

2020/02

KVANTIFIKÁCIA VPLYVU OPATRENÍ

Osobitné sociálne poistenie príslušníkov obecnej polície

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, 2020

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/Secretariat 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

1.	ZADÁVATEĽ	1
2.	POPIS OPATRENIA	1
3.	KVANTIFIKÁCIA PREDKLADATEĽA.....	2
4.	VPLYV NAVRHOVANÉHO OPATRENIA PODĽA RRZ.....	4
	VPLYV NA DPFO	9
	FÉROVÉ SADZBY.....	9

Zhrnutie

Dňa 6.8.2019 predložila vláda návrh novely zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke, spolu s ktorým bolo prostredníctvom pozmeňujúceho návrhu poslancov NR SR Aleny Bašistovej, Jozefa Buriana, Tibora Bastrnáka a Antona Hrnka zavedené osobitné sociálne poistenie príslušníkov obecnej polície s účinnosťou od 1.4. 2020.

Kvantifikácia, na ktorú sa pozmeňujúci návrh odvoláva a z ktorej vyplýva predpoklad, že poistný systém nebude potrebovať dodatočné financovanie z verejných zdrojov bola zostavovaná pod vedením zamestnancov obecnej polície. RRZ negatívne vníma skutočnosť, že kvantifikácia nebola výsledkom nezávislej odbornej analýzy, pri ktorej by neohrozil konflikt záujmov. **Za účelom zvýšiť transparentnosť pripravila preto RRZ vlastnú kvantifikáciu** v súlade s čl. 4 ods. 1 písm. c) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Pozmeňujúcim návrhom sa zaviedlo vyplácanie **príspevku za prácu v obecnej polícii**, na ktorý bude mať nárok príslušník obecnej polície, ktorého pracovný pomer v polícii sa skončil, ak zároveň žiadateľ príspevku **dovršíl vek najmenej 56 rokov** a jeho pracovný pomer **trval najmenej 25 rokov**. **Príspevok bude vyplácaný vo výške 60% z priemernej mzdy policajta v príjmovom najlepšom ukončenom kalendárnom roku v posledných 10 rokoch** a má byť formou finančnej podpory obecných policajtov v pred dôchodkovom veku. Nárok naň zaniká dovŕšením dôchodkového veku, priznaním predčasného starobného dôchodku, smrťou alebo opätovným vznikom pracovného pomeru v obecnej polícii.

Poistný systém má byť financovaný prostredníctvom príjmov z poistného obecných policajtov, **ktoré bude vo výške 3% z vymeriavacieho základu**. Zákon nadobúda účinnosť 1.4.2020, avšak príspevky sa začnú vyplácať až od roku 2024. Znamená to, že v prvých (necelých) 4 rokoch by malo podľa predkladateľa dochádzať ku kumulovaniu prostriedkov na účte osobitného fondu spravovaného Sociálnou poisťovňou, ktoré majú byť v ďalšom období použité na výplatu nárokov. V súčasnosti nie je stanovené, či náklady na správu budú hradené zo správneho fondu Sociálnej poisťovne alebo z poistného plateného do osobitného fondu.

Podľa kvantifikácie RRZ bude hospodárenie poistného systému **deficitné, pričom schodok bude postupne narastať z 1,4 mil. eur v roku 2024 na 7,2 mil. eur v roku 2035**, pričom v ďalšom období sa bude deficit pohybovať medzi 5,6 mil. eur až 7,2 mil. eur. Prostriedky nahromadené v úvodnej štvorročnej fáze, v ktorej nebude dochádzať k výplatu príspevkov, budú postačovať na kompenzovanie deficitov len v prvých dvoch rokoch. To znamená, že poistný systém **bude nevyhnutné od roku 2026 dotovať z verejných prostriedkov** a kumulatívna potreba finančných prostriedkov dosiahne do roku 2035 viac ako 62 mil. eur vrátane úrokových nákladov. V súčasnosti **nie je určené, z ktorej kapitoly bude deficit poistného systému financovaný**.

Porovnanie na základe tzv. aktuárne férových sadzieb ukazuje, že **obecný policajt, ktorý bude 35 rokov platiť poistné do osobitného systému obecnej polície z neho v budúcnosti dostane takmer 5-krát viac ako do systému vložil**. Zároveň, väčšina súčasných príslušníkov obecnej polície, ktorá bude v budúcnosti poberať príspevok z osobitného systému, bude prispievať výrazne kratšiu dobu. Najvyšší benefit v pomere k zaplatenému poistnému môžu očakávať obecní policajti, ktorým nechýba veľa rokov do splnenia podmienky dovŕšenia najmenej 56 rokov. Napríklad policajt, ktorý má v súčasnosti 51 rokov a splní podmienku minimálnej služobnej doby, dostane príspevok, ktorý bude **takmer 29-krát vyšší v porovnaní s jeho zaplateným poistným**. V peňažnom vyjadrení (v reálnej súčasnej hodnote) to znamená, že kým takýto obecný policajt zaplatí na poistnom necelých 2 100 eur, suma obdržaných príspevkov sa môže pohybovať až na úrovni 60 000 eur.

Pri takejto vysokej finančnej motivácii štedrosti sa dá očakávať motivácia odchádzať z obecnej polície vo veku 56 rokov s cieľom poberať príspevok čo najdlhšie. To môže viesť, že dôjde ku výraznému nárastu počtu odchodov z mestských a obecných polícií. Zvýšený počet odchodov bude mať za následok prehĺbenie problému s nedostatkom príslušníkov obecných polícií, teda rovnakého problému, ktorý mal byť podľa dôvodovej správy riešený práve zavedením osobitného poistného systému.

1. Zadávateľ

- 1.1 Dňa 6.8.2019 predložila vláda návrh [novely zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke](#), spolu s ktorým bolo v parlamente prostredníctvom [pozmeňujúceho návrhu](#)¹ nesúvisiaceho so zákonom o cestnej premávke² zavedené osobitné sociálne poistenie príslušníkov obecnej polície. Za schválenie pozmeňujúceho návrhu [hlasovalo 136 zo 141 prítomných poslancov](#). Novela zákona má označenie „Parlamentná tlač 1555“.
- 1.2 Legislatívna podoba pozmeňujúceho návrhu je takmer totožná³ s [poslaneckým návrhom novely zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov](#), ktorý navrhovatelia listom zo 17. septembra 2019 stiahli z rokovania NR SR. Súčasťou tohto návrhu je aj kvantifikácia vplyvu návrhu na rozpočet verejnej správy do roku 2035, ktorý budeme v ďalšom texte považovať za kvantifikáciu schváleného pozmeňujúceho návrhu, ktorý zaviedol osobitné sociálne poistenie.
- 1.3 S cieľom zvýšiť transparentnosť **pripravila RRZ kvantifikáciu vplyvov** v súlade s čl. 4 ods. 1 písm. c) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti. Táto je zverejnená aj na internetovej stránke RRZ.

2. Popis opatrenia

- 2.1 Predmetom pozmeňujúceho návrhu je **zavedenie osobitného sociálneho poistenia príslušníkov obecnej polície**, ktoré bude spravované Sociálnou poisťovňou a bude vyplácať **príspevok za prácu v obecnej polícii** (ďalej len príspevok) oprávneným osobám po splnení podmienok nároku na príspevok.
- 2.2 Cieľom predkladateľa je „prispiieť k zlepšeniu pracovnej a sociálnej situácie príslušníkov obecnej polície v pred dôchodkovom veku. Zároveň má byť dôležitou motiváciou na výkon povolania obecného policajta v aktívnom fyzickom veku (21 – 50 rokov).“ Navrhovaný osobitný sociálny poistný systém je podľa predkladateľa založený **na báze samofinancovania z poistného odvádzaného príslušníkmi obecných polícií**. Jeho navrhované nastavenie by malo zabezpečiť jeho sebestačnosť voči verejným financiám až do roku 2035.
- 2.3 Oprávnenou osobou na uplatnenie nároku na príspevok je príslušník obecnej polície, ktorého pracovný pomer **v obecnej polícii sa skončil**, ak spĺňa podmienky nároku na príspevok.
- 2.4 Nárok na príspevok vzniká ak:
 - dovŕšil policajt **vek najmenej 56 rokov**.
 - pracovný pomer trval **najmenej 25 rokov**, pričom do pracovného pomeru sa započítava aj doba výkonu základnej vojenskej služby, náhradnej vojenskej služby alebo prípravnej vojenskej služby.
- 2.5 Príspevok má byť formou finančnej podpory policajtov v pred dôchodkovom veku. Zaniká teda:
 - dovŕšením dôchodkového veku.

¹ Pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslancov NR SR Aleny Bašistovej, Jozefa Buriana, Tibora Bastrnáka a Antona Hrnka.

² V rozpore s § 6 ods. 2 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov: „Jedným právnym predpisom možno priamo novelizovať viac právnych predpisov, len ak je novelizácia týchto právnych predpisov vzájomne obsahovo súvisiaca; každý právny predpis sa novelizuje osobitným článkom.“

³ Rozdiel je len v dátume účinnosti, ktorý bol zmenený z 1.1.2020 v pôvodnom návrhu na 1.4.2020 v schválenom pozmeňovacom návrhu.

- priznaním predčasného starobného dôchodku.
- vznikom pracovného pomeru v obecnej polícii.
- smrťou.

2.6 Výška príspevku:

- je **60 % priemernej mzdy** oprávnenej osoby, pričom za priemernú mzdu sa považuje priemerná mzda **v príjmovom najlepšom ukončenom kalendárnom roku v posledných 10 rokoch**.
- sa zvyšuje (valorizuje) podľa ustanovenia všeobecného predpisu o sociálnom poistení upravujúcim dôchodkové dávky.

2.7 Poistné:

- **sadzba poistného je 3%** z vymeriavacieho základu určeného všeobecným predpisom o sociálnom poistení (§ 138 zákona č. 461/2003 Z. z.).
- poistné sa platí na účet Sociálnej poisťovne v Štátnej pokladnici.
- poistné je príjmom rozpočtu Sociálnej poisťovne, konkrétne novozriadeného osobitného fondu. Príspevok vypláca Sociálna poisťovňa z uvedeného fondu.

2.8 O príspevku rozhoduje zamestnávateľ, ktorý zriadil obecnú políciu, ktorej príslušníkom bol žiadateľ naposledy. Proti rozhodnutiu o príspevku možno podať odvolanie. Odvolanie sa podáva u zamestnávateľa, ktorý rozhodnutie vydal, v lehote 30 dní odo dňa doručenia rozhodnutia. Ak zamestnávateľ podanému odvolaniu nevyhoví v celom rozsahu, o odvolaní rozhodne Sociálna poisťovňa.

2.9 Ustanovenia, ktoré sa viažu k príjmom do osobitného fondu, nadobúdajú účinnosť od 1. apríla 2020 a ustanovenia upravujúce výdavkovú stranu nadobúdajú účinnosť od 1. januára 2024. Zámerom predkladateľa je, aby v prvých (necelých) **4 rokoch dochádzalo ku kumulovaniu prostriedkov (nasycovaniu) na účte osobitného fondu**, ktoré by mali byť v ďalšom období použité na výplatu príspevkov.

3. Kvantifikácia predkladateľa

3.1 Ako bolo uvedené vyššie, keďže sa pozmeňujúci návrh obsahovo a textom zdôvodnenia návrhu takmer zhoduje so stiahnutým [poslaneckým návrhom novely zákona č. 564/1991 Zb.](#), v ďalšom texte predpokladáme, že tvrdenie o samofinancovaní osobitného sociálneho systému do roku 2035 vychádza z tohto prepočtu.

3.2 K osobitného sociálneho systému zaujalo stanovisko aj Ministerstvo financií, ktoré predpokladá, že navrhovaný systém bude **mať negatívny vplyv na rozpočet** prostredníctvom negatívneho vplyvu na výšku výnosu dane z príjmov fyzických osôb. Dôvodom nižšieho výnosu dane je skutočnosť, **že základ dane sa znižuje o poistné**, ktoré je povinný platiť zamestnanec. Zároveň uvedenú kvantifikáciu považuje ministerstvo za podhodnotenú z dôvodu, že nezohľadňuje základné ekonomické trendy (napr. rast priemernej mzdy), pričom konštatuje, **že navrhovaný odvod vo výške 3% nemusí byť postačujúci na pokrytie vyplácaných príspevkov**.

3.3 Predpoklady kvantifikácie predkladateľa:

- priemerná mzda príslušníka obecnej polície v roku 2019 na úrovni **1098 eur**
- počet príslušníkov obecných polícií **2524**

- výška príspevku 60% vymeriavacieho základu
- príjem z poistného vo výške 3% mzdy príslušníkov obecných polícií
- vyplácanie príspevku každej oprávnenej osobe max. 6 kalendárnych rokov
- uplatnenie nároku v rozsahu 75% osôb spĺňajúcich podmienky⁴

3.4 Podľa kvantifikácie predkladateľa nebude osobitný penzijný systém obecnej polície potrebovať do roku 2035 žiadne dodatočné prostriedky z verejných financií. Systém **bude plne financovaný z príjmov z osobitného poistného a úrokových výnosov** v prvých 4 rokoch, kedy bude dochádzať ku kumulovaniu finančných prostriedkov v osobitnom fonde. Po začatí vyplácania nárokov v roku 2024 počíta kvantifikácia s deficitným hospodárením v prvých 7 rokoch, avšak podľa predkladateľa naakumulované zdroje v osobitnom fonde zabezpečia, že do roku 2035 nebude potrebné dofinancovanie z verejných financií.

Tab. 1: Kvantifikácia predkladateľa

	Kalendárny rok											prognóza - Kalendárny rok						neprognozuje sa	
	-5	-4	-3	-2	-1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
Skutočný (aj prognóza) počet osôb vo výsluhovom veku	neuväzuje sa	neuväzuje sa	neuväzuje sa	neuväzuje sa	neuväzuje sa	180	16	19	19	20	26	25	25	25	25	25	25	0	0
Výber poistného za približne 2524 osôb na finančné nasycovanie systému	neuväzuje sa	998	998	998	998	998	998	998	998	998	998	998	998	998	998	998	998	998	998
Zostatok z výberu príspevku na "nasyčovanie" k 31.12.2023						3992													
Zložené úročenie a pripísanie úrokov (brutto) z "nasyčovania" za 4 roky						483													
Spolu s úrokmi je zostatok k 31.12.2023						4475													
Pripísanie zostatku z "nasyčovania" k výberu poistného k 1.1. n. n. roka						5473	5048	4639	4191	3677	3036	2843	1831	2181	2548	2660	2773	2857	3058
Priznaný dôchodok osobám vo výsl. veku v príslušnom % z počtu oprávnených žiadateľov						1424	89	105	105	111	144	138	138	138	138	138	138	0	0
Kumulačná potreba fin. prost. v bežnom roku						1424	1407	1446	1512	1640	1191	2010	648	631	886	886	913	797	664
					Zostatok	4050	3641	3193	2679	2038	1845	832	1183	1550	1662	1774	1859	2060	2394

Zdroj: Dôvodová správa k stiahnutej novele zákona č. 564/1991 Zb.

3.5 Kvantifikácia predkladateľa však obsahuje viacero predpokladov a zjednodušení, ktoré podhodnocujú výdavkovú stranu systému, prípadne nadhodnocujú príjmovú stránku:

- **chýba zdroj k predpokladu o počte poberateľov⁵.**
- **kvantifikácia nesprávne uvádza maximálnu dobu poberania príspevku.** Predpokladá konštantný vek odchodu do dôchodku na úrovni 62 rokov a maximálnu dobu poberania príspevku 6 rokov. Nezohľadňuje tak **predlžovanie dôchodkového veku**, v dôsledku ktorého budú policajti, ktorí dovŕšia vek 56 rokov v 2024 (začiatok vyplácania príspevku) **poberať príspevok 8 rokov**, keďže sa na nich vzťahuje vek odchodu do dôchodku 64 rokov.
- kvantifikácia nezohľadňuje **vplyv výpočtu vymeriavacieho základu ako najvyššej ročnej priemernej mzdy v posledných 10 rokoch.**

⁴ Text dôvodovej správy uvádza koeficient 75%, ale podľa našich prepočtov sa v kvantifikácii predkladateľa počítalo s koeficientom 70%.

⁵ Dôvodová správa síce obsahuje údaj o predpokladanom počte priznaných príspevkov, nie je však dostupná podkladová veková štruktúra obecnej polície, či predpoklad o tom, aký podiel policajtov bude o príspevok žiadať. Uvedené údaje neboli zo strany zostavovateľa kvantifikácie (Mestská polícia Prešov) poskytnuté ani po opakovanej žiadosti.

- kvantifikácia výdavkov nezohľadňuje skutočnosť, že **mzda starších zamestnancov s dlhšou kariérou býva vyššia ako priemerná mzda**.
- **kvantifikácia nezohľadňuje nárast miezd na horizonte projekcie**, ktorý zvyšuje tak príjmovú aj výdavkovú stranu bilancie, výpočet nezohľadňuje **ani valorizáciu príspevku** podľa ustanovenia všeobecného predpisu o sociálnom poistení upravujúcom dôchodkové dávky.
- **zvýšený počet odchádzajúcich obecných policajtov môže mať negatívny vplyv na príjmovú stránku**. Aj v prípade, ak sa ich podarí plne nahradiť, je pravdepodobné, že novoprijatí policajti budú mať nižší plat ako odchádzajúci.
- pôvodná kvantifikácia počítala s účinnosťou od 1. januára 2020, v pozmeňujúcom návrhu **sa však dátum účinnosti zmenil na 1. apríl 2020**, čo bude mať negatívny vplyv na príjmovú stránku osobitného fondu.
- **nadhodnotený predpoklad príjmu fondu z úročenia akumulovaných prostriedkov v prvých 4 rokoch**. Kvantifikácia predpokladá úrokovú sadzbu na úrovni 6,85% (viď. poznámku pod čiarou č. 13), vzhľadom na krátke obdobie a súčasne veľmi nízke úrokové sadzby však možno podkladať tento predpoklad za nadhodnotený.
- miera náhrady na úrovni 60% a možnosť súbehu s pracovným príjmom mimo obecnej polície vytvára motivácie pre odchod policajtov spĺňajúcich nárok na príspevok z obecnej polície, čo môže viesť, v rozpore so zámerom predkladateľa, k poklesu počtu príslušníkov obecnej polície.

4. Vplyv navrhovaného opatrenia podľa RRZ

4.1 Pri našej kvantifikácii sme prebrali niektoré predpoklady⁶ z dôvodovej správy, konkrétne predpoklad o priemernej mzde, počte príslušníkov obecnej polície a podiele policajtov spĺňajúcich nárok na príspevok.

Tab. 2: Predpoklady predkladateľa a KRRZ

Predpoklady:	KRRZ	Predkladateľ
Priemerná mzda OP v roku 2019	1098	1098
Počet aktívnych OP	2524	2524
Podiel OP spĺňajúcich podm.	79%*	75%**
Koeficient zohľadňujúci rozdiel v priemernej mzde a VZ pri priznaní príspevku	1.22	1
Veková distribúcia	údaje od vybraných obecných polícií	údaje od obecných polícií
Percento policajtov žiadajúcich o priznanie osobitného príspevku	podľa výsluhového systému polície	?
Úročenie pri nasycovaní	nie	áno
Predlžovanie dôchodkového veku	áno	nie
Indexácia miezd	áno	nie
Valorizácia príspevku podľa SP	áno	nie

Zdroj: Dôvodová správa, KRRZ

** Podiel obecných policajtov, vypočítaný z údajov od vybraných obecných polícií, s nárokom na príspevok aspoň 1 rok.*

*** Text dôvodovej správy uvádza koeficient 75%, ale podľa našich prepočtov sa v kvantifikácii predkladateľa počítalo s koeficientom 70%.*

⁶ Z predpokladov sa podarilo z verejne dostupných zdrojov konfrontovať údaj o počte obecných policajtov, ktorý bol podľa Správy o činnosti obecných polícií v Slovenskej republike za rok 2018 na úrovni 2524 v roku 2017 a 2541 v roku 2018.

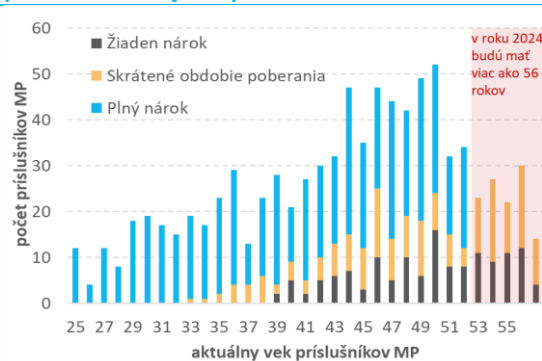
- 4.2 Keďže je poberanie príspevku obmedzené z hľadiska veku a dosiahnutej služobnej doby, pre projekciu výdavkov je dôležité poznať vekovú distribúciu obecných policajtov a ich odpracované roky. KKRZ z tohto dôvodu požiadala o príslušné údaje 11 miest s najvyšším počtom obecným policajtom⁷. V kvantifikácii predpokladáme, že veková distribúcia a distribúcia služobnej doby v uvedenej vzorke⁸ bude proporčná celej populácii obecných policajtov na Slovensku.
- 4.3 Ako je možné vidieť na **Grafe 1**, veková distribúcia našej vzorky je charakterizovaná pomerne vysokou koncentráciou medzi vekmi 40 až 50 rokov. Tieto kohorty sa budú po začatí vyplácania príspevku v roku 2024 postupne dostávať do veku, kedy budú spĺňať vekové kritérium na jeho priznanie. Približne 62% z nich zároveň splní podmienku minimálnej služobnej doby už vo veku 56 rokov a budú tak môcť čerpať príspevok maximálne možné obdobie 8 rokov (**Graf 2**). Takmer 80% splní obidve podmienky v pred dôchodkovom období a budú môcť čerpať príspevok aspoň jeden rok. Skutočný podiel policajtov, ktorí budú mať nárok na príspevok však **bude pravdepodobne ešte vyšší**, keďže v našich údajoch **neboli dostupné informácie o dobe výkonu povinnej vojenskej služby, ktorá sa zarátava do služobnej doby potrebnej na priznanie príspevku**.

Graf 1: Vekové rozdelenie vybraných mestských polícií



Zdroj: KKRZ, údaje MP

Graf 2: Rozdelenie vybraných mestských polícií podľa služobnej doby



Zdroj: KKRZ, údaje MP

- 4.4 Pre odhad počtu poberateľov je v ďalšom kroku potrebné odhadnúť, aké percento obecných policajtov spĺňajúcich podmienky bude žiadať o priznanie príspevku. Za týmto účelom sme porovnali legislatívne nastavenie a správanie poberateľov **vo výsluhovom zabezpečení polície**⁹ s legislatívnym **nastavením príspevku obecnej polície**.

⁷ Žiadosť bol odoslaná mestským políciám do 11 miest: Bratislavy, Košíc, Žiliny, Prešova, Nitry, Banskej Bystrice, Trnavy, Martina, Trenčína, Prievidze a Piešťan. Mestská polícia Prešov zaslala údaje, ktoré neobsahovali informáciu o veku príslušníkov obecnej polície a preto nemohli byť do analýzy zahrnuté.

⁸ V analýze sme tak pracovali s údajmi za 959 príslušníkov mestských polícií, čiže naša vzorka obsahovala približne 38% všetkých obecných policajtov. Keďže pri väčšine zaslaných údajov chýbala informácia o dobe výkonu povinnej vojenskej služby, nebolo možné tieto roky zohľadniť v analýze.

⁹ Systém sociálneho zabezpečenia upravený zákonom č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov sa vzťahuje na profesionálnych vojakov, príslušníkov Policajného zboru, Hasičského a záchranného zboru, Horskej záchrannej služby, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu, Zboru väzenskej a justičnej stráže a colníkov.

Tab. 3: Obdobie poberania príspevku*

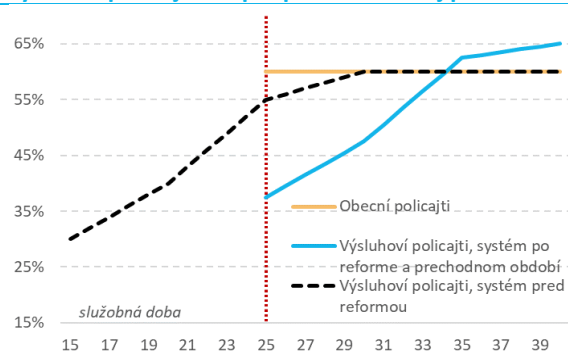
	podiel	kumulatívne
8 rokov	58%	58%
7 rokov	3%	61%
6 rokov	2%	63%
5 rokov	3%	66%
4 roky	4%	70%
3 roky	4%	74%
2 roky	3%	76%
1 rok	2%	79%
bez nároku	21%	100%
nedosiahnu minimálnu služ. dobu do dôch.	15%	
dovŕšia dôch. vek pred začiatkom vyplácania	6%	

Zdroj: KRRZ, údaje MP

*Predpokladáme neprerušenu kariéru do dovŕšenia veku 56 rokov.

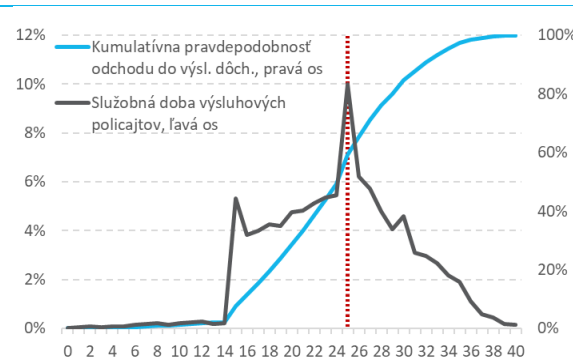
- 4.5 Väčšina súčasných poberateľov v systéme výsluhového zabezpečenia policajtov odchádzala do výsluhového dôchodku za predošlého legislatívneho nastavenia¹⁰, v ktorom bolo podmienkou priznania dôchodku dosiahnutie 15 rokov služobnej doby a vyznačoval sa pomerne veľkorysým nastavením mier náhrad (Graf 3). Z Grafu 4 je zrejmé, že nastavenie miery náhrady bolo dominantným faktorom pri rozhodovaní príslušníkov policajného zboru o odchode do výsluhového dôchodku. Najväčší počet výsluhových dôchodcov odišiel do dôchodku po odpracovaní 25 rokov, čo zrejme súvisí s poklesom tempa nárastu miery náhrady pre vyššie služobné doby, pričom pri miere náhrady 55% alebo nižších odišlo do dôchodku približne 60% výsluhových dôchodcov (Graf 4, modrá čiara).

Graf 3: Porovnanie mier náhrad výsluhového systému policajtov a príspevku obecnej polície



Zdroj: KRRZ

Graf 4: Služobná doba poberateľov výsluhových dôchodkov



Zdroj: MV SR

- 4.6 Z hľadiska mier náhrad sa nastavenie príspevku obecnej polície podobá na pôvodné legislatívne nastavenie výsluhového systému policajtov (Graf 3, béžová a čierna čiara). Rovnako aj niektoré ďalšie prvky, ako napríklad výpočet vymeriavacieho základu podľa príjmov najlepšího roku v posledných

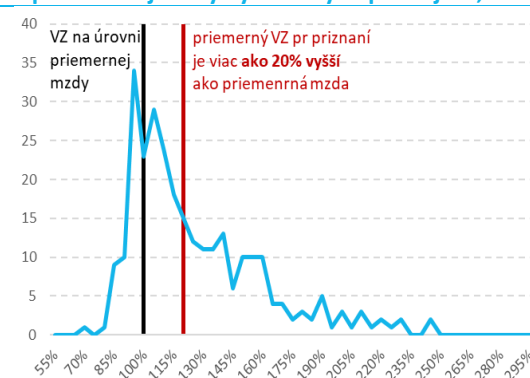
¹⁰ Reformou z roku 2013 (zákon č. 80/2013 Z. z.) sa zvýšila minimálna dĺžka služobnej doby potrebná pre priznanie dôchodku na 25 rokov, došlo k zníženiu miery náhrad u veľkej väčšiny priznávaných dôchodkov a došlo k zmene výpočtu vymeriavacieho základu z príjmov najlepšího roku v posledných 10 rokoch na priemernú mzdu v posledných 10 rokoch. V súčasnosti platia prechodné ustanovenia, ktoré, v závislosti od odslúžených rokov žiadateľa pred rokom 2013, postupne predlžujú služobnú dobu potrebnú pre priznanie dôchodku a zvyšujú interval v posledných 10 rokoch, z ktorého sa vypočítava vymeriavací základ. Miera náhrady pre žiadateľov so služobnou dobou 30 rokov a nižšou sú na úrovni predošlého systému, pričom po 30 rokoch služobnej doby rastie o 0,5% s každým ďalším odslúženým rokom.

10 rokoch, majú totožné¹¹. Pri kvantifikácii sme preto predpokladali, že pri podobných motiváciách budú občania policajti žiadať o priznanie príspevku v rovnakých mierach ako výsluhoví policajti v minulosti. **Inými slovami, predpokladáme, že po odpracovaní 25 rokov a miere náhrady 60% požiada o príspevok približne 60% obecných policajtov splňujúcich nároky a po odpracovaní 30 rokov približne 88%.**

- 4.7 Uvedený postup môže zároveň ešte mierne podhodnocovať skutočný počet odchádzajúcich obecných policajtov, keďže miera náhrady v predošlom výsluhovom systéme policajtov bola mierne nižšia pre služobné doby do 30 rokov a obecným policajtom po dovŕšení 56 rokov **sa s každým ďalším rokom výraznejšie skracuje obdobie poberania príspevku. Motivácia odísť z obecnej polície, čo najskôr po splnení podmienok na priznanie nároku na príspevok, tak bude pravdepodobne ešte výraznejšia.**

- 4.8 Na rozdiel od kvantifikácie predkladateľa sme v našom výpočte zohľadnili aj vplyv mechanizmu výpočtu vymeriavacieho základu, ktorý je stanovený ako príjmový najlepší rok v posledných 10 rokoch služby obecného policajta, a skutočnosť, že v porovnaní s priemerným platom bývajú mzdy zamestnancov s dlhšou služobnou dobou v priemere vyššie¹². Pri odhade sme opäť vychádzali z údajov výsluhového systému policajtov. Keďže spôsob výpočtu vymeriavacieho základu je zhodný s nastavením platným pred rokom 2013, použili sme dáta z roku 2013, ktoré pre veľkú väčšinu výsluhových dôchodcov neboli ešte ovplyvnené prechodnými ustanoveniami. Z **Grafu 5**, ktorý ukazuje porovnanie vymeriavacích základov novopriznaných dôchodcov a priemernej mzdy výsluhových policajtov v roku 2013¹³ vyplýva, že **priemerný vymeriavací základ bol vyšší o približne 22% v porovnaní s priemerným platom.** Uvedený vplyv sme zohľadnili vo výpočte vymeriavacieho základu prostredníctvom koeficientu.

Graf 5: Porovnanie VZ novopriznaných dôchodcov a priemernej mzdy výsluhových policajtov, 2013



Zdroj: KRRZ, MV SR

- 4.9 Vo výpočte sme zohľadnili aj rast miezd v čase, predpoklad, ktorý zvyšuje tak príjmovú aj výdavkovú stranu osobitného fondu a valorizáciu príspevku po jeho priznaní. Na rozdiel od predkladateľa sme vo svojej kvantifikácii **neuvažovali s úročením prostriedkov** v osobitnom fonde počas fázy nasycovania vzhľadom **na prevládajúce nízke (alebo záporné) úrokové sadzby a krátky horizont investovania.** Podľa našich výpočtov predkladateľ implicitne počítal s veľmi vysokou úrokovou sadzbou na úrovni

¹¹ Napriek istým podobnostiam sa obidva systémy odlišujú v niekoľkých zásadných charakteristikách. Kým príspevok za prácu v obecnej polícii je formou dočasnej finančnej podpory v preddôchodkovom veku, výsluhové zabezpečenie plne nahrádza systém všeobecného sociálneho poistenia a vypláca doživotné výsluhové dôchodky a vdovské, vdovecké a sirotské výsluhové dôchodky. Na druhej strane sa odlišný charakter systémov prejavuje aj na strane financovania. Kým sadzba výsluhového zabezpečenia je na úrovni 27% (7% zamestnanec, 20% zamestnávateľ), sadzba poistného v systéme obecnej polície je na úrovni 3% (na strane zamestnanca).

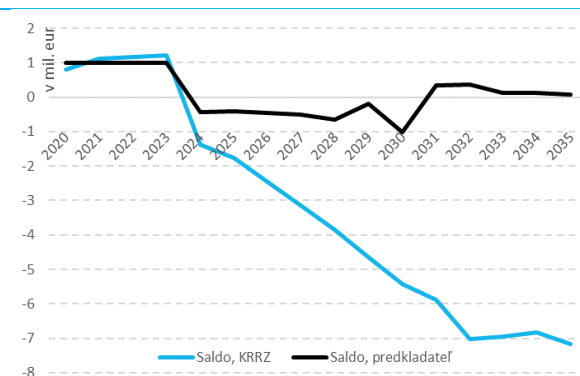
¹² Dodatočným rizikom výpočtu vymeriavacieho základu ako príjmový najlepší rok v posledných 10 rokoch je motivácia úpravy odmien v kolektívnych zmluvách, tak, aby bol pre odchádzajúcich obecných policajtov základ pre výpočet príspevku čo najvyšší. Takéto ustanovenie o mimoriadnych odmenách sa môže napríklad viazať k dovŕšeniu veku 55 rokov, prípadne služobnej doby 25 rokov.

¹³ Porovnanie vychádza z roku 2013, keďže ide spomedzi KRRZ dostupných údajov o rok, ktorý bol najmenej ovplyvnený reformou z roku 2013 (účinná od 1.5.2013) a teda sa najviac približuje spôsobu výpočtu vymeriavacieho základu v poistnom systéme obecnej polície. Pre doplnenie, v roku 2014 vychádzal rozdiel medzi priemerným vymeriavacím základom a priemerným platom na úrovni 27%.

6,85% ročne, prípadne nekvantifikoval úrokové výnosy korektne¹⁴. Navyše, ako sme už uviedli vyššie, prebytočná likvidita na účtoch verejných subjektov je používaná pri riadení dlhu. Aj v prípade, že by s Agentúrou pre riadenie dlhu a likvidity (ARDAL) došlo k dohode o úročení týchto prostriedkov, na verejné financie by to malo neutrálny vplyv, keďže ARDAL aj osobitný fond sú súčasťou verejných financií. Zároveň, v súčasnosti ARDAL poskytuje úrok na úrovni 0,01%.

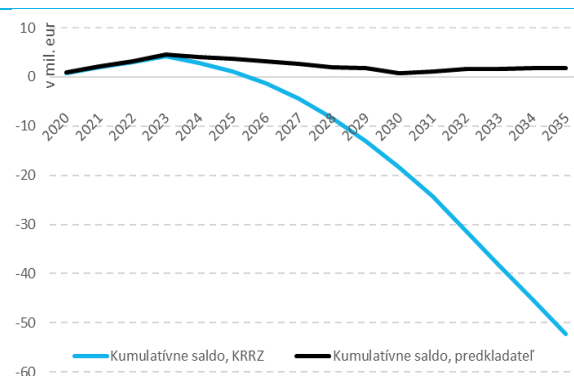
- 4.10 V kvantifikácii príjmov sme zohľadnili aj skrátenú dobu prispievania v roku 2020, keďže účinnosť zákon sa v porovnaní s pôvodným návrhom posunula z 1. januára 2020 na 1. apríl 2020.
- 4.11 V kvantifikácii ďalej predpokladáme, že súčasní aktívni občania policajti nebudú v budúcnosti odchádzať z obecnej polície pred splnením nároku na priznanie príspevku. Takíto policajti by znižovali projekciu výdavkov, keďže by počas služobného pomeru prispievali do poistného systému bez akejkoľvek kompenzácie. Pri existencii benefitu na úrovni 60% miery náhrady však nie je možné predpokladať, že by dochádzalo k početnejším odchodom z obecnej polície pred splnením podmienok na jeho získanie. Na druhej strane nezahrnutie povinnej vojenskej služby do služobného pomeru z dôvodu nedostupnosti údajov a skutočnosť, že počet obecných policajtov žiadajúcich o príspevok bude pravdepodobne vyšší ako vo výsluhovom systéme (pozri bod 4.7) bude pravdepodobne zvyšovať výdavky poistného systému v porovnaní s kvantifikáciou.

Graf 6: Porovnanie projekcie KRRZ a prekladateľa, saldo v bežnom roku



Zdroj: KRRZ, Dôvodová správa

Graf 7: Porovnanie projekcie KRRZ a prekladateľa, kumulatív od roku 2020



Zdroj: KRRZ, Dôvodová správa

- 4.12 Pri uvedených predpokladoch by po uplynutí úvodnej nasycovanej fázy **hospodáril osobitný poistný systém obecnej polície s deficitom na úrovni 1,4 mil. až 7,2 mil. eur ročne (Graf 6)**. V dôsledku prvých 4 rokov, kedy dochádza ku kumulovaniu poistných platieb, by v prvých 2 rokoch vyplácania príspevku nebola potrebná dotácia z verejných financií. **Pôjde však len o dočasnú situáciu, keďže poistný systém bude dlhodobo hospodáriť deficitne, pričom po roku 2032 sa deficit dlhodobo ustáli na úrovni -6 mil. eur až -7 mil. eur. Je preto možné očakávať, že krátko po začatí vyplácania príspevkov bude poistný systém obecnej polície tvoriť dodatočnú záťaž pre verejné financie.**

¹⁴ Podľa tabuľky kvantifikácie počtu predkladateľ s úrokovými výnosmi v objeme 482 924 eur pri sume (základe) 3 992 418 euro, teda približne s 12% zhodnotením za 4 roky. Uvedená suma sa však nemôže úročiť počas celého štvorročného obdobia, keďže prostriedky z vybraných príspevkov prichádzajú do fondu postupne. Inými slovami, (necelé) 4 roky sa môžu úročiť len príspevky zaplatené v prvom mesiaci, čiže približne 83 tis. eur, ďalšie platby sa môžu úročiť len kratšie obdobie, postupne tak ako budú prichádzať. To znamená, že aby bol dosiahnutý úrokový výnos 483 tis. eur, museli by byť prostriedky zhodnocované pri nereálne vysokej úrokovej sadzbe na úrovni 6,85% (resp. 7,79%, ak zohľadníme skutočnosť, že sa poistné začne platiť od apríla 2020). V prípade, ak by boli prostriedky zhodnotené pri úrokovej sadzbe 3%, úrokové výnosy by dosiahli 157 tis. eur.

Vplyv na DPFO

- 4.13 Ako uviedlo MF SR vo svojom stanovisku, zavedenie príspevku zníži výnos dane z príjmov fyzických osôb (DPFO), keďže sa základ dane znižuje o poistné, ktoré je povinný platiť zamestnanec. V porovnaní s dotáciou, ktorú bude poistný systém potrebovať na vyplácanie svojich záväzkov, však ide o výrazne nižší vplyv. Pokiaľ použijeme predpoklady predkladateľa o výške priemernej mzdy a počte aktívnych obecných policajtov zníži zavedenie nového poistného so sadzbou na úrovni 3% DPFO o **približne 190 tis. eur v roku 2020**.

Tab. 4: Kvantifikácia KKRZ (v tis. eur)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035
Saldo poist. systému	792	1 113	1 161	1 227	-1 394	-1 780	-5 458	-7 229
Saldo poist. systému (v % HDP)	0.001%	0.001%	0.001%	0.001%	-0.001%	-0.002%	-0.004%	-0.004%
Príjmy poist. systému	792	1 113	1 161	1 227	1 296	1 368	1 779	2 256
Výdavky poist. systému	0	0	0	0	2 690	3 148	7 237	9 485
(+) Vplyv na DPFO	-217	-230	-240	-255	-269	-284	-370	-469
(-) Úrokové náklady	0	-7	-23	-45	-64	-34	299	992
Celkový vplyv na rozpočet VS	575	890	944	1 017	-1 599	-2 030	-6 127	-8 689
z toho: Štátny rozpočet*	0	0	0	0	0	0	-5 757	-8 221
z toho: Obce	-152	-161	-168	-178	-188	-199	-259	-328
z toho: VÚC	-65	-69	-72	-76	-81	-85	-111	-141
Vplyv na dlh VS (vrátane úrok. nákl.)	575	1 465	2 409	3 427	1 827	-203	-22 218	-62 016
Vplyv na dlh VS (v %HDP)	0.001%	0.001%	0.002%	0.003%	0.001%	0.000%	-0.013%	-0.030%
Stav osobitného fondu poist. systému	792	1 905	3 066	4 294	2 900	1 120	-18 543	-52 729

Zdroj: KKRZ, údaje MP

*Podľa vyjadrenia SP bude osobitný fond oddelený od financií SP a prípadný deficit nebude hradený z jej rozpočtu. V tabuľke preto predpokladáme financovanie deficitu z jednej z kapitol štátneho rozpočtu.

Férové sadzby

- 4.14 Na financovanie systému a redistribúciu medzi jednotlivými skupinami v osobitnom sociálnom poistení obecnej polície sa je možné pozrieť aj prostredníctvom konceptu tzv. **aktuárne férovej sadzby**. Férové sadzby môžeme definovať ako sadzby, pri ktorých jednotlivec zaplatí do systému presne toľko, koľko z neho aj dostane.

Najprv sme sa pozreli na jednotlivca, ktorý nastúpi v roku 2020 vo veku 21 rokov do obecnej polície a do systému bude prispievať celú svoju kariéru. Výpočet pracuje s predpokladom, že uvedený príslušník obecnej polície bude prispievať nepretržite po dobu 35 rokov, až kým nedovŕši vek 56 rokov a jeho mzda bude na úrovni priemernej mzdy v mestskej polícii¹⁵. Pre takto definovaného jednotlivca¹⁶ sa **férová sadzba pohybuje na úrovni 14,8% (Tab. 5)**, čo inými slovami znamená, že pri súčasnej sadzbe 3% môže očakávať benefit, ktorý bude takmer 5-násobne vyšší ako do sociálneho systému zaplatí. Uvedené porovnanie zároveň **potvrdzuje náš záver z predošlej časti o dlhodobom deficitnom hospodárení osobitného fondu a je v rozpore so záverom predkladateľa o samofinancovaní systému**.

¹⁵ Prognóza priemernej mzdy v mestskej polícii vychádza zo skutočnosti uvedenej v dôvodovej správe a v ďalšom období rastie tempom rastu priemernej mzdy v hospodárstve v súlade s predpokladmi použitými v [Správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií z apríla 2019](#).

¹⁶ Pri výpočte boli použité štandardné predpoklady o vývoji inflácie, dôchodcovej inflácie a reálnej mzdy prebraté zo [Správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií z apríla 2019](#). Podobne ako v kvantifikácii vplyvu poistného systému bola zohľadnená aj skutočnosť, že spôsob výpočtu zvyšuje vymeriavací základ v porovnaní so mzdou o približne 22%. Vo výpočte sme ďalej predpokladali reálnu úrokovú (diskontnú) mieru na úrovni 2%.

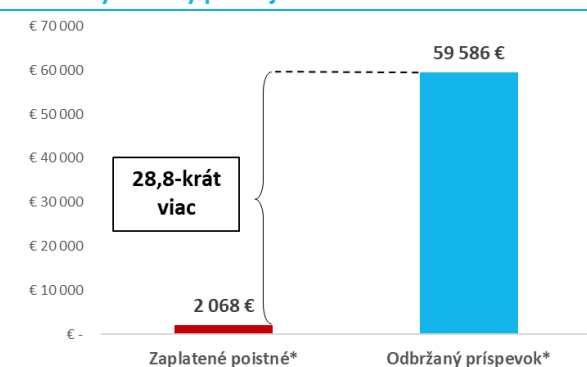
Tab. 5: Férová sadzba obec. policajtov, ktorí splnia podmienku služobnej doby do veku 56 rokov

	Férová sadzba	Zákonná sadzba	Benefit voči príspevkom
Vek 21 rokov (dnes odslúžených min. 0 rokov)	14,8%	3,0%	4,9x
Vek 31 rokov (dnes odslúžených min. 0 rokov)	17,7%	3,0%	5,9x
Vek 41 rokov (dnes odslúžených min. 10 rokov)	30,1%	3,0%	10x
Vek 51 rokov (dnes odslúžených min. 20 rokov)	86,5%	3,0%	28,8x

Zdroj: KRRZ, Dôvodová správa

- 4.15 Je nutné však zdôrazniť, že **väčšina súčasných príslušníkov obecnej polície**, ktorá bude v budúcnosti poberať príspevok z osobitného systému, **bude prispievať výrazne kratšiu dobu**. Najvyšší benefit v pomere v zaplatenému poistnému tak môžu očakávať tí, ktorým chýba len málo rokov do dovŕšenia 56 rokov a zároveň spĺňajú podmienku minimálnej služobnej doby 25 rokov. Napríklad pre policajta, ktorý dovŕši v roku 2020 vek 51 rokov, požiada o príspevok v roku 2025 a splní podmienku minimálnej služobnej doby **vychádza férová sadzba na úrovni 86,5% (Tab. 5)**. Inými slovami to znamená, že **za obdobie poberania príspevku mu bude vyplatený benefit, ktorý bude takmer 29-krát vyšší v porovnaní s jeho zaplateným poistným (Graf 8)**.
- 4.16 Na druhej strane bude mať zavedenie príspevku negatívny vplyv na verejné financie, z ktorých bude potrebné v budúcnosti osobitný fond dotovať, a príslušníkov obecnej polície, ktorí opustia jej rady pred splnením podmienky minimálnej služobnej doby alebo nestihnú splniť podmienky pre priznanie príspevku do dovŕšenia dôchodkového veku. Táto skupina policajtov bude zlepšovať hospodárenie osobitného fondu, keďže budú do poistného systému prispievať bez toho, aby im vznikol nárok na príspevok. Keďže bude príspevok motivovať policajtov zostať v obecnej polícii, čo je aj jeden z deklarovaných cieľov predkladateľa, nie je možné predpokladať, že táto skupina bude dostatočne početná, aby zásadne ovplyvnila hospodárenie osobitného fondu.

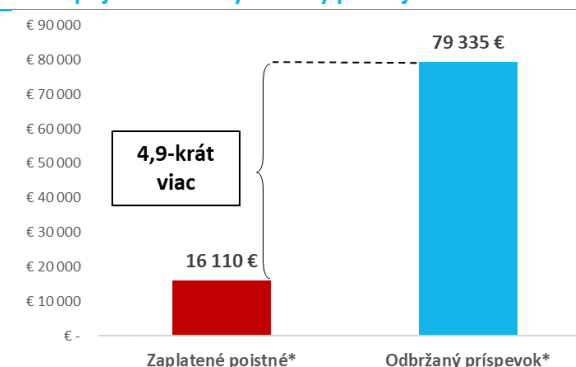
Graf 8: Zaplatené poistné vs. obdržaný príspevok, 51-ročný obecný policajt



Zdroj: KRRZ, Dôvodová správa

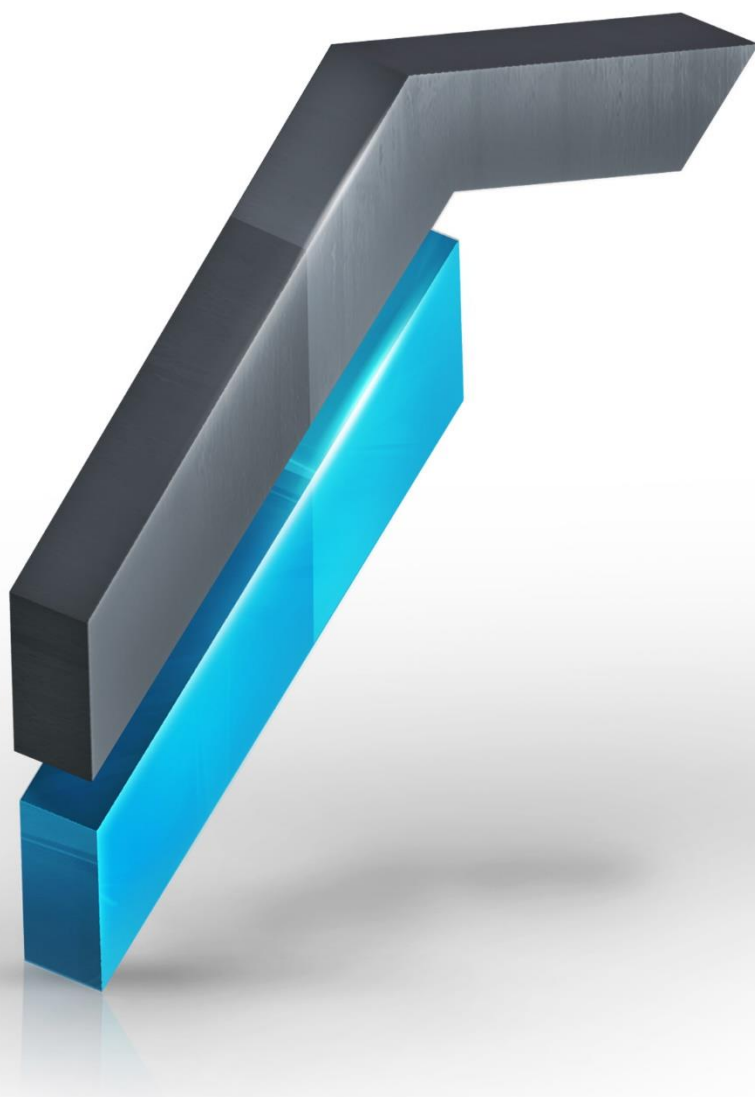
*Reálna súčasná hodnota zaplateného poistného a obdržaného príspevku obecného policajta, ktorému bude vo veku 56 rokov priznaný príspevok (bude ho poberať maximálne možné obdobie).

Graf 9: Zaplatené poistné vs. obdržaný príspevok, nastupujúci 21-ročný obecný policajt



Zdroj: KRRZ, Dôvodová správa

*Reálna súčasná hodnota zaplateného poistného a obdržaného príspevku obecného policajta, ktorému bude vo veku 56 rokov priznaný príspevok (bude ho poberať maximálne možné obdobie).



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2020

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1, 813 25
Slovenská republika

www.rozpoctovarada.sk

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