

2023/04

KVANTIFIKÁCIA VPLYVU OPATRENÍ

Pripravované pozmeňujúce návrhy poslanca NR SR Petra
Cmoreja, ktorými sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z.z.
o sociálnom poistení

(mimoriadna valorizácia dôchodkov, odloženie účinnosti rodičovského dôchodku)

parlamentná tlač 1397

22. marec 2023

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/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

OBSAH	3
ZHRNUTIE	4
1. ZADANIE.....	6
2. POPIS OPATRENIA	6
3. VPLYV NA VEREJNÉ FINANČIE.....	7
4. VPLYV NA DÔCHODKY	11

Zhrnutie

Poslanecký klub strany Sloboda a Solidarita požiadal Radu pre rozpočtovú zodpovednosť listom zo dňa 14. marca 2023 o vypracovanie kvantifikácie vplyvu pripravovaných pozmeňujúcich návrhov.

Ide o dva pozmeňujúce návrhy týkajúce sa **mimoriadnej valorizácie dôchodkov**. Táto zabezpečuje mimoriadne zvyšovanie dôchodkov v priebehu roka, ak nárast cenovej hladiny od posledného zvýšenia dôchodkov dosiahne aspoň 5 %. Zákon zavádzajúci tento mechanizmus bol Národnou radou SR schválený 14. februára 2023 a má sa začať uplatňovať od januára 2024. Rada za účelom zvýšenia transparentnosti k nemu z vlastnej iniciatívy vtedy pripravila [kvantifikáciu](#).

Prvý pozmeňujúci návrh posúva účinnosť mimoriadnej valorizácie dôchodkov na 1. júl 2023, teda o pol roka skôr. Zámerom je **umožniť mimoriadne valorizovať dôchodky už v roku 2023**. Treba si uvedomiť, že mimoriadna valorizácia má mať iba dočasný vplyv na výšku dôchodkov, keďže zabezpečuje najmä včasnejšie¹ zohľadnenie vývoja inflácie do výšky dôchodkov.

Podľa aktualizovaných² predpokladov vývoja dôchodcovskej inflácie Rady by prijatie tohto návrhu **viedlo k mimoriadnemu zvýšeniu dôchodkov o 5,2 % v septembri 2023**, hoci treba povedať, že s vývojom inflácie v najbližších mesiacoch je spojená **vyššia miera neistoty**. Príjem dôchodcov s nárokom na minimálny dôchodok by vzrástol menej, keďže valorizácia prevažne zníži doplatok do minimálneho dôchodku (výraznejší nárast minimálnych dôchodkov sa už uskutočnil ich rozmrazením od júla 2023). Z pohľadu verejných financií by septembrová mimoriadna valorizácia o 5,2 % znamenala **jednorazový negatívny vplyv na saldo verejnej správy v roku 2023 vo výške 160 mil. eur (0,1 % HDP) a zvýšenie hrubého dlhu v približne rovnakej výške (0,1 % HDP)**.

Rada bola zároveň požiadaná o kvantifikáciu prípadného doplnenia tohto pozmeňujúceho návrhu o **minimálnu sumu mimoriadnej valorizácie vo výške 30 eur** jednorazovo v roku 2023, ktorá by sa mala týkať zvyšovania **starobných a invalidných** dôchodkov. Takáto úprava by zvýšila efektívnu mieru valorizácie všetkých dôchodkových dávok z 5,2 % na 6,4 % a znamenala by jednorazový **dotatočný výdavok 36 mil. eur**. Rada však upozorňuje, že očakávaná úprava³ nedávno schváleného legislatívneho znenia „zohľadňovania“ mimoriadnej valorizácie v štandardnej januárovej valorizácii by mohla v kombinácii so zavedením minimálnej sumy valorizácie viesť k **trvalému zvýšeniu výdavkov v strednodobom horizonte na úrovni 114 až 130 mil. eur v rokoch 2024 až 2026**. Jednotnú minimálnu sumu valorizácie (30 eur) **možno vo všeobecnosti považovať za nesystémový zásah do parametrov dôchodkového systému**, navrhovaný spôsob by navyše mal aj nezamýšľané redistribučné vplyvy. **Preto Rada už v minulosti neodporúčala tento tzv. hybridný model valorizácie⁴**.

Druhý pozmeňujúci návrh odkladá vznik nároku dôchodcov na **rodičovský dôchodok o rok**, a teda od januára 2024. Hoci odôvodnenie pozmeňujúceho návrhu to explicitne neuvádza, zámerom predkladateľa je pravdepodobne snaha o finančné krytie dotatočných nákladov na mimoriadnu valorizáciu v roku 2023, čo je v súlade s požiadavkou výdavkových limitov, ako aj v duchu v súčasnosti platnou sankciou 2. pásma dlhovej brzdy. Tieto by mohli v roku 2023 dosiahnuť 275 mil. eur. Na druhej strane Rada upozorňuje, že tieto

¹ Dôchodky sa mimoriadnou valorizáciou majú zvýšiť skôr, aby výrazne neklesla ich kúpna sila. Nejde o extra zvyšovanie nad rámec toho čoho by dostali neskôr v riadnej januárovej valorizácii.

² Zohľadňujúcich skutočný vývoj v januári a februári 2023.

³ Kombinácia zvýšenia o minimálnu sumu v mimoriadnej valorizácii s percentuálnym zvýšením riadnej januárovej valorizácie by na strane Sociálnej poisťovne viedla k administratívno-technickým problémom.

⁴ [Nominálna ilúzia valorizácie dôchodkov, 2017](#)

pozitívne vplyvy na rozpočet sú zrejme nedosiahnuteľné z právnych dôvodov **retroaktivity** v kombinácii s **postavením rodičovského dôchodku v Ústave SR ako základného práva**.

Prijatie len prvého pozmeňujúceho návrhu by teda navýšilo dlh verejnej správy a **predkladateľ by preto mal nájsť hodnoverné opatrenia smerujúce k jeho prefinancovaniu**.

Obe navrhované opatrenia vzhľadom na ich rozsah a jednorazovú povahu nemajú významný negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

1. Zadanie

- 1.1 Poslanecký klub strany Sloboda a Solidarita požiadal Radu pre rozpočtovú zodpovednosť listom zo dňa 14. marca 2023 o **vypracovanie kvantifikácie vplyvu pripravovaných pozmeňujúcich návrhov** poslanca NR SR Petra Cmoreja, ktoré majú byť predložené k Návrhu poslancov NR SR Miloša Svrčka a Jozefa Lukáča na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov ([tlač 1397](#)).
- 1.2 Rada pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s čl.4 ods.1 písm. c) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti pripravila kvantifikáciu vplyvov, ktorá je spoločne so žiadosťou poslaneckého klubu Sloboda a Solidarita zverejnená aj na internetovej stránke RRZ.

2. Popis opatrenia

- 2.1 **Prvý pozmeňujúci návrh posúva účinnosť nedávno schválenej mimoriadnej valorizácie dôchodkov na 1. júl 2023** (z 1. januára 2024). Zámerom je umožniť mimoriadne valorizovať dôchodky už v roku 2023 v prípade, ak inflácia od januára (vrátane) prekročí 5 %.
- 2.2 Rada bola zároveň požiadaná o kvantifikáciu prípadného doplnenia tohto pozmeňujúceho návrhu o návrh⁵ na **minimálnu výšku mimoriadnej valorizácie v sume 30 eur**. Táto by sa mala týkať zvyšovania **starobných a invalidných** dôchodkov iba jednorazovo v roku 2023.
- 2.3 **Druhý pozmeňujúci návrh odkladá nárok na rodičovský dôchodok o jeden rok, a teda najskôr od 1. januára 2024**. V decembri 2020 bol rodičovský dôchodok ukotvený s účinnosťou od 1. januára 2023 aj do Ústavy SR (čl. 39 ods. 5). Na túto skutočnosť nadviazal aj zákon o sociálnom poistení, podľa ktorého môže nárok na rodičovský dôchodok vzniknúť od 1. januára 2023, pričom v roku 2023 sa z dôvodov náročnosti administrácie vyplatí v jednej úhrnnej splátke (za celoročný nárok).

⁵ Podľa informácie od predkladateľa ide o návrh Jednoty dôchodcov Slovenska.

3. Vplyv na verejné financie

- 3.1 Kvantifikácia vplyvov na verejné financie vychádza z [makroekonomickej prognózy RRZ z februára 2023](#) aktualizovanej o skutočný vývoj dôchodkovej inflácie v januári a februári 2023.

Mimoriadna valorizácia v roku 2023

- 3.2 Podľa aktualizovanej makroekonomickej prognózy RRZ by kumulatívna **dôchodcovská inflácia od januára 2023 mohla dosiahnuť 5,2 % v júni 2023**.

- 3.3 Ak by sa mimoriadna valorizácia uplatňovala už v roku 2023 (podľa návrhu v bode 2.1), takýto vývoj inflácie by viedol ku **mimoriadnemu zvýšeniu dôchodkov o 5,2 % v septembri 2023**, a teda v poslednom možnom termíne umožnenom platným zákonom⁶.

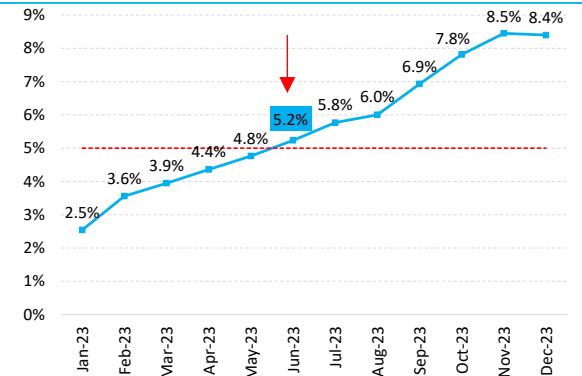
- 3.4 Vzhľadom na navrhovanú účinnosť mimoriadnej valorizácie od 1. júla 2023 je **september zároveň jediný možný termín valorizácie**, a to aj v prípade, ak by kumulatívna inflácia prekročila hranicu 5 % výrazne skôr ako v júni. V takomto prípade však **pozmeňujúci návrh neurčuje, o akú mieru inflácie (za ktorý mesiac) sa dôchodky v septembri 2023 majú zvyšovať**.

- 3.5 Naopak, v prípade mierne pozitívnejšieho inflačného vývoja v porovnaní s prognózou RRZ, by k aktivácii mimoriadnej valorizácie nemuselo dôjsť vôbec. Rada preto naďalej poukazuje na **vyššiu mieru neistoty spojenú s prognózou vývoja cenovej hladiny v najbližších mesiacoch**⁷.

- 3.6 V prípade naplnenia makroekonomického vývoja podľa odhadu RRZ, v porovnaní so scenárom bez zmeny politik, by septembrové mimoriadne zvýšenie dôchodkov mohlo **zvýšiť výdavky Sociálnej poisťovne na dôchodky**⁸ o 158 mil. eur v roku 2023. Spoločne s vyššími úrokovými nákladmi dlhu by sa tak **deficit verejnej správy v roku 2023 mohol zvýšiť o 160 mil. eur**.

- 3.7 V nasledujúcich rokoch nemá toto opatrenie vplyv na výdavky Sociálnej poisťovne, čo vyplýva z predpokladu, že dôjde ku naplneniu zámeru zákonodarcu, aby sa **v nasledujúcej štandardnej valorizácii (v januári 2024) mimoriadne zvýšenie dôchodkov zohľadnilo** tak, aby nedošlo ku dvojitému zohľadneniu inflácie do výšky dôchodkov (nedávno schválené znenie § 82 ods. 1 posledná

Graf 1: Kumulatívna dôchodcovská inflácia od januára 2023



Zdroj: RRZ

⁶ Pokiaľ by k prekročeniu hranice kumulatívnej inflácie 5 % v roku 2023 došlo napríklad až v júli, mimoriadna valorizácia by sa neaktivovala. O mimoriadnu valorizáciu sa podľa platného znenia (§ 82 odsek 2 zákona č. 461/2003 o sociálnom poistení) majú dôchodky zvyšovať od prvého dňa mesiaca nasledujúcom dva mesiace po mesiaci, v ktorom ŠÚ SR oznámi Sociálnej poisťovni výšku inflácie. V tomto prípade Štatistický úrad vykáže infláciu za mesiac júl v auguste, čo by podľa predošlej vety znamenalo zvyšovanie dôchodkov v októbri. K aktivácii mimoriadnej valorizácie však nedôjde, keďže podľa zákona sa v poslednom štvrtroku tento postup nepoužije.

⁷ Podľa prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy z februára 2023 (ktorá z objektívnych dôvodov neobsahovala údaje o skutočnom vývoji inflácie v januári a februári) by tesne nedošlo k spusteniu mimoriadnej valorizácie (4,9 %).

⁸ 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.

veta)⁹. Rada však upozorňuje, že tento mechanizmus bol schválený s legislatívnymi nedostatkami, ktoré bude nevyhnutné opraviť¹⁰.

- 3.8 Vyššie výdavky na dôchodkové dávky v roku 2023 budú zároveň znamenať vyššiu potrebu emisií nového dlhu, čo **prispieje ku zvýšeniu úrovne hrubého dlhu o 172 mil. eur** (0,1 % HDP) v roku 2026.

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

	2023	2024	2025	2026
Celkový vplyv opatrenia na saldo* VS v mil. eur	-160	-6	-6	-6
- vplyv na saldo Sociálnej poisťovne (zvýšenie výdavkov na dôchodky)	-158	0	0	0
- vplyv na saldo štátneho rozpočtu (nižšie výdavky na minimálne dôchodky a pod.)	(+)	0	0	0
- vplyv na saldo štátneho rozpočtu (vyššie úrokové náklady)	-3	-6	-6	-6
Celkový vplyv opatrenia na saldo VS, v % HDP	-0.1	0.0	0.0	0.0
Celkový vplyv opatrenia na hrubý dlh VS, v mil. eur	158	160	166	172
Celkový vplyv opatrenia na hrubý dlh VS, v % HDP	0.1	0.1	0.1	0.1

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

Zdroj: RRZ

- 3.9 Navrhované opatrenie vzhľadom na jeho rozsah a jednorazovú povahu na horizonte 50 rokov nemá významný negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií¹¹.

Doplnenie minimálnej sumy 30 eur do mimoriadnej valorizácie v roku 2023

- 3.10 Doplnenie minimálnej sumy mimoriadnej valorizácie vo výške 30 eur (podľa návrhu v bode 2.2) by **výdavky na mimoriadnu valorizáciu od septembra 2023 navýšilo o dodatočných 36 mil. eur**.
- 3.11 Celkový **negatívny vplyv na saldo verejnej správy by tak spolu s prvým návrhom v roku 2023 dosiahol 197 mil. eur**, čo by úroveň hrubého dlh verejnej správy zvýšilo o 211 mil. eur (0,2 % HDP) v roku 2026.
- 3.12 Navrhované opatrenie vzhľadom na jeho rozsah a jednorazovú povahu na horizonte 50 rokov nemá významný negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

Tabuľka 2: Strednodobý rozpočtový vplyv opatrenia na verejné financie podľa prognózy RRZ (ESA2010, mil. eur)

	2023	2024	2025	2026
Celkový vplyv opatrenia na saldo* VS v mil. eur	-197	-7	-7	-7
- vplyv na saldo Sociálnej poisťovne (zvýšenie výdavkov na dôchodky)	-193	0	0	0
- vplyv na saldo štátneho rozpočtu (nižšie výdavky na minimálne dôchodky a pod.)	(+)	0	0	0
- vplyv na saldo štátneho rozpočtu (vyššie úrokové náklady)	-3	-7	-7	-7
Celkový vplyv opatrenia na saldo VS, v % HDP	-0.2	0.0	0.0	0.0
Celkový vplyv opatrenia na hrubý dlh VS, v mil. eur	193	197	204	211
Celkový vplyv opatrenia na hrubý dlh VS, v % HDP	0.2	0.2	0.2	0.2

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

Zdroj: RRZ

⁹ Zámerom predkladateľa bolo, aby 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.

¹⁰ Schválené legislatívne znenie spôsobu „započítania“ mimoriadnej valorizácie do štandardnej januárovej valorizácie obsahuje nedostatky, ktoré bude potrebné opraviť. Konkrétne napríklad ignoruje fakt, že v priebehu roka môže dôjsť ku zmene výšky vyplácaného dôchodku z iného dôvodu ako mimoriadnej valorizácie (napr. zmena miery poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť u invalidných dôchodcov, zvýšenie dôchodku za obdobie pretrvávajúceho dôchodkového poistenia po jeho zániku a iné).

¹¹ Na úrovni nižšej ako 0,01 % HDP.

- 3.13 Rada upozorňuje, že **neutrálny vplyv na dôchodkové výdavky v rokoch 2024 až 2026 vychádza z platného znenia** nedávno schváleného mechanizmu **zohľadnenia mimoriadnej valorizácie v januárovej valorizácii**, ktoré však bude kvôli legislatívnym nedostatkom nevyhnutné opraviť (vid' 3.7). Navyše, pre časť valorizovaných nízkych dôchodkov dotknutých minimálnou sumou by to v januári malo znamenať znižovanie dôchodkov¹².
- 3.14 V prípade jeho opravy (očakávaným) spôsobom, ktorý bude vychádzať priamo z rozdielu percentuálnych zvýšení¹³, nebude minimálna suma mimoriadnej valorizácie „započítateľná“ a **dotknuté dôchodky budú o túto sumu navýšené trvalo**. To by z pohľadu vplyvu na verejné financie znamenalo **zvýšenie výdavkov na úrovni 114 až 130 mil. eur¹⁴ v rokoch 2024 až 2026**.

Posun nároku na rodičovský dôchodok do roku 2024

- 3.15 Nevyplatenie rodičovského dôchodku v roku 2023 v dôsledku návrhu na jeho odklad o jeden rok do roku 2024 (podľa návrhu v bode 2.3) by malo **jednorazovo pozitívny vplyv na deficit verejnej správy v roku 2023 vo výške 275 mil. eur** a **zníženie úrovne hrubého dlhu o 295 mil. eur** (0,2 % HDP) v roku 2026. Podľa názoru Rady sú však zrejme tieto **pozitívne vplyvy na rozpočet nedosiahnuteľné z právnych dôvodov**.
- 3.16 Skutočnosť, že rodičovský dôchodok sa má v roku 2023 prechodne (z dôvodu administratívnej náročnosti) vyplatiť jednorazovo za celý rok do 30. septembra neznamena, že nárok naň dôchodcom už nevznikol¹⁵. Zrušenie už existujúcich nárokov z dôvodu **retroaktivity¹⁶** by podľa Rady mohlo byť **v rozpore so slovenským právnym poriadkom**.

Tabuľka 3: Strednodobý rozpočtový vplyv opatrenia na verejné financie podľa prognózy RRZ (ESA2010, mil. eur)

	2023	2024	2025	2026
Celkový vplyv opatrenia na saldo* VS v mil. eur	275	10	10	10
- vplyv na saldo Sociálnej poisťovne (zníženie výdavkov na dôchodky)	271	0	0	0
- vplyv na saldo štátneho rozpočtu (výdavky na minimálne dôchodky a pod.)	0	0	0	0
- vplyv na saldo štátneho rozpočtu (nižšie úrokové náklady)	5	10	10	10
Celkový vplyv opatrenia na saldo VS, v % HDP	0.2	0.0	0.0	0.0

- ¹² V dôsledku minimálnej sumy bude ich valorizácia v percentuálnom vyjadrení vyššia ako januárové zvyšovanie v percentách (vid' poznámku pod čiarou č.9).
- ¹³ Aktuálne platný (nový) spôsob určenia januárovej valorizácie nasledujúcej po mimoriadnej valorizácii prijatý 14.2.2023 je zadefinovaný na individuálnej úrovni. Vzhľadom na administratívnu náročnosť, vrátane vecných chýb uvedených v časti 3.7, bude tento mechanizmu musieť byť upravený.
- ¹⁴ Ide o celoročné vplyvy na rozdiel od roku 2023, kedy vplyv minimálnej sumy valorizácie by bol iba štvormesačný.
- ¹⁵ Nárok na rodičovský dôchodok podľa zákona vzniká najskôr od 1. januára 2023. Ak dieťa do 28. februára 2023 nevyhlásilo, že nárok na rodičovský dôchodok nemá rodičovi vzniknúť, Sociálna poisťovňa má o vzniku nároku na tento dôchodok rozhodnúť najneskôr do 30. septembra 2023.
- ¹⁶ Bujňák, Vincent: Problém retroaktivity sa prekrýva s teóriou nadobudnutých práv (iura quaesita), alebo s ňou celkom splyva. Teória nadobudnutých práv spočíva v zdôvodnení neprípustnosti takej situácie, aby práva, ktoré niekto nadobudol podľa zákona, mu boli dodatočne a so spätnou účinnosťou odňaté neskorším zákonom, t. j. aby so spätnou účinnosťou bol dodatočne v neprospech niekoho zmenený uzavretý právny stav, resp. dôvod vychádzajúci z tohto právneho stavu (PL. ÚS 3/00). Ochrana legálne nadobudnutých práv úzko súvisí s princípom právnej istoty, ktorý Ústavný súd dávno ustálil ako jeden z princípov právneho štátu (PL. ÚS 16/95). Súčasťou princípu právnej istoty je aj tzv. ochrana legitímnych očakávaní, ktorých narušenie môže spôsobiť náhla, neočakávaná zmena pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali (PL. ÚS 12/05). Osobitne problematickou je tzv. pravá retroaktivita, t.j. zásah do práv so spätnou účinnosťou. Táto je v zmysle ustálenej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu jednoznačne vylúčená: "K imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí aj požiadavka (princíp) právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou čoho je i zákaz spätného (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov, resp. ich ustanovení." (PL. ÚS 10/04).

Celkový vplyv opatrenia na hrubý dlh VS, v mil. eur	-271	-275	-285	-295
Celkový vplyv opatrenia na hrubý dlh VS, v % HDP	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2

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

Zdroj: RRZ

- 3.17 Navyše, v decembri 2020¹⁷ bol rodičovský dôchodok ukotvený s účinnosťou **od 1. januára 2023 do Ústavy SR ako základné právo**¹⁸ (čl. 39 ods. 5). Na túto skutočnosť nadviazal účinnosťou aj zákon o sociálnom poistení. Z toho dôvodu by **posunutie jeho účinnosti na zákonnej úrovni mohlo byť neprípustné.**

¹⁷ Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

¹⁸ Bujňák, Vincent: Tradične sa uznáva, že zákonodarca má pri zákonnej úprave vykonávajúcej určité sociálne právo väčšiu mieru flexibility, keďže tieto základné práva sú náročné na plnenie zo štátneho rozpočtu. Táto väčšia miera flexibility však neznamená, že zákonodarca sa môže rozhodnúť určité sociálne právo nevykonať. Ako uviedol Ústavný súd v uznesení sp. zn. III. US. 190/09 z 7. júla 2009: „Národná rada by ako zákonodarný orgán mohla v súvislosti s výkonom svojej zákonodarnej právomoci zasiahnuť do základných práv a slobôd spôsobom preskúmateľným ústavným súdom v rámci konania podľa čl. 127 ústavy, iba ak by neupravila určité právne vzťahy, na úpravu ktorých bola splnomocnená ústavou, ústavným zákonom, prípadne zákonom, predovšetkým v dôsledku opomenutia prijať príslušný právny predpis s právnou silou zákona, pričom dôsledkom takéhoto legislatívneho opomenutia by bolo znemožnenie uplatnenia základných práv oprávnenými subjektmi (ich nositeľmi).“

4. Vplyv na dôchodky

Zrkadlovo voči vplyvu na verejné financie má mimoriadna valorizácia iba dočasný vplyv na výšku dôchodkov (keďže ide o včasnejšie zohľadnenie vývoja inflácie do výšky dôchodkov).

Mimoriadna valorizácia v roku 2023

- 4.1 Pri aktuálne očakávanom vývoji dôchodcovej inflácie by sa **dávky dôchodkového poistenia¹⁹ zvýšili v septembri 2023 o 5,2 %**. S výnimkou poberateľov minimálnych dôchodkov²⁰ by o toto percento rástol aj ich celkový dôchodkový príjem.

Doplnenie minimálnej sumy 30 eur do mimoriadnej valorizácie v roku 2023

- 4.2 Doplnenie minimálnej sumy 30 eur do mimoriadnej valorizácie by viedlo k odlišným percentuálnym nárastom príjmu jednotlivých dôchodcov, v závislosti od typu dávky a jej výšky:

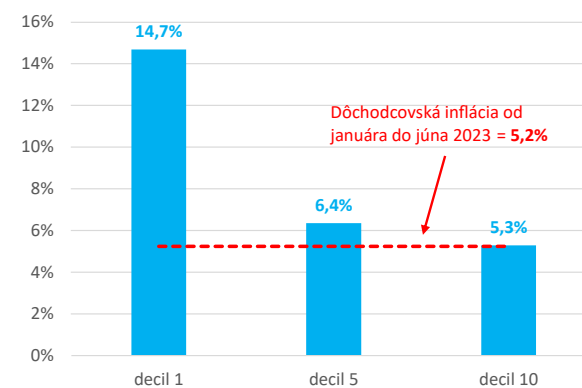
a) Minimálna suma zvýšenia by sa **netýkala poberateľov vdovských, vdoveckých, sirotských dôchodkov** ak zároveň (v súbehu) nepoberajú invalidný alebo starobný dôchodok, a **tiež poberateľov predčasných starobných dôchodkov**. Dôchodkový príjem týchto poberateľov by sa zvýšil o 5,2 %.

b) U **starobných a invalidných** dôchodcov bez nároku na minimálny dôchodok, by percentuálny nárast dôchodkových dávok **nižších ako 577 eur** (mesačne) bol **viac ako 5,2 %**, pričom zvyšovanie by bolo v percentuálnom vyjadrení vyššie pre dôchodcov s nižším dôchodkovým príjmom (**Graf 2**).

c) U poberateľov **minimálnych dôchodkov by príjem rástol pomalšie než inflácia alebo vôbec**, ich príjem však bude zvýšený od júla 2023 iným opatrením, konkrétne rozmrzením sumy minimálneho dôchodku²².

- 4.3 Garancia minimálnej sumy valorizácie 30 eur **zvyšuje efektívnu²³ mieru valorizácie všetkých dôchodkových dávok z 5,2 % na 6,4 %**. Z pohľadu počtu ľudí by sa podľa odhadu RRZ **dotkla približne 70 % poberateľov starobných a invalidných dôchodkov**.

Graf 2: Vplyv mimoriadnej valorizácie s minimálnou sumou na príjmy²¹ starobných a invalidných dôchodcov od sept. do dec. 2023

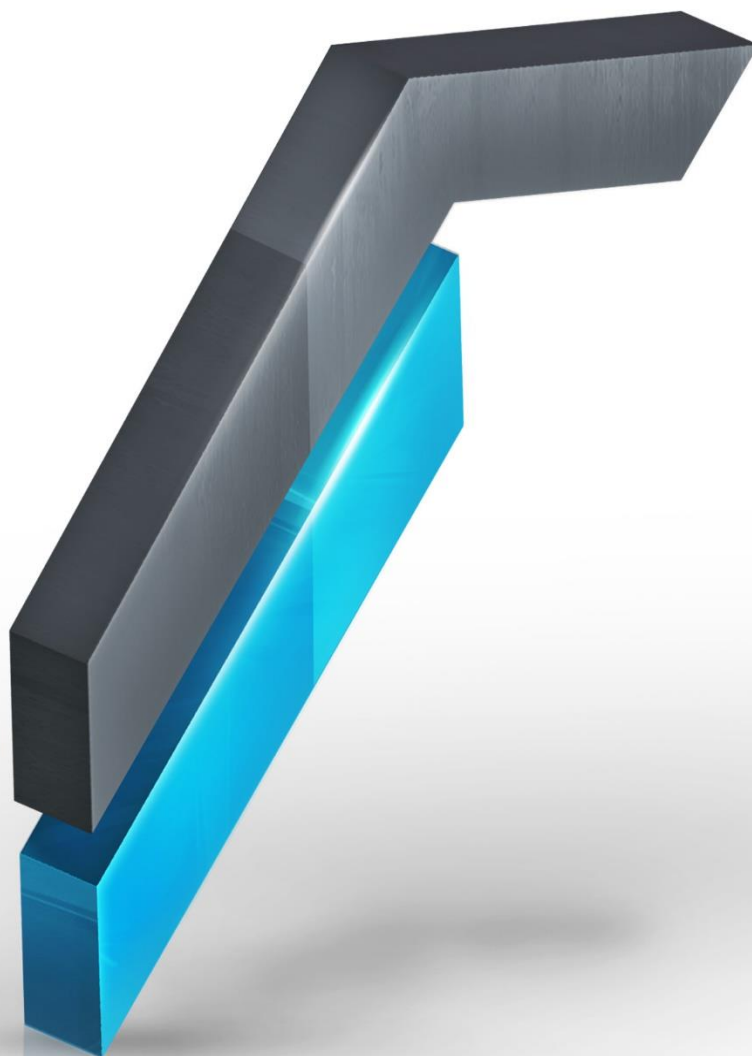


Poznámka: Vplyv na celkové dôchodkové príjmy podľa príjmového decilu pred mimoriadnou valorizáciou. Zdroj: RRZ

¹⁹ Starobný dôchodok, predčasný starobný dôchodok, invalidný dôchodok, vdovský a vdovecký dôchodok a sirotský dôchodok.
²⁰ Príjem dôchodcov s nárokom na minimálny dôchodok môže rásť pomalším tempom než valorizácia. Dôvodom je, že mimoriadna valorizácia nezvyší sumu minimálneho dôchodku (výraznejší nárast minimálnych dôchodkov sa už uskutočnil ich rozmrzením od júla 2023), ale môže viesť ku zníženiu doplatku do minimálneho dôchodku.
²¹ Pozitívne vplyvy na dôchodkový príjem môžu byť nadhodnotené, nakoľko nie sú zahrnuté vplyvy na zníženie doplatku do minimálneho dôchodku.
²² Podľa [posledný výpočtov RRZ](#) sa suma minimálneho dôchodku môže od júla 2023 zvýšiť o 7,3 – 10,9 % v závislosti od dosiahnutého kvalifikovaného obdobia poistenia, pričom vo výpočte ešte nebola zohľadnená skutočná inflácia za január a február 2023.
²³ Priemerný nárast dôchodkov zo sociálneho poistenia za všetkých poberateľov.

- 4.4 Návrh mimoriadnej valorizácie iba s jednou úrovňou minimálnej sumy (30 eur) najviac zvyhodňuje nízke dôchodky. Rada upozorňuje, že **časť starobných a invalidných dôchodkov dosahuje nízke úrovne z objektívnych dôvodov a uplatňovanie jednotnej minimálnej sumy by viedlo k silnej miere nezamýšľanej redistribúcie**²⁴. Ide najmä o dôchodky krátené na polovicu z dôvodu poberania vyššieho pozostalostného dôchodku v súbehu a tiež časť invalidných dôchodcov s poklesom pracovných schopností do 70 % (tzv. čiastoční invalidi).
- 4.5 Bez ohľadu na vyššie uvedený technický nedostatok možno **vo všeobecnosti takýto spôsob valorizácie dôchodkov považovať za nesystémový zásah do parametrov dôchodkového systému**. Opätovne by sa do systému neodôvodnene vnášala solidarizácia nižších dôchodkov bez ohľadu na mieru solidarity pri prvom priznaní dôchodku, už prijaté solidarizačné opatrenia v minulosti a iné politiky ktoré sú zacielené na nižšie dôchodky.

²⁴ Dôchodky sa zvyšovali minimálne o stanovenú sumu v eur aj medzi rokmi 2018 až 2021. Minimálne sumy valorizácie boli určené ako 2 % priemernej sumy dôchodku, pričom boli určené zvlášť pre každý typ dávky a rozlišovalo sa medzi krátenými a nekrátenými dávkami. Tieto pravidlá platili rovnako pre starobné a invalidné dôchodky aj pre pozostalostné a predčasné starobné dôchodky. Identický princíp viacerých pevných súm pre jednotlivé skupiny dôchodcov sa používal aj v rokoch 2013 až 2017 pri tzv. valorizácii pevnou (jednou) sumou.



© 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.