

V PRÁCI DOBRE, NA DÔCHODKU NAJLEPŠIE

Vplyv zavedenia predčasného starobného dôchodku po 40 odpracovaných rokoch na príjmy Sociálnej poisťovne

Zhrnutie

- Celkové výdavky na predčasný starobný dôchodok (PSD) dosiahli v roku 2024 historické maximum 461,3 mil. eur (výdavky zahŕňajú všetky formy predčasného dôchodku).
- Predčasný odchod do dôchodku po 40 odpracovaných rokoch (PSD40+) sa po novele zákona v roku 2023 stal dostupnejší a v kombinácii s vysokou infláciou a výhodným mechanizmom valorizácie pri novopriznaných dôchodkoch aj mimoriadne atraktívny.
- Nárok na PSD40+ využilo do konca roka 2024 približne 43-tisíc poistencov, z ktorých vyše polovica odišla do dôchodku viac než dva roky pred dovŕšením riadneho dôchodkového veku.
- Počet PSD rástol v súvislosti s rozšírením nároku na PSD40+ a priaznivým nastavením valorizácie pri novopriznaných dôchodkoch od augusta 2023, pričom tento trend sa výrazne zrýchlil najmä na začiatku roka 2024.
- Verejný sektor a odvetvia zabezpečujúce základné služby pre obyvateľov majú jeden z najvyšších podielov zamestnancov vo vyššom veku, čo zvyšuje riziko nárastu počtu odchodov do dôchodku v najbližších rokoch, ak by sa opäť zopakovala kombinácia priaznivých parametrov.
- Pri skupine poistencov, ktorí odišli do PSD40+ viac ako dva roky pred termínom, odhadujeme priamy výpadok na odvodoch vo výške 372 mil. eur, ak by pracovali až do dovŕšenia riadneho dôchodkového veku. Konzervatívnejší scenár počítá s výpadkom na úrovni 165 mil. eur.
- Ku koncu roka 2024 pracovalo na dohodu popri PSD40+ približne 6 366 osôb, z ktorých 3 906 pokračovalo v práci u rovnakého zamestnávateľa ako pred odchodom na PSD40+.

Odporúčania

- Zvážiť revíziu nastavenia PSD40+ s cieľom zvýšiť adresnosť opatrenia alebo sprísniť podmienky čerpania. Možnými úpravami sú napríklad zavedenie dodatočných podmienok viazaných na zdravotný stav, fyzickú náročnosť práce alebo dĺžku zamestnania v určitých odvetviach.
- Priebežne monitorovať vplyv súčasného nastavenia PSD40+ aj PSD na verejné financie, trh práce a efektívny vek odchodu do dôchodku, vrátane vývoja počtu žiadateľov a ich štruktúry.
- Zvýšiť kontrolu a monitoring v prípade súbehu dôchodku a práce na dohodu, aby sa obmedzilo riziko šedej ekonomiky a neformálneho odmeňovania.
- V budúcnosti zvážiť úpravu mechanizmu prvej valorizácie novopriznaných dôchodkov tak, aby sa predišlo neúmernému zvýhodneniu nových poberateľov v čase makroekonomických výkyvov.

Podakovanie

Za cenné rady, konzultácie a pripomienky autori ďakujú kolegom Matejovi Vitálošovi a Václavovi Školudovi z NKÚ SR, Marekovi Porubskému, Jane Valachyovej a Matúšovi Ferienčíkovi z Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a Mariánovi Šalingovi z Inštitútu finančnej politiky.

Úvod

Záujem o PSD predstavuje na Slovensku v súčasnosti výzvu pre ekonomiku aj sociálny systém. S cieľom zvýšiť flexibilitu a spravodlivosť v dôchodkovom systéme schválil parlament začiatkom októbra 2022, s účinnosťou od 1. januára 2023, novelu zákona zavádzajúcu možnosť odchodu do PSD40+.¹ Zmena mala pomôcť najmä tým, ktorí tesne pred dovŕšením dôchodkového veku prišli o prácu a možnosť nájsť si novú prácu je u nich málo pravdepodobná alebo si dlhodobo prácu nedokážu nájsť a nemajú iné možnosti riešenia svojej ekonomickej situácie. Táto alternatíva umožnila poistencom od 1. januára 2023 žiadať o PSD aj skôr než dva roky pred dovŕšením dôchodkového veku.

V praxi však táto legislatíva spôsobila značné problémy, keď po jej zavedení došlo k náhlemu nárastu žiadostí o PSD. Zamestnávateľia museli čeliť odchodu kvalifikovaných pracovníkov do dôchodku, pričom takýto hromadný odchod pracovnej sily má vplyv nielen na zamestnávateľov, ale aj na štátny rozpočet. Zvýšené výdavky na dôchodky a znížený príjem z daní a odvodov vytvárajú tlak na verejné financie, ktoré si v súčasnej dobe vyžadujú konsolidáciu. Podľa Európskej komisie sa verejné financie Slovenska zhoršujú aj v dôsledku demografického vývoja, najmä starnutia populácie, a nízkej produktivity práce. Navyše, podľa indikátora dlhodobej udržateľnosti (S2) je Slovensko druhou najhoršie hodnotenou krajinou v EÚ (EC, 2025).

Programové vyhlásenie vlády (PVV) SR na roky 2021 – 2024² sa v oblasti sociálneho poistenia orientovalo na dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému, zavedenie spravodlivých a udržateľných dôchodkových mechanizmov a zabezpečenie dostatočnej sociálnej ochrany pre všetkých poistencov. V PVV SR na roky 2023 – 2027³ sa vláda zaviazala prehodnotiť efektívnosť všetkých troch pilierov dôchodkového systému s cieľom posilniť jeho dlhodobú udržateľnosť, maximalizovať úžitok pre poistencov a zreálniť dôchodkový vek so zohľadnením zdravotnej kondície a schopnosti ľudí pracovať.

Viaceré štúdie, ktoré analyzovali predčasný odchod do dôchodku, naznačujú, že zníženie veku odchodu do dôchodku výrazne ovplyvňuje účasť pracovnej sily na trhu práce a produktivitu práce (napr. Moreira a kol., 2017). Negatívnym dôsledkom (zavedenia) nižšieho veku odchodu do dôchodku môže byť aj odchod skúsených pracovníkov z trhu práce (Pilipiec a kol., 2020). Naopak, zvyšovanie veku odchodu do PSD predlžuje pracovnú aktivitu a odkladá nároky na dôchodok, čím môže potenciálne zmierniť fiškálny tlak na dôchodkový systém znížením výdavkov na dôchodky a zvýšením daňových príjmov z práce (Manoli a Weber, 2016).

V komentári sa v samostatných častiach zameriavame na vývoj starnutia obyvateľstva a jeho prognózu, najdôležitejším legislatívnym zmenám pri zavedení PSD, základnej charakteristike a dôsledkom zavedenia PSD40+. Z dôsledkov sme sa zamerali najmä na odhad výpadku príjmov na sociálnych odvodoch a na odvetvovú štruktúru odchodov do PSD40+. Hlavným cieľom komentára je kvantifikácia vplyvu zavedenia PSD40+ na príjmovú časť rozpočtu SP, konkrétne na výpadok príjmov zo sociálnych odvodov. Ostatné fiškálne vplyvy ako sú výpadok dane z príjmov, zdravotných odvodov či zvýšené výdavky dôchodkového systému nie sú predmetom kvantifikácie.

¹ Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. [\[online\]](#).

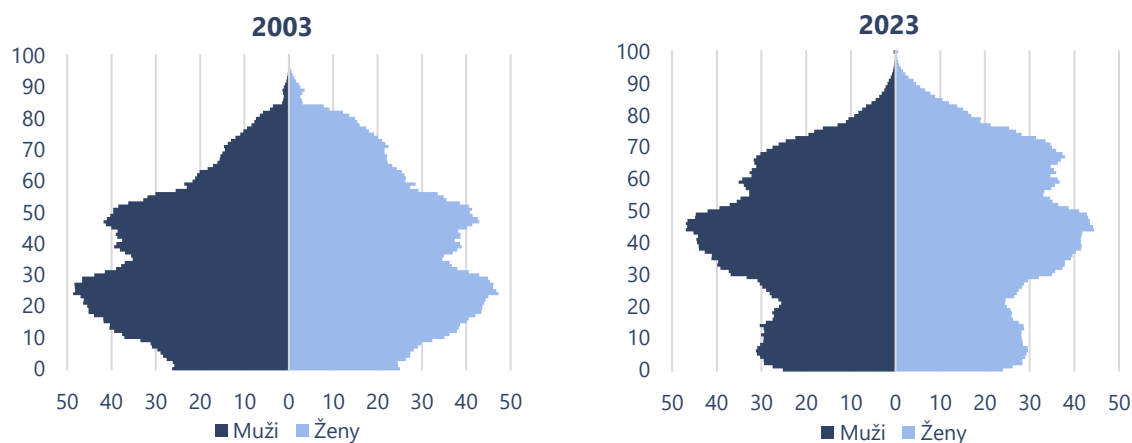
² Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021 – 2024. [\[online\]](#).

³ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky 2023 – 2027. [\[online\]](#).

Slovenské obyvateľstvo výrazne zosťarľo

Už v roku 2002 existovali prognózy, že vývoj obyvateľstva SR bude najmä v prvej polovici 21. storočia charakterizovať starnutie obyvateľstva aj znižovanie prírástku obyvateľstva (INFOSTAT, 2002). Silné populačné ročníky zo 70. rokov 20. storočia (tzv. Husákové deti) nastúpia v nasledujúcich rokoch do dôchodku, pričom pôrodnosť dlhodobo klesá (graf 1). Za posledných 22 rokov vzrástla stredná dĺžka života na Slovensku o takmer päť rokov, čo bude vytvárať tlak na slovenskú ekonomiku v budúcnosti. Ekonomické dopady starnutia populácie sú komplexné. Starnutie populácie spôsobuje zvýšenie verejných výdavkov na dôchodky a zdravotnú starostlivosť a pokles pracovnej sily môže spomaliť hospodársky rast a znížiť produktivitu práce. Vláda SR by preto mala prísť s takými opatreniami, ktoré pomôžu zmierniť očakávaný nepriaznivý vplyv na obyvateľstvo. Niektoré štúdie označujú ako možné efektívne riešenia predĺženie veku odchodu do dôchodku – zvýšenie podpory pre pracujúcich seniorov a investície do technológií, ktoré zvyšujú produktivitu práce (Kuhn a Prettnier, 2022). Alternatívou môže byť aj zvýšenie čistej migrácie, a to znížením počtu vystáňovaných alebo, naopak, zvýšením počtu prisťahovaných obyvateľov (RRZ, 2016).

Graf 1: Vekové zloženie obyvateľstva SR v rokoch 2003 a 2023 (v tis. osôb)



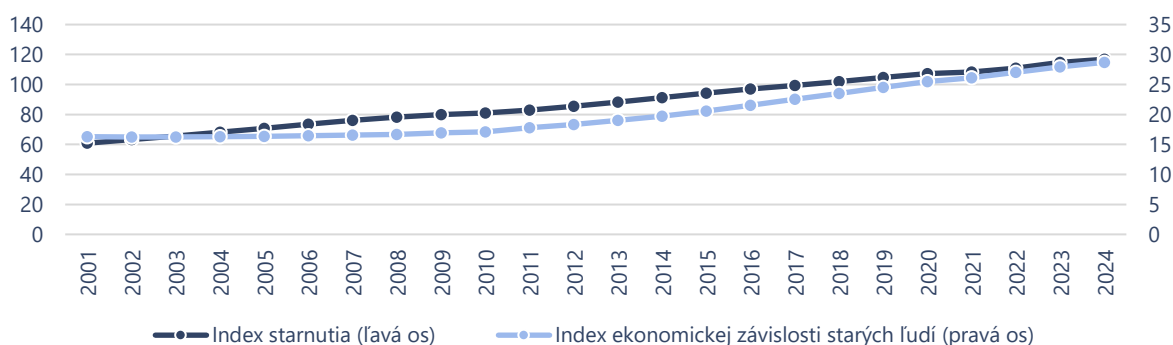
Zdroj: Štatistický úrad SR [om7009rr]; spracovanie NKÚ SR.

Slovenské obyvateľstvo za posledných 20 rokov výrazne zosťarľo, čo potvrdzuje aj rast indexu starnutia a indexu ekonomickej závislosti starých ľudí (graf 2). Index starnutia⁴ počas rokov 2003 až 2023 rástol každý rok. V roku 2003 predstavoval viac ako 65 osôb vo veku 65+ na 100 osôb vo veku do 14 rokov, pričom v roku 2023 to bolo už takmer 115 osôb. Zvyšujúci sa index ekonomickej závislosti starých ľudí⁵ poukazuje na vyššiu mieru závislosti starších, predovšetkým dôchodcov od ekonomicky aktívnych obyvateľov. Prináša to väčší nápor na sociálny a dôchodkový systém, čo vyžaduje od vlády efektívne riešenia na zabezpečenie udržateľnosti verejných financií, ako aj adekvátnej podpory pre starších ľudí. Spoločne nám tieto ukazovatele pomáhajú analyzovať a predvídať dôsledky starnutia populácie pre spoločnosť a ekonomiku.

⁴ Index starnutia vyjadruje počet osôb v poproduktívnom veku (65+ rokov), pripadajúci na 100 osôb v predproduktívnom veku (0 – 14 rokov).

⁵ Index ekonomickej závislosti starých ľudí vyjadruje počet osôb v poproduktívnom veku (65+ rokov) v prepočte na 100 osôb v produktívnom veku (15 – 64 rokov).

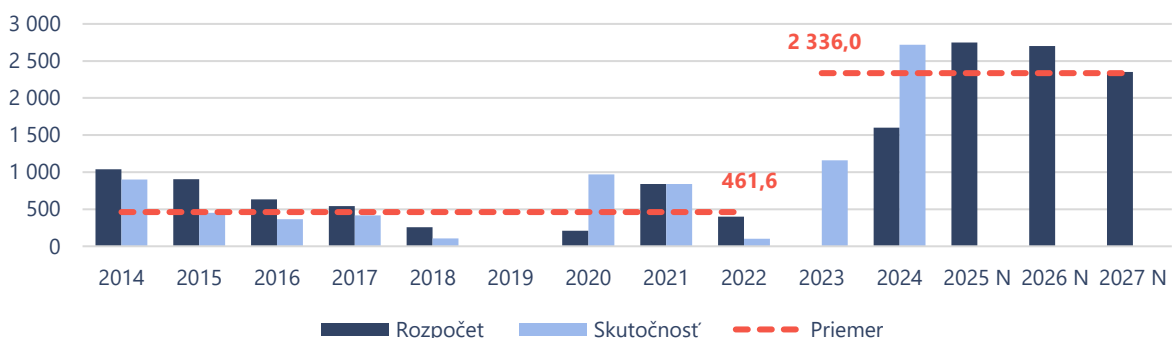
Graf 2: Vývoj vybraných ukazovateľov starnutia obyvateľstva v SR (v %)



Zdroj: Štatistický úrad SR [om7005rr]. [\[online\]](#).

Starnutie obyvateľstva na Slovensku vedie k znižovaniu podielu ekonomicky aktívneho obyvateľstva, ktoré prispieva aj do systému na vyplácanie dôchodkov. Navyše, tento trend je navyše zosilnený problémom odlivu mozgov, keď mladí a kvalifikovaní pracovníci odchádzajú za lepšími príležitosťami do zahraničia. SP tak čelí čoraz väčšiemu tlaku na vyplácanie dôchodkov, čo sa premieta do jej narastajúceho deficitu. K demografickým problémom sa, navyše, pridala aj novela zákona o sociálnom poistení zavádzajúca PSD40+, ktorá priniesla zvýšený záujem o PSD zo strany poistencov, čím vytvorila finančný tlak na SP. Tieto výzvy sa začali výraznejšie prejavovať v posledných rokoch, čo potvrdzuje prudký nárast transferov zo štátneho rozpočtu do SP (graf 3).

Graf 3: Transfer zo štátneho rozpočtu do SP vzrástol na historické maximá (v mil. eur)



Zdroj: Sociálna poisťovňa; spracovanie NKÚ SR.

Najdôležitejšie legislatívne zmeny v PSD

Podmienky nároku na PSD sa vyvíjajú v závislosti od toho, ako sa menil zákon o sociálnom poistení od roku 2003⁶ až po súčasnosť (tabuľka 1). Prehľad významných legislatívnych zmien v tomto zákone, súvisiacich s PSD, je uvedený v boxe 3 v prílohe. V roku 2008 sa podmienka nároku na PSD, týkajúca sa obdobia minimálneho dôchodkového poistenia, predĺžila z 10 na 15 rokov. V novembri 2022⁷ sa minimálna výška PSD zvýšila z 1,2-násobku životného minima na 1,6-násobok. Do decembra 2022 platilo krátenie PSD o 0,5 % za každý začatý mesiac poberania PSD až po dovŕšenie dôchodkového veku.

Od januára 2023, odkedy bolo možné získať PSD40+, sa zaviedol dvojaký spôsob krátenia v závislosti od počtu odpracovaných rokov. Ak poistenec odpracoval menej ako 40 rokov a chýbajú mu najviac dva roky do dovŕšenia dôchodkového veku, zostalo 0,5 % krátenie; ak viac ako 40 rokov,

⁶ Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení. [\[online\]](#).

⁷ Suma PSD musí byť vyššia ako 1,6-násobok sumy životného minima v prípade dôchodku z I. piliera a súčet súm PSD z I. a II. piliera musí byť vyšší ako 1,6-násobok sumy životného minima.

krátenie sa znížilo na 0,3 % za každý začatý chýbajúci mesiac do dovŕšenia dôchodkového veku poistenca. Predčasný odchod do dôchodku sa tak stal v roku 2023 v dôsledku legislatívnych zmien mimoriadne atraktívny. SP zaznamenala zvýšený záujem o PSD (viac v nasledujúcej kapitole), na čo vláda reagovala úpravou zákona. Od 15. mája 2024 tak vstúpila do platnosti novela zákona o sociálnom poistení⁸, ktorá znížila atraktivitu PSD40+ prostredníctvom sprísnenia dvoch kľúčových podmienok:

- zjednotenie sadzby krátenia dôchodku pri PSD40+ z 0,3 % na 0,5 % za každých 30 dní pred dovŕšením dôchodkového veku,
- naviazanie počtu odpracovaných rokov potrebných na splnenie podmienky nároku na PSD pre jednotlivé ročníky (doteraz 40) na všeobecný dôchodkový vek jednotlivých ročníkov.

Tabuľka 1: Zmena podmienok nároku na predčasný starobný dôchodok v období 2004 až 2024

Dátum	Poistenie	Podmienka	Min. výška PSD	Krátenie PSD
1.1.2004	10 rokov	2 roky do DV	1,2-násobok ŽM	0,5%
1.1.2008	15 rokov	2 roky do DV	1,2-násobok ŽM	0,5%
1.11.2022	15 rokov	2 roky do DV	1,6-násobok ŽM	0,5%
1.1.2023	15 rokov	2 roky do DV / 40 OR	1,6-násobok ŽM	0,5 % ak menej ako 40 OR, 0,3 % ak 40 a viac OR
15.5.2024	15 rokov	2 roky do DV / získania PODO	1,6-násobok ŽM	0,5%

Zdroj: Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov; spracovanie NKÚ SR.
DV – dôchodkový vek; ŽM – životné minimum; OR – odpracované roky; PODO – potrebné odpracované obdobie.

Popri podmienkach nároku sa v zákone viackrát menili aj pravidlá pre možnosť zárobkovej činnosti počas poberania PSD. Do konca roka 2010 mohol poberateľ PSD vykonávať zárobkovú činnosť alebo podnikanie bez obmedzenia. K zmene došlo schválením novely zákona v decembri 2010, ktorá od januára 2011 obmedzila možnosť pracovať počas poberania PSD len na základe dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, z ktorých sa neplatilo povinné dôchodkové poistenie. Cieľom vlády bolo zamedziť súbežné poberanie príjmov zo zárobkovej činnosti a PSD; zabrániť možnému zneužívaniu výhod. Okrem toho chcela vláda motivovať osoby k dlhšiemu zotrvaní na trhu práce, čo by malo pozitívny vplyv na finančnú udržateľnosť dôchodkového systému.

V zákone o sociálnom poistení sa udiali ešte tri významné zmeny, ktoré mali vplyv na poberateľov PSD. Od 1. januára 2013 sa z dohôd začali platiť odvody nielen na úrazové a garančné poistenie, ale aj na nemocenské, dôchodkové a zdravotné poistenie, ako aj na poistenie v nezamestnanosti. Táto zmena do veľkej miery ovplyvnila predčasných dôchodcov, keďže dohody, z ktorých sa platili odvody na dôchodkové poistenie, viedli k pozastaveniu výplaty PSD.

Od 1. júla 2018 bola zavedená maximálna stanovená suma príjmu zo zárobkovej činnosti na 2 400 eur ročne (priemerne 200 eur mesačne). Táto úprava umožnila predčasným dôchodcom vykonávať obmedzenú zárobkovú činnosť bez prerušenia výplaty dôchodku.

Tretou zmenou je výnimka, ktorá od 1. júla 2023 platí pre povinne dôchodkovo poistené SZČO, ktoré sú držiteľmi zákonom určeného oprávnenia na podnikanie podľa osobitného predpisu.⁹ Tieto SZČO majú nárok na PSD, aj keď počas jeho poberania vykonávajú zárobkovú činnosť. Všeobecne však platí, že v deň podania žiadosti o PSD musí mať žiadateľ ukončený pracovný pomer, živnostenské

⁸ Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení. [online].

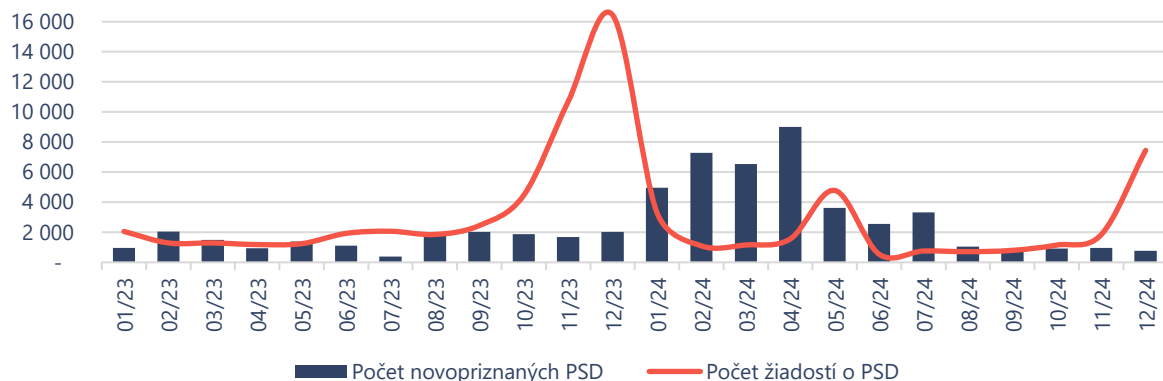
⁹ Ide o oprávnenia vydané na výkon činnosti pri výkone povolania ako advokát, notár, znalec, tlmočník, audítor, daňový poradca, autorizovaný architekt, stavebný inžinier, geodet a pod. Zdroj: Sociálna poisťovňa. Zmeny v sociálnom poistení od 1. júla 2023. Výplata predčasného starobného dôchodku a slobodné povolania. [online].

podnikanie alebo inú zárobkovú činnosť, z ktorých vzniká dôchodkové poistenie.¹⁰ Výnimku z tejto podmienky tvoria vybrané povolania vykonávané na základe osobitných oprávnení. Tento krok však môže predstavovať riziko v prípade, ak žiadosť o PSD nebude schválená, pretože počas obdobia medzi ukončením dôchodkového poistenia a rozhodnutím SP môže žiadateľ zostať bez príjmu.

Vysoký záujem o PSD po legislatívnych zmenách

Počet žiadostí o PSD sa do jesene 2023 pohyboval na relatívne stabilnej úrovni, no v poslednom štvrtroku 2023 nastal výrazný nárast, keď SP prijala takmer 32-tisíc nových žiadostí; za celý rok to bolo 47-tisíc (graf 4). Tento počet je viac ako trojnásobne vyšší oproti predošlým rokom a je ovplyvnený zavedením výhodnejších podmienok PSD40+ v roku 2023, keďže počet žiadostí o štandardný starobný dôchodok (SD) zostal stabilný. Počet novopriznaných PSD vzrástol najviac na začiatku roka 2024, čo môže súvisieť so spracovaním veľkého množstva žiadostí podaných ešte v závere roka 2023. Počet podaných žiadostí o PSD40+ vzrástol v mesiacoch pred účinnosťou legislatívneho sprísnenia od 15. 5. 2024, čo môže naznačovať reakciu poistencov na očakávané zhoršenie podmienok.

Graf 4: K vysokému počtu žiadostí o PSD prispela vysoká dvojitá valorizácia v roku 2023



Zdroj: MF SR, Sociálna poisťovňa; spracovanie NKÚ SR.

Zvýšený záujem o získanie PSD (vrátane PSD40+) ovplyvnilo aj načasovanie mimoriadnej a riadnej valorizácie, ako aj spôsob ich zohľadnenia vo výpočte dôchodku. Pri novopriznaných dôchodkoch sa do základného vzorca pre výpočet SD a PSD započítavala aj valorizácia, čo spôsobilo, že napríklad dôchodky priznané v období od 1. júla 2023 do 31. decembra 2023 sa zvýšili dvakrát. Najprv o 11,8 % (valorizácia k 1. januáru 2023) a následne o 10,6 % (valorizácia k 1. júlu 2023).¹¹ Dôchodky priznané v roku 2024 boli valorizované jednorazovo o 14,5 %, čo zodpovedalo medziročnému rastu spotrebiteľských cien v domácnostiach dôchodcov v prvom polroku 2024. Okrem valorizácie ovplyvnila výšku dôchodkov aj aktuálna dôchodková hodnota (ADH), ktorá sa od roku 2023 každoročne upravuje o 95 % medziročného rastu priemernej nominálnej mzdy v treťom štvrtroku. Na rok 2023 bola ADH stanovená vo výške 16,4764 eur a na rok 2024 vo výške 17,7688 eur.

¹⁰ Podľa § 67 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, poistenec ku dňu vzniku nároku na PSD nie je povinné dôchodkovo poistený ako zamestnanec alebo ako SZČO, alebo povinné dôchodkovo poistený v členských štátoch EÚ (+ Švajčiarsko, Island, Nórsko, Lichtenštajnsko) alebo v štátoch, s ktorými má SR uzatvorenú zmluvu o sociálnom zabezpečení.

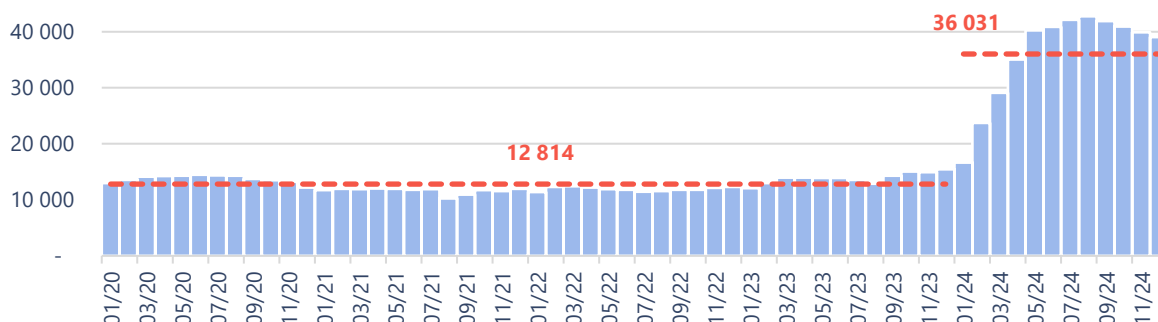
¹¹ Pri výpočte novopriznaných dôchodkov sa okrem priemernej osobnej mzdového bodu, obdobia dôchodkového poistenia ako aj ADH zohľadňuje aj platná valorizácia v danom roku. Od júla 2023 vstúpila do vzorca na výpočet novopriznaného SD a PSD aj mimoriadna valorizácia dôchodkov (10,6 %).

Skorší odchod do dôchodku mohol byť podľa SP podporený aj tým, že poistenci mali možnosť získať informácie o približnej výške PSD v rámci informačno-poradenskej činnosti SP.¹² Možnosť kombinácie dôchodkového príjmu spolu s prípadnou činnosťou v šedej ekonomike mohla tento trend ešte posilniť (viac v podkapitole Pracujúci predčasní dôchodcovia na str. 13).

Počet vyplácaných PSD rastie od augusta 2023, pričom tento trend sa výrazne zrýchlil najmä na začiatku roka 2024 (graf 5). Za prvých desať mesiacov roka 2024 sa počet vyplácaných PSD zvýšil viac ako 2,8-násobne oproti priemeru rokov 2020 – 2023. Tento nárast možno pripísať kombinácii viacerých faktorov. Kľúčovú úlohu zohrala najmä implementácia PSD40+ do dôchodkového systému od januára 2023. Ďalším faktorom bola mimoriadna valorizácia dôchodkových dávok v júli 2023 a následná riadna valorizácia od januára 2024. Tieto opatrenia zvýšili atraktivitu PSD, keďže vyššie dávky mohli zmierniť očakávané straty z predčasného odchodu do dôchodku a tým ovplyvniť rozhodovanie žiadateľov.

Zásadným stimulom bolo nastavenie valorizácie novopriznaných dôchodkov, ktoré sa v prvom roku poberania zvyšujú o rovnaké percento ako staršie dôchodky. Pri vysokej inflácii to znamenalo, že poistenci mohli získať výrazne vyššiu dôchodkovú dávku už pri skoršom odchode, čo zintenzívnilo odchody do dôchodku v rokoch 2023 a 2024. Počet vyplácaných PSD sa od mája 2024 stabilizoval na vyššej úrovni. Vývoj naznačuje, že na rozhodovanie poistencov mohli vplývať viaceré faktory vrátane legislatívnych úprav, nastavenia valorizácie novopriznaných dôchodkov (okamžité započítanie valorizácie pri priznaní), vnímaných výhod a individuálnych stratégií načasovania odchodu do dôchodku.

Graf 5: Počet vyplácaných PSD sa dostal v roku 2024 na vyššiu úroveň



Zdroj: Sociálna poisťovňa; spracovanie NKÚ SR.

Poznámka: Od 15. mája 2024 sa sprísňovali podmienky pre priznanie PSD.

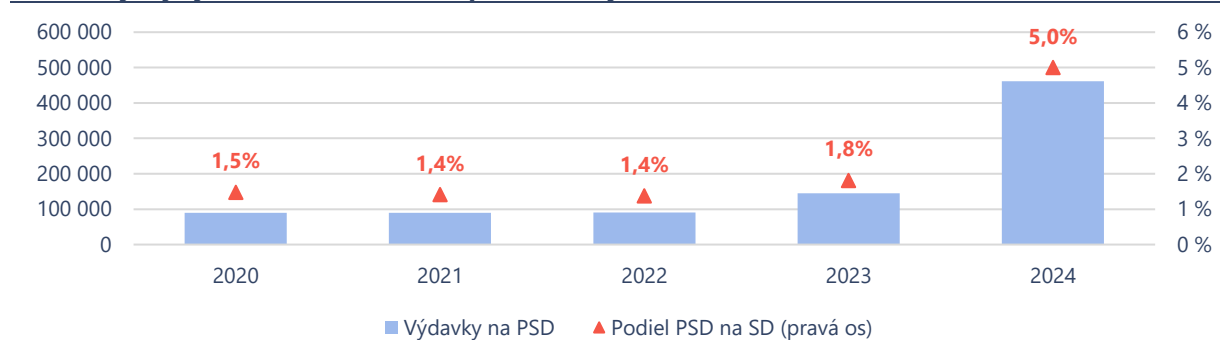
Výdavky na PSD dosiahli v roku 2024 historické maximum 461,3 mil. eur. Ich podiel na celkových výdavkoch na SD vzrástol zo stabilnej úrovne 1,4 % v rokoch 2020 až 2022 na 5 % v roku 2024 (graf 6). Priemerná výška dôchodkov sa v rokoch 2020 až 2022 zvyšovala plynulo, najmä vďaka pravidelným valorizáciám. Od roku 2023 však výdavky na PSD rástli výraznejšie, a to najmä v dôsledku legislatívnych zmien, ako aj zmenou správania poistencov po zavedení PSD40+.

K rastu výdavkov významne prispela aj vysoká inflácia, ktorá v rokoch 2022 a 2023 medziročne vzrástla o 12,8 % a 10,5 %. Vysoký rast cien energií a potravín spôsobil rast indexu spotrebiteľských cien pre domácnosti dôchodcov, od ktorého sa odvíja valorizácia dôchodkov. V roku 2023 preto došlo k dvom valorizáciám, a to riadnej v januári (11,8 %) a mimoriadnej v júli (10,6 %). Valorizácia pokračovala

¹² Počas spisovania žiadosti o PSD vie zamestnanec SP poskytnúť žiadateľovi informáciu, o koľko percent sa jeho dôchodok zníži do dovŕšenia dôchodkového veku. Presná suma zníženia je však známa až v konaní o dôchodok na základe všetkých zistených skutočností. V rámci informačno-poradenskej činnosti môže zamestnanec pobočky SP podľa § 178 ods. 1 písm. i) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, ako aj zamestnanec ústredia SP podľa § 179 ods. 1 písm. n) zákona č. 461/2003 Z. z., vypočítať približnú výšku dôchodku, avšak táto suma nie je záväzná a môže sa pri rozhodnutí ešte zmeniť (zvýšiť alebo znížiť).

aj v roku 2024, keď dôchodky priznané pred týmto rokom stúpili o 3,6 %, zatiaľ čo novopriznané dôchodky boli navýšené o 14,5 %.

Graf 6: Vývoj výdavkov na PSD a ich podiel na výdavkoch na SD (v mil. eur, %)



Zdroj: Sociálna poisťovňa; spracovanie NKÚ SR.

Poznámka: Uvedená suma výdavkov zahŕňa všetky formy predčasných starobných dôchodkov, a to vrátane PSD40+.

Dôsledky zavedenia PSD40+

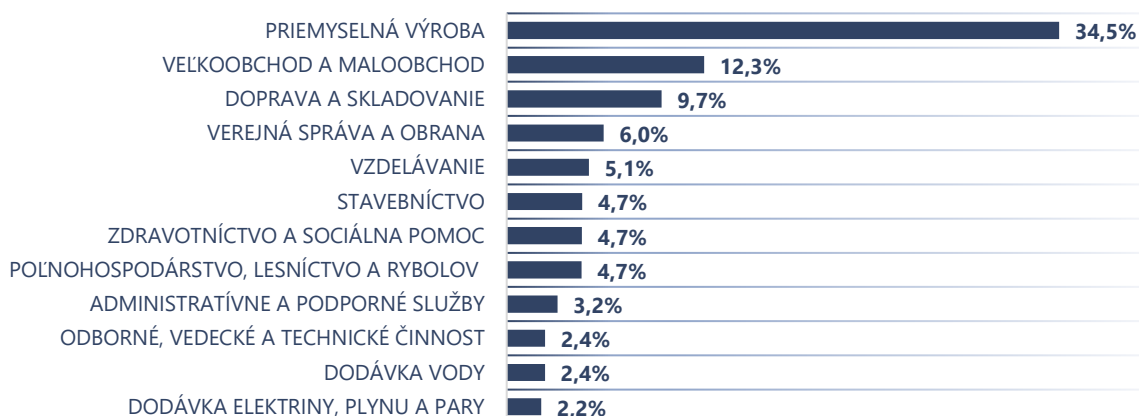
Hlavným dôsledkom zavedenia PSD40+ je jeho vplyv na rozpočet SP, keďže poistenci, ktorí by mohli naďalej odvádzať zo svojich príjmov poistné na dôchodkové poistenie, sa stávajú ich poberateľmi. Nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily v odvetviach priemyslu, poľnohospodárstva, potravinárstva, stavebníctva či zdravotníctva je ďalším nepriaznivým dôsledkom zavedenia PSD40+. Skorší odchod pracovníkov týchto odvetví, často s dlhoročnými skúsenosťami, si žiada dodatočné náklady na zaškolenie nových pracovníkov, ktorí ich musia nahradiť. Strata príjmov SP za poistencov aj pokles zamestnanosti v niektorých odvetviach sú podrobne rozobraté v nasledujúcich dvoch častiach.

Z akých odvetví ľudia najčastejšie odchádzali do PSD40+?

V súvislosti s nadobudnutím účinnosti zákona o PSD40+ od januára 2023 sme sa podrobnejšie pozreli na odvetvia, v ktorých nastal najväčší odliv pracovníkov do PSD40+ (box 1 na konci tejto podkapitoly). Tento prístup nám umožnil analyzovať rozloženie odchodov do PSD40+ medzi jednotlivými odvetviami ekonomiky po nadobudnutí účinnosti zákona. Vzhľadom na špecifiká jednotlivých odvetví môže byť ich podiel na predčasných dôchodkoch nerovnomerný, pričom na tieto rozdiely vplývajú viaceré faktory, akým je napríklad fyzická či mentálna náročnosť práce, veková štruktúra zamestnancov v odvetví či mzda.

Od januára 2023 do konca roka 2024 odišlo do PSD40+ viac ako 43-tisíc pracovníkov, pričom priemyselná výroba tvorila tretinu zo všetkých odchodov (graf 7). Nová legislatíva mala najväčší vplyv na odvetvie, kde je práca často fyzicky náročná a zamestnanci mohli mať väčšiu motiváciu odísť do PSD40+ hneď po splnení podmienok. Výrazné odchody zaznamenali aj sektory veľkoobchodu a maloobchodu (12,3 %), ako aj dopravy a skladovania (9,7 %). Aj keď sa môže javiť, že odchodovosť bola vyššia v odvetviach s vyšším podielom manuálnej práce, dostupné údaje podľa klasifikácie SK NACE neumožňujú presne rozlíšiť typ vykonávanej profesie.

Graf 7: Odvetvová štruktúra poistencov, ktorí odišli do PSD40+ v rokoch 2023 – 2024 (v %)



Zdroj: Sociálna poisťovňa; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Poznámka: Údaje v grafe zahŕňajú len zamestnancov a dohodárov, keďže v dostupných dátach Sociálnej poisťovne nie sú k SZČO priradené žiadne SK NACE kategórie ani IČO.

Odchody do PSD sa prejavujú rozdielne naprieč odvetvami. Hoci priemyselná výroba zaznamenala najvyšší absolútny počet odchodov (14-tisíc osôb), títo pracovníci tvorili len 3 % z celkového počtu zamestnancov v tomto sektore (graf 8). Tento zdanlivo vysoký počet odchodov do veľkej miery odráža celkovú veľkosť sektora, ktorý dlhodobo patrí medzi najväčších zamestnávateľov na Slovensku. Pre správnu interpretáciu vplyvu PSD40+ na jednotlivé odvetvia je preto kľúčové sledovať podiel odídencov na celkovom počte poistencov v danom sektore a nie len ich absolútne počty. Väčší vplyv tak môžu mať odchody v menších, no personálne citlivých sektoroch, ako je dodávka elektriny, kde bol podiel 4,6 %, či dodávka vody s podielom 3,8 %. V týchto prípadoch môže aj relatívne nižší počet odchodov ovplyvniť kontinuitu poskytovania služieb. Do budúcnosti preto môže byť väčšou výzvou udržanie pracovnej sily práve v týchto sektoroch.

Graf 8: Podiel odídených do PSD40+ na zamestnanosti v jednotlivých odvetviach (v %)



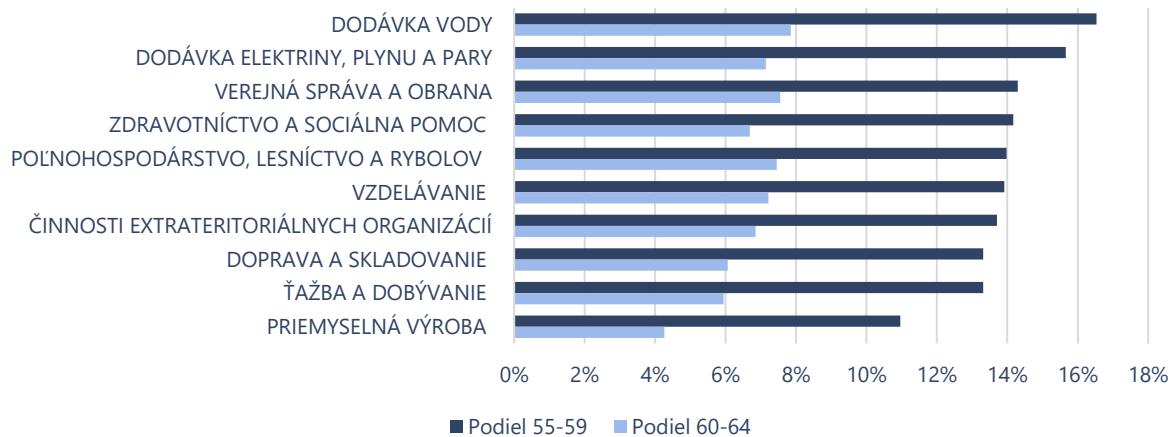
Zdroj: Sociálna poisťovňa; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Podiel starších zamestnancov sa v jednotlivých odvetviach výrazne líši, pričom niektoré sektory sú obzvlášť náchylné na hromadné odchody do dôchodku v najbližších rokoch. Z údajov SP vyplýva, že 10,6 % zamestnancov je vo veku 55 až 59 rokov, teda v skupine, ktorá v najbližších rokoch môže získať nárok na PSD40+, a 4,9 % zamestnancov je vo veku 60 až 64 rokov, teda blízko dôchodkového veku.

Verejný sektor a odvetvia zabezpečujúce základné služby obyvateľstvu, ako sú dodávka vody, elektriny a plynu, majú jeden z najvyšších podielov zamestnancov vo vyššom veku (graf 9). Výrazne

sa to prejavuje najmä vo verejnej správe, školstve a zdravotníctve (v priemere 14,1 % zamestnancov vo veku 55 až 59 rokov a 7,1 % vo veku 60 až 64 rokov). V sektore základných služieb sú tieto podiely ešte vyššie (v priemere 16,1 % vo veku 55 až 59 rokov a 7,5 % vo veku 60 až 64 rokov). Tieto sektory sú kľúčové pre chod štátu a ich personálne oslabenie môže predstavovať vážne riziko v budúcnosti.

Graf 9: Veková štruktúra zamestnancov podľa sektorov (55 – 59 rokov a 60 – 64 rokov; v %)



Zdroj: Sociálna poisťovňa; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Tento trend naznačuje, že v kľúčových sektoroch môže dôjsť k významným personálnym výpadkom už v najbližších rokoch. Štát bude musieť riešiť obnovu pracovnej sily najmä v oblastiach ako zdravotníctvo, školstvo a verejná správa, kde bude nevyhnutné aktívne prilákať mladších zamestnancov. Zároveň bude potrebné strategicky pripraviť generačnú výmenu aj v sektorech zabezpečujúcich základné verejné služby, ako sú dodávky energií a vody, ktoré patria medzi najcitlivejšie z hľadiska zachovania kontinuity fungovania štátu. Riziko nárastu počtu odchodov do dôchodku v týchto odvetviach sa preto môže v najbližších rokoch opätovne zvýšiť v prípade, ak by sa zopakovala kombinácia priaznivých legislatívnych a makroekonomických parametrov, ktorá motivovala poistencov k odchodu najmä v rokoch 2023 a 2024.

BOX 1: Metodológia pre odvetvovú analýzu odchodov do PSD40+

Analýza vychádza z údajov rozdelených podľa odvetví SK NACE. Na určenie odvetvovej príslušnosti predčasných dôchodcov sme prepojili databázu poberateľov PSD s údajmi o poistencoch. Zvolili sme rok 2022, keďže je malá pravdepodobnosť zmeny zamestnania, resp. prechodu do iného odvetia pred odchodom na dôchodok. Získali sme tak prehľad o sektorech, v ktorých poberatelia pracovali pred odchodom do PSD. Z poberateľov PSD sme vybrali len osoby, ktorým bol dôchodok priznaný v rokoch 2023 a 2024 a zároveň splnili podmienku viac ako 40 odpracovaných rokov.

Pri osobách s viacerými pracovnými úväzkami sme ako hlavné zamestnanie zvolili to, v ktorom mali v roku 2022 najvyšší vymeriavací základ (VZ). Tým sme zabezpečili, že analyzované odvetvové zaradenie čo najpresnejšie odráža ich hlavný zdroj príjmu pred odchodom do dôchodku. Keďže SZČO nemajú v databáze uvedené SK NACE ani IČO, analýza zahŕňa iba zamestnancov a tzv. dohodárov.

Cieľom analýzy bolo identifikovať sektory s najvyšším podielom odchodov do PSD a posúdiť, či sa tieto odchody sústreďujú v konkrétnych častiach hospodárstva. Výsledky môžu slúžiť ako podklad pre hodnotenie dlhodobej udržateľnosti pracovnej sily v jednotlivých odvetviach a pre prípadné opatrenia na stabilizáciu zamestnanosti.

Výpadok príjmov Sociálnej poisťovne na odvodoch

Zavedenie PSD40+ znamená pre SP okrem navýšenia výdavkov aj výpadok príjmov z poistného.

Ak by legislatívna úprava neexistovala, mnohí poistenci by naďalej zotrvali na trhu práce a pokračovali v odvádzaní poistného do systému sociálneho poistenia. Na ilustráciu rozsahu tohto výpadku sme na základe dostupných údajov pripravili jeho odhad (box 2 na konci podkapitoly). Zvolili sme tri scenáre, ktoré sa líšia predpokladmi o tom, ktorí poistenci by bez zavedenia PSD40+ zostali na trhu práce a ako dlho by pracovali (tabuľka 2). Scenáre sa vzťahujú výlučne na poistencov, ktorí odišli do PSD na základe nároku po 40 odpracovaných rokoch. Nezohľadňujú poberateľov iných typov PSD, ktorých počet taktiež rástol. Výpočty sú za roky 2023 – 2031, teda do momentu, keď by títo poistenci postupne dovŕšili dôchodkový vek (DV). Najvyšší výpadok príjmov nastáva v roku 2024, keďže ide o vrcholný rok odchodu do PSD40+. V nasledujúcich rokoch sa výpadok postupne znižuje.

Tabuľka 2: Porovnanie scenárov vplyvu legislatívnych zmien na príjmy Sociálnej poisťovne

Scenár	Skupina poistencov	Časový rámec analýzy	Poznámka k predpokladom
1	Všetci poistenci, ktorí odišli do PSD40+ v rokoch 2023 a 2024	Od získania nároku na PSD40+ do riadneho SD	Zahŕňa aj poistencov, ktorí by mohli odísť do PSD aj podľa starej legislatívy (nezohľadňuje odchody do PSD, ktoré prebiehali aj pred rokom 2023)
2	Poistenci, ktorí odišli do PSD40+ viac ako 2 roky pred riadnym SD	Od získania nároku na PSD40+ do riadneho SD	Predpokladá, že bez PSD40+ by podľa starej legislatívy vôbec neodišli do PSD
3	Rovnaká skupina ako v scenári 2	Od získania nároku na PSD40+ do okamihu, keď by získali nárok na klasický PSD (t. j. 2 roky pred riadnym SD)	Konzervatívny odhad, ktorý predpokladá, že všetci by využili klasický PSD ihneď po jeho nároku

Zdroj: Výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Poznámky: Analýza sa vzťahuje výhradne na poistencov, ktorí odišli do dôchodku na základe nového nároku na PSD40+ v rokoch 2023 a 2024. Výpočty sa netýkajú celkového počtu PSD, ale len podskupiny poistencov so splnenou podmienkou PSD40+.

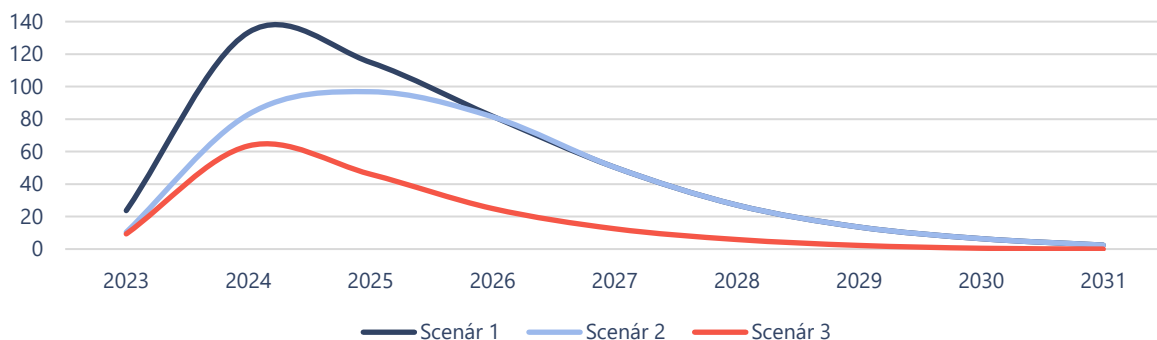
Prvý scenár predstavuje teoretický maximálny možný výpadok príjmov SP na odvodoch, ktorý odhadujeme na úrovni približne 454 mil. eur, pričom vrchol na úrovni 133,4 mil. eur je v roku 2024. Zahŕňa všetkých poistencov, ktorí v rokoch 2023 a 2024 využili možnosť odchodu do PSD40+, a to bez ohľadu na to, ako blízko boli k DV. Tento variant predpokladá, že bez zavedenia PSD40+ by všetci poistenci pokračovali v práci až do DV a neodišli by do dôchodku skôr ani formou klasického PSD. Z tohto dôvodu ide o scenár s najvyšším odhadovaným výpadkom príjmov SP na poistnom.

Druhý scenár vychádza z užšej skupiny poistencov a zahŕňa len tých, ktorí mali v čase odchodu do PSD40+ viac ako dva roky do DV; odhadovaný výpadok príjmov SP predstavuje približne 371,8 mil. eur s vrcholom v roku 2025 na úrovni 96,8 mil. eur. Tento scenár lepšie vystihuje reálny vplyv zavedenia PSD40+ na rozpočet SP. Predpokladáme v ňom, že bez zavedenia PSD40+ by títo poistenci zotrvali na trhu práce až do dovŕšenia DV. Na rozdiel od prvého scenára sú tu vylúčení poistenci, ktorí by aj bez novej legislatívy mohli odísť do PSD klasickou formou. Tento variant tak izoluje skupinu, ktorej odchod do dôchodku možno najpresnejšie pripísať vplyvu novej legislatívy. Predstavuje viac ako polovicu všetkých, ktorí využili PSD40+ v rokoch 2023 a 2024.

Tretí scenár vychádza z rovnakej skupiny poistencov ako druhý, no predpokladá, že bez zavedenia PSD40+ by pokračovali v práci do získania nároku na klasický PSD; kumulatívny výpadok predstavuje približne 164,9 mil. eur, pričom výpadok v roku 2024 dosahuje 63,5 mil. eur. Ide o odhad minimálneho výpadku príjmov SP na odvodoch, ktorý vznikol len v dôsledku skoršieho odchodu do dôchodku o jeden až tri roky. Tento scenár poskytuje konzervatívny pohľad na vplyv PSD40+. Jeho efekt postupne klesá a po roku 2029 sa stáva zanedbateľným. Treba však zohľadniť, že niektorí poistenci by sa mohli rozhodnúť odísť do PSD neskôr alebo by ho vôbec nevyužili, ak by nezískali nárok na valorizovaný dôchodok.

Z pohľadu verejných financií má legislatíva umožňujúca odchod do PSD40+ merateľný negatívny vplyv. Ten sa prejavuje výpadkom poistného, keďže poistenci odchádzajú do dôchodku skôr, pričom výdavky na dôchodkové dávky nie sú súčasťou tohto odhadu. Výsledky prezentované v grafe 10 ukazujú rozpätie výpadku, ktorý závisí od zvoleného predpokladu o správaní poistencov v hypotetickom stave bez zmeny legislatívy, a to od maximálneho až po konzervatívny odhad spôsobeného výpadku.

Graf 10: Potenciálny výpadok príjmov SP z odvodov po zavedení PSD40+ (v mil. eur)



Zdroj: Sociálna poisťovňa; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Poznámky: Uvedené výpočty sú založené na modelových scenároch, ktoré slúžia na kvantifikáciu potenciálneho vplyvu zavedenia PSD40+ na príjmy SP. Scenáre vychádzajú z rôznych predpokladov o tom, ako by sa poistenci správali v prípade, ak by legislatívna zmena nebola zavedená. Nejde teda o predikciu individuálneho správania, ale o analytický rámec, ktorý umožňuje odhadnúť rozpätie možných vplyvov legislatívy na odvody a dôchodkové dávky. Výsledky preto treba interpretovať ako odhad vplyvu pri rôznych predpokladoch správania, nie ako jednoznačné zhodnotenie efektivity alebo neefektivity legislatívneho opatrenia. Odhadovaný výpadok nie je trvalý, pričom jeho výška kulminuje v prvých rokoch po zavedení PSD40+ a následne postupne klesá.

BOX 2: Metodológia pre odhad výpadku príjmov SP na odvodoch

Analýza sa zameriava výlučne na výpadok príjmov zo sociálneho poistenia, ktorý predstavuje len časť širšieho fiškálneho vplyvu zavedenia PSD40+. Nezahŕňa výpadky príjmov zo zdravotného poistenia či dane z príjmov fyzických osôb, ani prípadné úspory na výdavkovej strane SP (napr. dávky v nezamestnanosti, nemocenské, invalidné dôchodky). Tieto širšie vplyvy presahujú rámec komentára a mohli by byť predmetom ďalšej analýzy.

Cieľom výpočtu je odhadnúť priamy výpadok príjmov SP v dôsledku skoršieho odchodu poistencov do PSD40+. Vychádzame z údajov o osobách, ktorým bol priznaný PSD v rokoch 2023 a 2024 a ich poisteneckých záznamov za rok 2022, ktoré obsahovali mesačné VZ pred odchodom do dôchodku. Individuálne údaje SP použité v analýze zachytávajú dátum vzniku nároku na PSD. Administratívne oneskorenie medzi vznikom nároku a jeho spracovaním preto nemá vplyv na výsledky kvantifikácie vplyvu na príjmy SP, hoci sa mohlo prejaviť v mesačných počtoch priznaných dôchodkov.

Výpadok bol vypočítaný ako súčin mediánu mesačného VZ v roku 2022 a sadzby poistného na sociálne poistenie, upravenej o povinné príspevky do II. dôchodkového piliera. Zohľadnili sme aj priemerný podiel neprítomnosti z dôvodu práceneschopnosti v danom veku. Výpočet nezohľadňuje individuálne zmeny pracovného statusu, ako napr. prechod na skrátený úväzok či inú formu pracovnej činnosti. Analýza zahŕňa zamestnancov a SZČO, no vylučuje dohodárov, ktorých odvodový režim je špecifický.

Na výpočet výpadku sme využili platné sadzby poistného na sociálne poistenie pre jednotlivé skupiny poistencov (tabuľka 3). Tie boli aplikované na VZ poistencov, ktorí mohli využiť PSD40+. Minimálny a maximálny VZ boli indexované podľa prognózy vývoja priemernej mzdy MF SR. Pri sporiteľoch v II. pilieri bola sadzba starobného poistenia znížená o príspevky smerované mimo SP, čím sme odstránili možné nadhodnotenie vplyvu.

Výsledky poskytujú odhad priameho výpadku príjmov SP v dôsledku zavedenia PSD40+ a môžu slúžiť ako podklad pre hodnotenie jeho dlhodobých fiškálnych dopadov. Vo výpočtoch sme zohľadnili každoročný rast miezd podľa makroekonomickej prognózy VpMP, čo lepšie reflektuje makroekonomické prostredie a umožňuje realistejšie posúdenie vývoja výpadku v čase. Tým sa znižuje riziko podhodnotenia výpadku poistného.

Tabuľka 3: Sadzby poistného platné v rokoch 2023 a 2024 (v %)

Poistenie	Zamestnanec	Zamestnávateľ	SZČO	Min VZ	Max VZ**
Dôchodkové starobné poistenie*	4,00	14,00	18,00	50 % z $PMM_{(t-2)}$	$7^* \times PMM_{(t-2)}$
Dôchodkové invalidné poistenie	3,00	3,00	6,00	50 % z $PMM_{(t-2)}$	$7^* \times PMM_{(t-2)}$
Nemocenské poistenie	1,40	1,40	4,40	50 % z $PMM_{(t-2)}$	$7^* \times PMM_{(t-2)}$
Poistenie v nezamestnanosti	1,00	1,00 alebo 0,50***	-	50 % z $PMM_{(t-2)}$	$7^* \times PMM_{(t-2)}$
Poistné na financovanie podpory	-	0,50***	-	-	$7^* \times PMM_{(t-2)}$
Rezervný fond	-	4,75	4,75	50 % z $PMM_{(t-2)}$	$7^* \times PMM_{(t-2)}$
Úrazové poistenie	-	0,80	-	-	-
Garančné poistenie	-	0,25	-	-	$7^* \times PMM_{(t-2)}$
SPOLU	9,40, resp. 12,40	25,20	33,15	-	-

Zdroj: Sociálna poisťovňa

Poznámky: Minimálny VZ sa týka len SZČO, dobrovoľne poistených osôb a samoplatiteľov. Netýka sa zamestnancov a zamestnávateľov. Minimálny VZ je mesačne najmenej vo výške 50 % z priemernej mesačnej mzdy pred dvoch rokov. Maximálny VZ sa počíta ako 7-násobok priemernej mesačnej mzdy pred dvoch rokov.

*V prípade sporiteľov v II. pilieri je časť poistného presunutá do správckových spoločností. Pri kvantifikácii vplyvu na príjmy SP bola preto táto skutočnosť zohľadnená.

**V rámci konsolidačného balíčka bola schválená zmena vo výpočte maximálneho VZ v sociálnom poistení, vďaka čomu sa od 1. 1. 2025 počíta ako 11-násobok priemernej mesačnej mzdy pred dvoch rokov ($PMM_{(t-2)}$).

***Od 1. marca 2022 vzniklo poistenie na financovanie podpory, odvtedy platí pre zamestnávateľa sadzba poistenia v nezamestnanosti vo výške 1 %, alebo ak platí zamestnávateľ poistné na financovanie podpory, tak sadzba poistenia v nezamestnanosti je 0,5 % a sadzba poistného na financovanie podpory je 0,5 %.

Pracujúci predčasní dôchodcovia

Aj napriek odchodu pracovníkov do PSD časť poberateľov naďalej zostáva ekonomicky aktívna.

Podľa platnej legislatívy môžu poberatelia PSD vykonávať zárobkovú činnosť len na základe dohody s maximálnym príjmom 200 eur mesačne, resp. 2 400 eur ročne. Tento limit zásadne ovplyvňuje ich vymeriavací základ na sociálne poistenie, čím sa výrazne znižuje výber poistného do SP.

Z údajov SP vyplýva, že určitá časť poberateľov PSD sa po odchode do dôchodku znovu zamestná, a to buď u nového zamestnávateľa alebo v pôvodnom podniku. Práve druhá skupina môže naznačovať, že niektorí zamestnávateľia aj zamestnanci využívajú túto možnosť na to, aby pokračovali v pracovnom vzťahu v upravenej forme. Dôvodom môže byť to, že takto môžu poberatelia PSD kombinovať dôchodok s dodatočným príjmom, zatiaľ čo zamestnávateľia si udržia skúsených pracovníkov bez nutnosti uzatvárať štandardný pracovný pomer.

Ku koncu roka 2024 pracovalo popri PSD40+ 6 366 osôb, z ktorých 3 906 (9,3 % všetkých poberateľov PSD40+) **pracovalo pre toho istého zamestnávateľa ako pred odchodom na PSD40+.** V priemere mali tieto osoby mesačný príjem približne 145 eur, pričom poistenci pracujúci pre rovnakého zamestnávateľa dosiahli v priemere takmer 156 eur. To môže naznačovať, že v mnohých prípadoch ide o pokračovanie pracovného pomeru v inej daňovo výhodnejšej forme. Hoci nejde o nelegálne konanie, tento model môže v niektorých prípadoch vytvárať priestor pre neformálne odmeňovanie mimo oficiálnych príjmov, čo predstavuje riziko šedej ekonomiky. Výsledkom je výpadok príjmov z odvodov a rast výdavkov na PSD. V kontexte nepriaznivého demografického vývoja to vytvára ďalší tlak na dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému.

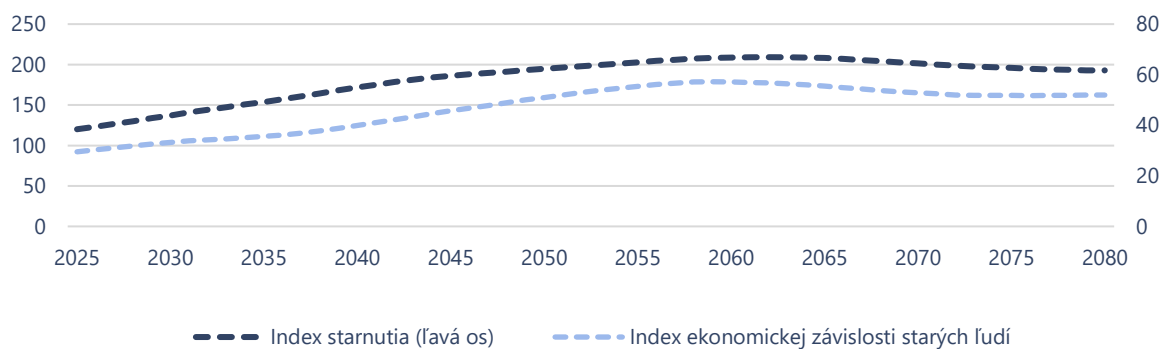
Ani budúcnosť nevyzerá lepšie

Prognóza počtu obyvateľov Slovenska do roku 2080 jednoznačne potvrdzuje trend výrazného starnutia populácie (graf 11). Index starnutia má vzrásť do roku 2062 zo súčasných 1,2 osôb na viac

ako dve osoby v dôchodkovom veku, pripadajúce na jedno dieťa vo veku do 14 rokov. Hoci sa po tomto období očakáva jeho mierny pokles, v roku 2080 zostane index nad úrovňou 190 %.

Počet dôchodcov bude v pomere k počtu pracujúcich dlhodobo rásť, pričom tento trend sa už nedá zastaviť a je možné ho iba zmierniť. Prognózy ukazujú, že počet ľudí v produktívnom veku sa bude znižovať, zatiaľ čo počet seniorov bude výrazne rásť. To bude mať zásadný vplyv nielen na dôchodkový systém, ale aj na verejné financie ako celok, vrátane udržateľnosti politiky pri PSD40+.

Graf 11: Vývoj vybraných ukazovateľov starnutia obyvateľstva v SR do roku 2080 (v %)

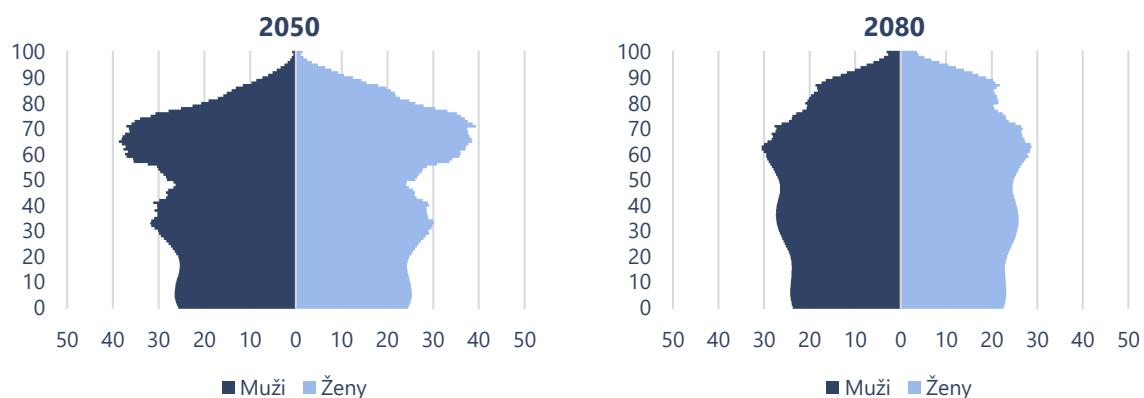


Zdroj: INFOSTAT; spracovanie NKÚ SR.

Podľa RRZ dosiahol ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v roku 2024 úroveň 4,1 % HDP, čo predstavuje stredné riziko (RRZ, 2025). Významný podiel na negatívnom vývoji má dôchodkový systém, ktorý samostatne prispieva k zhoršeniu udržateľnosti sumou 2,1 % HDP. Výdavky na dôchodky sa v roku 2024 dočasne navýšili v dôsledku vlny predčasných odchodov, čo podľa RRZ predstavuje výnimočný šok s malým dopadom na dlhodobú udržateľnosť. RRZ zároveň upozorňuje, že ide o výdavky v čase, keď je demografická situácia ešte relatívne priaznivá, pričom v budúcnosti sa vplyv starnutia populácie ešte viac prehĺbi.

Podľa kmeňovej populačnej prognózy Slovenska sa očakáva pokles počtu obyvateľov z 5,43 mil. v roku 2022 na 4,68 mil. v roku 2080, sprevádzaný nárastom podielu seniorov (INFOSTAT, 2024). Budúci vývoj tak nenaznačuje zlepšenie, keď demografické projekcie na roky 2050 a 2080 ukazujú ďalší pokles mladšej populácie a rozšírenie základne seniorov (graf 12). Tieto údaje v kombinácii s nízkou reprodukciou obyvateľstva signalizujú, že ak sa nezmení demografická politika, ekonomické zaťaženie spojené s PSD a starostlivosťou o seniorov bude v budúcnosti ešte výraznejšie.

Graf 12: Vekové zloženie obyvateľstva SR v rokoch 2050 a 2080 (v tis. osôb)



Zdroj: INFOSTAT; spracovanie NKÚ SR.

Dôležitými faktormi, ktoré významne ovplyvňujú tlak starnutia populácie na dôchodkový systém, sú vývoj dôchodkového veku, ako aj efektívneho veku odchodu do dôchodku.¹³ Dôchodkový vek bol v minulosti naviazaný na strednú dĺžku života, no v roku 2019 došlo k jeho zastropovaniu na úrovni 64 rokov, čo prispelo k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti. Od roku 2025 sa zvyšovanie dôchodkového veku opätovne naviaže na strednú dĺžku života, čo by malo dlhodobo pomôcť tlmieť negatívne demografické vplyvy. Tieto legislatívne zmeny významne ovplyvňujú dlhodobú stabilitu dôchodkového systému a jeho schopnosť reagovať na starnutie populácie.

Efektívny vek odchodu do dôchodku je na Slovensku dlhodobo nižší ako zákonný, a to najmä v dôsledku vysokého podielu PSD. V roku 2022 dosahoval u mužov približne 61 rokov a u žien 61,7 rokov (OECD, 2023). Tieto hodnoty patria k jedným z najnižších v rámci EÚ a vytvárajú dodatočný tlak na dôchodkový systém, keďže doba prispievania do systému sa skracuje, zatiaľ čo doba poberania dôchodku sa predlžuje. Zníženie rozdielu medzi zákonným a efektívnym dôchodkovým vekom by tak mohlo byť jedným z opatrení na posilnenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

Záver

Zavedenie možnosti PSD40+ využilo od jeho účinnosti do konca roka 2024 približne 43-tisíc poistencov. Viac ako polovica z nich (vyše 23-tisíc) odišla do dôchodku viac než dva roky pred dosiahnutím riadneho dôchodkového veku. Približne 60 % poberateľov tvorili muži a 40 % ženy. Na základe dostupných údajov o predchádzajúcom zamestnaní, podľa klasifikácie SK NACE, išlo o rôznorodú skupinu poistencov, pričom najviac ľudí odišlo z priemyselnej výroby, veľkoobchodu a maloobchodu či dopravy a skladovania.

Z fiškálneho hľadiska predstavuje nárok na PSD40+ významné dodatočné náklady pre verejné financie. Výdavky na PSD sa v rokoch 2023 a 2024 výrazne zvýšili, pričom celková suma zahŕňa aj dôchodky priznané mimo rámca PSD40+. Táto analýza sa zamerala len na výdavky a výpadky príjmov súvisiace s PSD40+, ktoré predstavujú iba časť tohto nárastu. Okrem výdavkov je potrebné zohľadniť aj výpadok na poistnom, ktorý vznikol predčasným odchodom poistencov z trhu práce. Pri skupine poistencov, ktorí odišli do PSD40+ viac ako dva roky pred dovŕšením dôchodkového veku, odhadujeme výpadok na odvodoch vo výške 371,8 mil. eur, ak by hypoteticky pracovali až do dovŕšenia riadneho dôchodkového veku. Scenár, ktorý predpokladá odchod do klasického PSD, počíta s výpadkom na úrovni 164,9 mil. eur.¹⁴ Odhady zohľadňujú priemerné obdobie práceneschopnosti, ako aj každoročný rast miezd podľa makroekonomickej prognózy VpMP.

Súčasná vlna PSD bola do veľkej miery dôsledkom výnimočných okolností v rokoch 2023 a 2024, najmä parametrov valorizácie a inflačného šoku. RRZ preto vo svojej Správe o dlhodobej udržateľnosti konštatovala, že ide o dočasný efekt s malým dopadom na dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému. Diskusia o dôchodkovom systéme by však mala presiahnuť PSD40+, keďže jeho vplyv predstavuje len jednu z výziev. Na dlhodobú udržateľnosť vplývajú aj demografické zmeny, zvyšovanie strednej dĺžky života, nízky efektívny vek odchodu do dôchodku a znižujúci sa počet ekonomicky aktívnych obyvateľov. Tieto faktory si budú vyžadovať systematické a adresné riešenia.

¹³ Efektívny vek odchodu do dôchodku predstavuje priemerný vek, v ktorom ľudia skutočne prestávajú pracovať a začínajú poberať dôchodkové dávky. Tento vek sa môže výrazne líšiť od zákonného dôchodkového veku v dôsledku faktorov, ako sú individuálne rozhodnutia, ekonomické podmienky a štruktúra dôchodkových systémov.

¹⁴ Je potrebné zdôrazniť, že výpadok na sociálnych odvodoch v dôsledku PSD40+ má prevažne dočasný charakter, pričom jeho intenzita súvisí s načasovaním prvých nárokov po zavedení opatrenia a očakáva sa, že sa v priebehu času zníži v dôsledku vyčerpania populačnej vlny a stabilizácie počtu odchodov.

Cieľom zavedenia PSD bolo pomôcť najmä tým, ktorí sa ocitli bez práce a s nízkou šancou na nové zamestnanie. Z údajov SP však vyplýva, že mnohí poistenci pred odchodom do dôchodku ešte aktívne pracovali. Keďže zákon nevyžadoval splnenie podmienky nezamestnanosti, opatrenie využili aj poistenci, ktorí túto možnosť vnímali ako výhodnú bez ohľadu na individuálnu sociálnu situáciu. Priemerný čas do riadneho dôchodku u tejto skupiny dosahuje takmer 40 mesiacov, čo znamená, že mnohí poberajú dôchodok výrazne dlhšie než je obvyklé pri bežných PSD.

Vlna odchodov do PSD bola významne ovplyvnená výnimočnými okolnosťami, a to najmä inflačným šokom a nastavením valorizácie, ktoré zvýhodňovali skorší odchod do dôchodku. PSD40+ v tomto kontexte predstavoval najmä rozšírenie okruhu osôb, ktoré mohli túto výhodnú situáciu využiť. V roku 2025 tieto stimuly oslabli, čo by malo zmierniť intenzitu ďalších odchodov.

Vzhľadom na rozsah čerpania a výrazný vplyv na financie SP bude potrebné zhodnotiť udržateľnosť tohto opatrenia. Hoci bolo pôvodne zamýšľané ako pomoc v hraničných sociálnych situáciách, postupne sa stalo hromadne využívaným na skorší odchod do dôchodku. Z tohto dôvodu bude vhodné zvážiť úpravy v rámci dôchodkového systému, ktoré by mohli znížiť motiváciu na skorší odchod do dôchodku a zároveň podporiť zotrvanie na trhu práce.

Použitá literatúra

- [1] European Commission. (2025). Debt Sustainability Monitor. [\[online\]](#).
- [2] IFP. (2024). Dopadová štúdia k penzijnej reforme pre Plán obnovy a odolnosti. [\[online\]](#).
- [3] INFOSTAT. (2002). Prognóza vývoja obyvateľstva SR do roku 2050. [\[online\]](#).
- [4] INFOSTAT. (2024). Kmeňová populačná prognóza Slovenska (2022 – 2080). [\[online\]](#).
- [5] Kuhn M. a Prettner K. (2022). Rising Longevity, Increasing the Retirement Age, and the Consequences for Knowledge-based Long-run Growth. [\[online\]](#).
- [6] Manoli D. a Weber A. (2016). The Effects of the Early Retirement Age on Retirement Decisions. [\[online\]](#).
- [7] Moreira A. a kol. (2017). Reducing Early Retirement in Europe: Do Working Conditions Matter? [\[online\]](#).
- [8] OECD. (2023). Pensions at a Glance 2023. OECD and G20 Indicators. [\[online\]](#).
- [9] Pilipiec P. a kol. (2020). The Effect of an Increase of the Retirement Age on the Health, Well-Being, and Labor Force Participation of Older Workers: a Systematic Literature Review. [\[online\]](#).
- [10] RRZ. (2016). Vplyv starnutia populácie na zamestnanosť a ekonomický rast. [\[online\]](#).
- [11] RRZ. (2021). Kvantifikácia vplyvu opatrení. Novela zákona o sociálnom poistení. [\[online\]](#).
- [12] RRZ. (2025). Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2024. [\[online\]](#).

Príloha

BOX 3: Významné legislatívne zmeny zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, upravujúce predčasný starobný dôchodok

Dátum	Legislatívna zmena
1.7.2024	Zjednotenie výšky 13. dôchodku pre poberateľov SD a PSD na najviac priemernú mesačnú sumu SD vykázaného SP za kalendárny rok, ktorý predchádza príslušnému kalendárnemu roku
15. 5. 2024	Zjednotenie percenta, o ktoré sa znižuje dôchodok pri PSD40+ a to z 0,3 % na 0,5 % za každých 30 dní odo dňa vzniku nároku na PSD do dovŕšenia dôchodkového veku. Naviazanie počtu odpracovaných rokov potrebných na splnenie podmienky nároku na PSD pre jednotlivé ročníky (doteraz 40) na všeobecný dôchodkový vek jednotlivých ročníkov.
1. 1. 2024	Riadna valorizácia dôchodkových dávok, priznaných pred rokom 2024 vrátane PSD o 3,6 % z dôvodu rastu spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov a o 14,5 % u dôchodkových dávok, vrátane PSD priznaných v roku 2024.
1. 7. 2023	Mimoriadna valorizácia dôchodkových dávok vrátane PSD k 1. júlu 2023 o 10,6 % z dôvodu rastu spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov. Nárok na PSD povinne dôchodkovo poistenej SZČO, ktorá je držiteľom zákonom určeného oprávnenia na podnikanie podľa osobitného predpisu.
1. 1. 2023	Zavedenie PSD po získaní 40 odpracovaných rokoch. Nadviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života od ročníka 1967 ako všeobecný dôchodkový vek znížený za výchovu dieťaťa. Riadna valorizácia dôchodkových dávok o 11,8 % z dôvodu rastu spotrebiteľských cien domácnosti dôchodcov.
1. 11. 2022	Zmena podmienky nároku na PSD. Suma PSD musí byť vyššia ako 1,6-násobok životného minima (ŽM) pre 1 plnoletú fyzickú osobu namiesto 1,2-násobku ŽM; v prípade II. piliera suma PSD z I. piliera a doživotného PSD z II. piliera spolu musí byť vyššia ako 1,6 násobok sumy ŽM pre 1 plnoletú fyzickú osobu.
1. 1. 2021	Zníženie dôchodkového veku poistencom ročníkov 1957 až 1965.
1. 4. 2020	Zavedenie novej dôchodkovej dávky tzv. 13. dôchodku pre všetkých poberateľov dôchodku, vrátane poberateľov PSD.
1. 1. 2020	Upustenie od určovania dôchodkového veku cez dôchodkový automat a pevné stanovenie dôchodkového veku pre všetky skupiny poistencov v členení na ročníky, pohlavie a počet vychovaných detí. Zmena pomeru krátenia SD, PSD a minimálnych dôchodkov, vyplácaných sporiteľom v II. pilieri, čím sa zvýši dôchodok, vyplácaný zo SP.
1. 7. 2019	Zavedenie hornej hranice dôchodkového veku na 64 rokov a jej primerané zníženie v závislosti od počtu vychovaných detí, maximálne o 18 mesiacov.
1. 1. 2019	Určenie dôchodkového veku na 5 rokov vopred a to nasledovne: - v roku 2019 dovŕši vek 62 rokov, je 62 rokov a 6 kalendárnych mesiacov, - v roku 2020 dovŕši vek 62 rokov, je 62 rokov a 8 kalendárnych mesiacov, - v roku 2021 dovŕši vek 62 rokov, je 62 rokov a 10 kalendárnych mesiacov, - v roku 2022 dovŕši vek 63 rokov, je 63 rokov,

- v roku 2023 dovŕši vek 63 rokov, je 63 rokov a 2 kalendárne mesiace.	
1. 1. 2018	Od 1. júla 2018 poberateľ PSD môže, do sumy - 2 400 eur/rok, vykonávať zárobkovú činnosť na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Od 1. januára 2018 vznikne nárok na vyrovnávací príplatok aj poistencovi, ktorý má priznaný slovenský PSD, nielen slovenský SD a český SD.
1. 1. 2013	Zvyšovanie dôchodkových dávok v období od roku 2013 až do roku 2017 pevnou sumou v závislosti od medziročného rastu spotrebiteľských cien a priemernej mesačnej mzdy. Určenie dôchodkového veku prostredníctvom tzv. dôchodkového automatu v závislosti od strednej dĺžky života.
1. 9. 2012	Zmena podmienok nároku na PSD poistencov, ktorí sú sporiteľmi v II. pilieri: - ak je obdobie sporenia v II. pilieri menej ako 5 rokov, nárok na PSD vznikne, ak jeho suma bude vyššia ako 1,2 násobok sumy životného minima, - ak je obdobie sporenia v II. pilieri 5 a viac rokov, nárok na PSD vznikne, ak jeho suma bude vyššia ako 0,6 násobok sumy životného minima.
1. 1. 2011	Zánik nároku na PSD, ak je poistenec povinne dôchodkovo poistený ako zamestnanec alebo SZČO. Poberateľ PSD môže vykonávať zárobkovú činnosť, ktorá nezakladá povinné dôchodkové poistenie, napr. na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru.
2008	Zmena termínu zvyšovania dôchodkových dávok od 1. januára namiesto od 1. júla.
1.1.2008	Zmena jednej z podmienok nároku na PSD a to predĺženie obdobia dôchodkového poistenia, potrebného na nárok na SD a PSD z 10 na 15 rokov.
2006	Zavedenie vianočného príspevku pre poberateľov SD, PSD, invalidných dôchodkov a sociálnych dôchodkov.
2004	Zavedenie PSD v novom zákone č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.

Zdroj: Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. [\[online\]](#). MPSVR SR. [\[online\]](#). Spracovanie NKÚ SR.