

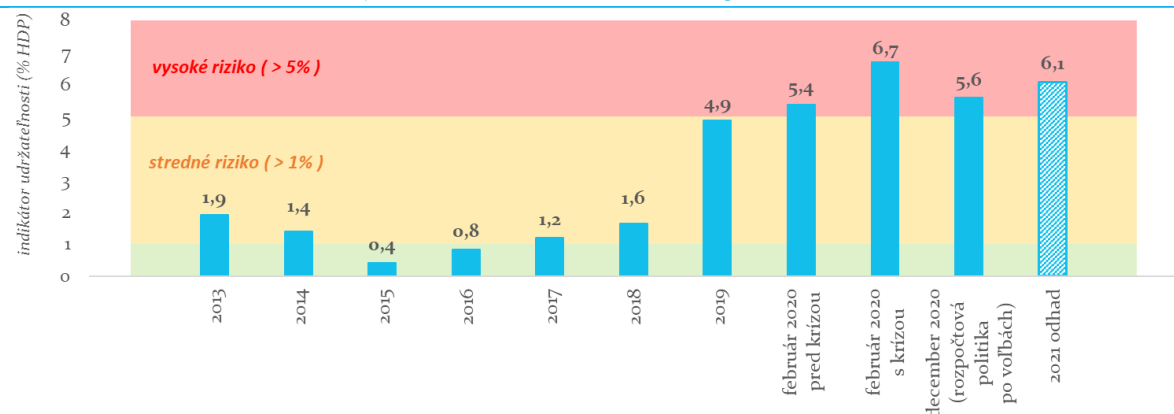
## Stanovisko RRZ k návrhu ústavného zákona o primeranom hmotnom zabezpečení v starobe

8. jún 2021

**Verejné financie sú v stave vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti**, čo znamená, že ak vláda neprijme nové opatrenia, čaká Slovensko v budúcnosti výrazné prehlbovanie deficitu verejnej správy a s tým spojený prudký rast zadlženia. Príprava na dopady demografických zmien už dnes je dôležitá aj preto, aby sme sa vyhli potrebe prijímania zásadných nápravných opatrení v budúcnosti, ktoré by významným spôsobom negatívne zasiahli životnú úroveň obyvateľstva<sup>1</sup>.

**Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti RRZ dosiahol k máju 2021 úroveň 6,1 % HDP** (graf 1), čo zjednodušene znamená, že pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti na 50-ročnom horizonte je potrebné okamžite zvýšiť úroveň príjmov a/alebo znížiť úroveň výdavkov verejnej správy v uvedenej výške. Podľa [aktuálneho hodnotenia zo strany Európskej komisie](#)<sup>2</sup> sú **verejné financie Slovenskej republiky v dlhodobom horizonte najmenej udržateľné spomedzi všetkých krajín EÚ**.

**Graf 1: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti RRZ (50-ročný horizont, % HDP)**



Zdroj: RRZ

Jedným z faktorov, ktoré **k tomuto stavu výrazne prispeli, boli zmeny v dôchodkovom systéme po roku 2018**<sup>3</sup>. Popri okamžitom zvýšení výdavkov<sup>4</sup> tieto zmeny výrazným spôsobom zvýšia aj budúce výdavky dôchodkového systému. Podľa odhadov RRZ, 13. dôchodky boli schválené v čase, kedy celkové prísluby v dôchodkoch neboli pokryté v 1/3 objemu v 50-ročnom horizonte. Hoci niektoré boli počas roka 2020 zvrátené<sup>5</sup>, alebo bol ich negatívny vplyv znížený<sup>6</sup>, **pre návrat udržateľnosti dôchodkového systému do stavu v roku 2018 je dnes potrebné**

<sup>1</sup> Zvyšovanie daňovo odvodového zaťaženia, škrtý výdavkov mimo dôchodkového systému (investície, vzdelávanie, zdravotníctvo a pod.) a výraznejšie úspory v samotnom dôchodkovom systéme, v médiách často označované ako tzv. „grécky scenár“.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/swd-2021-501\\_en\\_v2.pdf#page203](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/swd-2021-501_en_v2.pdf#page203). EK používa iný indikátor dlhodobej udržateľnosti verejných financií ako RRZ (50-ročný horizont), tzv. indikátor S2 (nekonečný horizont).

<sup>3</sup> Zavedenie stropov dôchodkového veku, zvýšenie minimálneho dôchodku, výrazné zvýšenie a transformácia vianočného príspevku na 13. dôchodok, úprava krátenia dôchodkov sporiteľov v druhom pilieri a pod.

<sup>4</sup> 13. dôchodok, čiastočne aj minimálny dôchodok.

<sup>5</sup> Zmrazenie minimálneho dôchodku na úrovni roka 2020, bez legislatívneho ukotvenia jeho zvyšovania v dlhodobom horizonte.

<sup>6</sup> Zníženie veľkosti 13. dôchodku.

**prijat' dodatočné opatrenia s vplyvom, podľa ukazovateľa sledovaného RRZ, približne 1,7% HDP (2,7 % HDP ak udržateľnosť verejných financií meriame ukazovateľom S<sub>2</sub>, vid' [grafy 2 a 3](#)). Práve návrat finančnej stability dôchodkov<sup>7</sup> na porovnateľný stav z roku 2018 považuje RRZ z pohľadu súčasných a budúcich generácií za fiškálne zodpovedný.**

Ku prijatiu reformy, ktorá zlepšuje dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému sa Vláda SR prihlásila v [Programovom vyhlásení vlády SR na roky 2021 - 2024](#)<sup>8</sup> pričom v [Pláne obnovy a odolnosti SR](#)<sup>9</sup> sa zaviazala ku **zlepšeniu indikátora dlhodobej finančnej udržateľnosti S<sub>2</sub> v úhrne minimálne na úrovni 1,8 p.b. HDP** (čo je z pohľadu ukazovateľa udržateľnosti RRZ záväzok zlepšenia približne o 0,9 % HDP, vid' [grafy 2 a 3](#)).

## Návrh ústavného zákona o primeranom hmotnom zabezpečení v starobe

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR predložilo v druhej polovici mája 2021 na rokovanie [Legislatívnej rady vlády](#) a na [Hospodársku a sociálnu radu SR](#) ústavný zákon o primeranom hmotnom zabezpečení v starobe. Popri splnení záväzkov vlády SR v oblasti dlhodobej udržateľnosti verejných financií sa od tohto ústavného zákona očakávalo ukotvenie základných princípov dobrého fungovania všetkých dôchodkových pilierov.

Podľa kvantifikácie RRZ **zlepšuje predložená reforma dôchodkového systému dlhodobú udržateľnosť o 0,5 % HDP**<sup>10</sup> (o 0,9 % HDP ak použijeme indikátor S<sub>2</sub>, vid' [grafy 2 a 3](#)).

RRZ konštatuje, že predložená dôchodková reforma:

- **nevedie k splneniu záväzku vlády z Plánu obnovy a odolnosti SR zlepšiť udržateľnosť minimálne o 1,8% HDP, tento cieľ by bol pri jej realizácii naplnený približne z jednej polovice ([grafy 2 a 3](#)),**
- **z pohľadu prinávratu finančnej stability dôchodkového systému na úroveň roku 2018 by bolo zlepšenie iba približne tretinové ([grafy 2 a 3](#)).**

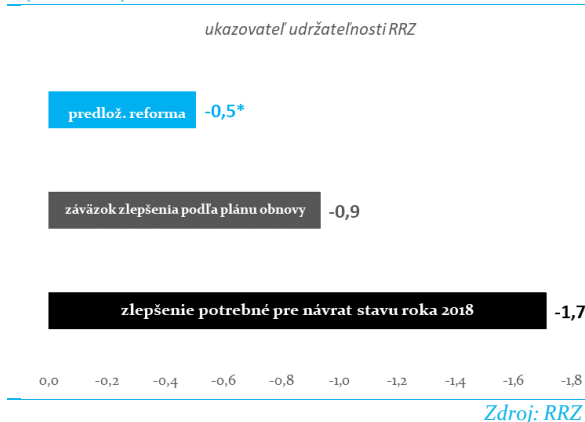
<sup>7</sup> Aj nastavenie dôchodkového systému v roku 2018 by vplyvom starnutia populácie vytváralo dodatočné deficit v budúcnosti, ale ich veľkosť by bola skôr zvládnuteľná. Takto nastavený systém bol pozitívne hodnotený napr. aj zo strany OECD.

<sup>8</sup> Schváleného NR SR koncom apríla 2021.

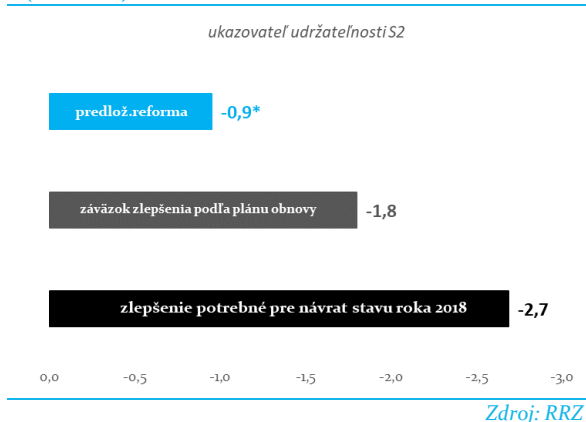
<sup>9</sup> Schváleného vládou SR koncom apríla 2021.

<sup>10</sup> Z pohľadu 50-ročného horizontu (striktná definícia dlhodobej udržateľnosti, ktorou je RRZ viazaná podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti) možno formálne konštatovať, že návrh dôchodkovej reformy zhorší dlhodobú udržateľnosť o 0,1 % HDP. Takýto pohľad však nadhodnocuje negatívny vplyv povinného vstupu do druhého piliera tým, že na 50 ročnom horizonte berie nesymetricky do úvahy najmä jeho náklady vo forme výpadku príjmov dôchodkového systému, pričom neskoršie úspory výdavkov na dôchodky zohľadňuje iba čiastočne (vzhľadom na to, že väčšina úspor sa prejaví až za horizontom 50 rokov, vid' graf 4). Po očistení o vplyv tohto opatrenia možno povedať, že predložený ústavný zákon zlepšuje dlhodobú udržateľnosť o 0,5 % HDP.

**Graf 2: Celkový vplyv návrhu dôchodkovej reformy na udrž. verejných financií a záväzkov zlepšenia podľa plánu obnovy (% HDP)**

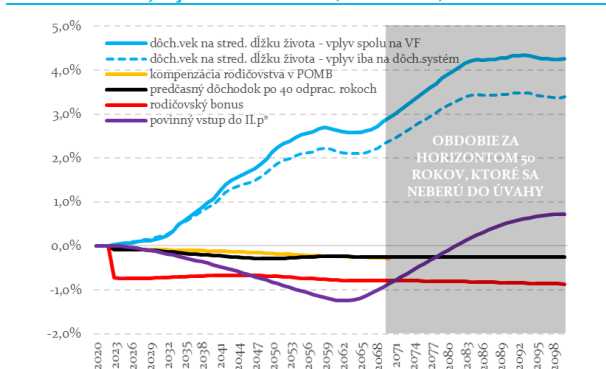


**Graf 3: Celkový vplyv návrhu dôchodkovej reformy na udrž. verejných financií a záväzkov zlepšenia podľa plánu obnovy (% HDP)**



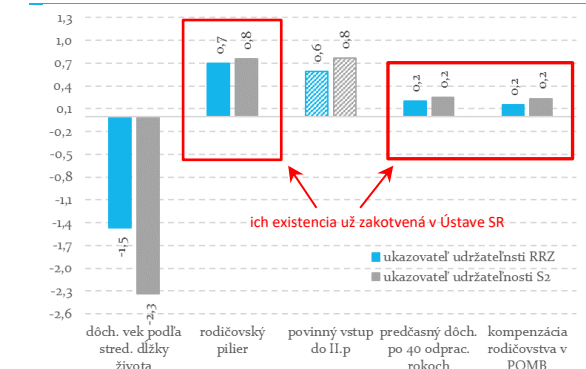
Dôvodom je fakt, že pozitívny vplyv naviazania dôchodkového veku na strednú dĺžku života (-1,5 % HDP) by bol z veľkej miery znížený negatívnymi vplyvmi (grafy 4 a 5) zo zavedenia rodičovského bonusu (+0,7 % HDP) a inými opatreniami spoločne zhoršujúcimi udržateľnosť verejných financií dodatočne na úrovni 0,4 % HDP (vyššie dôchodkové nároky za obdobia rodičovstva, zavedenie možnosti odchodu do predčasného dôchodku po odpracovaní 40 rokov).

**Graf 4: Vplyv návrhu ústavného zákona na saldo verejných financií (% HDP)**



\*vplyv kompenzácie rodičovstva v POMB a predčasného dôchodku po 40 odprac. rokoch Zdroj: RRZ prevzatý od MFSR / IFP

**Graf 5: Vplyv navrhovaných opatrení na udržateľnosť verejných financií (% HDP)**



Pozn.: V prípade rodičovského piliera Ústava ukotvuje len jeho existenciu, bez vyžadovanej konkrétnej veľkosti. Zdroj: RRZ

Vo všeobecnosti nemá podľa názoru RRZ predložené znenie ústavného zákona potrebnú kvalitu pre takto dôležitý ústavný zákon v obsahovej a formulačnej rovine.

Napríklad, **úprava sporiacej fázy druhého piliera je nedostatočná** a nemusí viesť ku náprave jeho dlhodobých problémov. V konečnom dôsledku aj napriek prijatiu ústavného zákona môže výška budúcich dôchodkov z 2. piliera výrazne zaosť za ich možnosťami, čo bude mať negatívny vplyv aj na verejné financie v dôsledku zvýšenej potreby ich sanovania. **V kombinácii s povinným vstupom sa tak paradoxne môžu súčasné problémy prehľbiť.** Ďalšími príkladmi sú nepresná definícia aktuárnej neutrality a nedostatočný dôraz na jej striktné uplatňovanie alebo definovanie korekčných mechanizmov. Popis jednotlivých najvýznamnejších opatrení navrhnutých v ústavnom zákone spoločne s komentárom RRZ je

uvedený v prílohe. **RRZ preto viaceré jeho časti opakovane kritizovala<sup>11</sup> spoločne s NBS a MF SR<sup>12</sup>**, pričom súhlas s predloženou novelou dosiahnutý nebol a novela tak dostatočne nezohľadňuje kľúčové pripomienky týchto inštitúcií.

Ústavné ukotvenie takej dôchodkovej reformy, ktorá nedostatočne rieši problémy očakávaného demografického vývoja, nepribližuje sa dostatočne stavu v roku 2018 a navyše výrazne sťažuje ďalšie snahy o zlepšenie udržateľnosti dôchodkového systému v budúcnosti, nepovažuje RRZ za dobré riešenie. **RRZ preto odporúča prepracovanie dôchodkovej reformy tak, aby poskytla trvalé riešenia a nestala sa premrhanou šancou na stabilizáciu dlhodobej udržateľnosti verejných financií.**

---

<sup>11</sup> <https://www.rozpoctovarada.sk/svk/fiskalne-pravidla/costing/1398/stanovisko-rrz-k-navrhu-ustavneho-zakona-o-starobnom-dochodkovom-systeme>

<sup>12</sup> <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2020/549>

## Príloha 1

Tab 1: Ústavný zákon o primeranom hmotnom zabezpečení v starobe<sup>13</sup> / novela Ústavy SR

Opatrenie	Komentár RRZ
Valorizácia dôchodkov - bežná	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zavedenie <b>povinnej percentuálnej valorizácie dôchodkov</b> z priebežne financovaného dôchodkového systému na ustanovenej miere <b>rastu životných nákladov domácností dôchodcov</b>,</li> <li>• <b>Neutrálne</b> na udržateľnosť voči súčasne platnej legislatíve,</li> <li>• Aktuálne platí percentuálna valorizácia dôchodkových dávok o tzv. dôchodcovskú infláciu od roku 2022, s čím počítajú aj všetky dlhodobé projekcie vývoja penzijných výdavkov. Potvrdenie tohto spôsobu valorizácie ústavným zákonom bude preto na kvantifikáciu udržateľnosti neutrálne,</li> <li>• Z pohľadu RRZ je ukotvenie inflačnej valorizácie dôchodkov, t.j. zachovávanie ich kúpnej sily z času priznania, nevyhnutná súčasť dôchodkového systému na najbližších 50 rokov.</li> </ul>
Valorizácia dôchodkov - mimoriadna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zavedenie <b>mimoriadnej valorizácie dôchodkov</b> z priebežne financovaného dôchodkového systému, ktorej výšku a podmienky uplatnenia ustanoví samotný zákon o sociálnom poistení,</li> <li>• <b>Zhoršuje</b> udržateľnosť voči súčasne platnej legislatíve,</li> <li>• Technokraticky platí, že mimoriadna valorizácia nad rámec základnej percentuálnej zhoršuje udržateľnosť. Prakticky však tento mechanizmus môže stanoviť vláde rámce pre zmiernenie prípadného sociálneho pnutia vyplývajúceho z otvárania nožníc medzi starými a novými dôchodcami (ktoré bude spôsobovať inflačná valorizácia na veľmi dlhom horizonte v budúcnosti),</li> <li>• Podľa RRZ by z pohľadu verejných financií bolo vhodné, <b>aby sa mimoriadna valorizácia mohla uplatniť iba v prípade existencie nízkeho rizika dlhodobej udržateľnosti</b> verejných financií a aj po jej uplatnení by <b>verejné financie mali ostať v nízkom riziku</b>, aby nebolo ohrozené samotné vyplácanie dôchodkov.</li> </ul>
Kompenzácia obdobia starostlivosti o deti v POMB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zavedenie takého spôsobu výpočtu dôchodkov, ktorý <b>nebude znevýhodňovať rodičov, ktorí čerpali materskú, otcovskú a rodičovskú dovolenku</b>, a tým kompenzovať zrovnoprávnenie veku odchodu do dôchodku mužov a žien,</li> <li>• <b>Zhoršuje</b> udržateľnosť voči súčasne platnej legislatíve,</li> <li>• Opatrenie už nie je súčasťou navrhovaného ústavného zákona, ale stalo sa priamo súčasťou Ústavy SR s účinnosťou od 1.1.2023. Opatrenie zvýši výšku dôchodkov najmä u ľudí (prevažne žien), ktorí svoju kariéru prerušovali z dôvodu výchovy detí. Za tieto obdobia po roku 2004 (náhradné doby pred rokom 2004 majú s účinnosťou od roku 2009 inú, štedrejšiu úpravu) sa dnes priznáva osobný mzdový bod v rovnakej výške, na úrovni 60 % priemernej mzdy spred dvoch rokov.</li> </ul>
Rodičovský pilier / bonus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ustanovenie práva na asignáciu časti dane alebo odvodu v prospech rodičov, tzv. <b>rodičovského bonusu</b>, poberajúcich starobný dôchodok z priebežne financovaného dôchodkového systému,</li> <li>• <b>Zhoršuje</b> udržateľnosť voči súčasne platnej legislatíve,</li> <li>• Samotné právo sa už stalo priamo súčasťou Ústavy SR bez špecifikácie veľkosti bonusu, predložený <b>ústavný zákon najmä definuje jeho výšku ako 5 % vymeriavacieho základu</b> pre platenie sociálneho poistenia,</li> </ul>

<sup>13</sup> Predložené Ministerstvom práce sociálnych vecí a rodiny SR.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Podľa odhadov RRZ by zavedenie rodičovského bonusu znamenalo <b>okamžité zvýšenie výdavkov na dôchodky na úrovni takmer 800 miliónov eur v roku 2023</b>, čo by z pohľadu dlhodobej udržateľnosti znamenalo zhoršenie o 0,7 % HDP.</li> </ul>
Naviazanie dôchodkového veku na zmenu strednej dĺžky života	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dôchodkový vek sa „mení v hodnote rovnajúcej sa hodnote zmeny strednej dĺžky života v Slovenskej republike spoločnej pre mužov a ženy vo veku, ktorý sa blíži dôchodkovému veku“,</li> <li><b>Zlepšuje</b> udržateľnosť voči súčasne platnej legislatíve,</li> <li>Ide o opatrenie s najväčším pozitívnym vplyvom na udržateľnosť na úrovni približne 1,5 % HDP,</li> <li>Nie je zjavné, či by výklad znenia tohto opatrenia umožňoval naviazanie dôchodkového veku na zmenu kľzavého priemeru strednej dĺžky života tak ako v pôvodnom „automate“. V opačnom prípade <b>by striktné naviazanie dôchodkového veku na medziročnú zmenu strednej dĺžky života mohlo spôsobovať neželanú volatilitu dôchodkového veku</b> (v jednom roku vzrastie a v nasledujúcom klesne).</li> <li>Striktne sa definuje, že zmena dôchodkového veku <u>sa rovná</u> zmene strednej dĺžky života. RRZ súhlasí so zmenou, v kontexte dodatočných rokov v zdraví však odporúča v ústavnom zákone definovať skôr minimálnu mieru previazania vo výške 80 % zmeny strednej dĺžky života.</li> </ul>
Dôchodok po 40 odpracovaných rokoch	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zavedenie podmienky odpracovaných rokov (40 rokov) ako podmienky nároku na odchod do predčasného dôchodku, pričom počet odpracovaných rokov sa v čase mení v závislosti od 2/3 zmeny v strednej dĺžke života</li> <li><b>Zhoršuje</b> udržateľnosť voči súčasne platnej legislatíve, vzhľadom na <b>rastúci podiel ľudí v pred dôchodkovom veku odchádzajúceho do dôchodku predčasne</b>. Negatívny vplyv je najmä dôsledkom <b>nižšej výkonnosti ekonomiky</b> (nižšie HDP v pomeroch ukazovateľoch).</li> <li>Text zákona uvádza, že na <b>výpočet sumy takéhoto predčasného dôchodku sa princíp aktuárnej neutrality použije primerane, čo možno vnímať ako snahu o zmäkčenie podmienky uplatňovania aktuárnej neutrality</b>. Toto by predstavovalo dodatočné negatívne riziko pre dlhodobú udržateľnosť.</li> <li>RRZ odporúča zladiť <b>mechanizmus zmeny podmienky počtu odpracovaných rokov</b> (2/3 strednej dĺžky života) s <b>mechanizmom zmeny dôchodkového veku</b> (aktuálne sa navrhuje zmena o 100 % strednej dĺžky života).</li> </ul>
Aktuárna neutralita	<ul style="list-style-type: none"> <li>Princíp aktuárnej neutrality je z pohľadu RRZ dôležitá súčasť ústavného zákona, ktorá upravuje výšku dôchodku vo väzbe na rozhodnutie poberať dôchodok skôr alebo neskôr ako je dôchodkový vek daného človeka.</li> <li>Podľa názoru RRZ je <b>aktuárna spravodlivosť v zákone definovaná nejasne a nepresne s potenciálom pre interpretačnú polemiku</b>.</li> <li>Zároveň nie je RRZ zjavné, prečo sa má voči predčasnému dôchodku po odpracovaní 40 rokov aktuárna neutralita uplatňovať iba „primerane“. Toto predstavuje dodatočné riziko pre zvýšenie negatívneho vplyvu zavedenia podmienky odpracovaných 40 rokov pre odchod do predčasného dôchodku.</li> </ul>
Automatický korekčný mechanizmus	<ul style="list-style-type: none"> <li>Snaha o Stanovenie <b>korekčných mechanizmov v prípade vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti</b> verejných financií,</li> <li><b>Neutrálne</b> na udržateľnosť voči súčasne platnej legislatíve.</li> <li>Definovanie stavu vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti dôchodkového systému je <b>nehodné</b> (t.j. ak transfer do SP nad rámec krytia výpadku príjmov z druhého piliera je vyšší ako 1 % HDP na základe ŠZÚ za minulý rok),</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Takáto definícia nezohľadňuje vplyv opatrení s potenciálne kritickým vplyvom na udržateľnosť dôchodkového systému, ktorých dopad sa prejaví postupne v budúcnosti (napr. zmrazenie dôchodkového veku, valorizácia podľa miezd a pod.). Cieľom automatických korekčných mechanizmov je v prípade takýchto negatívnych zmien, pomalými a automatickými úpravami parametrov naviesť dôchodkový systém (ideálne v predstihu) späť ku finančnej rovnováhe,</li> <li>• Podľa RRZ je navrhnutý mechanizmus navyše neúčinný. „Automatický“ korekčný mechanizmus sa podľa ústavného zákona nespustí v prípade, ak vláda do šiestich predloží národnej rade návrh opatrení na zníženie rizika dlhodobej udržateľnosti bez ohľadu na to či ich národná rada prijme.</li> </ul>
Minimálna sadzba do druhého piliera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Výška sadzby povinných príspevkov na starobné dôchodkové sporenie je najmenej jedna štvrtina celkovej efektívnej sadzby starobného dôchodkového zabezpečenia,</b></li> <li>• <b>Neutrálne</b> na udržateľnosť voči súčasne platnej legislatíve.</li> <li>• Definovaná minimálna sadzba (25 % z 22,75 %) je mierne pod úrovňou dnešnej (konečnej) sadzby 6 %.</li> </ul>
Sporiaca fáza v druhom pilieri	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vzhľadom na 16 rokov skúseností s opakovanými zmenami v nastavení druhého piliera, <b>očakávala odborná verejnosť konkrétnejšie definované mantinely a pravidlá pre zhodnocovanie úspor v druhom pilieri vrátane poplatkov.</b></li> <li>• RRZ predložené znenie textu považuje za <b>veľmi všeobecné a vágne so silným potenciálom pre zachovanie súčasného nevyhovujúceho stavu</b> vo viacerých oblastiach.</li> </ul>
Povinný vstup do druhého piliera pre prvopoistencov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Vstup do starobného dôchodkového sporenia je povinný</b> s možnosťou výstupu v stanovenej lehote,</li> <li>• <b>Negatívne / Neutrálne</b> na udržateľnosť voči súčasne platnej legislatíve.</li> <li>• Toto opatrenie navrhuje RRZ vyhodnocovať spoločne s nastavením druhého piliera ako celku. <b>RRZ nepovažuje za spoločensky ani fiškálne zodpovedné, v prípade ak nedôjde ku skutočnej náprave druhého piliera, zavádzať povinný vstup pre ľudí vstupujúcich na trh práce po prvýkrát.</b></li> </ul>
Oranžová obálka (informovanosť)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zavedenie práva na informácie týkajúce sa predpokladaného stavu a vývoja hmotného zabezpečenia v starobe danej osoby zo všetkých troch pilierov dôchodkového systému,</li> <li>• <b>RRZ toto opatrenie hodnotí ako nedostatočné,</b> vzhľadom k tomu, že ide o právo osoby a nie <b>povinnosť štátu takúto informáciu automaticky každoročne zasielať.</b> Bez pravidelného automatického zasielania týchto informácií všetkým občanom sa deklarovaný cieľ „umožniť dlhodobo plánovať a prijímať rozhodnutia“ nenaplní.</li> </ul>
Doložky vplyvov dôchodkových zákonov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Každý návrh všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý schvaľuje Národná rada Slovenskej republiky alebo vláda Slovenskej republiky, musí obsahovať vyčíslenie vplyvov jeho schválenia na systém primeraného hmotného zabezpečenia v starobe.</li> <li>• Toto opatrenie je <b>podľa názoru RRZ nedostatočné,</b> vzhľadom k tomu, že sa <b>netýka pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov,</b> prostredníctvom ktorých sa v minulosti často prijímali aj zásadné zmeny (t.j. rieši iba návrhy zákonov do 1. čítania).</li> <li>• Zároveň podľa názoru RRZ <b>chýba povinnosť v doložke vplyvov vyhodnocovať vplyv zmien v dôchodkovom systéme na dlhodobý horizont a udržateľnosť.</b> Vzhľadom na zásadný vplyv dôchodkového systému na dlhodobú udržateľnosť verejných financií by tieto kvantifikácie mali byť povinnou súčasťou doložky k zmenám v dôchodkovom systéme.</li> </ul>