

2018/07

KVANTIFIKÁCIA VPLYVU OPATRENÍ

Návrh zmien v dôchodkovom systéme
navrhovaných politickým hnutím OĽANO

Základné informácie o kvantifikáciách RRZ

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) vznikla v roku 2012 ako nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky. Jej úlohou je poskytovať verejnosti odborné, komplexné a politicky neovplyvnené informácie o vývoji verejných financií. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť na základe ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti vypracováva a zverejňuje stanoviská k legislatívnym návrhom predkladaným na rokovanie národnej rady buď z vlastnej iniciatívy alebo na podnet poslaneckého klubu. Stanoviská k legislatívnym návrhom by mali hľadať odpovede na tri základné otázky. Po prvé, ktoré ekonomické subjekty (domácnosti, podnikatelia) sú najviac ovplyvnené navrhovanou legislatívou a v akej miere? Druhou otázkou je, ako ovplyvnia legislatívne zmeny makroekonomický vývoj v krátkodobom ale aj dlhodobom horizonte? Poznať odpovede na prvé dve otázky je nevyhnutným predpokladom na to, aby sa dali kvantifikovať rozpočtové vplyvy legislatívy, čo je ťažiskom stanovisk RRZ. Ide teda najmä o to, ako ovplyvnia opatrenia ukazovatele verejných financií na strednodobom horizonte a čo prinesú z pohľadu dlhodobej udržateľnosti. Súčasťou kvantifikácie je aj transparentné uvedenie predpokladov a metód, ktoré boli použité pre vyčíslenie vplyvov.

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2019

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Copyright ©

Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/Secretariat of the CBR, Slovakia/year, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované, odkaz na internete, a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

Pripomienky alebo komentáre k materiálu sú vítané na e-mailovej adrese kvantifikacia@rrz.sk.

Obsah

Obsah	3
Zhrnutie	4
1. Zadávateľ	5
2. Popis návrhu opatrení	5
3. Vplyv návrhov opatrení	6
Údaje a predpoklady.....	7
Scenár č.1.....	7
Scenár č.2.....	10
4. Príloha: Spôsob kvantifikácie	12

Zhrnutie

Listom zo dňa 6.novembra 2018 poslanecký klub Národnej rady SR za politické hnutie OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti (ďalej OĽANO) požiadal Radu pre rozpočtovú zodpovednosť (ďalej RRZ) o kvantifikáciu vplyvu návrhu legislatívnych zmien na rozpočet verejnej správy. Predmetom návrhu OĽANO sú zmeny v zákone č.461/2003 Z.z. o sociálnom poistení týkajúce sa **zmeny nastavenia niektorých parametrov priebežného dôchodkového systému v dvoch oblastiach.**

V prvej oblasti by sa podľa návrhu OĽANO **obdobia riadnej starostlivosti o dieťa (materská, rodičovská) nezapočítavali do výpočtu priemerného osobného mzdového bodu.** Táto zmena by výšku priznaného dôchodku zvýšila väčšine žien (ale nielen ženám), ktoré boli na materskej alebo rodičovskej „dovolenke“ po roku 2003. **V plnej miere by sa toto opatrenie začalo z pohľadu verejných financií negatívne prejavovať po roku 2045.** Výšku negatívneho vplyvu RRZ súčasným modelovým aparátom a údajmi, ktorými disponuje, nevie systematicky kvantifikovať. Na základe hrubého odhadu by sa výdavky dôchodkového systému postupne zvyšovali od roku 2040, pričom v roku 2067 by boli v porovnaní so súčasnou legislatívou vyššie o 0,1% HDP. Opatrenie nemá priamy vplyv na makroekonomický vývoj.

V rámci druhej oblasti zmien by podľa návrhu OĽANO poistenec, ktorý **odpracoval najmenej 40 rokov mohol odísť do predčasného dôchodku kedykoľvek, bez ohľadu na vek.** Zároveň sa navrhuje **zmeniť „krátenie“ predčasného dôchodku z 0,5% za každých začatých 30 dní pred dovŕšením dôchodkového veku tak, aby sa zohľadnila dlhšia doba poberania dôchodku pomocou strednej dĺžky života v dôchodkovom veku.** Uvedené zmeny sú spojené s **pomerne veľkou neistotou, vzhľadom na reakciu poistencov** pri rozhodovaní sa o využití možnosti skoršieho odchodu do dôchodku. Z uvedeného dôvodu RRZ kvantifikovala vplyv tohto opatrenia v dvoch scenároch, ktoré uvažujú s menšou a väčšou reakciou poistencov na uvedené opatrenie.

Druhá časť návrhu by mala **negatívny vplyv tak na makroekonomický vývoj ako aj verejné financie.** Vplyvom skoršieho odchodu do dôchodku u časti populácie, by došlo ku **zníženiu zamestnanosti**, čo by znamenalo **pokles HDP** v dlhodobom horizonte v porovnaní so scenárom bez zmeny politik v priemere o **0,5 až 2 %**. Odchod do predčasného dôchodku je podľa platnej legislatívy podmienený odchodom z trhu práce, a teda by sa takmer v plnej miere negatívne prejavil v znížení zamestnanosti a HDP.

V dôchodkovom systéme by bol negatívny efekt na výdavky v dlhodobom horizonte¹ vplyvom väčšieho počtu dôchodcov tlmený existenciou mechanizmu krátenia výšky dôchodku. Saldo verejnej správy by sa trvale zhoršilo v priemere o 0,1 % až 0,25 % HDP, čo by znamenalo **zhoršenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií o 0,1 % až 0,2 % HDP.** Na horizonte 50 rokov (do roku 2067) by došlo ku **zvýšeniu dlhu o 5 % až 11 % HDP**, čo zodpovedá sume **10 až 21 miliárd eur v cenách roka 2017.** Väčšia časť negatívneho vplyvu na verejné financie v dlhodobom horizonte by vyplývala zo zníženia miery krátenia mesačnej výšky predčasných dôchodkov.

RRZ zároveň upozorňuje na **riziko spojené s budúcou nižšou mesačnou výškou dôchodkov v prípade, ak by sa vo zvýšenej miere ľudia rozhodli do dôchodku odchádzať predčasne.** To môže mať dodatočné negatívne dôsledky pre verejné financie a na medzigeneračnú spravodlivosť, vplyvom tlaku na budúcich politikov o ich dodatočné navyšovanie (napríklad dodatočnými transfermi, prípadne nespravodlivou valorizáciou štedrejšou pre nízke dôchodky, ktorá by rovnako ako v súčasnosti neskúmala príčiny nízkej úrovne dôchodkov). Krátenie dôchodku pred dovŕšením dôchodkového veku je nevyhnutá súčasť dôchodkového systému (a mala by byť nastavená aktuárne neutrálne). V prípade veľmi skorého odchodu do dôchodku to však znamená nižšiu mesačnú výšku vyplácaného dôchodku. Výška mesačného dôchodku by bola nižšia navyše aj o menej odpracovaných rokov. **Je preto žiadúce, aby sa pri uvoľnení obmedzenia pre skorší odchod do dôchodku súčasne zlepšila informovanosť ľudí o výške dôchodku**, aký môžu očakávať pri dovŕšení dôchodkového veku v prípade, ak sa rozhodnú do dôchodku odísť skôr.

¹ V strednodobom horizonte bude vplyv na verejné financie negatívny vplyvom zvýšeného počtu dôchodcov, efekt krátenia dôchodku sa prejaví v dlhodobom horizonte.

1. Zadávateľ

- 1.1. Listom zo dňa 6.novembra 2018 **poslanecký klub Národnej rady SR za politické hnutie OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti** požiadal Radu pre rozpočtovú zodpovednosť o kvantifikáciu vplyvu návrhu legislatívnych zmien v oblasti dôchodkového systému na rozpočet verejnej správy.
- 1.2. RRZ požiadavku poslaneckého klubu OĽANO doručenú 6. novembra 2018 v súlade s čl.4 ods.1 písm. c) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti akceptovala a vypracovala kvantifikáciu vplyvov. Táto je zverejnená aj na [internetovej stránke RRZ](#).

2. Popis návrhu opatrení

- 2.1. Predmetom návrhu OĽANO sú zmeny v zákone č.461/2003 Z.z. o sociálnom poistení týkajúce sa nastavenia priebežného dôchodkového systému v nasledujúcich oblastiach:
- 2.2. **Predčasný dôchodok**

- **Zmena v podmienkach odchodu do predčasného dôchodku (kedy do dôchodku):**

Podľa súčasnej legislatívy môže poistenec **odísť do predčasného dôchodku² najviac dva roky pred dovŕšením dôchodkového veku**, pričom suma jeho predčasného dôchodku musí byť vyššia ako 1,2 násobok sumy životného minima.

Podľa návrhu OĽANO by poistenec, ktorý **odpracoval³ najmenej 40 rokov mohol odísť do predčasného dôchodku kedykoľvek, bez ohľadu na vek**. Dôchodok by mu tak mohol byť priznaný aj skôr ako dva roky pred dovŕšením dôchodkového veku. Pre ostatných poistencov by sa legislatívne podmienky predčasného dôchodku nezmenili. Aktuálne platný mechanizmus naviazania dôchodkového veku na strednú dĺžku života sa zachováva.

- **Zmena spôsobu krátenia predčasného dôchodku (výška priznaného dôchodku):**

Podľa platnej legislatívy sa **výška predčasného starobného dôchodku** určí tak, že sa „plná“ výška dôchodku (ku dátumu vzniku nároku na predčasný dôchodok) **zniži o 0,5 % za každých začatých 30 dní⁴ obdobia od vzniku nároku na predčasný starobný dôchodok do dovŕšenia dôchodkového veku⁵**. Dôvodom existencie mechanizmu krátenia predčasného dôchodku je nevyhnutnosť uplatňovať tzv. princíp aktuárnej neutrality. Pri skoršom odchode do dôchodku, je vzhľadom na dlhšiu dobu jeho poberania nevyhnutné zachovať rovnakú sumu „doživotných“ dôchodkových práv získaných k danému

² Základnou podmienkou pre získanie nároku na starobný resp. predčasný starobný dôchodok je najmenej 15 rokov obdobia dôchodkového poistenia.

³ Platná legislatíva (zákon č.461/2003 o sociálnom poistení Z.z.) vychádza pri výpočte dôchodku z období dôchodkového poistenia. Do tohto obdobia sa okrem obdobia zárobkovej činnosti (napríklad obdobie zamestnania, SZČO a pod.) započítavajú aj náhradné doby pred rokom 2003 (obdobie na strednej a vysokej škole, základnej vojenskej služby, obdobie evidovanej nezamestnanosti a podobne) a obdobia po roku 2003, kedy dôchodkové poistenie platí štát (obdobie riadnej starostlivosti o dieťa a pod.). Vzhľadom na absenciu štatistických údajov o štruktúre obdobia dôchodkového poistenia ľudí, ktorí budú do dôchodku odchádzať (aktívny poistenci), RRZ pri kvantifikácii uvažuje pri podmienke 40 „odpracovaných“ rokov ako s obdobím dôchodkového poistenia, tak ako ho definuje platná legislatíva.

⁴ Za 365 dní sa suma dôchodku zníži o 6,5 %.

⁵ Tento mechanizmus zároveň zvyšuje výšku dôchodku priznaného po dosiahnutí dôchodkového veku, teda ak človek do dôchodku odíde neskôr. Pre zjednodušenie a ľahšiu zrozumiteľnosť sa však v tomto materiáli spomína iba „krátenie“ dôchodku pri jeho skoršom priznaní. Kvantifikácia vplyvu na verejné financie však zohľadňuje vplyv navrhovanej zmeny tohto mechanizmu tak z pohľadu krátenia ako aj zvyšovania dôchodku.

času. Tento mechanizmus by **okrem dlhšej doby poberania dôchodku** mal zároveň zohľadňovať aj vplyv **valorizácie dôchodku**⁶ a **časovú hodnotu peňazí** (diskontnú mieru).

Podľa návrhu OĽANO sa uvedený mechanizmus „krátenia“ predčasného dôchodku mení tak, že sa **zohľadňuje iba dlhšia doba poberania dôchodku, určená pomocou strednej dĺžky života v dôchodkovom veku**⁷.

2.3. Výpočet dôchodku pre osoby, ktoré vychovali jedno alebo viac detí

- **Návrh zmeny spôsobu zohľadnenia období riadnej starostlivosti o dieťa do výpočtu priemerného osobného mzdového bodu (POMB):**

V súčasnosti dôchodková legislatíva priznáva dôchodkové práva za obdobia riadnej starostlivosti o dieťa (tzv. poistenie platené štátom). Počas tohto obdobia sú osoby (prevažne ženy) pre účely ich budúceho dôchodku poistené (zjednodušene pozerá sa na ne ako keby pracovali), pričom ich **vymeriavací základ za toto obdobie predstavuje 60 % priemernej mzdy v národnom hospodárstve** spred dvoch rokov.

Návrh OĽANO predpokladá úpravu vymeriavacieho základu počas predmetného obdobia na výšku zodpovedajúcu ich priemernému vymeriavaciemu základu počas zvyšného obdobia kedy vykonávali zárobkovú činnosť⁸. Z legislatívno-technického pohľadu by to znamenalo, že **obdobia starostlivosti o dieťa by** sa započítavali do obdobia dôchodkového poistenia (rovnako ako dnes) ale **nevstupovali do výpočtu POMB** (neboli by súčasťou tzv. rozhodujúceho obdobia pre určenie POMB).

3. Vplyv návrhov opatrení

- 3.1. Kvantifikácia opatrení s vplyvom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií **vychádza z porovnania základného scenára⁹ nezmenených politík so scenárom navrhovaných legislatívnych zmien.**
- 3.2. RRZ pre dlhodobé projekcie príjmov a výdavkov dôchodkového systému používa model SLOPEM (**príloha**). Tento v súčasnosti **neumožňuje systematicky kvantifikovať veľkosť negatívneho vplyvu navrhovanej zmeny v zohľadnení období riadnej starostlivosti o dieťa do POMB** (bod 2.3) na verejné financie.

⁶ Každoročné zvyšovanie dôchodku za obdobia pred dosiahnutím dôchodkového veku.

⁷ Plná suma dôchodku (ku dátumu vzniku nároku na predčasný dôchodok) sa vynásobí strednou dĺžkou života v jeho dôchodkovom veku (v mesiacoch) a vydelení súčtom strednej dĺžky života v jeho dôchodkovom veku a počtu mesiacov do dosiahnutia dôchodkového veku.

⁸ „Aby sa za obdobia výchovy dieťaťa počítal dôchodok z priemernej výšky ich zárobku za obdobie, keď pracovali a boli dôchodkovo poistené“.

⁹ Čl.2 písm. b) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

- 3.3. Opatrenia by výšku priznaného dôchodku zvýšilo¹⁰ väčšine¹¹ žien, ktoré boli na materskej alebo rodičovskej „dovolenke“ po roku 2003¹². **V plnej miere by sa toto opatrenie začalo z pohľadu verejných financií negatívne prejavovať po roku 2045** (predtým postupný nábeh), vychádzajúc z priemerného veku ženy pri narodení prvého dieťaťa v roku 2004 (25 rokov) a aktuálneho odhadu vývoja dôchodkového veku. Na základe hrubého odhadu¹³ by sa výdavky dôchodkového systému postupne zvyšovali približne od roku 2040, pričom v roku 2067 by boli vyššie o 0,1% HDP v porovnaní so súčasnou legislatívou.
- 3.4. V nasledujúcej časti sa (vzhľadom na bod 3.2) kvantifikácia RRZ venuje vplyvu návrhu zmien v oblasti predčasného dôchodku (bod 2.2).

Údaje a predpoklady

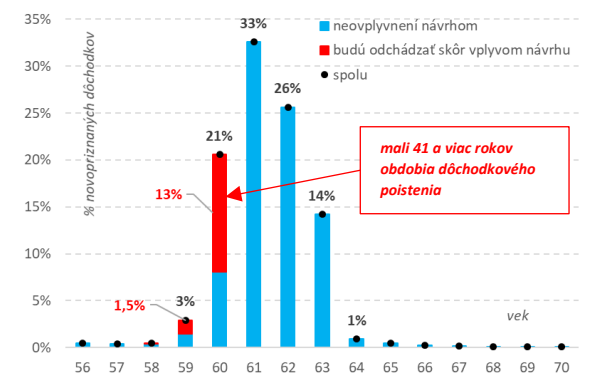
- 3.5. Okrem štandardných vstupných údajov, ktoré RRZ využíva pri Správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, boli pri kvantifikácii návrhu OLANO použité štatistické údaje o počte nových dôchodcov¹⁴ rozdelených podľa veku a obdobia dôchodkového poistenia v čase priznania dôchodku (pre obe pohlavia zvlášť). Na ich základe boli pravdepodobnosti odchodu do dôchodku v konkrétnom veku upravené tak, aby v porovnaní so súčasnou legislatívou zohľadňovali skorší odchod do dôchodku u časti populácie¹⁵. Vzhľadom na pomerne veľkú mieru neistoty ohľadom reakcie poistencov (bod 3.7), boli kvantifikované dva scenáre využívania možnosti odchodu do dôchodku po odpracovaní 40 rokov.

Scenár č.1

- 3.6. V scenári č.1 boli použité nasledovné predpoklady:

- a) uvoľnenie podmienok pre skorší odchod do dôchodku by **ovplyvnilo iba tých, ktorí sú dnes potenciálne obmedzení dvojročným limitom** na predčasný dôchodok a v čase priznania dôchodku mali **obdobie dôchodkového poistenia 41 rokov a viac** (graf 1). Zjednodušene, u mužov by pri súčasnom dôchodkovom veku išlo o tých, ktorí do dôchodku odišli vo veku 60 rokov

Graf 1: Rozdelenie novopriznaných dôchodkov podľa veku (100% = všetky)



Zdroj: individuálne údaje SP za rok 2017

¹⁰ Ilustračne, v porovnaní so súčasným legislatívnym stavom sa priznaný dôchodok zvýši o 4,7 % pre ženu s obdobím dôchodkového poistenia 40 rokov, ktorá na materskej a rodičovskej „dovolenke“ strávila spolu 5 rokov (plodnosť 1,5 dieťaťa) a ktorej priemerný príjem počas pracovnej kariéry bol na úrovni priemernej mzdy v národnom hospodárstve.

¹¹ Výška priznaného dôchodku vzrastie väčšine žien v závislosti od počtu rokov starostlivosti o dieťa, celkového obdobia dôchodkového poistenia a výšky príjmov počas aktívnej časti kariéry. Technicky (z pohľadu výpočtu priznaného dôchodku) dôjde aj ku zníženiu výšky priznaných dôchodkov u žien s veľmi nízkymi kariérnymi príjmami (napr. celoživotne minimálna mzda), avšak väčšina z nich bude mať, rovnako ako dnes, nárok na minimálny dôchodok (ak mali obdobie dôchodkového poistenia 30 a viac rokov) resp. na dávku v hmotnej núdzi (negatívny vplyv na výšku disponibilného príjmu bude u žien s obdobím dôchodkového poistenia menej ako 29 rokov, ktoré nežijú v domácnosti v hmotnej núdzi).

¹² Pred rokom 2004 existovali tzv. náhradné doby. Podľa platnej legislatívy sa tieto obdobia do obdobia dôchodkového poistenia započítavajú, pri výpočte POMB sa však od roku 2009 nezohľadňujú (tu by sme chceli poďakovať pani Ľubici Navrátilovej, ktorá nás na túto skutočnosť upozornila). Inými slovami, za obdobia materskej a rodičovskej pred rokom 2004 sa už dnes uplatňuje pri výpočte POMB princíp, ktorý navrhuje OLANO.

¹³ Pri zvýšení novopriznaných dôchodkov ženám od roku 2045 o 3,4 % až 3,6 % v závislosti od celkového obdobia dôchodkového poistenia (predlžuje sa s rastom dôchodkového veku), pri predpokladanom priemernom 5 ročnom období materskej a rodičovskej počas ich života a priemerných príjmoch na úrovni 90% priemerného príjmu v národnom hospodárstve.

¹⁴ Individuálne anonymizované údaje Sociálnej poisťovne.

¹⁵ Tí, ktorí odpracovali viac ako 40 rokov.

(využili možnosť odísť do dôchodku čo najskôr) a mali obdobie dôchodkového poistenia dlhšie ako 40 rokov.

- b) u týchto poistencov sa predpokladá odchod **do predčasného dôchodku vo veku, v ktorom dosiahli obdobie dôchodkového poistenia 40 rokov.**
- c) z pohľadu budúceho vývoja sa predpokladá, že s **nárastom dôchodkového veku** (vo väzbe na predlžovanie dĺžky života) **by sa posúval aj celý vekový profil (rozdelenie) pravdepodobnosti odchodu do dôchodku** (t.j. neplatí, že táto skupina odchádza v celom horizonte projekcie po získaní 40 rokov obdobia dôchodkového poistenia). Dôvodom je, že ich dôchodky by boli krátene veľmi výrazne (napr. ak by pri dôchodkovom veku 68 rokov by odchádzali v 58 rokoch), čo by ich jednak od veľmi skorého odchodu do dôchodku odrádzalo a zároveň by veľká časť nespĺnila podmienku výšky dôchodku minimálne vo výške 1,2 násobku životného minima.

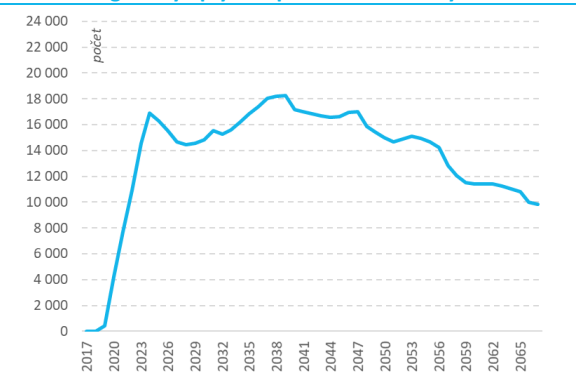
3.7. Uvedené predpoklady sú spojené s **neistotou**, vzhľadom na **možnú výraznejšiu reakciu poistencov pri rozhodovaní sa o skoršom veku odchodu** do dôchodku v dôsledku najmä:

- **krátkozrakosti, posilnenej nedostatočnou informovanosťou** o výške ich mesačného dôchodku v prípade, ak sa rozhodnú odísť do predčasného dôchodku (bude nižší vplyvom jeho krátenia) výrazne skôr v porovnaní s dôchodkovým vekom (neexistujúca pravidelná automatická informácia zo strany Sociálnej poisťovne o výške dôchodku, ktorú by dostával každý obyvateľ, tzv. oranžová obálka).
- **zvýšenia ekonomických motívácií odísť skôr v dôsledku navrhovaného efektívneho zníženia „krátenia“** priznaného predčasného dôchodku. Nižšia miera krátenia dôchodku môže viesť k motivácii získať si v zvýšenej miere o predčasný dôchodok v prípade, **ak krátenie nebude aktuárne neutrálne** (čo zjednodušene znamená, že pri skoršom odchode získajú ľudia na horizonte celého obdobia v dôchodku vyplatený vyšší objem dôchodkov ako v prípade, ak by do dôchodku odišli v dôchodkovom veku).

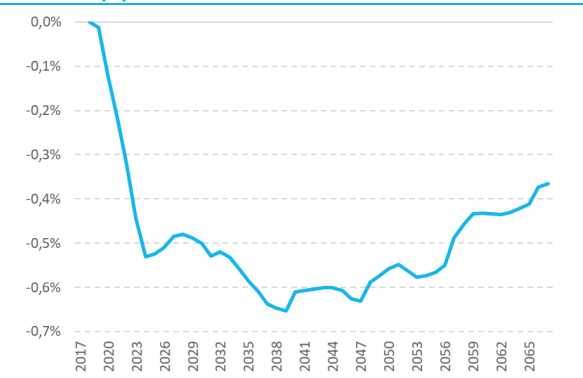
Makroekonomický vývoj

3.8. Navrhované opatrenia v oblasti **predčasného dôchodku** by mali negatívny vplyv na makroekonomický vývoj, a teda vývoj životnej úrovne. V strednodobom horizonte by došlo ku **spomaleniu dynamiky rastu HDP, pričom jeho úroveň by v dlhodobom horizonte bola nižšia v porovnaní so scenárom bez zmeny politik o približne 0,5 % (graf 3)**. Dôvodom nižšej úrovne HDP (zjednodušene objemu všetkých finálnych výrobkov a služieb) by bola nižšia zamestnanosť vplyvom skoršieho odchodu do dôchodku u časti populácie¹⁶ (graf 2).

Graf 2: Negatívny vplyv na počet zamestnaných



Graf 3: Vplyv na HDP



¹⁶ Platná legislatíva neumožňuje súbežné poberanie predčasného dôchodku popri zamestnaní alebo samostatnej zárobkovej činnosti.

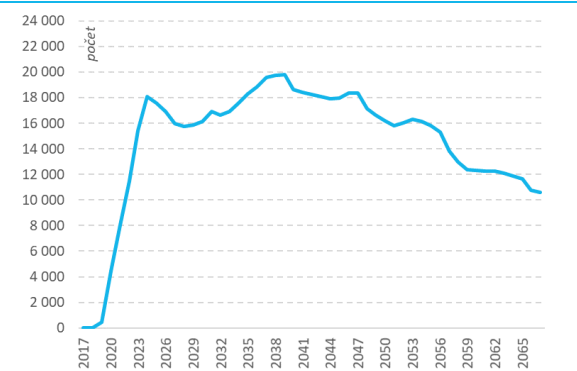
Verejné financie

3.9. Navrhované opatrenia by mali **negatívny vplyv na verejné financie najmä cez výdavkovú stranu rozpočtu verejnej správy** kvôli zvýšeniu výdavkov dôchodkového systému¹⁷ (zvýšenie ich podielu na HDP). Podľa odhadu RRZ by sa **výdavky na dôchodky¹⁸ trvale zvýšili v priemere približne o 0,1 % HDP (graf 5)**. Toto zvýšenie by vyplývalo z dvoch kanálov:

1. zvýšenie počtu dôchodcov: samotné zvýšenie počtu predčasných dôchodcov¹⁹ v dôsledku ich skoršieho odchodu do dôchodku (graf 4) by v strednodobom horizonte zvýšilo dôchodkové výdavky, v dlhodobom horizonte by však nemalo mať zásadne negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť (graf 5 – modrá).

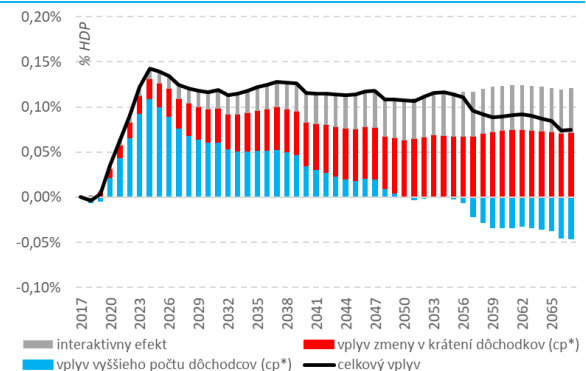
Je to dané najmä súčasným nastavením krátenia dôchodkov (grafy 6 a 7 - čierna), ktoré má zabezpečovať, aby mal človek na celom horizonte poberania dôchodku rovnakú sumu dôchodkových práv počas celej doby strávenej v dôchodku, ak sa rozhodne odísť skôr. Podľa prepočtov RRZ je súčasná výška krátenia dôchodkov (0,5 % za 30 dní) veľmi blízko zabezpečovania tejto podmienky, tzv. aktuárnej neutrality (grafy 6 – prerušované čiary).

Graf 4: Vplyv na počet dôchodcov



Zdroj: RRZ

Graf 5: Vplyv na dôchodkové výdavky



Zdroj: RRZ

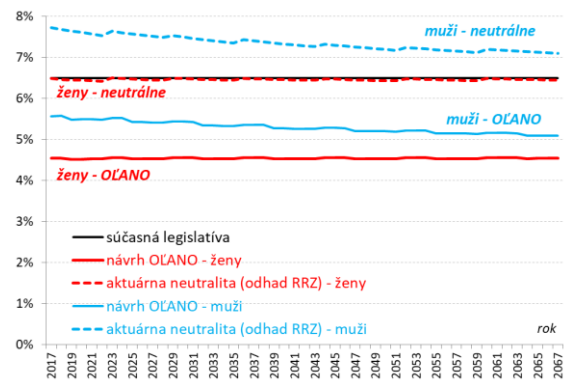
2. zníženie krátenia predčasných dôchodkov: práve zmena súčasného spôsobu krátenia by v dlhodobom horizonte bola hlavnou príčinou trvale zvýšených dôchodkových výdavkov (graf 5 – červená). Navrhovaná zmena efektívne **znižuje krátenie predčasných dôchodkov (graf 7)**, pričom podľa odhadu RRZ zároveň **nedostatočne zabezpečuje podmienku aktuárnej spravodlivosti (grafy 6)**. Inými slovami, vplyvom skoršieho odchodu do dôchodku, a teda dlhšej doby poberania dôchodku, dôjde zároveň ku nárastu celkového objemu dôchodkových práv (počas celej doby poberania dôchodku).

¹⁷ Zvýšené výdavky na zdravotné poistenie za poistencov štátu, ktorí využijú navrhované opatrenie a do dôchodku odídu skôr (za dôchodcov platí zdravotné poistenie štát) majú z pohľadu salda verejnej správy neutrálny vplyv, keďže ide o výdavok štátneho rozpočtu ale zároveň aj o príjem zdravotných poisťovní (súčasť okruhu verejných financií).

¹⁸ Starobné dôchodky, predčasné starobné dôchodky, pozostalostné dôchodky, minimálne dôchodky vrátane dávky a príspevkov v hmotnej núdzi.

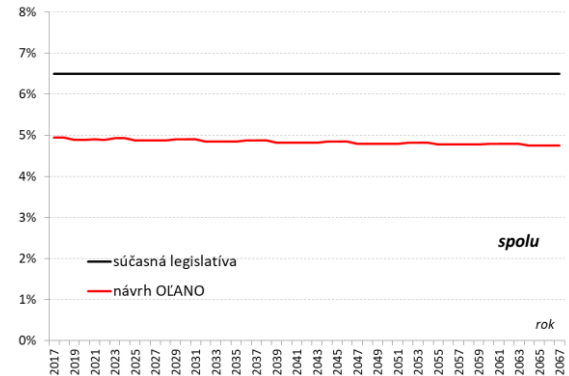
¹⁹ Za predpokladu ceteris paribus, t.j. ak by sa im umožnilo odchádzať skôr, ale nezmení sa spôsob krátenia ich dôchodkov.

Graf 6: Krátenie predčasných dôchodkov – muži a ženy



Zdroj: RRZ

Graf 7: Krátenie predčasných dôchodkov – spolu obe pohlavia



Zdroj: RRZ

3.10. Z pohľadu **príjmov verejnej správy** by sa zníženie zamestnanosti síce negatívne prejavilo nominálne (v Eur) vo výnose dane z príjmov fyzických osôb a odvodov, **príjmy ako podiel na HDP by sa však nezmenili** (konštantný podiel kompenzácií zamestnancov na HDP).

3.11. **Saldo verejnej správy by sa vplyvom návrhu OĽANO podľa odhadu RRZ trvale zhoršilo približne o 0,1 % HDP (graf 5)**, čo by znamenalo **zhoršenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií o 0,1 % HDP** (indikátor dlhodobej udržateľnosti). Na horizonte 50 rokov (do roku 2067) by to znamenalo **zvýšenie dlhu o 5 % HDP**, čo je približne **10 miliárd eur v cenách roka 2017**.

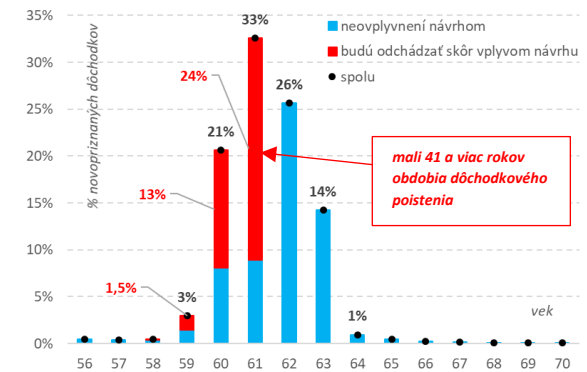
Scenár č.2

3.13. V porovnaní so scenárom č.1 sa upravil predpoklad v bode 3.6 písm. a) nasledovne:

a) navrhované uvoľnenie podmienok pre skorší odchod do dôchodku by ovplyvnilo **všetkých dôchodcov, ktorí už v súčasnosti odchádzajú do dôchodku pred dovŕšením dôchodkového veku a mali obdobie dôchodkového poistenia 41 rokov a viac**. Inými slovami aj tých, ktorých súčasné dvojročné obmedzenie neobmedzovalo (graf 9).

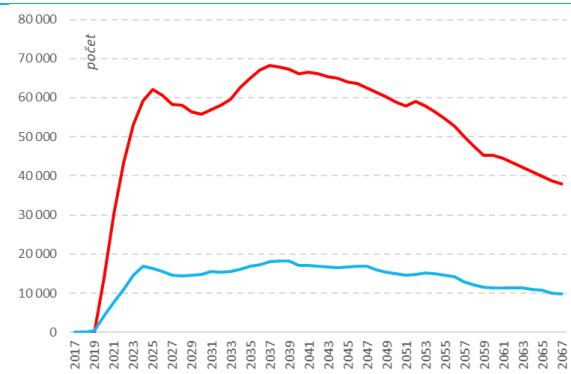
3.14. Takýto scenár **zvýši negatívny vplyv tak na makroekonomický vývoj ako aj verejné financie**.

Graf 9: Rozdelenie novopriznaných dôchodkov podľa veku (100% = všetky)



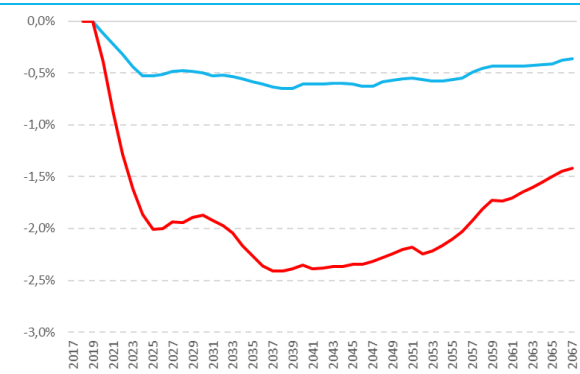
Zdroj: individuálne údaje SP za rok 2017

Graf 10: Negatívny vplyv na počet zamestnaných – doplnenie vplyvu scenára č.2 (červená)



Zdroj: RRZ

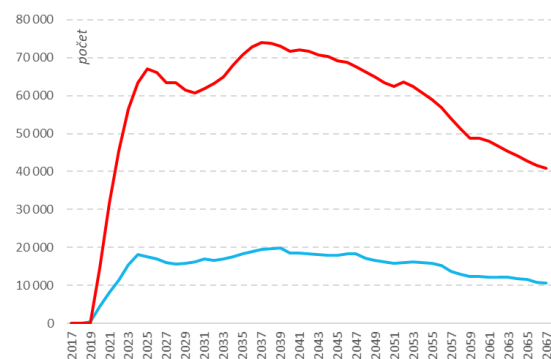
Graf 11: Vplyv na HDP – doplnenie vplyvu scenára č.2 (červená)



Zdroj: RRZ

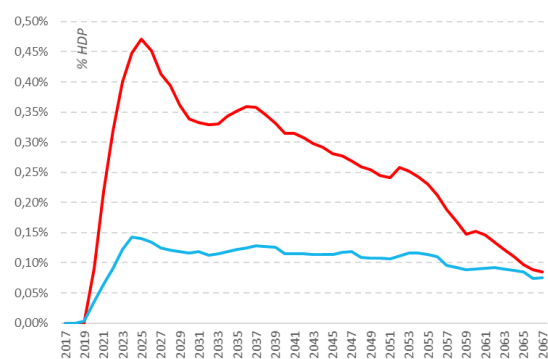
- 3.15. Skorší odchod do predčasného dôchodku (graf 12) by cez **výraznejšie zníženie zamestnanosti** (graf 10) viedol k nižšej úrovni HDP v priemere o **2 %** (graf 11) v porovnaní so scenárom nezmenených politík.

Graf 12: Vplyv na počet dôchodcov – doplnenie vplyvu scenára č.2 (červená)



Zdroj: RRZ

Graf 13: Vplyv na dôchodkové výdavky – doplnenie vplyvu scenára č.2 (červená)



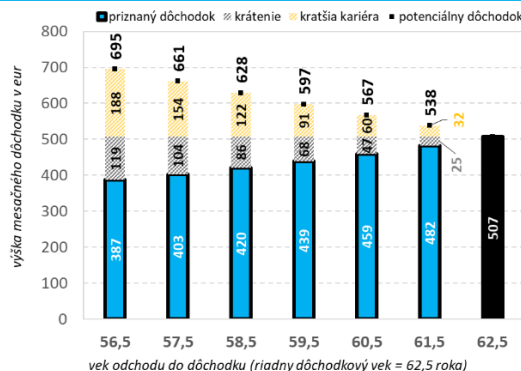
Zdroj: RRZ

- 3.16. Saldo verejnej správy by sa v scenári č.2 zhoršilo v priemere o **0,25 % HDP** (graf 13), čo by znamenalo zhoršenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií o **0,2 % HDP** (ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti). Na horizonte 50 rokov (do roku 2067) by to znamenalo zvýšenie dlhu o **11 % HDP**, čo je približne **21 miliárd eur** v cenách roka 2017.

Domácnosti

- 3.17. Návrh OĽANO umožňuje po splnení podmienky 40 rokov odísť do dôchodku bez ohľadu na vek. Ľuďom, ktorí sa do dôchodku rozhodnú odísť pred dovŕšením dôchodkového veku (graf 8 – modrá) bude mesačná výška dôchodku krátená (graf 8 – šedá). Okrem krátenia, ktoré by malo byť neutrálne na celkový objem vyplatených dôchodkov do smrti, bude jeho priznaný dôchodok nižší aj z dôvodu menšieho počtu odpracovaných rokov (graf 8 – žltá).

Graf 8: Výška priznaného mesačného dôchodku v prípade, ak človek do dôchodku odíde po 40 rokoch s POMB=1 a výška jeho potenciálneho dôchodku, ak by pracoval ďalej do dôchodkového veku (s.c.)



Zdroj: RRZ

- 3.18. Pre človeka, ktorý odpracoval 40 rokov a do dôchodku odíde napríklad o 4 roky skôr (v grafe 8 - vek 58,5) by to znamenalo mesačný dôchodok nižší o **33%** (420 voči 628 eur). Pri súčasnej legislatíve by takýto človek dostal ešte menšiu mesačnú sumu dôchodku (návrh OĽANO znižuje krátenie predčasného dôchodku), súčasná legislatíva však neumožňuje do dôchodku odísť skôr ako 2 roky pred dovŕšením dôchodkového veku.

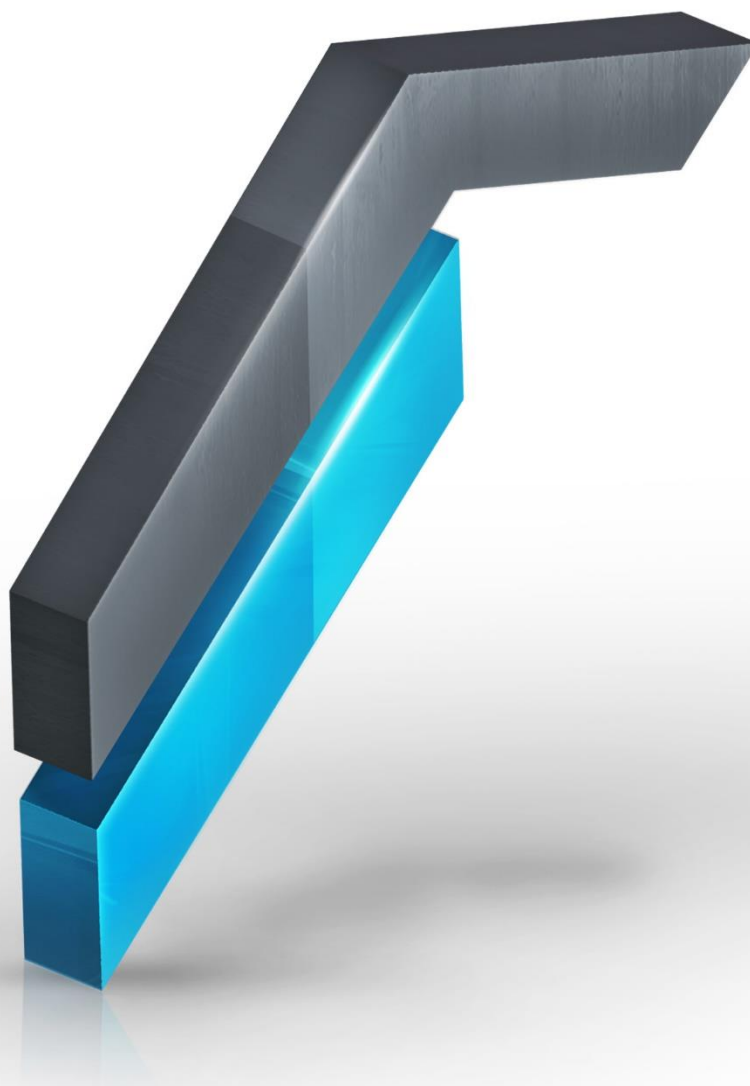
- 3.19. RRZ preto upozorňuje na **riziko spojené s budúcou nižšou mesačnou výškou dôchodkov v prípade, ak by sa vo zvýšenej miere ľudia rozhodovali do dôchodku odchádzať predčasne**. To môže mať dodatočné negatívne dôsledky pre verejné financie a na medzigeneračnú spravodlivosť, vplyvom tlaku na budúcich politikov o ich nespravodlivé zvyšovanie (napríklad dodatočnými transfermi, prípadne nespravodlivou valorizáciou štedrejšou pre nízke dôchodky, ktorá by rovnako ako v súčasnosti neskúmala príčiny nízkej úrovne dôchodkov).

4. Príloha: Spôsob kvantifikácie

- 4.1. Dlhodobé vplyvy opatrení sú simulované pomocou modelu **SLOPEM (Slovak Pension Model)**, ktorý je napísaný v prostredí MATLAB. Ide o kohortný model určený na dlhodobé projekcie dôchodkového systému a kvantifikáciu dlhodobých vplyvov legislatívnych zmien. Má tri moduly: demografický, makroekonomický (vrátane trhu práce) a penzijný.
- 4.2. **Demografický modul** zostavuje demografické projekcie na dlhodobom horizonte tzv. komponentnou metódou. Populácia je rozdelená podľa pohlavia a veku (vekové kohorty 0 až 100+), pričom vývoj pre jednotlivé kohorty sa prognózuje po komponentoch (úhrnná plodnosť, úmrtnosť a migračné saldo). Projekcie vychádzajú z demografických údajov ŠÚ SR za posledný dostupný rok (2016), pričom predpoklady trendu dlhodobého vývoja za pravdepodobnosti úmrtia, úhrnnú plodnosť a migráciu (všetky podľa pohlavia a vekových kohort) sa preberajú z demografických projekcií Európskej komisie (EUROPOP2015).
- 4.3. **Makroekonomický modul** zostavuje projekcie makroekonomického vývoja pomocou Cobb-Douglas produkčnej funkcie (ekonomika sa vyvíja na úrovni potenciálu), pričom **práca (L)** je simulovaná osobitne kohortným spôsobom vo väzbe na populačné projekcie demografického modulu a pravdepodobnosti participácie a nezamestnanosti jednotlivých vekových kohort a pohlavia (zohľadňujúc úpravy dôchodkového veku). Projekcie vychádzajú z dlhodobých predpokladov Európskej komisie (november 2017²⁰) budúceho rastu celkovej produktivity faktorov (TFP), ako aj predpokladu vývoja dlhodobej miery nezamestnanosti (podľa vekových kohort).
- 4.4. **Penzijný modul** zostavuje projekcie starobných, invalidných, vdovských, sirotských dôchodkov²¹ a tzv. úspory na uvedených dávkach z titulu výplaty dôchodkov aj z druhého piliera u časti populácie. Obdobie dôchodkového poistenia sa vyvíja plne v súlade so zmenami dôchodkového veku, vstup mladých do druhého piliera sa predpokladá na úrovni približne 30%. Vychádza z individuálnych údajov Sociálnej poisťovne za vymeriavacie základy a dôchodkové dávky, pričom tieto sú rozdelené do príjmových pásiem a podľa veku a pohlavia. Kvantifikácia zohľadňuje aktuálne platnú legislatívu, údaje za dôchodkové dávky však zatiaľ nezohľadňujú vplyv prepočítavania tzv. starodôchodcov (od 1.1.2018).

²⁰The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, European Commission, November 2017

²¹Vrátane vianočných a minimálnych dôchodkov.



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2019

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1, 813 25
Slovenská republika

www.rozpoctovarada.sk

Pri reprodukcii časti textu je potrebné uviesť okrem organizácie aj názov materiálu. Text neprešiel jazykovou korektúrou.