

DÔCHODKOVÉ POISTENIE

(Podľa: Golinowska:
Polityka społeczna państwa
w gospodarce rynkowej

1. Prečo sa rozvinulo povinné dôchodkové poistenie

V predindustriálnych spoločnostiach starostlivosť o starých zabezpečuje širšia rodina. S industrializáciou prichádza migrácia do miest a atomizácia rodín v mestách a oslabenie veľko-rodiných väzieb na dedine.

Ak na dedine boli deti zárukou starostlivosti v starobe, tak v začínajúcom priemysle sa výdavky na deti konkurovali iným výdavkom, deti šli pracovať veľmi skoro, individuálne šparenie na staré roky bolo nemožné pre nízke zárobky. V takej situácii starostlivosť o starých zo strany dorastajúcich detí sa stalo veľkou záťažou.

Chudoba robotníckej rodiny bola hlavnou príčinou vzniku dôchodkového poistenia. Bismarck, ktorý v Nemecku v roku 1889 zaviedol pre robotníkov povinnosť ukladať príspevky na staré roky a pre prípad invalidity, sa stal otcom poisťovacích systémov iniciovaných štátom. Ak v rozhodnutí Bismarcka bolo viac cieľov politických ako sociálnych, tak sociálne problémy boli vtedy zdrojom narastajúcich politických problémov, ktorých riešenie bolo zase cez riešenie problémov sociálnych.

Nemecký príklad silne vplýval na iné krajiny v ktorých prebiehala priemyselná revolúcia. V Anglii v roku 1911 minister financií v liberálnej vláde - Lloyd Georg predložil do parlamentu projekt systému sociálneho poistenia, ktorý bol prijatý a zabezpečil vláde politický úspech. Dôchodkové poistenie spočiatku nebolo medzi sociálnymi rizikami, o ktorých hovoril návrh L. Georgea. V Anglii fungovala dávka typu sociálneho stareckého dôchodku (pre osoby staršie ako 70 rokov) a v súvislosti s tým nebolo uznané, že starobné dôchodky patria medzi prvoradé sociálne problémy. Starobné poistenie bolo zavedené až v roku 1925. Dávky starobného dôchodku neboli vysoké, ale do momentu získania nároku, ktorý bol určený na 65 rokov, bolo povinné iba päťročné obdobie platenia príspevkov. V Anglii okrem toho existovalo aj dobrovoľné poistenie, ktoré organizovali združenia vzájomnej pomoci a družstevné šporiace pokladnice. Štátom organizovaný povinný systém dôchodkového poistenia utváral dávky na základnej úrovni, dalo by sa povedať - minimálnej. Plán lorda Beveridgea uskutočnený po druhej svetovej vojne naďalej rešpektoval zásadu, že prostredníctvom štátneho poistenia sa pokrýva štandard "národného minima" (Szubert 1946).

V USA boli príčinou pomerne neskorého zavedenia dôchodkového poistenia robotníkov sociálne dôsledky Veľkej krízy. Mnohoročné úspory prepadli pre bankrot bánk a poisťovní a priebežné obnovovanie zásob pomocou práce veľmi sťažovala masová nezamestnanosť. Prezident Roosevelt v svojom volebnom programe v roku 1934 prisľúbil utvoriť všeobecný systém sociálneho poistenia a v roku 1935 americký Kongres schválil dokument *Social Security Act*, ktorý obsahoval starobné poistenie pre robotníkov.

V postindustriálnych spoločenstvách s relatívne vysokým blahobytom je naďalej potrebné povinné šparenie na staré roky?

V ekonomickej literatúre na tému starobného poistenia sa hovorí o niekoľkých pravidlách sociálneho správania, ktoré odôvodňujú to, že poistenia na obdobie staroby je povinné.

Po prvé ide o problém rozdielnych preferencií počas ľudského života. Mladí ľudia sú viac orientovaní na konzum (zriadenie a rozvoj rodiny) a ich správanie je vzhľadom na potrebu šoriť na staré roky preto viacej riskantné. Dobrovoľné poistenie v tomto veku sa nerozvíja. Na druhej strane ale objektívne rastie potreba dôchodkového poistenia, pretože sa skracuje obdobie pracovnej aktivity a predlžuje sa priemerný vek. Trend preto smeruje k rozširovaniu povinného poistenia a nie k jeho likvidácii (napr. snahy v Nemecku o poistenie ošetrovateľské). Táto „krátkozrakosť“ klienta (myopia) ospravedlňuje ingerenciu štátu do súkromných rozhodnutí ľudí - štátu, ktorému sa priznáva paternalistická úloha voči občanovi a právo vstupovať do jeho rozhodnutí z titulu väčšej rozvážnosti a zabezpečovania blahobytu svojho spoločenstva.

Po druhé ide o problém diferencovaných možností a preferencií špenia na staré roky.

Keby nebolo povinné špenie na starobu, určitá časť populácie by tak nerobila a v starobe by starostlivosť o nich musela prevziať sociálna pomoc a preto by bolo potrebné zvýšiť dane. Povinné špenie na starobu je prevenciou javu *free rider* (čierny pasažier, jazdiaci zdarma).

2. Financovanie dôchodkového poistenia

Táto téma patrí k najviac diskutovaným ekonomickým problémom v sociálnej politike.

2.1 Dôchodkové poistenie financované metódou kapitálovej rezervy

Kapitálová rezerva - *CR (capital reserve)*. Podmienkou akumulovania kapitálovej rezervy je aktuariálna zásada. Tá v tomto druhu poistenia znamená, že poistné je kalkulované tak, aby mohlo pokryť pravdepodobnosť zrealizovania sa a trvania rizika neschopnosti pracovať pre starobu. Priemerná miera návratnosti poistných príspevkov sa rovná v tomto poistení reálnej úrokovej miere. Stabilizáciu systému má strážiť štátna garancia. Historická skúsenosť ukázala, že systém si zachováva stabilitu iba v podmienkach konjunktúry a istoty vkladov.

Financovanie dôchodkov cestou CR núti každú generáciu starať sa hlavne o seba samých. Redistribúcia príjmov je v tomto systéme malá. Dôchodkové poistenie sa pôvodne organizovalo pre homogénne skupiny - pre robotníkov s určitou úrovňou zárobkov (bismarckovské Nemecko - do 2000 DM ročne), pre úradníkov (r. 1906 v Rakúsku a r. 1911 v Nemecku) V záujme skupín lepšie zarábajúcich bolo nespájať ich dôchodkové fondy s ostatnými. V mnohých krajinách naďalej existujú osobitné dôchodkové fondy pre jednotlivé sociálne či profesiové skupiny. Tradične sa oddelené poistenie tvorilo pre baníkov a železničiarov.

V systéme CR výška dôchodku závisí na výške poistných príspevkov. V tomto systéme zaväzuje tiež zásada zodpovedajúceho dlhého obdobia poistenia, a to nezávisle od toho, že právo na obdržanie dôchodku jednotliviec získava až v zákonom stanovenom veku. Obdobie trvania poistenia oprávňujúci získať dôchodok býva určený nad 20 rokov.

Elementom solidarizmu je v systéme CR to, že poistné platí pracovník aj zamestnávateľ (odvodené je to z pruského zákona zo začiatku 19. storočia, podľa ktorého je majster povinný sa starať o svojich podriadených).

Štátne garancie nutné pre fungovanie tohoto systému poistenia boli stále ťažšie splniteľné - pre dôvody ekonomické (inflácia, hospodárske krázy) a politické (politické tlaky na rozšírenie dôvodov na výplaty dôchodkov nad možnosti dané zásadou aktuariálnosti. Výsledkom bolo, že poistné dôchodkové systémy, ktoré spočiatku fungovali ako systém CR sa premenili na systémy známe ako PAYG - *pay as you go* (platíš, keď ideš).

2.2 Dôchodkové poistenie financované z aktuálnych poistných príspevkov ľudí profesionálne aktívnych (repartitívny dôchodkový systém - PAYG)

Financovanie starobného poistenia metódou *pay as you go* znamená, že generácia ktorá pracuje (ide) platí dôchodky generácii, ktorá odchádza z aktívneho profesionálneho života.

Keď sa financovanie tohoto poistenia metódou kapitalizácie príspevkov stávalo pre ekonomické a politické príčiny stále ťažším, o čom už vyššie bola reč, začali sa tieto zásady meniť.

V americkom systéme dôchodkového poistenia, ktorý sa z hľadiska príspevkov začal realizovať v roku 1937 a v rámci ktorého prvé výplaty mali nastať po piatich rokoch, už v prvom roku boli zavedené zmeny, ktoré v konečnom dôsledku viedli k rezignácii z kapitalizácie príspevkov. Výplaty prvých dôchodkov sa urýchlili. Výška dávok bola spojená s veľkosťou rodiny a bolo uvoľnené jej spojenie s výškou obdržovaného zárobku. V tomto poslednom prípade sa uskutočnilo dokonca viacej - bola vynútená redistribúcia medzi vyššie a nižšie odmeňovanými. Výsledok bol ten, že dávky favorizovali menej zarábajúce skupiny

Prechod na financovanie PAYG v USA sa uskutočňoval postupne. Rezervy dôchodkového fondu sa úplne vyčerpali v roku 1977 a od toho času sa dôchodky financujú výlučne z prostriedkov, ktoré pochádzajú z aktuálne odvedených príspevkov.

Problémy s udržaním hodnoty nemeckých penzijných robotníckych a úradníckych fondov sa začali počas hiperinflácie po prvej svetovej vojne. Štát začal preto dotovať penzijný systém, aby nebolo treba rezignovať na zásadu kapitalizácie rezervných prostriedkov. Zásoby fondov boli obnovené a ich akumulácia možnosti trvali ďalej. Udržali sa tiež v období Veľkej krízy, aj keď nie úplne. Závažnejšie problémy sa začali po druhej svetovej vojne, a to skôr ako dôsledok politických tlakov na zlepšenie situácie starobných a invalidných dôchodcov, ako vzhľadom na možnosti akumulácie fondov. Kancelár Adenauer a CDU išli do volieb v roku 1957 s ideou participácie ľudí v poproduktívnom veku a ľudí rôzne postihnutých v raste rodiaceho sa nemeckého blahobytu. Konkretizácia tejto idey mala spočívať v indexácii dôchodkov starobných a invalidných vo vzťahu k aktuálnym zárobkom.

Tento systém je v súčasnosti ohrozený demografickým vývojom - týka sa rozvinutých krajín. V Nemecku simulácie ukazujú, že v roku 2030 na 1 pracujúcu osobu prípadne 1,20 dôchodcov, čo by znamenalo, že iba dôchodkové poistenie bude treba platiť vo výške 35% zárobku, V roku 1980 to bolo 18%.

Určité riešenie je v dvojkoľajnosti dôchodkového poistenia. Jeho základom je systém PAYG, doplnkom dôchodok z dôchodkové pripoistenia, ktoré funguje na základe systému CR.

Sytém CR je aj pri štátnych garanciách riskantný, a preto pokiaľ sa len dá, štáty sa snažia udržať systém PAYG, a to napriek nepriaznivému vývoju demografickému a na trhu práce.

3. Kritika povinného dôchodkového poistenia

- Staroba nie je sociálnym rizikom, ale normálnym stavom v ľudskom živote. Inými slovami, každý vie, že raz zostárne a mal by sa na to pripraviť. (Ale! - protiargument: nikto nevie ako dlho bude žiť a ako dlho bude potrebovať zabezpečenie. V situácii, kedy rodina nie je istá ide o reálne sociálne riziko.)

- V postindustriálnych krajinách je neoliberálna argumentácia trafná v jednom bode - rastú súkromné kontá a úspory. Majetkové zásoby starších domácností bývajú veľké a svedčia o tom, že nútené šporenie v mladosti iba opozďuje nahromadenie týchto úspor. Z toho vyplýva: Sloboda individuálneho rozhodnutia týkajúca sa del'by celoživotného príjmu medzi jednotlivé fázy života je jednou z občianskych slobôd, tvrdia neoliberáli. Prípady zanedbania či nešťastných udalostí by mali byť financované zo sociálnej pomoci.

- Kritika týkajúca sa systému PAYG: Systém je založený na medzigeneračnej dohode o redistribúcii príjmov. Generácia mladých vstupuje do tejto dohody bez vlastnej vôle, z prinútenia štátu. Čo sa však stane, keď dohoda prestane fungovať?

Jedným z variantov toho, že systém prestane fungovať sú rodiny bezdetné či jednodetné - môžu byť považovaní za *free riders*.

- Dôchodkový systém typu PAYG ohrozujú politici. Správajú sa racionálne a snažia sa o hlasy ľudí aj vo veku dôchodkovom. V systéme, kde zásada aktuariálnosti je neprehľadná a nie je ani povinnosť ju dodržiavať sa ľahko dávajú sľuby a ľahko sa táto zásada narúša, čo z dlhodobého hľadiska vedie k ohrozeniu celého systému. Ide napr. o privilégia pre rôzne skupiny obyvateľstva týkajúce sa veku ich odchodu do dôchodku, započítavanie do dôchodku rokov, kedy človek neplatil poistné (počas návštevy školy, pobyt v armáde, materská a pod), vyplácanie dôchodkov novým skupinám obyvateľstva bez toho, aby bola predchádzajúca akumulácia kapitálu na ten cieľ, valorizácia dôchodkov vo vzťahu k rastu miezd a pod.

4. Smery reforiem súčasných dôchodkových systémov

Systémy dôchodkového zabezpečenia nie sú všade rovnaké. Všeobecne však možno povedať, že v mnohých krajinách existuje delenie na dôchodky základné a dôchodky závislé od výšky poistného. z obdobia pracovnej činnosti.

Základné dôchodky sú druhom sociálneho minima v starobe. Garantujú, že starý človek sa nestane klientom sociálnej pomoci. Nie vždy je tento systém financovaný z poistného. Napr. v škandinávskych krajinách sú financované zo všeobecných daní - sú to tzv *lump-sum pensions*. Základné dôchodky nie sú v zásade dôchodkami z poistného. Je to skôr systém sociálneho zaopatrenia ľudí v poproduktívnom veku. V Anglii, kde tiež zaväzuje zásada základného dôchodku, právo na ňu majú všetci, nielen pracovníci a ich rodiny, čo je typické pre klasické poistenie. Koncepcia základného dôchodku

predpokladá, že vyššie dôchodkové dávky sa budú vytvárať v systéme dodatkového poistenia, často taktiež povinného.

Systém základného dôchodku sa v súčasnosti zvažuje v niektorých vysoko rozvinutých krajinách s trhovou ekonomikou. V Nemecku trvá diskusia na túto tému už viac ako desať rokov. Liberálne stanoviská podporujú myšlienku základnej renty, financovanej metódou PAYG všetkými občanmi a nie iba tými, ktorí sú zamestnaní. Tieto stanoviská vychádzajú z toho, že vyššia úroveň bude zabezpečená výlučne vďaka individuálnej prezieravosti využívajúc pritom služby súkromných poisťovacích inštitúcií. Aby prechod na systém základného dôchodku a dodatočného súkromného poistenia nebol obtiažny pre generáciu pracovne aktívnych - pretože by museli byť dvojnásobne zaťažení, financovaním základných dôchodkov pre generáciu aktuálnej generácie dôchodcov a zároveň odkladaním pre seba - navrhuje sa 50-ročné prechodné obdobie do nového systému. Povinnosti voči dôchodcom, ktorí by začali dostávať základný dôchodok, to znamená dávku nižšiu od tej, akú dostávajú dôchodcovia v rámci starého systému, navrhuje sa vyrovnáť formou cenných papierov.

Koncepcia základného dôchodku sa stretáva s vážnou kritikou, ktorá vyplýva z presvedčenia, že je potrebné zachovať poisťný charakter systému a neprechádzať na systém zaopatrenia. V systéme základného dôchodku sa povinný poisťovací príspevok tých, ktorí tieto príspevky platia z titulu svojej pracovnej aktivity, mení de facto z príspevku na ešte jednu formu dane. Poisťný systém je založený na zásade ekvivalentnosti, to znamená, že právo na dávku majú iba tí, ktorí platia príspevky do systému.

Koncepcia základného dôchodku predpokladá, že vyššia úroveň dôchodkov sa bude utvárať v systéme dodatočného poistenia, v mnohých prípadoch taktiež povinného, zároveň verejného ako aj súkromného charakteru. Určitým vzorom pre tento typ reformy sú riešenia, ktoré použili vo Veľkej Británii. V roku 1978 v období vlády Labour Party bola vytvorená možnosť vybrať si v systéme všeobecného poistenia tiež dodatočné dôchodkové poistenie. V roku 1983 - už za vlády konzervatívcov - boli tieto možnosti značne rozšírené. V súčasnosti takmer 45% pracovníkov využíva súkromné formy povinného dodatočného poistenia.

Podobne dvojstupňový dôchodkový systém sa rozvinul aj vo Švajčiarsku. Jeho špecifikom je, že systém základných dôchodkov je zorganizovaný predovšetkým na základe profesionálne - podnikovej podľa zásady kapitalizácie príspevku.

Tiež v krajinách Škandinávie funguje dvojstupňový dôchodkový systém. Švédsko na druhom stupni organizácie dôchodkového systému získava prostriedky, ktoré používa ako investície.

Sú tiež krajiny, v ktorých povinné verejné dôchodkové poistenie sa transformovalo na poistenie súkromné. - Chile (1981) a Singapur (1986). Proces transformácie bol kontrolovaný a garantovaný štátom. Každý, kto prechádzal k súkromnej firme poisťovacej a začal ukladať poisťné od začiatku, mal v rukách certifikát od štátu, v ktorom sa štát zaväzoval plniť povinnosti vyplývajúce zo starého systému.

Po takmer dvadsiatich rokoch skúseností s reformou dôchodkového systému v Chile stretávame sa s nejednoznačným hodnotením. Pozitívom je veľká absorpčná schopnosť fondov poisťovacích firiem na kapitálovom trhu. Úroveň ziskov dôchodkových fondov z investovania bola skutočne vysoká (okolo 14%). Možnosti rozvoja dôchodkových fondov sú však naďalej isté? Schopnosť ďalšieho rozvoja bude

závisieť od úrovne inflácie a výšky úrokovej miery, rozsahu štátneho sektora v ekonomike, ako aj od situácie na trhu práce.

Tento systém je ohrozený v prípade nestability ekonomiky krajiny. Je to systém politicky riskantný a preto v podmienkach demokracie je pre politikov nepopulárny, možno aj neprijateľný. Tento experiment má však pozitíva ekonomické, ktoré by mali byť zohľadňované pri tvorbe súkromného poistenia dôchodkového ako systému dodatočného.

Doterajšie skúsenosti hovoria, že dôchodkový systém je vhodné budovať mnohostupňovite s rastúcim rozsahom individuálnej prezieravosti a znižujúcim sa rozsahom redistribúcie prostriedkov medzi poistencami na každom vyššom poschodí systému.

V súčasnosti sa v niektorých postkomunistických krajinách uvažuje o zavedení 3-stupňového poistenia (Poľsko ho už od 1.1.1999 zaviedlo):

- poistenie v povinnom priebežnom systéme, ktorý realizuje a garantuje štát.
- poistenie v povinnom systéme fondového poistenia prostredníctvom súkromných poisťovacích spoločností s garanciou štátu;
- poistenie v dobrovoľnom systéme fondového poistenia prostredníctvom súkromných poisťovacích spoločností bez štátnej garancie.