

DŮCHODKY V POLITICKOM OHROZENÍ

UDRŽATEĽNOSŤ PRVÉHO PILIERA
BUDE BOLIEŤ



DŮCHODKY V POLITICKOM OHROZENÍ

UDRŽATELNOST PRVÉHO PILIERA
BUDE BOLIEŤ

OBSAH:

Zhrnutie	3
Úvod	4
Prvá kapitola	5
Večný dôchodkový problém	5
Porovnanie dôchodkových systémov:	5
Prijaté opatrenia	7
Konsolidácia, ktorá nie je konsolidáciou	7
Dôchodkový vek sa už nezníži	8
Zvýšenie príjmov z odvodov	8
Nižšia valorizácia	8
Druhá kapitola	9
Dôchodok kráča ruka v ruke s deficitom	9
Veľkosť deficitu	9
Skutočné náklady na pracovníka	12
Pomer podpory (Support ratio)	13
Tretia kapitola	15
Záver	17

ZHRNUTIE

- Prvý dôchodkový pilier by nemusel tvoriť vysoké deficity, keby tomu nebránili politici. Technicky je možné plánovať rovnováhu v priebežnom dôchodkovom systéme, avšak časový rozdiel medzi súčasnými sľubmi zvyšovania dôchodkov a budúcimi deficitmi spôsobuje, že priebežný systém je odsúdený na deficit. Slovenský prvý pilier by pri zachovaní sadzieb odvodov mohol byť dlhodobo bez deficitu avšak jedine za predpokladu zníženia dôchodkových nárokov.
- Reforma prvého piliera v roku 2012 len znížila, ale neodstránila deficit priebežného systému, ktorý by mal byť v roku 2060 dvakrát tak vysoký, ako je v súčasnosti.
- Prvý pilier je podstatne drahší, ako platná sadzba odvodu 18%. Ak by mali byť výdavky I. piliera financované len z odvodov pracujúcich, sadzba odvodu by musela byť 28,3%. Vzhľadom na existujúce transfery medzi fondami Sociálnej poisťovne by to znamenalo zvýšiť súčasné odvodové zaťaženie o 2,5% (z 36% na 38,5% hrubej mzdy). Súčasná nastavenie sadzieb skrýva pred verejnosťou skutočné náklady penzijného systému.
- Ďalšie znižovanie schodku priebežného systému je možné úpravou vstupných parametrov. V tejto štúdii boli testované dopady rýchlejšieho rastu veku odchodu do dôchodku a postupného znižovania dôchodkových nárokov pri priznávaní dôchodku. Kombinácia týchto opatrení by znížila deficit priebežného systému na polovicu, stále by však v roku 2060 išlo o 1% HDP (0,8 mld. eur v súčasnosti)
- V dôsledku prijatej reformy v roku 2012 dôjde k významnému poklesu pomeru priemerného dôchodku oproti priemernej mzde, keď tento pomer klesne na úroveň pomeru dnešného minimálneho dôchodku a priemernej mzdy. Vyrovnanie príjmov a výdavkov deficitu prvého piliera, pri zachovaní súčasného odvodového zaťaženia, nie je možné bez ďalšieho zníženia tohto pomeru.

ÚVOD

Finančná kríza, ktorá začala koncom roka 2007, v Európe vyústila nielen do ekonomickej recesie, ale aj do fiškálnej krízy. Priemerný deficit verejných financií v EÚ-27 v roku 2009 dosiahol až 6,7 % HDP a v tom čase sa navyše ešte neobjavili všetky fiškálne nástrahy. Samozrejme to spôsobilo tlak na konsolidáciu verejného sektora. Vzhľadom na to, že verejné dôchodkové systémy predstavujú najväčšie výdavky vládnej politiky, stali sa cieľom úprav, či znižovania nákladov vo väčšine krajín. Jednotlivé krajiny si zvolili rôzne prístupy a rôzne opatrenia na vyriešenie problému konsolidácie prostredníctvom dôchodkového systému. Ich výber bol primárne závislý od nasledujúcich faktorov:

- *Veľkosť skutočného deficitu verejných financií a verejného dlhu krajiny*
- *Veľkosť skutočného deficitu dôchodkového systému a dostupnosť alternatívnych opatrení*
- *Rozmery a naliehavosť problému starnutia (demografické zmeny)*
- *Politická prijateľnosť dôchodkovej reformy*

Niektoré krajiny zreformovali svoje verejné dôchodkové systémy v súvislosti s problémom starnutia už pred krízou. Najrozvinutejšie dôchodkové systémy zabudovali korekčné faktory regulujúce objem vyplatených dôchodkov a hlavnou úlohou vlád bolo odolať verejnému a politickému tlaku vyzývajúceму k uvoľneniu týchto mechanizmov. Tie obmedzujú rast dôchodkového účtu v čase rastúcej nezamestnanosti alebo v čase záporného hospodárskeho rastu. Ostatné krajiny mali za úlohu vykonať hĺbkové reformy, ktoré významne a trvalo ovplyvnili štedrosť dôchodkových systémov. Miera agresivity týchto opatrení je vysoko závislá na ochote politikov k vstupu do "zakázanej" zóny, akou je reštriktívna politika v oblasti dôchodkov. Tá má často za následok výrazný pokles popularity príslušných politických strán. Preto veľkosť skutočného deficitu verejných financií a nedostupnosť alternatívnych opatrení stimulovala neochotu politikov pri prijímaní týchto reforiem.

V tejto analýze budeme skúmať "dôchodkovú" reakciu vlády na Slovensku počas post krízového obdobia s dôrazom na otázku udržateľnosti priebežného dôchodkového systému (Pay As You Go). Vybrané parametre porovnáme so situáciou, resp. zmenami v dôchodkových systémoch Poľska a Bulharska.

V prvej kapitole popisujeme politický kontext a prijaté opatrenia. Načrtneme a porovnáme základné parametre verejných dôchodkových systémov v týchto krajinách. V druhej kapitole analyzujeme a porovnáme kvalitatívne parametre reformovaného dôchodkového systému. Pokúsime sa odpovedať na otázku, či populárne označovanie priebežných dôchodkových systémov za neudržateľné je používané správne, alebo isté zmeny v ich parametroch by umožnili ich podmienenú udržateľnosť. V poslednej kapitole pojednávame o možných opatreniach, ktoré sú potrebné buď na finančné vyrovnanie systémov alebo ich štrukturálne zmeny.

Poznámka: Text tejto štúdie vychádza z publikácie *Pensions on the run*, ktorá bola publikovaná v zime 2015. Autormi štúdie boli Radovan Đurana (INESS), Desislava Nikolova (IME, Bulharsko) a Aleksander Laszek (FOR, Poľsko)

PRVÁ KAPITOLA

Večný dôchodkový problém

Štrukturálna reforma dôchodkového systému sa uskutočnila v roku 2003. Na základe odporúčania Svetovej banky a MMF, bol spustený II. pilier dôchodkového systému, ktorý presmeroval 9% z hrubej mzdy na sporiaci účet sporiteľov. Priebežný dôchodkový systém získal podobu zásluhovej schémy, ktorá určí výšku dôchodku na základe počtu rokov platených odvodov a "dôchodkových bodov", ktoré závisia od skutočnej hrubej mzdy v porovnaní s priemerom krajiny pre každý rok. Tretia časť dôchodkového systému bol dobrovoľne financovaný súkromný systém pre zamestnancov, podporený daňovými stimulmi. Zmeny boli prijaté reformnou vládou, napriek nesúhlasu opozície, čo sa neskôr prejavilo v tlaku na zmenšovanie sporivého II. piliera.

Priebežný dôchodkový systém mal byť po reforme financovaný z 18 % sadzby odvodov, ale hneď nasledujúci rok po zmene bolo jasné, že to nebude stačiť (detaily budú popísané v druhej kapitole tejto štúdie) a že aj keď budú použité prebytky všetkých ostatných fondov v rámci sociálneho zabezpečenia, bude nutné dôchodky spolufinancovať daňovou dotáciou.

I napriek tomu, že nárast nezamestnanosti po kríze v roku 2009 naplno odhalil deficitný charakter nastavenia priebežného dôchodkového systému, žiadna reforma nebola prijatá do konca roka 2012. Ani parametrická reforma prijatá v roku 2012 však nemala okamžitý dopad na výdavky priebežného piliera, pretože jej účinky boli odložené na rok 2016 a neskôr. Vláda pristúpila k fiškálnemu problému dôchodkového systému zo strany príjmov. Bol rozšírený vymeriavací základ pre výpočet odvodov, ktorý priniesol, spolu s významným zmenšením II. piliera, požadované zdroje. V dôsledku parametrických zmien a zvýšenia príjmov, prognóza deficitu priebežného dôchodkového systému na rok 2060 sa znížila z -7% na -2% HDP¹.

Porovnanie dôchodkových systémov:

Nasledujúca tabuľka porovnáva nastavenie verejných dôchodkových systémov v troch krajinách:

Tabuľka 1

Základné parametre verejných dôchodkových systémov v roku 2015

Dôchodkové parametre		Slovensko	Poľsko	Bulharsko
Dôchodkový vek	Súčasný vek pre odchod do dôchodku (2015)	62 r. (ženy narodené pred rokom 1960 odchádzajú do dôchodku skôr)	65,5 r. u mužov, 60,5 r. u žien	63 r. a 8 m. pre mužov 60 r. a 8 m. pre ženy
	Vzorec na výpočet dôchodkového veku	62 r. + faktor starnutia, ktorý zohľadňuje očakávanú dobu dožitia	nárast o 3 mesiace ročne	Počnúc 2038 bude dôchodkový vek viazaný na strednú dĺžku života
	Očakávaný vek odchodu do dôchodku v roku 2060	65 r.	67 r.	Žiadne formálne prognózy

¹ Zdroj: AWG Report 2015, prepočty Kancelárie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

pokračovanie Tabuľky 1

Dôchodkové parametre		Slovensko	Poľsko	Bulharsko
Dôchodky	Dôchodkový vzorec	Dôchodková dávka = počet rokov poistenia * počet bodov (skutočný príjem / priemerná mzda v hospodárstve za každý rok zaplatených odvodov) *aktuálna dôchodková hodnota (rastie s nominálnym rastom priemernej mzdy)	Dôchodková dávka = súčet indexovaných odvodov / očakávaná doba dožitia v čase odchodu do dôchodku	Dôchodková dávka = Individuálny koeficient * priemerný príjem podliehajúci sociálnemu poisteniu za posledných 12 mesiacov pred odchodom do dôchodku * 1,1 * pomerná časť podielu mesiacov zamestnania
	Maximálny dôchodok	Maximálny dôchodok je 2,3 krát vyšší než priemerný dôchodok priznaný dôchodcovi s celoživotnou priemernou mzdou	Nie je špecifikovaný, limit je stanovený na maximum vymeriavacieho základu, ktorý predstavuje 2,5 násobok priemernej mzdy	Maximálny dôchodok sa rovná 35 % Maximálneho vymeriavacieho základu sociálneho poistenia; okolo 465 € v roku 2015
	Minimálny dôchodok	Áno / 275 €	Áno / 201 €	Áno / 68,4 €
	Priemerný starobný dôchodok v roku 2014	410 €	459 €	158,5 €
Minimálna dĺžka zaplatených odvodov v rokoch		15 (29 rokov pre nárok na minimálny dôchodok)	20 pre ženy, 25 pre muža (s nárokom na minimálny dôchodok)	15
Valorizácia dôchodkov		Na báze tzv. dôchodcovej inflácie	Inflácia + minimálne 20 % rastu reálnych miezd	50 % rast inflácie + 50 % priemernej mzdy (príjem podliehajúci sociálnemu poisteniu)
Osobitné skupiny s oddelenými priebežnými dôchodkovými systémami		Vojaci, policajti, hasiči, dozorcovia	Vojaci, policajti a ďalšie bezpečnostné zložky, poľnohospodári, sudcovia, prokurátori, baníci	Vojenský personál, zamestnanci ministerstva vnútra, vyšetrovatelia, národní bezpečnostní úradníci, hasiči a súvisiace profesie, baletky
Základná sadzba odvodov		18 %	19,52 %	17,80 %
Vymeriavací základ		Hrubá mzda	Hrubá mzda	Hrubá mzda (minimálna hodnota, ktorá môže byť vyššia ako hrubá mzda)
Zdanenie dôchodkov		NIE	18 % daň z príjmu FO (prvých 60 € nezdanených), 9 % zdravotné poistenie, z čoho 7,75 % je daňovo odpočítateľné (cca. 17 % pri priemernom dôchodku)	NIE

Zdroj: Autor

Tabuľka ukazuje, že viaceré parametre dôchodkových systémov sú si podobné. Vo všetkých troch krajinách je poznať tlak na zvyšovanie veku odchodu do dôchodku. Poľský dôchodkový systém je osobitý tým, že stanovenie výšky dôchodkovej dávky vyplýva z predpokladanej doby dožitia. Hoci sú v Poľsku priznávané dôchodky vyššie ako na Slovensku, čistý priemerný dôchodok je nižší, keďže nie je oslobodený od daní a odvodov.

Prijaté opatrenia

Konsolidácia, ktorá nie je konsolidáciou

II. pilier bol zavedený vo všetkých troch krajinách pred desiatimi a viac rokmi. Avšak je ešte stále považovaný za novinku, ktorá doteraz nebola prijatá politikmi ako skutočná súčasť dôchodkového zabezpečenia. **Mnohí vidia II. pilier ako darebáka, ktorý presúva tok sociálnych odvodov zo štátneho priebežného piliera do vreciek sporiteľov.** Preto niet divu, že zníženie veľkosti II. piliera, meraného percentom odvodu z hrubej mzdy, bolo medzi prvými na zozname navrhovaných opatrení na riešenie deficitu verejných dôchodkov. Bulharsko malo najnižšiu sadzbu, ktorá zatiaľ ostala nezmenená, ale je častým predmetom politických diskusií.

Tabuľka 2

Základné parametre II. piliera

II. pilier	Slovensko	Poľsko	Bulharsko
Odvodová sadzba	znížená z 9 % na 4 % v roku 2012, postupne by sa mala sadzba zvýšiť na 6 % v roku 2024	znížená zo 7,3 % na 2,3 % v roku 2011, postupne by sa mala zvyšovať na 3,5 %, v súčasnosti 2,92 %	5 %
Vstup do systému	Prechod z opt-out na opt-in v roku 2012	opt in	opt - out
Zdanenie dôchodku z II. piliera	Nie	Áno	Nie

Politická podpora II. piliera na Slovensku po kríze výrazne klesla. V prípade, že verejný deficit je 5 % HDP a II. pilier presmeruje prostriedky v objeme 1,2 % HDP, je oveľa jednoduchšia krátkodobá konsolidácia verejných financií cez zníženie podielu II. piliera a to aj napriek nárastu implicitného (dlhodobého) dlhu priebežného piliera. Na Slovensku momentálne neexistuje politický záujem vrátiť sadzbu odvodu späť k 9 %. Konsolidácia výdavkov je pre pravicové i ľavicové strany politického spektra veľmi bolestivá. Hoci II. pilier sa nestretol s takými škodlivými zmenami ako napr. v Maďarsku, jeho aktuálne nastavenie je nepriaznivé. Vstup do II. piliera bol zmenený z opt-out na opt-in systém, ktorý vyústil do nízkej vstupnej úrovne len asi 10 % potenciálnych sporiteľov.

Okrem toho vláda v roku 2015 otvorila II. pilier už po štvrtý krát. Za "vrátenie" svojich úspor do priebežného dôchodkového systému získali títo sporitelia nárok na získanie rovnakého dôchodku, ako keby nikdy neboli v II. pilieri. Toto opatrenie znížilo hodnotu úspor o 565 mil. eur, čo predstavuje cca 10 % z celkovej hodnoty úspor.

Dôchodkový vek sa už nezníži

Zníženie dôchodkovej dávky je nočnou morou každého politika. Nie je prekvapujúce, že zníženie podielu druhého piliera alebo zmeny ďalších parametrov priebežného dôchodkového systému sú prvou voľbou. Zvyšovanie veku odchodu do dôchodku možno ľahko podporiť argumentom nárastu strednej dĺžky života. Avšak politický kontext výrazne ovplyvňuje podobu a veľkosť takéhoto zvyšovania.

Dôchodková reforma prijatá v roku 2003 stanovila vek odchodu do dôchodku na 62 rokov. Počas nasledujúcich dvanástich rokov sa však priemerná dĺžka života u 62 ročných zvýšila o takmer 2 roky. Dlhovekosť sa tak stala dôvodom k prudkému nárastu výdavkov priebežného piliera už pred očakávaným demografickým posunom. Vláda zhodnotila prípadnú stratu politickej podpory za príliš vysokú a zvolila nielen oneskorený posun veku odchodu do dôchodku (počnúc nasledujúcim volebným obdobím), ale aj jeho veľmi pomalé tempo rastu – cca 1,5 až 2 mesiace za rok. V iných krajinách došlo k rýchlejšiemu rastu, napr. v Poľsku o 3 mesiace ročne, i napriek tomu, že aktuálne tam platí vek odchodu do dôchodku 65 rokov pre mužov.

Zvýšenie príjmov z odvodov

Každý deficit má len tri možné spôsoby riešenia. Zníženie výdavkov, zvýšenie výnosov a kombinácia oboch. Ako už bolo spomenuté vyššie, okamžité zníženie výdavkov na dôchodky je na zozname politikov posledná možnosť. S výnimkou zníženia veľkosti II. piliera existuje široká škála opatrení na zlepšenie príjmovej stránky priebežného dôchodkového systému.

Po prvé strop pre výpočet odvodov sa zvýšil zo 4 na 5-násobok priemernej hrubej mzdy. A to aj pre fond nemocenského poistenia, pre ktorý dovtedy platil limit 1,5 násobku priemernej mzdy. Po druhé živnostníci sú nútení platiť aspoň toľko odvodov, ako musia platiť osoby s minimálnou mzdou (vrátane odvodov zamestnávateľa). Po tretie boli odvody zavedené aj pre dohody o vykonaní práce, dnes iba študenti môžu zarábať do 200 eur mesačne bez platenia sociálnych odvodov. Tieto opatrenia pridali do priebežného dôchodkového systému dodatočné zdroje vo výške približne 0,5 % HDP.

Nižšia valorizácia

Okrem zvyšovania veku odchodu do dôchodku je ďalší spôsob, ako znížiť budúce dôchodkové výdavky, zmena pravidiel valorizácie budúcich dôchodkov.

Pred krízou pravidlá valorizácie kombinovali nominálny rast miezd a rast inflácie a to rovnakým podielom o 50 % (tzv. švajčiarska valorizácia). Toto pravidlo, dodnes používané v Bulharsku, bolo postupne zmenené na výhradne inflačnú valorizáciu (na základe dôchodcovského spotrebného koša, nie na základe indexu spotrebiteľských cien). Toto jediné opatrenie má mať najväčší vplyv na budúce výdavky, pretože sa očakáva, že rast priemernej mzdy bude trvale vyšší ako inflácia. Pri predpoklade konštantného 3 % nominálneho rastu miezd a 2 % rastu inflácie počas 15 rokov od priznania dôchodkovej dávky "zabezpečí" valorizácia o dôchodkovú infláciu zníženie dôchodku o 8 % oproti predchádzajúcej (švajčiarskej) metóde valorizácie.

DRUHÁ KAPITOLA

Dôchodok kráča ruka v ruke s deficitom

Sociálny štát pozostávajúci z viac ako 100 dávok je príliš komplexným systémom, aby jeho fungovanie uchopil bežný volič. Financovanie je nejasné pre väčšinu voličov, a len malá časť verejnosti dokáže uchopiť dlhodobé dôsledky zmien v dávkach, či financovaní systému. Ako príklad môžeme uviesť valorizáciu dôchodkov. **Verejnosť považuje za náklady valorizácie dôchodkov len výdavky v danom roku, neuvedomuje si, že tohtoročná valorizácia bude zvyšovať výdavky na všetkých dôchodcov aj v nasledujúcich rokoch, kým neprestanú poberať dôchodky.** Politici reagujú na túto situáciu tvorbou skrytých (implicitných) dlhov, ktoré im umožnia získať popularitu v krátkodobom horizonte tým, že presunú náklady do budúcnosti. Túto politickú kalkuláciu možno ilustrovať na nastavení financovania dôchodkov ako aj na zmenách parametrov určujúcich bilanciu dôchodkového systému v budúcnosti.

Veľkosť deficitu

Sociálny štát, najmä jeho dôchodkový systém, je financovaný vo väčšine krajín EÚ prostredníctvom odvodov z pracovných príjmov - miezd. Vo väčšine krajín existujú dva druhy odvodov známe ako zamestnanecké a zamestnávateľské. Avšak pracujúcu masu zaujíma, čo dostane v čistom na ruku, či účet. Voliči vedia, že sú zdanení, ale zvyčajne si nie sú vedomí veľkosti ich pravidelného odvodu do systému dôchodkového zabezpečenia. Chýbajúca transparentnosť financovania dôchodkového systému je tak podčiarknutá existenciou vyššie uvedených odvodov zamestnávateľov, ktoré slúžia ako "špinavé sklo". Zamestnávateľ logicky nemôže byť poistený v priebežnom pilieri a tieto odvody sú mzdové náklady, len prevedené na iný účet, ako účet zamestnanca. Voliči obyčajne nerozumejú, že to vlastne znižuje ich čistý pracovný príjem².

Mätúca je aj priebežná povaha I. piliera, čo možno ilustrovať na typickej otázke čerstvého dôchodcu nespokojného s jeho dôchodkom: "Kam išli všetky odvody, ktoré som zaplatil?"

Kombinácia odložených výdavkov a nízka transparentnosť financovania vytvára prostredie, ktorého výsledkom je prečerpanie dostupných zdrojov. Dôsledkom toho, resp. typickým znakom dôchodkového systému je buď aktuálny deficit alebo nekrytý implicitný dlh. Nasledujúca tabuľka ukazuje masívnu veľkosť deficitu priebežného dôchodkového systému (priebežný pilier, bez prevodu presmerovaného na II. pilier):

² Skutočnosť, že bremeno odvodov sa presúva na platy pracovníkov, je dobre zdokumentovaná v tejto meta-analýze: <http://www.voxeu.org/article/who-really-pays-social-security-contributions-and-labour-taxes>

Tabuľka 3

Deficit systému PAYG

Priebežný pilier v roku 2014	Slovensko	Bulharsko	Poľsko
Dôchodkový deficit v mld. eur (výdavky nad rámec základnej sadzby PAYG)	1,9	2,3	8,1*
Starobné dôchodky, výdavky v mld. eur	5,3	4,2	28,9
Dôchodkový deficit ako podiel výdavkov dôchodkového systému	35,7%	54,3%	28,1%
Dôchodkový deficit ako podiel na HDP	2,5%	5,3%	2%
Dôchodkový deficit ako podiel daní a odvodov	8,9%	19,2%	6,2%

Zdroj: Autor, údaje za rok 2014

* Iba všeobecný dôchodkový systém, bez zamestnaneckých dôchodkových systémov. V roku 2014 predstavovali penzijné odvody 18,8 milióna PLN; ďalšie 2 miliardy PLN z odvodov na dôchodok sa preinvestovali v II. pilieri. Výpočet deficitu neberie do úvahy zmeny v II. pilieri vo výške 2,6 miliardy eur (časť aktív dôchodkových fondov prevzatých vládou v roku 2014 bola prevedená priamo do I. piliera).

Tabuľka jednoznačne potvrdzuje absentujúcu transparentnosť a neochotu priznať daňovým poplatníkom skutočnú cenu za dôchodkové zabezpečenie. Bulharsko je v tomto smere smutným „premiantom“.

Analýza deficitu priebežného piliera prirodzene vyžaduje posúdenie budúceho vývoja. Ten možno ilustrovať na základe údajov z poslednej prognózy Európskej komisie (vypracované skupinou AWG – ageing working group), vydané na jar 2015. Vzhľadom na to, že výpočet komisie používa trochu inú metodiku (napr. invalidné dôchodky sú jeho súčasťou), existujú nezrovnalosti, ktoré ďalej v texte vysvetlíme.

Tabuľka 4

Prognóza verejných dôchodkových systémov podľa EK (AWG)

Základný scenár v % HDP	2013	2020	2030	2040	2050	2060
SLOVENSKO						
Dôchodky (PAYG)	8,0	7,9	7,5	7,9	8,9	10,0
Príjmy zo sociálnych odvodov	6,2	5,9	5,8	6,0	6,2	6,3
Deficit	-1,8	-2,0	-1,7	-1,9	-2,7	-3,7
BULHARSKO						
Dôchodky (PAYG)	9,5	8,1	7,8	8,1	8,8	9,1
Príjmy zo sociálnych odvodov	7,3	7,0	7,0	7,0	7,1	7,2
Deficit	-2,2	-1,1	-0,8	-1,1	-1,7	-1,9
POLSKO						
Dôchodky (PAYG)	10,4	10,0	9,9	9,5	10,1	10,5
Príjmy zo sociálnych odvodov	6,8	7,3	7,5	7,7	7,7	7,6
Deficit	-3,6	-2,7	-2,4	-1,8	-2,4	-2,9

Zdroj: EC-EPC (AWG) 2015 projekcie

Ak v tabuľke č. 3 hovoríme o tom, že deficit starobných dôchodkov sa na Slovensku rovná viac ako tretine dôchodkových výdavkov, je potrebné si uvedomiť, že toto číslo porovnáva len výdavky a príjmy fondu starobného poistenia (do príjmov sa počíta aj transfer zo štátneho rozpočtu ako náhrada za výpadok príjmov kvôli presunu odvodov do II. piliera). Takto vysoký deficit by takmer sám o sebe vládu dostal do zakázaného pásma stanoveného maastrichtskými kritériami, ale v skutočnosti vláda nemusí pokrývať celý deficit z daňových príjmov. Až 1,4 miliardy eur z deficitu je pokrytých z iných komponentov systému sociálneho poistenia, konkrétne využitím všetkých zdrojov osobitného rezervného fondu a prebytkov z nemocenského fondu, fondu nezamestnanosti, úrazového poistenia a fondu invalidných dôchodkov (údaje sú uvedené v nasledujúcej kapitole). Čiže veľká časť príjmov už zaplatená je, akurát je netransparentne presúvaná medzi fondmi. Z týchto dôvodov potreba dofinancovania deficitu z daňových príjmov vládneho sektora klesla na pol miliardy eur. Táto relatívne nízka suma je však dôsledkom nedávneho zmenšenia II. piliera. Každé zníženie sadzby odvodu do II. piliera znamená navýšenie príjmov priebežného systému, a teda potrebu nižšej dotácie z daňových príjmov. Ak by mala zostať efektívna sadzba II. piliera na deviatich percentách, daňová dotácia by dosiahla hodnotu až 1 miliardy eur. Vyššia dotácia dnes by ale bola kompenzovaná nižšími výdavkami priebežného systému v budúcnosti.

Prognózy deficitu podľa Európskej komisie v tabuľke č. 4 sú výrazne ovplyvnené očakávaním konvergencie ekonomiky k priemeru EÚ a relatívne vysokému ekonomickému rastu. Rast nominálnej mzdy, ako kľúčového faktora veľkosti odvodov do sociálneho systému, sa očakáva o viac ako 5 % počas celého budúceho desaťročia. Také očakávania znamenajú vyššie výnosy v blízkych obdobiach, ale na druhej strane sa to premietne do vyšších dôchodkových výdavkov v neskorších obdobiach. Deficit klesne na menej ako 2 % v roku 2030, ale neskôr sa bude zrýchľovať až k 4 % v roku 2060 (Európska komisia neuvažuje s presunmi z rezervného fondu, ani s presunmi z ostatných fondov). Tento vývoj je takisto ovplyvnený počtom zamestnaných osôb, teda ľudí platiacich odvody. Prognóza indikuje obdobie relatívnej stagnácie až do roku 2040, potom sa očakáva takmer 22 % prepad počtu zamestnaných v období medzi rokmi 2040-2060 (viac v časti Pomer podpory). Pokles príjmov z odvodov v pomere k HDP v roku 2020 oproti roku 2013 je ovplyvnený predovšetkým očakávaným rastom odvodov do II. piliera.

Aj tieto prognózy ukazujú, že opatrenia prijaté na zníženie deficitu I. piliera boli nedostatočné, a prognózovaný deficit v roku 2060 je vyšší než deficit v čase prijímania týchto opatrení. Zároveň je potrebné dodať, že ani tieto nedostatočné opatrenia nemajú stopercentnú politickú podporu. Spor o valorizáciu dôchodkov na rok 2016 ukázal, že argument zachovania kúpnej sily dôchodcov (valorizácia o dôchodcovskú infláciu) má síce ekonomické ráco, ale žiadny politik tento argument nie je ochotný verejne presadzovať.

Skutočné náklady na pracovníka

Dotácie priebežného dôchodkového systému sú prítomné v rozpočtoch mnohých vlád. V tejto časti sa budeme snažiť spočítať, aké sú skutočné náklady na starobné dôchodky súvisiace so mzdami pracovníkov. V tomto výpočte, transfer do II. piliera je považovaný za príjem priebežného piliera, inými slovami, hľadaná hodnota nepokrýva súčasné náklady týchto prevodov (vzhľadom na to, že v tomto momente neexistujú žiadne úspory na výdavky priebežného piliera). Taký výpočet ilustruje skutočné náklady dôchodkového systému:

Tabuľka 5

Skutočné náklady starobného dôchodku na pracovníka (v % hrubej mzdy)

Rok 2014	Slovensko	Bulharsko	Poľsko
Oficiálna odvodová sadzba	18 %	17,8 % / 12,8 %	19,52 %
Skutočné náklady na pracujúceho	28,30 %	41,27 %	27,18 %

Zdroj: Autor, údaje za rok 2014

Výpočet skutočných nákladov na zamestnanca (existujúca efektívna odvodová sadzba) je založený na údajoch o odvodoch do rezervného fondu solidarity (4,75 % podiel). Neexistujú žiadne významné výnimky z prispievania do tohto fondu a preto táto sadzba predstavuje akési meradlo, alebo nástroj, ako previesť čiastku deficitu na sadzbu poistného. Deficit bol definovaný ako súčet všetkých prevodov do starobného fondu, iných ako príjmov z oficiálneho 18 % podielu. Deficit 1,9 mld. eur je teda v porovnaní s príjmami z rezervného fondu solidarity 2,17 krát vyšší. Nevyhnutný príspevok na pokrytie deficitu by bol teda $2,17 * 4,75 \% = 10,3 \%$.

Ak by mali byť výdavky na dôchodky financované len z odvodov, sadzba by musela dosiahnuť 28,3%. Avšak to neznamená, že odvodové sadzby treba zvýšiť o 10,3 %. Tri štvrtiny tohto nárastu sú už financované v rámci systému sociálneho zabezpečenia, ktorý presúva prebytky z iných zdrojov a rezervného fondu solidarity do starobného fondu. Preto by bolo potrebné zvýšenie celkových sadzieb odvodov (s dopadom na mzdy, respektíve čisté príjmy) ďalšími 2,5 percentami.

Prirodzenou otázkou je, prečo vláda neprijme túto zmenu, ktorá môže významne prispieť k transparentnosti. V skutočnosti legislatíva neumožňuje prenos prebytkov medzi fondmi, preto parlament musí pravidelne schvaľovať výnimku, takže odhalenie pravdy by tiež ušetrilo náklady na toto "pravidelné cvičenie" v parlamente. Avšak, je tu jeden fiškálny dôvod. Výpočet dôchodku z priebežného piliera pre dôchodcov, ktorí tiež prispievajú do II. piliera, je založený na predpoklade, že si sporia 4/18 svojich odvodov. Inými slovami, ich dôchodok v priebežnom pilieri bude v súčasnej dobe 78 % (4/18 = 22 % podiel je presmerovaný do II. piliera) poberaného dôchodku niekým, kto sa nikdy nezúčastnil v II. pilieri. Z tohto dôvodu použitie efektívnej sadzby odvodu by znížilo túto "zl'avu" z 22 % na 14,3 %. **Ak by sa sporiteľom dôchodok z prvého piliera krátil menej, zvýšili by sa budúce výdavky priebežného piliera** a ďalej sa bude prehľbovať jeho deficit. Z tohto pohľadu má vláda "dobré" dôvody preferovať daňové dotácie pred zvýšením odvodov³.

Ďalším dôvodom pre zachovanie daňovej dotácie je negatívny vplyv zvyšovania nákladov na pracovnú silu. Nárast o 2,5 % pri súčasnej 36 % odvodovej záťaži by zrejme nemal zdrvivý dopad na zamestnanosť a pravdepodobne by viedol k vyzbieraniu veľkej časti požadovanej sumy. Bolo by to ale proti odporúčaniu väčšiny medzinárodných i domácich inštitúcií, ktoré radia hľadať spôsoby, ako presunúť záťaž z práce k nepriamemu zdaneniu.

Pomer podpory (Support ratio)

Pomer podpory rovnajúci sa hodnote 100 v priebežnom dôchodkovom systéme znamená, že jeden prispievateľ by mal zaplatiť dostatok odvodov na pokrytie dôchodku jedného dôchodcu. Jednoducho povedané, v prípade, že odvodová sadzba je 25 % z priemernej mzdy, potom priemerný dôchodok bude 25 % priemernej mzdy (znížený o administratívne náklady). Pomer podpory nemusí byť problémom, ak je miera náhrady (replacement ratio) nízka. Ale mieru náhrady okolo 40 - 45 %, ako je to bežné v mnohých krajinách, je ťažké udržať. Už dnes, pri podstatne vyššom pomere podpory, je súčasné daňové zaťaženie považované za záťaž a za prekážku pre vytváranie nových pracovných miest. **Je ťažké si predstaviť, že pracujúci človek, zodpovedný za nasýtenie svojich detí a splácanie hypotéky, by mal byť schopný niekomu financovať tak štedrý dôchodok.** Z tohto dôvodu zníženie dôchodkov, teda nižšia miera náhrady, je veľmi pravdepodobný scenár.

Príklad hodnoty pomeru podpory 100 znie alarmujúco. Ak by efektívna sadzba prijatej legislatívy bola 28,3 %, čo je sadzba, ktorá by zrušila nutnosť dotácií Sociálnej poisťovne a mala by trvať až do roku 2060, potom by nebola dostačujúca ani na platenie tzv. minimálneho dôchodku z priebežného systému, ktorý sa rovná sa 32 % priemernej mzdy.⁴

³ Skupina poslancov už požiadala Ústavný súd o rozhodnutie, či toto nesprávne diskontovanie dôchodkov z I. piliera je v súlade s ústavou alebo nie. Ústavný súd zatiaľ nerozhodol.

⁴ Pomer výsledného priemerného dôchodku a priemernej mzdy bude trochu vyšší ak zahrnieme predpokladaný príjem z II. piliera. V takom prípade dosiahne 37 (oproti hodnote 32% bez II. piliera)

Pomer prispievateľov a dôchodcov má zásadný význam pre udržateľnosť priebežného dôchodkového systému, ak jeho výdavky nie sú automaticky upravené tak, aby sa rovnali sume zaplatených odvodov. Dôchodkové systémy v krajinách strednej a východnej Európy nemajú tento typ automatických stabilizátorov, alebo len v obmedzenej forme. Z tohto dôvodu je pomer podpory veľmi ilustratívna premenná udávajúca nielen demografický vývoj, ale aj veľkosť rizika neudržateľnosti priebežného dôchodkového systému. S výnimkou Českej republiky (141) sa hodnoty pomeru podpory v krajinách strednej a východnej Európy v roku 2060 pohybujú v rozmedzí od 81 do 120 prispievateľov na 100 dôchodcov. Tieto krajiny čelia najväčším rizikám a nákladom na starnutie populácie, pretože tento proces tu bude rýchlejší v porovnaní s vyspelými krajinami EÚ.

Tabuľka 6

Pomer podpory (počet prispievateľov na 100 dôchodcov, verejné dôchodky)

Krajina	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Bulharsko	124,3	129,2	127,0	120,6	108,3	105,5
Poľsko	173,4	171,5	157,3	150,4	126,9	110,6
Slovensko	175,0	156,8	138,4	123,7	106,5	98,2

Zdroj: EC-EPC (AWG) 2015 projections

Jeden z najvyšších poklesov v hodnote pomeru podpory sa predpokladá na Slovensku. Okrem celosvetového ústupu od veľkých rodín k menším, resp. preferencii bezdetných partnerstiev, treba na Slovensku hľadať príčiny tohto prepadu aj v dôsledkoch transformácie od komunizmu k trhovej ekonomike. Pôrodnosť vtedy klesla pod fatálnu mieru 1,25. Naopak v priebehu 70. a 80. rokov bola priemerná miera pôrodnosti výrazne nad úrovňou 2. V dôsledku toho existuje niekoľko silných ročníkov, ktoré budú odchádzať do dôchodku z trhu práce v období 2035-2045, ale nasledujúce generácie - tie, ktoré sa im budú prostredníctvom odvodov skladať na dôchodky - budú mať len polovičnú veľkosť. To je tiež dôvod, prečo rast deficitu priebežného dôchodkového systému nastane po roku 2040.

Tretia kapitola

V prvej časti sme pojednávali o popisných parametroch priebežných dôchodkových systémov. V druhej časti sme analyzovali skutočné hodnoty parametrov, ktoré popisujú udržateľnosť priebežného dôchodkového systému. V nasledujúcej časti sa budeme zaoberať návrhmi, ktoré by mohli viesť k zlepšeniu udržateľnosti priebežného dôchodkového systému.

Reforma priebežného dôchodkového systému prijatá slovenskou vládou v roku 2012, bola prijímaná politicky opatrným spôsobom, takže vplyv reformy na dôchodkové výdavky by mal byť rozložený na niekoľko desaťročí. V dôsledku toho bude priebežný dôchodkový systém generovať stále značné deficity a dokonca aj na konci sledovaného obdobia, bude deficit predstavovať 4 % HDP (prognóza Európskej komisie). Pokúsime sa simulovať v penzijnom modeli efekt zmien v dvoch parametrov, ktoré môžu zlepšiť celkovú bilanciu.

Dôchodkový vek

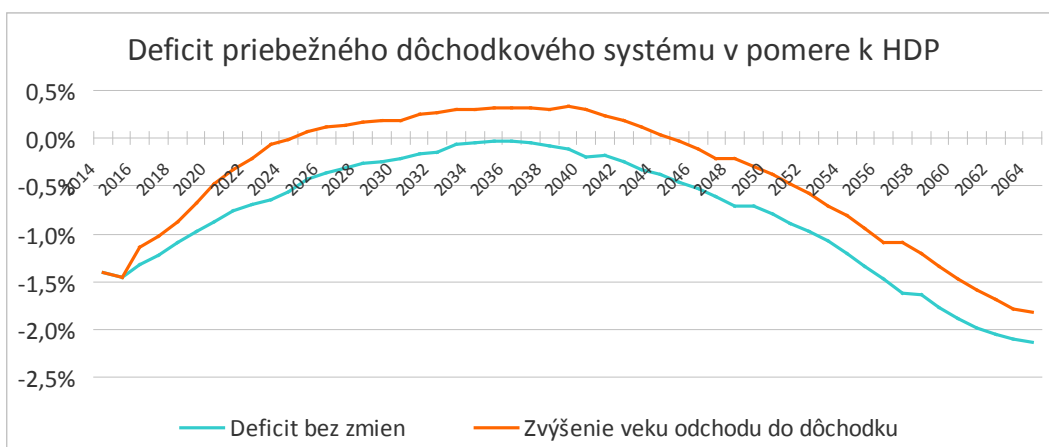
Vo viacerých krajinách bol vek odchodu do dôchodku zvýšený v razantných skokoch, zatiaľ čo na Slovensku bol vek odchodu do dôchodku ponechaný bezo zmeny až do roku 2017. Pokúsime sa simulovať⁵ účinok rýchlejšieho rastu, ktorý pridá 6 mesiacov na ročnom základe od roku 2016, tak, aby v roku 2019 bol vek odchodu do dôchodku 64 rokov. Toto zvýšenie veku odchodu do dôchodku je korešpondujúce s predlžujúcou sa dĺžkou života 62 ročných ľudí, ktorá sa zmenila u mužov z 15 rokov v roku 2003 na 17 rokov v roku 2015 (z 19 na 21 pre ženy). Po roku 2019 bude v modeli použitý výpočet dôchodkového veku pomocou rovnakého vzorca, ako je stanovený v zákone dnes.

Predpoklady v tomto modeli sú nasledovné:

- Deficit sa vypočíta ako rozdiel výdavkov na starobné dôchodky a príjmov, ktoré zodpovedajú odvodovej sadzbe 22,75 % (starobný fond + rezervný fond solidarity)
- Výdavky na starobné dôchodky nezahŕňajú pozostalostné dôchodky (vdovské a pod.), vzhľadom k obmedzeniam vyplývajúcich z tohto modelu. Pozostalostný dôchodok by zvýšil deficit o ďalšie 0,6-0,8 % HDP, tento efekt by ale mohol byť odstránený, ak k tomu pridáme prebytky z ostatných fondov (pozri druhú kapitolu - skutočné náklady na pracujúceho)

Obrázok 1

Vplyv zmien v dôchodkovom veku



Zdroj: Autor, projekcie KRRZ

⁵ Údaje boli poskytnuté Kanceláriou Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Tento model je založený na rovnakých makro a demografických predpokladoch, aké v prognóze použila Európska komisia.

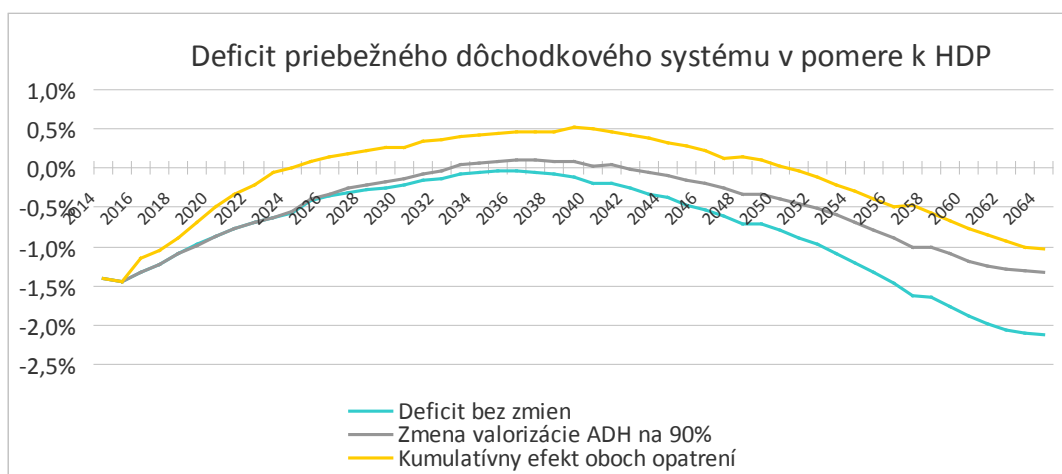
Graf jasne ukazuje vplyv rýchlejšieho zvyšovania veku odchodu do dôchodku na rovnováhu priebežného dôchodkového systému. Systém by generoval prebytky v období medzi rokmi 2025-2044 a tieto prebytky by mohli vytvoriť rezervu pre budúce zvýšenie deficitu. Vplyv demografického posunu nastávajúceho po roku 2040 bude však tak silný, že deficit opäť vzrastie na takmer 2 % HDP. Zvyšovanie veku odchodu do dôchodku by viedlo k vyššej zamestnanosti, kumulovanej v roku 2046, kedy by bolo potrebných ďalších 86 tisíc pracovných miest (o 4,5 % viac, než predpokladalo AWG).

Valorizácia

Jediný parameter v dôchodkovom vzorci, ktorý nebol upravený reformou, je aktuálna dôchodková hodnota (pozri tabuľku 1). ADH tak de facto určuje mieru náhrady novopriznaného dôchodku. Táto premenná je valorizovaná podľa ročného nominálneho rastu priemernej mzdy a preto by mala odrážať celkový nárast produktivity ekonomiky. Avšak ak bola predvolená hodnota premennej nastavená príliš vysoko, dôchodkový vzorec môže viesť k vysokým výdavkom dôchodkového poistenia. Okrem toho priemerná mzda môže rásť aj pri poklese celkovej výšky zaplatených odvodov, teda nižšieho objemu zdrojov na dôchodky. Prírodné by sme mohli navrhnúť mechanizmus automatického vyrovnávania, ktorý by zvýšil budúce nároky na dôchodok len v prípade celkového nárastu sumy zaplatených odvodov. To by predstavovalo zásadnú úpravu existujúceho modelu, preto o takomto opatrení neuvažujeme. V nasledujúcom prepočte budeme testovať dopady 10 percentného krátenia rastu priemernej mzdy, to znamená, že dôchodková hodnota bude valorizovaná 90 % rastom nominálnych miezd.

Obrázok 2

Účinok nižšej valorizácie aktuálnej dôchodkovej hodnoty



Zdroj: Autor, projekcie KRRZ

Graf ukazuje podstatný vplyv hodnoty valorizácie ADH na celkovú hodnotu deficitu priebežného dôchodkového systému a to počas celého skúmaného obdobia. Nevytvára okamžité fiškálne „zaujímavé“ efekty tak ako posun dôchodkového veku (nižšie a kratšie obdobie prebytku), ale jeho „plody“ sa budú zbierať na konci obdobia, keď bude pokles deficitu významnejší. Ide o kumulatívny účinok tohto opatrenia, ktoré trvalo znižuje hodnotu vyplácaného dôchodku. Napríklad v roku 2055 by bol dôchodok pre zamestnancov za 40 rokov práce s priemernou mzdou o 15 % nižší v porovnaní s aktuálnym nastavením. Práve trvalosť dopadov tohto opatrenia vyvoláva otázku primeranosti výšky dôchodku vo vzťahu k predchádzajúcej mzde. Avšak **aj na konci simulovaného obdobia by miera náhrady aj naďalej zostala nad 40 % za pracovníka nezúčastneného v II. pilieri.**

Na grafe je tiež žltá krivka znázorňujúca kumulatívny účinok týchto dvoch návrhov. Vyššia zamestnanosť v prípade predlžovania veku do dôchodku by mala pravdepodobne vplyv na rast nominálnej mzdy a tým aj na výšku valorizácie ADH. Odhadovať jej rast však presahuje rámec a ciele tejto štúdie, preto kumulatívny účinok opatrení počítame ako ich súčet. Ich zavedením by sa predĺžilo obdobie prebytku prvého piliera na 27 rokov, ktoré by končilo v roku 2050. Priemerný deficit v období 2015-2064 by bol 0,15 % HDP. Na konci sledovaného obdobia by deficit predstavoval len 1 % HDP, čo znižuje základný deficit na polovicu a jeho hodnota je nižšia ako v roku 2014.

Tieto simulácie ukazujú, že úprava parametrov zlepšuje rovnováhu priebežného dôchodkového systému. Zároveň, **ak by bola sadzba upravená na súčasných 25 %, t.j. súčasný podiel odvodov používaný na dôchodky (v modeli počítame s 22,75 %), deficit by sa priblížil k nule aj na konci obdobia v roku 2060.** Udržateľnosti systému by prispelo zároveň zavedenie ročného zúčtovania odvodov.

Záver

Existuje niekoľko spôsobov ako interpretovať udržateľnosť dôchodkového systému. V tejto štúdii sme sa zamerali na deficit v súvislosti s demografickými zmenami. V prípade slovenského priebežného dôchodkového systému sme ukázali, že je možné jeho deficit takmer odstrániť, ak sú správne vyrovnané parametre. Ale tento záver je predmetom dvoch základných predpokladov, ktoré nie sú ľahko aplikovateľné v politickej realite. Po prvé, vláda bude musieť priznať, že skutočná súčasná výška odvodov na pracovníka nie je 18 %, ale 25 % hrubej mzdy. Po druhé, model predpovedá výrazný pokles výšky priemernej náhrady penzijného systému (benefit ratio), čo znamená, že priemerný dôchodok v roku 2060 sa bude blížiť k takému pomeru k priemernej mzde, ktorý je dnes považovaný za minimálny dôchodok. Samozrejme je to ľahké modelovať, ale veľmi ťažké vysvetliť voličom.

Príklady ostatných krajín, ale aj zo Slovenska ukazujú, že politický systém sám o sebe je najväčším rizikom udržateľnosti priebežných dôchodkových systémov. Bohužiaľ, rovnováha v týchto systémoch je často interpretovaná ako signál pre ďalšie veľkorysé sľuby o vyšších dôchodkoch. **Technicky síce je možné plánovať rovnováhu vo verejnom dôchodkovom systéme, avšak časový rozdiel medzi súčasnými sľubmi a budúcimi deficitmi spôsobuje, že priebežný systém je neustále v deficite.** Typickým znakom dôchodkových systémov vo väčšine krajín je neochota transparentne ukázať skutočné náklady dôchodkového systému. Deficit je skrytý v štruktúrach verejných rozpočtov, zatiaľ čo zamestnanci a SZČO sú zle informovaní o jeho veľkosti relatívne nízkymi sadzbami odvodov.

Okrem toho dokonca aj technicky vyvážené priebežné dôchodkové systémy nie sú imúnne voči hospodárskemu poklesu. Dlhšie obdobia vyššej nezamestnanosti majúce za následok nižšie výnosy z odvodov môžu ľahko odhaliť prirodzenú vlastnosť priebežného dôchodkového systému - nevytvára bohatstvo, ale vytvára systém nárokov. Táto negatívna vlastnosť môže byť zmiernená dostatočnou rezervou, ale ako sme uviedli vyššie, neexistuje politická sila, ktorá by obetovala súčasný prebytok na riešenie budúcich problémov. Vysoká závislosť priebežného dôchodkového systému na politickej vôli je jeho najväčšou nevýhodou a dôvodom pre udržiavanie trvalých deficitov.

Vydal: INESS - Inštitút ekonomických a spoločenských analýz
www.iness.sk

Autori: Radovan Ďurana
Grafický dizajn: Mona Múza
Autor fotografie: TASR
Rok vydania: 2016

Prípravu a vydanie publikácie podporil Nadácia Friedricha Naumanna.



www.iness.sk