

29. apríl 2013

Starnutie zvýši výdavky, dôchodková reforma pomohla

Dlhodobé dôchodkové projekcie po reforme z roku 2012

Marek Porubský, Michal Prievalský

Predlžovanie strednej dĺžky života a nízka pôrodnosť povedú v najbližších 50 rokoch ku zmene vekovej štruktúry, teda starnutiu obyvateľstva. Verejné financie budú kvôli starnutiu v budúcnosti čeliť finančnému tlaku, najmä prostredníctvom priebežného dôchodkového piliera. Podľa pôvodných projekcií zo začiatku roka 2012 sa mal deficit systému do roku 2060 prehĺbiť zo súčasných 3% na 9% HDP, teda o 6 percentuálnych bodov. Dôchodková reforma z roku 2012 tento stav výrazne zlepšuje a posilňuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií. V roku 2060 by mal po nej deficit systému dosiahnuť úroveň približne 5% HDP, čo znamená zlepšenie bilancie verejných financií o 4 percentuálne body.

Správa Európskej komisie

Európska komisia (EK) zverejnila v máji 2012 správu s názvom „[The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States \(2010-2060\)](#)“, ktorá bola pripravená v spolupráci s pracovnou skupinou Ageing working group (AWG)¹. Ide o dlhodobé projekcie výdavkov verejnej správy citlivých na starnutie obyvateľstva. Zahŕňa penzijné výdavky, výdavky na zdravotnú starostlivosť, výdavky na dlhodobú starostlivosť, výdavky na dávky v nezamestnanosti a na školstvo.

Aktualizácia kvôli dôchodkovej reforme

V auguste 2012, až po zverejnení spomínanej štúdie, bola schválená dôchodková reforma, ktorá z dlhodobého hľadiska výrazne ovplyvní príjmy a výdavky dôchodkového systému. Išlo v nej najmä o významné parametrické zmeny v priebežnom pilieri (Sociálna poisťovňa), konkrétne naviazanie dôchodkového veku na vývoj strednej dĺžky života, zmenu indexačného (valorizačného) mechanizmu vyplácaných dôchodkov, posilnenie solidarity pri priznávaní dôchodkových dávok a zvýšenie maximálneho vymeriavacieho základu. Zároveň došlo ku výraznej zmene parametrov aj v druhom, kapitalizačnom pilieri. IFP ako člen skupiny AWG preto aktualizoval projekcie dôchodkového systému do roku 2060 a požiadal o ich posúdenie a schválenie zo strany AWG a EK². Na základe týchto aktualizovaných prognóz bude posudzovaná udržateľnosť verejných financií Slovenska zo strany EK vrámci tzv. Európskeho semestra.

Neistota pri dlhodobých projekciách

Pre správnu interpretáciu výsledkov je potrebné uviesť, že dlhodobé projekcie (demografické aj ekonomické) na obdobie 50 rokov sú vždy spojené s veľkou mierou neistoty. **Poskytujú však indikáciu časového horizontu a rozsahu ekonomických vplyvov, ktoré môžu nastať ako dôsledok starnutia obyvateľstva za predpokladu nezmenených politík**, teda v prípade uplatňovania dnešnej legislatívy počas celého sledovaného obdobia.

Väčšina, no nie všetky výdavky na dôchodky

Dlhodobé projekcie pripravené metodikou AWG obsahujú výdavky na dôchodky vyplácané Sociálnou poisťovňou : starobné, predčasné starobné, invalidné, vdovské, vdovecké a sirotské³. Projekcie zahŕňajú aj dávky v hmotnej núdzi, keďže tieto sú súčasťou výdavkov. Na strane príjmov sa do úvahy berú príjmy fondu starobného

¹ Členom AWG (pracovná skupina o starnutí obyvateľstva) za Slovensko je Inštitút finančnej politiky. Jeho hlavnou úlohou je kvantifikovať dlhodobé projekcie príjmov a výdavkov dôchodkového systému v horizonte do roku 2060 (zvýšené výdavky kvantifikuje Európska komisia).

² Ide o štandardnú procedúru odbornej oponentúry, tzv. peer review, kedy členská krajina môže požiadať pracovnú skupinu AWG a EK o posúdenie aktualizácie projekcií z dôvodu prijatia významnej reformy. Projekcie krajiny hodnotí nielen Európska komisia, ale aj jeden členský štát – v prípade Slovenska to bola Veľká Británia

³ Údaje za Slovensko neobsahujú výdavky na dôchodkový systém ozbrojených zložiek ani vianočné príspevky

poistenia, invalidného poistenia a rezervného fondu solidarity. **Všetky použité predpoklady ako aj výsledky projekcií boli posúdené a schválené EK a AWG. Použité makroekonomické predpoklady boli vypracované EK.**

BOX. Legislatívne zmeny zohľadnené v aktualizácii dlhodobých projekcií (marec 2013)

Naviazanie dôchodkového veku na vývoj strednej dĺžky života

Vzhľadom na stále prebiehajúci proces zvyšovania dôchodkového veku pre ženy sa väzba medzi úpravou dôchodkového veku a strednou dĺžkou života zavedie až po tom, ako bezdetné ženy dosiahnu rovnaký dôchodkový vek ako muži (od roku 2017). Dôchodkový vek sa potom bude automaticky meniť v závislosti od vývoja strednej dĺžky života.

Naviazanie indexačného (valorizačného) mechanizmu na dôchodcovskú infláciu

Súčasný spôsob zvyšovania dôchodkov (50 percent inflácia a 50 percent rast priemernej nominálnej mzdy v ekonomike) sa bude v priebehu rokov 2014 až 2018 meniť, pričom váha inflačnej indexácie sa bude každý rok zvyšovať o 10 percent súčasne so znižovaním váhy mzdovej indexácie o rovnaké percento. Od roku 2018 sa budú dôchodky indexovať o výšku inflácie meranú v domácnostiach dôchodcov (dôchodcovská inflácia). Zároveň sa v období rokov 2013 až 2017 budú dôchodky dočasne zvyšovať o pevnú sumu vypočítanú ako percento indexácie pre priemernú výšku daného typu dôchodkovej.

Posilnenie solidarity pri priznávaní dôchodkových dávok z priebežného piliera

Koeficienty solidarity zabezpečujúce úpravu priemerného osobného mzdového bodu sa budú v priebehu rokov 2013 až 2018 postupne meniť tak, že novopriznané dôchodky ľudí s nízkymi príjmami počas pracovnej kariéry sa mierne zvýšia, kým novopriznané dôchodky ľudí s vyššími príjmami počas pracovnej kariéry sa mierne znížia. Úprava koeficientov solidarity bola navrhnutá tak, aby bola fiškálne neutrálna (v dlhodobom horizonte podľa aktuálnych prepočtov bude mať mierne pozitívny vplyv na saldo dôchodkového systému).

Zvýšenie maximálnych vymeriavacích základov

Od roku 2013 sa zvyšujú maximálne vymeriavacie základy pre platenie sociálneho poistenia na 5-násobok priemernej mzdy v ekonomike, čo znamená zvýšenie príjmov tohto systému aj v dlhodobom horizonte. Nebude to mať vplyv na výdavky, nakoľko táto zmena neznamená zvýšenie dôchodkových nárokov poistenca.

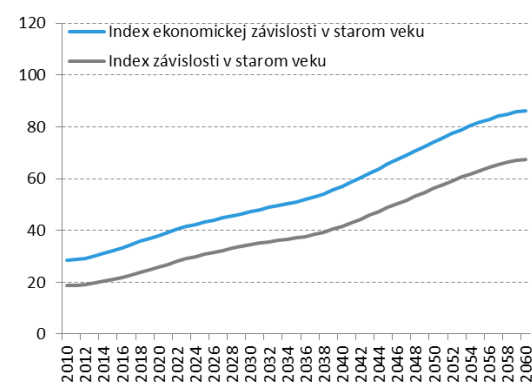
Zmeny v druhom pilieri dôchodkového systému

Sadzba príspevkov do druhého piliera sa od 1. septembra 2012 znížila z 9 percent na 4 percentá. Od roku 2017 sa opäťovne bude zvyšovať ročne o 0,25 p.b. až do roku 2024, kedy dosiahne konečnú úroveň 6 percent. Zároveň sa od toho istého dátumu do konca januára 2013 umožnil výstup a vstup do tohto piliera. Zmenu zaznamenali aj pravidlá pre nových účastníkov na trhu práce, kedy sa automaticky nestávajú účastníkmi druhého piliera, ale v prípade záujmu o vstup oň musia sami požiadať (rozhodnúť sa môžu do veku 35 rokov). Vzhľadom na to, že časť príspevkov odvádzaných do súkromných dôchodkových správcovských spoločností sa presmeruje do sektora verejnej správy, dôjde tým k okamžitému navýšeniu príjmov podľa ESA95. Tieto opatrenia zároveň v budúcnosti povedú k vyšším výdavkom z priebežného piliera dôchodkového systému, vzhľadom k nárastu nárokov na vyššie dôchodky spôsobených platením vyššieho poistného Sociálnej poisťovni.

Dôchodkové výdavky porastú kvôli demografii

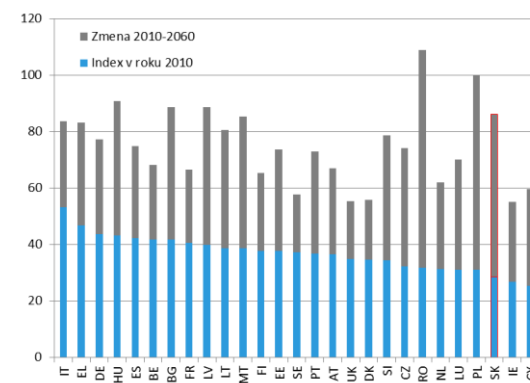
Príčinou nárastu dôchodkových výdavkov do roku 2060 je predovšetkým významná zmena vekovej štruktúry obyvateľstva, ktorá bude druhá najvýraznejšia v rámci EÚ. Spomínanú zmenu možno ilustrovať pomocou indexu závislosti v starom veku či indexu ekonomickej závislosti v starom veku⁴:

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



Zdroj: EUROPO2010, AWG makroekonomické predpoklady (po dôchodkovej reforme)

Index ekonomickej závislosti v starom veku v krajinách EÚ27



Zdroj: EUROPO2010, AWG makroekonomické predpoklady (po dôchodkovej reforme)

Nárast výdavkov o 2,7% HDP, príjmov o 1% HDP

Výdavky na dôchodky podľa aktualizovaných projekcií vzrastú z **8,0% HDP v roku 2010 na 10,6% HDP v roku 2060, teda o 2,7 p.b.** Naopak, vplyvom zníženia príspevkovej sadzby do druhého piliera, jeho zdobrovoľnenia a zvýšením maximálneho vymeriavacieho základu sa **príjmy zvýšia o 1% HDP.**

Projekcia výdavkov a príjmov dôchodkového systému (% HDP)

| | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2010-60 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|---------|
| Výdavky na dôchodky* | 8,0 | 8,0 | 8,1 | 8,5 | 9,5 | 10,6 | 2,7 |
| z toho | | | | | | | |
| starobné dôchodky | 6,1 | 6,0 | 5,8 | 6,1 | 7,0 | 8,0 | 1,9 |
| invalidné dôchodky | 1,0 | 1,1 | 1,3 | 1,5 | 1,4 | 1,5 | 0,5 |
| pozostalostné dôchodky | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,2 | 0,3 |
| Príjmy | 4,9 | 5,5 | 5,5 | 5,7 | 5,9 | 5,9 | 1,0 |

*vrátane doplatku vo forme sociálnej dávky

Zdroj: Country fiche, IFP

Najväčší podiel na náraste dôchodkových výdavkov majú najmä starobné a predčasné starobné dôchodky, ktoré vzrastú o 1,9% HDP. Nárast výdavkov na invalidné dôchodky o 0,5% HDP je spôsobený najmä naviazaním dôchodkového veku na demografický vývoj. Podľa platnej legislatívy sa totiž invalidný dôchodca dosiahnutím dôchodkového veku preklasifikuje na starobného dôchodcu. Z uvedeného dôvodu bude predlžovanie dôchodkového veku viesť ku vyššiemu počtu invalidných dôchodcov⁵. Zmeny v druhom pilieri spolu so zmenou maximálnych vymeriavacích základov výrazne pozitívne ovplyvnia príjmy dôchodkového systému.

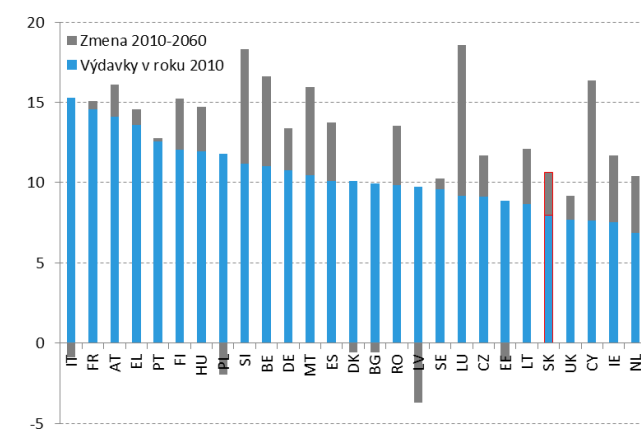
Medzinárodné porovnanie

Z pohľadu medzinárodného porovnania výšky dôchodkových výdavkov na HDP sa Slovensko v roku 2010 nachádzalo až na 23. mieste spomedzi 27 krajín EÚ. Bolo to spôsobené aj v súčasnosti relatívne nízkym podielom dôchodcov. No vzhľadom na starnutie obyvateľstva je do budúcnosti dôležitý najmä nárast dôchodkových výdavkov, ktorý podľa aktuálnych projekcií dôchodková reforma výrazne stlmila.

⁴ Index závislosti v starom veku je vyjadrený ako podiel počtu obyvateľov v poproduktívnom veku (65+) a počtu obyvateľov v produktívnom veku (20-64). Index ekonomickej závislosti v starom veku navyše zohľadňuje aktivitu/neaktivitu a je vyjadrený ako podiel neaktívnej populácie v poproduktívnom veku (65+) a zamestnanej populácie v produktívnom veku (20-64).

⁵ Toto je podporené aj predpokladom AWG o konštantnej pravdepodobnosti vzniku invalidity. Podľa názoru IFP je tento predpoklad vzhľadom na očakávanú predlžujúcu sa strednú dĺžku života príliš konzervatívny (ako proxy pre priemerné zlepšovanie zdravotného stavu).

Výdavky na dôchodky v krajinách EÚ27 (% HDP)



Zdroj: Ageing Report 2012, Country fiche

Dekompozícia faktorov rastu výdavkov

Faktory prispievajúce k zmene podielu dôchodkových výdavkov na HDP je možné ilustrovať aj pomocou dekompozície podľa metodiky EK:

$$\frac{\text{Pension Exp.}}{\text{GDP}} = \underbrace{\frac{\text{Population 65+}}{\text{Population 20-64}}}_{\text{Dependency ratio}} \times \underbrace{\frac{\text{Number of Pensioners}}{\text{Population 65+}}}_{\text{Coverage ratio}} \times \underbrace{\frac{\text{Population 20-64}}{\text{WorkingPeople 20-64}}}_{\text{1/ Employment Rate}} \times \underbrace{\frac{\text{Average Pension}}{\frac{\text{GDP}}{\text{HoursWorked 20-74}}}}_{\text{Benefit ratio}} \times \underbrace{\frac{\text{WorkingPeople 20-64}}{\text{HoursWorked 20-64}}}_{\text{1/Labour intensity}} \times \underbrace{\frac{\text{HoursWorked 20-64}}{\text{HoursWorked 20-74}}}_{\text{Residual}}$$

Z dekompozície vyplýva, že do roku 2060 je **jediným zdrojom nárastu penzijných výdavkov nepriaznivý demografický vývoj** vyjadrený pomocou člena „Dependency ratio“. Naopak, postupné predlžovanie dôchodkového veku a z toho plynúci rast zamestnanosti (člen Coverage ratio a Employment ratio) budú mať do budúcnosti silne pozitívny vplyv na zníženie dôchodkových výdavkov. Podobne, spôsob indexácie ako aj existencia druhého piliera majú vplyv na znižovanie dôchodkových výdavkov do budúcnosti (člen Benefit ratio).

Faktory prispievajúce k zmene penzijných výdavkov (p.b. HDP)

| | 2010-20 | 2020-30 | 2030-40 | 2040-50 | 2050-60 | 2010-60 |
|----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Zmena penzijných výdavkov | 0,0 | 0,1 | 0,4 | 1,0 | 1,2 | 2,7 |
| Dependency ratio | 2,8 | 2,5 | 1,6 | 2,8 | 1,9 | 11,6 |
| Coverage ratio | -1,5 | -0,9 | -0,4 | -0,9 | -0,8 | -4,5 |
| Employment ratio | -0,2 | -0,5 | 0,1 | -0,2 | -0,3 | -1,0 |
| Benefit ratio | -0,8 | -0,8 | -0,7 | -0,4 | 0,6 | -2,0 |

* názvy jednotlivých indikátorov sa zámerne neprekladali do slovenčiny

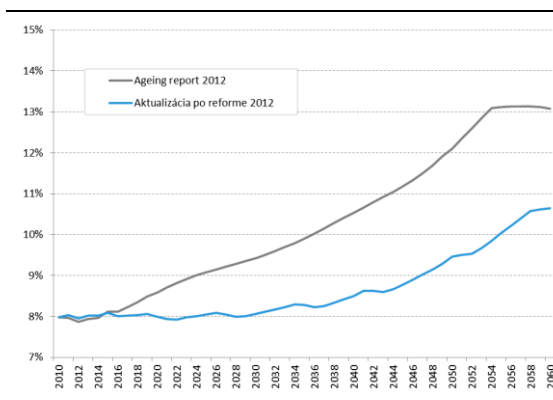
** tabuľka neobsahuje reziduál

Zdroj: Country fiche

Vplyv reformy na dlhodobé výdavky

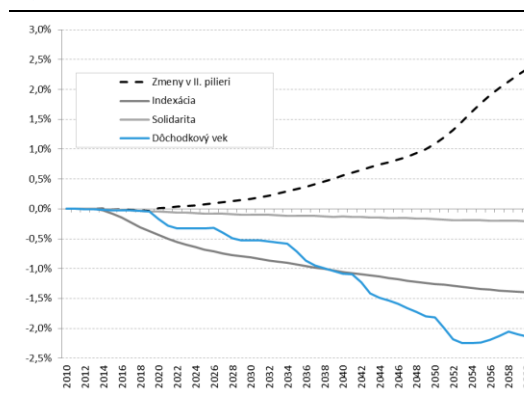
V porovnaní s predchádzajúcimi projekciami **dôchodkové výdavky v roku 2060 poklesli o 2,6% HDP**. Pozitívne prispelo naviazanie dôchodkového veku na demografický vývoj spolu so zmenou indexácie zo švajčiarskeho spôsobu na dôchodcovskú infláciu. Zvýšenie solidarity pri priznávaní dávok má z pohľadu výdavkov iba marginálny vplyv. Zmeny v druhom pilieri budú výdavky zvyšujú, vzhľadom na nárast dôchodkových práv vyplývajúcich jednak zo zmeny príspevkovej sadzby ale najmä z dobrovoľného charakteru druhého piliera. Práve predpoklad o vstupe mladých do druhého piliera (13,5%) vyplývajúci z predchádzajúcich skúsenosti z obdobia rokov 2008-2011, je výrazným faktorom ovplyvňujúcim veľkosť druhého piliera v budúcnosti, a teda aj postupný nárast výdavkov Sociálnej poisťovne.

Výdavky na dôchodkové dávky (% HDP)



Zdroj: Ageing Report 2012, Country fiche

Príspevky jednotlivých opatrení k zmene výdavkov (% HDP)

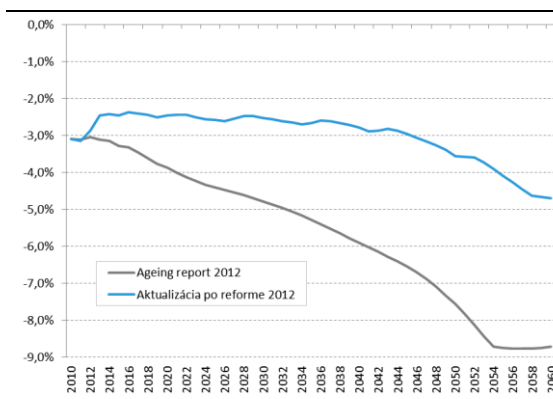


Zdroj: Country fiche

Pozitívny vplyv reformy na dlhodobú bilanciu

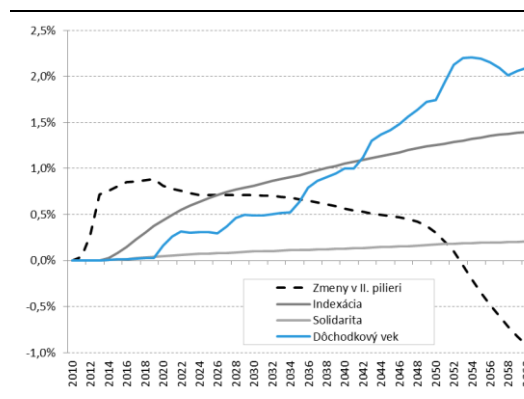
Vzhľadom k tomu, že zmeny v druhom pilieri spolu so zmenou maximálnych vymeriavacích základov ovplyvnia aj stranu príjmov, je potrebné sa na vplyv reformy pozrieť aj prostredníctvom salda príjmov a výdavkov. **To sa v roku 2060 v porovnaní z predchádzajúcimi projekciami zlepší výrazne, o 4% HDP.**

Saldo dôchodkového systému (% HDP)



Zdroj: Ageing Report 2012, Country fiche

Príspevky jednotlivých opatrení k zmene salda dôchodkového systému (% HDP)



Zdroj: Country fiche

Záver

Dôchodková reforma z roku 2012 ako celok výrazne zlepšuje dlhodobú udržateľnosť, najmä vplyvom parametrických zmien v priebežnom pilieri. Najvýznamnejšími faktormi boli prepojenie dôchodkového veku s demografiou spolu so zmenou indexácie zo švajčiarskeho spôsobu na dôchodcovskú infláciu. Zvýšenie solidarity pri priznávaní dávok má z pohľadu bilancie iba marginálny vplyv. Zmeny v druhom pilieri bilanciu najprv zlepšujú a následne zhoršujú. Vplyv zmien v druhom pilieri na dlhodobú udržateľnosť je však v horizonte do roku 2060 podhodnotený. Ako je zrejmé z grafu, negatívny vplyv na bilanciu sa prejaví až po roku 2050. Pre komplexné posúdenie vplyvu zmien v druhom pilieri by bolo potrebné sledovaný horizont predĺžiť.

Je pravdepodobné, že na základe projekcií aktualizovaných po reforme a prebiehajúcej konsolidácii verejných rozpočtov bude **Slovensko z hľadiska udržateľnosti verejných financií hodnotené EK už ako stredne riziková, nie vysoko riziková krajina.**