

30. november 2009

Vplyv starnutia obyvateľstva na výdavky penzijného systému v SR – aktualizácia dlhodobých projekcií do roku 2060

Prípravil: Marek Porubský

Ageing Report 2009

Postupné predlžovanie strednej dĺžky života a najnižšia úhrnna plodnosť v EÚ bude pre Slovensko do roku 2060 znamenať najvýraznejšiu zmenu vekovej štruktúry obyvateľstva v rámci EÚ a tlak na vyššie výdavky verejnej správy. Penzijné výdavky podľa aktualizovaných výpočtov vzrastú do roku 2060 o 3,4% HDP, z úrovne približne 6,8% HDP v roku 2007 na 10,2 % HDP v roku 2060.

Európska komisia na jar zverejnila ekonomickú analýzu „[The 2009 Ageing report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States \(2008-2060\)](#)“, ktorá bola pripravená v spolupráci s pracovnou skupinou Ageing working group (AWG)¹. Ide o aktualizáciu dlhodobých projekcií výdavkov verejnej správy citlivých na starnutie obyvateľstva t.j. penzijných výdavkov, výdavkov na zdravotnú starostlivosť, výdavkov na dlhodobú starostlivosť, výdavkov na dávky v nezamestnanosti a na školstvo.

V poradí už tretia kvantifikácia dopadov starnutia obyvateľstva na verejné financie (2001, 2006 a 2009) vznikla na báze nových demografických prognóz Eurostatu (EUROPOP2008), spoločných makroekonomických predpokladov prijatých v rámci AWG a predpokladu nezmenenej legislatívy. Vzhľadom k tomu, že kvantifikácia penzijných výdavkov bola priamo v zodpovednosti IFP (zvyšné výdavky kvantifikuje Európska komisia), tento komentár sa venuje práve dlhodobým projekciám penzijných výdavkov.

Interpretácia dlhodobých projekcií

Pre správnu interpretáciu výsledkov je nutné uviesť, že dlhodobé projekcie (demografické aj ekonomické) na obdobie 50 rokov sú spojené s veľkou mierou neistoty. **Poskytujú však indikáciu časového horizontu a rozsahu ekonomických dopadov, ktoré môžu nastať ako dôsledok starnutia obyvateľstva za predpokladu tzv. „no policy change“** t.j. v prípade uplatňovania dnešnej legislatívy počas celého sledovaného obdobia.

Legislatívny rámec a použité predpoklady

Projekcie boli kvantifikované na základe legislatívy platnej v júli 2008 pričom zohľadňujú výstup aj vstup sporiteľov z/do druhého piliera počas jeho otvorenia v prvom polroku 2008. Čo sa týka zmeny druhého piliera na dobrovoľný pre tých, ktorí vstupujú na trhu práce prvýkrát (absolventi), prijal IFP predpoklad, že 95% z nich sa rozhodne vstúpiť do druhého piliera. Reálna výnosnosť druhého piliera je v rámci AWG stanovená plošne pre všetky krajiny vo výške 3% (rovnako ako v predošlom kole projekcií v roku 2006). **Všetky použité predpoklady ako aj výsledky projekcií boli posúdené a schválené EK a AWG⁴.**

Dlhodobá projekcia vývoja penzijných výdavkov

Penzijné výdavky vyplácané z verejných zdrojov² podľa aktualizovaných výpočtov **vzrastú do roku 2060 o 3,4% HDP**, z úrovne približne 6,8% HDP v roku 2007 na 10,2 % HDP v roku 2060. Vzhľadom k tomu, že SR bude v rámci EÚ čeliť najvýraznejšej zmene štruktúry obyvateľstva³, nemožno tento nárast výdavkov považovať za vysoký. Dôvodom sú najmä parametrické úpravy priebežného (prvého) piliera dôchodkového systému v roku 2004 (najmä zvyšovanie dôchodkového veku), ako aj zavedenie kapitalizačného (druhého) piliera v roku 2005.

Projekcia vývoja penzijných výdavkov 2007-2060 (% HDP)							
	2007	2020	2030	2040	2050	2060	2007-60
Verejné penzijné výdavky (prvý pilier + soc.dávky)	6,8	6,3	7,3	8,3	9,4	10,2	3,4
Privátne penzijné výdavky (druhý pilier)	0,0	0,1	0,5	1,0	1,7	2,2	2,2
Celkové penzijné výdavky	6,8	6,5	7,8	9,3	11,1	12,4	5,6

zdroj Ageing Report 2009

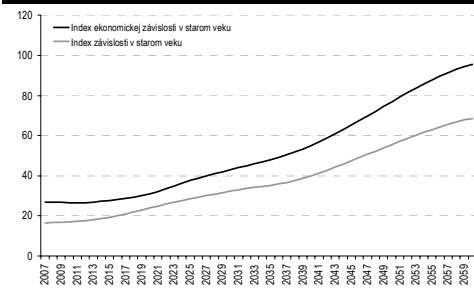
¹ - členom AWG (pracovná skupina o starnutí obyvateľstva) za Slovensko je Inštitút finančnej politiky

² - zámerne sa nepoužíva termín „výdavky priebežného piliera“, keďže nové kvantifikácie obsahujú okrem starobných, predčasných starobných a pozostalostných dôchodkov už aj vplyv dávok v hmotnej núdzi. Dôvodom je jednoduchý fakt, že súčasný systém priamo negarantuje výšku minimálneho dôchodku a výsledky vplyvu starnutia by tak mohli byť podhodnotené o tých dôchodcov, ktorí budú poberať doplatok ku svojmu dôchodku vo forme sociálnej dávky

³ - index závislosti v starom veku (old age dependency ratio) vzrastie na Slovensku v období 2007-2060 najviac v rámci EÚ27

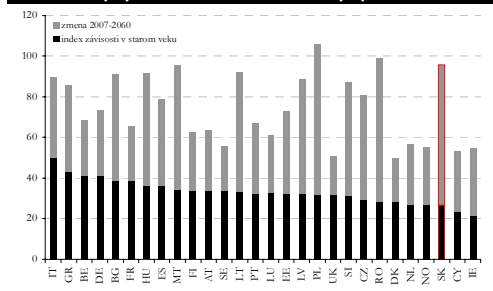
⁴ - na základe procedúry „peer review“, keď projekcie krajiny hodnotí nielen Európska komisia ale aj jeden členský štát – v prípade Slovenska to bola Veľká Británia.

Index závislosti v starom veku a Index ekonomickej závislosti v starom veku



zdroj: Ageing Report 2009

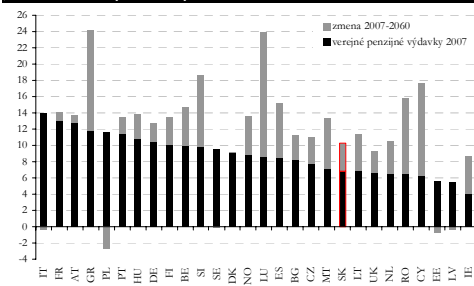
Index ekonomickej závislosti v starom veku (economic old age dependency ratio) neaktívna populácia 65+ / zamestnaná populácia 15 - 64



zdroj: Ageing Report 2009

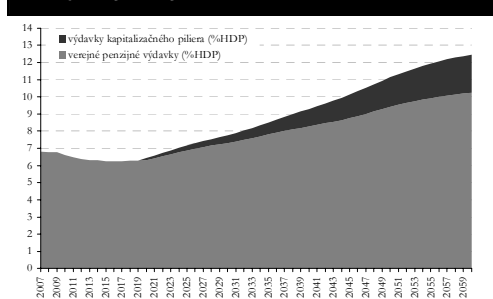
Slovensko sa výškou verejných výdavkov na penzie radí na 20. priečku v rámci krajín EÚ (vrátane Nórska). Vzhľadom na starnutie populácie je však oveľa zaujímavejší rast týchto výdavkov v budúcnosti. Do roku 2060 možno očakávať rast, že penzijné výdavky môžu vzrásť o 50% (3,4 % HDP), čo je 12. najrýchlejší rast.

Porovnanie výšky penzijných výdavkov v EÚ27 2007-2060 (% HDP)



zdroj: Ageing Report 2009

Penzijné výdavky v SR 2007-2060 (% HDP)



zdroj: Ageing Report 2009

Príspevky k rastu penzijných výdavkov

Jednoduchou dekompozíciou (metodika EK) je možné na číslach ilustrovať jednotlivé faktory, ktoré ovplyvňujú vývoj podielu verejných penzijných výdavkov na HDP. Metodika je nasledujúca:

$$\frac{\text{PensionExp.}}{\text{GDP}} = \underbrace{\frac{\text{Populat. 65+}}{\text{Populat. 15-64}}}_{\text{Dependency Ratio Effect}} \times \underbrace{\frac{\text{Pensioners}}{\text{Populat. 65+}}}_{\text{Coverage Ratio Effect}} \times \underbrace{\frac{\text{Populat. 15-64}}{\text{Working People 15-64}}}_{\text{Employment Rate Effect}} \times \underbrace{\frac{\text{Average Pension}}{\text{GDP}}}_{\text{Benefit Ratio Effect}} \times \underbrace{\frac{\text{Working People 15-64}}{\text{Hours Worked 15-71}}}_{\text{residual}}$$

Faktory vývoja verejných výdavkov na penzie 2007 - 2060 (p.b. HDP)

	2007-20	2020-30	2030-40	2040-50	2050-60	2007-60
Zmena penzijných výdavkov (p.b. HDP)	-0,5	1,0	1,0	1,1	0,8	3,4
Dependency ratio	2,7	2,2	1,7	3,0	2,1	11,7
Coverage ratio	-1,6	-0,7	-0,2	-0,8	-0,6	-3,9
1/Employment rate	-0,7	0,0	0,2	0,0	-0,1	-0,6
Benefit ratio	-0,3	-0,4	-0,6	-0,7	-0,5	-2,4

* názvy jednotlivých indikátorov sa zámerné neprekladali do slovenčiny

** tabuľka neobsahuje údaj za reziduál

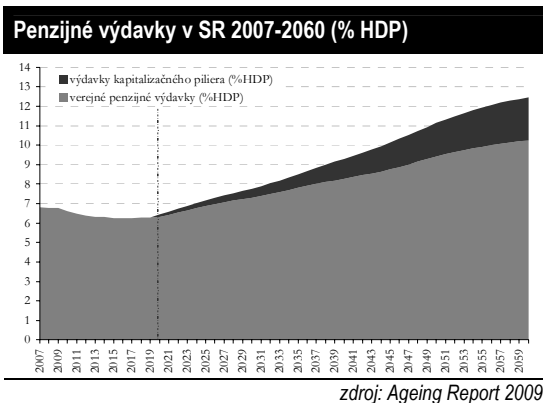
zdroj: Ageing Report 2009

Z dekompozície je vidieť, že jediným a hlavným dôvodom rastu podielu penzijných výdavkov na HDP v budúcnosti bude **negatívny demografický vývoj** (Dependency ratio). Postupné predlžovanie strednej dĺžky života v kombinácii s najnižšou úhrnnou plodnosťou⁵ bude do roku 2060 znamenať najvýraznejšiu zmenu vekovej štruktúry obyvateľstva v celej EÚ. Takáto zmena skladby obyvateľstva bude teda automaticky spôsobovať tlak na výdavky verejnej správy. Naopak, **predlžovanie efektívneho veku odchodu do dôchodku spolu s rastom zamestnanosti** (Coverage ratio a 1/Employment rate), **zavedenie druhého piliera** (Benefit ratio) a **spôsob valorizácie dôchodkov** (Benefit ratio) sú protívahou negatívneho demografického vývoja a znižujú tlak na rast podielu penzijných výdavkov na HDP.

Vývoj penzijných výdavkov

Z pohľadu priebehu vývoja podielu penzijných výdavkov na HDP možno horizont rokov 2007-2060 zjednodušene rozdeliť do dvoch období a to na obdobie do roku 2020 a po roku 2020.

⁵ - úhrnná plodnosť vyjadruje priemerný počet živonarodených detí pripadajúcich na jednu ženu počas jej celého reprodukčného obdobia. V celom horizonte projekcii zostáva úhrnná plodnosť spomedzi všetkých krajín EÚ najnižšia.



...do roku 2020

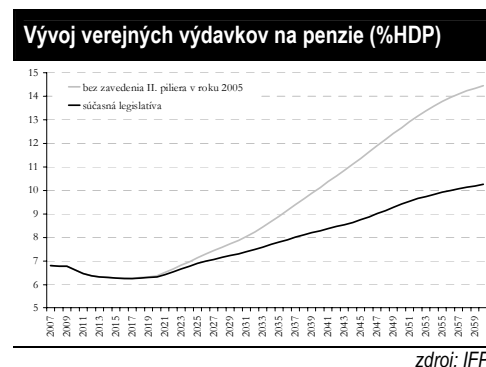
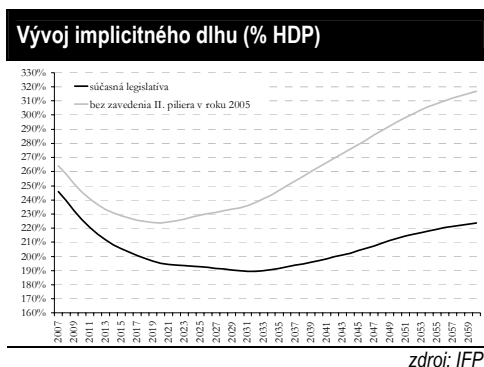
V období do roku 2020 by pomer penzijných výdavkov na HDP mal mierne poklesnúť a to z troch dôvodov.

- Prvým je starnutie obyvateľstva, ktoré by sa podľa projekcií Eurostatu malo výraznejšie zrýchliť až v druhej polovici nasledujúceho desaťročia (po roku 2015). Zároveň v tomto období bude na priebežný pilier pozitívne vplyvať ekonomický rast a predlžovanie veku odchodu do dôchodku na 62 rokov.
- Práve predlžujúci sa vek odchodu do dôchodku u žien na 62 rokov (nabieha efektívne až do roku 2024) pozitívne vplyva na pokles podielu penzijných výdavkov na HDP tým, že znižuje počet novopriznaných dôchodkov počas obdobia jeho zvyšovania (dočasný efekt) a predlžuje dobu participácie na trhu práce, čím skraca dobu poberania dôchodku (trvalý efekt).
- Tretím faktorom pozitívne pôsobiacim na pokles podielu výdavkov na HDP je ekonomický rast, ktorý bude predbiehať rast penzijných výdavkov. Je to najmä kvôli valorizácii dôchodkov, ktorá je dnes legislatívne definovaná ako aritmetický priemer rastu inflácie a rastu priemernej nominálnej mzdy. V praxi to znamená, že výdavky na už vyplácané dôchodky reálne rastú približne polovičným tempom rastu priemernej reálnej mzdy⁶ (zjednodušene možno povedať, že v dlhodobom horizonte polovičným tempom rastu reálneho HDP). Pravidlo o valorizácii znižuje tlak na penzijné výdavky počas celého obdobia, je však výraznejší v „prvých rokoch“ vzhľadom na rýchlejší ekonomický rast vyplývajúci z dobiehania vyspelých ekonomik.

Spomínané faktory by mali platiť aj v období rokov 2004-2010. V ňom sa však klesajúci trend penzijných výdavkov v pomere k HDP zatiaľ nepotvrďuje⁷, čo vytvára negatívne riziko pre celý horizont projekcií. Dôvod možno hľadať v legislatívnych úpravách, ktoré zvyšujú výdavky na penzijné dávky, významnom využívaní inštitútu predčasného dôchodku a existencii prechodného mechanizmu, ktorým sa upravuje výška priemerného osobného mzdového bodu (POMB) do roku 2014.

...po roku 2020

Od roku 2020 začnú penzijné výdavky (ako % HDP) vplyvom negatívneho demografického vývoja rýchlo narastať a budú sa zvyšovať až do konca projektovaného horizontu t.j. roku 2060. V období po roku 2020 však zároveň do dôchodku začnú odchádzať prví dôchodcovia-sporitelia, teda tí, ktorí si dnes na svoj dôchodok sporia v druhom pilieri. Vyplácanie časti dôchodkových dávok z druhého piliera prinesie po roku 2020 významnú úsporu vo výdavkoch priebežného piliera.



⁶ - Pravidlo valorizácie dôchodkov:

$$v = 0,5w + 0,5i \quad \text{keďže} \quad w \approx r + i$$

potom : $v \approx 0,5r + i$

w – rast nominálnej priemernej mzdy, r – rast reálnej priemernej mzdy, i – inflácia (meraná CPI)

⁷ - prvé tri roky dlhodobých projekcií kopírujú návrh rozpočtu Sociálnej poisťovne v čase prípravy kvantifikácií (koniec leta 2008)

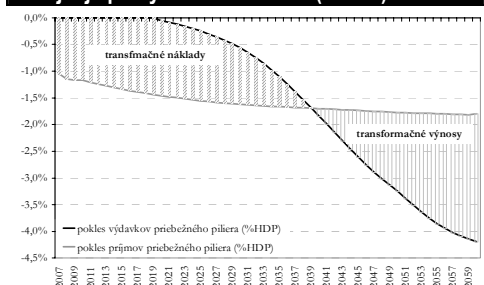
Zároveň v prípade, ak krajina zavedie kapitalizačný pilier (druhý pilier) a presmeruje doň časť existujúcich odvodov, musí dočasne znášať tzv. transformačné náklady vzhľadom k okamžitému výpadku príjmov priebežného piliera. Pre komplexné zhodnotenie vplyvu zavedenia druhého piliera na verejné financie je preto potrebné v dlhodobom horizonte posudzovať oba spomínané efekty.

Vplyv zavedenia kapitalizačného piliera na bilanciu VS (%HDP)						
	2007	2020	2030	2040	2050	2060
Pokles príjmov VS	-1,0%	-1,5%	-1,6%	-1,7%	-1,8%	-1,8%
Pokles výdavkov VS	0,0%	-0,1%	-0,6%	-1,8%	-3,2%	-4,2%
Vplyv na bilanciu VS	-1,0%	-1,4%	-1,1%	0,1%	1,5%	2,4%

zdroj: Ageing Report 2009

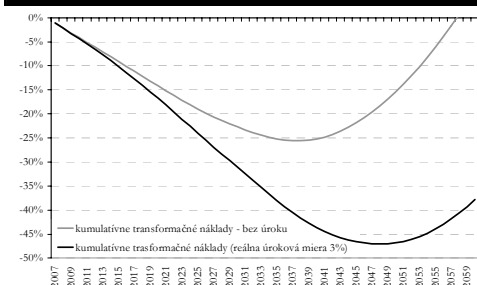
Z aktuálnych kvantifikácií IFP vyplýva, že v bežnom roku bude pokles príjmov po prvýkrát plne kompenzovaný úsporou výdavkov v roku 2039. Ak zohľadníme aj úrokové náklady z naakumulovaných transformačných nákladov, obdobie po roku 2050 bude obdobím začatia splácania nákladov, ktoré boli spojené s prechodom na viacpilierový dôchodkový systém. Podľa výpočtov IFP sa výška transformačných nákladov vyrovná výške pozitívneho vplyvu zavedenia druhého piliera v prvej polovici budúceho storočia. Potom už bude z fungovania kapitalizačného piliera verejný rozpočet len benefitovať.

Vplyv zavedenia druhého piliera na pokles príjmov z odvodov a penzijných výdavkov verejnej správy v bežnom roku (%HDP)



zdroj: IFP

Kumulatívna bilancia nákladov/ výnosov zavedenia druhého piliera (%HDP)



zdroj: IFP

Záver

Zmeny penzijného systému uskutočnené v minulosti mali nesporne vplyv na zníženie výdavkov verejnej správy na penzijné dávky a zmiernili tlak vyplývajúci z očakávaného starnutia obyvateľstva. V budúcnosti však bude podľa nášho názoru potrebné prijať ďalšie, najmä parametrické zmeny týkajúce sa veku odchodu do dôchodku a spôsobu valorizácie dávok. Z pohľadu kvantifikácií už dnes vyvstáva problém neistoty vyplývajúci z toho, že penzijné dávky v horizonte rokov 2004-2010 neklesajú ako podiel na HDP napriek pozitívnym vplyvom z posúvania veku odchodu do dôchodku. Toto zakladá negatívne riziko v celom horizonte projekcií, teda do roku 2060.

Globálna ekonomická kríza a jej vplyv

Vzhľadom k harmonogramu prípravy aktuálnych dlhodobých projekcií, nie sú v makroekonomických predpokladoch zahrnuté vplyvy globálnej ekonomickej krízy. Tieto predpoklady boli pripravované začiatkom roka 2008 po publikovaní jarých prognóz EK (Spring 2008 Forecasts). Z pohľadu dlhodobých projekcií bude veľkosť vplyvu ekonomickej krízy závisieť najmä od jej dĺžky a tempa ekonomickeho rastu po jej skončení, čo je dnes možné len ťažko predpovedať.

BOX – Alternatívne scenáre dlhodobých projekcií vplyvu starnutia obyvateľstva

V rámci AWG sa pripravujú aj viaceré testy senzitivity na zmenu demografických a markroekonomických predpokladov. Z výsledkov vyplýva, že dlhšia stredná dĺžka života a nulová migrácia majú pomerne silný negatívny vplyv, zatiaľ čo vyššia produktivita práce a vyššia zamestnanosť naopak znižujú podiel penzijných výdavkov na HDP (práve vďaka vyššiemu HDP).

Predpoklady jednotlivých scenárov :

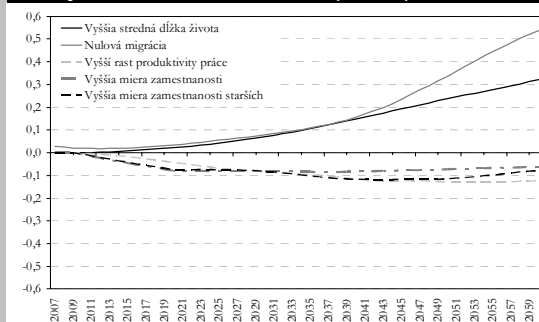
- **Vyššia stredná dĺžka života** - v porovnaní so základným scenárom je stredná dĺžka života pri narodení vyššia o 1 rok na konci projektovaného obdobia.
- **Vyšší rast produktivity práce** - v porovnaní so základným scenárom je medziročný rast produktivity práce od roku 2020 vyšší o 0,25 p.b. (od roku 2010 začína rásť rýchlejšie a ustáli sa na úrovni o 0,25 p.b. vyššej od roku 2020).
- **Vyššia miera zamestnanosti**: rast zamestnanosti (15-64) je v období 2010-2020 vyšší o 1% v porovnaní so základným scenárom čo od roku 2020 zabezpečí mieru zamestnanosti vyššiu o 1 p.b. než v základnom scenári.
- **Vyššia miera zamestnanosti starších**: rast zamestnanosti starších (55-64) je v období 2010-2020 vyšší o 5% v porovnaní so základným scenárom čo od roku 2020 zabezpečí mieru zamestnanosti starších vyššiu o 5 p.b. než v základnom scenári.
- **Nulová migrácia** – v krajine neexistuje migrácia v porovnaní s pozitívnym vplyvom migrácie v základnom scenári.

Alternatívne scenáre rastu verejných výdavkov na penzijné dávky (% HDP)

	2007	2020	2030	2040	2050	2060
Základný scenár	6.8	6.3	7.3	8.3	9.4	10.2
Vyššia stredná dĺžka života	6.8	6.3	7.4	8.4	9.7	10.6
Vyšší rast produktivity práce	6.8	6.3	7.2	8.2	9.3	10.1
Vyššia miera zamestnanosti	6.8	6.2	7.2	8.2	9.3	10.2
Vyššia miera zamestnanosti starších	6.8	6.2	7.2	8.2	9.3	10.2
Nulová migrácia	6.8	6.3	7.4	8.4	9.8	10.8

zdroj: Ageing Report 2009

Odchýlka od základného scenára (% HDP)



zdroj: IFP