

**2018/03**

## **KVANTIFIKÁCIA VPLYVU**

Vývoj miery náhrady v dôchodkovom systéme:  
scenár definovaný politickou stranou SAS

## 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. 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, 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/Sekretariat 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](mailto:kvantifikacia@rrz.sk).

## Obsah

<b>Obsah .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Zadávateľ .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Popis požiadavky .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Vplyv návrhov opatrení.....</b>	<b>4</b>
Predpoklady.....	4
Kvantifikácia.....	5
<b>4. Príloha č.1: Spôsob kvantifikácie .....</b>	<b>9</b>

## 1. Zadávateľ

- 1.1. Listom zo dňa 19.júna 2018 **poslanecký klub Národnej rady SR za politickú stranu Sloboda a Solidarita** (ďalej SAS) požiadal Radu pre rozpočtovú zodpovednosť (ďalej RRZ) o **kvantifikáciu vplyvu scenára vývoja v oblasti dôchodkového systému** (ďalej scenár SAS). Uvedená požiadavka je zverejnená na [internetovej stránke RRZ](#).
- 1.2. Na osobnom stretnutí zástupcu SAS a výkonného riaditeľa Kancelárie RRZ boli **dňa 27. júla 2018 niektoré predpoklady kvantifikácie upresnené a upravené** (detaily v časti 3.2.).
- 1.3. RRZ požiadavku poslaneckého klubu SAS akceptovala v súlade s čl.4 ods.1 písm. c) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti a vypracovala túto kvantifikáciu vplyvov. Táto je zverejnená aj na [internetovej stránke RRZ](#).

## 2. Popis požiadavky

- 2.1. Predmetom požiadavky je v scenári definovanom stranou SAS na horizonte do roku 2067:
  1. kvantifikovať vývoj **miery náhrady príjmu novopriznaných dôchodkov** (tzv. replacement rate) zvlášť pre nesporiteľov a sporiteľov, vrátane jej rozdelenia po kvartiloch
  2. kvantifikovať vývoj tzv. benefit ratio, teda **podielu priemerného dôchodku na priemernej mzde**, vrátane **vplyvu inštitútu minimálneho dôchodku** na benefit ratio a podielu jeho výdavkov na celkových dôchodkových výdavkoch.

## 3. Vplyv návrhov opatrení

- 3.1. RRZ pre dlhodobé projekcie príjmov a výdavkov priebežného dôchodkového systému používa model SLOPEM (viď príloha č.1). Tento je určený predovšetkým na účely dlhodobých projekcií salda priebežného piliera dôchodkového systému a neposkytuje detailné informácie o distribučných vplyvoch. Niektoré časti požiadavky (rozdelenia po kvartiloch a podobne) preto zo strany RRZ nie je možné poskytnúť.

### Predpoklady

- 3.2. Pri kvantifikácii boli zohľadnené nasledovné predpoklady a podmienky definované zadávateľom:
  - **Minimálna suma valorizácie dôchodkov<sup>1</sup> platná dočasne od roku 2018 ostáva v platnosti trvale** aj po roku 2021.
  - Miera „krátenia“ **novopriznaných dôchodkov z priebežného piliera u ľudí zapojených druhom pilieri sa zníži** tak, aby lepšie odzrkadľovala skutočný podiel príspevkov do druhého piliera na celkových odvodoch na starobný dôchodok. Pre účely kvantifikácie sa preto do budúceho „krátenia“ zohľadnilo aj poistné platené do rezervného fondu solidarity (4,75%)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Prijatá zákonom č. 266/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

<sup>2</sup> Je to dané najmä historickým kontextom, keďže do konca roku 2003 bol rezervný fond solidarity súčasťou sadzby na dôchodkové zabezpečenie (od roku 2004 vznikol ako samostatný fond, reálne sa ale naďalej používa na úhradu dôchodkových výdavkov). V ideálnom prípade by sa však miera krátenia mala kvantifikovať voči tzv. aktuárne férovej sadzbe, čo je teoretická sadzba, pri ktorej sa celoživotné dôchodkové príjmy nesporiteľa v priebežnom pilieri rovnali celoživotným odvodom. Táto sadzba aktuálne nie je kvantifikovaná, RRZ však priebežne na tejto téme pracuje.

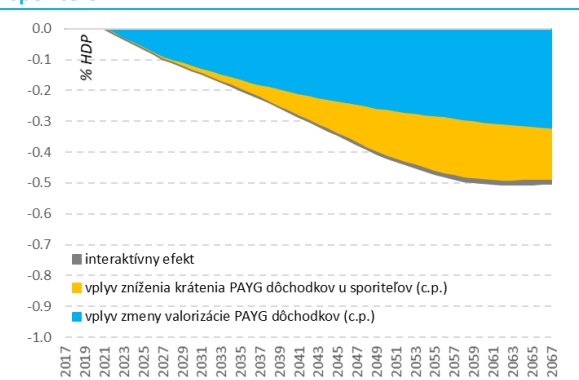
- Po prekročení dlhu verejnej správy nad úroveň 40% HDP sa miera náhrady priebežného piliera v nasledujúcich obdobiach upravuje tak, aby dôchodkový systém neprispieval ku dodatočnému zvyšovaniu dlhu verejnej správy. Inými slovami, malo by sa dosiahnuť vyrovnané saldo príjmov a výdavkov priebežného dôchodkového systému. Táto podmienka na osobnom stretnutí (bod 1.2) nahradila pôvodnú podmienku zaslanú v písomnej požiadavke, aby dlh verejnej správy nepresiahol 50% HDP a zároveň výdavky na dôchodky nepresiahli 10% HDP.
- Miera náhrady z priebežného piliera (replacement rate) nesmie klesnúť pod úroveň podielu priemerného dôchodku na priemernej mzde (benefit ratio). Táto podmienka bola doplnená nad rámec písomne zaslanej požiadavky (bod 1.2).
- SAS zároveň požiadala RRZ o použitie scenára makroekonomického vývoja so šokom, vrátane spätnej väzby dlhu na ekonomiku. RRZ túto časť požiadavky neakceptovala, keďže RRZ nemá modelový aparát, ktorý by umožňoval automatickou iteratívnou úpravou parametrov dôchodkového systému riešiť ciele v oblasti dlhu verejných financií, vrátane spätných väzieb dlhu na makroekonomický vývoj a následne na položky bilancie verejných financií (opätovné vplyvy do dôchodkového systému, zdravotných výdavkov, výdavkov na vzdelávanie a pod). Pre kvantifikáciu bol preto použitý štandardný prístup, ktorý RRZ používa pre účely Správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, vrátane základného makroekonomického scenára.

## Kvantifikácia

### Vplyv na verejné financie

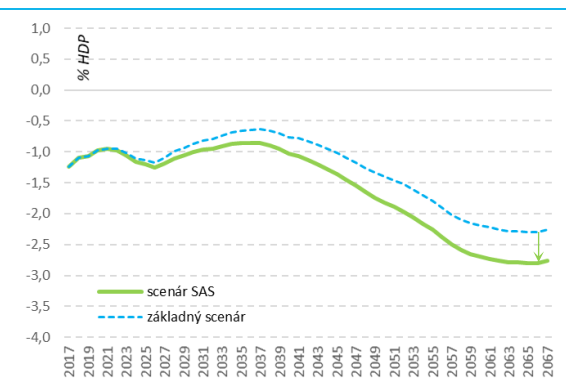
- 3.3. Trvalá minimálna valorizácia dôchodkov spoločne so zmiernením krátenia dôchodkov z priebežného piliera pre sporiteľov (graf 1) by mali negatívny vplyv na saldo priebežného penzijného systému (graf 2 – zelená). V porovnaní so základným scenárom vývoja by sa do roku 2067 postupne zhoršilo o 0,5% HDP.
- 3.4. Väčšia časť negatívneho efektu vyplýva zo zmeny spôsobu valorizácie dôchodkov. Je to však podmienené aj veľkosťou druhého piliera z pohľadu podielu populácie, ktorá je v ňom zapojená<sup>3</sup>.

Graf 1: Vplyv trvalej minimálnej sumy valorizácie a zníženie krátenia dôchodkov z priebežného piliera pre sporiteľov



Zdroj: RRZ

Graf 2: Saldo priebežného piliera dôchodkového systému<sup>4</sup>



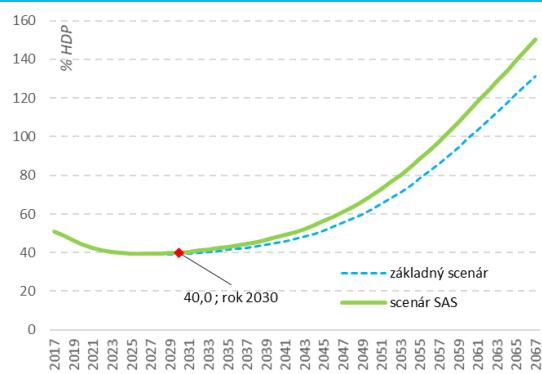
Zdroj: RRZ

<sup>3</sup> RRZ pri svojich výpočtoch dlhodobo predpokladá, že vplyvom dobrovoľného vstupu sa do druhého piliera sa zapojí približne 30% ľudí vstupujúcich po prvýkrát na trh práce.

<sup>4</sup> Saldo príjmov (od ekonomicky aktívnych a na dlžnom poistnom vo fonde starobného poistenia, invalidného poistenia a rezervnom fonde solidarity) a výdavkov dôchodkového systému (výdavky na predčasné, starobné, pozostalostné, invalidné dôchodky, vrátane vianočného príspevku a dávky v hmotnej núdzi pre nízkopríjmových dôchodcov).

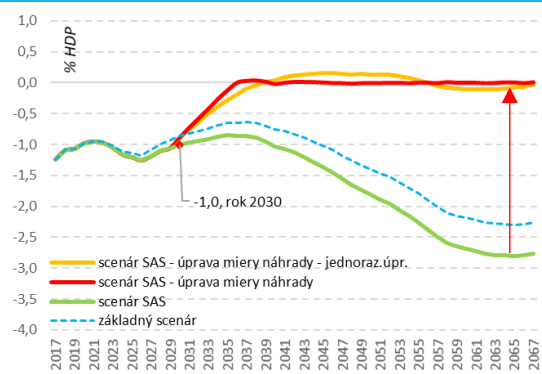
- 3.5. Vplyvom dvoch uvedených legislatívnych zmien by bol **dlh verejnej správy v roku 2067 vyšší o 19% HDP**, pričom **hranicu 40% by prekročil po roku 2030** (graf 3 - zelená).
- 3.6. Podľa scenára definovaného zadávateľom, by **dôchodkový systém po roku 2030 nemal dodatočne prispievať ku zvyšovaniu dlhu verejnej správy**, inými slovami, mal by mať **vyrovnané saldo príjmov a výdavkov**. Na splnenie tejto podmienky by sa mala upraviť miera náhrady.
- 3.7. Pre zabezpečenie trvale vyrovnaného salda dôchodkového systému (graf 4 - červená) by bolo potrebné **mieru náhrady novopriznávaných dôchodkov upravovať každoročne**. Z legislatívneho pohľadu by to znamenalo často výrazne meniť (zvyšovať aj znižovať) aktuálnu dôchodkovú hodnotu (ADH). V systéme do veľkej miery ovplyvňovanom demografickým vývojom je takýto postup v praxi nereálny a najmä nespravodlivý.
- 3.8. Alternatívne je možné nájsť takú **jednorazovú úpravu miery náhrady** (ADH), pri ktorej sa dlhodobé dôsledky pre verejné financie nelíšia od scenára s každoročnou úpravou, t.j. kumulovaná hodnota sald dôchodkového systému (úročených) na horizonte rokov 2030 až 2067 je rovnaká (graf 4 – oranžová).

Graf 3: Dlh verejnej správy



Zdroj: RRZ

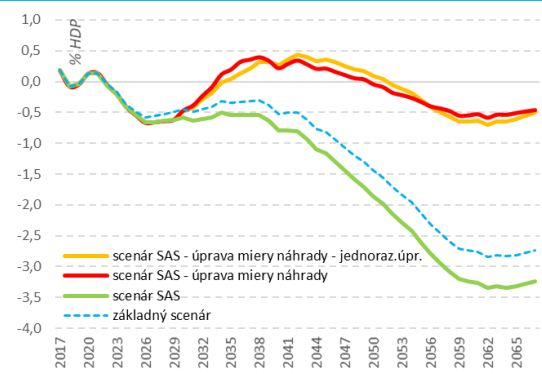
Graf 4: Saldo priebežného piliera dôchodkového systému



Zdroj: RRZ

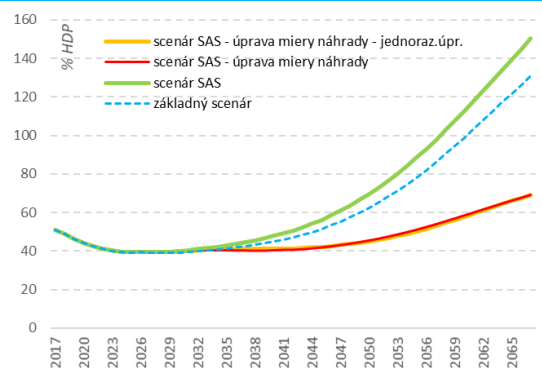
- 3.9. Ani trvale vyrovnané saldo penzijného systému po roku 2030 by však neznamenalo stabilizáciu dlhu verejnej správy na úrovni 40% HDP (graf 6 – červená). Dôvodom je fakt, že primárne štrukturálne saldo verejnej správy (graf 5 – červená), ktoré je významným faktorom vývoja dlhu, bude naďalej ovplyvňované ostatnými položkami bilancie verejnej správy (zdravotníctvo, dlhodobá starostlivosť, školstvo atď.).

Graf 5: Primárne štrukturálne saldo verejnej správy



Zdroj: RRZ

Graf 6: Dlh verejnej správy



Zdroj: RRZ

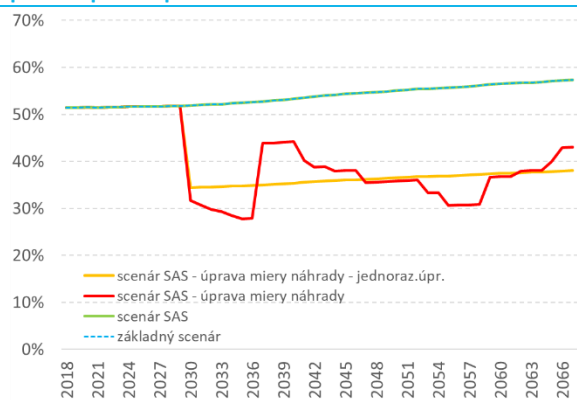
### Miera náhrady novopriznaných dôchodkov

3.10. Na zabezpečenie vyrovnaného salda priebežného dôchodkového systému (graf 4 – červená) by sa po roku 2030 podľa zadania mala znižovať miera náhrady novopriznaných dôchodkov, pričom jej úroveň nesmie klesnúť pod úroveň podielu priemerného dôchodku na priemernej mzde (tzv. benefit ratio)<sup>5</sup>.

3.11. Nasledujúce grafy ilustrujú miery náhrady z priebežného piliera pri príjme na úrovni priemernej mzdy počas celej kariéry u:

- poistencov, ktorí nikdy neboli zapojení do druhého piliera (graf 7).
- poistencov, ktorí počas celej kariéry (resp. od roku 2005 kedy druhý pilier vznikol) boli sporiteľmi v druhom pilieri (graf 8).
- váženého priemeru poistencov priebežného piliera – sporiteľov a nespořiteľov (graf 9).

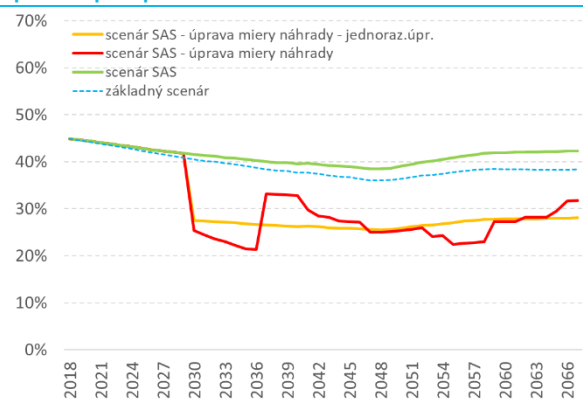
Graf 7: Hrubá miera náhrady príjmu z priebežného piliera\* pre nespořiteľov<sup>6</sup>



\* starobný dôchodok

Zdroj: RRZ

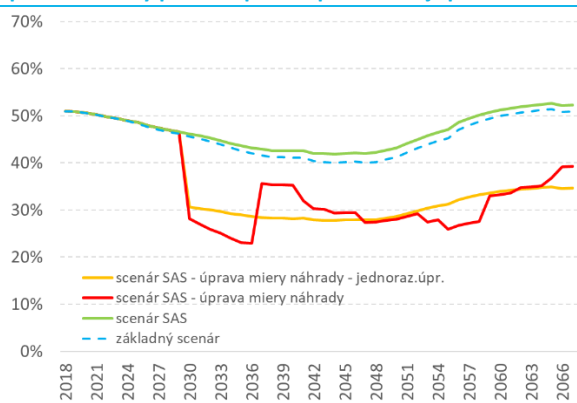
Graf 8: Hrubá miera náhrady príjmu z priebežného piliera\* pre spořiteľov<sup>7</sup>



\* starobný dôchodok

Zdroj: RRZ

Graf 9: Hrubá miera náhrady príjmu z priebežného piliera: vážený priemer pre nespořiteľov aj spořiteľov



\* starobný dôchodok

Zdroj: RRZ

3.12. Podľa kvantifikácie by snaha o dosiahnutie vyrovnaného salda dôchodkového systému v čase, kedy sa v plnej miere bude prejavovať demografická kríza, znamenala **výrazné zníženie novopriznávaných dôchodkov. V priemere by bolo potrebné v porovnaní so súčasnosťou znížiť miery náhrady približne o jednu tretinu po roku 2030.**

3.13. Nie je možné vybrať jedno číslo, ktoré by mohlo reprezentovať úroveň miery náhrady zabezpečujúcu vyrovnané saldo priebežného piliera dôchodkového systému po roku 2030 (v

<sup>5</sup> Pre účely porovnateľnosti oboch ukazovateľov RZZ v rámci kvantifikácie brala do úvahy:

- mieru náhrady novopriznaného dôchodku z priebežného piliera u poistencov, ktorí zarábali priemernú mzdu počas celej kariéry, pričom neboli spořiteľmi.
- podiel priemerného nekráteného dôchodku z priebežného piliera (ako keby nikto nebol spořiteľom) voči priemernej mzde.

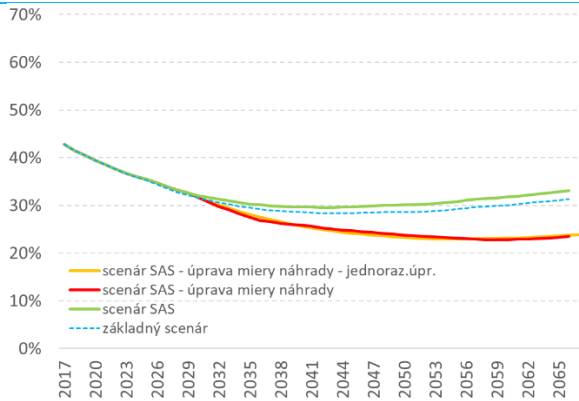
<sup>6</sup> U dôchodcov, ktorí nie sú spořiteľmi v druhom pilieri sú miery náhrady v scenári SAS rovnaké ako v základnom scenári (graf 7 – modrá a zelená). Dôvodom je, že zmena vo valorizácii dôchodkov tento ukazovateľ neovplyvní, keďže ten ilustruje výšku novopriznaného dôchodku. Zároveň, zmena krátenia sa týka iba dôchodkov spořiteľov, a preto u tejto skupiny ani toto opatrenie nebude mať vplyv na mieru náhrady. Miera náhrady v čase rastie v súlade s predlžujúcim sa priemerným obdobím dôchodkového poistenia v dôsledku vývoja dôchodkového veku.

<sup>7</sup> U dôchodcov, ktorí sú spořiteľmi v druhom pilieri sa miera náhrady priznaného dôchodku v scenári SAS zvýši (graf 8 – zelená) vplyvom zníženia miery krátenia dôchodku zo Sociálnej poisťovne.

pripade ak by zohľadňoval aj zmeny v krátení a valorizácii). Dôvodom je fakt, že **existuje veľmi veľa mier náhrad pre rôzne kombinácie príjmových skupín, dĺžky kariéry, zapojenia do druhého piliera a mnohé iné** (uvedené grafy ilustrujú iba jeden typ poistenca).

### Podiel priemerného dôchodku na priemernej mzde (benefit ratio)

Graf 10: Podiel priemerného dôchodku\* z priebežného piliera na priemernej mzde<sup>8</sup>



\* starobné a predčasné starobné dôchodky

Zdroj: RRZ

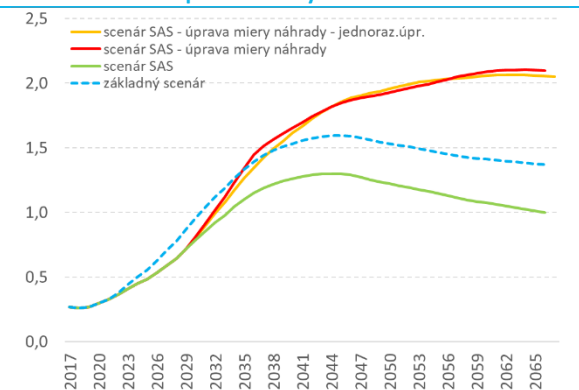
3.14. V nadväznosti na zníženie miery náhrady novopriznaných dôchodkov prostredníctvom zníženia ADH by došlo ku **zníženiu podielu priemerného dôchodku z priebežného piliera na priemernej mzde postupne o jednu štvrtinu v roku 2067 v porovnaní so základným scenárom (graf 10)**.

3.15. Tento pokles je mierne nižší a dôjde k nemu pomalšie ako ilustruje priemerný pokles miery náhrady novopriznaných dôchodkov (graf 9). Je to dané tým, že:

- pokles novopriznaných dôchodkov sa na celej populácii dôchodcov prejaví postupne v dlhšom časovom horizonte.
- existencia minimálnej valorizácie a minimálneho dôchodku zmierňujú pokles vyplývajúci zo zníženia miery náhrady (u nízkych dôchodkov).

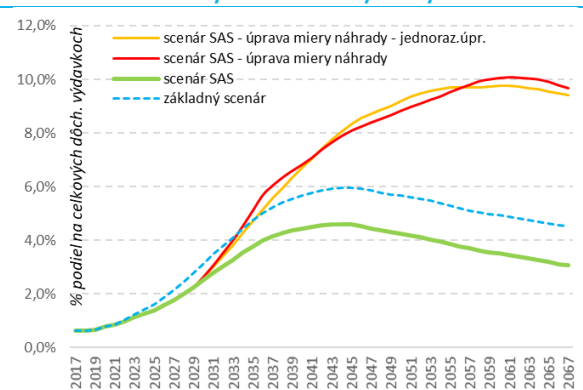
3.16. V nadväznosti na zníženie miery náhrady by došlo ku zvýšeniu vplyvu minimálneho dôchodku<sup>9</sup>. Jeho vplyv na **benefit ratio v porovnaní so základným scenárom by sa zvýšil o 50% v roku 2067**, čo by znamenalo **príspevok vo výške 2 percentuálnych bodov (graf 11)**. Z pohľadu finančných nákladov by sa **podiel výdavkov na doplatok do výšky minimálneho dôchodku na celkových dôchodkových výdavkoch v roku 2067 zvýšil na približne 10%**, čo je viac ako dvojnásobok v porovnaní so základným scenárom (graf 12).

Graf 11: Príspevok doplatku do minimálneho dôchodku ku benefit ratio v percentuálnych bodoch



Zdroj: RRZ

Graf 12: Podiel výdavkov na doplatok do minimálneho dôchodku na celkových dôchodkových\* výdavkoch



\* celkové výdavky na starobné a predčasné dôch.

Zdroj: RRZ

<sup>8</sup> Podiel priemerného dôchodku zo Sociálnej poisťovne voči priemernej mzde v základnom scenári klesá približne do roku 2030 vplyvom prechodu na inflačnú valorizáciu dôchodkov a vplyvom existencie druhého piliera, do ktorého sa pri zavedení v roku 2005 zapojila veľká časť populácie. Práve tí ľudia budú postupným odchodom do dôchodku vplývať na pokles výšky dôchodku zo Sociálnej poisťovne, keďže ich dôchodky z priebežného piliera budú krátené. Neskôr tento efekt oslabne a naopak dôjde k opätovnému rastu priemernej výšky dôchodku zo Sociálnej poisťovne, vplyvom poklesu podielu populácie zapojenej v druhom pilieri (dobrovoľný vstup mladých).

<sup>9</sup> Pod pojmom minimálnych dôchodkov sa rozumie **doplatok ku riadnemu dôchodku vo forme minimálneho dôchodku ako aj vo forme nároku na hmotnú núdzu**.

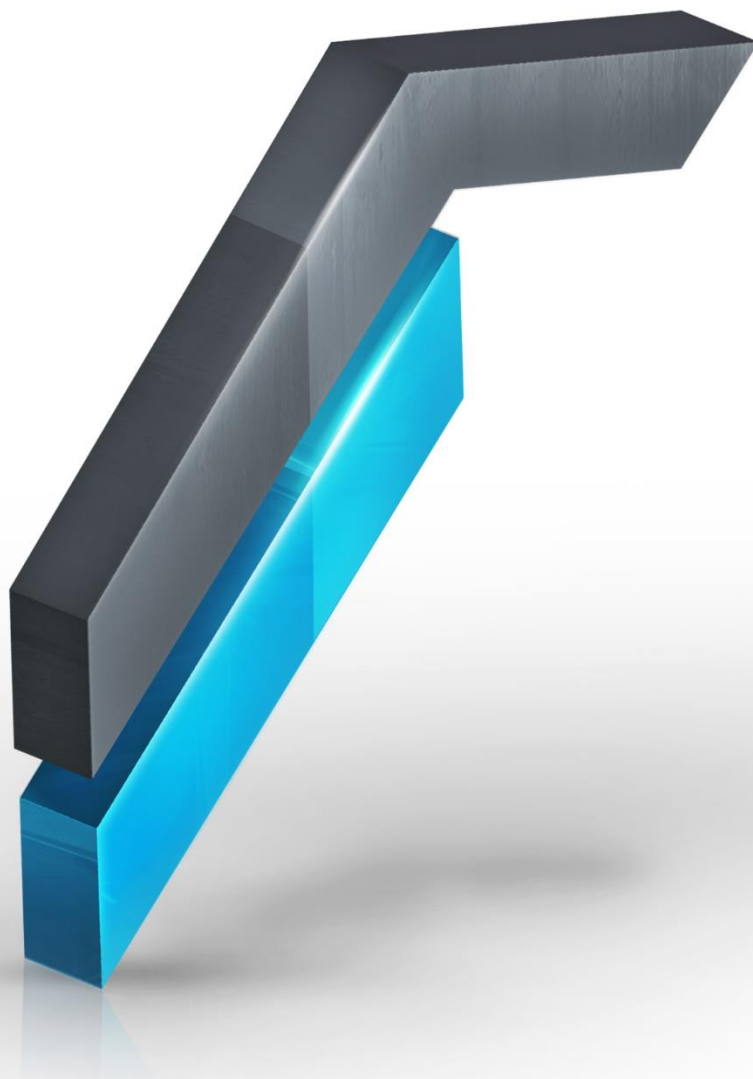


## 4. Príloha č.1: Spôsob kvantifikácie

- 4.1. Dlhodobé vplyvy opatrení sú simulované pomocou modelu **SLOPEM (Slovak Pension Model)**, ktorý je napísaný v prostredí MATLAB. Ide o statický kohortný model určený na dlhodobé projekcie priebežného 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 2017<sup>10</sup>) 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 dôchodkov<sup>11</sup> 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).

<sup>10</sup> The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, European Commission, November 2017

<sup>11</sup> Vrátane vianočných a minimálnych dôchodkov.



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2019

Imricha Karvaša 1  
Bratislava 1, 813 25  
Slovenská republika

[www.rozpoctovarada.sk](http://www.rozpoctovarada.sk)

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