

2023/03

KVANTIFIKÁCIA VPLYVU OPATRENÍ

Pozmeňujúci návrh poslanca NR SR Petra Cmoreja, ktorým sa
mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení

(mimoriadna valorizácia dôchodkov)

parlamentná tlač 1315

Základné informácie o kvantifikáciách RRZ

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) vznikla v roku 2012 ako nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky. Jej úlohou je poskytovať verejnosti odborné, komplexné a politicky neovplyvnené informácie o vývoji verejných financií. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť na základe ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti vypracováva a zverejňuje stanoviská k legislatívnym návrhom predkladaným na rokovanie národnej rady buď z vlastnej iniciatívy alebo na podnet poslaneckého klubu. Stanoviská k legislatívnym návrhom by mali hľadať odpovede na základné otázky. Po prvé, ktoré ekonomické subjekty (domácnosti, podnikatelia) sú najviac ovplyvnené navrhovanou legislatívou a v akej miere? Druhou otázkou je, ako ovplyvnia legislatívne zmeny makroekonomický vývoj v krátkodobom ale aj dlhodobom horizonte? Poznať odpovede na prvé dve otázky je nevyhnutným predpokladom na to, aby sa dali kvantifikovať rozpočtové vplyvy legislatívy, čo je ťažiskom stanovisk RRZ. Ide teda najmä o to, ako ovplyvnia opatrenia ukazovatele verejných financií na strednodobom horizonte a čo prinesú z pohľadu dlhodobej udržateľnosti. Súčasťou kvantifikácie je aj transparentné uvedenie predpokladov a metód, ktoré boli použité pre vyčíslenie vplyvov. Okrem samotnej kvantifikácie môže materiál poukázať na relevantné a odborné informácie, ktoré by mali prispieť ku skvalitneniu verejnej diskusie, a tým poskytnúť dostatok argumentov na prijatie alebo neprijatie navrhovaného opatrenia.

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2023

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Copyright ©

Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/Sekretariat of the CBR, Slovakia/year, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované, odkaz na internete, a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

Pripomienky alebo komentáre k materiálu sú vítané na e-mailovej adrese kvantifikacia@rrz.sk.

Obsah

OBSAH	3
ZHRNUTIE	4
1. ZADANIE.....	6
2. POPIS OPATRENIA	6
3. VPLYV NA VEREJNÉ FINANČIE.....	8
4. VPLYV NA DÔCHODKY	11

Zhrnutie

Národná rada SR väčšinou prítomných poslancov (139 zo 141) **schválila zmeny v spôsobe valorizácie dôchodkov** s účinnosťou od 1. januára 2024 a tzv. **rozmrazenie minimálneho dôchodku** od 1. júla 2023.

Návrh zákona predložila skupina poslancov strany HLAS - sociálna demokracia, jeho pôvodné znenie týkajúce sa valorizácie dôchodkov bolo neskôr nahradené pozmeňujúcim návrhom poslanca Petra Cmorejca.

Znenie zákona **neprešlo pripomienkovým konaním a neobsahovalo doložku vplyvov na verejné financie**. Navyše, pozmeňujúci návrh k valorizácii dôchodkov bol predložený štyri pracovné dni pred jeho schválením (8.2.2023). V rámci rýchleho legislatívneho procesu **neboli zo strany predkladateľa poskytnuté základné informácie o dôsledkoch opatrení** na vyše milión občanov SR poberajúcich dôchodkové dávky. Valorizácia dôchodkov pritom patrí medzi faktory, ktoré najviac prispievajú k rastu výdavkov verejnej správy, preto by sa malo by k jej úpravám pristupovať zodpovedne.

Novela prináša dve úpravy existujúceho automatického mechanizmu valorizácie dôchodkových dávok sociálneho poistenia od januára 2024. Popri **predĺžení obdobia, za ktoré sa tzv. dôchodcovská inflácia zohľadňuje do štandardnej valorizácie**, bol prijatý aj nový automatický **mechanizmus mimoriadnej valorizácie**.

Zámerom poslancov bolo podľa dôvodovej správy umožniť skoršiu, mimoriadnu valorizáciu, ak by došlo k výraznej inflácii. Dôchodky by sa preto mali mimoriadne zvyšovať v priebehu roka vtedy, ak nárast cenovej hladiny od posledného zvýšenia dôchodkov dosiahne aspoň 5 %. O takto zistený nárast cien sa dôchodky zároveň zvýšia. V základnom scenári vývoja, ktorý podľa aktuálnych makroekonomických prognóz predpokladá postupné spomaľovanie rastu cien, by **v rokoch 2024 až 2026 už nemalo dôjsť k aktivácii mimoriadnej valorizácie**. Vzhľadom na neistotu spojenú najmä s externým prostredím však platí, že **ak by opäť došlo k podobnému inflačnému šoku ako v roku 2022, mimoriadna valorizácia by sa v priebehu roka aktivovala a zmiernila pokles kúpnej sily dôchodkov**.

Vplyvom predĺženia obdobia, za ktoré sa inflácia zohľadňuje do výpočtu štandardnej valorizácie, by **v porovnaní s doposiaľ platnou legislatívou mali dôchodky rásť pomalšie v každom roku obdobia 2024 až 2026**. Dôvodom je, že v čase klesajúcej inflácie (ako ju predpokladá februárová makroekonomická prognóza) je priemerná inflácia za dlhšie obdobie (prvých 9 mesiacov roka) nižšia ako za kratšie obdobie (prvých 6 mesiacov roka).

Dôchodca s mediánovým starobným dôchodkom (518 eur/mes.) tak bude mať v roku 2024 príjmy nižšie o približne 0,8 % (5 eur/mes.) v porovnaní so situáciou bez legislatívnej zmeny. Tento pokles do roku 2026 narastie na 1,2 % (8 eur/mes.). Zmeny vo valorizácii sa **netýkajú dôchodcov s nárokom na doplatok do minimálneho dôchodku**. Vďaka opätovnému naviazaniu minimálneho dôchodku na rast životného minima sa ich príjmy začnú zvyšovať od júla 2023, po dva a pol roku zmrazenia. Počet dôchodcov s nárokom na minimálny dôchodok by však mal počas najbližších rokov výraznejšie klesnúť, keďže mnohým stúpne ich riadny dôchodok nad minimálny, a teda význam minimálneho dôchodku sa zníži aj napriek jeho rozmrazeniu.

V porovnaní so scenárom bez zmeny politik môže schválené opatrenie **znižiť výdavky Sociálnej poisťovne na dôchodky o približne 0,1 % HDP** (od 93 mil. eur až po 148 mil. eur v rokoch 2024 až 2026). Spomalenie rastu dôchodkových výdavkov by znamenalo nižšiu potrebu emisií nového dlhu, čo by do roku 2026 prispelo ku zníženiu dlhu o 0,3 % HDP (379 mil. eur). Po tomto období uvedená **úspora postupne zanikne**, naopak v prípade výskytu inflačného šoku môže **aktivácia mimoriadnej valorizácie priniesť dodatočné výdavky** v dotknutých rokoch. Fiškálny vplyv oboch opatrení je z dlhodobého pohľadu (50 rokov) veľmi malý a **prijatý zákon preto nemá vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií**.

Rada dlhodobo zdôrazňuje, že legislatívne návrhy s výrazným vplyvom na verejné financie alebo priamym dopadom na sociálnu situáciu veľkej skupiny obyvateľstva **by sa nemali prijímať mimo riadneho pripomienkového konania a navyše bez doložiek vplyvov**. V tomto prípade to platí nielen pre schválený pozmeňujúci návrh, ale aj pre pôvodné znenie návrhu zákona a pozmeňujúceho návrhu, ktoré upravovali valorizáciu a predložila ich iná skupina poslancov. Tieto boli vypracované v ešte nižšej kvalite buď z dôvodu nevykonateľnosti alebo boli priamo chybné s výrazne negatívnym vplyvom na verejné financie.

Rada preto načrtla **základné princípy, ktoré by automatický mechanizmus valorizácie mohol zohľadňovať**, ak má zabezpečovať stabilitu kúpnej sily dôchodkov **systemovo, adekvátne, transparentne a včas (Box 3)**. Diskusia o nich a ich prípadná implementácia by však určite mali prebiehať v rámci štandardného legislatívneho procesu.

Rada opakovane pripomína, že dôchodkový systém bol v roku 2018 podľa OECD (ako aj RRZ) považovaný za udržateľne nastavený voči zhoršujúcej sa demografii na Slovensku. Neskôr sa finančne destabilizoval opatreniami v roku 2019 a začiatkom 2020, na čo správne (aj keď nedostatočne) reagovala v roku 2022 schválená dôchodková reforma, popri čiastkových zmenách z roku 2020. **Aj po týchto úpravách však tlak na Sociálnu poisťovňu ostal na horizonte 50 rokov vyšší priemerne o 1 mld. eur voči legislatíve z roku 2018.**

1. Zadanie

- 1.1 Národná rada SR dňa 14. februára 2023 schválila poslanecký návrh novely [zákona o sociálnom poistení](#), ktorý s účinnosťou od 1. januára 2024 upravuje mechanizmus valorizácie dôchodkových dávok vyplácaných Sociálnou poisťovňou (parlamentná tlač č. 1315). Návrh zákona, ktorého pôvodné znenie týkajúce sa valorizácie dôchodkov¹ bolo nahradené² [pozmeňujúcim návrhom Petra Cmoreja](#) bol schválený [väčšinou prítomných poslancov](#) (139 zo 141).
- 1.2 Pôvodný návrh zákona ani pozmeňujúci návrh, ktorý ho nahradil, **neprešli pripomienkovým procesom a neobsahovali doložku vplyvov** na verejné financie. Navyše, pozmeňujúci návrh bol **predložený štyri pracovné dni pred jeho schválením** (8.2.2023). Valorizácia dôchodkov pritom patrí medzi faktory, ktoré najviac prispievajú k rastu výdavkov verejnej správy a dotýka sa vyše milióna občanov SR poberajúcich dôchodky.
- 1.3 S cieľom **zvýšiť transparentnosť verejnej diskusie Rada pre rozpočtovú zodpovednosť pripravila kvantifikáciu vplyvov** v súlade s čl. 4 ods. 1 písm. c) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti. Táto kvantifikácia je zverejnená aj na internetovej stránke RRZ.

2. Popis opatrenia

- 2.1 Zámerom poslancov bolo podľa [dôvodovej správy](#) umožniť skoršiu, **mimoriadnu valorizáciu**, ak by došlo k výraznej inflácii. Dôchodky sa preto majú mimoriadne zvyšovať v priebehu roka vtedy, **ak inflácia od posledného zvýšenia dôchodkov dosiahne aspoň 5 %** a o túto mieru inflácie sa dôchodky zvýšia. K zvýšeniu dôjde dva mesiace potom, ako štatistický úrad oznámi Sociálnej poisťovni, že inflácia presiahla vyššie uvedenú hranicu. Dôchodky tak teoreticky budú môcť byť valorizované aj dvakrát za rok. Mimoriadna valorizácia sa však neuplatní v poslednom štvrtroku.
- 2.2 Pokiaľ dôjde k výplate mimoriadnej valorizácie v priebehu roka, v **následnej štandardnej januárovej valorizácii sa mimoriadne zvýšenie dôchodku zohľadní tak, aby bolo neutrálne**. Inými slovami, suma dôchodku od januára má byť v rovnakej výške, akú by dosiahla aj v prípade, ak by k mimoriadnej valorizácii v predchádzajúcom roku nedošlo.
- 2.3 Novela zároveň **predlžuje obdobie, za ktoré je zohľadnený vývoj inflácie pre januárovú valorizáciu zo šesť na deväť mesiacov**. Percento zvýšenia dôchodkov sa tak po úprave vypočíta ako priemerná medziročná inflácia za mesiace január až september predchádzajúceho roka. Zámerom poslancov bolo podľa [dôvodovej správy](#) *“presnejšie zohľadniť infláciu pre riadnu každoročnú valorizáciu dôchodkov”*.

¹ Do schváleného znenia zákona bolo totiž iným pozmeňujúcim návrhom doplnené aj tzv. rozmrazenie minimálneho dôchodku.

² [Pôvodný návrh zákona](#) bol v praxi nerealizovateľný (vyžadoval údaj o inflácii v čase, kedy nebol dostupný) a zvyšovanie cenovej hladiny zohľadňoval do valorizácie nesytemovo. V najbližších dvoch rokoch by viedol k situácii, že po vyplatení mimoriadnej valorizácie v júli, by následná štandardná januárová valorizácia dôchodkov bola približne 0,5%. Zrejme z týchto dôvodov jeden z predkladateľov návrhu zákona k nemu [predložil pozmeňujúci návrh](#). Tento bol ešte viac nesytemový a priamo chybný, nakoľko niektoré obdobia zvyšovania cien do valorizácie započítaval dvakrát. Prijatý bol nakoniec druhý pozmeňujúci návrh, ktorý je predmetom tohto materiálu.

Box 1: Nedostatky mechanizmu valorizácie dôchodkov podľa dosiaľ platnej legislatívy

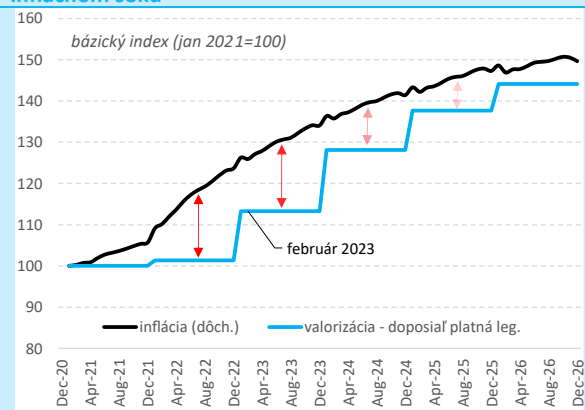
Cieľom valorizácie podľa dôchodcovej inflácie je **automaticky zachovávať kúpnu silu dôchodkov**. Podľa **dosiaľ platného** znenia zákona o sociálnom poistení³ sa dôchodky automaticky zvyšujú raz ročne, vždy k 1. januáru⁴. Percentuálna miera zvýšenia sa vypočíta ako priemerný **medziročný rast spotrebiteľských cien dôchodcovských domácností** (ďalej iba inflácia) za mesiace január až jún predchádzajúceho roka⁵.

Tento mechanizmus v časoch **nízkej a stabilnej inflácie** zabezpečuje **zachovanie kúpnej sily dôchodkov akceptovateľne** aj napriek oneskoreniu zvyšovania dôchodkov za obdobia, v ktorých cenová hladina rástla.

V obdobiach **vysokej resp. rastúcej inflácie** však toto oneskorenie, ktoré môže dosiahnuť až 1,5 roka, vedie k **zníženiu kúpnej sily dôchodkov**.

Za predpokladu, že inflačný šok pomine a inflácia sa opäť stabilizuje na nízkych úrovniach, bude toto zníženie **dočasné** a **kúpna sila dôchodkov sa vráti na pôvodnú úroveň**. Problémom je, a ilustruje to aj aktuálny vývoj, že „dočasnosť“ môže trvať niekoľko rokov (**Graf 1**).

Graf 1: Dočasné zníženie kúpnej sily dôchodkov vplyvom oneskorenia valorizácie dôchodkov pri dočasnom inflačnom šoku



Zdroj: RRZ (makroekonomická prognóza feb. 2023)

³ §82 zákona č.461/2003 Z.z. o sociálnom poistení.

⁴ To platí pre dôchodkové dávky vyplácané k 1.januáru, a teda sa týka väčšiny dôchodcov. Nové dôchodky priznané v rámci roka sa valorizujú po prvýkrát súčasne s jeho priznaním.

⁵ Priemerná medziročná inflácia za mesiace január až jún sa v §82 ods.1 zákona o sociálnom poistení označuje ako medziročný rast cien za prvý polrok. Analogicky, priemerná medziročná inflácia za júl až december je inflácia za druhý polrok, inflácia za január až marec je inflácia za prvý kvartál atď.

3. Vplyv na verejné financie

- 3.1 Kvantifikácia rozpočtových vplyvov vychádza z aktuálnej [makroekonomickej prognózy RRZ z februára 2023](#). Vzhľadom na neistotu boli pre potvrdenie hlavných záverov tohto materiálu používané aj predpoklady [prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy z februára 2023](#), ktoré ich tiež potvrdili⁶.
- 3.2 Podľa odhadu RRZ, v porovnaní so scenárom bez zmeny politík, schválené opatrenie **zniži výdavky Sociálnej poisťovne na dôchodky**⁷ o 93 mil. eur v roku 2024, pričom do roku 2026 táto úspora narastie na 148 mil. eur. **Krátkodobo sa tak zlepši finančná stabilita dôchodkového systému.**
- 3.3 Z pohľadu verejných financií bude spomalenie rastu dôchodkových výdavkov v rokoch 2024 až 2026 znamenať **nižšiu potrebu emisií nového dlhu**, čo do roku 2026 prispeje ku **zníženiu dlhu o 0,3 % HDP** (379 mil. eur).
- 3.4 Nižšie dôchodkové výdavky spoločne s nižšími úrokovými nákladmi dlhu **znížia deficit verejnej správy v rokoch 2024 až 2026 o 94 až 159 mil. eur.**

Tabuľka 1: Strednodobý rozpočtový vplyv opatrenia na verejné financie podľa prognózy RRZ (ESA2010, mil. eur)

	2024	2025	2026
Celkový vplyv opatrenia na saldo* VS v mil. eur	94,3	136,5	159,1
- vplyv na saldo Sociálnej poisťovne (zniženie výdavkov na dôchodky)	92,6	130,6	147,9
- vplyv na saldo štátneho rozpočtu (vyššie výdavky na minimálne dôchodky a pod.) ⁸	(-)	(-)	(-)
- vplyv na saldo štátneho rozpočtu (úspora úrokových nákladov)	1,7	5,9	11,2
Celkový vplyv opatrenia na saldo VS, v % HDP	0,07	0,10	0,11
Celkový vplyv opatrenia na hrubý dlh VS, v mil. eur	-92,6	-224,9	-378,7
Celkový vplyv opatrenia na hrubý dlh VS, v % HDP	-0,07	-0,17	-0,27

*pozn.: kladné znamienko vplyvu na saldo VS označuje znižovanie deficitu verejných financií

Zdroj: RRZ

- 3.5 **Pokles dôchodkových výdavkov v strednodobom horizonte vyplýva z dvoch faktorov:**

a) Vplyv zvýšenia počtu mesiacov, za ktoré sa zohľadňuje medziročný rast cien vo valorizácií dôchodkov ([viď 2.3](#)), je závislý od trajektórie inflácie. Ak by počas tejto zmeny bola inflácia stabilná, výdavky na dôchodky by sa neznížili. Ak by inflácia rástla, výdavky na dôchodky by sa zvýšili. Vzhľadom na to, že **aktuálne prognózy všetkých relevantných inštitúcií predpokladajú postupný pokles rastu cien**, prijatie tejto zmeny v tomto období znižuje výšku valorizačného percenta. Inými slovami, **v čase klesajúcej inflácie je priemerná inflácia za prvý polrok vyššia ako za dlhšie obdobie prvých 9 mesiacov** ([Graf 2](#)).

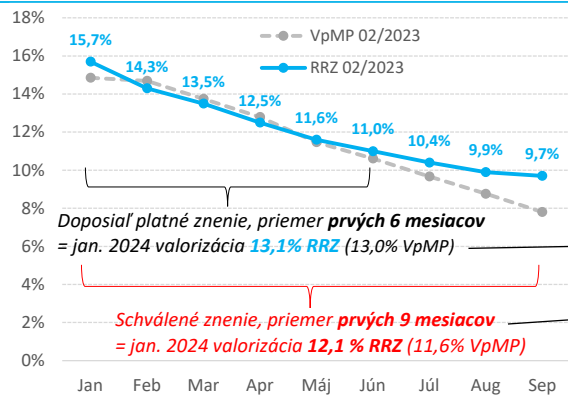
V dôsledku tejto legislatívnej zmeny by podľa aktuálnych makroekonomických predpokladov mohla byť **valorizácia dôchodkov v štandardnom termíne nižšia v porovnaní s doposiaľ platnou legislatívou v každom roku obdobia 2024 až 2026** ([Graf 3](#)). Najvýznamnejší rozdiel o 1 percentuálny bod by mali dôchodcovia pocítiť už v nasledujúcom roku 2024.

⁶ Poďakovanie patrí zamestnancom Inštitútu finančnej politiky Ministerstva financií SR za poskytnutie detailnejšej, mesačnej prognózy vývoja dôchodcovej inflácie (zaslaná 16.2.2023).

⁷ To sa netýka rodičovského dôchodku, na ktorý sa neuplatňuje rovnaký valorizačný mechanizmus ako na ostatné „klasické“ dôchodkové dávky, ale závisí od vývoja mzdy detí dôchodcov.

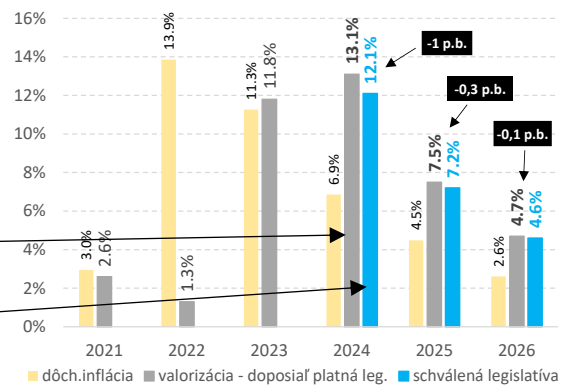
⁸ Vplyv zvýšenia výdavkov na minimálne dôchodky, dávky v hmotnej núdzi a 13. dôchodky v reakcii na pomalšiu valorizáciu dôchodkov nemá významné fiškálne dopady (od 1 po 2 mil. eur ročne), a preto, aj vzhľadom na krátkosť času na prípravu tohto materiálu nebola ich kvantifikácia zahrnutá. Tieto sú výdavkami štátneho rozpočtu.

Graf 2: Vplyv predĺženia obdobia zo 6 na 9 mesiacov na valorizáciu 2024: prognóza medziročnej inflácie v jednotlivých mesiacoch roka 2023



Zdroj: makroprognóza RRZ a VpMP z februára 2023

Graf 3: Valorizácia dôchodkov* a dôchodcovská inflácia v rokoch 2021 až 2026



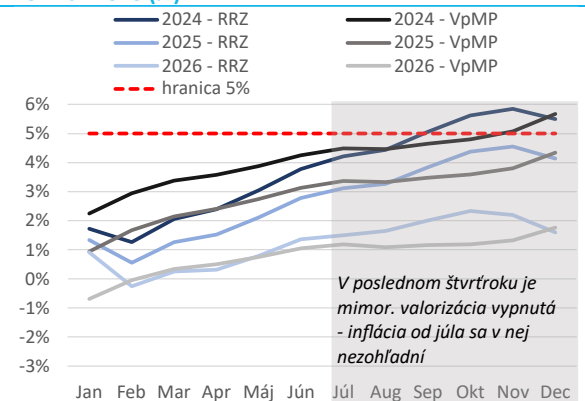
*V roku 2022 bol so zámerom kompenzovať dôchodcom vysokú infláciu vyplatený tzv. 14. dôchodok

Zdroj: makroprognóza RRZ

b) Neaktivovanie zavedenej mimoriadnej valorizácie. V rokoch 2024 až 2026 by podľa aktuálnych makroekonomických prognóz RRZ aj VpMP **nemalo ani raz dôjsť ku aktivácii mimoriadnej valorizácie (Graf 4).** Kumulatívny rast inflácie od poslednej valorizácie, teda od 1. januára, by totiž nemal do konca júna **v žiadnom z rokov 2024 až 2026 presiahnuť hranicu 5 %.** Keďže mimoriadna valorizácia sa v poslednom štvrtroku nemá realizovať, vývoj cenovej hladiny od júla⁹ sa v nej nezohľadní.

Nastavenie mimoriadnej valorizácie však obsahuje aj **systémový nedostatok, ktorý výrazne obmedzuje jej fungovanie v časoch silného inflačného šoku,** akým bol napríklad rok 2022. Dôvodom je jej spúšťanie vo väzbe na vývoj inflácie od mesiaca poslednej valorizácie namiesto posledného mesiaca, ktorý sa použil vo výpočte poslednej valorizácie. Vytvára sa tak približne **trojmesačné okno medzi cenovým nárastom (o 5 a viac percent) a valorizáciou dôchodkov, v ktorom ďalší rast cien nebude zohľadnený pre ďalšiu mimoriadnu valorizáciu¹⁰ (Graf 5 – modrá čiara).**

Graf 4: Mimoriadna valorizácia 2024 až 2026: prognóza inflácie od posledného zvýšenia dôchodkov v rokoch 2024 až 2026 (%)



Zdroj: makroprognóza RRZ a VpMP z februára 2023

⁹ Štatistický úrad vykáže infláciu za mesiac júl v auguste. V prípade mimoriadnej valorizácie sa podľa schváleného znenia majú dôchodky zvyšovať od prvého dňa mesiaca nasledujúcom dva mesiace po mesiaci, v ktorom ŠÚ SR oznámi Sociálnej poisťovni infláciu (po auguste), čo vychádza na 1. október, ale ten už patrí do posledného štvrtroku, a teda k aktivácii mimoriadnej valorizácie nedôjde.

¹⁰ Napríklad, keby podobný mechanizmus bol existoval už v minulosti, aktivoval by sa v marci 2022 (Graf 5 – modrá čiara), keďže za január až marec 2022 stúpili dôchodcovské ceny o 6%. Túto informáciu by však ŠÚSR poskytol Sociálnej poisťovni až v apríli, takže k zvýšeniu dôchodkov by bolo došlo v júni. Keďže od júna do júla 2022 sa už ceny nezvýšili o 5%, k druhej mimoriadnej valorizácii by už nebolo došlo. Ak by sa však bol zohľadnil vývoj aj za apríl a máj, v júli by po 5,7% raste cien bola bývala aktivovaná aj druhá mimoriadna valorizácia.

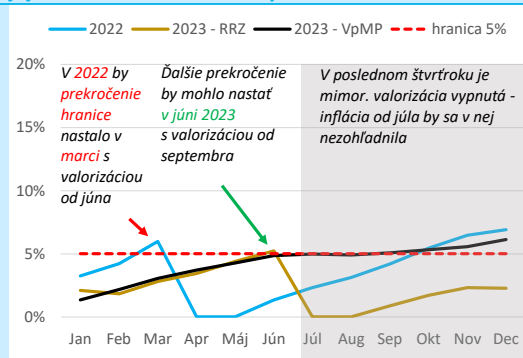
Box 2: Bola by mimoriadna valorizácia v rokoch 2022 a 2023?

Napriek tomu, že podľa aktuálnych prognóz sa v najbližších rokoch mimoriadna valorizácia neaktivuje, je zaujímavé **otestovať jej fungovanie späť**, teda v čase, keď cenová hladina prudko rástla.

Ak by sa mechanizmus mimoriadnej valorizácie uplatňoval v nedávnej minulosti, dôchodky by boli **mimoriadne zvýšené o 6,0 % v júni 2022 (Graf 5)**.

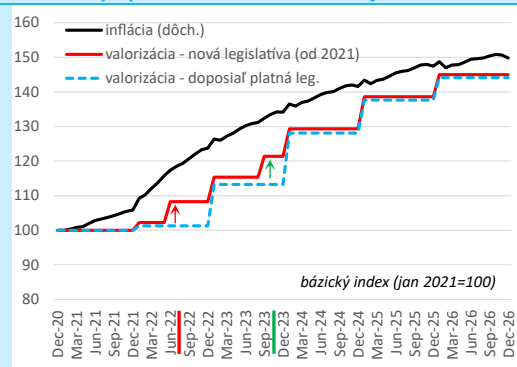
Aktivácia mimoriadnej valorizácie pre rok 2023 je dotknutá vysokou neistotou. Podľa makroprognózy RRZ by v tomto roku boli **dôchodky mimoriadne zvýšené aj v roku 2023 o 5,2 % v septembri**. Podľa makroprognózy MF SR by k mimoriadnej valorizácii v roku 2023 nedošlo, nakoľko kumulovaná inflácia od januára do konca júna by dosiahla 4,9 %.

Graf 5: Mimoriadna valorizácia by bola v júni 2022, jej aktivácia v roku 2023 by bola neistá



Poznámka: Hodnoty predstavujú mieru inflácie od prvého dňa kalendárneho mesiaca, v ktorom došlo naposledy k valorizácii. V mesiacoch od prekročenia hranice po mimoriadnu valorizáciu hodnoty nastavené na nulu.
Zdroj: RRZ, MF

Graf 6: Valorizácia dôchodkov pre roky 2022¹¹ až 2026 ak by opatrenie bolo účinné od januára 2022



Zdroj: RRZ (makroekonomická prognóza feb. 2023)

Podľa odhadu RRZ by rozpočtové náklady vyplatenia mimoriadnej valorizácie v roku 2022 dosiahli 0,27 % HDP (289 mil. eur) a v roku 2023 0,14 % HDP (163 mil. eur).

Z vyššie uvedeného vyplýva, že **schválený mechanizmus mimoriadnej valorizácie, by v prípade opakovania nedávneho inflačného šoku v budúcnosti zmiernil pokles kúpnej sily dôchodkov**. Jeho prijatie s účinnosťou od roku 2024, však s vysokou pravdepodobnosťou nenaplní zámer zákonodarcov rýchlejšie zvýšiť dôchodky v najbližších rokoch.

3.6 Z pohľadu **dlhodobej udržateľnosti verejných financií (na horizonte 50 rokov) nemá prijatý zákon zásadné vplyvy**, a to z troch dôvodov:

a) **Úspora výdavkov**, ktorá podľa aktuálnych makroekonomických predpokladov vznikne v strednodobom horizonte, je **relatívne nízka a postupne zanikne** v horizonte približne 20 rokov¹². Z pohľadu 50 ročného horizontu ide o nevýznamný pozitívny vplyv.

¹¹ Ak by opatrenie nadobudlo účinnosť už od 1.1. 2022, zmena legislatívy by mala pozitívny vplyv na rast dôchodkov a negatívny vplyv na saldo verejných financií (voči scenáru bez zmeny politik). Dôvodom je, že predĺženie obdobia, za ktoré sa zohľadňuje inflácia zo 6 na 9 mesiacov v čase rastúcej inflácie by januárovú valorizáciu zvýšilo, a tiež vplyv aktivácie mimoriadnej valorizácie. Vplyvy legislatívy by tak mali opačné znamienka než v prípade skutočne schválenej účinnosti (1.1.2024).

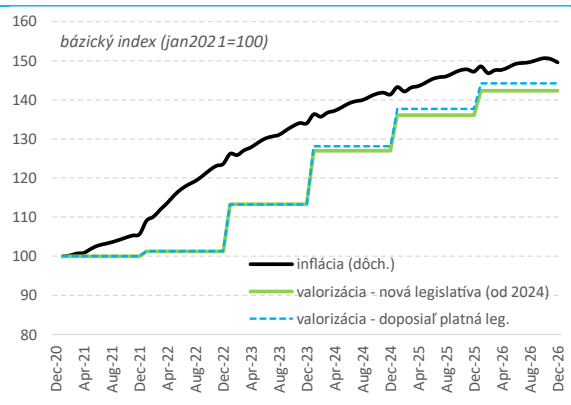
¹² Postupnými úmrtiami dotknutých dôchodcov.

- b) **Dlhodobé projekcie RRZ** predpokladajú infláciu na úrovni 2 %¹³, čo zohľadňuje dlhodobý inflačný cieľ ECB, **neobsahujú** však externé šoky.
- c) Pri **extrémnom predpoklade**, že aktuálny inflačný šok by sa na horizonte 50 rokov zopakoval každých 10 rokov (t.j. päťkrát) a zjednodušene by vždy mal podobné fiškálne náklady na mimoriadnu valorizáciu ako by mal v rokoch 2022 a 2023 (**Box 2**), **negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť by dosiahol 0,04 % HDP** (51 mil. eur), čo sa dá považovať za horný odhad.

4. Vplyv na dôchodky

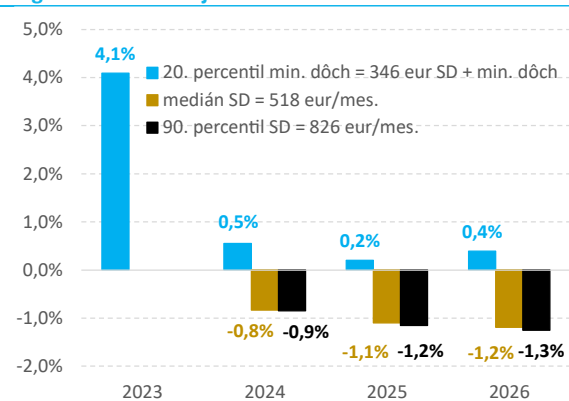
- 4.1 Vzhľadom na krátkosť času na prípravu tohto materiálu, neboli realizované detailné simulácie distribučných vplyvov na úrovni mikrodát či už pomocou administratívnych údajov alebo štatistického zisťovania a prezentované sú zjednodušené vplyvy na úrovni typizovaných dôchodcov.
- 4.2 Prijaté **opatrenie povedie k pomalšiemu rastu dôchodkov v rokoch 2024 až 2026** oproti doposiaľ platnej legislatíve (**Graf 7**), s výnimkou ľudí s nárokom na minimálny dôchodok (**Graf 8**).

Graf 7: Vplyv prijatého opatrenia účinného od januára 2024 na valorizáciu dôchodkov



Zdroj: makroprognóza RRZ z februára 2023

Graf 8: Vplyv na dôchodkové príjmy¹⁴ – rozdiel voči legislatíve¹⁵ účinnej do 30.6.2023



Poznámka: Percentuálne vplyvy podľa odhadovanej výšky nekráteného starobného dôchodku v roku 2023.

Zdroj: RRZ

- 4.3 Dôchodca s mediánovým starobným dôchodkom (518 eur/mes.) tak bude mať **v roku 2024 príjmy nižšie o približne 0,8 % (5 eur/mes.) v porovnaní so situáciou bez legislatívnej zmeny**. Tento pokles do roku 2026 narastie na 1,2 % (8 eur/mes.).
- 4.4 **Zmeny vo valorizácii sa netýkajú dôchodcov, ktorým bude vyplácaný doplatok do minimálneho dôchodku.** Vďaka opätovnému naviazaniu minimálneho dôchodku na rast životného minima sa ich príjmy začnú zvyšovať od júla 2023 po dva a pol roku zmrzenia. Suma minimálneho dôchodku by sa od 1. júla 2023, podľa odhadu RRZ, mohla zvýšiť od 7,3% po 10,9% (pre 30 až 46 rokov kvalifikovaného obdobia dôchodkového poistenia). Počet dôchodcov s trvalým nárokom na minimálny dôchodok by

¹³ Rovnaký predpoklad používa aj Európska komisia vo svojich dlhodobých projekciách s správou o starnutí (Ageing report).

¹⁴ Vplyv na dôchodkové príjmy zohľadňuje vplyv na výšku „riadneho“ dôchodku, minimálneho dôchodku a 13. dôchodku.

¹⁵ Pre poberateľa minimálneho dôchodku budú priemerné mesačné príjmy v roku 2023 vďaka jeho rozmrazeniu podľa odhadu o 4,1% vyššie než by boli v scenári bez zmeny politik. V roku 2024 až 2026 je prínos „rozmrazenia“ nižší, nakoľko v scenári nezmenených politik by sa jeho dôchodkové príjmy dostali nad hranicu minimálneho dôchodku. Reálny pozitívny vplyv rozmrazenia minimálneho dôchodku na disponibilné príjmy väčšiny poberateľov minimálneho dôchodku je preto výrazne nižší než rast oficiálnej sumy minimálneho dôchodku.

mal však počas najbližších rokov výraznejšie klesnúť, a teda **význam minimálneho dôchodku sa zníži¹⁶ aj napriek jeho rozmrazeniu**. Celkový dôchodkový príjem väčšiny dôchodcov, ktorí majú v súčasnosti nárok na doplatok do minimálneho dôchodku sa totiž vďaka vysokej valorizácii (aj napriek jej miernemu spomaleniu) dostane nad jeho úroveň. Preto sa modelovému poberateľovi minimálneho dôchodku (**Graf 8**) výraznejšie zvýši príjem iba v roku 2023. V rokoch 2024 až 2026 by sa mu totiž už riadny dôchodok zvýšil nad úroveň pôvodného (zmrazeného) minimálneho dôchodku a teda rozmrazenie minimálnych dôchodkov predstavuje iba veľmi mierny dodatočný benefit.

Box 3: Základné princípy vhodného valorizačného mechanizmu podľa RRZ

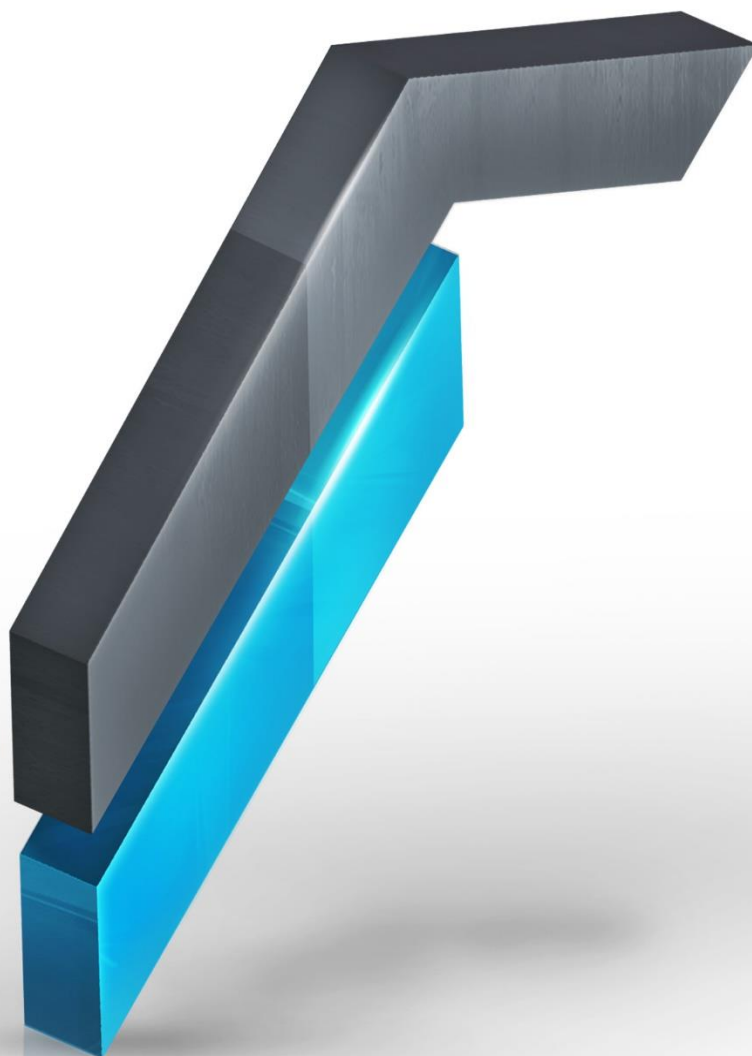
Zámer zákonodarcu skrátiť oneskorenie medzi rastom cien a valorizáciou dôchodkov, čím sa zabezpečuje stabilita kúpnej sily dôchodkov aj pri mimoriadnych šokoch, sa dá dosiahnuť napríklad takýmto spôsobom:

- Ak v predchádzajúcom roku nedošlo k mimoriadnej valorizácii, tak valorizačné percento pravidelnej valorizácie určovať na základe **medziročného rastu** spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov **za konkrétny mesiac**.
 - odstránenie súčasného naviazanie valorizácie na priemer inflácie za 6 resp. 9 mesiacov umožní výrazne **skrátiť oneskorenie** medzi rastom cien a rastom dôchodkov,
 - do systému valorizácie sa vnesie **transparentnosť** a poriadok v tom, že v každom momente bude jasné, ktorá časť nárastu cien sa do zvyšovania dôchodkov už započítala,
 - nie je žiadny dôvod preferovať priemer viacerých mesiacov vzhľadom na to, že **cenová hladina je pomerne stabilná** (nie je volatilná, a to aj na medzimesačnej úrovni),
 - nešlo by o novinku, keďže **vývoj inflácie v konkrétnom mesiaci už slovenská legislatíva používa** napríklad pri valorizácii životného minima (nízkopríjmová inflácia za apríl), dokonca aj v tomto stanovisku posudzovaná novela zákona zavádza pri mimoriadnej valorizácii pohľad na cenové hladiny.
- **Termín** štandardnej valorizácie (založenej na medziročnej inflácii k danému mesiacu) posunúť **z januára na neskorší mesiac, napr. apríl**. Dôvodom je snaha do valorizácie okamžite zachytiť vplyv úpravy regulovaných cien prípadne legislatívnych zmien v nepriamych daniach, ktoré sa do cenovej hladiny premietnu začiatkom roka v januárovej inflácii. Tá je známa v polovici februára a v závislosti od implementačnej kapacity Sociálnej poisťovne by dôchodky mali byť čo najskôr valorizované.
- **Umožnenie automatickej mimoriadnej valorizácie** naviazanej na vývoj cenovej hladiny od posledného mesiaca, **ktorý sa použil vo výpočte poslednej valorizácie**. Ak sa aktivuje mimoriadna valorizácia, každá nasledujúca valorizácia, štandardná alebo mimoriadna, sa vždy referuje na posledný použitý mesiac do valorizácie. Týmto spôsobom sa systematicky zabezpečí, že nedôjde k dvojitému započítaniu alebo naopak nezapočítaniu rastu cien za niektoré obdobia.
- **Jednorazová valorizácia pri prechode na nový systém** (zosúladenie resp. zabezpečenie nadväznosti už zohľadnenej inflácie starého a nového systému) určená rastom cenovej

¹⁶ Podľa [doložky vplyvov](#) rozmrazenia minimálneho dôchodku na rozpočet verejnej správy počet dôchodcov s doplatkom do minimálneho dôchodku má od roku 2022 do 2025 klesnúť zo 128,5 tis. na 21,2 tis. Ak by k rozmrazeniu minimálnych dôchodkov nedošlo, ich počet by klesol iba na 8,4 tis.

hladiny medzi novým referenčným mesiacom (napr. február) voči priemeru cenovej hladiny pre dôchodcov za prvý polrok (či trištvrte roka) zohľadnenej do poslednej valorizácie dôchodkov.

Takto nastavený systém valorizácie by **najúčinnnejšie zachovával kúpnu silu dôchodkov**. Zároveň by však **predstavoval aj vyššiu záťaž pre verejné financie** v čase vysokej inflácie, na čo by bolo vhodné reagovať inými kompenzačnými opatreniami (napr. upustením od 13. dôchodku, ktorý nemajú ani v Čechách, ktorých model slúžil ako prvotná motivácia pre umožnenie mimoriadnych valorizácií). Nevznikli by však tlaky na vládu na iné ad-hoc kompenzácie inflačného šoku, akým bol napr. štrnásty dôchodok v roku 2022.



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2023

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1, 813 25
Slovenská republika

www.rrz.sk

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