

30. Mája 2018

Šediveme pomalšie

Správa Európskej komisie o starnutí populácie

Jakub Fodor, Tomáš Rizman, Lucia Šrámková

Podľa správy Európskej komisie bude Slovensko treťou najrýchlejšie starnúcou krajinou Európskej únie. Z jednej z najmladších ekonomík v EÚ sa zmení na ôsmu najstaršiu.¹ Výdavky citlivé na starnutie vzrastú do roku 2070 o necelých 16 % (3 % HDP). Oproti predchádzajúcej správe pred troch rokov je nárast výdavkov vďaka priaznivejším demografickým predpokladom a zlepšujúcemu sa trhu práce miernejší. Ich úroveň je však už dnes vyššia než predpokladala predchádzajúca správa. Zavedenie stropu na dôchodkový vek musí byť podmienené štrukturálnymi reformami. Nevyhnutnosťou je taktiež prepojenie s ustanoveniami ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

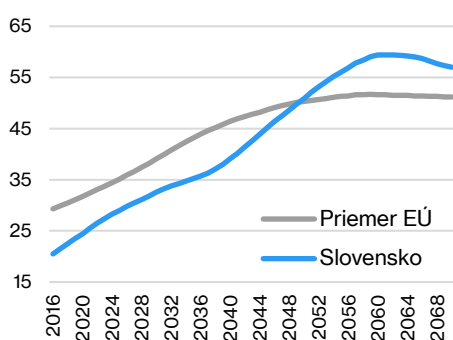
EK zverejnila novú správu o starnutí populácie

Európska komisia (EK) minulý týždeň zverejnila [správu o starnutí populácie](#)². Táto pravidelná publikácia pracovnej skupiny AWG³ modeluje výdavky na penzie, zdravotníctvo, školstvo, dlhodobú starostlivosť a dávky v nezamestnanosti do roku 2070⁴.

Demografické predpoklady

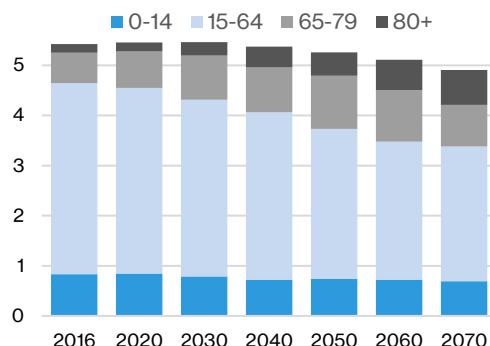
Demografické projekcie predpovedajú rýchle starnutie populácie, no tempo starnutia bude pomalšie než predpokladala predošlá správa. Nízka pôrodnosť a nárast strednej dĺžky života spôsobí zmenu vekovej štruktúry populácie. Na jedného človeka nad 65 rokov pracovalo 3,2 človeka v roku 2016, no v roku 2070 to bude už len 1,5 pracujúcich⁵. Podľa predpokladov EK bude mať migrácia na populáciu len malý vplyv, počet obyvateľov tak bude v budúcnosti klesať. Viac o demografii v prílohe 1.

Graf 1: Index závislosti, podiel populácie 65+ na populácii 15-64, v %



Zdroj: Eurostat 2015

Graf 2: Podiel vekových skupín na celkovej populácii SR, v mil. obyvateľov



Zdroj: Eurostat 2015

¹ Na základe indexu závislosti, ktorý udáva podiel populácie 65 a viac ročných na populácii 16-64 ročných.

² The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070) V správe je zahrnuté mimo krajín EÚ aj Nórsko.

³ AWG- Pracovnej skupiny pre starnutie obyvateľstva (AWG – Ageing Working Group), ktorej úlohou je v spolupráci s EK pripraviť a pravidelne aktualizovať dlhodobé projekcie výdavkov citlivých na demografický vývoj a ich vplyv na vývoj verejných financií.

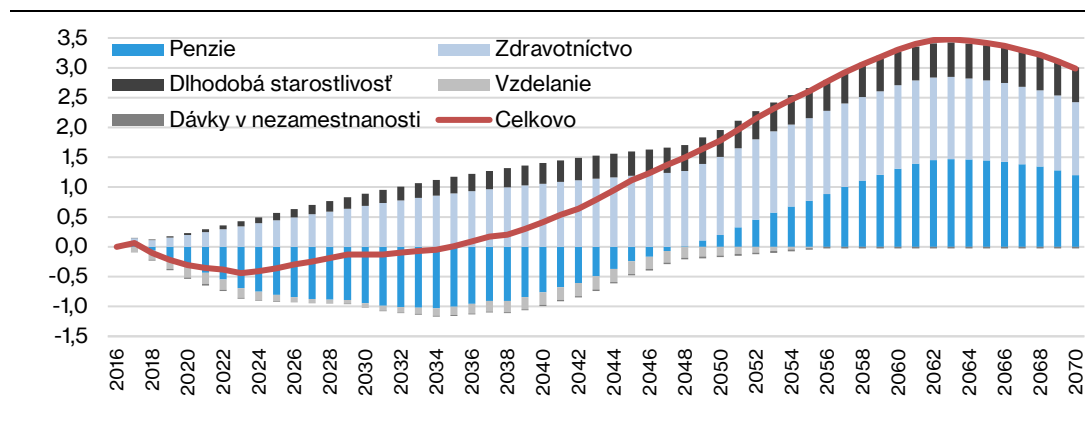
⁴ Predpokladá sa zachovanie legislatívy platnej v roku 2017 na celom horizonte prognózy.

⁵ Podiel neaktívnej populácie nad 65 rokov na zamestnanej populácii 15-64. index závislosti z 21 % na 56,8 % v roku 2070

Výdavky citlivé na starnutie budú chvíľu klesať, následne vzrastú

Verejné výdavky citlivé na starnutie populácie sa do roku 2070 výrazne zvýšia. V roku 2016 dosiahli tieto výdavky 18,9 % HDP (nárast z 18,1 % HDP v roku 2013)⁶, no stále boli ôsme najnižšie v EÚ. Očakáva sa, že výdavky porastú približne do roku 2063, kedy dosiahnu vrchol 22,4 % HDP. V ďalších rokoch by malo dôjsť k miernemu poklesu a v roku 2070 budú o 3 p. b. vyššie než v roku 2016.

Graf 3: Porovnanie budúcich výdavkov citlivých na starnutie s rokom 2016, v % HDP

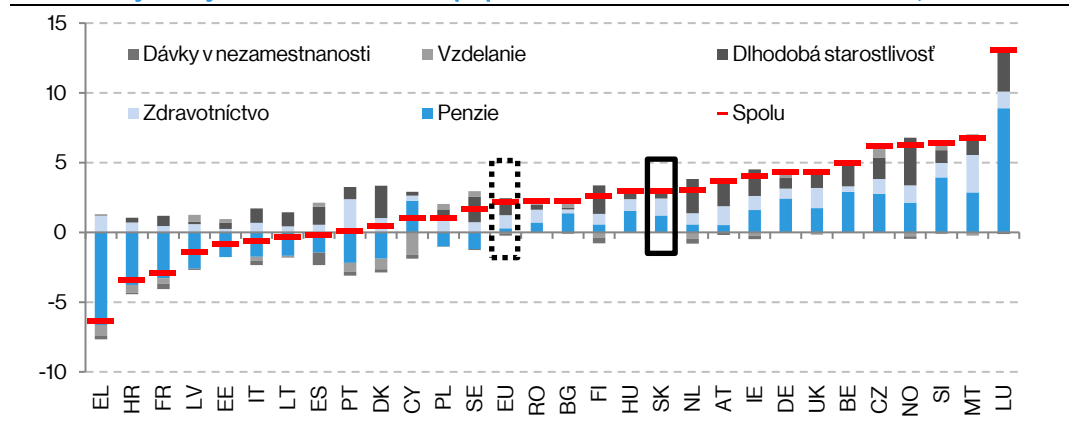


Zdroj: AR 2018

Oproti ostatným krajinám nás bude starnutie stáť viac

Predpokladaný nárast výdavkov citlivých na starnutie je mierne nad priemerom EÚ⁷ (2,2 % HDP). Približne rovnaký nárast sa očakáva v Maďarsku. V Poľsku to bude len na úrovni 1 % a Česko naopak zaznamená nárast až o 6,2 % HDP. Hlavným determinantom zmeny výdavkov v krajinách EÚ sú výdavky na dôchodky. Významné sú tiež výdavky na zdravotníctvo a najmä v krajinách západnej a severnej Európy sú to rastúce výdavky na dlhodobú starostlivosť.

Graf 4: Výdavky citlivé na starnutie populácie v 2016 a ich nárast do 2070, v % HDP



Zdroj: AR 2018

Výdavky na penzie porastú od roku 2034

Výdavky na dôchodky budú na Slovensku v najbližších rokoch klesať, rásť by mali začať v roku 2034. Z 8,6 % HDP v roku 2016 klesnú na úroveň 7,6 % HDP v roku 2034 a to najmä vďaka dôchodkovej reforme z roku 2012 (naviazaním indexácie dôchodkov na infláciu a veku odchodu do dôchodku na strednú dĺžku života). Pozitívne ovplyvní ich vývoj aj ekonomický rast a neutrálne bude pôsobiť približne nemenný počet dôchodcov. Po roku 2034 porastú a dosiahnu vrchol 10,1 % HDP krátko pred horizontom projekcie. V tomto období budú odchádzať do dôchodku silné populačné ročníky, ktoré budú

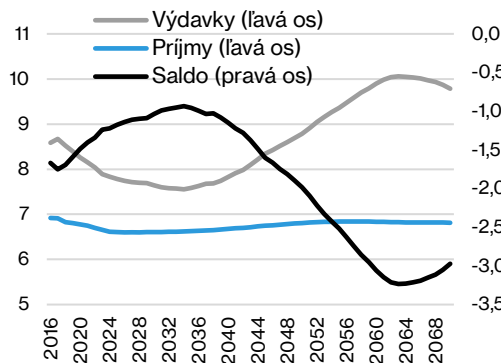
⁶ Údaj zahŕňa aj výdavky na dôchodky ozbrojených zložiek

⁷ Vrátane Nórska a Spojeného kráľovstva

zároveň pracovať viac rokov a mať vyššie dôchodkové nároky. Dôjde aj k spomaleniu dlhodobého rastu ekonomiky.

Prijmy dôchodkového systému si zachovávajú približne rovnaký podiel na HDP na celom horizonte projekcie, a to tesne pod 7 % HDP. V roku 2016 bolo saldo dôchodkového systému na úrovni -1,7 % HDP. Vďaka klesajúcim výdavkom sa do roku 2034 bude saldo zlepšovať (-0,9 % HDP), naopak najhoršie bude v roku 2063 (-3,2 % HDP).

Graf 5: Prijmy a výdavky dôchodkového systému, v % HDP



Zdroj: AWG 2018

Graf 6: Počet obyvateľov podľa roku narodenia a dôchodkové veky⁸, v tis.



Zdroj: IFP

BOX 1: Ak zavedenie stropu na dôchodkový vek, tak jedine s reformami

Reforma dôchodkového systému z roku 2012 výrazne podporila celkovú dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Hlavným pilierom reformy bolo v súlade s odporúčaniami EK naviazanie dôchodkových parametrov na ekonomické fundamenty. Od roku 2014 sa aj vďaka dôchodkovej reforme zlepšil indikátor dlhodobej udržateľnosti verejných financií tzv. S2 o 4,5 p. b. (zo 6,9 na 2,4 % HDP). Od roku 2015 však došlo k niekoľkým úpravám penzijného systému, ktoré úsporu z reformy znižujú. Medzi tieto úpravy patrí zavedenie minimálneho dôchodku v roku 2015, každoročné zvyšovanie vianočných dôchodkov, zvýšenie vdovských dôchodkov a penzií priznaných pred rokom 2004.

Najvyšší vplyv majú zásahy do indexácie dôchodkov, ktoré predstavujú odklon od najlepšej medzinárodnej praxe. Tá sa v roku 2017 zvýšila na 2 %, čo zvýšilo výdavky o 113,6 mil. eur ročne⁹. Následne sa pre roky 2018 až 2021 zaviedla minimálna valorizácia vo forme 2 % z priemernej penzie, tzv. hybridná valorizácia. Táto zmena nás len v roku 2018 bude stáť dodatočných 81,5 mil. eur.

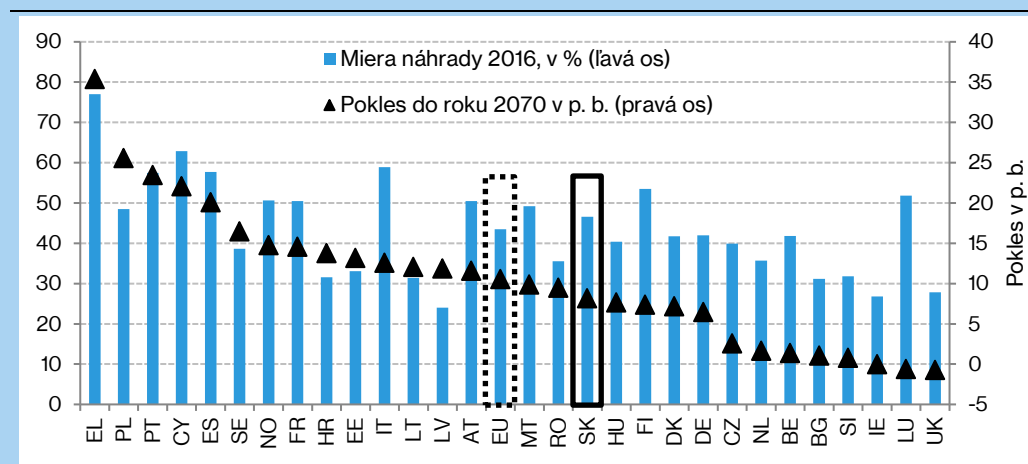
Téma zastropovania dôchodkového veku nie je v regióne strednej Európy novinkou. **Strop na dôchodkový vek už zaviedli všetky krajiny V4 okrem Slovenska. V Poľsku za cenu polovičných dôchodkov a v Česku na úkor dlhodobej udržateľnosti.** V Česku a Maďarsku dôchodkový vek prestane rásť keď dosiahne hranicu 65 rokov, v Poľsku je to 65 rokov u mužov a 60 rokov u žien. Je však otázne, či je takýto prísľub udržateľný. Napríklad Poľsko bude mať z krajín V4 najnižší dôchodkový vek a súčasne aj pokles výdavkov na dôchodky o 1 % HDP. Táto kombinácia je možná len kompenzačnými opatreniami, ktorými sa výrazne zníži miera náhrady. V roku 2016 bol priemerný dôchodok v Poľsku približne na úrovni polovice priemernej mzdy. V roku 2070 však

⁸ Používa sa predpokladaný vek odchodu do dôchodku.

⁹ Údaj pre rok 2017

nebude dosahovať ani jej štvrtinu. Miera náhrady (priemerná penzia ku priemernej mzde) poklesne pre starobných dôchodcov o 30 p. b. medzi rokmi 2016 a 2070, čo predstavuje druhý najväčší pokles v EÚ, hneď po Grécku. V Česku bude nárast výdavkov citlivých na starnutie štvrtý najvyšší v EÚ.

Graf 7: Celková miera náhrady (priemerný príjem zo všetkých dôchodkov ku priemernej mzde, v %)



Zdroj: Ageing report 2018

Zavedenie stropu na dôchodkový vek bez kompenzačných opatrení v dôchodkovom systéme bude mať negatívny vplyv na indikátor dlhodobej udržateľnosti už dnes. Ak by sme zastavili rast dôchodkového veku na hranici 64 rokov, výdavky na penzie v roku 2070 by vzrástli o 1,45 % HDP nad rámec správy o starnutí populácie. Celkový nárast výdavkov na dôchodky o 2,7 % HDP by bol oproti základnému scenáru správy o starnutí viac ako dvojnásobný. Zavedenie stropu na hranici 65 rokov by malo za následok dodatočný nárast o 1,1 % HDP (celkový nárast 2,4 % HDP). V európskom porovnaní by sme sa tak dostali medzi krajiny s najvyšším rastom výdavkov citlivých na starnutie.

Tabuľka: Scenáre zavedenia stropu na dôchodkový vek (v % HDP)

Scenár	Výdavky v roku 2016	Výdavky v roku 2070	Zmena
Aktuálna legislatíva podľa správy o starnutí populácie	8,6	9,8	1,2
Strop 65	8,6	10,9	2,4
Strop 64	8,6	11,2	2,7
62 pre ľudí s 3+ deťmi, 63 pre ľudí s 1-2 deťmi, 64 pre ostatných	8,6	11,7	3,1

Zdroj: IFP podľa RFO a SP

Diskusiu o zavedení stropu na dôchodkový vek je nevyhnutné prepojiť s kompenzačnými opatreniami a podmieniť reformami, ktoré zabezpečia zlepšenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Ide najmä o opatrenia v nasledujúcich oblastiach:

- zvýšenie celkovej produktivity prostredníctvom reformy vzdelávania a investíciami do výskumu a inovácií;
- zvýšenie participácie na trhu práce znižovaním dlhodobej miery nezamestnanosti aktívnymi politikami trhu práce, inklúziou marginalizovaných komunit a odstraňovaním bariér zamestnávania žien;

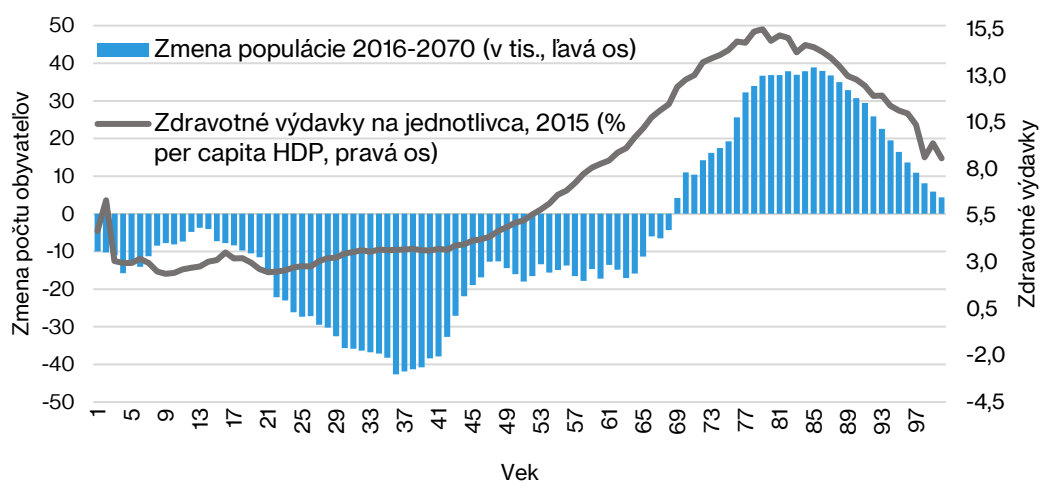
- zvýšenie pôrodnosti efektívnejšou rodinnou politikou zameranou najmä na zosúladienie rodinného a pracovného života;
- implementácia premyslenej migračnej politiky.

Vzhľadom na negatívny vplyv na výšku verejných výdavkov s pravdepodobným dopadom na výšku hrubého verejného dlhu v budúcnosti je nevyhnutné legislatívny návrh zavedenia stropu na dôchodkový vek prepojiť a zosúladiť s ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti.

Nárast počtu starších zvýši náklady na zdravotníctvo

Výdavky na zdravotníctvo medzi rokmi 2016 a 2070 porastú o 1,2 % HDP, čo predstavuje najvyšší nárast vo V4. Na konci horizontu projekcie dosiahnu 6,8 % HDP. V EÚ bude tento nárast síce nižší, no úroveň výdavkov bude vyššia (7,7 % HDP).

Graf 8: Porovnanie zmeny štruktúry obyvateľstva a zdravotných výdavkov na jednotlivca



Zdroj: Eurostat 2015 a AWG 2018

Nárast výdavkov v zdravotníctve bude spôsobený najmä pribúdajúcim počtom staršej populácie, ktorá je relatívne drahšia. Demografická predikcia ukazuje, že do roku 2070 ubudne na Slovensku vyše 390 tisíc tridsiatnikov, čo je približne 43 % z dnešného počtu. Zdravotné výdavky na pacienta z tejto kategórie pritom boli v roku 2015 len 3,6 % HDP na obyvateľa oproti populačnému priemeru 5,6 %. Na druhej strane pribudne vyše 350 tisíc osemdesiatnikov, čo predstavuje nárast na 2,7-násobok dnešného počtu. Zdravotné výdavky na priemerného člena tejto vekovej kategórie pritom dosahujú 14,1 % HDP na obyvateľa.

Dlhodobá starostlivosť sa stane nákladnejšou

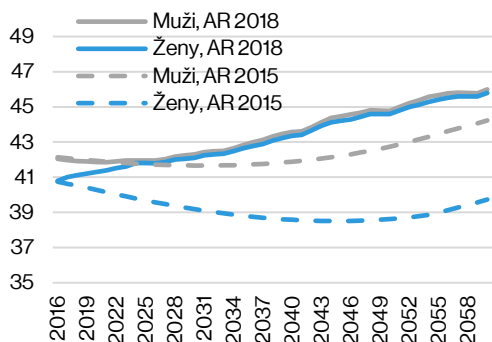
Výdavky na dlhodobú starostlivosť¹⁰ sa zvýšia o 0,6 % HDP. V budúcnosti sa očakáva ich nárast z 0,9 % HDP v roku 2016 na 1,5 % HDP v roku 2070. Poskytnutá starostlivosť môže byť formálna (poskytovaná štátnymi inštitúciami) alebo neformálna (vo forme peňažných benefitov ako kompenzácia za starostlivosť od neformálnych ošetrovateľov, napr. rodinných príslušníkov). K zvýšeniu výdavkov prispieva najmä starnutie populácie a budúce znižovanie neformálnej starostlivosti. To nastáva kvôli tomu, že sa pomer starších k mladším zvyšuje, čím sa poskytovanie neformálnej starostlivosti stáva náročnejším.

¹⁰ Za výdavky na dlhodobú starostlivosť sa pokladajú služby osobám, ktoré sú z fyzického alebo psychického dôvodu odkázaní na pomoc s každodennými aktivitami.

Školstvo
a nezamestnanosť
nezdražujú

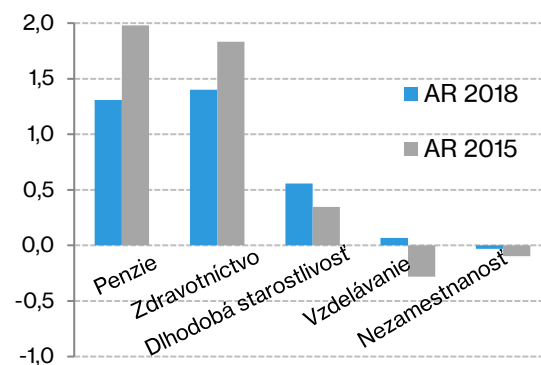
Výdavky na školstvo zotrávajú na úrovni 3,7 % HDP, dávky v nezamestnanosti nepresiahnu 0,2 % HDP. Efekt znižovania počtu žiakov bude vyvážený zvyšovaním miezd učiteľov. Dávky v nezamestnanosti ovplyvnia aj v dlhodobom horizonte výdavky verejnej správy len minimálne.

Graf 9: Obdobie dôchodkového poistenia podľa pohlavia, v rokoch



Zdroj: EK, AR 2015 and 2018

Graf 10: Nárast výdavkov citlivých na starnutie medzi 2016 a 2060, v % HDP



Zdroj: EK, AR 2015 a 2018

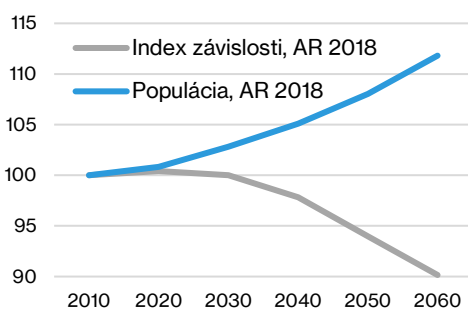
Predpovede sa zlepšili vďaka rýchlejšiemu rastu a lepšej demografii...

V porovnaní s predchádzajúcou správou o starnutí bude nárast výdavkov nižší o 0,7 % HDP (medzi rokmi 2016 a 2060). Úroveň výdavkov citlivých na starnutie v roku 2060 bude na úrovni 22,2 % HDP, o 0,1 % HDP vyššia oproti predchádzajúcej správe. Nárast je spôsobený vyššími výdavkami už v prvom roku prognózy a to najmä na dlhodobú starostlivosť (0,9 % HDP oproti 0,3 % HDP v roku 2016¹¹) a školstvo (v prvom roku projekcie o 0,3 % HDP).

...opačne pôsobilo predĺženie priemerného obdobia dôchodkového poistenia

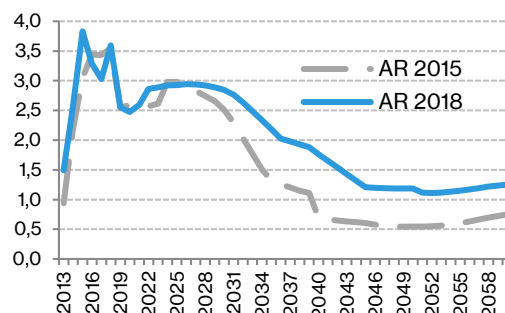
Projekcie najviac ovplyvnila priaznivejšia demografia a trh práce. Vďaka vyššej očakávanej pôrodnosti bude viac detí a teda v budúcnosti aj viac pracujúcich, čo znamená vyššie výdavky na vzdelávanie. Zvýšenie predpokladanej participácie spolu s rýchlejšou konvergenciou v celkovej produktivite faktorov spôsobí, že od roku 2030 bude HDP ekonomiky rásť o 0,5 - 1 p. b. rýchlejšie než predpokladala správa z roku 2015. Na základe údajov o priemernom období dôchodkového poistenia (ODP) bol revidovaný predpoklad o rastúcom rozdiel v ODP u žien a mužov (Graf 9). Táto zmena spôsobila zvýšenie výdavkov na penzie žien ale aj ich vyššie dôchodky.

Graf 11: Podiel predikcií v AR 2015 a 2018 (AR 2015 = 100)



Zdroj: IFP

Graf 12: Porovnanie rastu reálneho HDP medzi AR 2015 a 2018, v %



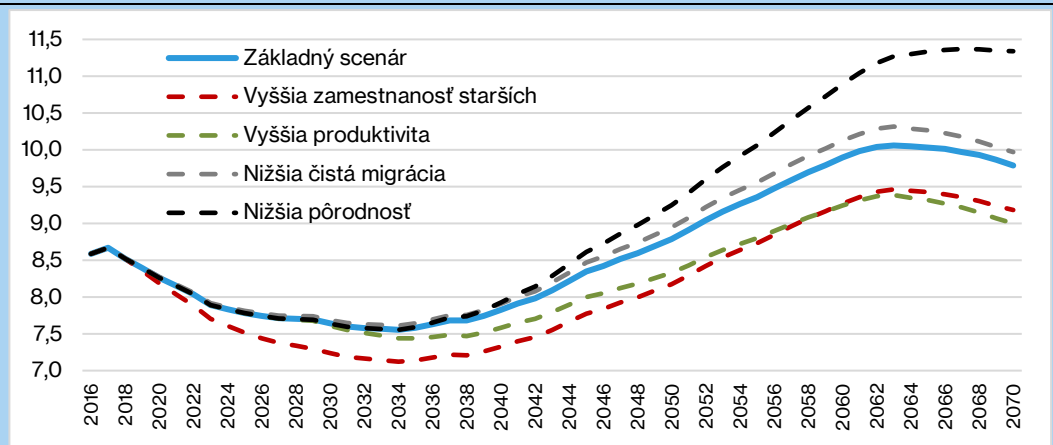
Zdroj: Eurostat

¹¹ Výdavky sa zvýšili kvôli tomu, že ŠÚSR začal započítavať výdavky na nepeňažné dávky z MPSVaR a obcí, ktoré sa v minulosti nezapočítavali

BOX 2: Citlivostné scenáre a neistota spojená s tvorbou predikcií

V alternatívnych scenároch sa môžu výdavky na dôchodky v budúcnosti pohybovať medzi 9 % až 11,3 % HDP. Výdavky na dôchodky budú v roku 2070 najnižšie v scenári s vyššou produktivitou. Tá spôsobí vyšší rast HDP a zníži tak výdavky relatívne k HDP takmer o 1 p. b. Nárast zamestnanosti starších spôsobí pokles výdavkov na dôchodky už v strednodobom horizonte. V roku 2070 by sme oproti základnému scenáru ušetrili 0,6 % HDP.

Graf 13: Test citlivosti výdavkov na dôchodky na scenáre budúceho vývoja, v % HDP

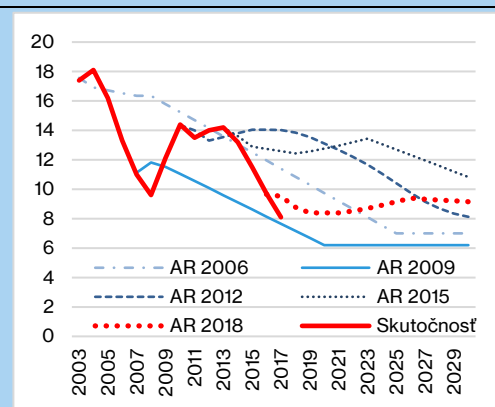


Zdroj: AWG 2018

Naopak, vyššie výdavky môže spôsobiť nižšia pôrodnosť. O 20 % nižšia pôrodnosť oproti základnému scenáru zdvojnásobí nárast výdavkov na dôchodky do roku 2070 (o 2,7 % HDP oproti roku 2016). Tento scenár by výdavky neovplyvnil až do roku 2034, kedy by na trh práce začala prichádzať menšia časť populácie. Pokles čistej migrácie o tretinu by mal na výdavky len malý vplyv (zvýšenie o 0,2 % HDP).

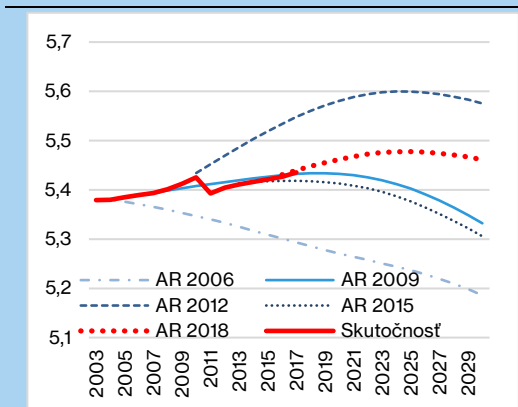
Výsledky predikcií výdavkov citlivých na starnutie silne závisia na prijatých predpokladoch, ktoré vychádzajú z pozorovaných hodnôt. Kvôli neistote spojenej s predikovaním budúcnosti je preto potrebné výsledky interpretovať ako scenáre. Tie ilustrujú, čo sa stane s výdavkami, v prípade, že sa predpoklady naplnia a nenastane významná zmena politik.

Graf 14: Predikovaná a skutočná miera nezamestnanosti (v %)



Zdroj: IFP, ŠÚSR

Graf 15: Predikovaná a skutočná populácia (v mil.)



Zdroj: IFP, ŠÚSR

Pri porovnaní predikcií z posledných piatich správ o starnutí sledujeme, že predpovede niektorých veličín sú výrazne ovplyvnené hodnotami pozorovanými v poslednom roku pred projekciou. Napríklad podľa predchádzajúcej správy sa mala nezamestnanosť udržať nad hodnotou 10 % až do roku 2032. V skutočnosti sa výrazne pod túto hodnotu

dostala už v roku 2016. Naopak, v roku 2009 správa o starnutí nedokázala predpovedať ekonomickú krízu. Dôležitou vstupnou veličinou pre odhad HDP a budúcich dôchodkov je populácia v produktívnom a postproduktívnom veku. Tú vieme relatívne dobre predpovedať, až na pôrodnosť. Zrýchlenie rastu populácie pred správou o starnutí v roku 2012 spôsobilo, že sa očakával podstatne väčší nárast populácie, než v skutočnosti nastal. Opačný problém vznikol pri odhadoch v roku 2006.

Materiál prezentuje názory autora a Inštitútu finančnej politiky, ktoré nemusia nevyhnutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania komentárov Inštitútu finančnej politiky (IFP) je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by sa preto mali odkazovať na IFP (a nie MF SR), ako autora týchto názorov.

Príloha 1:

Očakávania demografického vývoja

Slovensko čaká pokles počtu obyvateľov. Medzi rokmi 2016-2070 by to malo byť až o 9 %, na úroveň 4,9 milióna obyvateľov. V EÚ sa naopak očakáva mierny nárast populácie, približne o 2 %.

Stredná dĺžka života

Stredná dĺžka života (SDŽ) pri narodení vzrastie z 73,7 na 84,2 rokov u mužov a z 80,7 na 89,1 rokov u žien medzi rokmi 2016-2070. V rovnakom období sa očakáva nárast mediánového veku populácie z 39,4 na 49,2 rokov. V rámci EÚ sme ôsmi, resp. šiesti v náraste SDŽ a tretí v náraste mediánového veku.

Pôrodnosť

Dôvodom poklesu obyvateľstva je nízka miera pôrodnosti¹², ktorá v roku 2015 dosahovala na Slovensku hodnotu 1,4. V rámci EÚ sa táto hodnota pohybovala od 1,31 v Portugalsku po 1,96 vo Francúzsku. V základnom scenári sa pre Slovensko predpokladá nárast k hodnote 1,85 v roku 2070.

Čistá migrácia

Ukazovateľ čistej migrácie predpovedá, že do roku 2070 sa na Slovensko prisťahuje o vyše 290 tisíc ľudí viac, než ho opustí. Metodika EK však vychádza z trvalého pobytu, ktorý nemusí byť najlepším zdrojom vypovedajúcim o migrácii¹³. Na základe [analýzy](#)¹⁴ IFP, vychádzajúcej z údajov zdravotného poistenia, zo Slovenska odišlo takmer 300 tisíc ľudí medzi rokmi 2004 a 2015. Títo ľudia však stále majú na Slovensku trvalý pobyt. Miera neistoty pri odhadoch migrácie je tak zvýšená.

¹² Priemerný počet živonarodených detí pripadajúcich na jednu ženu počas jej celého reprodukčného obdobia (15 - 49 rokov), pri zachovaní úrovne pôrodnosti sledovaného roka a za predpokladu nulovej úmrtnosti.

¹³ Keďže ľudia nie sú veľmi motivovaní nahlasovať zmenu pri krátkodobej migrácii.

¹⁴ Komentár Host' do domu (Apríl 2018)