si správcovskú firmu a kedykoľvek majú právo prejsť od jednej firmy k druhej. Takýto systém posúva úlohu vlády z roviny poskytovateľa dávok do roviny regulátora voči súkromným firmám tvoriacim druhý pilier. Povinné schémy druhého piliera boli zavedené v r. 1998 v Maďarsku a v r. 1999 v Poľsku. Ako ukazuje Tab. 6, niekoľko ďalších krajín plánuje takúto reformu alebo o nej uvažuje.

Obidva prístupy sú v každom prípade dlhodobými záležitosťami, vzhľadom na to, že je ťažké dosiahnuť potrebný politický konsenzus pre zmeny, ktoré znižujú mieru sociálnej ochrany, že na vytvorenie nových systémov pre individualizovanú správu dôchodkov a regulovanie súkromných poskytovateľov dôchodkov treba čas, a vzhľadom na potrebu – uznanú vo väčšine krajín – predísť prudkým stratám, ktoré by hrozili pracovníkom, ak by na zavedenie zmeny nebol poskytnutý dostatočný čas. Vzhľadom na to, že tieto reformy sa dejú alebo udiali nedávno, nie je možné robiť konečné závery, ale určité vzorce sa už začínajú viditeľne črtiť.

**Tab. 7: Dôchodkový vek vo vybraných krajinách**

	Súčasný zákon	Muži	Ženy
--	---------------	------	------

<sup>18</sup> Poľsko zjednotilo príspevky pre dávky sociálneho zabezpečenia a zdravotnícku starostlivosť, ale nie pre daňové príjmy.

<b>Albania</b>	1995	60 po 35 odpracovaných rokoch; čiastočný dôchodok po 20-35 rokoch	55 po 35 odpracovaných rokoch; 50 po 30 odprac. rokoch a 6 deťoch; čiastočný dôchodok po 20-35 rokoch
<b>Croatia</b>	1998	Zvýšenie na 65 s 15 odpracovanými rokmi do r. 2007. Predčasný dôchodok zvýšený na vek 60 s 35 odpracovanými rokmi.	Zvýšenie na 60 s 15 odpracovanými rokmi do r. 2007. Predčasný dôchodok zvýšený na 55 s 30 odpracovanými rokmi.
<b>Czech Republic</b>	1995	Zvyšovanie z 60 na 62 s 25 odpracovanými rokmi po 2 mesiacoch ročne medzi 1996 a 2006	53-57 podľa počtu detí, zvyšovanie na 57-61 po 4 mes. ročne medzi 1996 a 2007.
<b>Estonia</b>	1998 (in force, 2000)	62,5, zvýšenie na 63 v r. 2001	57,5, zvýšenie na 63 v r. 2016.
<b>Hungary</b>	1997	62	57, zvýšenie na 62 v r. 2009.
<b>Latvia</b>	1998	60 s 10 rokmi poistenia	57 s 10 rokmi poistenia, zvýšenie na 60 pri zvyšovaní veku ročne o 6 mesiacov.
<b>Lithuania</b>	1994	61, postupné zvyšovanie o dva mesiace ročne až po vek 62,5 v r. 2009	57, postupné zvyšovanie o 4 mesiace ročne až po vek 60 do r. 2009
<b>FYR Macedonia</b>	2000	Bude 64 (31.12.01) s 15 odpracovanými rokmi. Prechodné obdobie do r. 2005 počas ktorého pracovníci môžu ísť do dôchodku po 35 odpracovaných rokoch (bez určeného min. veku), ak je to výhodnejšie	Bude 62 (31.12.07) s 15 odpracovanými rokmi. Prechodné obdobie do r. 2005, počas ktorého pracovníčky môžu ísť do dôchodku s 30 odpracovanými rokmi (bez určeného min. veku), ak je to pre nich výhodnejšie

<b>Poland</b>	1998	65 s 25 odpracovanými rokmi. Predčasný odchod do dôchodku sa ruší.	60 s 20 odpracovanými rokmi. Predčasný odchod do dôchodku sa ruší.
<b>Romania</b>	2000	Zvýšenie z 62 (pri predčasnom dôch. 60) na 65 v r. 2013.	Zvýšenie z 57 (predčasný dôchodok pri 55) na 60 v r. 2013.
<b>Slovak Republic</b>	1988	Normálny dôchodkový vek je 60; pre vybrané profesie 55-58 s 25 odpracovanými rokmi.	Normálny dôchodkový vek je 53-56, podľa počtu vychovaných detí, s 25 odpracovanými rokmi.
<b>Slovenia</b>	2000	Zvýšenie z 61 na 63, pre úplný dôchodok 40 odpracovaných rokov, minimálny dôchodkový vek 58.	Zvýšenie z 53-58 na 58-61, pre úplný dôchodok 38 odpracovaných rokov, minimálny dôchodkový vek 58.

Zdroje: *Social Security Through the World* (Sociálne zabezpečenie vo svete), (US Social Security Administration, 1999), Medzinárodné združenie sociálneho zabezpečenia, Databázy – Sociálne zabezpečenie vo svete ([www.issa.int](http://www.issa.int)), Consensus Phare (1999), s. 33-8; a aktuálne informácie od účastníkov konferencie.

### **1. Náklady prechodu na kombinovaný dôchodkový systém v Maďarsku a Poľsku sú vyššie ako sa predpokladalo, vzhľadom na neočakávané silný záujem o účasť na súkromných dôchodkových systémoch.**

Štáty majú transformačné náklady pri prechode zo systému priebežného financovania dôchodkov na kombinovaný systém, pretože si musia budovať rezervy pre novovytvorený kapitalizačný pilier a pritom pokračovať vo vyplácaní dávok z priebežného systému. V krajinách SVE tento rozvoj prináša špecifické problémy, keďže väčšina krajín funguje v situácii, ktorá nedovoľuje zvyšovanie príspevkov. Toto obmedzenie súvisí so súčasnými sadzbami, ktoré sú vysoké v porovnaní s inými časťami sveta (pozri Tab. 8).<sup>19</sup> Vlády usilujúce sa o medzinárodnú konkurencieschopnosť sú pod tlakom znižovať tieto sadzby alebo ich aspoň stabilizovať, a tak musia hľadať iný spôsob ako pokryť náklady na transformáciu.

Napriek týmto obmedzujúcim faktorom, poľská vláda presmerovala asi jednu pätinu príjmov z príspevkov z verejného priebežne financovaného systému na

<sup>19</sup> Rozsiahle ekonomické analýzy ukazujú, že sú to vlastne pracovníci, ktorí v skutočnosti platia príspevky sociálneho poistenia vyberané od zamestnávateľov, pričom sa to deje tak, že zvýšenia miezd sú menšie. Pozrite sa napr. Brittain, John A., *The Payroll Tax for Social Security* (Daň zo mzdy pre sociálne zabezpečenie), Washington, D.C.: Brookings Institution, 1992. Ale napriek tomuto široko akceptovanému zisteniu, odvody do sociálnej poisťovne sú aj naďalej zdrojom vážneho znepokojenia zamestnávateľov a otázkou, ktorá sa otvára pri diskusiách o medzinárodnej konkurencieschopnosti,

financovanie nového súkromného piliera (7,3% z 32,5% príspevkovej sadzby na každého člena schémy druhého piliera). Narastajúci deficit vo verejnom systéme plánuje riešiť prostredníctvom zvýšených pôžičiek, v podstate vydávaním nových dlhopisov na pokrytie príspevkov alokovaných do nového súkromného systému. V Maďarsku vláda tiež presmerovala asi pätinu príspevkov (6% z 30%-nej príspevkovej sadzby na každého člena druhého fondového piliera do tohto nového systému). Aj tu bude vláda pokrývať výsledný deficit vo verejnom systéme prijatím ďalšieho dlhu.<sup>20</sup>

**Tab. 8: Príspevkové sadzby zamestnávateľov a zamestnancov vo vybraných krajinách, 1999+ a 2000++**

(percento poistenej mzdy)

Krajina	Zamestnávatelia	Zamestnanci
Albánsko+	26	10
Bulharsko+	34,7	1
Chorvátsko++	8,75	10,75
Česká republika++	19,5	6,5
Estónsko++	20	
Maďarsko++	22	8 1)
Lotyšsko+	23,58	9
Litva++	22,5	2,5
FRJ Macedónsko+		
Poľsko++	16,26	16,26
Rumunsko+	23 2)	5 3)
Slovinsko+	15,5 4)	8,85 priem. 5)
Slovenská republika+	21,6	5,9

1) Pre pracovníkov v kombinovanom systéme, 6 percentových bodov ide do financovanej súkromnej úrovne, 2 na sociálne poistenie

2) 23% pri normálnych pracovných podmienkach; pri ťažkých a mimoriadne ťažkých podmienkach príspevkové sadzby sú 28% a 33%.

3) Pre doplnkové dôchodky.

4) Rozličné príspevkové sadzby, priemerne okolo 15,50% zárobku. (Zamestnanec hradí celé náklady, zamestnávateľ uhrádza zamestnancovi zamestnávateľský príspevok).

5) Rôzne príspevkové sadzby, priemerne 8,85% mzdy.

Pozn.:Tieto sadzby nie sú plne porovnateľné, keďže sa v rôznych krajinách môžu vzťahovať na rôzne mzdové základy. vzťahujú sa len na mzdy do určitej hornej hranice.

Zdroj: Phare Consensus (1999), s. 49 a SSA (1999), s. 286; Chorvátsko: Právnická fakulta Univerzity v Zagrebe; Česká republika: Ministerstvo práce a soc. vecí; Estónsko: Ministerstvo sociálnych záležitostí; Maďarsko:Ekonomický ústav Maď. akadémie vied; Litva: Jednotka sociálnej politiky, SPU Litvy; Poľsko: Ministerstvo práce.

Vyššie transformačné náklady ako sa pôvodne predpokladalo, vyplývajú z toho, že obidva štáty Maďarsko aj Poľsko, dali možnosť veľkej časti súčasnej pracovnej sily vstúpiť do novej dôchodkovej schémy. V Poľsku všetci pracovníci vo veku 30 až 50 rokov a v Maďarsku všetci momentálne pracujúci občania dostali možnosť vybrať

<sup>20</sup> Simonovits, A., „The New Hungarian Pension System and Its Problems“ (Nový maďarský dôchodkový systém a jeho problémy), v Katharina Mülle, Andreas Ryll a Hang-Jurgen Wagener, eds., *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, Heidelberg, Physica-Verlag, 1999), s. 220

si.<sup>21</sup> V každom prípade však počty osôb, ktoré prešli do kombinovaného systému významne prevýšili oficiálne odhady.<sup>22</sup> V Poľsku vláda odhadovala, že záujem bude mať 6 miliónov pracovníkov, pričom v skutočnosti ich bolo 10,6 milióna. Preto vláda musela zvýšiť za rok 2000 štátnu dotáciu pre verejný systém o 2,7 miliardy PLN (650 mil. USD) nad úroveň r. 1999.

<sup>23</sup> V Maďarsku sa odhadoval záujem 800 tisíc pracovníkov v r. 1998, ale v skutočnosti to bolo 1,4 milióna osôb a odvtedy počet členov súkromného systému narástol na vyše dva milióny. Vo svetle týchto udalostí vláda Fidesz zrušila legislatívu na presmerovanie dvoch ďalších percentných bodov z 31% príspevkovej sadzby do súkromných fondov, a tak sadzba druhého piliera zostala 6% namiesto 8%.<sup>24</sup> Vzhľadom na toto zrušenie, sa nárast aktív súkromného fondu v novom storočí odhaduje na 35% HDP a nie pôvodne predpokladaných 47,6%.<sup>25</sup>

Pri významne zredukovaných príjmoch do súkromných úspor je väčšia pravdepodobnosť, že bude v budúcnosti treba aktivizovať štátne garancie pre druhý pilier, čo bude znamenať ďalší nárast nákladov na reformu.<sup>26</sup>

## **2. Administratívne náklady súkromných komerčných firiem prekročili pridelené zdroje minulého roku, čím prispeli k finančným stratám a tlaku na konsolidáciu.**

Privatizácia dôchodkovej sféry vykonaná v iných častiach sveta (napr. v Čile a Spojenom kráľovstve) naznačuje, že súkromná správa bude nákladná.<sup>27</sup> To je čiastočne dôsledkom menšej možnosti využívať výhody z rozsahu činnosti pri systéme, kde pôsobí množstvo súkromných správcovkých firiem, čiastočne je to kvôli potrebe umožniť pracovníkom vystúpiť z jednej firmy a vstúpiť do inej, a čiastočne kvôli nákladom na reklamu súkromných firiem sťažiacich o klientov. Prevádzkové náklady v Maďarsku sa pohybovali okolo 8% z príspevku v r. 1999 alebo štvornásobku administratívnych nákladov verejnej dôchodkovej schémy. Ukázalo sa však, že tieto príjmy nestačia, keďže materské spoločnosti nových správcovkých dôchodkových firiem (napr. banky a poisťovne) museli

<sup>21</sup> V uvedených krajinách mali pracovníci rôzne možnosti na výber. V Poľsku všetci vo veku 30 až 50 rokov dostali možnosť vybrať si, či všetky svoje budúce príspevky dajú do nového ekviténeho systému (kde východisko sú uhradené príspevky) alebo časť alokujú do súkromného fondu. V Maďarsku bola možnosť zostať vo verejnom systéme s definovanými dávkami s mierne upraveným vzorcom alebo presunúť časť budúcich príspevkov do súkromne spravovaného fondu s definovanými príspevkami.

<sup>22</sup> Sila preferencií súkromných programov u pracovníkov pramenila z niekoľkých faktorov: rozsiahle reklamné kampane súkromných firiem snažiacich sa rozbehnúť aktivitu; nádeje pracovníkov, že na burze cenných papierov získajú veľké výnosy; ich všeobecná priazeň voči novým súkromným, individualizovaným programom všetkých typov; nedostatok dôvery v štátne programy vzhľadom na nízku transparentnosť starého socialistického dôchodkového systému a asociáciu štátnych programov s predchádzajúcim režimom v mysliach mnohých ľudí. Mnohí poľskí pracovníci napr. vnímali ZUS ako symbol starého systému. Chlon Agnieszka, „Pension Reform and Public Information in Poland“ (Dôchodková reforma a verejné informácie v Poľsku), v *World Bank Pension Reform Primer*, 2000, s. 23.

<sup>23</sup> *Pension International*, Január 2000, s. 6.

<sup>24</sup> Podľa zákona sa sadzba mala zvýšiť na 7% v januári 1999 a na 8% v januári 2000.

<sup>25</sup> Prezentácia Tibora Parniczkeho, „State Private Funds Supervision of Hungary“ (Dohľad štátu nad súkromnými fondami v Maďarsku), konferencia OECD o súkromnom dôchodkovom zabezpečení, Praha, 3. apríl 2000

<sup>26</sup> Prostredníctvom zložitého vzorca, štátna garancia v podstate hovorí, že žiaden pracovník nepríde o viac ako 7% dávok, ktoré by dostal vo verejnom systéme. Simonovits (1999), s.222.

<sup>27</sup> Odhaduje sa, že administratívne náklady spotrebujú asi 40% príspevkov pracovníka počas jeho života v Spojenom kráľovstve resp. 25% v Latinskej Amerike. Quiesser, Monika, „Towards more individual choice in social protection?“ (Väčšia možnosť individuálnej voľby v systéme sociálnej ochrany?), prezentované na konferencii International Social Security Association, Luxemburg, 19-21. máj 1999.

príležitostne, v niektorých prípadoch dosť často, poskytovať dotácie.<sup>28</sup>

Administratívne náklady v Poľsku sa počas krátkeho obdobia existencie súkromných správcovkých firiem značne líšili. V polovici 1999. roku sa pohybovali v rozpätí 13 – 15 % príjmu z príspevku, ale koncom roka, keď bol záverečný termín na prípadný prechod do súkromného fondu, klesli na 6,5 až 10 % v dôsledku úsilia firiem získať čo najviac klientov.<sup>29</sup> V závere roka 1999, všetky firmy zaznamenali významné straty (1,6 mld. PLN alebo 403 mil. USD). Bolo to spôsobené predovšetkým vysokými výdavkami na propagáciu, províziami agentov a výdavkami na reklamu, ktorá si samotná vyžiadala viac ako 400 miliónov PLN (100 miliónov USD).<sup>30</sup>

V oboch krajinách potenciálna možnosť rozloženia vysokých prevádzkových nákladov na väčší počet členov vedie k vysokej miere koncentrácie trhu a ženie k procesu konsolidácie. K septembru 1999 v Maďarsku pôsobilo 39 súkromných fondov pre povinné dôchodkové programy, pričom 6 z nich malo 80% všetkých členov. Regulátori predpovedajú, že proces konsolidácie povedie k zmenšeniu počtu firiem o takmer dve tretiny, t.j. k roku 2004 by ich malo byť okolo 10. V Poľsku bolo k aprílu 2000 registrovaných 21 fondov, pričom tri z nich mali v rukách 70% trhu. Medzi viacerými menšími spoločnosťami sa vedú rokovania o zlúčení.<sup>31</sup>

**3. Implementujú sa zákony o privatizácii, ale základné otázky týkajúce sa platenia dávok zostávajú nedoriešené.** Maďarské a poľské privatizačné zákony uvádzajú len málo podrobností o výplate dávok, pričom vlády v oboch krajinách pri ich implementácii kládli dôraz na ich vytvorenie a rozbehnutie, ale naďalej odkladajú riešenie otázok vyplácania dávok. V Maďarsku najväčšia neistota súvisí s valorizáciou podľa inflácie, ktorá podľa zákona musí byť rovnakým dielom odvodená od ročných zmien miezd a cien. Zatiaľ čo vláda je schopná garantovať takúto ochranu z titulu svojej zdaňovacej právomoci, nie je jasné ako to môžu zabezpečiť súkromné firmy.<sup>32</sup> Nedoriešené otázky v Poľsku majú ešte širší charakter, menovite: (i) spôsob konvertovania akumulovaných úspor pracovníka na anuitu v čase dôchodku a s tým súvisiace náklady (bude viac vzájomne si konkurujúcich anuitných spoločností, alebo bude len jedna pre celú krajinu?); (ii) bude sa pri vypočítavaní dôchodku brať do úvahy rozdielna stredná dĺžka života u mužov a žien (to znamená, budú sa používať tie isté tabuľky pre obidve pohlavia, alebo osobitné tabuľky pre mužov a osobitné pre ženy?); (iii) ako budú indexované dávky zo súkromného programu; a (iv) či bude možnosť jednorázového vyplatenia pri odchode do dôchodku. Keďže tieto významné otázky neboli vyriešené, pracovníci, ktorí dostali jedinou príležitosť rozhodnúť sa vstúpiť alebo nevstúpiť do súkromného dôchodkového systému sporenia, nemali dostatočné vedomosti, aby mohli urobiť kompetentné rozhodnutie. Absencia informácií o týchto otázkach tiež bráni hodnotiť reformy v zmysle kľúčového kritéria, t.j. zabezpečenia v dôchodku.

<sup>28</sup> „State Private Funds Supervision“ (Štátny dohľad nad súkromnými fondmi), *Správa za tretí kvartál 1999*, s. 16.

<sup>29</sup> *Pensions International*, november 1999, s.6.

<sup>30</sup> *Pensions International*, jún 2000, „Profits scare for Polish COPF operators so far“ na [www.pensionsinternational.co.uk](http://www.pensionsinternational.co.uk).

<sup>31</sup> *Pensions International*, júl 2000, „Consolidation of Polish Funds Expected“ (Očakáva sa konsolidácia poľských fondov), na [www.pensionsinternational.co.uk](http://www.pensionsinternational.co.uk).

<sup>32</sup> Jeden zo spôsobov ako to môže riešiť vláda, je vydať dlhopisy, ktorých výnosy budú indexované nárastom miezd a infláciou. Niekoľko rozvinutých krajín ponúka dlhopisy indexované podľa inflácie, ale doposiaľ žiadna krajina neponúkla indexáciu podľa miezd; pričom maďarská vláda nevydala ani jednu formu takýchto cenných papierov.

**4. Súkromné správcovské dôchodkové firmy predovšetkým investujú do verejných, a nie súkromných aktív.** Navrhovatelia privatizácie dôchodkovej sféry ponúkajú ako hlavné zdôvodnenie možnosť pracovníkov získať väčšie výnosy zo súkromných cenných papierov. Ale v Maďarsku a Poľsku veľký objem súkromných dôchodkových úspor sa investuje do verejných, a nie súkromných aktív. Ku koncu r. 1999 v Poľsku sa 68% úspor pracovníkov investovalo do štátnych pokladničných poukázok a dlhopisov Poľskej národnej banky, čo činilo 28% akcií. Tento podiel sa viac ako strojnásobil v období od septembra do decembra 1999, keďže firmy sa snažili zvýšiť výnosy, aby prilákali viac zákazníkov ešte v posledných týždňoch registrácie členov. V Maďarsku je tendencia investovať do verejných nástrojov ešte výraznejšia: asi 85% prostriedkov sa koncom roka 1999 investovalo do štátnych dlhopisov a približne 9% do dlhopisov podnikov. Navyše, väčšina týchto investícií do verejných cenných papierov predstavuje cenné papiere skôr s krátkou lehotou splatnosti.<sup>33</sup> Mimoriadne nízke úrovne v Maďarsku odrážajú nestabilnú situáciu na budapeštianskej burze cenných papierov, kde hlavný index klesol o dve tretiny svojej pôvodnej hodnoty v dôsledku ruskej krízy; pričom dôchodkové správcovské firmy zredukovali svoje portfólio akcií súkromných podnikov o polovicu, z približne 14 na 7% investícií. Na začiatok roka 2000 bolo predpovedané oživenie trhu, ale nestalo sa tak, a dôchodkové fondy aj naďalej investovali obozretne.

**5. Časté zmeny vlády v krajinách SVE spôsobujú, že dôchodková politika sa mení uprostred procesu reformy.** Striedanie vlád je v mnohých krajinách SVE častý jav: po roku 1990 malo Lotyšsko 5 vládnych garnitúr; Litva, Slovensko a Slovinsko vystriedalo 4; Estónsko, Česká republika, Maďarsko a Poľsko tri; Chorvátsko dve.<sup>34</sup> Dopad týchto zmien na dôchodkovú reformu sa podľa všetkého líši podľa toho, v akom štádiu sa reforma nachádzala. Keď sa o návrhu reformy len uvažuje, zmena vlády môže viesť k posunu politiky alebo jej neprijatiu. Ale keď už boli prijaté relevantné zákony, dochádza zvyčajne k dodatočnej úprave pri ich implementácii. Prvú možnosť sme videli v prípade Českej republiky a Slovenskej republiky. Súčasná česká vláda zanechala plán predchádzajúcej českej vlády privatizovať a uprednostnila reformu existujúceho verejného dôchodkového systému. Súčasná slovenská vláda zanechala plán predchádzajúcej vlády nasledovať český model reformovania verejného systému v prospech privatizácie dôchodkovej sféry. Obmeny prvého spôsobu vidíme v Maďarsku a Lotyšsku. V Maďarsku lídri vlády Fidesz boli proti privatizácii dôchodkovej sféry, keď boli v menšine, ale keď sa dostali k moci, zrušili ustanovenie, podľa ktorého sa malo zvyšovať percento príspevkov alokované do nového piliera súkromných úspor (vyššie uvedený pododsek 1). V Chorvátsku nová vláda oddialila zákon o privatizácii dôchodkovej sféry, ktorý schválil Tudjmanov režim, ale nedávno začala urýchľovať prípravné práce na jeho implementáciu.<sup>35</sup> V Lotyšsku bola dôchodková reforma novelizovaná deväťkrát po roku 1997 a koncom r. 1999 sa o nej konalo národné

<sup>33</sup> 54% tvoria investície do štátnych dlhopisov s dobou splatnosti kratšou ako jeden rok a ďalších 20% sú dlhopisy so splatnosťou jeden až dva roky. „State Pension Fund Supervision“ (Dohľad štátu nad dôchodkovými fondami), *Report for the Third Quarter of 1999*, s. 9.

<sup>34</sup> Economist Intelligence Unit, „Country Profiles for 2000“ (*Profily krajín za rok 2000*), na [www.eiu.com/schedule](http://www.eiu.com/schedule). Pre účely tohto porovnania sa počíta zmena vlády len po všeobecných voľbách alebo ak pritom došlo k zmene politickej strany. Ak sa zoberú do úvahy aj zmeny v rámci vládnucej strany alebo koalície medzi voľbami, počet zmien by bol ešte vyšší. Napr. v Litve celkový počet výmen vlád je 11 (pozri webovú stranu litovskej vlády [www.lrvk.lt](http://www.lrvk.lt)), pričom boli aj 4 zmeny, kde išlo o zmenu vo vládnucej strane alebo koalícii.

<sup>35</sup> Podľa noviel schválených v júni 2000, druhý povinný pilier začne platiť od 1. jan. 2002.

referendum; tieto udalosti spomalili privatizáciu, ale najnovšia vláda jej dala nový rozbeh. Pozorujúc tieto javy, jeden z účastníkov pražskej konferencie poznamenal: Zdá sa, že charakter dôchodkovej reformy nedovoľuje jednoducho zvrátiť politiku, ktorá sa už dala do pohybu. Od určitej chvíle už neexistuje cesta späť. Vlády nemôžu len tak jednoducho vygumovať významnú reformu, tak ju teda okresávajú. Nová vláda chce na nej zanechať svoju stopu, takže odrazu máme „novú politiku novej reformy“.

Poľsko v tomto vzorci predstavuje pozoruhodnú výnimku: tam zmena vlády uprostred prípravy koncepcie reformy (koncom 1997) nemala významnejší dopad na reštrukturalizáciu dôchodkového systému. Čiastočne to bolo v dôsledku širokej podpory verejnosti pre reformu a, predovšetkým v dôsledku tripartitného konsenzu v prospech návrhov podporujúcich vznik druhého a tretieho piliera.<sup>36</sup> Vzhľadom na túto podporu, vlády ticho súhlasili so zachovaním smerovania reformy a neurobili z reformy otázku, na ktorej by postavili svoju kampaň.

**6. Ale v mnohých krajinách je sociálny dialóg o dôchodkovej reforme obmedzený a tripartitný konsenzus sa často nepodarí dosiahnuť.** V Maďarsku v odboroch aj medzi expertmi boli rozdielne názory na to, či dôchodková reforma má byť radikálna alebo nie. V Slovinsku sa konsenzus podarilo dosiahnuť len na parlamentnej úrovni po tom, ako sa z legislatívy o reforme vypustila požiadavka zavedenia povinného súkromného piliera. V Chorvátsku a Macedónsku boli prijaté návrhy radikálnej reformy napriek výhradám odborov, ktoré naďalej vyjadrujú svoje výhrady ako odpoveď na činnosť parlamentu. Skutočnosť, že sa nedosiahol konsenzus sa dá čiastočne pripísať výhradám odborov voči redukovaniu dávok, ktoré si pracovníci podľa nich zaslúžili a očakávali – situácia, ktorá však v regióne vôbec nie je ojedinelá. Krajiny SVE však majú aj ťažkosti spočívajúce v nedostatočnej tradícii vyjednávať dôležité veci so sociálnymi partnermi, v tom, že niektoré vlády neuznávajú potrebu vyjednávať, i v tom, že pracovníci aj zamestnávateľia nemajú dostatočné skúsenosti v plnení svojej úlohy. Tieto ťažkosti podčiarkuje skutočnosť, že v poslednej dobe sa v diskusiách o dôchodkovej reforme prikladá väčšia váha na makroekonomické dopady – t.j. zvýšenie miery penzijných dôchodkových úspor v krajine a investičná úroveň – posun, ktorý zatienil oveľa základnejšie otázky sociálnej ochrany, a tak sa úloha sociálnych partnerov zvyčajne posúvala na okraj. Zatiaľ čo tento posun zamerania dôrazu má väčší dopad na odbory, má to dopad aj na nové zamestnávateľské združenia v regióne. Podobné ťažkosti existujú v súvislosti s tripartitnými radami (orgánmi) v dôchodkových systémoch niektorých krajín, kde zástupcovia zamestnancov a zamestnávateľov často presne nevedia aká je ich úloha a nie sú oboznámení s princípmi fungovania systémov sociálneho zabezpečenia. Tento nedostatok skúseností sa odráža v nespokojnosti s pôsobením samosprávnych /tripartitných/ rád v niektorých krajinách.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Agentúra, ktorá pripravila reformu, Office of the Plenipotentiary, bola široko podporovaná aj preto, lebo nebola naviazaná na žiadnu politickú stranu.

<sup>36</sup> V Maďarsku súčasná vláda Fidesz pri nástupe do funkcie rozpustila bipartitnú penzijnú radu na základe podozrenia z korupcie, ktoré však nikdy nebolo vyšetrené. V Litve vláda obmedzila právomoci národnej penzijnej rady (t.j. odobrala jej právomoc menovať riaditeľa programu) na základe toho, čo označila ako nedostatočnú razantnosť v dohliadaní nad programom. V Slovenskej republike správna rada národného dôchodkového programu bola relatívne neaktívna čiastočne v dôsledku toho, že vláda jej dala len obmedzené právomoci.

**7. Rozdiely medzi reformami jednotlivých krajín sa zväčšujú so spomaľovaním dynamiky privatizácie, v iných prebiehajú snahy reštrukturalizovať existujúce verejné systémy.** Prijatie radikálnej reformy v Maďarsku a Poľsku viedlo niektorých pozorovateľov k predikciám, že väčšina SVE bude nasledovať ich model.<sup>37</sup> Ako vidno z Tab. 6, niektoré ďalšie vlády odvtedy prijali podobné zákony alebo sú v rôznom štádiu úvah o naplánovaní takého kroku. V roku 1999 a začiatkom 2000 sa však dynamika tohto vývoja trochu spomalila. V Rumunsku parlament schválil zákon o reštrukturalizácii verejného systému v polovici r. 2000, ale viac ako rok diskutuje o privatizácii dôchodkovej sféry.<sup>38</sup> Na Ukrajine vláda reagovala na veľkú nevôľu voči radikálnej reforme tak, že pozmenila jej návrh a pridala explicitné kritériá, ktoré oddialia implementáciu povinnej druhej úrovne dovedy, kým sa nezlepší ekonomika a fiskálna situácia.<sup>39</sup> V Estónsku vláda upustila od návrhu zaviesť povinnú súkromnú úroveň kvôli obavám z vysokých transformačných nákladov. Namiesto pôvodného návrhu vypracúva nové verzie zákona na ustanovenie dobrovoľnej druhej úrovne, ktorej účastníci budú dotovaní z verejného systému.

Okrem toho niektoré vlády prijali stratégiu reformy, kde sa bude reštrukturalizovať verejný systém bez privatizácie. V decembri 1999 slovinský parlament vypustil návrh na nový povinný systém sporenia pre všetkých pracovníkov súkromného sektoru z komplexného zákona o dôchodkovej reforme, pričom schválil tie ustanovenia, ktoré posilňujú financovanie existujúceho verejného systému.<sup>40</sup> V Českej republike vyhliadky vysokých nákladov na transformáciu viedli súčasnú vládu k zamietnutiu plánov predchádzajúcej vlády privatizovať dôchodkovú sféru. Ešte stále nebol ukončený proces rozhodovania o ďalších reformách verejných záležitostí, tieto dve krajiny navrhujú druhý model dôchodkovej reformy v SVE, ktorý by mal posilniť a reštrukturalizovať existujúci verejný systém.

### III. Záver

Tieto počiatočné vzorce (modely) nemusia nutne predpovedať dlhodobé výsledky dôchodkovej reformy, keďže niektoré sa časom môžu vytratiť alebo zmeniť pod vplyvom okolností resp. udalostí, ktoré zatiaľ nie sú viditeľné. Prinášajú však určité prekvapenia vzhľadom na predchádzajúce predpoklady a naznačujú potrebu prehodnotiť na nich založené požiadavky a predpovede. Aké závery by sa mali

<sup>37</sup> Takýto prepoklad vyjadrila napr. Svetová banka, podporujúca privatizáciu v SVE. Predstavitelia tejto banky často ukazujú mapu, na ktorej je väčšia časť regiónu vyfarbená tmavým odtieňom, čo znamená, že do r. 2010 by tam mali byť prijatý systém povinného druhého piliera.

<sup>38</sup> Ústredná otázka v tejto diskusii je, či je kapitálový trh v Rumunsku dostatočne vyvinutý a regulovaný, aby zvládol zavedenie povinného druhého piliera. V máji 2000 sa opäť objavili pochybnosti, keď skolaboval najväčší investičný fond v Rumunsku. Fond, ktorý prevádzkovali členovia bývalej komunistckej tajnej polície, mal 300 000 investorov a spravoval 120 mil. USD. Klamal, keď vyhlasoval, že vklady boli zabezpečené. Prevádzkovatelia svoje investície z fondu vybrali skôr, ako fond skrachoval. *Financial Times*, „Romanian Anger at Fund Collapse“ (Rozhnevaní Rumuni), 31. október 2000, s. A-2.

<sup>39</sup> Medzi nimi: 1) verejný dôchodkový systém nesmie mať deficit, 2) deficit štátneho rozpočtu nesmie byť väčší ako 1% HDP, 3) dva roky musí národné hospodárstvo rásť, 4) rozvoj bankovej sféry a národných finančných trhov (nie je špecifikované čo sa rozumie pod rozvojom), 5) vytvorenie systému na vedenie individualizovaných záznamov za prispievateľov do dôchodkového systému a spustenie jednotného systému výberu, a 6) zváženie skúseností so systémami dobrovoľných úspor.

<sup>40</sup> Tak ako bolo uvedené, tieto zahrnovali zvýšenie veku odchodu do dôchodku, významné zníženie budúcich dávok (25%) a limitovanú indexáciu vyplácaných dôchodkov. Ministerstvo práce vysvetľovalo tieto opatrenia čiastočne ako reakciu na odpor odborov, ale aj zohľadnením v Slovinsku široko rozšíreného názoru, že navrhovaná privatizácia nebola v súlade s tradíciou v krajine alebo dôchodkovými systémami v západnej Európe.

urobiť, a mali by sa vôbec vyvodzovať závery v tejto fáze? Autori, uvedomujúc si, že v tomto smere treba náležitú opatrnosť, ponúkajú tri záverečné postrehy.

Za prvé, počiatočné skúsenosti len do malej miery ukazujú, že radikálne reformy by boli vhodné do ekonomického a politického prostredia SVE. V Maďarsku a Poľsku si vysoké transformačné náklady vyžiadali vybudovanie súkromnej predfinancovanej úrovne, zatiaľ čo pokračovanie vyplácania podľa starého systému priebežného financovania dvíha náklady nad hranicu nákladov, ktoré by boli potrebné na reštrukturalizáciu existujúceho systému, okolo 0,5-1,3 % HDP ročne. Tieto náklady, pripočítané k už platným vysokým príspevkovým sadzbám, znamenajú značný nárast bremena financovania dôchodkov v obidvoch krajinách; a navyše to ešte sťažuje úsilie plniť fiskálne kritériá stanovené Európskou úniou.<sup>41</sup> Okrem toho zákaz nárastu príspevkov, v dôsledku vysokých existujúcich príspevkových sadzieb, vytvára vzájomnú finančnú previazanosť medzi prvou a druhou úrovňou, čo umožňuje financovanie súkromných dávok len oberaním verejného dôchodkového systému o potrebné príjmy a naopak. Obidva scenáre predstavujú riziká ohrozujúce (rôznym spôsobom) zabezpečenie pracovníkov v dôchodku.<sup>42</sup> Narastajúce chápanie tohto bremena a rizík sa odráža aj v rozhodnutiach viacerých vlád krajín SVE nepodujúc sa na radikálnu reštrukturalizáciu dôchodkového systému.

Pokiaľ ide o vzorce investovania, koncentrácia súkromných úspor do verejných, nie súkromných, cenných papierov, môže byť najobozretnejšia stratégia krajín SVE vzhľadom na malú veľkosť a nestálosť väčšiny súkromných finančných trhov; znamená to však tiež, že pracovníci budú mať obmedzený prístup k vyšším výnosom, ktoré ponúka investovanie do cenných papierov súkromných firiem (i keď sú viac rizikové). Pri absencii vyšších výnosov, vysoké administratívne poplatky, ktoré inkasujú súkromné správcové firmy, môžu erodovať úspory a znížiť adekvátnosť budúcich vyplácaných dávok. Korekcie uprostred procesu, pozorované vo viacerých krajinách SVE, sa tiež nejavia vhodné pre radikálne reformy, ktoré si vyžadujú dlhšie realizačné obdobie. I keď výsledky presúvania politických priorít počas tohto obdobia sa dajú predpovedať len ťažko – napr. vláda Fidesz zamietla zvyšovanie príjmov na druhej úrovni – pravdepodobne sa budú líšiť od tých, ktoré sa očakávali pri prijatí radikálnej reformy.

Niektorí pozorovatelia tvrdia, že napriek týmto ťažkostiam, privatizácia je stále najschodnejšia cesta k reštrukturalizácii dôchodkového systému v krajinách SVE, pretože len radikálna zmena môže prekonať odpor zo strany zabetónovaných záujmových skupín ako sú združenia dôchodcov a odbory. Súčasné skúsenosti však túto predstavu nepotvrdzujú. Ako sa popisuje v časti II, dôchodkové privilégia boli zredukované v Českej republike, Litve a Slovinsku bez privatizácie, zatiaľ čo Poľsko naďalej bojuje s touto záležitosťou i po prijatí zákona o privatizácii dôchodkovej sféry. Tieto tri krajiny tiež úspešne zaviedli zvýšenie dôchodkového veku, pričom Slovinsko prijalo rozsiahlejší súbor právnych noriem súvisiacich s reformou, na základe ktorých budúci dôchodcovia budú dostávať o celých 25% menej ako dnešní

<sup>41</sup> Maastrichtská zmluva (protokol k článku 109) stanovuje, že ročný deficit štátneho rozpočtu (vrátane sociálneho zabezpečenia) nesmie byť vyšší ako 3% HDP a akumulovaný dlh musí byť nižší ako 60% HDP.

<sup>42</sup> Ako bolo uvedené, presmerovanie príspevkov do druhej úrovne zvyšuje deficit verejného dôchodkového systému v Poľsku, pričom v Maďarsku úsilie vlády zredukovať odčerpávanie príjmov z verejného dôchodkového systému spôsobené väčším záujmom o členstvo ako sa očakávalo, oslabuje súkromnú úroveň, čo znamená hrozbu, že sa spustí mechanizmus uplatnenia verejných garancií úrovne súkromných dôchodkov.

dôchodcovia. A v iných krajinách, napr. Slovenskej republike, uvažujú o rozsiahlejšom návrhu na privatizáciu dôchodkovej sféry bez zavedenia opatrení ako zvýšenie dôchodkového veku alebo riešenie dôchodkových privilégií. Táto počiatková skúsenosť predstavuje zmiešaný obraz, ktorý nepodopiera predstavu, že privatizácia je jediná schodná cesta reštrukturalizácie dôchodkového systému.

Za druhé, reforma doposiaľ bola len relatívne úzko zameraná. Reštrukturalizácia starobných dôchodkov je v regióne centrom pozornosti, ale po prvých rokoch transformácie, kedy nastalo uvoľnenie noriem v snahe riešiť narastajúcu nezamestnanosť, sa udialo len málo zmien v oblasti invalidných dôchodkov. V dôsledku toho je významný počet invalidných dôchodcov s určitým stupňom práceschopnosti, ale málo príležitostí resp. stimulov na hľadanie zamestnania. Podobne je to v prípade žien v krajinách SVE, kde sa len v obmedzenej miere bralo do úvahy neproporcionálne zvýšenie dôchodkového veku, eliminácia redistribučných prvkov vo vzorcoch na výpočet dávok a predovšetkým dopady zavedenia nových vzorcov, kde sa berie do úvahy počet skutočne odpracovaných rokov, a tým pádom ženy sú viac postihnuté za roky mimo pracovného procesu v predchádzajúcich fázach pracovného života. Tretí problém je narastajúci počet ľudí, ktorí sú vylúčení zo sociálnej ochrany v dôsledku expandujúcej čiernej práce. Väčšina kompetentných za sociálnu oblasť v SVE uznáva potrebu nájsť nové spôsoby ako identifikovať pracovníkov vylúčených zo sociálnej ochrany a rozšíriť ochranu aj na nich, ale zatiaľ sa robí len niekoľko experimentov. Viac aktivity o týchto otázkach sa dá dosiahnuť prostredníctvom výskumu, ktorý zdokumentuje situáciu a potreby cieľových skupín – postihnutých, pracujúcich žien, pracovníkov tieňovej ekonomiky – a ktorý určí najlepšiu prax v regióne, v západnej Európe a inde, aby mohla byť použitá ako model pre reformu. Urgentne treba takéto štúdie, ktoré poslúžili ako katalyzátor pri rozsiahlejších reformách.

A napokon skutočnosť, že reštrukturalizácia dôchodkov v mnohých krajinách prebieha bez konsenzu v spoločnosti, je dôvod na vážne znepokojenie. Len málo ľudí si dovoľí tvrdiť, že reformy môžu byť dlhodobo úspešné aj bez toho, že by ich prijali hlavné skupiny zainteresovaných, že reformy príjmu aj bez toho, aby mali možnosť hrať určitú úlohu pri formovaní obsahu reformy, alebo že sa účinne do nej môžu zapájať aj bez riadneho pochopenia úlohy, ktorú pritom majú plniť a bez prediskutovania hlavných otázok. Sociálny dialóg však v mnohých krajinách SVE aj naďalej zaostáva alebo úplne absentuje pri plánovaní dôchodkovej reformy, pričom mnohé zamestnanecké a zamestnávateľské organizácie sa aj naďalej, a nie veľmi úspešne, snažia nájsť spôsob ako ovplyvniť dôchodkovú politiku. Školenie je jedno z opatrení na riešenie tohto problému. Malo by sa zameriavať na podporenie sociálnych partnerov pri formulovaní cieľov, ktoré by odrážali dlhodobé aj strednodobé záujmy ako aj na rozvíjanie konkrétnych stratégií na dosiahnutie týchto cieľov. Malo by tiež ponúkať možnosti poučiť sa z úspechov v krajinách regiónu aj inde, naučiť sa analyzovať technické aspekty financovania dôchodkov ako aj klady a zápory rôznych reformných stratégií, a napokon dať možnosť získať aj empirické informácie o raných dopadoch reforiem zavedených v iných krajinách SVE. Také školenie by mohlo veľmi významne posilniť sociálny dialóg o dôchodkovej reforme v celom regióne a - prostredníctvom neho – pomôcť zabezpečiť, že vládou prijatá dôchodková politika sa bude môcť úspešne a dlhodobo realizovať.

## ODKAZY

Augusztinovics, Maria, "Pension Systems and Reforms in the Transition Countries," in *Economic Survey of Europe*, Economic Commission for Europe and United Nations, 1999, Vol.3.

Economist Intelligence Unit, *Country Profiles for 2000*, at [www.eiu.com/schedule](http://www.eiu.com/schedule).

Hagemeyer, Krzysztof, "The Transformation of Social Security in Central and Eastern Europe" (in draft, 1999), in Katharina Muller, Andreas Ryll, and Hans-Jurgen Wagener, eds., *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, Heidelberg: Physica-Verlag, 1999.

Hausner, J., *Security through Diversity: Conditions for Successful Reform of the Pension System in Poland*, Collegium Budapest, Institute for Advanced Study, Discussion Paper, No. 49, 1996.

*IBUS Briefing Service*, 1999 issues.

Latulippe, D., "Effective Retirement Age and Duration of Retirement in the Industrial Countries between 1950 and 1990. *Issues of Social Protection*, International Labour Office, Discussion Paper No. 2, Geneva 1996.

Muller, Katharina, "Ten Years After: Pension Reforms in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union," Frankfurt Institute for Transformation Studies, Frankfurt (Oder), February 2000.

Palacios, R., M. Rutkowski, and X. Yu, *Pension Reform in Transition Economies*, Washington, D.C., World Bank, 1999.

*Pensions International*, 1999 and 2000 issues.

Phare Consensus, *Change and Choice in Social Protection: The Experience of Central and Eastern Europe*, Pantheron: The University of York, 1999.

Simonovits, A., "The New Hungarian Pension System and its Problems," in Katharina Muller, Andreas Ryll, and Hans-Jurgen Wagener, eds., *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, Heidelberg: Physica-Verlag, 1999.

U.S. Social Security Administration, *Social Security Programs Around the World*, 1999.



## Appendix A: Miery závislosti

**Vekové skupiny:** mladí: pod 16; starí: nad 64; vo vzťahu k skupine 16-64

Veľká oblasť, región alebo krajina	Miera závislosti mladých (per cent)					Miera závislosti starých (per cent)					Miera závislosti celkove (per cent)				
	1980	2000	2010	2030	2050	1980	2000	2010	2030	2050	1980	2000	2010	2030	2050
<b>Európa</b>	<b>33.9</b>	<b>25.8</b>	<b>22.2</b>	<b>23.1</b>	<b>24.8</b>	<b>18.9</b>	<b>21.7</b>	<b>23.6</b>	<b>36.6</b>	<b>47.5</b>	<b>52.7</b>	<b>47.5</b>	<b>45.8</b>	<b>59.7</b>	<b>72.3</b>
<i>východ Európy</i>	<i>33.9</i>	<i>26.4</i>	<i>21.7</i>	<i>21.8</i>	<i>23.8</i>	<i>16.1</i>	<i>18.8</i>	<i>19.4</i>	<i>31.0</i>	<i>44.1</i>	<i>50.0</i>	<i>45.2</i>	<i>41.1</i>	<i>52.8</i>	<i>67.9</i>
<i>sever Európy</i>	<i>33.2</i>	<i>28.6</i>	<i>25.0</i>	<i>27.4</i>	<i>27.4</i>	<i>22.7</i>	<i>23.9</i>	<i>25.5</i>	<i>38.2</i>	<i>42.7</i>	<i>55.8</i>	<i>52.5</i>	<i>50.5</i>	<i>65.5</i>	<i>70.1</i>
<i>juh Európy</i>	<i>37.9</i>	<i>23.1</i>	<i>21.1</i>	<i>20.5</i>	<i>24.0</i>	<i>18.0</i>	<i>24.4</i>	<i>27.4</i>	<i>41.6</i>	<i>59.7</i>	<i>55.9</i>	<i>47.5</i>	<i>48.4</i>	<i>62.1</i>	<i>83.7</i>
<i>západ Európy</i>	<i>31.0</i>	<i>25.3</i>	<i>22.6</i>	<i>24.9</i>	<i>25.5</i>	<i>22.4</i>	<i>23.6</i>	<i>26.9</i>	<i>41.6</i>	<i>47.5</i>	<i>53.4</i>	<i>49.0</i>	<i>49.5</i>	<i>66.4</i>	<i>73.0</i>
Albánsko	60.8	45.7	36.0	31.7	30.3	8.9	9.5	11.4	20.2	29.8	69.7	55.2	47.4	51.9	60.1
Bielorusko	34.5	27.6	22.3	22.5	23.5	16.2	20.1	19.7	30.6	41.8	50.7	47.7	42.0	53.1	65.3
Bosna a Herzegovina	40.9	26.4	21.9	22.4	23.7	9.1	13.9	16.9	33.9	45.2	50.0	40.3	38.9	56.3	68.9
Bulharsko	33.5	23.9	19.2	18.3	21.7	18.0	23.4	24.1	33.7	52.0	51.5	47.4	43.4	52.0	73.7
Chorvátsko	31.4	25.1	23.3	23.6	24.5	17.4	21.7	24.4	35.2	44.3	48.7	46.8	47.7	58.8	68.8
Česká republika	37.2	23.7	18.7	18.1	21.9	21.1	19.5	21.9	37.7	60.6	58.3	43.3	40.7	55.8	82.5
Estónsko	33.0	25.4	19.0	19.2	22.6	19.0	20.1	21.6	33.8	48.8	52.0	45.5	40.7	53.0	71.4
Maďarsko	33.9	24.9	20.8	20.5	23.0	20.8	21.5	23.0	31.8	48.2	54.7	46.4	43.8	52.3	71.2
Lotyšsko	30.7	26.0	19.6	21.1	23.6	19.6	21.0	23.4	33.0	44.9	50.3	47.0	43.0	54.0	68.5
Litva	36.2	28.5	21.6	22.0	23.3	17.4	19.8	21.8	32.6	45.3	53.6	48.3	43.5	54.6	68.6
Poľsko	37.0	28.3	23.1	23.4	26.7	15.4	17.5	17.7	31.8	44.8	52.4	45.8	40.8	55.2	71.5
Moldavsko	40.8	34.8	26.8	27.1	27.5	11.8	14.7	14.6	24.3	33.7	52.6	49.5	41.4	51.4	61.2
Rumunsko	42.3	25.7	19.0	17.3	21.5	16.3	19.3	20.3	28.8	53.9	58.6	45.0	39.3	46.2	75.4
Ruská federácia	31.8	26.2	22.1	22.4	23.6	15.0	18.1	18.1	30.4	41.2	46.8	44.2	40.2	52.8	64.8
Slovensko	41.2	28.6	22.5	21.8	23.3	16.4	16.5	17.0	29.6	46.0	57.6	45.0	39.5	51.4	69.3

Slovinsko	35.8	22.7	19.2	19.1	22.8	17.4	19.7	23.0	39.3	57.5	53.2	42.4	42.2	58.4	80.4
BRJ Macedónsko	44.5	34.3	32.1	27.8	27.0	10.7	15.2	17.6	25.9	34.7	55.1	49.4	49.7	53.7	61.7
Ukrajina	32.1	26.1	21.4	21.4	23.1	17.9	20.8	22.8	32.2	45.3	50.0	46.9	44.2	53.6	68.4
Juhoslávia	36.4	30.0	27.4	26.6	27.2	14.8	19.9	21.2	29.2	37.9	51.3	49.9	48.7	55.9	65.0

Source: ILO calculations based on World Population Prospect, 1998 Revision, UN, New York 1999.

Appendix B. Podiel starých na celkovej populácii  Veľké oblasti, región alebo krajina	Nad 60					Nad 65					Nad 80				
	(percento z celkovej populácie )					(percento z celkovej populácie )					(percento z celkovej populácie )				
	1980	2000	2010	2030	2050	1980	2000	2010	2030	2050	1980	2000	2010	2030	2050
<b>Európa</b>	<b>16.0</b>	<b>20.3</b>	<b>22.0</b>	<b>29.8</b>	<b>34.7</b>	<b>12.3</b>	<b>14.7</b>	<b>16.2</b>	<b>22.9</b>	<b>27.6</b>	<b>2.0</b>	<b>2.9</b>	<b>4.1</b>	<b>5.7</b>	<b>9.1</b>
<i>východ Európy</i>	<i>14.1</i>	<i>18.7</i>	<i>19.2</i>	<i>26.4</i>	<i>34.4</i>	<i>10.8</i>	<i>13.0</i>	<i>13.7</i>	<i>20.3</i>	<i>26.3</i>	<i>1.5</i>	<i>2.0</i>	<i>3.1</i>	<i>4.1</i>	<i>6.9</i>
<i>sever Európy</i>	<i>19.5</i>	<i>20.6</i>	<i>23.4</i>	<i>29.8</i>	<i>31.5</i>	<i>14.5</i>	<i>15.6</i>	<i>16.9</i>	<i>23.1</i>	<i>25.1</i>	<i>2.7</i>	<i>4.0</i>	<i>4.7</i>	<i>6.6</i>	<i>9.2</i>
<i>juh Európy</i>	<i>15.3</i>	<i>22.0</i>	<i>24.5</i>	<i>33.6</i>	<i>38.9</i>	<i>11.5</i>	<i>16.5</i>	<i>18.4</i>	<i>25.7</i>	<i>32.5</i>	<i>1.8</i>	<i>3.4</i>	<i>5.0</i>	<i>7.0</i>	<i>11.6</i>
<i>západ Európy</i>	<i>18.2</i>	<i>21.5</i>	<i>24.0</i>	<i>32.5</i>	<i>33.9</i>	<i>14.6</i>	<i>15.9</i>	<i>18.0</i>	<i>25.0</i>	<i>27.4</i>	<i>2.8</i>	<i>3.6</i>	<i>4.8</i>	<i>6.8</i>	<i>10.7</i>
Albánsko	7.7	9.2	10.8	18.8	24.9	5.2	6.1	7.8	13.3	18.6	0.8	0.9	1.2	2.2	5.1
Bielorusko	13.7	19.2	18.9	26.0	33.5	10.7	13.6	13.9	20.0	25.3	1.9	2.0	3.2	3.9	6.9
Bosna a Herzegovina	8.0	14.9	17.1	29.0	34.6	6.1	9.9	12.2	21.7	26.8	0.7	1.1	2.2	3.8	8.2

Bulharsko	15.7	21.3	23.6	29.2	38.4	11.9	15.9	16.8	22.2	29.9	1.6	2.2	3.6	5.3	7.6
Chorvátsko	14.8	20.7	22.6	28.6	33.3	11.7	14.8	16.5	22.2	26.2	1.5	1.9	3.4	5.0	7.5
Česká republika	16.8	18.1	22.9	30.9	40.9	13.4	13.6	15.6	24.2	33.2	1.9	2.2	3.6	6.8	9.5
Estónsko	16.0	19.6	21.2	28.7	37.9	12.5	13.8	15.4	22.1	28.5	2.1	2.2	3.3	4.8	7.6
Maďarsko	17.2	19.8	22.1	27.5	35.4	13.4	14.7	16.0	20.9	28.2	2.1	2.5	3.7	5.1	7.2
Lotyšsko	16.5	20.3	21.8	28.1	35.7	13.0	14.3	16.4	21.4	26.6	2.3	2.3	3.6	4.7	7.5
Litva	14.3	18.5	20.3	27.7	35.1	11.3	13.3	15.2	21.1	26.9	2.0	2.3	3.5	4.9	8.3
Poľsko	13.2	16.4	18.3	26.0	33.4	10.1	12.0	12.6	20.5	26.1	1.5	1.9	3.0	4.5	6.8
Moldavsko	10.8	14.2	14.6	20.9	28.5	7.7	9.8	10.3	16.1	20.9	1.0	1.3	2.1	2.8	5.0
Rumunsko	13.3	18.8	20.0	28.1	40.0	10.3	13.3	14.6	19.7	30.7	1.3	1.7	2.9	4.2	8.0
Ruská federácia	13.5	18.5	18.2	25.8	33.4	10.2	12.5	12.9	19.9	25.0	1.4	1.9	3.0	3.7	6.6
Slovensko	13.4	15.4	17.5	25.6	34.7	10.4	11.4	12.2	19.5	27.2	1.5	1.8	2.8	4.1	7.0
Slovinsko	14.2	19.1	22.2	32.3	39.4	11.4	13.8	16.2	24.8	31.9	1.6	2.2	3.6	5.6	9.9
Bývalá republika Juhoslávie Macedónsko	9.2	14.6	16.4	22.6	27.7	6.9	10.1	11.7	16.9	21.5	0.8	1.2	2.1	3.4	5.8
Ukrajina	15.5	21.0	21.2	27.2	35.1	11.9	14.1	15.8	20.9	26.9	1.7	2.3	3.6	4.5	7.3
Juhoslávia	12.5	18.6	19.8	24.7	29.6	9.8	13.3	14.3	18.7	23.0	1.3	1.4	2.8	4.0	6.1

Source: ILO calculations based on World Population Prospect, 1998 Revision, UN, New York 1999.