

2018/01

KVANTIFIKÁCIA VPLYVU OPATRENÍ

Zavedenie hornej hranice veku odchodu
do dôchodku na úrovni 65 rokov

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, 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.

Obsah

Obsah	3
Zhrnutie	4
1. Zadávateľ	6
2. Popis opatrenia	6
3. Súvisiace informácie	6
4. Vplyvy navrhovaného opatrenia	8
Vplyv na domácnosti	8
Vplyv na makroekonomický vývoj	10
Vplyv na verejné financie	10
Neistota v kvantifikácii	11
5. Príloha: Spôsob kvantifikácie (predpoklady, dáta, model)	13

Zhrnutie

Poslanecký klub Národnej rady SR za politické hnutie Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti (OĽANO) požiadal Radu pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) o **kvantifikáciu vplyvu zavedenie hornej hranice veku odchodu do dôchodku na úrovni 65 rokov.**

S cieľom zlepšiť dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému sa dôchodkový vek v rámci reformy priebežného piliera v roku 2012 (v tom čase 62 rokov) naviazal automaticky na vývoj strednej dĺžky života s účinnosťou od roku 2017. Znamená to, že aj bez ďalšieho legislatívneho zásahu môže dôchodkový vek automaticky klesať, stagnovať, alebo rásť, plne v súlade s demografickým vývojom. **Navrhované opatrenie ponecháva tento mechanizmus v platnosti s tým, že stanovuje horný limit dôchodkového veku na 65 rokov.**

Pri aktuálnych demografických predpokladoch vývoja strednej dĺžky života **by dôchodkový vek dosiahol hranicu 65 rokov po roku 2038.** Zavedenie hornej hranice veku odchodu do dôchodku na 65 rokov by sa dotklo ľudí narodených v roku 1974 a neskôr, teda občanov mladších ako 44 rokov.

V porovnaní so súčasným nastavením dôchodkového systému bude navrhované opatrenie po roku 2038 viesť ku postupnému **zvýšeniu počtu poberateľov dôchodkových dávok** (nárast starobných a pokles invalidných dôchodkov). Keďže výška priznaného dôchodku priamo závisí od obdobia dôchodkového poistenia, menší počet odpracovaných rokov v porovnaní so súčasným systémom **zniži výšku budúcich priznávaných dôchodkov z priebežného systému o 3,9% v roku 2050** (pokles o 2,1 p.b. v miere náhrady) a **o približne 7,6% v roku 2066** (pokles o 4,3 p.b. v miere náhrady).

Negatívne vplyvy je možné očakávať aj v prípade výšky budúcich dôchodkov z druhého piliera. Skrátene dĺžky pracovnej kariéry zníži sumu nasporenú na účte sporiteľa v DSS (vplyvom nižšieho objemu vkladov a skrátene doby zhodnocovania úspor). Dlhšie obdobie poberania dôchodku navyše zníži výšku doživotného dôchodku (pri jeho výpočte budú zohľadňovať dlhšiu dobu poberania dôchodku, čo zníži mesačnú výšku anuity).

Z pohľadu trhu práce dôjde vplyvom opatrenia ku permanentnej strate tej časti populácie, ktorá by vzhľadom na zvýšenie strednej dĺžky života a s tým súvisiaceho nárastu počtu rokov života v zdraví mohla byť aj naďalej zapojená a aktívna na trhu práce. Pokles pracovnej sily odchodom prevažnej časti populácie po dosiahnutí veku 65 rokov do neaktivity v časoch najväčšieho starnutia **sa prejaví v spomalení potenciálneho ekonomického rastu o 0,2 až 0,3 p.b. V roku 2066 by tak HDP bolo nižšie o 6,2%.**

Nárast výdavkov dôchodkového systému v dôsledku zvýšenia počtu dôchodcov spoločne so znížením potenciálu ekonomického rastu prehĺbi deficit dôchodkového systému a negatívne ovplyvní saldo verejnej správy. **V období rokov 2038 až 2066 vzrastie negatívny vplyv na saldo postupne na 1,1% HDP ročne.** Vzhľadom na predpoklad predlžovania strednej dĺžky života budú negatívne vplyvy za týmto horizontom ďalej narastať. V nadväznosti na zhoršenie salda verejnej správy, dôjde ku **nárastu dlhu verejnej správy o 22,5% HDP v roku 2066.**

Opatrenie zhoršuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Na kompenzovanie tohto vplyvu bude potrebné nájsť dodatočné trvalé úspory vo výdavkoch resp. dodatočné príjmy minimálne vo výške 0,3% HDP (zhoršenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti o uvedenú hodnotu¹). Podľa správy RRZ², na

¹ Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti zohľadňuje obdobie do roku 2066 (50 rokov). Zohľadnením dlhšieho horizontu a rastúcich nákladov opatrenia za rokom 2066 by sa dlhodobá udržateľnosť zhoršila o 1% HDP (upravený indikátor udržateľnosti Európskej komisie tzv. S2).

² RRZ: Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií (apríl 2017).

zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií, čo znamená udržanie úrovne dlhu pod hornou hranicou limitu na dlh vo výške 50% HDP počas najbližších 50-tich rokov, by bolo potrebné dosiahnuť v roku 2020 prebytkové štrukturálne saldo verejnej správy vo výške 0,1% HDP. Po zavedení hornej hranice dôchodkového veku bude takýto výsledok hospodárenia nepostačujúci, keďže dlh by sa do konca roku 2066 zvýšil na úroveň približne 77% HDP³. Pre obnovenie dlhodobej udržateľnosti by bolo nutné, aby v roku 2020 verejná správa hospodárila (štrukturálne) s prebytkom minimálne 0,4% HDP⁴.

³ Samozrejme ide len o hypotetickú situáciu, nakoľko vláda by musela po prekročení prvej sankčnej hranice pre dlh na úrovni 40% HDP začať prijímať dodatočné opatrenia na zastavenie nárastu dlhu.

⁴ Správu o dlhodobej udržateľnosti aktualizuje RRZ každoročne ku koncu apríla. Prípadné revízie predpokladov môžu mať vplyv na hodnotu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti, a teda úrovne požadovaného štrukturálneho salda. Pre interpretáciu vplyvov legislatívnych zmien je preto dôležitejšie vyčíslenie vplyvov/zmien oproti základnému scenáru, ktoré sa aj pri zmenách v predpokladoch výraznejšie nemenia.

1. Zadávateľ

- 1.1. Elektronickou poštou zo dňa 24. januára 2018 **poslanecký klub Národnej rady SR za politické hnutie Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti (OĽANO)** písomne adresoval predsedovi Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (ďalej RRZ) požiadavku na kvantifikáciu vplyvu legislatívnej zmeny v oblasti dôchodkového systému na rozpočet verejnej správy. RRZ požiadavku doručенú 24. januára 2018 akceptovala a pripravila požadovanú kvantifikáciu vplyvov.

2. Popis opatrenia

- 2.1. Predmetom opatrenia je **zavedenie hornej hranice veku odchodu do dôchodku na úrovni 65 rokov**. Súčasný legislatívny stav v oblasti sociálneho poistenia⁵ predpokladá od roku 2017 každoročnú automatickú úpravu dôchodkového veku⁶ podľa zmeny v strednej dĺžke života ľudí v dôchodkovom veku bez akejkoľvek spodnej alebo hornej hranice. Aby vývoj dôchodkového veku lepšie zohľadňoval trend vývoja dĺžky života a nie jej prípadné medziročné výkyvy, berie sa do úvahy vývoj kĺzavých priemerov predošlých piatich rokov.

3. Súvisiace informácie

- 3.1. Slovensko v období **najbližších desaťročí čaká významná zmena vekovej štruktúry obyvateľstva** (tzv. starnutie populácie), čo možno ilustrovať indexom závislosti⁷ starých ľudí (graf 1).
- 3.2. Starnutie populácie možno zjednodušene rozdeliť do dvoch fáz.
- **Prvá fáza** už začala a je nezvratná⁸. Pomerne spoľahlivo ju je možné predpovedať na základe počtu dnes narodených/žijúcich generácií, ktoré budú aj o 20 rokov tvoriť významnú časť produktívnej a poproduktívnej populácie. Je spôsobená odchodom početných povojnových ročníkov do dôchodku a ich nahrádzaním málo početnými mladými ročníkmi narodenými v deväťdesiatych rokoch (výrazný prepád pôrodnosti po roku 1989).
 - **Druhá fáza** začne v druhej polovici 30.rokov a problém starnutia populácie výrazne prehĺbi. V tomto období začnú do dôchodku odchádzať veľmi početné ročníky zo 70. a 80. rokov minulého storočia (tzv. Husákových detí), ktoré budú nahradené málo početnými mladými ročníkmi vstupujúcimi na trh práce, vzhľadom na dlhodobo pretrvávajúcu nízku mieru pôrodnosti.
- 3.3. Postupné starnutie silných populačných ročníkov v kombinácii s nízkym počtom narodených detí a nárastom strednej dĺžky života bude znamenať, že kým počet ľudí starších ako 65 rokov sa v najbližších 50-tich rokoch zdvojnásobí, produktívna časť obyvateľstva sa zmenší takmer o tretinu. Priemerný vek obyvateľstva dosiahne takmer 49 rokov, čo je približne o 9 rokov viac ako v súčasnosti.
- 3.4. V porovnaní s ostatnými krajinami EÚ bude na horizonte najbližších **50 rokov starnutie slovenskej populácie jedno z najvýraznejších** (graf 2).

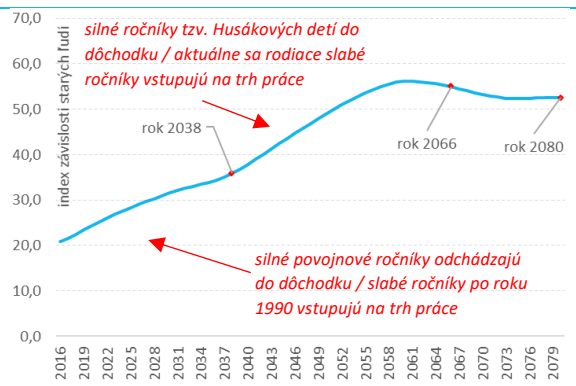
⁵ Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.

⁶ V súčasnosti majú výnimku ženy, ktoré vychovali viac ako jedno dieťa. U týchto sa uplatňuje prechodné obdobie do roku 2024, počas ktorého ich dôchodkový vek (ktorý je nižší) postupne konverguje ku jednotnému dôchodkovému veku.

⁷ Index závislosti starých ľudí ukazuje koľko ľudí v poproduktívnom veku (viac ako 65 rokov) pripadá na 100 ľudí v produktívnom veku (15 až 64 rokov).

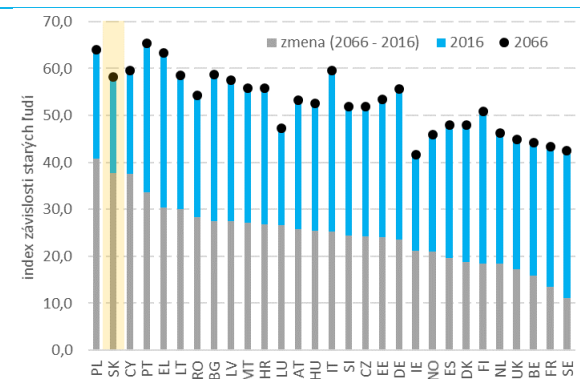
⁸ Akákoľvek zmena v pôrodnosti sa v indexe závislosti starých ľudí začne prejavovať najskôr o 20 rokov. Inými slovami, ani nereálne vysoké okamžité zvýšenie úhrnnej miery plodnosti by proces starnutia v uvedenom období nezvrátilo.

Graf 1: Index závislosti starých ľudí na Slovensku v rokoch 2016 až 2080



Zdroj: model SLOPEM

Graf 2: Index závislosti starých ľudí v EÚ v roku 2066



Zdroj: EUROPOP2015

V súčasnosti na 100 ľudí v produktívnom veku (15 až 64 rokov) pripadá približne 22 ľudí v poproduktívnom veku (65+), pričom do roku 2066 tento počet vzrastie na takmer 60 ľudí. V porovnaní s inými krajinami EÚ bude proces starnutia najvýraznejší v Poľsku a na Slovensku.

- 3.5. Jeden z faktorov, ktorý by mal prispievať ku starnutiu populácie je predĺžovanie dĺžky života. Vo všeobecnosti je to dôsledkom rastu životnej úrovne spojenej s dostupnejšou zdravotnou starostlivosťou, vedeckým pokrokom a novými technológiami (resp. rozširovaním dostupnosti moderných technológií) v oblasti zdravotníctva. V prípade Slovenska by tento trend mal byť posilnený aj zaostávaním strednej dĺžky života voči vyspelým krajinám v súčasnosti. V porovnaní s priemerom krajín eurozóny je stredná dĺžka života pri narodení na Slovensku kratšia približne o 5 rokov (posledný údaj za rok 2015).
- 3.6. Predĺžovanie strednej dĺžky života je možné vnímať dvoma spôsobmi:
- **Zo spoločenského pohľadu** je to pozitívny trend, ktorý by mal byť spojený so znížením predčasných úmrtí (odvrátiteľná úmrtnosť) a dožívaním sa vyššieho veku v zdraví.
 - **Z pohľadu verejných financií** zvyšovanie počtu rokov života strávených na dôchodku (graf 3) bez primeranej úpravy parametrov verejných politík (najmä v oblasti dôchodkov) zvyšuje výdavky verejných financií s negatívnym vplyvom na saldo a dlh verejnej správy.
- 3.7. S cieľom zlepšiť dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému sa dôchodkový vek (v tom čase 62 rokov) v rámci reformy priebežného piliera v roku 2012⁹ naviazal automaticky na vývoj strednej dĺžky života s účinnosťou od roku 2017. Znamená to, že aj bez ďalšieho legislatívneho zásahu môže dôchodkový vek automaticky klesať, stagnovať, alebo rásť, plne v súlade s demografickým vývojom¹⁰.
- 3.8. Bez ohľadu na budúci vývoj dôchodkového veku, naviazanie na demografický vývoj zabezpečuje približne **rovnaký¹¹ priemerný počet rokov strávených v dôchodku pre budúce generácie dôchodcov**. V porovnaní s priemerom krajín OECD je v súčasnosti tento počet rokov u mužov na úrovni priemeru (priemer za mužov), u žien je vyšší takmer o jeden rok (priemer za ženy)¹². Vzhľadom k tomu, že ženy

⁹ 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.

¹⁰ Dôchodkový vek klesne, ak stredná dĺžka života bude klesať viac rokov za sebou.

Dôchodkový vek stagnuje, ak nedochádza k dlhodobej zmene v strednej dĺžky života.

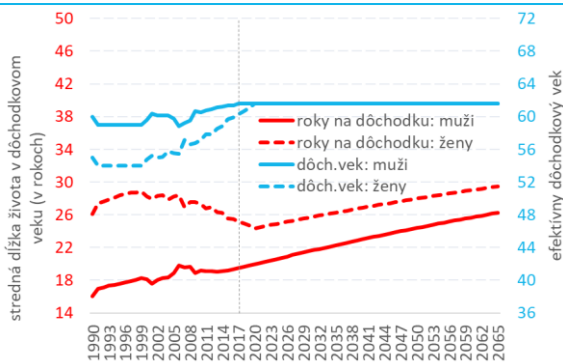
Dôchodkový vek rastie v prípade, ak dlhodobo rastie aj stredná dĺžka života.

¹¹ Dôchodkový vek je naviazaný na vývoj strednej dĺžky života celej populácie, teda za mužov aj ženy spoločne. Predĺžovanie života mužov však bude výraznejšie (vzhľadom na jeho zaostávanie v súčasnosti), čo povedie k miernemu rastu priemerného počtu rokov strávených na dôchodku. Naopak u žien bude počet rokov na dôchodku veľmi mierne klesať.

¹² OECD Pensions at a Glance 2017

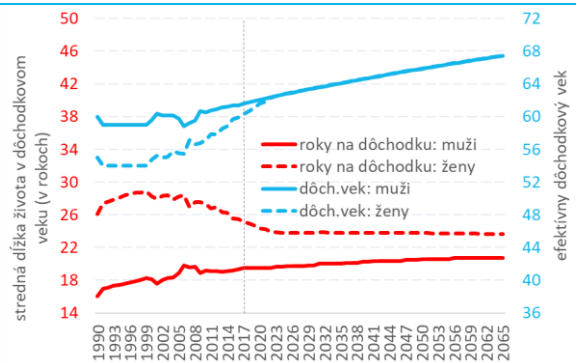
sa aj v budúcnosti budú naďalej dožívať v priemere vyššieho veku v porovnaní s mužmi, ich priemerná doba poberania dôchodku by mala byť dlhšia o 3 až 4 roky (graf 4).

Graf 3: Priemerný vek odchodu do dôchodku a počet rokov strávených na dôchodku¹³ – dôchodkový vek 62



Zdroj: KRRZ, Soc.poist., ŠÚ SR, EUROPOP2015

Graf 4: Priemerný vek odchodu do dôchodku a počet rokov strávených na dôchodku – súčasná legislatíva



Zdroj: KRRZ, Soc.poist., ŠÚ SR, EUROPOP2015

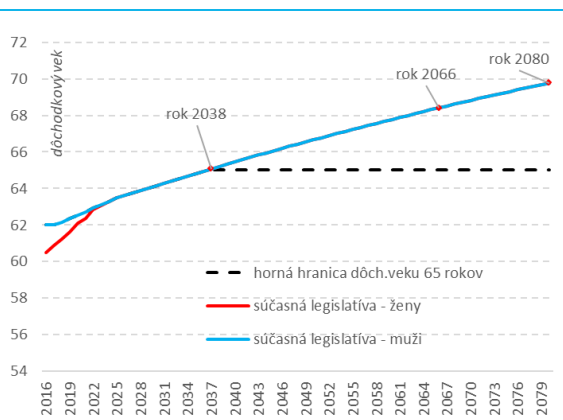
Pre ilustráciu, priemerný počet rokov strávených v dôchodku mužov, ktorí v roku 2016 odišli do dôchodku v priemernom veku 61,4 roka bude 19,3 roka. Ženy, ktoré v tom istom roku odchádzali do dôchodku v priemernom veku 59,9 roka, strávia v dôchodku v priemere 25,5 roka.

4. Vplyvy navrhovaného opatrenia

Vplyv na domácnosti

- 4.1. Pri aktuálnych demografických predpokladoch vývoja strednej dĺžky života by dôchodkový vek dosiahol hranicu 65 rokov po roku 2038 (graf 5). Zavedenie hornej hranice veku odchodu do dôchodku na 65 rokov by sa dotklo ľudí narodených v roku 1974 a neskôr, teda občanov mladších ako 44 rokov.
- 4.2. Z pohľadu predpokladanej štruktúry populácie (graf 6) sa vplyvy navrhovaného opatrenia začnú objavovať v čase začiatku druhej fázy starnutia populácie na Slovensku, kedy do dôchodku začínú vstupovať silné ročníky zo 70. až 80. rokov minulého storočia (tzv. Husákové deti).

Graf 5: Predpokladaný vývoj dôchodkového veku



Zdroj: model SLOPEM

Graf 6: Populačná pyramída v roku 2038



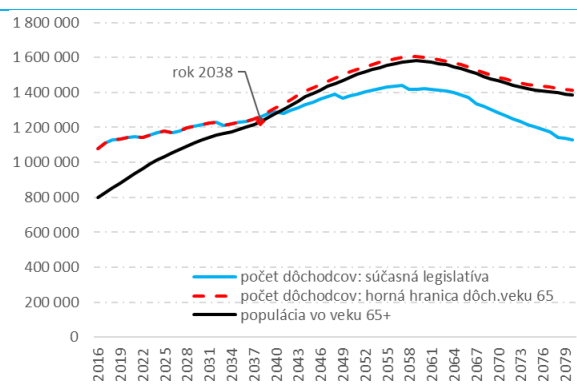
Zdroj: model SLOPEM

¹³ Presnejšie, ide o strednú dĺžku života v priemernom veku odchodu do dôchodku. V porovnaní s bežnými (prierezovými) úmrtnostnými tabuľkami, je stredná dĺžka života v grafoch kvantifikovaná generačne (zohľadňuje pokles pravdepodobností úmrtia jednotlivých vekových kohort v čase).

4.3. Zavedenie stropu dôchodkového veku bude po roku 2038 viesť ku postupnému **zvýšeniu počtu poberateľov dôchodkových dávok** v porovnaní so súčasným nastavením dôchodkového systému (graf 7 a 8).

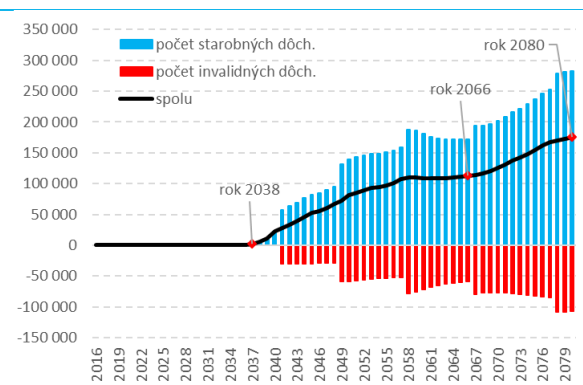
- **Starobné dôchodky:** nárast počtu poberateľov vyplýva z toho, že starobný dôchodok začne väčšina ľudí poberať dovŕšením dôchodkového veku 65 rokov.
- **Invalidné dôchodky:** časť populácie staršia ako 65 rokov, by pri platnej legislatíve mala z objektívnych príčin zníženú schopnosť vykonávať zárobkovú činnosť (nie všetci budú plnohodnotne zdraví) a vznikol by im nárok na invalidný dôchodok. Pri zastropovaní dôchodkového veku na úrovni 65 rokov týmto ľuďom nárok na invalidný dôchodok nevznikne, keďže sa priamo stanú starobnými dôchodcami. **Počet invalidných dôchodcov sa tak v porovnaní s aktuálnym legislatívnym nastavením zníži.**

Graf 7: Počet ľudí starších ako 65 rokov a počet starobných dôchodcov



Zdroj: model SLOPEM

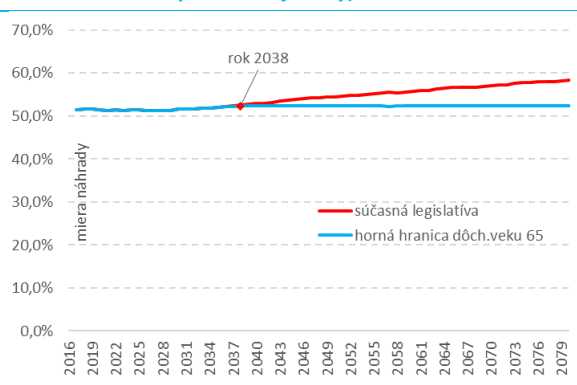
Graf 8: Vplyv na počet starobných a invalidných dôchodcov



Zdroj: model SLOPEM

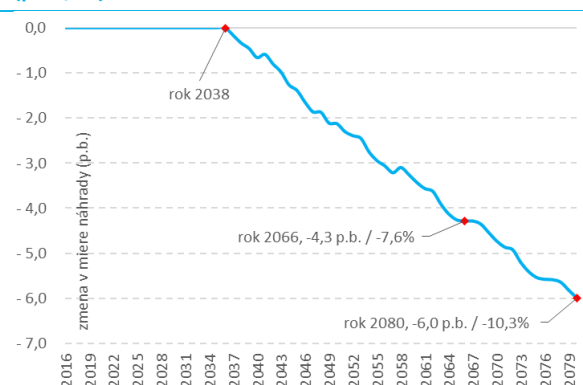
4.4. Opatrenie bude mať vplyv aj na výšku dôchodkových dávok z priebežného piliera, keďže výška priznaného dôchodku priamo závisí od dĺžky pracovnej kariéry, teda presnejšie od obdobia dôchodkového poistenia. Zastropovanie dôchodkového veku **zniži výšku budúcich priznávaných dôchodkov** (grafy 9 a 10) o približne 7,6% v roku 2066 (pokles o 4,3 p.b. v miere náhrady).

Graf 9: Miera náhrady* (priemerný novopriznaný dôchodok ako % priemernej mzdy)



*pre zjednodušenie uvádzame mieru náhrady človeka, ktorý nebol zapojený do druhého piliera a jeho celý dôchodok je vyplácaný zo sociálneho poistenia

Graf 10: Vplyv opatrenia na zmenu v miere náhrady (p.b. / %)



Zdroj: model SLOPEM

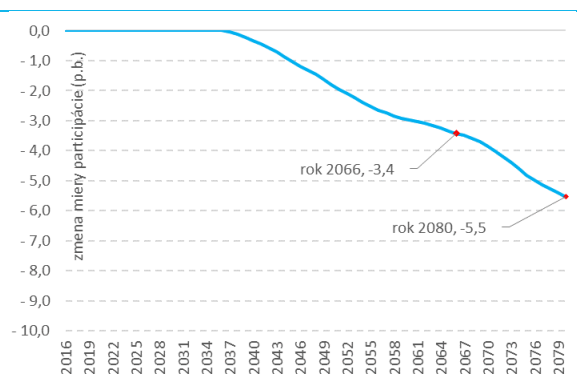
4.5. Negatívne vplyvy je možné očakávať aj v prípade budúcich dôchodkov z druhého piliera. Na rozdiel od priebežného piliera budú tieto dôchodky znížené dvoma kanálmi.

- Skrátenie dĺžky pracovnej kariéry povedie ku **nasporeniu nižšej sumy** na účte sporiteľa v DSS, vplyvom nižšieho objemu vkladov a zároveň sa skrátí doba, počas ktorej sa prostriedky budú zhodnocovať.
- **Dlhšie obdobie poberania dôchodku zníži výšku doživotného dôchodku** (pri jeho výpočte budú zohľadňovať dlhšiu dobu poberania dôchodku, čo zníži mesačnú výšku anuity).

Vplyv na makroekonomický vývoj

4.6. Z pohľadu trhu práce dôjde vplyvom opatrenia ku **permanentnej strate tej časti populácie, ktorá by vzhľadom na zvýšenie strednej dĺžky života (dodatocné roky života v zdraví) mohla byť aj naďalej zapojená a aktívna na trhu práce** (graf 11).

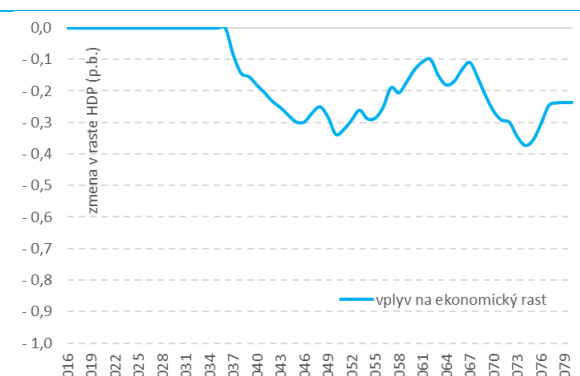
Graf 11: Vplyv na mieru participácie* (p.b.)



* % na populácii 15+

Zdroj: model SLOPEM

Graf 12: Vplyv na ekonomický rast (p.b.)



Zdroj: model SLOPEM

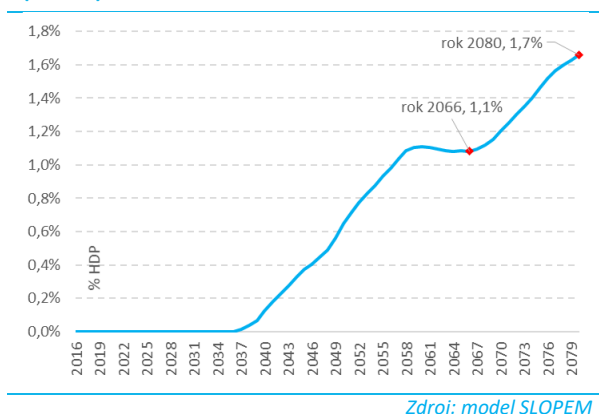
4.7. Pokles pracovnej sily odchodom prevažnej časti populácie po dosiahnutí veku 65 rokov do neaktivity v časoch najväčšieho starnutia sa prejaví **v spomalení potenciálneho ekonomického rastu o 0,2 až 0,3 p.b.** V roku 2066 by tak potenciálne HDP bolo nižšie o 6,2% a v roku 2080 o 9,6%.

Vplyv na verejné financie

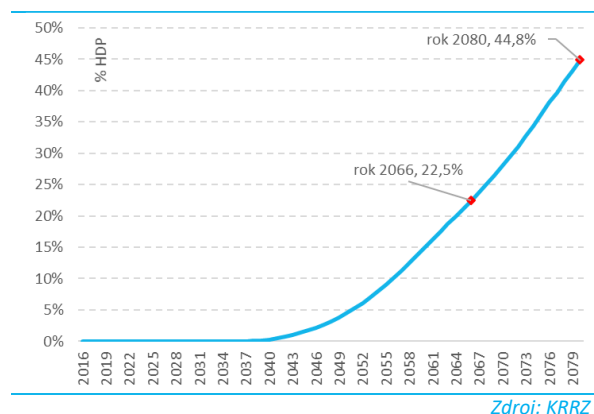
4.8. **Nárast výdavkov dôchodkového systému** v dôsledku zvýšenia počtu dôchodcov spoločne so **znížením potenciálu ekonomického rastu prehĺbi deficit dôchodkového systému a negatívne ovplyvní saldo verejnej správy¹⁴.** V období rokov 2038 až 2066 vzrastie negatívny vplyv na saldo postupne na 1,1% HDP ročne. Vzhľadom na predpoklad predlžovania strednej dĺžky života budú negatívne vplyvy za týmto horizontom ďalej narastať. **Do roku 2080** by pri súčasných demografických predpokladoch mohli vzrásť na 1,7% HDP (graf 13).

¹⁴ V rámci kvantifikácie vplyvov na verejné financie sa posudzovali aj vplyvy na ostatné výdavky citlivé na zmenu predpokladov o makroekonomickom vývoji (výdavky na poistenie v nezamestnanosti, zdravotníctvo a dlhodobú starostlivosť). Ich celkový vplyv na saldo verejných financií je zanedbateľný.

Graf 13: Negatívny vplyv na saldo verejnej správy (% HDP)



Graf 14: Negatívny vplyv na dlh verejnej správy (% HDP)



- 4.9. V nadväznosti na zhoršenie salda verejnej správy **vzrastie dlh verejnej správy o 22,5% HDP v roku 2066 a o 45% HDP v roku 2080** (graf 14).
- 4.10. **Zavedenie hornej hranice dôchodkového veku na úrovni 65 rokov zhorší dlhodobú udržateľnosť verejných financií.** Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti **sa zhorší o 0,3% HDP**. RRZ v správe o dlhodobej udržateľnosti z apríla 2017 konštatovala¹⁵, že na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií by bolo potrebné dosiahnuť v roku 2020 prebytkové štrukturálne saldo verejnej správy vo výške 0,1% HDP. Po zavedení hornej hranice dôchodkového veku bude takýto výsledok hospodárenia nepostačujúci a **pre obnovenie dlhodobej udržateľnosti bude nutné, aby v roku 2020 verejná správa hospodárila (štrukturálne) s prebytkom minimálne 0,4% HDP**. Inými slovami, bude potrebné nájsť dodatočné nové trvalé úspory resp. príjmy minimálne vo výške 0,3% HDP¹⁶.
- 4.11. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti zohľadňuje obdobie do roku 2066 (50 rokov), pričom negatívny vplyv sa začne prejavovať až po roku 2038. Výpočet tak neberie do úvahy obdobie za rokom 2066, kedy sa negatívne vplyvy na saldo verejnej správy ďalej prehľbujú. **Zohľadnením dlhšieho horizontu a rastúcich nákladov opatrenia za rokom 2066 by sa dlhodobá udržateľnosť zhoršila o 1% HDP (upravený indikátor udržateľnosti Európskej komisie tzv. S2).**

Neistota v kvantifikácii

- 4.12. Dlhodobé projekcie (demografické aj ekonomické) sú spojené s veľkou mierou neistoty. Napriek tomu tento typ projekcií poskytuje indikáciu časového horizontu a rozsahu ekonomických vplyvov, ktoré môžu nastať ako dôsledok starnutia obyvateľstva za predpokladu tzv. „no policy change“ t.j. v prípade uplatňovania dnešnej legislatívy počas celého sledovaného obdobia.
- 4.13. Najväčšia neistota spojená s demografickými projekciami vyplýva z predpokladov vývoja **migrácie**.
- 4.14. Z pohľadu kvantifikácie vplyvov na ekonomický rast je dôležitým predpokladom vplyv úpravy dôchodkového veku na zmeny v miere participácie dotknutých vekových skupín. RRZ využíva podobný prístup ako Európska komisia¹⁷, kedy **priemerný vek odchodu z trhu práce v dlhodobom horizonte**

¹⁵ Pri vtedy platnom legislatívnom nastavení.

¹⁶ Alternatívou je prijatie opatrení v príjmoch a/alebo výdavkoch, ktorých pozitívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť sa prejavi v budúcnosti. Ide najmä o opatrenia v dôchodkoch, zdravotníctve a dlhodobej starostlivosti alebo prijatie iných štrukturálnych reforiem zvyšujúcich potenciálny rast ekonomiky.

¹⁷ Schwan, A., Sail, E., 2013, 'Assessing the economic and budgetary impact of linking retirement ages and pension benefits to increases in longevity', DG ECFIN, European Economy, Economic Papers No. 512.

koreluje s vývojom zákonného dôchodkového veku¹⁸. Okrem dôchodkového veku môžu mať na participáciu a zamestnanosť vplyv aj ďalšie faktory (Box 1). Práve tieto faktory vysvetľujú rozdiel v priemernom veku odchodu z trhu práce a zákonným dôchodkovým vekom.

Box 1: Čo ovplyvňuje participáciu starších na trhu práce¹⁹

Najčastejšie faktory, ktoré ovplyvňujú odchod z trhu práce sú, okrem nízko stanoveného dôchodkového veku (s ohľadom na schopnosť populácie pracovať), najmä predčasné dôchodky s relatívne malou redukciou v dôchodkových nárokoch, alebo schémy poistenia v nezamestnanosti alebo invalidity. Verejné politiky môžu tlmieť negatívne vplyvy týchto faktorov (tzv. „pull“ factors) najmä zvyšovaním dôchodkového veku a obmedzovaním predčasných dôchodkov, prípadne zvýšením penalizácie výšky dávok.

Na druhej strane, z pohľadu starších pracujúcich sú dôležité vplyvy súvisiace s ekonomickými podmienkami a štruktúrou trhu práce, ktoré znižujú predpoklady na ich zamestnanie sa. Zahŕňajú najmä prudké zmeny v ekonomickom cykle, zmeny v odvetvovej štruktúre ekonomiky (napr. nárast podielu informačných technológií na úkor priemyslu a tradičných odvetví). Tieto vplyvy (tzv. „push“ factors) vo väčšej miere negatívne vplyvajú na starších ako na mladších, keďže ich zručnosti nemusia odzrkadľovať aktuálne potreby na trhu práce a je ich ťažšie vylepšiť. Zároveň platí, že viac vzdelaní pracovníci majú väčšiu pravdepodobnosť zotrvať na trhu práce ako menej vzdelaní pracovníci, ktorí opúšťajú trh práce skôr, či už z dôvodu ekonomických podmienok, podmienok na trhu práce alebo horšieho zdravia pri vykonávaní viac zdraviu škodlivej práci.

Verejné politiky do istej miery môžu tlmieť negatívne vplyvy týchto faktorov nie len prostredníctvom následných sociálnych schém, ale aj zvyšovaním vzdelania a šancí jednotlivcov uplatniť sa na trhu práce. Cieľom je udržať starších na trhu práce (tzv. „retention“ factors) prostredníctvom aktívnych politik trhu práce, vytvorením podmienok celoživotným vzdelávaním alebo inými formami vzdelávania, ktoré zvyšujú pracovné zručnosti staršej populácie na meniacom sa trhu práce. Nevyhnutnou podmienkou je tiež zabezpečenie primeranej zdravotnej starostlivosti, ktorá sa pri náraste strednej dĺžky života premietne do nárastu počtu rokov strávených v zdraví.

4.15. Pri interpretácii výsledkov legislatívnych zmien sa preferuje zobrazovanie vplyvov/zmien oproti základnému scenáru (napr. zmena v salde, zmena vo výdavkoch), ktoré sú pri zmenách v predpokladoch stabilnejšie ako vyčíslenie úrovni (napr. úroveň salda, celkové výdavky).

¹⁸ Pravdepodobnosti odchodu z trhu práce jednotlivých vekových kohort (podľa údajov ŠUSR) sa posúvajú o zmenu v dôchodkovom veku.

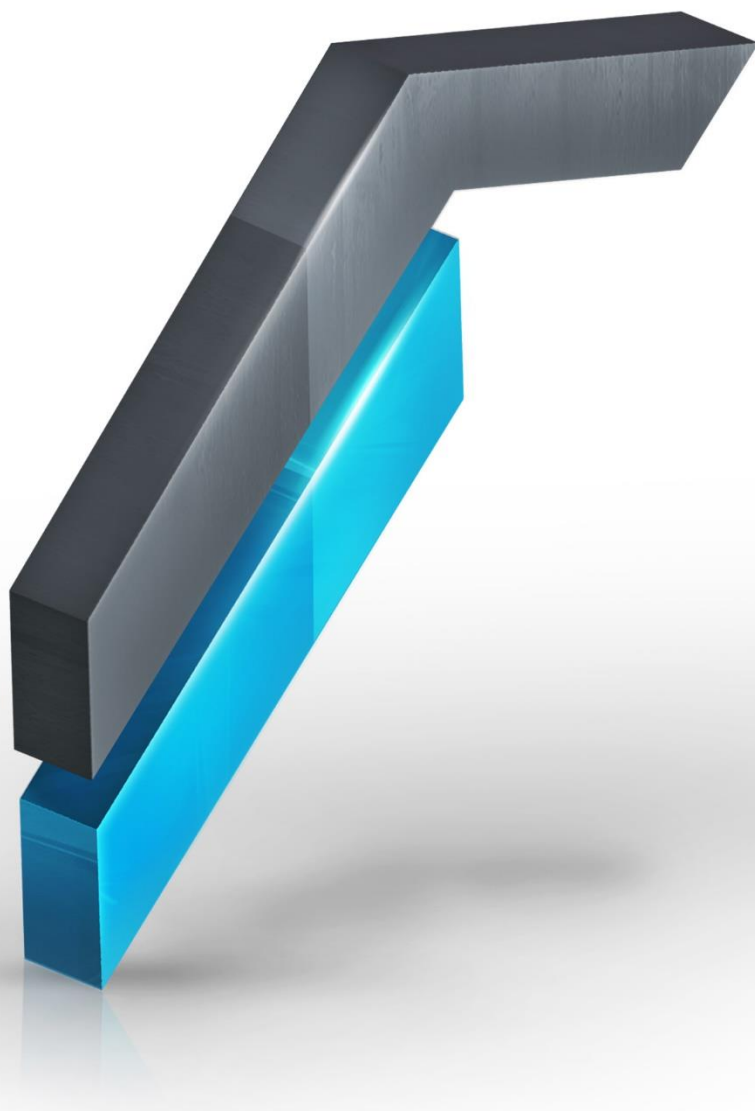
¹⁹ Blöndal, S./ Scarpetta, S. (1999). The Retirement Decision in OECD Countries. Paris: OECD.
 Duval, R. (2003). Retirement behavior in OECD countries: Impact of old-age pension schemes and other social transfer programmes. OECD Economic Studies, No. 37(2003/2)
 Kuitto, Kati and Helmdag, Jan (2016). Extending the tail end of working lives: How policies shape labour market participation and retirement of older workers. Manuscript, September 2016. <https://www.etk.fi/wp-content/uploads/Kuitto-Helmdag-sep2016.pdf> (so súhlasom autorov)

5. Príloha: Spôsob kvantifikácie (predpoklady, dáta, model)

- 5.1. Vplyv opatrenia bol simulovaný 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.
- 5.2. **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).
- 5.3. **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).
- 5.4. **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).

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

²¹ Vrátane vianočných a minimálnych dôchodkov.



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2018

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.