

Návrh stanoviska k Zelenej knihe EK

INESS Inštitút ekonomických a spoločenských analýz v tomto dokumente predkladá svoj návrh znenia stanoviska k Zelenej knihe zverejnenej Európskou komisiou, v ktorej vyzýva vlády členských krajín na zaujatie postoja v diskusii o budúcnosti regulácie dôchodkových systémov.

Európska komisia [zverejnila Zelenú knihu](#) venovanú dôchodkovej problematike so snahou rozvinúť diskusiu o potrebe zavedenia nových, či úprav existujúcich regulácií v tejto oblasti, ktorých cieľom by mali byť **primerané, trvalo udržateľné a bezpečné európske dôchodkové systémy**. V Zelenej knihe predostrela 14 otázok týkajúcich sa budúcej podoby dôchodkových systémov, ku ktorým by sa mali vyjadriť nielen vlády členských krajín, ale aj občania, ktorých sa to týka. Termín ukončenia verejného pripomienkovania bol stanovený na 15.11.2010.

Komisia v tomto dokumente identifikovala najväčšie výzvy dôchodkového zabezpečenia v členských krajinách EÚ. Sú nimi ich finančná udržateľnosť a miera náhrady v prostredí meniacej sa demografickej štruktúry a neistého hospodárskeho rastu. Viaceré krajiny už reformným procesom prešli, niektoré viac, niektoré menej úspešne. Tohto predmetu sa tiež dotýkajú predložené otázky Komisie, ktorá sa okrem iného pýta, či by mali byť posilnené a rozšírené celoeurópske regulácie s cieľom zabezpečiť udržateľné a primerané dôchodkové zabezpečenie. Domnievame sa, že nie.

Hoci komisia v Zelenej knihe uvádza, že primárnu zodpovednosť za dôchodkové systémy majú členské krajiny a dokument neobsahuje konkrétne návrhy, už samotná formulácia otázok vzbudzuje podozrenie z možného pretavenia niektorých z otázok do všeobecne platných smerníc, čo by znamenalo významné obmedzenie možností budúcich úprav dôchodkových systémov. **Vyzývame preto Slovenskú vládu, aby Európskej komisii odpovedala zaujatím jasného postoja, ktorý prispeje k zabezpečeniu suverenity Slovenska v tejto oblasti. Priestor pre kompetenciu Európskej komisie v otázkach dôchodkového systému by mal byť podľa INESS ohraničený tromi cieľmi:**

- 1. Zjednodušovať cezhraničnú prenositeľnosť dôchodkových nárokov vyplývajúcu z voľného pohybu ľudského kapitálu.**
- 2. Vytvárať tlak na členské štáty, aby transparentne a čo najobjektívnejšie informovali o rizikách, ktorým čelia nielen kapitálové formy sporenia, ale aj priebežné formy zabezpečenia.**
- 3. Pripravovať analytické výstupy porovnávajúce jednotlivé systémy na základe spoločnej metodológie, ktoré by mali slúžiť nielen ako zdroj inšpirácie (best practice) pre národných tvorcov politik, ale tiež ako zrkadlo, ktoré môžu dobre informovaní občania nastaviť politikom, ktorí prirodzene prehliadajú dlhodobé efekty navrhovaných opatrení.**

Všeobecné zhodnotenie

Medzi krajinami EÚ panujú v oblasti dôchodkového zabezpečenia neustále obrovské rozdiely. Rozdielnosť týchto systémov odráža odlišný spoločenský a kultúrny vývoj, systémy rozličným spôsobom reflektujú spoluprácu a vzájomnú závislosť generácií v danej krajine. Na ilustráciu stačí poukázať napríklad na súčasnú odlišnosť dôchodkového zabezpečenia v Holandsku, kde dôchodky z penzijných a zamestnaneckých fondov v súčasnosti predstavujú takmer 60% hodnoty dôchodku, a v Grécku, kde celá dôchodková dávka plynie výhradne z verejného dôchodkového systému, pričom podiel dôchodku na priemernej mzde je napriek odlišnej ekonomickej výkonnosti týchto krajín rovnaký. Mnohé krajiny si pritom stále nespĺnili domácu úlohu a nepristúpili k riešeniu problematických priebežných systémov. Sprísnenie existujúceho regulačného prostredia, či zavedenie novej spoločnej regulácie stanovujúcej konkrétne požiadavky a limity je v tak rozličnom prostredí nežiaduce.

Za existencie neistoty budúceho ekonomického rastu, ktorá je zvlášť dnes evidentná a zároveň nemožnosti predvídať ekonomické vzťahy v horizonte presahujúcom jednu dekádu, by bolo nanajvýš nezodpovedné vzájomne krajiny v ich úsilí prispôbovať systém sociálneho zabezpečenia ekonomickým možnostiam harmonizujúcou reguláciou. Naopak stav, v ktorom vznikajú rôzne spôsoby riešenia problémov, vedie na jednej strane ku generovaniu optimálneho riešenia (konkurencia), ktoré nie je dopredu poznateľné, na druhej strane je poistením proti vzniku enormných nákladov pri zlyhaní jedného z postupov.

Každá regulácia nevyhnutne so sebou nesie riziko zlyhania, nesprávneho nastavenia. Dôchodkové systémy sú behom na dlhé trate a chybné rozhodnutia pri ich nastavovaní vedú k vysokým nákladom na ich nápravu, či už finančným, alebo spoločenským, vyplývajúcim zo spomínanej vzájomnej závislosti generácií. Súčasná generácia si musí byť vedomá zodpovednosti za možné negatívne dopady regulácie, nakoľko tieto rozhodnutia v rámci štátom zabezpečovaných dôchodkových systémom vytvárajú záväzky pre dosiaľ nenarodené generácie, ktoré môžu mať na primeranosť či spoluúčasť na dôchodkovom zabezpečení iný názor, ako ich rodičia, či prarodičia, ktorí tieto systémy vytvárajú. Doznievajúca finančná kríza, ktorej spoločným menovateľom bola okrem iného aj neschopnosť (podľa niektorých nemožnosť) zabezpečiť efektívnu finančnú reguláciu, ukázala, že náklady chybné nastavených pravidiel môžu byť rozsiahle.

V neposlednom rade vytváranie harmonizovaných štandardov na centrálnej úrovni znamená znižovanie miery zodpovednosti lokálnych politikov. Za akékoľvek zlyhanie takejto regulácie, nech je ním nastavenie primeranosti výšky štátom vyplácaného dôchodku, alebo požiadavky na kapitálovú primeranosť penzijných fondov, by nebolo možné vyvodiť jednoznačnú politickú zodpovednosť.

Okrem rizík, vyplývajúcich z možného pristúpenia k intenzívnejšej harmonizácii dôchodkových systémov, je potrebné uviesť aj skutočnosti, ktorým Komisia nevenuje v Zelenej knihe dostatočnú pozornosť, prípadne ich nesprávne interpretuje.

V Zelenej knihe sa vyhla otázke výpočtu a zverejňovania skrytého deficitu dôchodkového systému. Práve tento údaj by mal rozšíriť súčasný spôsob zverejňovania verejného dlhu a odkryť tak nevyváženosť priebežných systémov zabezpečenia.

Pri čítaní dokumentu možno nadobudnúť pocit, že povinné systémy individuálneho kapitálového sporenia nie sú dostatočne regulované. Najmä v prípade Slovenska je pritom opak pravdou. Práve príliš prísna a opatrná regulácia, snaha eliminovať každé riziko, zabraňuje možnému vyššiemu zhodnoteniu úspor. Rovnako autori hovoria o probléme dvojnásobných platieb, to jest potrebe dotovania prvého piliera vplyvom odklonu časti odvodov do fondov II. piliera. Označenie tohto transferu za problém vedie k podozreniu, že autori textu podceňujú dlhodobú neudržateľnosť priebežných pilierov vzhľadom na demografický vývoj. Povinný druhý pilier, ktorý znižuje budúce záväzky štátnych pokladníc, je riešením a nie podstatou tohto problému. Nejde teda o dvojnásobnú platbu, ale o realizáciu nevyhnutných nákladov dôchodkovej reformy, pričom práve ich financovanie z daňových a privatizačných príjmov vyjadruje skutočnosť, že ide o celospoločenské bremeno.

Konkrétne otázky

Európska komisia vo svojom dokumente vzniesla 14 otázok, na ktoré očakáva od členských štátov odpovede. Viaceré z týchto otázok majú zásadný charakter, preto k nim prikladáme navrhované zdôvodnenie odpovedí.

(1) Ako môže EÚ podporiť úsilie členských štátov o primeranejšie dôchodkové systémy? Mala by sa EÚ pokúsiť lepšie vymedziť, čo môže predstavovať primeraný dôchodkový príjem?

Rozdielnosť v ekonomickej výkonnosti a štruktúre bohatstva krajín je prirodzenou a pochopiteľnou prekážkou vymedzovania primeranosti dôchodkového príjmu. Primeraný dôchodkový príjem nie je možné stanoviť bez ohľadu na demografickú štruktúru, neistota ohľadne budúceho ekonomického rozvoja neumožňuje stanoviť dlhodobu platné pravidlo primeranosti. Je úlohou a poslaním lokálne zvolených zákonodarcov nastaviť dôchodkový systém tak, aby reflektoval ekonomické možnosti danej krajiny ako aj kultúrne predpoklady miery medzi- a vnútro - generačnej solidarity. Cezhraničné porovnávanie výšky dôchodkov z tohto pohľadu môže mať len indikatívny význam, a preto nie je potrebné stanovanie nadnárodne platného parametra primeranosti.

(2) Je súčasný dôchodkový rámec na úrovni EÚ dostatočný na to, aby zabezpečil trvalo udržateľné verejné financie?

Zodpovednosť za trvalo udržateľné verejné financie nesú politici jednotlivých krajín voči svojim občanom, nie predstavitelia a regulácie EÚ. Skutočné dodržiavanie pravidiel Paktu stability a rastu zo strany členských krajín, ale aj sankčných možností komisie by mohlo byť dostatočným nástrojom na vynucovanie rozpočtovej zodpovednosti. Neschopnosť zabezpečiť dodržiavania tohto paktu aj v časoch hospodárskeho rastu zároveň znižuje pravdepodobnosť, že úprava regulácie dôchodkových systémov by bola účinná. Z týchto dôvodov nepovažujeme potrebné, aby sa EÚ zameriavala formou stanovovania pravidiel dôchodkových systémov na tento cieľ.

(3) Ako možno dosiahnuť vyšší skutočný vek odchodu do dôchodku a ako k tomu môže prispieť zvýšenie veku odchodu do dôchodku? Mali by sa v dôchodkových systémoch

v súvislosti s demografickými zmenami zaviesť mechanizmy automatického prispôsobovania, aby sa dosiahla rovnováha medzi časom stráveným v práci a na dôchodku? Akú úlohu by v tomto ohľade mohla zohrávať úroveň EÚ?

Európska komisia v tomto bode predostrela otázky, ktoré presahujú rámec jej povinností a zodpovednosti. Členské štáty môžu na tieto otázky odpovedať, avšak ich odpoveď bude ich individuálnym riešením, z ktorého nie je možné vyvodiť liečivý mix, vhodný pre iné krajiny. Varovným príkladom je aktuálna situácia vo Francúzsku, kde automatické prispôsobovanie čelí výraznému nesúhlasu verejnosti, hoci tento inštitút by mohol byť v iných krajinách verejnosťou akceptovateľný.

Otázka vhodného veku odchodu do dôchodku by mala ostať predmetom rozhodnutia členských krajín. Úloha EÚ by mala byť v oblasti stanovovania základných parametrov dôchodkových systémov obmedzená na monitoring stavu legislatívy, prípadne podporná analytická činnosť v oblasti kvantifikácie prognóz vývoja.

(8) Je potrebné preskúmať právne predpisy EÚ s cieľom zabezpečiť konzistentnú reguláciu kapitalizačných (t. j. krytých aktívami fondu) dôchodkových systémov a produktov a dohľad nad nimi? Ak áno, ktoré prvky?

Finančná kríza poukázala na skutočnosť, že možnosti a schopnosti regulátora predchádzať vysokým stratám, sú obmedzené. Každá snaha o jednotnú reguláciu by bola hazardovaním s úsporami občanov všetkých členských krajín naraz, jediná chyba v regulácii by mohla automaticky znamenať katastrofálne straty. Posilňovanie regulácií v tejto oblasti preto neodporúčame, variabilita a konkurencia prístupov zníži riziko plošného presadenia „zlého riešenia“ a zvyšuje šancu na nájdenie riešenia blízkeho optimu.

(9) Ako by európska regulácia alebo kódex osvedčených postupov mohli pomôcť členským štátom dosiahnuť lepšiu rovnováhu medzi rizikami, bezpečnosťou a dostupnosťou pre sporiteľov na dôchodok a poskytovateľov dôchodkov?

Vytváranie kódexu osvedčených postupov, s dôsledným zverejňovaním pozitívnych a negatívnych dopadov by mohlo prispieť ku kvalitnejšej diskusii o národnej regulácii bezpečnosti a dostupnosti dôchodkov.

(10) Ako by mal vyzeráť rovnocenný režim solventnosti pre dôchodkové fondy?

Režim solventnosti dôchodkových fondov nie je pre slovenský dôchodkový systém kľúčovou otázkou, nakoľko hodnota úspor nie je závislá od prevádzkového hospodárenia samotného správcu fondu. Táto otázka však úzko súvisí s požiadavkou záruk výplaty dôchodkových dávok. Ide o zvlášť citlivú tému, pretože nastavenie príliš vysokých záruk vedie k zmene investičného správania správcov fondov, ako ukázala nedávna zmena slovenskej legislatívy vedúca k výpredaju všetkých rizikových titulov.

(13) Mala by EÚ vyvinúť spoločný prístup pre predvolené možnosti týkajúce sa rozhodovania o účasti a investícii?

Zjednotenie predvolených možností pri investovaní môže vytvoriť priestor na cezhraničnú účasť v penzijných plánoch pri kapitálovom investovaní. Dôležitejšie ako vytvorenie predvolenej možnosti investície by bolo zavedenie povinnosti zverejňovania povinného minima porovnateľných informácií.

(14) Mal by sa posilniť rámec koordinácie na úrovni EÚ? Ak áno, ktoré prvky je potrebné posilniť s cieľom zlepšiť formu a implementáciu politiky v oblasti dôchodkov prostredníctvom integrovaného prístupu? Bolo by vytvorenie platformy pre monitorovanie všetkých aspektov politiky v oblasti dôchodkov integrovaným spôsobom súčasťou ďalšieho postupu?

Integrácia by mala byť obmedzená na tvorbu a udržiavanie metodológie, ktorá umožní vzájomné informovanie členských štátov s možnosťou imitácie úspešných riešení.

Radovan Ďurana

INESS

Bratislava, 8.11. 2010