

Stanovisko RRZ k návrhu ústavného zákona o starobnom dôchodkovom systéme

14. december 2020

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR predložilo 13. novembra 2020 do [medzirezortného pripomienkového konania návrh Ústavného zákona o starobnom dôchodkovom systéme](#). Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (KRRZ) v tomto konaní uplatnila [69 pripomienok](#), čo je najviac spomedzi všetkých pripomienkujúcich subjektov. Stanovisko RRZ sa preto nezaobera jednotlivými technickými pripomienkami, ale zameriava sa len na tie najpodstatnejšie z pohľadu Rady.

Prečo je potrebný ústavný zákon o dôchodkovom systéme

Návrh ústavného zákona o dôchodkovom systéme by mal ukotviť **základné princípy fungovania dôchodkového systému, reagujúce najmä na negatívne skúsenosti s nesystémovými zmenami, ktoré zhoršovali jeho udržateľnosť a tým aj istotu výplaty budúcich dôchodkov.**

V prípade **prvého piliera** ide najmä o zásahy do dôchodkového veku, valorizácie dôchodkov, miery solidarity/zásluhovosti a minimálnych dôchodkov, pričom ústavný zákon by mal definovať základné princípy hlavných parametrov tak, aby sa zvýšila stabilita a predvídateľnosť pri dlhodobom udržateľnom financovaní. V prípade **druhého piliera** ide najmä o neustále zmeny s negatívnymi dopadmi na jeho čistú výnosnosť v dôsledku nevhodnej investičnej stratégie sporiteľov.

Hodnotenie RRZ

Podľa názoru RRZ sa predložený návrh ústavného zákona vo viacerých častiach **nedostatočne zameriava na riešenie dlhodobých problémov dôchodkového systému.**

Ústavný zákon tiež zavádza niektoré **opatrenia, ktoré neboli odborne zdôvodnené, neexistuje zhoda na potrebe ich prijatia a môžu do budúcnosti vytvárať dodatočné riziká pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií.**

Návrh ústavného zákona je na viacerých miestach **formulovaný veľmi zložito a nejednoznačne, pričom ani osobitná časť dôvodovej správy neposkytuje oporu pre jeho jednoznačný výklad resp. pochopenie zámeru predkladateľa.** Zároveň, veľká časť ústavného zákona nie je dôvodovou správou vôbec vysvetlená. Je pritom kľúčové, aby bol zámer predkladateľa vždy jednoznačný a nedochádzalo k interpretačnej polemike.

RRZ **víta ukotvenie princípu dlhodobej udržateľnosti, ako jedného zo základných princípov organizácie dôchodkového systému, ktorý je v súlade s Ústavou.** Podľa RRZ by malo byť ambíciou vlády vrátiť dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému približne do stavu v akom sa nachádzala v roku 2018.

Podľa názoru RRZ je **vysoko pravdepodobné, že predložené znenie ústavného zákona by v prípade jeho prijatia nevedlo ku zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií.**

V nadväznosti na uvedené **navrhuje RRZ výrazne dopracovať doložku vplyvov zákona na dlhodobú udržateľnosť vrátane distribučných vplyvov navrhovaných opatrení.** Aj napriek tomu, že ústavný zákon nestanovuje konkrétne hodnoty viacerých parametrov a ponecháva ich na vykonávací zákon, je vzhľadom na dôležitosť tejto zákonnej úpravy doložka vplyvov pripravená nedostatočne.

Pripomienky RRZ ku vybraným návrhom opatrení

- **Rada veľmi pozitívne hodnotí ukotvenie naviazania dôchodkového veku na vývoj strednej dĺžky života v ústavnom zákone.** Toto opatrenie môže byť najdôležitejším stabilizujúcim prvkom dôchodkového systému. Vzhľadom k tomu, že zákon hovorí všeobecne o priamo úmernom vzťahu medzi zmenou strednej dĺžky života a zmenou dôchodkového veku (bez toho, aby definoval mieru

tejto priamej úmery), Rada navrhuje ústavný zákon doplniť o podmienku, aby zmena dôchodkového veku nemohla byť menšia ako 80 % zmeny strednej dĺžky života.

- Zavedenie príplatku ku starobnému dôchodku (tzv. rodičovský pilier) by malo **významný negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií** (podľa predbežného odhadu MF SR najmenej 0,8 % HDP). Rada navyše upozorňuje, že negatívny vplyv sa môže výraznejšie prehĺbiť v prípade, ak by bolo potrebné odstrániť diskriminačný vplyv opatrenia voči niektorým rodičom¹. Rada preto **opakuje odporúčanie**, že **tieto zmeny by sa mali vykonať len takým spôsobom, aby nemali dopad na zhoršenie momentálne značne finančne destabilizovaného dôchodkového systému**. Rada tiež považuje za dôležité, aby prijímanie nákladných opatrení, ktorých dôsledkom bude dopad na hospodárenie Slovenskej republiky a ktoré by boli financované daňami, boli predmetom včasnej a odbornej diskusie (vrátane posúdenia hodnoty za peniaze), a ak je to možné, aby takéto opatrenia boli prijímané konsenzom naprieč politickým spektrom.
- Úprava sporiacej fázy **druhého piliera je nedostatočná, veľmi vágna** a nemusí viesť ku náprave jeho dlhodobých problémov. V konečnom dôsledku tak napriek prijatiu ústavného zákona môže výška budúcich dôchodkov výrazne zaosť za ich možnosťami, čo bude mať negatívny vplyv aj na verejné financie v dôsledku zvýšenej potreby ich sanovania. **Medzi cieľmi ústavného zákona zároveň chýba cieľ diverzifikácie makroekonomického rizika**, čo je jeden zo základných dôvodov existencie a zásadná výhoda viacpilierového dôchodkového systému. Rada preto navrhuje² výrazne prepracovať tieto časti ústavného zákona a zakotviť konkrétne opatrenia, ktoré by viedli k zefektívneniu alokácie aktív sporiteľov, vyhodnocovaniu jej výnosnosti a úprave poplatkov v druhom pilieri. V prípade, ak by boli vyššie uvedené výhrady zohľadnené, Rada uvíta zastabilizovanie veľkosti druhého piliera (minimálna sadzba, povinný vstup).
- **Automatická mimoriadna valorizácia (zvyšovanie) dôchodkov zhoršuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií**. Podľa Rady by mimoriadna valorizácia nemala byť automatická. Zároveň by mala byť umožnená iba v prípade, ak existuje nízke riziko dlhodobej udržateľnosti a daná valorizácia neposunie riziko udržateľnosti do vyššieho pásma.
- Ústavný zákon zavádza princíp, aby **starostlivosť o maloleté dieťa**, počas ktorej osoba nevykonávala zárobkovú činnosť, **nemala negatívny vplyv na výšku jej dôchodku z prvého piliera**. Toto opatrenie bude mať **negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť**. Rada zároveň poukazuje na možný nadväzujúci **problém vzniku diskriminácie občanov, ktorí sú sporiteľmi** v druhom pilieri. Bude preto potrebné nájsť taký mechanizmus, aby sporiteľom boli v reálnom čase zasielané príspevky na účet v DSS, ktoré zodpovedajú alikvotnej časti získavaných nárokov v prvom pilieri. V súlade s princípom dlhodobej udržateľnosti by aj toto opatrenie malo byť vyvážené nižšími nárokmi inde.
- **Rada veľmi pozitívne hodnotí zámer zaviesť automatické korekčné mechanizmy**, ktoré majú v prípade vysokého rizika udržateľnosti zlepšiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií automatickými zmenami parametrov dôchodkového systému. Navrhovanú úpravu korekčných mechanizmov však Rada považuje z viacerých dôvodov za problematickú. **Korekčné mechanizmy je potrebné nastaviť tak, aby zohľadňovali medzigeneračnú spravodlivosť**³. Automatické spustenie mechanizmu Rada navrhuje uplatňovať iba v prípade, keď ku zhoršeniu rizika udržateľnosti došlo

¹ Rodičia, ktorých deti neuhrádzajú povinné platby do dôchodkového systému z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, práce v zahraničí alebo úmrtia dieťaťa.

² Napríklad ide o: referenčné indexy definované, komunikované a delegované nezávislou inštitúciou, povinné benchmarkovanie príslušných fondov voči týmto referenčným indexom, posilnenie väzby odplaty pre správcov vo väzbe na dosahované výnosnosti, štátom definovaná optimálna alokácia portfólia sporiteľa zohľadňujúca jeho vek s cieľom maximalizovať dlhodobý výnos sporiteľa zohľadňujúc primerané riziko a náklady, náprava súčasnej alokácie portfólia existujúcich sporiteľov, a mnoho ďalších.

³ Dôsledkom navrhovanej úpravy by bolo, že korekcie dôchodkového systému bude znášať najmä generácia pracujúcich (buď okamžite vo forme vyšších odvodov alebo neskôr vo forme nižších dôchodkov), pričom benefity (kvôli ktorým sa korekcia spustí) bude poberať súčasná generácia dôchodcov.

v dôsledku zmien v dôchodkovom systéme. Rovnako dôležité z pohľadu RRZ je, **aby účinnosť korekčných opatrení bola okamžitá** a ich spustenie sa nedalo odložiť do budúcnosti⁴.

- Zákon zavádza **možnosť vzniku nároku na dôchodok po dosiahnutí stanovenej odpracovanej doby** (často komunikovanej ako 40 rokov). Z pohľadu Rady je problematické, že vznik nároku na dôchodok po odpracovaní ustanovenej doby sa v predloženom znení dáva na rovnakú úroveň ako vznik nároku na dôchodok dovŕšením dôchodkového veku. Takéto nastavenie by malo **výrazne negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií**. Z pohľadu Rady je vhodnejšie takéto opatrenie **riešiť v rámci úpravy podmienok na predčasný dôchodok spoločne s ukotvením povinnosti uplatňovania aktuárnej neutrality** a pri súčasnom **definovaní podmienky jeho minimálnej výšky**. To by bolo viac v súlade s nedávno prijatými zmenami v ústave. Rada zároveň vyzýva na odstránenie obmedzení súbehu poberania dôchodku (vrátane predčasného) a zárobkovej činnosti, keďže štát by mal aj v dôsledku demografického vývoja podporovať zotrvávanie zdravej populácie na trhu práce.
- Postupné otváranie nožníc medzi okamihom vzniku nároku na dôchodok dovŕšením dôchodkového veku a odpracovanej doby bude **výrazne prehlbovať negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií** popísaný v predošlom odseku. Zatiaľ čo dôchodkový vek má byť na zmenu strednej dĺžky života naviazaný „priamo úmerne“, vznik nároku na dôchodok po dosiahnutí odpracovanej doby sa má vyvíjať vždy iba polovičným tempom. To bude v budúcnosti viesť ku **zväčšovaniu rozdielu medzi zákonným dôchodkovým vekom a efektívnym dôchodkovým vekom** (priemerným vekom kedy ľudia skutočne odchádzajú do dôchodku). Popri negatívnom vplyve na dlhodobú udržateľnosť bude mať **toto opatrenie negatívny vplyv aj na výšku dôchodkov**. Preto odporúčame na podmienku dĺžky odpracovanej doby uplatňovať identický mechanizmus naviazania na strednú dĺžku života aký sa bude uplatňovať na dôchodkový vek.
- **Definícia princípu aktuárnej neutrality v ústavnom zákone je podľa Rady nesprávna a je nevyhnutné ju preformulovať** tak, aby bolo jednoznačné, že sa viaže na dovŕšenie dôchodkového veku. Mala by zabezpečovať rovnaký objem doživotných dôchodkových dávok bez ohľadu na rozhodnutie priznania dôchodku pred alebo po dovŕšení dôchodkového veku. Referenčná suma, voči ktorej sa uplatňuje princíp aktuárnej neutrality, je teda súčasná hodnota súčtu poberaných dôchodkov počas celého života vypočítaná ku dňu **dovŕšenia dôchodkového veku**, ktorá zohľadňuje **získané nároky ku dňu odchodu** do dôchodku. Inými slovami, nárast výšky dôchodku v prípade dodatočnej doby účasti nie je v rozpore s princípom aktuárnej neutrality.
- **Rada pozitívne hodnotí ukotvenie princípu univerzality** dôchodkového systému v ústavnom zákone. Naopak, ustanovenie **možnosti vzniku špeciálnych režimov pre rôzne skupiny osôb podľa náročnosti alebo prospešnosti činnosti** je v rozpore s týmto princípom. Rada preto odporúča túto možnosť vypustiť a zamedziť tomu, aby sa v budúcnosti vytvárali nové špeciálne režimy pre vybrané skupiny osôb.
- **Rada hodnotí pozitívne zámer ustanoviť povinnosť vyčíslvania vplyvov návrhov zákonov na dôchodkový systém**. Navrhované opatrenie je však **absolútne nedostatočné**, nakoľko nezaväzuje k vyčíslvaniu vplyvov na dlhodobom horizonte, nezaväzuje k vyčíslvaniu vplyvov na verejné financie ako celku a nezaväzuje k vyčíslvaniu vplyvov pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Doterajšia prax ukazuje, že práve prostredníctvom nich boli v minulosti častokrát prijímané opatrenia s negatívnym vplyvom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.
- Návrh zákona umožňuje v prechodných ustanoveniach **pozitívnu retroaktivitu**, teda uplatňovanie nových pravidiel spätne na existujúcich dôchodcov v prípade, ak to má na ich dôchodok pozitívny vplyv. Podľa Rady by toto opatrenie mohlo **mať potenciálne výrazne negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť** verejných financií, a preto žiadame toto opatrenie z ústavného zákona vypustiť.

⁴ Opatrenia, ktoré zvyšujú dôchodky a zhoršujú udržateľnosť sa spravidla realizujú okamžite, ale korekčné opatrenia, ktorými sa zvýšené riziko má kompenzovať, majú často účinnosť odloženú o niekoľko rokov kvôli krátkodobému horizontu volebného cyklu.