

31. júl 2024

Vyhodnotenie prognózy vybraných sociálnych výdavkov za rok 2023

Kolektív IFP

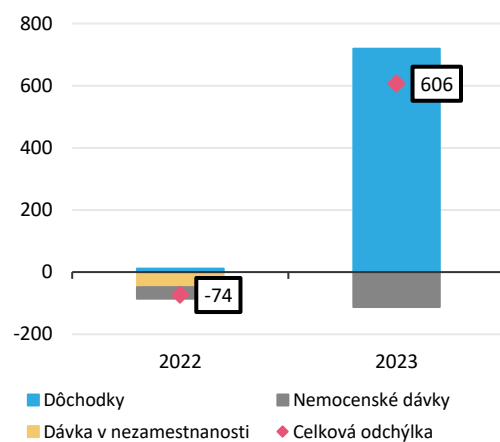
Prognóza výdavkov na rok 2023 bola oproti skutočnému plneniu podhodnotená o 5% (606 mil. EUR). Hlavným dôvodom bolo prijatie mimoriadnej valorizácie dôchodkov od júla 2023, s ktorou sa pri tvorbe rozpočtu neuvažovalo. Prognóza nemocenských dávok sa ukázala ako mierne konzervatívna, a to pri všetkých dávkach. Pri dávkach materské a tehotenské došlo k nadhodnoteniu počtu dávok oproti skutočnosti. Pri dávke nemocenské a ošetrovné boli predpoklady konzervatívne pri výškach týchto dávok. Výdavky na dávku v nezamestnanosti sa líšili od predpokladov rozpočtu len minimálne.

Celkové vyhodnotenie prognózy

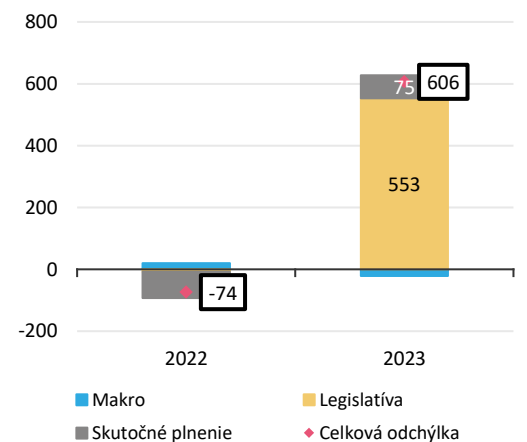
Prognóza vybraných výdavkov bola optimistická s odchýlkou 5% (606 mil. EUR). Hlavnou príčinou bolo prijatie mimoriadnej valorizácie dôchodkov od júla 2023, s ktorou rozpočet neuvažoval. K mimoriadnej valorizácii dôchodkov sa pristúpilo v priebehu roka 2023 v reakcii na významný rast spotrebiteľských cien. K podhodnoteniu prognózy prispelo aj skutočné plnenie, väčšina tohto nadmerného čerpania je spôsobená neidentifikovanými faktormi. Príspevok makra bol negatívny, trh práce zaostal za predpokladmi prognózy (nižšia zamestnanosť, nezamestnanosť a aj priemerná mzda v porovnaní s prognózou).

Celková prognóza bola podhodnotená o 5%

Graf 1: Odchýlky od skutočnosti podľa dávok (mil. eur)¹



Graf 2: Odchýlky od skutočnosti podľa faktorov (mil. eur)



zdroj: IFP, SP

zdroj: IFP, SP

Dôchodky

Skutočné výdavky na dôchodky boli o 715 miliónov (7 %) vyššie v porovnaní s predpokladmi rozpočtu najmä v dôsledku novej legislatívy prijatej počas roka 2023. Najvýraznejšou položkou legislatívy bolo zavedenie mimoriadnej valorizácie dôchodkov od júla 2023 v odhadovanej výške 524 mil. EUR. Okrem toho boli prijaté aj ďalšie zmeny s vplyvom na výdavky na úrovni 14 mil. EUR². Viac výdavkov sa zároveň čerpano aj na opatrenia, s ktorými rozpočet počítal³. Najväčšia odchýlka sa týka rodičovského bonusu, na ktorý sa vyplátilo o 33 mil. EUR viac, než sa očakávalo. Zvyšné nadmerné čerpanie na úrovni 152 mil. EUR možno pripísať vyššiemu skutočnému plneniu spôsobenému inými faktormi.

Nadmerné čerpanie dôchodkov ovplyvnené najmä legislatívnymi zmenami

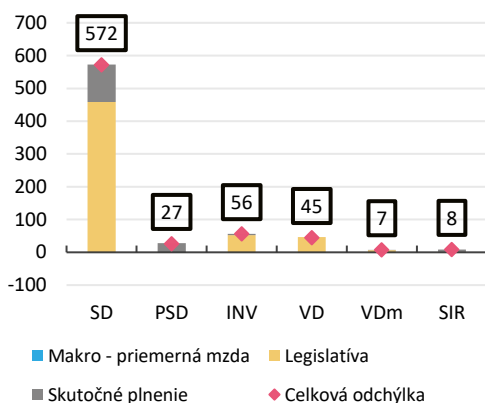
¹ Za rok 2022 je vyhodnotená presnosť odhadu výdavkov na starobné dôchodky, nemocenské dávky a dávku v nezamestnanosti. Za rok 2023 už sú vyhodnocované aj ostatné dôchodkové dávky z poistenia.

² Patrí sem úprava podmienok pre vdovské a vdovecké dôchodky s vplyvom 9 mil. EUR, úprava uznávania invalidity s vplyvom 4 mil. EUR či uznanie československej doby poistenia do nárokov na dôchodok s vplyvom 1 mil. EUR.

³ Ide o legislatívne zmeny v oblasti dôchodkov, pri ktorých očakávané výdavky neboli zahrnuté vo výbere (nakolko boli v legislatívnom procese). V rozpočte verejnej správy však na nich bola vytvorená rezerva vo výške 276 mil. EUR. Zmeny sa týkali rodičovského bonusu, podmienok pri predčasných starobných dôchodkoch či znižovania aktuálnej dôchodkovej hodnoty. Link na pôvodnú doložku vplyvov: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=509909>

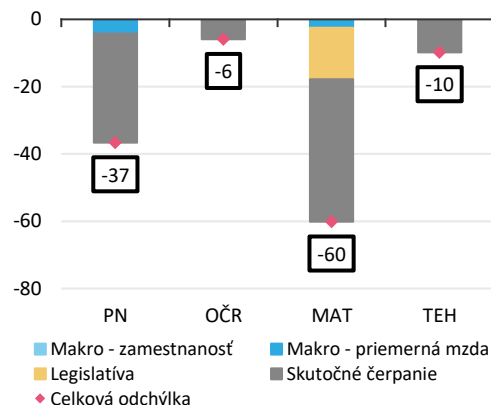
Časť sa dá vysvetliť vyššími výdavkami na novopriznané dôchodky (27 mil. EUR)⁴. To však bolo kompenzované nižším čerpaním v roku 2022, a teda nižšou bázou o 16 mil. EUR s efektom v roku 2023. Väčšina nadmerného čerpania je tak spôsobená neidentifikovanými faktormi. Je však pravdepodobné, že mimoriadna valorizácia dôchodkov v júli 2023 bola nákladnejšia, než je odhad a nepriamo sa prejavila aj vo vyššom objeme doplatkov vyplatených v roku 2023⁵. Keďže tieto výdavky nie je možné priamo oddeliť od celkových výdavkov na dôchodky, nedá sa to plne potvrdiť.

Graf 3: Odchýlky od skutočnosti podľa faktorov - dôchodky (mil. eur)



zdroj: IFP, SP

Graf 4: Odchýlky od skutočnosti podľa faktorov - nemocenské dávky (mil. eur)



zdroj: IFP, SP

Nemocenské dávky

Prognóza nemocenských dávok bola konzervatívna

Prognóza výdavkov na nemocenské dávky bola konzervatívna, celková odchýlka bola vo výške 11 % (113 mil. EUR). Za predpokladmi rozpočtu najviac zaostali počty dávok materského a tehotenského. Nadhodnotenie prognózy oproti skutočnosti bolo v oboch prípadoch približne 12%. Pri oboch dávkach sa na celom horizonte prognózy pôvodne očakával postupný rast počtu dávok vo väzbe na rastúcu zamestnanosť. Avšak v rokoch 2022 a aj 2023 bolo nakoniec možné pozorovať skôr rozchádzajúci sa trend vývoja počtu dávok a zamestnaných. Preto sa pristúpilo k zmene predpokladov a po novom je prognóza počtu dávok materského aj tehotenského naviazaná na očakávaný vývoj počtu pôrodov.⁶ Za predpokladmi rozpočtu zaostalo aj čerpanie otcovského (z pôvodne alokovaných cca 20 mil. EUR sa vyčerpalo len 9 mil. EUR) a materského v ochrannnej lehote (z očakávaných 10 mil. EUR sa vyčerpalo len 1 mil. EUR).

Pri dávkach nemocenské a ošetrovné nepresnosti vysvetľujú nadhodnotené výšky dávok.

Priemerná mesačná výška nemocenskej dávky bola nadhodnotená o 7% (cca 24 EUR). Z dôvodu, že sa nadhodnocovanie opakovalo, sa na začiatku roka 2024 upravili predpoklady prognózy.⁷ Pri dávke ošetrovné zaostala výška dávky za predpokladmi prognózy o 24% (cca 50 EUR). Kompenzačne však pôsobil vyšší skutočný než očakávaný počet dávok (10%, 1,6 tisíc dávok mesačne) a silnejšie čerpanie dlhodobého ošetrovného. Pri výške dávky krátkodobého ošetrovného sa ako optimistické ukázali predpoklady ohľadom plnenia legislatívy, ktorou sa predĺžil maximálny počet dní poberania dávky z 10 na 14 dní. Tento záver však nebol známy v čase tvorby rozpočtu na rok 2023, vtedy dostupné údaje boli ešte významne ovplyvnené vyplácaním pandemického ošetrovného. V priebehu roka 2023 došlo k výraznému spomaleniu rastu

⁴ Pri starobných a invalidných dôchodkoch sa priznalo viac dávok v začiatku roka. Vyššie čerpanie je možné vidieť aj pri predčasných starobných dôchodkoch. Pri príprave rozpočtu však bol použitý zjednodušený model pre túto dávku a detailnejšie porovnanie použitých predpokladov tak nie je možné.

⁵ Ide o doplatky za obdobie od priznania do výplaty prvej dávky. Objem doplatkov závisí ako od výšky novopriznaných dôchodkov, ktoré ovplyvnila mimoriadna valorizácia a vysoká prvá valorizácia, tak aj od dĺžky obdobia od priznania do výplaty prvej dávky.

⁶ Počet pôrodov bude podľa očakávaní klesať a spolu s ním aj počet dávok. Reštriktívnejším faktorom pri vzniku dávky tak bude samotné tehotenstvo a nie situácia na trhu práce.

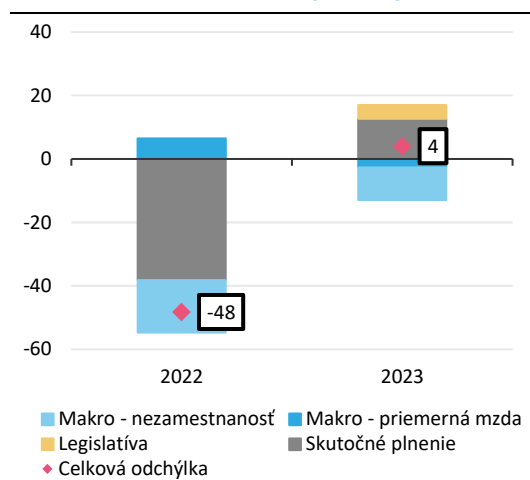
⁷ Došlo k zníženiu elasticity výšky dávky vo vzťahu k oneskorenej priemernej mzde, čo spomaľuje jej rast. Pôvodný model uvažoval s elasticitou vo výške 1,4279. Táto bola odhadnutá na ročných dátach za obdobie 2006-2019. Nová elasticita je vo výške 1,3284 a zapracované boli údaje až do roka 2023.

výšky dávky ošetrovnej podľa skutočnosti pozorovanej za mesiace, ktoré už neboli ovplyvnené pandemickým ošetrovným. V prípade nemocenského aj ošetrovného budú výšky dávok predmetom ďalšieho pozorovania.

Dávka v nezamestnanosti

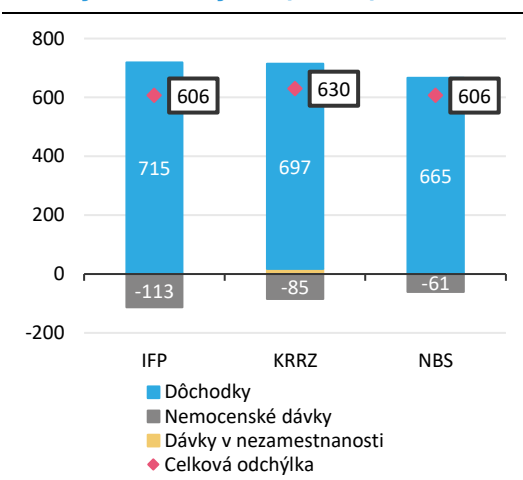
Skutočné čerpanie dávky v nezamestnanosti sa významne neodchýlilo od prognózy, celková odchýlka bola na úrovni 2% (cca 4 mil. EUR). Skutočný počet poberateľov bol v porovnaní s očakávaniami mierne vyšší (2%, cca 1,3 tisíc poberateľov mesačne), skutočná priemerná výška dávky bola naopak mierne nižšia (3%, cca 12 EUR). V rozpočte sa navyše uvažovalo s vplyvom opatrenia, ktorého cieľom bolo obmedzenie neoprávneného poberania dávky v nezamestnanosti. Reálne plnenie tohto opatrenia však nie je možné overiť a celkové výdavky aj napriek negatívnym príspevkom makra vzrástli, preto v rámci vyhodnotenia uvažujeme s nulovým skutočným vplyvom tohto opatrenia v roku 2023.

Graf 5: Odchýlky od skutočnosti podľa faktorov - dávka v nezamestnanosti (mil. eur)



zdroj: IFP, SP

Graf 6: Porovnanie presnosti prognózy IFP a ostatných členov Výboru (mil. eur)



zdroj: IFP, KRRZ, NBS, SP

Väčšina členov sa stotožnila s prognózou Výboru, KRRZ a NBS vytvorili vlastné odhady, avšak aj ich prognózy boli výrazne optimistické kvôli mimoriadnej valorizácii dôchodkov. V súlade so štatútom Výboru sa vyhodnocuje aj presnosť prognóz ostatných členov Výboru. Väčšina členov Výboru sa plne stotožnila s odhadom IFP (ČSOB, SLSP, TB, UniCredit, Infostat, VUB), preto je ich vyhodnotenie totožné s vyhodnotením prognózy IFP. Vlastnú prognózu mali dvaja členovia Výboru – KRRZ a NBS. Prognóza KRRZ aj NBS sa, podobne ako prognóza Výboru, ukázala ako optimistická, najmä z dôvodu výdavkov na mimoriadnu valorizáciu dôchodkov od júla 2023, ktoré v čase tvorby rozpočtu neboli známe. Naopak, všetci členovia výboru boli konzervatívni pri odhade výdavkov na nemocenské dávky. Pri dávke v nezamestnanosti všetci členovia výboru zaznamenali minimálne odchýlky od skutočnosti.

Viac o výdavkových prognózach ako aj podkladové materiály je možné nájsť na [stránke IFP](#) v časti Ekonomické prognózy ⇒ [Prognózy vybraných výdavkov VS](#). Podkladové dáta o vývoji jednotlivých položiek je možné nájsť v časti Ekonomické štatistiky ⇒ [Vybrané výdavky VS](#). Podkladové dáta k tomuto komentáru je možné nájsť na [Uložisku IFP](#).

Materiál prezentuje názory autorov 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.

Skutočné čerpanie nebolo ďaleko od rozpočtu

Vyhodnotenie prognózy ostatných členov Výboru

Príloha

Tabuľka A: Prognóza a skutočnosť v roku 2023 – vybrané výdavky (ESA2010)

Položka rozpočtu VS	Odhad Výboru* (mil. EUR)	Skutočnosť (mil. EUR)	Rozdiel (mil. EUR)	Rozdiel (v %)
Dávka nemocenské	629	593	-37	-6%
Dávka ošetrovné	45	39	-6	-15%
Dávka materské	410	350	-60	-17%
Vyrovňavacia dávka	0,076	0,072	-0,004	-6%
Dávka tehotenské	57	47	-10	-21%
Starobné dôchodky	7 694	8 265	572	7%
Invalidné dôchodky	914	970	56	6%
Vdovské dôchodky	746	791	45	6%
Vdovecké dôchodky	96	103	7	7%
Predčasné starobné dôchodky	118	145	27	18%
Sirotské dôchodky	40	48	8	17%
Dávka v nezamestnanosti	264	268	4	2%
SPOLU	11 013	11 619	606	5%

*K odhadu výdavkov Výboru zo septembra 2023 je pri dôchodkových dávkach započítaná aj rezerva na dôchodkovú reformu, ktorá bola súčasťou rozpočtu.

Zdroj: IFP, Sociálna poisťovňa

Tabuľka B: Vplyvy legislatívy v roku 2023 – vybrané výdavky (ESA2010, v mil. eur)

	Odhad	Skutočnosť	Rozdiel
Celkové legislatívne vplyvy	833	848	16
Legislatíva zapracovaná v prognóze	297	312	16
Súbežné poberanie materského v čase okolo pôrodu	20	9	-11
Predĺženie ochrannej lehoty pre nárok na materské	10	1	-9
Obmedzenie neoprávneného poberania MAT	-5	0	5
Obmedzenie neoprávneného poberania DVN	-4	0	4
Rodičovský bonus	253	286	33
Odchod do predčasného dôchodku po 40 odpracovaných rokoch	30	25	-5
Sprísenie podmienok pre predčasné starobné dôchodky	-5	-7	-2
Zníženie aktuálnej dôchodkovej hodnoty	-1	-1	0
Nová legislatíva (nezapracovaná v prognóze)	536	536	0
Mimoriadna valorizácia dôchodkov	524	524	0
Zmeny pri uznávaní invalidity	4	4	0
Predĺženie podporného obdobia pre vdovy a vdovcov	3	3	0
Zjemnenie podmienok pre vdovy a vdovcov	6	6	0

Zdroj: IFP, Sociálna poisťovňa

