

Nominálna ilúzia valorizácie dôchodkov

Marek Porubský, Viktor Novysedlák

Dátum: 14.9.2017

Téma: Nominálna ilúzia valorizácie dôchodkov

Autor: Marek Porubský, Viktor Novysedlák

S cieľom zlepšiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií bola v roku 2012 schválená reforma, podľa ktorej sa valorizácia dôchodkov mala od roku 2018 v plnej miere naviazať na dôchodcovskú infláciu. Ešte pred jej plným nábehom Ministerstvo práce soc. vecí a rodiny SR predložilo v lete návrh na zavedenie minimálnej výšky valorizácie v sume 2 % priemerného dôchodku. Zdôvodňuje to nedostatočným zvyšovaním dôchodkov v situáciách, ak je dôchodcovská inflácia veľmi nízka.

Uvedený návrh považujeme za nesystémový zásah do parametrov dôchodkového systému s negatívnym vplyvom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Percentuálna valorizácia o dôchodkovú infláciu zabezpečuje zachovávanie kúpnej sily dôchodku bez ohľadu na výšku inflácie. Opätovne sa do systému vnáša ďalšia solidarizácia nižších dôchodkov bez ohľadu na mieru solidarity pri prvom priznaní dôchodku a na už prijaté opatrenia v minulosti¹. V roku 2018 by navrhovanú minimálnu valorizáciu mali dostať takmer všetci starobní dôchodcovia, čím sa výdavky Sociálnej poisťovne na valorizáciu zvýšia o 176 %. V prípade ak by šlo o trvalé opatrenie, pre kompenzovanie negatívneho vplyvu zmeny valorizácie na dlhodobú udržateľnosť by bolo potrebné v tejto výške dodatočne a trvale zlepšiť saldo verejných financií o 0,25 % HDP. Z pohľadu reformy z roku 2012 by tak došlo ku eliminácii približne 30 % predpokladanej úspory. Aj keď ostatná verzia návrhu predpokladá účinnosť opatrenia len na 4 roky, rozpočtové dôsledky budú znášať viaceré budúce vlády a generácie daňovníkov, čo znamená tiež zhoršenie dlhobohovej udržateľnosti verejných financií. Navyše, jeho dočasnosť je vzhľadom na historickú skúsenosť veľmi otázna. V kontexte diskusie o uvoľnení dlhovej brzdy a chýbajúcej diskusie o alternatívnom použití týchto peňazí² je podľahnutie nominálnej ilúzii nedostatočným argumentom na dodatočné výdavky v sume 1 mld. eur už do roku 2025.

Valorizácia dôchodkov je jeden z piatich³ kľúčových parametrov priebežne financovaného dôchodkového systému. Tieto parametre sú navzájom prepojené, čo znamená, že akákoľvek ich zmena má vplyv na čisté dôchodkové nároky⁴, redistribúciu⁵ a vyznačujú sa dlhým zotrvačným efektom (až jednu generáciu). Základnou úlohou valorizácie je **ochrániť kúpnu silu priznaných dôchodkov pred infláciou**. V závislosti od cieľov dôchodkového systému a nastavenia ostatných parametrov môže valorizácia **úplne alebo čiastočne kompenzovať pokles životnej úrovne ľudí na dôchodku** v porovnaní s pracujúcou populáciou (a „novopriznanými“ dôchodkami). Zvyšovanie kúpnej sily dôchodkov valorizáciou o viac ako infláciu však zvyšuje výdavky dôchodkového systému, čím výrazne ovplyvňuje dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému.

¹ Valorizácia pevnou sumou, zmeny v koeficientoch upravujúcich POMB, prepočet dôchodkov „starodôchodcom“, minimálny dôchodok. Dôchodky starodôchodcov dokonca ešte nie sú prepočítané a vyplácané v nových výškach.

² Podľa údajov Štatistického úradu SR ([EU SILC 2016 - Zisťovanie o príjmoch a životných podmienkach domácností v SR](#)) patria dôchodcovia dlhodobo ku skupine s nízkym rizikom chudoby v porovnaní napríklad s jednočlennými rodinami s deťmi, ľuďmi mimo trhu práce, nezamestnanými a pod. Zároveň existujú iné oblasti (školsstvo), kde bol identifikovaný nedostatok financií.

³ Sadzba poistného, vymeriavací základ, valorizácia, dôchodkový vek, miera náhrady priznaného dôchodku.

⁴ Rozdiel medzi zaplatenými poistným a inými daňami (kryjúce prípadný deficit dôchodkového systému) a získanými dôchodkovými dávkami počas celej doby poberania.

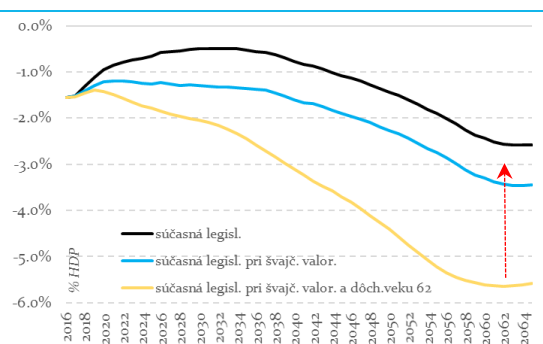
⁵ Napr. produktívni/poproduktívni, muži/ženy, chudobní/bohatí, zdraví/chorí a pod.



Dôchodková reforma 2012

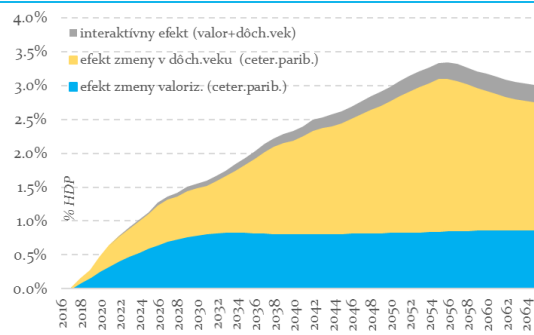
S cieľom zlepšiť dlhodobú udržateľnosť a pripraviť verejné financie na výrazné starnutie populácie sa v roku 2012 prijala dôležitá reforma dôchodkového systému⁶. Zmenil sa spôsob zvyšovania dôchodkov tzv. švajčiarskou metódou (o infláciu plus polovicu rastu reálnych miezd⁷) na valorizáciu o dôchodcovskú infláciu⁸. Spoločne s naviazaním dôchodkového veku na vývoj strednej dĺžky života išlo o dve kľúčové opatrenia, ktoré by mali výrazne zmenšiť prehlbovanie deficitu Sociálnej poisťovne v budúcnosti počas demografickej krízy (graf 1 a 2) pri súčasnom zachovaní primeranej úrovne dôchodkov (Box 1). Prechod na valorizáciu o dôchodcovskú infláciu mal byť postupný (zvyšovaním váhy inflácie), pričom v plnej miere sa mala začať uplatňovať od roku 2018.

Graf 1: Dlhodobé projekcie salda dôchodkového systému – vplyv reformy 2012



*saldo fondu starobného poistenia, invalidného poistenia a rezervného fondu solidarity

Graf 2: Príspevok zmeny valorizácie a dôchodkového veku (reforma 2012) na saldo dôchodkového systému



Zdroj: KRRZ

BOX 1: Valorizácia a „otváranie nožníc“

Pri diskusii o spôsobe valorizácie je samozrejme potrebné vziať do úvahy aj pomerne dlhé obdobie poberania dôchodkov pri súčasne rastúcej životnej úrovni zvyšku produktívnej populácie (rast reálnych príjmov). To vyvoláva polemiku, či striktné zachovanie kúpnej sily dôchodku z obdobia jeho priznania (valorizácia o infláciu) nebude v dlhšom horizonte v spoločnosti vytvárať napätie.

V medzinárodnom porovnaní patrí na Slovensku čistá miera náhrady prvého priznaného dôchodku medzi nadpriemerné v porovnaní s krajinami OECD⁹, čoho dôkazom je aj nízka miera chudoby tejto skupiny obyvateľstva. Zámerom reformy 2012 bolo nastaviť valorizáciu východiskovo „iba“ na zachovanie kúpnej sily s tým, že ak bude v budúcnosti potrebné riešiť popísaný problém, vláda môže prijať kompenzačné opatrenie, ak na to v rozpočte bude priestor¹⁰.

⁶ Zákon č. 252/2012 Z.z., ktorým parlament prijal významnú parametrickú reformu priebežného piliera v roku 2012. Zaujímavosťou bola odložená účinnosť kľúčových opatrení o 5-6 rokov. Dôchodkový vek sa na strednú dĺžku života naviazal od roku 2017, valorizácia o dôchodkovú infláciu má začať platiť od roku 2018.

⁷ $Swiss = 0,5nomWage + 0,5CPI$

$Swiss \approx 0,5(realWage + CPI) + 0,5CPI$

$Swiss \approx 0,5realWage + CPI$

⁸ Medziročný rast spotrebiteľských cien v domácnostiach dôchodcov vykázaného Štatistickým úradom SR za prvý polrok predošlého kalendárneho roka.

⁹ Pensions at a Glance 2015, OECD

¹⁰ Dôvodová správa k reforme 2012: „Od roku 2018 sa navrhuje zvyšovanie dôchodkových dávok o percento medziročného rastu dôchodcovskej inflácie, ktorá presnejšie vyjadruje životné náklady dôchodcov. Ak by sa zásadne prehlboval rozdiel medzi rastom spotrebiteľských cien a rastom priemernej mzdy v neprospech rastu spotrebiteľských cien, vláda Slovenskej republiky prehodnotí spôsob zvyšovania dôchodkov“.

Treba si však uvedomiť, že **takáto situácia môže nastať až po dlhom období valorizovania dôchodkov o infláciu pri súčasnom silnom raste reálnych miezd v ekonomike**. Základným princípom tejto zmeny je, že človek profituje z rastu ekonomiky pri priznaní dôchodku a potom sa mu iba udržuje reálna kúpna sila priznaného dôchodku. **Pri stabilnom ekonomickom raste preto aj napriek valorizácii podľa inflácie, má každá ďalšia generácia dôchodcov vyššiu životnú úroveň ako predošlá.**

Za posledných 13 rokov (2005 až 2017) sa kúpna sila dôchodkov valorizáciou zvyšovala v priemere o 70 %¹¹ rastu reálnych miezd¹² (graf 4). Inými slovami, rast životnej úrovne aktívnej populácie (cez rast produktivity) do výraznej miery pocítili aj ľudia v poproduktívnom veku (zahŕňa aj ad hoc úpravu v roku 2017).

Návrh ministerstva

Pol roka pred účinnosťou reformy prichádza Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (ďalej ministerstvo) s **návrhom zmeniť spôsob zvyšovania dôchodkov** (MPK¹³). Valorizačný mechanizmus o percento rastu dôchodcovskej inflácie navrhuje **doplniť o minimálnu sumu v eur** vypočítanú ako 2 % z priemernej sumy¹⁴ daného typu dôchodku (12 kategórií dôchodkov). Ide teda o **kombináciu percentuálnej valorizácie a valorizácie pevnou sumou**¹⁵.

Podľa pôvodnej dôvodovej správy (v MPK) je účelom takejto zmeny „zavedenie minimálnej miery valorizácie dôchodkov, ktorá by bola akceptovateľná dôchodcovskou verejnosťou, **najmä ak by miera dôchodcovskej inflácie bola veľmi nízka**.“ Popri opätovnom vnášaní nesystémovej redistribúcie do dôchodkov má tento návrh z nášho pohľadu tri základné problémy:

1. Ilúzia nominálnych čísel

Argumentácia ministerstva „...**najmä ak by miera dôchodcovskej inflácie bola veľmi nízka**“ nie je opodstatnená. **Percentuálna valorizácia o dôchodcovskú infláciu totiž zabezpečuje zachovanie**¹⁶ kúpnej sily dôchodku (rovnaký objem tovarov a služieb) **bez ohľadu na výšku inflácie**.

V prípade vyhodnocovania úrovne sociálnych transferov, vrátane dôchodkov, je rozhodujúci vývoj očistený o infláciu. Pohyb cenovej hladiny totiž môže skresľovať reálny vývoj a vytvárať akúsi nominálnu ilúziu. **Napríklad, zdanlivo nízke nominálne zvyšovanie dôchodkov v posledných deflačných rokoch (2014 až 2016) bolo v reálnom vyjadrení len mierne nižšie ako zvyšovanie dôchodkov v predkrízových rokoch (2005 až 2008) pri vyššej inflácii** (graf 3 vs graf 4). Krátkodobý výkyv by nemal byť dôvodom na úpravu parametrov, ktoré majú dlhotrvajúce vplyvy.

¹¹ V pokrízovom období od roku 2010 to bolo 50 % rastu reálnych miezd.

¹² Podiel priemernej valorizácie v stálych cenách (1,8 %) na priemernom raste reálnych miezd (2,5 %).

¹³ MPK – medzirezortné pripomienkové konanie.

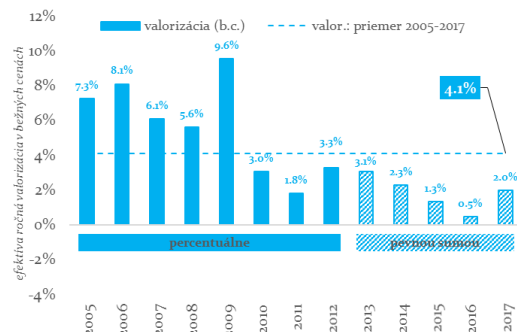
¹⁴ Príslušnej dôchodkovej dávky vykazanej Sociálnou poisťovňou k 30. júnu kalendárneho roka, ktorý predchádza príslušnému kalendárnemu roku.

¹⁵ Zavedenie minimálnej sumy valorizácie však nebude mať pozitívny vplyv na disponibilné príjmy u tých dôchodcov, ktorí majú dôchodok nižší ako minimálny dôchodok - iba sa im zníži doplatok do výšky minimálneho dôchodku.

¹⁶ Mierne výkyvy v strednodobom horizonte môžu vzniknúť z dôvodu časového posunu medzi aktuálnou infláciou v danom roku a infláciou použitou do valorizácie (nameranej za 1.polrok predošlého roka).

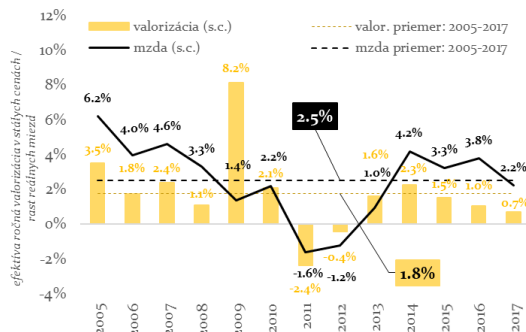


Graf 3: Efektívna* ročná valorizácia v bežných cenách



*od roku 2009 sa dôchodky valorizujú k 1.1. (predtým k 1.7.). Z tohto dôvodu pred rokom 2009 nie sú hodnoty v grafe totožné s oficiálnou valorizáciou. Prechod na valorizáciu o 6 mesiacov skôr od 1.1.2009 (namiesto 1.7.2009) zároveň jednorazovo zvýšil efektívnu valorizáciu v roku 2009.

Graf 4: Efektívna ročná valorizácia v stálych cenách* vs. rast reálnych miezd v ekonomike



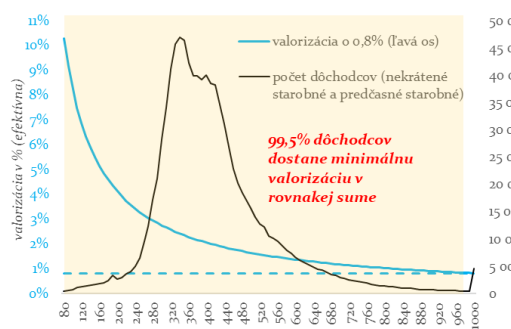
*očistené o tzv. dôchodcovskú infláciu

Zdroj: KRRZ, IFF (mzda)

2. Zvyšuje náklady trvale, nie iba v období nízkej inflácie

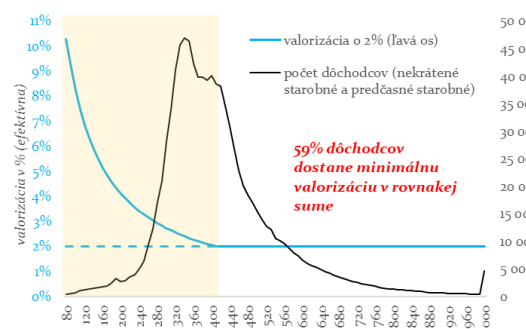
Budúci rok (2018) by podľa platnej legislatívy mali byť dôchodky zvyšované plošne o 0,8 % (o dôchodcovskú infláciu v min. roku). Navrhovanú minimálnu sumu valorizácie (približne 8,4 eur) by dostali takmer všetci starobní dôchodcovia¹⁷ (graf 5). Znamenalo by to zvýšenie priemerného efektívneho percenta valorizácie u tejto najpočetnejšej skupiny dôchodkov až na 2,21 % (graf 7), a teda zvýšenie nákladov pre Sociálnu poisťovňu o 176 % (graf 8).

Graf 5: Efektívna valorizácia novely pri dôch. inflácii 0,8 % podľa mes. výšky dôchodku



Zdroj: KRRZ

Graf 6: Efektívna valorizácia novely pri dôch. inflácii 2 % podľa mes. výšky dôchodku



Zdroj: KRRZ

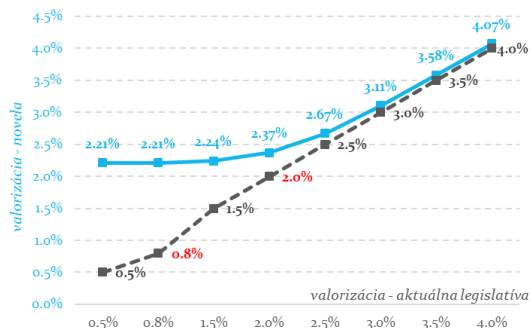
Zavedenie minimálnej sumy valorizácie sa však netýka iba období s nízkou infláciou. V prípade, ak sa inflácia bude pohybovať na úrovni dvoch percent (dlhodobý cieľ Európskej centrálnej banky), efektívne vyššiu valorizáciu budú mať všetci dôchodcovia s dôchodkom nižším ako je priemer (graf 6), čo je dnes 59 % starobných dôchodkov (590 tisíc). To by znamenalo dodatočné finančné náklady na valorizáciu vo výške 18,5 % (graf 8).

Zjednodušene možno povedať, že navrhovaná zmena zvyšuje náklady valorizácie o takmer 20 % aj v štandardných časoch.

¹⁷ Nekrátených starobných dôchodkov vrátane a predčasných starobných dôchodkov.

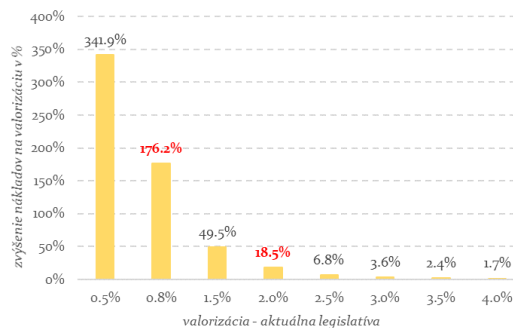


Graf 7: Priemerná efektívna valorizácia starobných dôchodkov v % (vplyv novely) pri rôznych úrovniach dôch. inflácie



Zdroj: KRRZ

Graf 8: Zvýšenie nákladov valorizácie starobných dôchodkov v % pri rôznych úrovniach dôch. inflácie



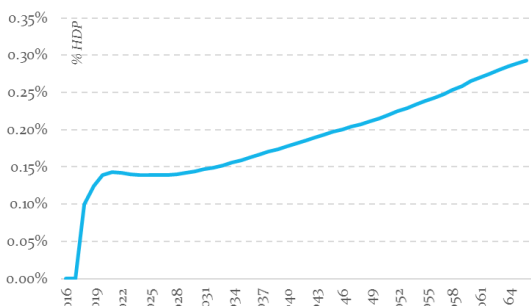
Zdroj: KRRZ

3. Negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť

Trvalá zmena, tak ako ju ministerstvo predložilo do MPK by prehĺbila dlhodobý deficit dôchodkového systému (grafy 9 a 10) a mala **negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií na úrovni minimálne¹⁸ 0,25 % HDP (ukazovateľ dlhobodovej udržateľnosti)**. Inými slovami, pre kompenzovanie negatívneho vplyvu zmeny valorizácie by bolo potrebné v tejto výške dodatočne a trvale zlepšiť saldo verejných financií. V období rokov 2018 až 2020 by to znamenalo sumu 225 až 250 mil. eur.

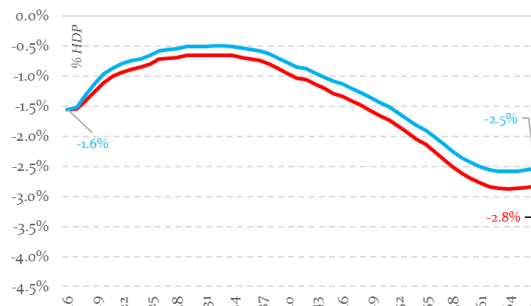
Z pohľadu reformy z roku 2012 by tak došlo ku **eliminácii približne 30 % predpokladanej úspory** spôsobenej prechodom z valorizácie tzv. švajčiarskou metódou na valorizáciu podľa dôchodcovskej inflácie.

Graf 9: Vplyv na výdavky dôchod. systému do roku 2066 v % HDP (trvalá zmena)



Zdroj: KRRZ

Graf 10: Vplyv na saldo dôchod. systému* do roku 2066 v % HDP (trvalá zmena)

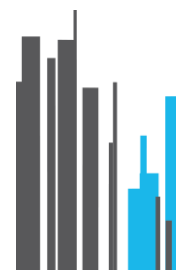


*saldo fondu starobného poistenia, invalidného poistenia a rezervného fondu solidarity

Zdroj: KRRZ

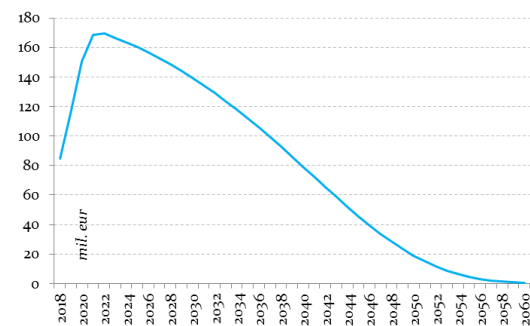
Ministerstvo po vyhodnotení pripomienok (MPK) zmenilo prístup a **aktuálne navrhuje** (Legislatívna rada vlády SR), že **minimálnu valorizáciu zavedie iba dočasne na štyri roky**.

¹⁸ Uvedené odhady sú minimálnym vplyvom (mierne podhodnotený), čo vyplýva z obmedzení používaného dôchodkového modelu.



Vzhľadom k historickej skúsenosti s „dočasnými opatreniami“¹⁹ v dôchodkovom systéme existuje riziko, že aj napriek dočasnosti by sa mohlo toto opatrenie stať trvalým. Ak by aj skutočne išlo o opatrenie iba na štyri roky, treba si uvedomiť, že jeho účinky majú zotrvačnosť a rozpočtové dôsledky budú znášať viaceré budúce vlády a generácie poistencov/daňovníkov (graf 11). Na horizonte najbližších 8 rokov (do roku 2025) ide o dodatočné náklady vo výške jednej miliardy eur.

Graf 11: Vplyv zavedenia minimálnej valorizácie v mil. eur (dočasná zmena)



Zdroj: MPSVR SR – doložka z leg. rady

BOX 2: Ako sa zvyšovali dôchodky od roku 2004

Dôchodkovou reformou v roku 2004 sa okrem iného zaviedol automatický mechanizmus²⁰ zvyšovania dôchodkov tzv. **švajčiarskou metódou**, s cieľom odstrániť každoročné rozhodovanie politikov o výške valorizácie.

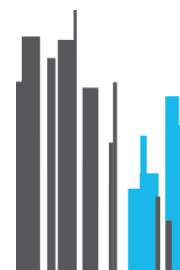
V roku 2012 sa schválil postupný prechod na **valorizáciu o dôchodcovskú infláciu** (zvyšovaním váhy inflácie a znižovaním váhy miezd), pričom v plnej miere sa mala začať uplatňovať od roku 2018. V rokoch 2013 až 2017 sa zároveň dôchodky prechodne nezvyšovali percentom, ale **tzv. pevnými sumami**²¹. Pevná suma bola určená ako „valorizačné percento“ z priemernej mesačnej sumy daného typu dôchodku. Dôvodom pre neštandardný spôsob valorizácie pevnou sumou malo byť podľa dôvodovej správy „*častočne zmierniť rozdiely medzi vysokými a nízkymi dôchodkami*“, inými slovami valorizácia sa použila ako nástroj pre redistribúciu dávok, ktoré už raz štát ľuďom priznal.

V roku 2017 došlo ku politickému zásahu a **dôchodky boli jednorazovo zvýšené ad-hoc o 2 % (pre výpočet pevnej sumy)**. Dôvodom mala byť „príliš nízka automatická valorizácia“ vo výške 0,3 %.

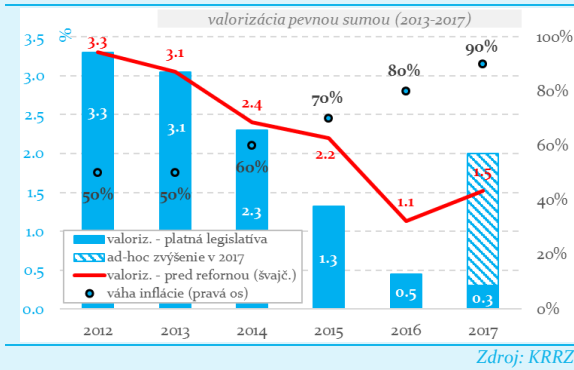
¹⁹ Príklady pôvodne dočasných opatrení v dôchodkovom systéme: vianočný príspevok a dočasná valorizácia dôchodkov pevnou sumou (ktorú ministerstvo teraz navrhuje de facto predĺžiť). Mimo dôchodkového systému: osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach, zvýšenie sadzby DPH na 20 %.

²⁰ Hneď v roku 2005 a 2006 sa neuplatnila plošná percentuálna valorizácia dôchodkov, tak ako určoval nový zákon. Parlament schválil valorizáciu diferencovanú v závislosti od výšky dôchodku. Dôvodom bolo zmenšenie rozdielov vo výške dôchodkov najmä v kontexte problému vzniku tzv. starodôchodcov (v dôsledku prudkého náběhu zásluhovosti pre novopriznané dôchodky). Na základe rozhodnutia ústavného súdu boli neskôr tieto valorizácie dodatočne „dovyplácané“.

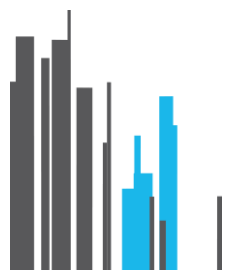
²¹ Dvanásť pevných súm pre jednotlivé typy dôchodkov podľa toho či boli alebo neboli krátené.

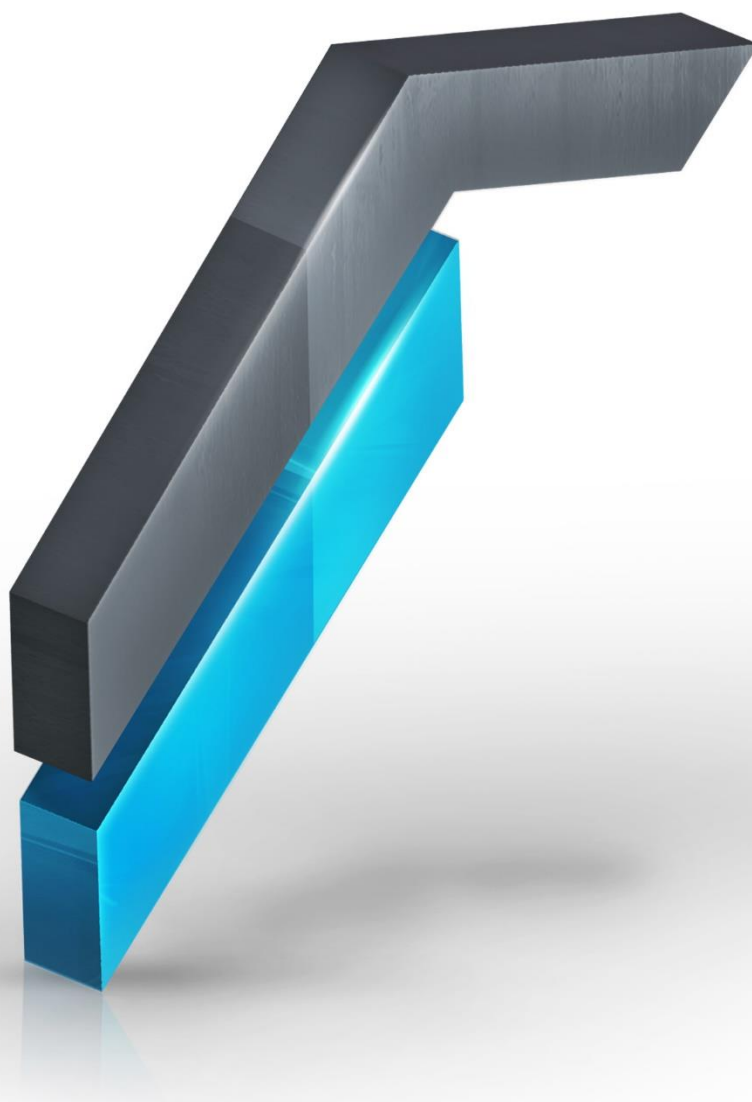


Graf 12: Efektívna ročná valorizácia v bežných cenách v období 2012 až 2017



Tá vyplývala z toho, že v roku 2017 už váha inflácie tvorila 90 % valorizačného percenta (koniec prechodného obdobia) pričom v ekonomike cenová hladina v roku 2016 klesala (do valorizácie sa berie inflácia s polročným oneskorením). **Zaujímavosťou je, že k deflácií nezanedbateľnou mierou (0,32 p.b. podľa odhadu IFP) prispelo zníženie sadzby DPH na vybrané potraviny od 1.1.2016.** Paradoxne, zvýšenie valorizácie na 2 % presiahlo aj úroveň valorizácie podľa pôvodného vzorca pred reformou 2012 (švajčiarska metóda).





© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2017

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1, 813 2f5
Slovenská republika

www.rozpoctovarada.sk

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