

## Reforma sociálneho systému a sociálnej politiky na Slovensku

### *Reform of the social system and social policy in Slovak Republic*

S. BUCHTA

*Research Institute of Agriculture and Food Economics, Bratislava, Slovak Republic*

Na rozdiel od predchádzajúcich sociálnych koncepcií vláda SR prichádza s novou sociálnou politikou, ktorá nahrádza tradičnú úlohu redistribúcie, adresnou podporou jednotlivca a sociálne odkázaných skupín, podporuje individuálnu zásluhovosť a nevyhnutnú mieru spoločenskej solidarity. Prioritami vlády v sociálnej oblasti je zníženie nezamestnanosti a zvýšenie efektívnosti sociálneho systému. Na dosiahnutie týchto cieľov realizuje reformné opatrenia takmer vo všetkých sférach sociálnej politiky. Realizácia novej sociálnej politiky vychádza z reformy troch kľúčových oblastí sociálneho systému:

- z reformy systému sociálnej pomoci a rodinnej politiky,
- z reformy systému dôchodkového zabezpečenia,
- z reformy trhu práce a jeho stratégie zvyšovania zamestnanosti.

### **REFORMA SYSTÉMU SOCIÁLNEJ POMOCI A RODINNEJ POLITIKY**

Parlament 11. novembra 2003 prijal zákon o pomoci v hmotnej núdzi, ktorý od roku 2004 nanovo upravuje systém sociálnych dávok. Ministerstvo práce sa systém sociálnych dávok rozhodlo zmeniť, lebo „dlhodobo pretrváva vysoká miera závislosti obyvateľov na dávke sociálnej pomoci“. Zákon platný do konca roka 2003 totiž dovoľoval systém využívať bez časového obmedzenia a dávky neboli priamoúmerné osobnej aktivite. Osoby v hmotnej núdzi podľa starého systému dostávali dávku buď 1 450 alebo 2 900 korún – podľa toho, či sa do nej dostali zo subjektívnych alebo objektívnych dôvodov. Od roku 2004 sa na dôvody neprihliada, výška dávky je odstupňovaná podľa toho, či ide o jednotlivca alebo rodinu s deťmi.

Osoby v hmotnej núdzi však nebudú odkázané len na sociálnu dávku. Zákonom sa zavádza rad „motivačných“ príspevkov. Motivačných preto, že nárokovať si ich bude môcť len ten, kto sa bude snažiť vymaniť zo svojej – nepriaznivej – situácie. Ak napríklad bude študovať, rekvifikovať sa alebo sa zúčastňovať tzv. menších obecných prác, bude poberať 1 000-korunový tzv. aktivačný príspevok.

Zo zákona ďalej vyplýva, že osoby v hmotnej núdzi už nebudú oslobodené od poplatkov u lekára a v lekárni. Tento handicap je pre nich kompenzovaný tým, že dostávajú 50-korunový príspevok na zdravotnú starostlivosť. Platiť budú aj za hospitalizáciu, no iba za prvé tri dni, počas ktorých prebehnú vyšetrenia. V hmotnej núdzi je dnes 10,4 percenta obyvateľov Slovenska. Za prvý polrok roku 2003 im štát na sociálnej dávke vyplatil 4,9 miliardy korún.

### **Zmeny v zákone o pomoci v hmotnej núdzi**

V hmotnej núdzi je ten, kto má príjem nižší ako životné minimum, čo je teraz 4 210 korún. Ak občan nežije sám, posudzujú sa aj príjmy osôb, ktoré s ním žijú v spoločnej domácnosti (tzv. spoločne posudzované osoby). Prítom spoločne posudzované osoby na dávkach môžu dostať najviac 10 500 korún.

Nový zákon už nerozlišuje objektívne a subjektívne dôvody hmotnej núdze (to, či sa v nej občan „ocitol“ z vlastnej viny alebo nie) a občanom v nej priznáva sociálnu dávku v závislosti od počtu spoločne posudzovaných osôb.

Výška dávky na osobu činí:

- u jednotlivca 1 450 korún
- jednotlivec s najviac 4 deťmi 2 160 korún
- jednotlivec s viac ako 4 deťmi 3 160 korún
- dvojica bez detí 2 530 korún
- dvojica s najviac 4 deťmi 3 210 korún
- dvojica s viac ako 4 deťmi 4 210 korún
- (tehotná žena k tomu navyše 350 korún od štvrtého mesiaca, podmienkou sú pravidelné lekárske prehliadky).

Ministerstvo práce a sociálnych vecí si od zákona sľubuje ďalšie zníženie nezamestnanosti. Zákonom sa totiž zavádzajú rôzne „motivačné príspevky“, ktorými si ľudia svoju finančnú situáciu môžu zlepšiť, ale len vtedy, ak sa budú vzdelávať či zúčastňovať sa na tzv. menších obecných prácach. Ide o tieto príspevky:

- *Aktivačný 1 000 korún*

Je určený pre tých, ktorí študujú, rekvifikujú sa, pracujú pre obec dobrovoľne, alebo sa zúčastňujú na ma-

lých službách pre obec. Takýto príplatok budú pritom môcť získať nielen prácou pre obec, ale napríklad aj pre cirkev, neziskové organizácie a celý komunitárny sektor. Môže ho dostávať aj dlhodobo nezamestnaný, šesť mesiacov po tom, ako sa zamestná aspoň za minimálnu mzdu. Príplatky tak, ako aj samotné dávky v hmotnej núdzi od roku 2004 vyplácajú špecializované sociálne úrady štátnej správy. Zákon však vytvára predpoklady na to, aby od roku 2006 administráciu aj výplatu príplatkov k dávke postupne prevzala územná samospráva.

- *Ochranný 1 000 korún*

Namiesto tzv. aktivačného príspevku môže dostať človek ochranný príspevok, tiež tisíc korún. To v prípade, že pre chorobu alebo starostlivosť o chorého človeka nemôže získať aktivačný príspevok. Slúži na riešenie mimoriadnych situácií, okamžite ho získavajú tí, ktorí podľa zákona nie sú schopní zabezpečiť si príjem inak, ako poberaním dávok. Ide o ľudí v dôchodkovom veku, invalidov, osoby, ktoré sa denne starajú o postihnuté dieťa, alebo iného postihnutého občana, chorí viac ako 30 dní, účastníci resocializačných pobytov, alebo tí, ktorí sa starajú o deti do 14 týždňov.

- *Príspevok na bývanie*

K sociálnej dávke, aktivačnému príspevku a príspevku na zdravotnú starostlivosť môže človek dostať aj príspevok na bývanie. Podmienkou jeho vyplatenia bude uhrádzanie nájomného, ktoré môže človek v núdzi preukázať aj splácaním peňazí, ktoré si požičal od tretej osoby. Jednotlivec bude môcť dostať 780 Sk, viac ako dvojčlenná rodina 1 330 Sk mesačne.

- *Príspevok na zdravotnú starostlivosť*

Sociálne odkázaní ľudia budú platiť u lekára (50 Sk), za recept v lekární a aj za prvé tri dni v nemocnici. Z tohto dôvodu dostane každý sociálne odkázaný jedinec príspevok 50 korún na zdravotnú starostlivosť.

- *Jednorazová dávka*

Slúži na mimoriadne výdavky, ako nevyhnutné ošatenie, školské potreby pre nezaopatrené dieťa, mimoriadne liečebné náklady, najviac však 3-násobok životného minima.

## **Prídavky na deti**

V oblasti vyplácania prídavkov na deti urobilo ministerstvo práce zmeny, ktoré majú viesť k väčšej motivácii pracujúcich rodín. V nadväznosti na daňovú reformu bude štát formou daňových úľav zvyhodňovať zamestnaných rodičov. Ministerstvo práce však už prijalo opatrenie, ktorým naviazalo vyplácanie prídavkov na deti na povinnú školskú dochádzku. V prípade záškoláctva sa prídavky v peňažnej forme presunú na samosprávu, ktorá určí spôsob ich použitia pre dieťa. Vytvára sa tak tlak na zainteresovanosť rodičov nad školskou dochádzkou ich detí. Nový zákon o prídavku na dieťa, ktorý platí od roku 2004, zvyšuje prídavky na každé dieťa z 270 na 500 korún, zavedie 400-korunový daňový bonus pre jedného zo zamestnaných rodičov a ruší doterajšie príplatky k prídavkom, ktoré podľa príjmu rodiny a veku nezaopat-

rených detí štát poskytoval rodičom s nižším príjmom od 210 do 620 Sk. Nový zákon teda pozitívne zasiahne zamestnaných rodičov, negatívne slobodné matky na materskej dovolenke a dôchodcov, ktorí sa ešte starajú o maloleté deti alebo deti pripravujúce sa na povolanie. Naopak, zamestnaní rodičia, ktorých zárobok je príliš nízky, takže by sa im daňový bonus nemal od čoho odrátať, ho dostanú ako príspevok štátu. Uplatnenie zákona bude v roku 2004 stáť asi 8,1 miliardy korún.

## **REFORMA SYSTÉMU DÔCHODKOVÉHO ZABEZPEČENIA**

Reforma sociálneho poistenia je krokom, ktorý je podľa Ministerstva práce koordinovaný s reformami v rezorte zdravotníctva a s daňovú reformou Ministerstva financií. Ministerstvo práce pripravilo koncepciu reformy systému dôchodkového zabezpečenia. Koncepcia rieši nevyhnutnosť transformácie priebežného dôchodkového systému na systém starobného sporenia. Systém sociálneho poistenia bude založený na troch pilieroch. Prvý pilier bude priebežný systém, druhý pilier kapitalizačný (sporivý) a tretí pilier dobrovoľný bude založený na doplnkovom dôchodkovom poistení.

*Nový zákon o sociálnom poistení* prináša od roku 2004 do sociálnej sféry viaceré významné zmeny. Uvedený zákon transformuje systém sociálneho zabezpečenia na poisťovací systém (vyplácané dávky budú zodpovedať zaplatenému poistnému a počtu rokov platenia). Na Slovensku tým štartuje dôchodkovú reformu a po novom komplexne upravuje aj celú sféru nemocenského, úrazového a invalidného poistenia, ako aj poistenia v nezamestnanosti a garančného poistenia.

Od januára 2004 zákon reformuje prvý pilier budúceho dôchodkového poistenia, ktorý je založený na priebežnom financovaní a bude ho ďalej zabezpečovať Sociálna poisťovňa. Vytvára sa nový spôsob výpočtu dôchodku, ktorý je na rozdiel od starého systému zásluhový a poisťovňa tak každému vypočíta dôchodok podľa výšky odvodov zaplatených za aktívny život a počtu odpracovaných rokov. Parametre sú pritom nastavené tak, že každý by mal na dôchodku dostávať zhruba polovicu svojho predchádzajúceho príjmu.

Nový princíp výpočtu spolu so zrušením minimálnej a maximálnej hranice dôchodku však bude znamenať, že ľuďom s vyššími príjmami prizná poisťovňa oveľa vyššie dôchodky ako by to bolo podľa starého systému a občania, ktorí zarábali menej ako priemer, zase dostanú po januári 2004 menšie penzie a môžu sa dokonca ocitnúť v sociálnej sieti. V záujme plynulejšieho prechodu na nový systém poslanci odhlasovali pozmeňujúci návrh, ktorým sa budú občanom s nižším zárobkom ako priemer ná mzda na Slovensku poskytovať pri výpočte dôchodku počas trojročného prechodného obdobia isté kompenzácie. Tým, ktorí počas svojho aktívneho života zarábali v priemere lepšie ako 1,25-násobok priemernej mzdy, by sa zasa ich dôchodkové nároky mali podobným systémom čiastočne redukovat'.

Počas základnej vojenskej služby alebo materskej dovolenky bude za občanov platiť poistné odvody na starobné poistenie štát, za matku, starajúcu sa o dieťa, pritom až do šiestich rokov veku potomka. Keďže tento návrh znižuje príjmy SP ročne o zhruba miliardu Sk, zákonodarný zbor následne prijal aj pozmeňujúci návrh, ktorým sa poistná sadzba zamestnávateľov do rezervného fondu poisťovne, určeného prevažne na vykrývanie dôchodkov, zvyšuje z 2,5 % na 2,75 %.

### Zmena veku odchodu do dôchodku

Zákon zavádza novinky aj v dôchodkovom veku, ktorý sa mužom aj ženám postupne vyrovná na jednotných 62 rokov. Každý rok od januára 2004 vzrastie o 9 mesiacov, čo znamená, že pre mužov bude platiť od roku 2006 a pre ženy s 5 a viac deťmi, ktoré dnes majú najnižší dôchodkový vek – 53 rokov až od roku 2015. Ako kompenzáciu ministerstvo zavádza inštitút predčasného dôchodku, ktorý však bude môcť využiť len ten, koho vypočítaná výška dôchodku dosiahne aspoň 1,2-násobok životného minima. Výška penzie sa pritom za každý mesiac, chýbajúci do zákonného dôchodkového veku, zredukuje o pol percenta. To nebude platiť, ak človek príde o prácu maximálne rok pred dôchodkom a namiesto poberania podpory v nezamestnanosti využije predčasný dôchodok. Dlhší aktívny život ako predpisuje zákon bude zasa štát naopak oceňovať bonusom rovnako vo výške polpercentného zvýšenia výmery dôchodku za každý nadrobený mesiac.

Nová právna úprava tiež upúšťa od zásady dôchodok alebo zárobok a ľudia budú môcť zarábať aj poberať dôchodok bez obmedzení. Súčasným dôchodcom zákon prináša aj nový spôsob valorizácie dôchodkov, ktorej miera už nebude závislá od vôle poslancov. Presne stanoveným mechanizmom sa budú dôchodky automaticky zvyšovať každý rok k 1. júlu, a to podľa medziročného rastu spotrebiteľských cien a priemernej mzdy v hospodárstve.

Novinky prináša zákon aj v oblasti invalidného poistenia, pričom poberatelia týchto dôchodkov by mali byť v priebehu dvoch rokov prehodnotení podľa nových pravidiel. Sociálna poisťovňa od januára 2004 preberá od bývalého Národného úradu práce výkon poistenia v nezamestnanosti a aj garancie za nároky zamestnancov skrachovaných podnikov, ktoré sa pretransformujú na garančné poistenie. Na podporu v nezamestnanosti, ktorá sa bude vyplácať maximálne len 6 mesiacov, vznikne po novom nárok len vtedy, ak v ostatných 4 rokoch pred zaradením do evidencie bol občan aspoň tri roky poistený.

Po podpise schválenej právnej normy Sociálnu poisťovňu riadi namiesto generálneho riaditeľa a správnej rady 5-členná rada riaditeľov, ktorú menuje vláda. Po jednom kandidátovi navrhujú zamestnávatelia a odborári a zvyšok vláda. Pozmeňujúcimi návrhmi zákonodarný zbor zabezpečil, aby poisťovňa mohla vymáhanie pohľadávok, starších ako jeden rok, zabezpečovať prostrední-

ctvom tretieho subjektu, vybraného verejným obstarávaním. Zásadným znakom nového systému je „zásluhovosť“, teda kto do systému viac zaplatí, viac by z neho mal dostať.

Nový zákon ruší maximálnu výšku dávok, rovnako ako maximálnu a minimálnu výšku dôchodku, dávky aj dôchodok budú závisieť od vymeriavacieho základu každého, teda od jeho hrubej mzdy. Horná hranica mzdy pre vymeriavací základ bude pri dôchodkoch (t.j. invalidné a starobné poistenie) trojnásobok priemernej mzdy a pri nemocenskom poistení a garančnom 1,5 násobku. Pri úrazovom poistení nie je hranica.

V starom systéme bola maximálna hranica oveľa nižšia, pri dôchodku sa bral do úvahy príjem maximálne 10 tisíc, podobné obmedzenie bolo aj pri nemocenskom poistení. Teda všetci, čo zarábali viac, platili do systému viac, ako z neho dostali.

### Nemocenské poistenie

Pri platení nemocenského poistenia vzniká poistencovi nárok na nemocenské (pri práceneschopnosti), ošetrovne (ak ošetruje chorého člena rodiny a nedostáva inú mzdu), vyrovnávaciu dávku (pre tehotné ženy, ktoré boli pre tehotenstvo preradené na prácu s nižšou mzdou) a potom materské (predtým peňažná podpora v materstve).

Od roku 2004 ide o „materské“, ktoré dostáva matka, ktorá si platila nemocenské poistenie aspoň 270 dní počas posledných dvoch rokov pred pôrodom. Materské dostáva 28 týždňov, v prípade, že porodila viac detí, alebo žije sama, až 37 týždňov. Nárok naň vzniká už od šiestich či ôsmich týždňov pred termínom pôrodu. Materské vypláca Sociálna poisťovňa. Kto nemá nárok na materské, môže od termínu pôrodu dostávať rodičovský príspevok 3 790 korún. Novinkou v zákone o sociálnom poistení je, že materské môžu už dostávať aj otec, ak sa rodičia dohodnú. Materské sa doteraz poskytovalo iba žene, a to 28 týždňov, najskôr šesť až osem týždňov pred termínom pôrodu. Otec mal na ňu nárok iba ak matka zomrela, alebo bola taká chorá, že sa nedokázala postarať o dieťa. Teraz sa rodičia môžu dohodnúť, otec však môže zostať na materskej a dostávať materské najskôr po šiestich týždňoch od pôrodu. Materské sa mu prepočíta podľa jeho vymeriavacieho základu.

Väčšina žien dostane v roku 2004 nižšie materské. Viac ako v minulosti dostanú len tie ženy, ktoré zarábajú viac než zhruba 12 450 korún, aj tie však len o necelých 300 korún mesačne. Ženy s príjmom menším ako 12 450 dostanú na materskej menej, ako dostávali podľa starého zákona. Vtedy platilo, že materské bolo 90 percent z čistej dennej mzdy, maximálne 315 korún na deň. Takéto maximálne materské dostali doteraz všetky ženy, ktoré si platili odvody a zarábali najmenej 8 500 korún. Starý systém počítal s tým, že odvody sa zvyšovali len po hranicu príjmu 32 tisíc. V každom prípade však väčšina žien platila do Sociálnej poisťovne zbytočne vysoké odvody. Ministerstvo sociálnych vecí tvrdí, že nový zákon zavádza záslu-

hový systém. Malo by teda platiť, že kto do systému viac odvedie, viac z neho aj dostane. Materská sa tým, ktorí zarábajú viac, zvýši a tým, ktorí zarábajú menej, sa zníži. Nie je to však celkom tak, lebo ministerstvo v zákone o sociálnom poistení stanovilo pre rok 2004 strop. Maximálna suma, z ktorej možno vypočítať materskú, je 444 korún čistého príjmu na deň. Materská je 55 percent tejto sumy (244 korún na deň). Pre rok 2004 platí na výpočet materského prechodné obdobie. Od roku 2005 už by to malo byť tak, že výška materskej sa naozaj bude odvíjať od výšky zaplatených príspevkov do systému. Dôvodom, prečo je tento rok prechodný a stanovuje strop, je finančná bilancia Sociálnej poisťovne.

Mení sa systém poskytovania nemocenského pri dočasnej práceneschopnosti, *počas prvých troch dní ho poskytuje zamestnávateľ do výšky 25 percent z hrubej mzdy zamestnanca, potom, od štvrtého do desiateho dňa opäť zamestnávateľ do výšky 55 percent hrubej mzdy.* Sociálna poisťovňa začne nemocenské platiť až jedenásť deň vo výške 55 percent hrubej mzdy. Toto sa netýka samostatne zárobkovo činných osôb a dobrovoľne poistených, ktorým platí nemocenské Sociálna poisťovňa od prvého dňa práceneschopnosti. Zamestnávateľa budú mať právo kontrolovať, či ich zamestnanec práceneschopnosť nezneužíva a či dodržiava liečebný režim. Povinnosť platiť nemocenské kompenzuje zamestnávateľom zníženie odvodov z 3,4 na 1,4 percenta z úhrnu hrubých miest zamestnancov. Z nemocenského poistenia sa už viac nebude platiť kúpeľná starostlivosť. Tá bude hraená zo zdravotného poistenia.

### Starobné dôchodkové sporenie (II. pilier)

Zákon o starobnom dôchodkovom sporení, ktorý parlament schválil v polovici decembra 2003, stanovil minimálny čas účasti v druhom pilieri budúceho penzijného systému na desať rokov, pričom sporenie na penzie sa oficiálne spustí od 1. januára 2005. Na dôchodkovom sporení sa súčasní zamestnanci a samostatne zárobkovo činné osoby môžu zúčastniť len vtedy, ak sa sami pre to rozhodnú. Tí, ktorí vstúpia na trh práce po 1. januári 2005, už možnosť voľby nedostanú. Zákon im ukladá povinnosť sporiť si na dôchodky v kapitalizačnom pilieri.

Prestup do sporivého systému neznamená definitívny odchod ľudí zo Sociálnej poisťovne. Účastníci druhého piliera si budú na osobné dôchodkové účty odvádzať deväť percent z celkovej hrubej mzdy, ďalších deväť však pôjde do Sociálnej poisťovne. Zvyšok z celkových 28,75 percenta dôchodkových odvodov (odvody zamestnávateľa tvorí 21,75 % a zamestnanca 7 %) pôjde takisto do Sociálnej poisťovne na invalidné a pozostalostné dôchodky a do rezervného fondu.

Nový systém bude teda zmiešaný a dôchodok z neho bude dvojzložkový. Časť dostanú sporitelia zo Sociálnej poisťovne a časť z druhého piliera. Podmienkou pre penziu z druhého piliera je naštrenie sumy, ktorá zabezpečí dôchodok na úrovni 60 percent životného minima. Ak nie, penzie sa prevedú do Sociálnej poisťovne, z ktorej sa

bude vyplácať dôchodok. Zmiešaný systém by podľa ministerstva práce mal zabezpečiť mieru náhrady príjmu od 53 do 58 percent. Majetok sporiteľov budú spravovať dôchodkové správcovské spoločnosti v dôchodkových fondoch.

Dôchodkové úspory už nebudú súčasťou verejných financií, ale stanú sa majetkom sporiteľa. Výnosy z naštrennej sumy sa nebudú zdaňovať.

Peniaze na účtoch budú spravovať súkromné spoločnosti a v prípade smrti sporiteľa ich budú pozostalí deťi. Dôvodom zmeny financovania dôchodkového systému je jeho dlhodobá neutržateľnosť. Výpadok v príjmoch Sociálnej poisťovne vznikne aj prechodom ľudí do druhého kapitalizačného piliera. Ten však chce vláda v prvých rokoch vykryť peniazmi z privatizácie. V Národnej banke Slovenska je na tento účel zatiaľ odložených 65 miliárd korún. Kým ľudia, ktorí vstúpia v januári 2005 po prvýkrát na trh práce, si budú musieť na dôchodok povinne sporiť, ostatní budú mať na rozhodnutie 18 mesiacov (t.j. do júna 2005). Po uplynutí roka a pol od spustenia reformy súčasní poistenci už nebudú môcť do nového systému vstúpiť. Ľuďom, ktorí sa rozhodnú sporiť, bude takmer polovicu ich odvodov spravovať súkromná spoločnosť, ktorá bude ich peniaze investovať na kapitálových trhoch. Ich penzie sa tak budú skladať z dvoch častí: prvú im bude vyplácať tak ako doteraz Sociálna poisťovňa, druhú bude tvoriť zostatok na ich osobnom účte, ktorý bude zhodnotený o výnosy. Zatiaľ čo dôchodky, ktoré budú vyplácané zo Sociálnej poisťovne, by mali dosahovať 50 percent z priemerných zárobkov poistenca, penzie zo sporenia by sa mali pohybovať v rozpätí od 53 do 58 percent z priemernej mzdy. V priebehu roka 2004 by sa mali silné finančné spoločnosti uchádzať na ministerstve práce o licenciu dôchodkovej správcovskej spoločnosti. Podmienkou jej získania bude základné imanie spoločnosti vo výške 300 miliónov korún a 50-tisíc poistencov. Kontrolu nad hospodárením spoločností bude vykonávať Úrad pre finančný trh. Peniaze sporiteľov budú vedené na osobných účtoch a v prípade smrti sporiteľa sa stanú predmetom dedenia pozostalých. Odvodové príspevky bude síce vyberať Sociálna poisťovňa, nezostanú však na jej účte, ale budú smerovať na účet Národnej banky. Dôchodkové správcovské spoločnosti (DSS) nebudú týmito peniazmi fyzicky disponovať. Uložené budú totiž u depozitára, ktorým budú komerčné banky. Za správu majetku občanov si však DSS budú účtovať poplatky, ktorých maximálnu výšku určuje zákon. Zákonom bude obmedzené aj investovanie týchto peňazí (až 50 percent majetku ľudí sa musí investovať na domácom trhu). Odborníci však varujú, že domáci trh nie je rozvinutý, väčšie výnosy by ľuďom zabezpečili trhy zahraničné. Dôchodkové spoločnosti budú ponúkať klientom tri dôchodkové fondy od konzervatívneho po rizikovejši rastový fond. Sporiteľom budú musieť garantovať minimálne výnosy, ktoré ak nedosiahnu, vznikne im povinnosť doplatiť ich zo svojho rezervného fondu. Klienti budú mať právo v prípade nespokojnosti alebo z iného dôvodu DSS zmeniť. Bezplatne tak

budú môcť urobiť raz do roka. Prvé dôchodky z druhého piliera sa budú vyplácať po 10 rokoch od spustenia reformy. Sporenia sa tak budú môcť zúčastniť aj ľudia, ktorí budú mať v čase spustenia II. piliera 52 rokov. V prípade, že dôchodková spoločnosť spreneverí peniaze sporiteľov, za spôsobené škody bude zodpovedať Sociálna poisťovňa do polovice rezervného fondu. Ak jej nebudú stačiť na uspokojenie všetkých nárokov peniaze, zostatok sa bude vyplácať zo štátneho rozpočtu.

Tab. 1. Odvodové povinnosti zamestnávateľov

Poistenie (odvod)	Starý systém (do roku 2003)	Nový systém (od roku 2004)
Dôchodkové	21,6	21,75*
Poistenie v nezamestnanosti	2,75	1,0
Nemocenské	3,4	1,4
Garančný fond	0,25	0,25
Zdravotné	10,0	10,0
Úrazové	0,5	0,8
Spolu	38,5	35,2

\*odvody do starobného poistenia, invalidného poistenia a do tzv. rezervného fondu

Tab. 2. Odvodové povinnosti zamestnancov

Poistenie (odvod)	Starý systém (do roku 2003)	Nový systém (od roku 2004)
Dôchodkové	6,4	7,0**
Poistenie v nezamestnanosti	1,0	1,0
Nemocenské	1,4	1,4
Zdravotné	4,0	4,0
Spolu	12,8	13,4

\*\* za každé nezaopatrené dieťa sa zamestnancovi znížia odvody o 0,5 percenta

Tab. 3. Odvody samostatne zárobkovo činných osôb

Poistenie (odvod)	Starý systém (do roku 2003)	Nový systém (od roku 2004)
Dôchodkové	28,0	26,0
Nemocenské	4,8	4,4
Zdravotné	14,0	14,0
Poistenie v nezamestnanosti	3,0	dobrovoľné 2,0–2,5
Rezervný fond	neplatilo sa	2,75
Spolu	49,8	49,1

## Dobrovoľné (doplňkové) dôchodkové poistenie (tretí pilier)

V tomto pilieri sa predpokladá zrušenie daňového zvýhodnenia, ktoré má byť nahradené štátnou prémieou, na ktorú by mali mať účastníci tohto systému nárok. Zatiaľ sa tento systém nepodarilo zaviesť pre širokú kritickú reakciu verejnosti. Zatiaľ daňové zvýhodnenie pre zamestnávateľa a zamestnanca zostáva aj v roku 2004, tzn. že zamestnanci a samostatne zárobkové osoby si budú môcť z daňového základu odpočítať 10 % z príjmu, maximálne však 24 000 Sk. Príspevky zamestnávateľov na doplnkové dôchodkové poistenie, ktoré platí zamestnávateľ za zamestnancov, sú jeho daňovým výdavkom. Dávky doplnkového dôchodkového poistenia sú príjmami z kapitálového majetku, pričom do základu dane sa zahŕňajú tieto príjmy znížené o zaplatené vklady alebo poistné. To znamená, že zdaňované budú iba výnosy z poistného zaplateného na doplnkové dôchodkové poistenie sadzbou vo výške 19 %.

### Odvody do poistných fondov

Odvodové povinnosti sa znížili zamestnávateľom o 3,3 % (znížením poistenia v nezamestnanosti o 1,75 % a nemocenského poistenia o 2,0 % a naopak zvýšením dôchodkového poistenia o 0,15 % a úrazového o 0,3 %) a samostatne zárobkovo činným osobám o 0,65 % (znížením dôchodkového poistenia o 2,0 %, nemocenského o 0,4 %, poistenia v nezamestnanosti o 0,5–1,0 % a zavedením platby do rezervného fondu) naopak zamestnancom sa zvýšili o 0,6 % (zvýšením dôchodkového poistenia o 0,6 %).

### Výhrady analytikov

Viacerí ekonómovia upozorňujú, že ani sporenie v súkromnej sfére nezaručí ľuďom vyššie dôchodky oproti tým, ktoré vypláca Sociálna poisťovňa. Správcovské spoločnosti totiž nebudú mať vytvorené vhodné podmienky na investovanie a zhodnocovanie peňazí. Kritizujú najmä nariadenie, podľa ktorého musia správcovské spoločnosti polovicu prostriedkov investovať na Slovensku. Stanovenie tohto limitu nepovažujú za šťastné riešenie, keďže znižuje budúce výnosy a tým aj budúce dôchodky. Slovenský kapitálový trh na to nie je pripravený, ak sa majú peniaze zhodnocovať, je nutné investovať v zahraničí. Ak by sa peniaze nezhodnotili, ľuďom sa sporenie neoplatí, pretože v rámci takzvaného prvého piliera by dostávali vyššie dôchodky zo Sociálnej poisťovne.

Keby väčšina z dnešných pracujúcich zostala v súčasnom systéme, kedy mladí robia na penzie dôchodcom, druhý dôchodkový pilier zameraný na sporenie by sa rozbiehal len veľmi pomaly. To by mohlo podľa expertov spôsobiť ťažkosti. Povinnosť investovať 50 percent prostriedkov na Slovensku navrhla vláda, aby podporila rozvoj domácej ekonomiky. Poslanci v parlamente chceli tento limit zrušiť, prípadne znížiť na 40 percent. Keďže

neprešiel ani jeden pozmeňovací návrh, hranica zostáva, väčšina ekonómov ju však považuje za problematickú. Ministerstvo práce pripúšťa, že do roku 2005, kedy si ľudia majú začať odkladať prvé peniaze, sa zákon ešte raz upraví a tento limit sa môže zmeniť.

Ak budú na Slovensku atraktívne možnosti investovania do cenných papierov, tak fondy do nich budú investovať aj bez toho, aby im niekto stanovil limit, pripomínajú analytici. Ak teda teraz budú fondy nútené investovať do cenných papierov, hoci nebudú atraktívne možnosti, podľa neho to znamená nižší budúci výnos. Dôchodková reforma nemôže podľa nich slúžiť ako podpora kapitálovému trhu.

### **Kritické názory**

Podľa opozície základnou ideou zákona o pomoci v hmotnej núdzi je reštrikcia na úkor najchudobnejšej časti obyvateľstva. Proti zákonu protestovali i Rómovia. „Zníži sa životná úroveň rómskych rodín, budú musieť emigrovať,“ tvrdí Alexander Patkoló, predseda Rómskej iniciatívy Slovenska.

Opozície strany tvrdia, že takáto reforma je sociálne necitlivá a hlavne riziková, pretože v prípade vysokého záujmu o druhý pilier nebude dostatok prostriedkov na dôchodky súčasných penzistov a že chýbajú alternatívne dopadové štúdie. Podľa Konfederácie odborových zväzov (KOZ) parlament schválil asociálne zákony, ktoré nezaručujú primeraný dôchodok na dôstojný život v starobe. Zastupiteľský zbor sa zachoval spoločensky nezodpovedne, pretože nielenže neurobil nič proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu veľkej časti dôchodcov, ale naopak, zvýšil ešte počet dôchodcov ohrozených chudobou. Podľa KOZ na Slovensku vybuchla sociálna bomba, ktorá pochovala sociálnu solidaritu, spravodlivosť a sociálne istoty. Schválené zákony, tak ako celá dôchodková reforma, ožobračujú chudobných a zvýhodňujú bohatých, preto je pre odbory neprijateľný. Prezident republiky, ktorý odporučil zákon ako celok neschváliť, (parlament však v opakovanom hlasovaní prelomil veto prezidenta republiky) mal výhrady najmä k jeho antisociálnosti voči nízkopríjmovým skupinám, ktoré budú mať po novom podľa neho výrazne nižšie dôchodky. Kriticky sa okrem iného vyjadril aj k rýchlemu tempu zvyšovania dôchodkového veku.

### **REFORMA TRHU PRÁCE A STRATÉGIE ZVYŠOVANIA ZAMESTNANOSTI**

Od roku 2004 sa úrady práce a odbory sociálnych vecí pri okresných a krajských úradoch zlučujú do špecializovanej štátnej správy v oblasti sociálnych vecí a služieb zamestnanosti. Podľa ministerstva práce takýmto spôsobom dôjde k zefektívneniu štátnej správy, keďže sociálne odbory a úrady práce sa v prevažnej miere starajú o tú istú skupinu obyvateľov, teda nezamestnaných. Nová špecializovaná štátna správa sa bude kumulovane zaoberať poskytovaním dávok štátnej sociálnej podpory, ako napríklad prídavky na deti a sociálnej pomoci, čo

majú v kompetencii okresné úrady, ako aj aktívnu politikou trhu práce a ďalšími činnosťami, ktoré do roku 2003 vykonával Národný úrad práce (NÚP). Spojením oboch zložiek a ich pracovníkov, a tým aj čiastočným odbúraním administratívy, pritom vznikne väčší priestor, aby sa úrady mohli viac venovať priamo klientom.

Súčasne dôjde aj k úspore úradníkov, ktorých počet sa v prvej etape zníži o 1 000 a v nasledujúcej zrejme o ďalších 500. Občania v žiadnom prípade nebudú za vybavovaním svojich záležitostí dochádzať ďalej ako teraz, keďže okrem 45 územných úradov bude k dispozícii aj 88 detašovaných pracovísk. Okrem toho sa tým podľa ministerstva práce vytvorí priestor presunúť pracovníkov „do terénu“, teda na priamu prácu s ľuďmi. Všetci, ktorí chodili za sociálnymi dávkami alebo pre podporu, budú aj po schválení zákona dochádzať na tie isté úrady. Ústredie Národného úradu práce sa zmenilo na Ústredie verejných služieb zamestnanosti, práce a sociálnych vecí, jeho riaditeľ a menuje vláda na návrh ministra práce a nie priamo minister.

Zákon o službách zamestnanosti je úzko previazaný so zákonom o sociálnom poistení, keďže ten doterajšiu pôsobnosť Národného úradu práce v časti poistenia v nezamestnanosti a garančného poistenia presúva na Sociálnu poisťovňu. Ostatné kompetencie úradov práce v oblasti aktívnej politiky trhu práce a spolupráce s nezamestnanými v zmysle schváleného zákona od roku 2004 preberajú nové špecializované úrady sociálnych vecí. Tieto úrady tak poskytujú dávky štátnej sociálnej podpory, ako napríklad prídavky na deti, ale aj dávky sociálnej pomoci a kompenzácie zdravotne postihnutým. Nové Ústredie práce a sociálnych vecí je priamo rozpočtovo napojené na ministerstvo práce. Hlavným dôvodom na zmeny v systéme poskytovania služieb zamestnanosti je potreba modernizácie výkonu služieb zamestnanosti, vytvoriť podmienky pre ich flexibilné organizovanie a poskytovanie v závislosti od diferencovaných potrieb uchádzačov o zamestnanie, pri dôraze na zlepšenie práce so znevýhodnenými uchádzačmi o zamestnanie. Služby zamestnanosti budú financované prostredníctvom štátneho rozpočtu a z Európskeho sociálneho fondu. Podmienkou na nárok poberania podpory v nezamestnanosti je, aby bol nezamestnaný občan poistený aspoň tri roky z posledných štyroch rokov. Dostáva možnosť platiť si poistné z vyššieho vymeriavacieho základu, jeho maximálna výška je určená trojnásobkom všeobecného vymeriavacieho základu (priemernej mzdy). Výška dávky je jednotná, rovnako ako doba jej poberania – 50 % a šesť mesiacov (s výnimkou rokov 2004 a 2005, v ktorých bude podpora nižšia). Dochádza k zvýšenému saturovaniu poistného fondu odvodmi lepšie zarábajúcich poistencov a zároveň k určitému udržaniu životného statusu príslušníkov tejto skupiny, ktorí tiež nie sú proti strate zamestnania imúnni.

Nový zákon o službách zamestnanosti zároveň vytvára právny rámec na poskytovanie služieb zamestnanosti inými subjektami ako sú orgány štátnej správy. Zásadným spôsobom sa navrhuje sprísniť podmienky pre spoluprácu uchádzačov o zamestnanie s územným úradom

zavedením povinnosti pre uchádzača o zamestnanie byť k dispozícii územnému úradu do 14 dní od vyzvania, preukazovať hľadanie si zamestnania dlhodobo nezamestnanými uchádzačmi o zamestnanie každých 7 kalendárnych dní a vytvorením legislatívnych podmienok pre povinnú účasť uchádzačov o zamestnanie v projektoch udržiavania pracovných návykov formou menších obecných služieb a dobrovoľníckych prác pre obec. Aktívne opatrenia na trhu práce sa upravujú jednak ako nárokové a aj ako nenárokové, vrátane úhrady cestovných výdavkov uchádzačom o zamestnanie do miesta konania aktivít vymedzených v individuálnom akčnom pláne. Poskytovanie príspevkov na podporu zamestnania znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie a na podporu prevádzkovania alebo vykonávania samostatnej zárobkovej činnosti je upravené tak, aby bolo možné diferencovať ich celkovú výšku.

## ZÁVER

Reforma sociálneho systému aj cez nesporné pozitívne a najmä razantné kroky riešenia, ktoré zvýhodňujú pracujúcich ľudí, mnohých neprinúti, aby si zamestnanie skutočne hľadali. Podľa ekonómov je to aj preto, že zmeny v sociálnej oblasti nie sú zladené aj s ostatnými oblasťami, napríklad cestovaním či bývaním. Ľudí stále budú brzdiť napríklad nefungujúci trh s bytmi, drahý benzín aj cestovné v doprave, pre ktoré sa im neoplatí dochádzať alebo sťahovať sa za prácou. Bývanie je spravidla drahšie tam, kde sú pracovné príležitosti. Navyše vyššie ceny energií nevytvárajú priestor na zníženie nákladov na stavebné práce, a teda ani na cenovo dostupnejšie bývanie. Zmeny v sociálnom systéme pre nepreviazanosť s ostatnými oblasťami života sú zatiaľ len experimentom. Najmä v strednom a východnom Slovensku pocítia viacerí ľudia tvrdý zásah do svojej životnej úrovne, najmä ak nebudú môcť využívať všetky dávky, ktoré štát vypláca aktívnym sociálne odkázaným. Dôsledky náročných re-

foriem tak najviac budú znášať práve najzraniteľnejšie skupiny obyvateľstva.

Životná úroveň občanov SR v dôsledku uskutočňovaných reforiem a dosahov integrácie do EÚ v najbližších rokoch klesne. Pritom očakávaný nárast výdavkov domácností v roku 2004 nebude súvisieť iba so vstupom do EÚ. Napríklad zjednotenie dane z príjmov na 19 % bude znamenať i vyššie zrážky z miezd pre určité príjmové skupiny. Rovnú daň z príjmov vo výške 19 % pozitívne pocítia najmä ľudia, ktorí zarábajú málo (pod 10 000 Sk mesačne), alebo veľa (nad 21 000 Sk mesačne). Vyššie výdavky domácností v roku 2004 priniesie aj zjednotenie dane z pridanej hodnoty na 19 %, keďže na túto úroveň sa zvýši zo 14 % daň na potraviny, energií, liekov či stavebných prác a ďalšie tovary základnej spotreby. Za dôsledok vstupu do EÚ sa dá čiastočne považovať aj rast regulovaných cien, keďže EÚ žiada, aby sa SR priblížila k minimálnym cenám na jej liberalizovaných trhoch. V roku 2004 sa zdražuje i cena energií pre domácnosti. Cena plynu sa zvýši o 33 %, elektriny o 9,9 %, cena tepla vzrastie minimálne o 30 Sk/GJ.

Sociálne dávky už nie sú náhradou príjmu. Zostali len výpomocou v núdzi, z ktorej sa treba dostať len vlastnou aktivitou. Táto zmena pre mnohých občanov – najmä s vyšším počtom detí, kde sa dávky znížili – znamená výrazné zníženie príjmu. To dokazujú niektoré nepokoje najmä rómskeho obyvateľstva na východe Slovenska spojené s rabovaním a nájazdmi na predajne s potravinami.

Prijatie reformných zákonov nebolo spojené s alternatívnymi kvantifikáciami a dopadovými štúdiami. To môže vzbudzovať do istej miery oprávnené obavy a skepsu z hľadiska bezkonfliktného sociálneho vývoja obyvateľstva, najmä v handicapovaných segmentoch spoločnosti. Určitým rizikom pre dlhodobejšiu akceptáciu týchto právnych noriem môže byť aj skutočnosť, že nové sociálne zákony neboli prijaté širším konsenzom. Z tohto dôvodu sa môžu javiť aj ako nevyargumentované a jednostranné, so všetkými dôsledkami k vlastnému osudu.

Došlo 2. 2. 2004

---

### *Kontaktná adresa:*

PhDr. Stanislav Buchta CSc., Výskumný ústav ekonomiky poľnohospodárstva a potravinárstva, Trenčianská 55,  
824 80 Bratislava, Slovenská republika  
tel: +421 258 243 297, e-mail: buchta@vuepp.sk

---