

2018/02

KVANTIFIKÁCIA VPLYVU OPATRENÍ

Zavedenie hornej hranice dôchodkového veku

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 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 ukazovateľa 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. Okrem samotnej kvantifikácie môže materiál poukázať na relevantné a odborné informácie, ktoré by mali prispieť ku skvalitneniu verejnej diskusie, a tým poskytnúť dostatok argumentov na prijatie alebo neprijatie navrhovaného opatrenia.

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2018

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.

Zavedenie hornej hranice dôchodkového veku

Skupina poslancov NR SR koncom mája 2018 doručila do parlamentu [návrh ústavného zákona](#), ktorým sa stanovuje horná hranica dôchodkového veku vo výške 64 rokov (tzv. strop dôchodkového veku). Dôvodová správa aj doložka vplyvov k uvedenému návrhu zákona zároveň avizuje zámer prijať znížený strop dôchodkového veku v prípade osôb, ktoré vychovali dieťa/deti. Tento by mal byť navrhnutý neskôr v samotnom zákone o sociálnom poistení. Keďže konkrétny návrh ešte nie je známy, pre účely tohto materiálu sa u žien¹ uvažuje dôchodkový vek 63 rokov².

RRZ vníma negatívne, že doložka vplyvov k návrhu ústavného zákona neobsahuje kvantifikáciu dlhodobých dopadov tohto opatrenia na verejné financie, vrátane negatívneho vplyvu na dlhodobú udržateľnosť meranú indikátorom S2³, na základe ktorého je Slovensko hodnotené zo strany európskych inštitúcií⁴. Napriek tomu, že ide o opatrenie, ktoré výraznou mierou zhoršuje udržateľnosť verejných financií, nebola zverejnená ani analýza, na základe ktorej by bolo možné vecne diskutovať o dôvodoch potreby prijatia takto významného opatrenia v súčasnosti. Jeho prípadné schválenie formou ústavného zákona by navyše obmedzilo budúcim vládam flexibilitu v prípade, ak by vznikli objektívne okolnosti vyžadujúce si úpravu mechanizmu stanovenia dôchodkového veku.

V prebiehajúcej diskusii sa zatiaľ opakovane objavujú argumenty, z ktorých väčšina vychádza z neúplných alebo len čiastkových informácií. Ambíciou tohto materiálu je poskytnúť odborné informácie, ktoré by mali prispieť ku skvalitneniu verejnej diskusie k zavedeniu tzv. stropu dôchodkového veku, vrátane aktualizácie kvantifikácie vplyvov na makroekonomický vývoj, domácnosti a verejné financie⁵. V prvej časti sa RRZ stručne venuje téme starnutia populácie, v druhej časti prináša hodnotenie aktuálneho nastavenia dôchodkového veku, v tretej časti poukazuje, že dôchodkový vek nie je nástroj na riešenie životných situácií, ktoré by mali byť riešené inými vládnymi politikami a v štvrtej časti prináša kvantifikáciu vplyvov zavedenia stropu dôchodkového veku. Detailnejšie sú tieto argumenty popísané v komentári Kancelárie rady pre rozpočtovú zodpovednosť, ktorý je zverejnený spoločne s týmto materiálom RRZ.

STARNUTIE POPULÁCIE

Slovenská populácia výrazne zostarne s vysokou mierou istoty⁶. Počet ľudí, ktorý približne o 20 rokov vstúpi na trh práce a začne platiť odvody totiž už poznáme, sú to dnes narodené deti. Tento proces je v súčasnosti nezvratiteľný, ak by sa aj opatreniami rodinnej politiky teoreticky podarilo okamžite a výrazne zvýšiť plodnosť z dnešných 1,5 na 2,1 dieťaťa na ženu. Prípadné zvýšenie pôrodnosti by sa totiž v penzijnom systéme začalo prejavovať najskôr o 20 rokov a aj to iba postupne. Výraznejšie ovplyvňovanie pôrodnosti opatreniami vlády je však málo účinné a uvedené zvýšenie je nereálne.

SÚČASNÁ LEGISLATÍVA: AUTOMATICKÉ NAVIAZANIE DÔCHODKOVÉHO VEKU NA DĹŽKU ŽIVOTA

Problém starnutia populácie Slovenska je dlhodobo známy, a preto bolo počas ostatných 15 rokov prijatých viacero dôležitých parametrických aj systémových zmien (reformy v rokoch 2004, 2005 a 2012), ktoré zmiernujú negatívne dôsledky tohto vývoja na priebežný dôchodkový pilier. Jednou z najvýznamnejších zmien z pohľadu zlepšenia dlhodobej udržateľnosti verejných financií bolo naviazanie dôchodkového veku

¹ Zjednodušene „u žien“, keďže legislatívny návrh avizuje znížený strop dôchodkového veku pre osoby, ktoré vychovali dieťa/deti bez ohľadu na pohlavie. V tomto kontexte zatiaľ nie je známe, či si toto zvýhodnenie budú môcť uplatňovať obaja rodičia, čo môže negatívne vplyvy na verejné financie prehĺbiť.

² Odborový zväz KOVO v súčasnosti zbiera podpisy pod [petíciu za vyhlásenie referenda k zastropovaniu dôchodkového veku](#), v ktorom navrhuje zastropovanie dôchodkového veku na 63 rokov pre ženy, ktoré vychovali 2 deti.

³ Podľa odhadu RRZ by sa indikátor udržateľnosti S2 mal vplyvom opatrenia zhoršiť z aktuálnej úrovne 2,4 % HDP na 4 % HDP, čo je zhoršenie o 1,6 % HDP.

⁴ Rovnako stanovisko MF SR k predmetnému návrhu zákona neobsahuje kvantifikáciu vplyvov na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

⁵ RRZ vo februári 2018 zverejnila kvantifikáciu zavedenia hornej hranice dôchodkového veku na úrovni 65 rokov na základe požiadavky poslaneckého klubu OĽANO: [Zavedenie hornej hranice veku odchodu do dôchodku na úrovni 65 rokov \(február 2018\)](#).

⁶ Pokiaľ sa zásadným spôsobom nezmení migrácia (vplyvom zmeny v emigrácii a/ alebo imigrácii).

na vývoj strednej dĺžky života⁷ s účinnosťou od roku 2017⁸. Dôchodkový vek sa však zvyšuje iba vtedy, ak podľa údajov Štatistického úradu SR žijeme dlhšie. Podľa súčasnej legislatívy sa prípadná stagnácia, resp. pokles strednej dĺžky života premietne do stagnácie alebo poklesu dôchodkového veku.

Naviazanie dôchodkového veku na vývoj dĺžky života stabilizuje priemernú dobu poberania dôchodku v budúcnosti približne na dnešných úrovniach. Tá zostane na úrovni viac ako 23 rokov pre budúce generácie žien, u mužov sa mierne zvýši a postupne stabilizuje na 20 rokoch. V porovnaní s vyspelými krajinami poberajú v súčasnosti slovenskí muži dôchodky porovnateľne dlho ako je priemer krajín OECD. Dĺžka poberania dôchodku je u žien nad úrovňou priemeru OECD. Po zohľadnení prechodného obdobia do roku 2024⁹, kedy sa dôchodkový vek mužov aj žien zjednotí, možno konštatovať, že ženy rovnako ako muži odchádzajúci v súčasnosti do dôchodku ho poberajú porovnateľne dlho ako je priemer krajín OECD.

Naviazanie dôchodkového veku na dĺžku života pravdepodobnosť dožitia sa dôchodku negatívne neovplyvní, práve naopak v budúcnosti sa podľa aktuálnych projekcií dožije dôchodku väčší podiel ľudí ako dnes. V súčasnosti sa dôchodkového veku dožije približne 79 percent mužov. V porovnaní s rokom 1990 je to o 4 p.b. viac napriek o 2 roky vyššiemu dôchodkovému veku. Z pohľadu histórie sa tak dnes dôchodku dožíva najviac mužov. Na rozdiel od mužov sa dôchodku dnes dožíva približne 91 až 92 percent žien. Aj napriek výraznému nárastu dôchodkového veku od roku 2004 (postupné zjednotenie) došlo v porovnaní s rokom 1990 k poklesu pravdepodobnosti dožitia sa dôchodku žien iba o 1 až 2 p.b. Do roku 2067 vzrastie podiel mužov, ktorí sa dožijú dôchodkového veku z dnešných 79 % na 86 %. U žien sa podiel tých, ktoré sa dožijú dôchodku, postupne zvýši na 93 %.

Z pohľadu naviazania dôchodkového veku na vývoj dĺžky života v budúcnosti je dôležité, či sa spoločne s celkovým nárastom dĺžky života počet rokov v zdraví zvyšuje. OECD aj Svetová zdravotnícka organizácia (WHO) používajú indikátor strednej dĺžky života v zdraví. Podľa týchto údajov bolo priemerne 74 % nárastu dĺžky života ľudí vo veku 60 rokov vo vyspelých krajinách medzi rokmi 2000 a 2015 prežitých v dobrom zdraví. V prípade Slovenska to bolo 80 %. Znamená to, že pri náraste dĺžky života o jeden rok, sme žili priemerne o deväť a pol mesiaca dlhšie v dobrom zdraví. Dnes dostupné údaje teda indikujú, že predlžovanie života je spojené prevažne so zdravými rokmi. Vzhľadom na mieru neistoty je však potrebné sa tejto téme priebežne nadalej venovať a pokúsiť sa zostrojiť aj objektívny indikátor z dostupných administratívnych údajov. Je zrejmé, že nie všetci ľudia sa dožijú dôchodku v dobrom zdraví, čo samozrejme platilo aj v minulosti. V prípade nespôsobilosti na prácu zo zdravotných dôvodov¹⁰ dôchodkový systém ponúka riešenie vo forme invalidných dôchodkov. Nárok naň predpokladá objektívne posúdenie zdravotného stavu, čo znamená, že štát nemotivuje odchádzať z trhu práce paušálne všetkých, aj tých zdravých.

HORNÁ HRANICA DÔCHODKOVÉHO VEKU BY NEMALA NAHRÁDZAŤ NEDOSTATKY INÝCH POLITÍK

Ako dôvod na zníženie dôchodkového veku oproti súčasnej legislatíve formou zastropovania sa častokrát spomína potreba pomôcť špecifickým skupinám ľudí ako sú napríklad starší ľudia pracujúci v náročných podmienkach alebo ženy s deťmi.

Tento argument skôr poukazuje na absenciu účinných politík, ktoré by umožňovali starším ľuďom pracujúcim v náročných podmienkach dôstojne a bezpečne pracovať. Ak existujú špecifické situácie, ktoré si vyžadujú prijatie legislatívnych alebo iných opatrení na zlepšenie postavenia starších, je potrebné tieto nástroje vo väčšej miere využívať¹¹.

Ženy s deťmi čelia obmedzeniam v budovaní pracovnej kariéry a ťažšiemu návratu na trh práce, čo sa prejavuje v dosahovaní nižšieho priemernému príjmu a následne vo výške ich dôchodku. Penzijná legislatíva

⁷ V dôchodkovom veku.

⁸ Schválené parlamentom v roku 2012: zákon č. 252/2012 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

⁹ V prechodnom období do roku 2024 sa v súčasnosti nižší dôchodkový vek žien (ktoré vychovali viac detí) postupne zjednocuje s dôchodkovým vekom mužov.

¹⁰ Pokles schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť.

¹¹ Podľa súčasného právneho stavu zamestnanci nad 50 rokov v zmysle národnej legislatívy nie sú osobitne chránenou skupinou zamestnancov (s výnimkou práce s bremenami).

dlhodobo priznáva dôchodkové práva osobám (najmä ženám) počas riadnej starostlivosti o dieťa (tzv. poistenie platené štátom). Počas tohto obdobia sú ženy pre účely ich budúceho dôchodku „poistené“ (t.j. majú rovnaké obdobie dôchodkového poistenia ako keby pracovali), pričom ich vymeriavací základ je 60 % priemernej mzdy v národnom hospodárstve spred dvoch rokov. Namiesto zavádzania pozitívnej diskriminácie žien s deťmi vo forme skoršieho odchodu do dôchodku existuje priestor pre viac pozornosti politikám¹², ktoré umožnia ženám ľahší návrat na trh práce a vykonávať prácu za odpovedajúcu mzdu.

VPLYV ZAVEDENIA HORNEJ HRANICE DÔCHODKOVÉHO VEKU

Pri aktuálnych demografických predpokladoch vývoja strednej dĺžky života by zastropovanie dôchodkového veku na 64 rokov bolo účinné po roku 2030 (muži narodení v roku 1967 a neskôr) a pri hranici 63 rokov po roku 2023 (ženy narodené v roku 1961 a neskôr).

Je legitímne, ak sa verejnosť prostredníctvom volených zástupcov rozhodne, že chce, aby budúce generácie dôchodcov vplyvom predlžovania dĺžky života po dosiahnutí stropu dôchodkového veku trávili na dôchodku výrazne viac rokov, ako tie dnešné. Spolu s tým je potrebné poukázať na skutočnosť, že takéto opatrenie v porovnaní so súčasnou legislatívou povedie automaticky k nižším novopriznaným dôchodkom (nižší počet odpracovaných rokov¹³) a zároveň vyšším finančným nákladom (viac dôchodcov), ktoré nevyhnutne budú musieť byť nejakým spôsobom financované. V doložke vplyvov, ktorá je povinnou súčasťou návrhu ústavného zákona, chýba vyčíslenie týchto nákladov a tiež návrhy na ich kompenzáciu tak, aby sa nezhoršila dlhodobá udržateľnosť verejných financií v porovnaní so súčasným stavom.

Zastropovanie dôchodkového veku by o 50 rokov znížilo novopriznané dôchodky o 10 % oproti súčasnej legislatíve cez nižší počet odpracovaných rokov. Výkonnosť ekonomiky by bola v roku 2067 nižšia o 9 %¹⁴, čo by negatívne pocítila celá populácia vrátane dôchodcov. Dlhodobá udržateľnosť verejných financií by sa výrazne zhoršila o 1 % HDP¹⁵ (indikátor dlhodobej udržateľnosti by vzrástol z 1,1 % HDP na 2,1 % HDP). Je to predovšetkým v dôsledku postupného prehĺbenia deficitu Sociálnej poisťovne o dodatočných 1,6 % HDP v roku 2067. Hrubý dlh verejnej správy by sa v rovnakom období zvýšil o 80,2 % HDP, čo znamená jeho zvýšenie o 138 mld. eur v cenách roka 2017. Riziko prekročenia hornej hranice ústavného limitu na dlh by sa tak posunulo o 5 rokov skôr, z roku 2044 na rok 2039¹⁶.

Na vykrytie dodatočných výdavkov v dôchodkovom systéme by bolo potrebné napríklad v období rokov 2024 až 2080 postupne zvýšiť sadzbu odvodov až o 8 p.b. (t.j. o štvrtinu z dnešných 34,6 % na 42,6 % hrubej mzdy). Pre okamžitú neutralizáciu negatívneho vplyvu navrhovanej zmeny v dôchodkovom systéme na jeho dlhodobú udržateľnosť by bolo potrebné sadzbu odvodov v roku 2019 okamžite zvýšiť o 3 p.b. Alternatívne, v štátnom rozpočte by to znamenalo napríklad potrebu zvýšenia výnosu korporátnej dane o polovicu alebo znížiti štátne sociálne dávky a podporu na nulu. Pokiaľ by sa neprijali žiadne kompenzačné opatrenia, dôchodky by sa museli znížiť ešte výraznejšie¹⁷.

¹² [Inštitút finančnej politiky MF SR \(2018\): Milovať i pracovať](#)

¹³ Slovensko patrí ku krajinám, kde hlavnou príčinou odchodu z trhu práce je predovšetkým dosiahnutie dôchodkového veku ([The 2015 Pension Adequacy Report](#), str.97, graf 2.32).

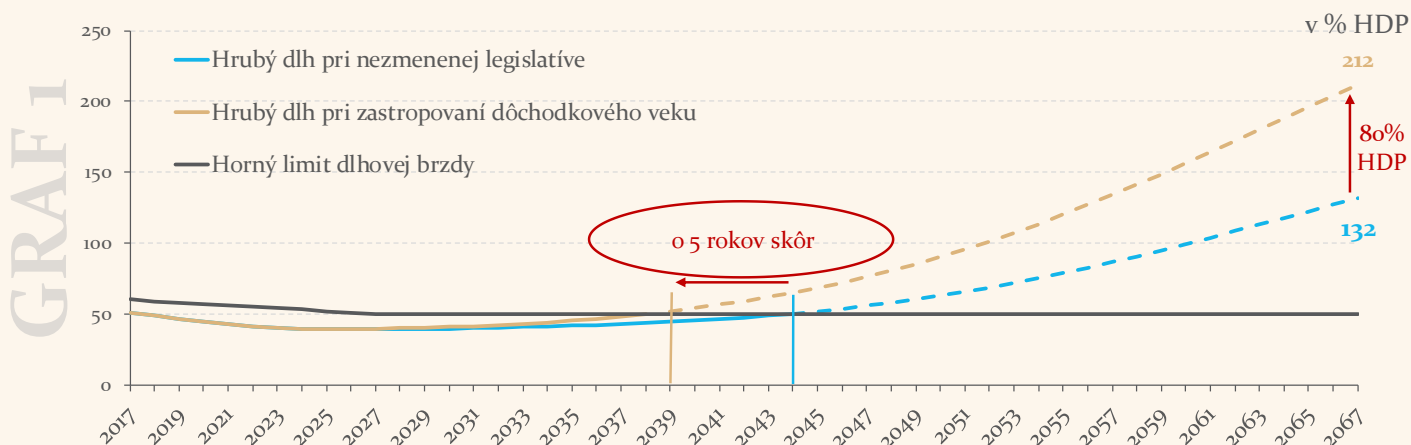
¹⁴ Výška HDP bude v roku 2067 nižšia o 9 % v porovnaní so scenárom nezmenených politík pri súčasnej legislatíve.

¹⁵ Zo zhoršenia udržateľnosti verejných financií o 1 % HDP je príspevok zhoršenia samotného dôchodkového systému 0,8 % HDP. Zvyšné zhoršenie vo výške 0,2 % HDP vyplýva z vplyvu zníženia potenciálneho ekonomického rastu na iné výdavkové položky, ktoré sú ovplyvnené starnutím populácie (výdavky na vzdelávanie).

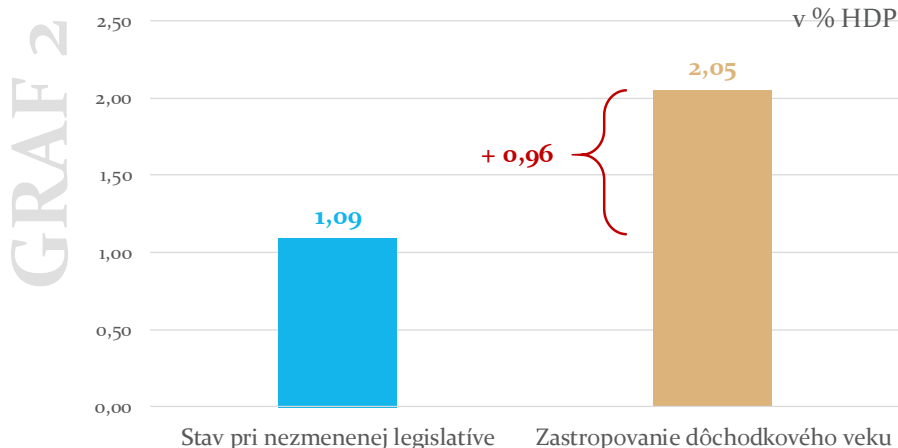
¹⁶ V porovnaní so základným scenárom zo Správy o dlhodobej udržateľnosti zo správy za rok 2017 (apríl 2018).

¹⁷ Zároveň sa znižuje priestor pre potenciálne dodatočné opatrenia smerujúce na zvyšovanie životnej úrovne súčasných dôchodcov (napríklad potenciálna potreba kompenzovania rozdielu ich životnej úrovne voči budúcim novopriznávaným dôchodkom, ktorá môže vzniknúť v dôsledku dlhodobej valorizácie o dôchodcovskú infláciu).

Vplyvom zavedenia stropu sa hrubý dlh zvýši o 80 % HDP



Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti sa zvýši o 1 % HDP

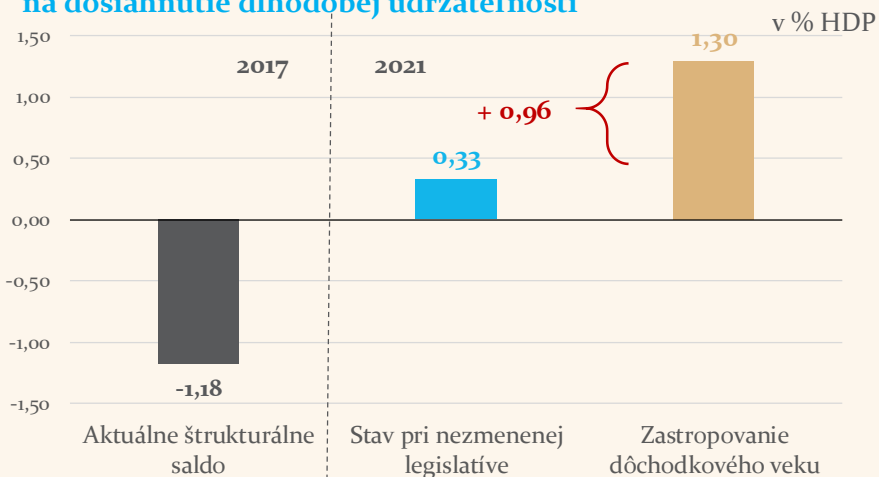


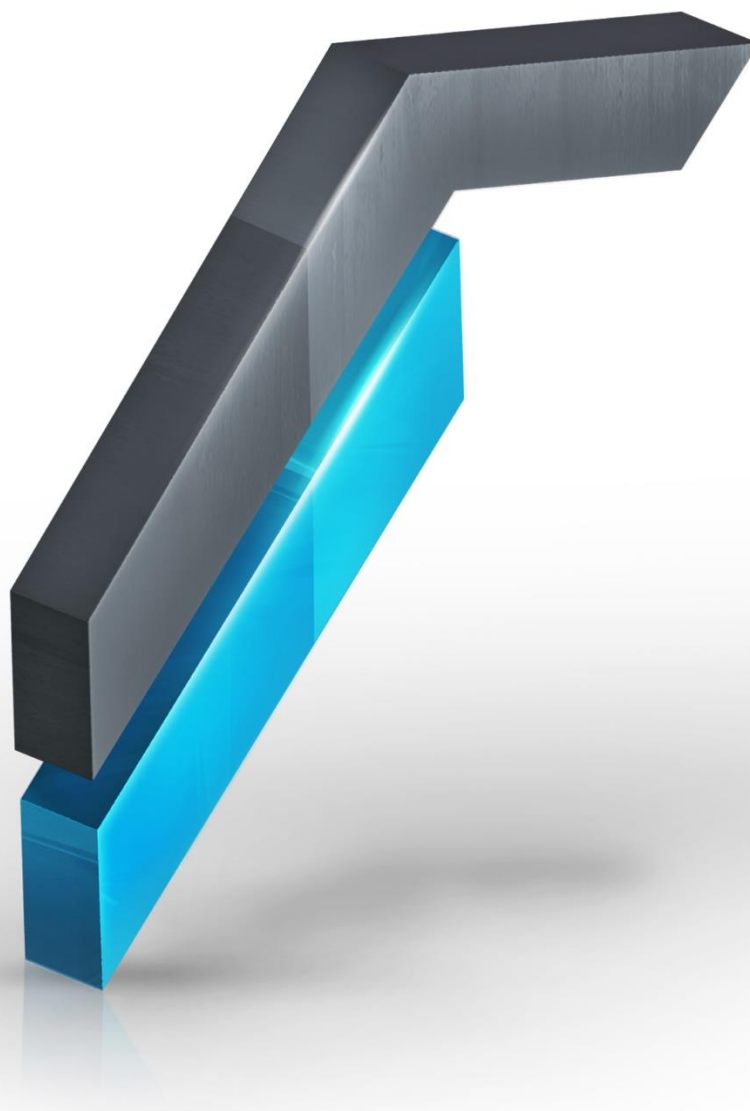
Pre udržanie dlhu verejnej správy pod hornou hranicou limitu na dlh v období najbližších 50 rokov by bolo potrebné prijať dodatočné opatrenia vo výške 2,05% HDP, z čoho takmer polovica by bola dôsledkom zavedenia hornej hranice dôchodkového veku.

Štrukturálne saldo verejnej správy v roku 2021 potrebné na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti

GRAF 3

Aby bola dosiahnutá dlhodobá udržateľnosť verejných financií pri zavedení stropu na dôchodkový vek, štrukturálny prebytok hospodárenia by v roku 2021 musel dosiahnuť 1,3% HDP.





© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2018

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1, 813 25
Slovenská republika

www.rozpocctovarada.sk

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