

2. apríl 2012

Indexácia dôchodkov pevnou sumou ? Nie, ďakujem.

Diskusia o tom, čo má a nemá riešiť indexačný mechanizmus dôchodkov

Pripravil: Marek Porubský

Jedným z mála opatrení, na ktorom sa dnes väčšina parlamentných politických strán zhodne pri úvahách o zmenách dôchodkového systému je zavedenie valorizácie dôchodkov o pevnú sumu. Podľa názoru IFP ide o nesystémové opatrenie, keďže výrazne mení distribúciu už priznaných dôchodkov. Snaha o spravodlivejší výpočet dôchodku môže byť legitímna téma na diskusiu, nie je však vhodné robiť to na strane valorizácie dôchodkových dávok. Týmto sa vyhneme ad hoc opatreniam, ktoré do penzijného systému vnášajú ďalší zmätok a neistotu. Ambíciou tohto komentára je prispieť odborným pohľadom a pokúsiť sa presvedčiť verejnosť, že nie je správne nerovnosti v dôchodkoch riešiť pomocou valorizácie dôchodkov o pevnú sumu.

Hlavným dôvodom indexačných mechanizmov vo všeobecnosti je takmer vždy zachovanie kúpnej sily. To sa dosahuje jednoduchým zvýšením čiastky o percento inflácie. **Valorizácia o pevnú sumu je však z ekonomického pohľadu extrémne netradičný spôsob indexácie, pretože dôsledky takejto valorizácie sú veľmi ťažko zrozumiteľné a obhájitelné.** Možno to prirovnávať ku situácii, keby by sa sociálni partneri každý rok dohadovali o náraste plátov v absolútnej čiastke, namiesto percenta. V nekonečnom horizonte indexácia o pevnú sumu vyúsťuje do jedného rovnakého platu alebo dôchodku pre všetkých.

V prípade valorizácie dôchodkov existuje jedno špecifikum, ktoré je potrebné pri diskusii o spôsobe valorizácie vziať do úvahy, a síce veľmi dlhé obdobie poberania dôchodkov pri súčasne rastúcej životnej úrovni zvyšku produktívnej populácie (reálny rast príjmov). Tento fakt vyvoláva otázku či striktné zachovanie kúpnej sily dôchodku z obdobia jeho priznania nebude v spoločnosti vytvárať napätie, špeciálne v prípade ekonomiky reálne konvergujúcej k vyspelým ekonomikám EÚ. Na druhej strane zvyšovanie dôchodkov nad rámec zachovania kúpnej sily je pomerne drahé, najmä ak vezmeme do úvahy starnutie obyvateľstva v budúcnosti. Spôsob valorizácie je totiž zároveň významným parametrom ovplyvňujúcim dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému. Podľa nášho názoru by sa politická diskusia o valorizácii mala zamerať najmä na tieto aspekty a nevnášať do dôchodkov nesystémové redistribučné prvky.

V princípe existujú zjednodušene tri základné možnosti štandardne valorizácie dôchodkov :

Pre a proti rôznym štandardným, systémovým spôsobom zvyšovania dôchodkov		
	PRE	PROTI
a) mzdová indexácia	jednoduchosť, životná úroveň dôchodkov rastie s rastom reálnych príjmov v ekonomike	fiškálne náklady
b) inflačná indexácia	jednoduchosť, fiškálne náklady, zachováva rovnakú životnú úroveň dôchodcov, akú mali pri priznaní dôchodku	novopriznané dôchodky majú vyššiu výšku ako staré (indexované) aj v prípade, ak dôchodcovia mali identické kariéry
c) kombinácia indexácie o infláciu a mzdy	jednoduchosť, kombinuje pre a proti mzdovej a inflačnej indexácie	

Cieľom indexácie je vždy aspoň zachovanie kúpnej sily dôchodkov...

Valorizácia pevnou sumou nezabezpečuje ani túto základnú funkciu.

Možností ako valorizovať je viacero...

Valorizovanie dôchodcovskou infláciou je ideálnou voľbou

Dnešný spôsob valorizácie dôchodkov na Slovensku zohľadňuje okrem zachovania kúpnej sily navyše aj rast miezd (valorizácia teda zohľadňovala priemer inflácie a miezd). Tento spôsob valorizácie teda dôchodcom z časti umožňuje benefitovať z rastu reálnych príjmov v ekonomike (nad rámec zachovania kúpnej sily). Jeho hlavnou nevýhodou v porovnaní s inflačnou indexáciou sú fiškálne náklady, ktoré sú z pohľadu dlhodobej udržateľnosti systému významné. **Pokiaľ teda chceme zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému a garantovať dôchodcom neklesajúcu životnú úroveň, je indexácia o infláciu (ideálne dôchodcovskú) najvhodnejším riešením.**

Snahy o valorizáciu pevnou sumou tu už boli...

Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny v rokoch 2010 a 2011 navrhlo zmeniť spôsob valorizácie dôchodkov v rámci novely zákona o sociálnom poistení na valorizáciu pevnou sumou. V prvom prípade sa uvažovalo s trvalou zmenou valorizačného mechanizmu, v tom druhom s účinnosťou od 1. januára 2012 malo ísť o dočasné opatrenie na 5 rokov. Táto zmena nakoniec nebola v parlamente prijatá. V súčasnosti sa však väčšina parlamentných politických strán¹ zhoduje na vhodnosti tohto spôsobu valorizácie, je preto možné očakávať, že podobný legislatívny návrh bude na pôde parlamentu diskutovaný znova. **Ambíciou tohto komentára je prispieť odborným pohľadom a pokúsiť sa presvedčiť verejnosť, že nie je správne nerovnosti v dôchodkoch riešiť pomocou valorizácie dôchodkov o pevnú sumu.**

Valorizácia pevnou sumou môže hraničiť s protiústavnosťou.

Podľa pôvodného legislatívneho návrhu sa dôchodkové dávky zvyšujú **pevnou sumou v závislosti od priemerného medziročného rastu spotrebiteľských cien a priemernej mesačnej sumy starobného dôchodku**. Tento návrh teda pri fiškálnych nákladoch na úrovni inflačnej valorizácie vnáša do systému silný redistribučný prvok, ktorý však pre časť dôchodcov nezabezpečuje ani to základné - zachovanie kúpnej sily priznaných dôchodkov. V roku 2008 Ústavný súd SR rozhodol o neústavnosti spôsobu valorizácie dôchodkových dávok v roku 2005. Podľa tejto valorizácie sa dôchodky nad určitou sumou nevalorizovali vôbec. Dôchodky nad touto hranicou teda reálne stratili na kúpnej sile. **Nechceme tým prejedikovať protiústavnosť valorizácie o pevnú sumu, z ekonomického pohľadu však možno pozorovať silnú podobnosť oboch týchto spôsobov valorizácie – v oboch prípadoch dochádza k poklesu reálnych disponibilných príjmov určitej skupiny selektívne vybraných dôchodcov.**

Distribučná analýza na údajoch Sociálnej poisťovne ukazuje citeľný pokles životnej úrovne pre nadpriemerné dôchodky

Inštitút finančnej politiky na základe detailných mikroúdajov od Sociálnej poisťovne o individuálnych dôchodkoch vyplácaných k decembru 2009 **simuloval vplyvy navrhovanej valorizácie najmä z pohľadu ich distribučných efektov**. Časový horizont simulácie je obdobie rokov 2011-2021, počas ktorého predpokladáme fixný počet dôchodcov (a teda príjmová distribúcia dôchodkov je ovplyvnená iba valorizáciou). Tým, že sa vychádzalo z individuálnych údajov, bolo možné v každom roku presne vypočítať priemerný starobný dôchodok ako referenčnú hodnotu od ktorej závisí valorizácia dávok. Kvantifikácia je v stálych cenách roku 2011, a teda prezentované zmeny výšky dôchodkov odzrkadľujú zmenu v ich kúpnej sile.

Pri valorizácii pevnou sumou, ktorá je stanovená ako priemerný starobný dôchodok vynásobený mierou inflácie sa intuitívne **dá očakávať, že kúpna sila podpriemerných dôchodkov bude rásť a naopak nadpriemerných klesať**. Toto potvrdzujú aj prepočty, a teda **ak človek v roku 2011 poberá dôchodok na úrovni 57% priemerného starobného dôchodku, za 10 rokov kúpna sila tohto dôchodku vzrastie o 18,6%, naopak v prípade človeka s dôchodkom na úrovni trojnásobku priemeru klesne o 17,7%**. Tomuto druhému dôchodcovi sa teda prudko zníži životná úroveň. Aby dosiahol nemennú úroveň, musel by si to uvedomiť a začať šetriť už z prvých vyplácaných dôchodkov.

¹ <http://i.sme.sk/cdata/4/62/6271184/strany.jpg>

Vplyv na starobný dôchodok poberaný sólo (bez súbehu s inou dôch. dávkou)

	podiel na priemerom dôchodku	bežné ceny / stále ceny	2011 (eur/ mes.)	2021 (eur/ mes.)	reálna zmena (%)
starobný dôchodok, sólo	57%	b.c.	189,4	304,5	
		s.c.	189,4	224,6	18,6%
starobný dôchodok, sólo + hmotná núdza*		b.c.	259,7	371,1	
		s.c.	259,7	273,8	5,4%
starobný dôchodok, sólo	100%	b.c.	330,7	445,8	
		s.c.	330,7	328,9	-0,6%
starobný dôchodok, sólo	150%	b.c.	496,1	611,2	
		s.c.	496,1	450,9	-9,1%
starobný dôchodok, sólo	300%	b.c.	992,2	1 107,3	
		s.c.	992,2	816,9	-17,7%

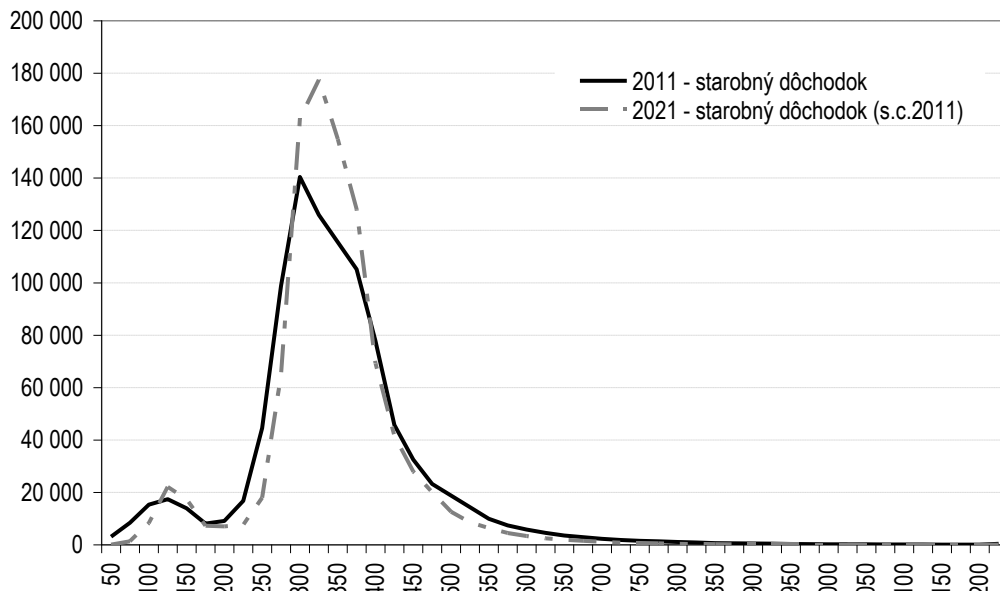
* 57% priemerného dôchodku dosiahne dôchodca, ktorý celú kariéru pracoval za minimálnu mzdu (POMB cca 0,4 koeficientom zvýšený na 0,5. Takýto dôchodca má nárok na dávku v hmotnej núdzi (pokiaľ žije sám resp. príjem domácnosti nepresiahne úroveň životného minima). Z pohľadu zvyšovania disponibilných príjmov je vplyv silného rastu vplyvom valorizácie tlmený klesaním nároku na hmotnú núdzu. Preto napriek 18,6% reálnemu rastu starobného dôchodku vzrastú disponibilné príjmy dôchodcu o 5,4%. zdroj: výpočty IFP, mikrodáta od SP

Diskusia a závery

Z pohľadu IFP možno problémy valorizácie pevnou sumou zhrnúť do troch oblastí:

1. Z pohľadu príjmového rozdelenia dôchodkov má tento spôsob valorizácie snahu **koncentrovať dôchodky okolo priemeru a ich rozdelenie zužovať** (viď graf). **Bude teda dochádzať k umelému „solidarizovaniu“ priznaných dôchodkov počas života dôchodcu (ak by sa dôchodcovia dožívali nereálne vysokého veku, tak by všetky ich dôchodky boli ku koncu života rovnaké!)**. Súčasne sa aj naďalej budú novým dôchodkom priznávať zásluhové dôchodky, ktoré po priznaní budú „solidarizované“ opísaným spôsobom. Toto pokladáme za vrcholne nesystémové.

Príjmové rozdelenie starobných a predčasných starobných dôchodkov



zdroj: výpočty IFP, mikrodáta od SP

2. Paradoxne vzhľadom k tomu, že **pri nízkom dôchodku** má dôchodca nárok na dávku v hmotnej núdzi (ak splní podmienky), nárast jeho dôchodku bude znamenať zároveň pokles jeho nároku na spomínanú dávku. Vplyv na reálne zvýšenie jeho disponibilných príjmov bude teda **do značnej miery tlmený stratou nárokov na dávku v hmotnej núdzi** (viď tabuľka : 18,6% reálny rast dôchodku sa premietne do iba 5,4% reálneho rastu disponibilných príjmov).

3. Na opačnej strane **u dôchodcov s nadpriemerným** dôchodkom bude dochádzať k ešte výraznejšiemu otváraniu nožníc medzi existujúcimi dôchodkami a novopriznanými dôchodkami ako je tomu pri štandardne inflačnej indexácii (ako %). Dôchodca s dôchodkom na úrovni 150% priemeru za 10 rokov **stratí reálne 9,1% kúpnej sily svojho priznaného dôchodku**, pričom navyše rovnaký nový dôchodca (s rovnako dlhou kariérou a kariérnymi príjmami) bude benefitovať z rastu ekonomiky (vzorec pre výpočet novopriznaných dôchodkov berie do úvahy cez rast ADH aj ekonomický rast). Preto podľa názoru IFP nie je predmetný spôsob valorizácie opatrením, ktoré by malo byť trvalou súčasťou akéhokoľvek penzijného systému. **Takáto valorizácia nezabezpečuje svoju základnú úlohu, že kúpyschopnosť niektorých dôchodkov neklesne. Všetky dôchodky nad priemerným dôchodkom budú kúpnu silu strácať.**

Upozornenie

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