

**2021/03**

## **KVANTIFIKÁCIA VPLYVU OPATRENÍ**

Novela zákona o sociálnom poistení  
– dôchodková reforma 2021

1. október 2021

## 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 tri 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.

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2021

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](mailto:kvantifikacia@rrz.sk).

## Obsah

<b>Obsah .....</b>	<b>3</b>
<b>Zhrnutie.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Zadávateľ .....</b>	<b>12</b>
<b>2. Popis návrhu zákona .....</b>	<b>12</b>
<b>3. Vplyvy jednotlivých opatrení.....</b>	<b>14</b>
Automatické naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života .....	14
Zavedenie rodičovského dôchodku .....	19
Znižovanie výšky novopriznaných dôchodkov.....	26
Predčasný dôchodok po 40 rokoch práce a starostlivosti o dieťa .....	28
Zvýšenie odvodového zaťaženia vysokopríjmových osôb .....	33
Zvýšenie maximálnej dávky v nezamestnanosti a dávok nemocenského poistenia .....	36
Nárok na materské a dávku v nezamestnanosti - úprava obdobia trvania poistenia .....	38
Zníženie odvodového zaťaženia študentov a dôchodcov pri práci na dohodu .....	38
Predĺženie ochrannej lehoty nemocenského poistenia pre tehotné ženy .....	40
<b>4. Vplyv na makroekonomický vývoj .....</b>	<b>41</b>
<b>5. Vplyv na verejné financie .....</b>	<b>45</b>
Vplyv na rozpočet verejnej správy – strednodobé vplyvy .....	45
Vplyv na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia SR – dlhodobé vplyvy .....	46
<b>6. Vplyv na domácnosti.....</b>	<b>50</b>
Vplyv na pracujúcich.....	50
Vplyv na dôchodcov.....	51
<b>7. Neistota v kvantifikácii.....</b>	<b>56</b>
<b>8. Príloha: Spôsob kvantifikácie .....</b>	<b>57</b>
Model SLOPEM - Slovak Pension Model.....	57
Model OGRE – Overlapping Generations Rational Expectations Model .....	57

## Zhrnutie

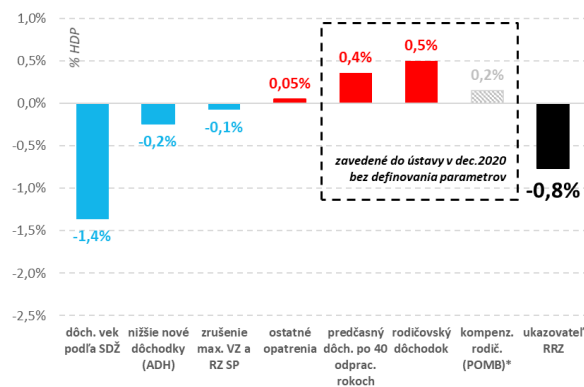
„Slovenská republika chráni dlhodobú udržateľnosť svojho hospodárenia, ktoré sa zakladá na transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov.“

Čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky

Návrh zákona o sociálnom poistení predložený Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR koncom septembra 2021 na [rokovanie Hospodárskej a sociálnej rady SR](#), popri iných zmenách **výrazným spôsobom upravuje fungovanie prvého (priebežného) piliera dôchodkového systému**. Jeho cieľom je ustanoviť podrobnosti o niektorých ústavných právach doplnených do Ústavy SR koncom roka 2020<sup>1</sup>. Zároveň, v nadväznosti na záväzky vlády z Plánu obnovy a odolnosti, sa má zlepšiť indikátor dlhodobej udržateľnosti verejných financií počítaný Európskou komisiou, tzv. indikátor S2 (nekonečný horizont), v úhrne minimálne o 1,8 p.b.

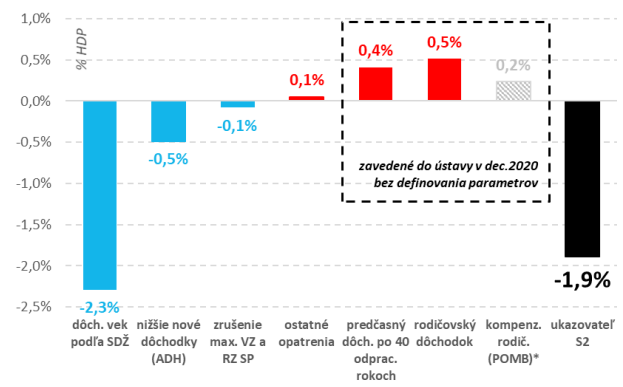
Návrh zákona formálne **zlepšuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií podľa národnej metodiky** (50-ročný horizont) o **0,8% HDP**, čo by mohlo postačovať na splnenie záväzku pre zlepšenie udržateľnosti v zmysle požiadavky pre Plán obnovy<sup>2</sup>. Vyššie uvedené platí **len v prípade, ak nebude prijatá dodatočná legislatíva s negatívnym vplyvom na dlhodobú udržateľnosť**. Novela ústavy z decembra 2020 však predpokladá zavedenie dodatočnej legislatívy, ktorej návrh ešte nebol predložený, a ktorá bude mať negatívny vplyv na udržateľnosť<sup>3</sup>. Existuje tiež **významné riziko, že opatrenia s pozitívnym vplyvom na udržateľnosť prijímané bežným zákonom** budú v dlhšom časovom horizonte zrušené alebo upravené, keďže na rozdiel od dôchodkových princípov s negatívnym vplyvom nie sú súčasťou ústavy. **Pre zníženie rizík do budúcnosti by preto bolo vhodné ústavným spôsobom ukotviť opatrenia zlepšujúce dlhodobú udržateľnosť**.

Vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií podľa opatrení – zmena ukazovateľa RRZ (národná metodika)



\*ústavný princíp kompenzácie rodičovstva (cez POMB) nie je súčasťou kvantifikácie, keďže nie je zahrnutý v predloženom návrhu zákona. Zdroj: RRZ

Vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií podľa opatrení – zmena ukazovateľa S2 (metodika Eur. komisie)



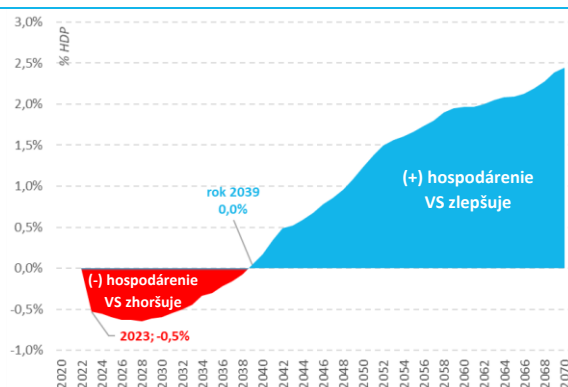
Zdroj: RRZ

- Rodičovský dôchodok a predčasný dôchodok po 40 odpracovaných rokoch.
- Pre splnenie záväzku je rozhodujúce hodnotenie vykonané Európskou komisiou. Výpočet Rady (zlepšenie indikátora S2 o 1,9% HDP) je potrebné vnímať ako predbežný pri súčasnom stave poznania informácií. Hodnotenie môžu ovplyvniť aj napríklad odlišné predpoklady komisie o demografickom a makroekonomickom vývoji v čase.
- Novela Ústavy SR z decembra 2020 v odôvodnení explicitne predpokladá zavedenie takého spôsobu výpočtu starobných dôchodkov, ktorý by neznevýhodňoval rodičov, ktorí čerpali materskú, otcovskú a rodičovskú dovolenku a to najneskôr od roku 2023. V praxi ide o zmenu v zohľadňovaní obdobia starostlivosti o dieťa počas ktorých v súčasnosti štát za takúto osobu platí dôchodkové poistenie vo výške 60% priemernej mzdy spred dvoch rokov. Podľa ústavy by sa na tieto obdobia malo prihladať vo výpočte starobného dôchodku tak, ako by takéto osoby pokračovali v zárobkovej činnosti.

Zlepšenie dlhodobej udržateľnosti by bolo dosiahnuté prevažne opatreniami, ktorých pozitívne vplyvy sa majú prejavíť v budúcnosti<sup>4</sup>. Naopak, zavedenie rodičovského dôchodku a uvoľnenie podmienok vzniku nároku na predčasný dôchodok zvýši výdavky Sociálnej poisťovne a zhorší dlhodobú udržateľnosť okamžite. Z tohto pohľadu je rizikové financovať okamžité dodatočné výdavky len budúcimi postupne nabiehajúcimi úsporami, ktoré nie sú navyše ukotvené ústavným zákonom. Je výrazne pravdepodobnejšie, že v budúcnosti príde k zmene politicky nepopulárnych opatrení vytvárajúcich úspory než tých populárnych zvyšujúcich náklady. Túto pravdepodobnosť zvyšuje aj samotné starnutie populácie, a teda zvyšovanie podielu voličov vo vyššom veku.

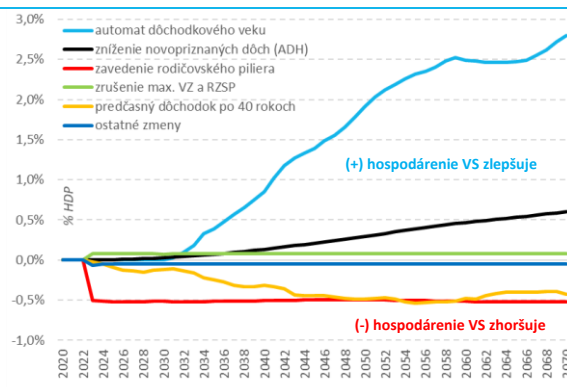
Časovo lepší súlad, a teda dlhodobo oveľa menej rizikové financovanie by sa naopak dosiahlo takými zmenami, ktoré by minimalizovali vplyv rodičovského dôchodku na aktuálny deficit, napríklad transformovaním 13.dôchodku na rodičovský dôchodok alebo limitovaním jeho výšky (viď odporúčania medzinárodného menového fondu v Boxe 6).

Vplyv návrhu zákona na saldo verejnej správy v rokoch 2020 až 2070 (% HDP)



Zdroj: RRZ

Vplyvy vybraných opatrení na saldo verejnej správy v rokoch 2020 až 2070 (% HDP)



Zdroj: RRZ

Vplyv predloženého návrhu na verejné financie sa tak líši v závislosti od zvoleného časového horizontu. V rámci existujúceho trojročného rozpočtového rámca by mal zákon **negatívny vplyv na saldo hospodárenia verejnej správy vo výške 0,5% HDP od roku 2023**, čo by znamenalo potrebu **zvýšenia veľkosti chýbajúcich konsolidačných opatrení**<sup>5</sup>. Zároveň by sa podľa aktuálneho odhadu RRZ mohlo **zastaviť tempo znižovania dlhu, aktuálne presahujúceho horný limit** podľa Ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti, tzv. dlhovej brzdy.

<sup>4</sup> Naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života začne mať pozitívny vplyv postupne od roku 2029, znižovanie výšky novopriznávaných dôchodkov sa deje pomaly a rovnomerne každý rok.

<sup>5</sup> Rada v júni 2021 hodnotila vládou vytýčený plán v pre znižovanie deficitu a konsolidáciu verejných financií v Programe stability SR ako nepostačujúci, najmä v rokoch 2023 a 2024. Aj na dosiahnutie vlastného cieľa deficitu 3,8 % HDP v roku 2024 chýbali podľa programu stability konsolidačné opatrenia vo výške 0,7 % HDP.

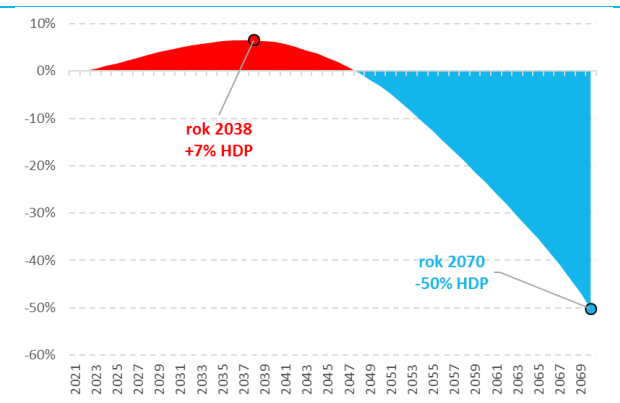
Strednodobé rozpočtové vplyvy navrhovaných opatrení na saldo VS (tis. eur)	2021	2022	2023	2024
Zavedenie rodičovského dôchodku	-100	-200	-568 849	-598 792
Nárok na predčas. dôchodok po 40 rokoch a zavedenie nižšieho krátenia	0	0	-21 316	-51 203
Dôchodkový vek naviazaný na strednú dĺžku života (vplyv až po roku 2029)	0	0	0	0
Pokles výšky novopriznaných dôchodkov (spomalenie rastu ADH)	0	0	986	3 502
Zrušenie maximálnych mesačných vymeriavacích základov a ročného zúčtovania	0	0	86 463	102 186
<i>Zrušenie maximálnych mesačných vymeriavacích základov pre poistenie</i>	0	0	148 349	156 274
<i>Zrušenie zavedenia ročného zúčtovania sociálneho poistenia</i>	0	0	-61 886	-54 089
Zvýšenie max. dávky nemocenského poistenia a dávky v nezamestnanosti	0	0	-35 177	-37 691
<i>Počas prvých 10 dní trvania pracovnej neschopnosti, náklady znáša zamestnávateľ</i>	0	0	0	0
Úprava v posudzovaní nároku na dávku v nezamestnanosti a dávku materské	0	0	22 413	24 378
OOP- zmena z 200 na 300 eur	0	0	-8 235	-8 290
Predĺženie ochrannnej lehoty nemocenského poistenia pre tehotné ženy	0	-10 363	-11 274	-12 568
Československé dôchodky	0	0	-1 066	-1 086
Elektronická PN	-2 602	-651	-74	-79
Zrušenie platieb v hotovosti	0	500	500	500
<b>SPOLU</b>	<b>-2 702</b>	<b>-10 714</b>	<b>-535 629</b>	<b>-579 143</b>
<b>SPOLU v % HDP</b>			<b>-0,5%</b>	<b>-0,5%</b>

Zdroj: RZZ, MPSVR SR doložka vplyvov na rozpočet

Za strednodobým horizontom rozpočtu by mal podľa odhadu Rady návrh zákona **naďalej prehĺbovať deficit hospodárenia verejnej správy a to približne do roku 2038**. To by v rovnakom čase znamenalo **nárast dlhu verejnej správy o približne 7 % HDP**.

Po tomto období by mal návrh zákona začať pozitívne ovplyvňovať saldo a postupne znižovať dodatočne vygenerovaný dlh, pričom **neutrálny vplyv by reforma mohla dosiahnuť okolo roku 2048**. Inými slovami, v tomto roku by kumulatívne prínosy reformy vyrovnali jej kumulatívne náklady. Vzhľadom na rastúci pozitívny vplyv reformy na saldo po roku 2038 by **dlh verejnej správy mohol do roku 2070 klesnúť o 50% HDP v porovnaní s vývojom bez reformy**.

Vplyv návrhu zákona na dlh verejnej správy v rokoch 2020 až 2070 (% HDP)



Zdroj: RZZ

Rada dlhodobejšie odporúča **návrat dlhodobej finančnej udržateľnosti dôchodkového systému približne na úroveň roka 2018**. To by dnes znamenalo potrebu zlepšenia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti reformou v dôchodkovom systéme o 1,7 % HDP<sup>6</sup> a návrat do pásma stredného rizika. Z tohto pohľadu návrh zákona **prináša len polovičné zlepšenie, čo znamená, že by bolo naďalej potrebné prijať dodatočné opatrenia v dôchodkovom systéme na úrovni 0,9% HDP**. Pri zavedení navrhutej reformy popri horšom stave udržateľnosti dôchodkového systému ako v roku 2018 by sa zmenšil priestor pre ďalšie úpravy zlepšujúce udržateľnosť. Dôvodom je, že návrh zákona časť takýchto opatrení už dnes prijíma na čiastočnú kompenzáciu tých opatrení, ktorými zhoršuje dlhodobú udržateľnosť (napríklad znižovanie novopriznávaných dôchodkov).

Aj keď návrh zákona **formálne zlepšuje dlhodobú bilanciu dôchodkového systému**, štruktúra opatrení, ich rozdielna sila legislatívnej ochrany a dodatočné opatrenia predpokladané priamo v ústave prinášajú významné riziká, ktoré **nemusia v konečnom dôsledku viesť k vyššie uvedenému zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti**, v krajnom prípade môže byť výsledkom zmien dokonca jej zhoršenie.

<sup>6</sup> Z pohľadu metodiky ukazovateľa S2 by malo ísť zlepšenie o 2,7 % HDP.

Nad rámec vplyvov na dlhodobú udržateľnosť Rada poukazuje, že existujú **dôvodné pochybnosti o konformnosti niektorých navrhovaných opatrení so znením ústavy:**

- Spôsob, akým návrh zákona zavádza rodičovský pilier, môže byť ústavne problematický. **Ústava SR definuje rodičovský dôchodok ako právo dieťaťa** a formulácia „výkon práva“ predpokladá aktívny prejav vôle oprávnenej osoby. Návrh zákona však **definuje rodičovský dôchodok ako nárok rodiča**, pričom v prípade vlastných a osvojených detí vzniká rodičovi nárok **dokonca automaticky**<sup>7</sup>.
- **Zachovanie diferencovaného dôchodkového veku podľa počtu vychovaných detí je v rozpore so zámerom novely ústavy**, ktorý v odôvodnení predpokladal jednotný dôchodkový vek žien a mužov bez ohľadu na výchovu detí ako kompenzáciu za prijatie ústavného princípu, podľa ktorého sa pri výpočte starobného dôchodku nebudú znevýhodňovať rodičia, ktorí čerpali rodičovskú a materskú dovolenku. Návrh zákona zachováva rozdielny dôchodkový vek podľa počtu detí, napriek tomu, že v blízkom období bude potrebné premietnuť princíp neznevýhodňovania rodičov ukotvený v ústave. To by malo podľa predbežných prepočtov dodatočný negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť vo výške 0,2% HDP.
- **Zrušením maximálnych vymeriavacích základov pre platenie sociálneho poistenia dochádza k prehľbovaniu už existujúceho nesúladu medzi plateným poistným (bez ohraničenia výšky príjmov) a stropmi pre nároky na dávky sociálneho poistenia (v prípade dôchodkov zjednodušene trojnásobkom priemernej mzdy)**. Takýto stav v proporcionalite uplatňovania miery solidarity a zásluhovosti podľa názoru Rady nepatrí do systému sociálneho poistenia (ale daní) a nemusí byť ústavne konformný. Prípadné potvrdenie tohto názoru by znamenalo zrušenie (alebo zníženie) vplyvu jediného opatrenia, ktoré má pozitívny vplyv na rozpočet okamžite a nie až v dlhodobom horizonte. Predkladateľ v tejto súvislosti navrhuje ako kompenzáciu za toto opatrenie zvýšenie maximálnych nemocenských dávok a dávky v nezamestnanosti. Z pohľadu distribučných vplyvov sa tieto dve opatrenia nedotýkajú rovnakej populácie<sup>8</sup>. Navyše, aj tu vzniká otázka proporcionality medzi mierou zvýšenia odvodového zaťaženia a mierou zvýšenia nárokov na strane dávok ako formy kompenzácie.

**Návrh zákona by v prípade schválenia znamenal redistribúciu v prospech dnešných dôchodcov. Dôvodom je, že zavedenie rodičovského dôchodku, z ktorého budú benefitovať všetky generácie<sup>9</sup> s výnimkou bezdetných dôchodcov, bude financované najmä prostredníctvom spomalenia rastu aktuálnej dôchodkovej hodnoty a zavedením automatu dôchodkového veku.**

<sup>7</sup> Navrhovaný spôsob zavedenia rodičovského dôchodku nemusí byť v súlade ani so zákonom č. 18/2018 Z.z. o ochrane osobných údajov. Z jeho výšky je totiž možné jednoduchým spôsobom získať osobný údaj - informáciu o výške vymeriavacieho základu dieťaťa, pričom vo väčšine prípadov nemusí dieťa aktívne prejaviť súhlas so vznikom a výplatou rodičovského dôchodku.

<sup>8</sup> Z údajov o poberateľoch dávok vyplýva, že viac ako 99 % z nich má príjem nižší ako 7-násobok priemernej mzdy.

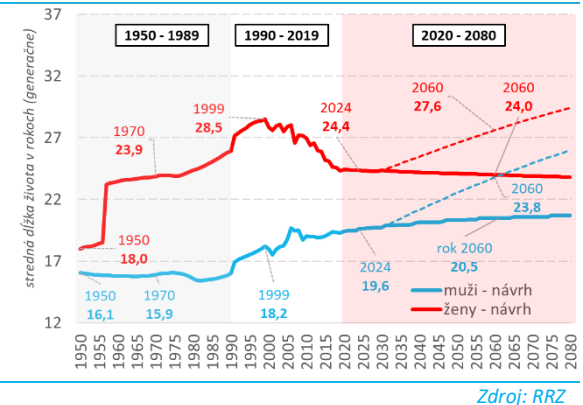
<sup>9</sup> Pod pojmom generácie sa myslia skupiny ľudí definované rokom narodenia.

### Automatické naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života („automat dôchodkového veku“)

Najdôležitejším stabilizujúcim prvkom dôchodkového systému je návrh na **automatické naviazanie dôchodkového veku na vývoj strednej dĺžky života**, pričom znižovanie dôchodkového veku podľa počtu detí ostáva zachované. Výraznou mierou môže prispieť ku zlepšeniu udržateľnosti verejných financií, **čo zároveň znamená vyššiu pravdepodobnosť schopnosti prefinancovania dôchodkov v budúcnosti, a teda zníženie pravdepodobnosti tzv. gréckeho scenára**. Prvé vplyvy tohto opatrenia sa prejavujú od roka 2029, vzhľadom na to, že zmeny sa dotknú ročníka 1967 a mladších.

Bez ohľadu na nárast, pokles alebo stagnáciu dĺžky života v starobe by automat dôchodkového veku **po roku 2029 automaticky stabilizoval priemernú dobu poberania starobného dôchodku**. Tá by po tomto období začala podľa súčasnej legislatívy opätovne rásť v súlade s aktuálnymi odhadmi rastu priemernej dĺžky života v starobe. Prijatie tohto opatrenia priemernú dobu poberania stabilizuje pre budúce generácie žien na úrovni 24 rokov, u mužov sa postupne mierne zvýši na 20 rokov. V porovnaní s vyspelými krajinami poberajú v súčasnosti najmä slovenské ženy dôchodky dlhšie ako je priemer krajín OECD. Stabilizácia doby poberania dôchodku pri rastúcej dĺžke života bude zároveň znamenať predlžovanie kariéry, tzv. obdobia dôchodkového poistenia, čo bude priamo viesť k vyššej úrovni dôchodkov.

Priemerná doba poberania starobného dôchodku mužov a žien odchádzajúcich do dôchodku v rokoch 1950 až 2080 – súčasná legislatíva vs. návrh zákona



Popri stabilizácii finančnej situácie dôchodkového systému by toto opatrenie mohlo prispieť ku **zvýšeniu potenciálu ekonomického rastu slovenskej ekonomiky vďaka vyššej zamestnanosti ľudí v staršom veku**. V porovnaní so súčasným nastavením by tak ročné tempo rastu potenciálu HDP po roku 2040 bolo v priemere o 0,25 percentuálneho bodu vyššie a reálne HDP na obyvateľa by tak vzrástlo do roku 2070 o 15 percent viac, čo by prispelo k rýchlejšiemu tempu konvergencie ekonomiky SR k EÚ a teda aj k samotnému dodatočnému zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti.

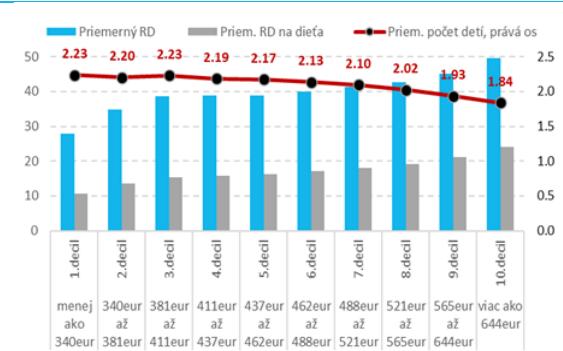
### Zavedenie rodičovského dôchodku

Podľa odhadu Rady bude zavedenie rodičovského dôchodku znamenať **od roku 2023 okamžité a trvalé zvýšenie výdavkov na dôchodky o približne 0,5% HDP**. O rovnakú hodnotu sa zhorší aj dlhodobá udržateľnosť. Rada v kvantifikácii vplyvov nepredpokladá pozitívny vplyv opatrenia na pôrodnosť v strednodobom ani dlhodobom horizonte.



Z pohľadu príjmových skupín by **priemerná suma rodičovského dôchodku bola vyššia pre dôchodcov s vyššími dôchodkami**. Pre porovnanie, priemerný dôchodca v skupine dôchodcov s najvyšším dôchodkom (najvyšší decil) bude dostávať takmer dvojnásobný rodičovský dôchodok v porovnaní s dôchodcom v skupine s najnižším dôchodkom (najnižší decil). Skutočnosť, že skupiny s vyšším dôchodkom budú mať nárok na vyšší rodičovský dôchodok nevyhnutne **neznamená, že dôjde k zvýšeniu nerovnosti v dôchodkoch**.<sup>10</sup> V prípade použitia štandardného ekonomického ukazovateľa nerovnosti, Giniho koeficientu, je možné povedať, že **nerovnosť v dôchodkovom systéme zostane po zavedení rodičovského dôchodku takmer nezmenená**.

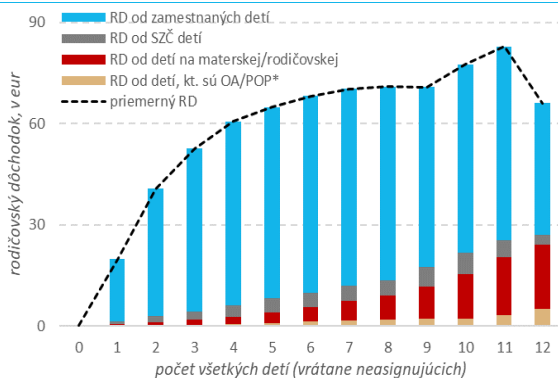
**Priemerná mesačná výška rodičovského dôchodku (celková a na 1 dieťa) podľa výšky dôchodku\*, v eur**



\*Suma starobného a pozostalostného dôchodku vypočítaná na úrovni párov, t.z., že pokiaľ sú otec aj matka na dôchodku, ich dôchodok je priemerný dôchodok páru. Zdroj: údaje SP za rok 2019, RFO, výpočet RRZ

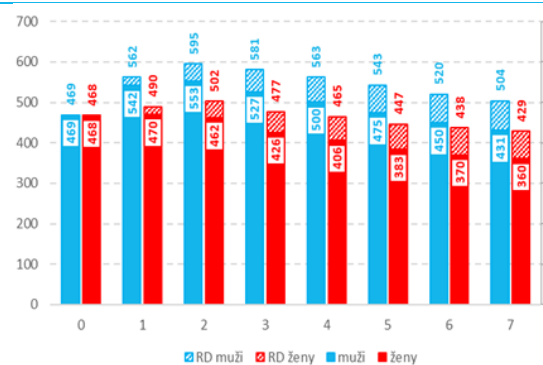
Výška rodičovského dôchodku by v súlade so všeobecnými očakávaniami rástla s vyšším počtom detí rodiča. Tento efekt je však **najvýraznejší do tretieho dieťaťa a s každým ďalším je prírastok rodičovského dôchodku menší**. Hlavným dôvodom je, že **s rastúcim počtom detí v rodine rastie aj podiel tých, ktoré neodvádzajú poisťné na sociálne poistenie najmä z dôvodu neaktivity**<sup>11</sup>.

**Priemerný mesačný rodičovský dôchodok podľa počtu detí a zdroja asignácie, v eur**



\*poberatelia príspevku na osobnú asistenciu alebo opatrovateľského príspevku Zdroj: údaje SP za rok 2019, RFO, výpočet RRZ

**Priemerná mesačná výška dôchodku<sup>12</sup> pred a po zavedení rodičovského dôchodku podľa počtu detí, v eur**



\*Suma starobného a pozostalostného dôchodku vypočítaná na úrovni párov, t.z., že pokiaľ sú otec aj matka na Zdroj: údaje SP za rok 2019, RFO, výpočet RRZ

Z tohto dôvodu **by sa len čiastočne zmiernili rozdiely v dôchodkoch medzi dôchodcami s rôznym počtom vychovaných detí**. Aj po jeho zavedení by napríklad priemerná dôchodkyňa s 3 vychovanými deťmi mala nižší dôchodok ako dôchodkyňa, ktorá vychovala jedno dieťa.

<sup>10</sup> Napríklad v prípade, že by bol každý dôchodok zvýšený rovnakým percentom, nominálne prírastky dôchodkov by sa líšili, avšak z ekonomického hľadiska by nedošlo k nárastu nerovnosti, keďže podiel jednotlivých príjmových skupín na celkovom objeme vyplácaných dôchodkov by zostal nezmenený.  
<sup>11</sup> Ide o deti, ktoré buď nie sú aktívne na trhu práce, sú zamestnancami silových rezortov a odvádzajú poisťné do osobitného systému alebo sú v zahraničí.  
<sup>12</sup> Suma starobného a pozostalostného dôchodku vypočítaná na úrovni jednotlivcov. Vplyv 13. a minimálneho dôchodku nie je, vzhľadom na nedostupnosť údajov požadovanej kvality, zohľadnený vo vyššie uvedených štatistikách.

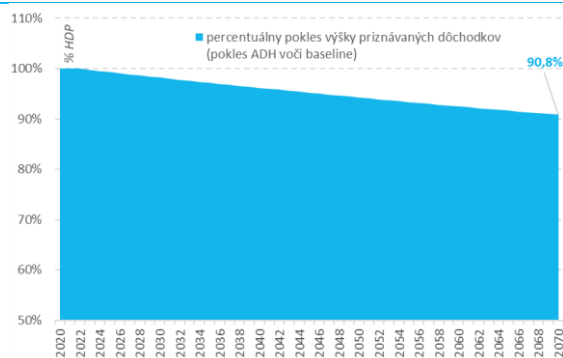
Rodičovský dôchodok zároveň nutne **nerieši tú časť rozdielu vo výške dôchodkov medzi mužmi a ženami, ktorá vznikla v dôsledku prerušenej kariéry u žien z dôvodu materstva**, keďže na rodičovský dôchodok majú rovnaký nárok muži aj ženy.

### Znižovanie výšky novopriznaných dôchodkov

Návrh zákona navrhuje **spomaliť tempo zvyšovania aktuálnej dôchodkovej hodnoty (ADH) na 95% tempa rastu miezd v ekonomike**. Rada poukazuje na to, že trvalé spomalenie rastu ADH by znižovalo mieru náhrady novopriznaných dôchodkov bez akéhokoľvek dlhodobého obmedzenia spodnej hranice jej zníženia. Rada zároveň poukazuje na skutočnosť, že spomalenie rastu ADH by sa **netýkalo iba starobných dôchodkov** ale aj všetkých novopriznávaných **invalidných a sirotských dôchodkov**.

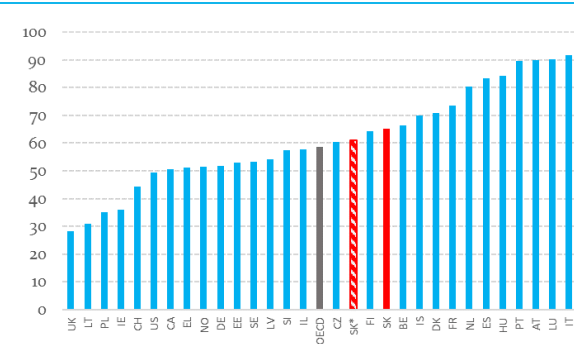
Na horizonte 50 rokov to znamená **zníženie výšky novopriznávaných dôchodkov z prvého piliera o približne 9%**. U sporiteľov v druhom pilieri bude toto zníženie menšie, vzhľadom na to, že dôchodok z prvého piliera tvorí u nich len časť dôchodkových príjmov. Podľa dostupných údajov OECD by aktuálne nastavenie dôchodkového systému mohlo v dlhodobom horizonte generovať mierne nadpriemerné novopriznané starobné dôchodky v porovnaní s čistými mzdami, a to aj po zohľadnení spomalenia rastu ADH.

Percentuálny pokles výšky novopriznávaných dôchodkov z prvého piliera voči súčasnej legislatíve v rokoch 2023 až 2070



Zdroj: RRZ

Porovnanie čistej miery náhrady s vybranými krajinami OECD (v %)



Poznámka: SK – súčasná legislatíva, SK\* - vplyv pomalšieho rastu ADH do roku 2070, metodika OECD predpokladá u všetkých krajín rovnaký makroekonomický vývoj a neprerušenu pracovnú kariéru nezamestnanosťou alebo starostlivosťou o dieťa.

Zdroj: Pensions at a Glance 2019, RRZ

Na dlhodobom horizonte by sa spomalenie rastu ADH z pohľadu vplyvu na výšku dôchodku mohlo v plnej miere vykompenzovať dodatočnými rokmi kariéry pri náraste dôchodkového veku. Toto však platí iba v prípade budúceho rastu dĺžky života v súlade so súčasnými demografickými projekciami. Výraznejší nárast miery náhrady možno očakávať u budúcich dôchodcov s nárokom na rodičovský dôchodok, jej zvýšenie však závisí od počtu detí pracujúcich na Slovensku a výšky ich príjmov.

Na druhej strane, **negatívne sa toto opatrenie dotkne ľudí bez nároku na rodičovský dôchodok**, ktorí do dôchodku budú odchádzať v najbližšej dekáde, alebo tých ktorí sa na trhu práce nebudú vedieť počas dodatočných rokov zvýšeného dôchodkového veku uplatniť.

### Predčasný dôchodok po 40 rokoch práce a starostlivosti o dieťa

Návrh zákona od roku 2023 výrazne **uvoľňuje podmienky nároku na predčasný starobný dôchodok**. Rada upozorňuje na **tri problematické nastavenia návrhu tohto opatrenia**, ktoré môžu pri ich spoločnom

uplatňovaní **výrazne zvyšovať riziko pre dlhodobú udržateľnosť** a viesť k nízkym dôchodkom u časti dôchodcov.

Minimálny počet odpracovaných rokov pre získanie nároku na predčasný dôchodok sa navrhuje stanoviť **pevne na 40 rokov, bez akejkoľvek väzby na vývoj dôchodkového veku**. Tým sa však **oslabuje význam a prínosy jeho naviazania na strednú dĺžku života**.

Návrh zároveň zavádza **druhú, zvýhodnenú výšku krátenia mesačnej výšky predčasného dôchodku pri odchode po 40 rokoch**. Táto **nezodpovedá výške aktuárne neutrálneho krátenia**. Navyše, zavedenie **dvoch rozličných výšok krátenia predčasného dôchodku je podľa Rady neopodstatnené**, nakoľko princíp aktuárnej neutrality má byť aplikovaný rovnako, a teda v rovnakej výške bez ohľadu na to, ktorú podmienku predčasného dôchodku človek splní.

Návrh zákona **napriek uvoľneniu možnosti odísť do dôchodku výrazne skôr pred dovŕšením dôchodkového veku nemení minimálnu výšku predčasného dôchodku** potrebnú pre vznik nároku na predčasný starobný dôchodok po 40 odpracovaných rokoch<sup>13</sup>. Rada upozorňuje, že v prípade skorého odchodu do predčasného dôchodku by **väčšia a postupne rastúca časť predčasných dôchodcov** s nízkymi dôchodkami získavala<sup>14</sup> **nárok na doplatok do minimálneho dôchodku**, čo nespravodlivo zvyšuje celoživotné dôchodkové nároky týchto dôchodcov<sup>15</sup>.

Rada upozorňuje, že **umožnenie odchodu do predčasného dôchodku vo výrazne nižšom veku zvyšuje v časoch recesie riziko trvalých strát<sup>16</sup> pre trh práce a tlak na výdavky rozpočtu verejnej správy** a to aj za predpokladu správneho nastavenia z pohľadu aktuárnej neutrality<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Tá sa má uplatňovať v nezmenenej, súčasnej výške 1,2-násobku životného minima.

<sup>14</sup> Pri dovŕšení dôchodkového veku (resp. pár rokov po dovŕšení dôchodkového veku).

<sup>15</sup> Je v rozpore s princípom aktuárnej neutrality.

<sup>16</sup> Namísto dočasného poberania dávky v nezamestnanosti, prípadne štátnych sociálnych dávok a návratu na trh práce pri oživení ekonomického rastu, zvolí časť stále produktívnej populácie vo vyššom veku trvalý odchod z trhu práce do predčasného dôchodku.

<sup>17</sup> Aktuárne spravodlivé krátenie predčasných dôchodkov a podmienka na adekvátnu výšku predčasného dôchodku vďaka ktorej nespadnú rovno do minimálneho dôchodku.

## 1. Zadávateľ

- 1.1. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR predložilo koncom septembra 2021 na [rokovanie Hospodárskej a sociálnej rady SR](#) návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení (ďalej novela zákona), ktorý popri iných zmenách výrazným spôsobom mení nastavenie prvého piliera dôchodkového systému.
- 1.2. S cieľom zvýšiť transparentnosť a prispieť do diskusie pripravila Rada kvantifikáciu jeho vplyvov. Táto sa nezaobera jednotlivými technickými pripomienkami, ale zameriava sa len na tie najpodstatnejšie ustanovenia z pohľadu vplyvov na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Materiál je zverejnený aj na [internetovej stránke RRZ v sekcii stanoviská](#).

## 2. Popis návrhu zákona

- 2.1. Hlavným cieľom novely zákona je podľa predkladateľa upraviť podrobnosti o ústavných právach na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, ktoré nadobudnú účinnosť 1. januára 2023. Tieto boli do Ústavy SR doplnené v decembri 2020<sup>18</sup>. Ide najmä o:
  - zavedenie **rodičovského dôchodku** podľa Čl. 39 odsek 5 ústavy. Podľa neho má každý právo rozhodnúť, že časť uhradených daní alebo odvodov „asignuje“ osobe, ktorá je poberateľom starobného dôchodku a ktorá ho vychovala. Jeho budúca výška dôchodku pritom nesmie byť touto asignáciou negatívne ovplyvnená,
  - zavedenie **predčasného dôchodku po 40 odpracovaných rokoch** podľa druhej vety Čl. 39 odsek 3 ústavy. Podľa nej možno zo systému primeraného hmotného zabezpečenia v starobe zabezpečiť aj osobu, ktorá odpracovala ustanovený počet odpracovaných rokov.

V kontexte úpravy nových ústavných práv do vykonávacieho predpisu Rada poukazuje na skutočnosť, že **návrh zákona neobsahuje zavedenie nového spôsobu výpočtu dôchodku, ktorý by nemal negatívny vplyv na výšku dôchodku rodičov** za obdobia dlhodobej starostlivosti o dieťa podľa Čl. 39 odsek 4 ústavy SR. Vynechanie úpravy tohto ústavného práva z návrhu vykonávacieho predpisu nie je zároveň zdôvodnené<sup>19</sup>. Vzhľadom na to, že jeho zavedenie bude mať dodatočný negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť, je nevyhnutné vnímať povinnosť zavedenia aj tohto princípu<sup>20</sup>. Navyše, spoločne so zavedením rodičovského dôchodku a prípadným ponechaním diferencovaného dôchodkového veku podľa vychovaných detí, cieľujú rovnakú skupinu obyvateľstva – rodičov, ktorí vychovali deti (prevažne ženy).

- 2.2. Druhá skupina navrhnutých zmien prispieva ku zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií, pričom niektoré priamo vyplývajú z plnenia záväzkov z Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na roky 2021-2024 a Plánu obnovy a odolnosti. V oboch sa **vláda zaviazala ku zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií a dôchodkového systému**. V Pláne obnovy bol tento

<sup>18</sup> V čl. 39 ods. 3 až 5 Ústavy SR, ktoré boli do ústavy doplnené pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom poslanca Miloša Svrčka ([číslo parlamentnej tlač 270, 8. volebné obdobie](#)).

<sup>19</sup> Z pohľadu hodnotenia vplyvu na dlhodobú udržateľnosť je však potrebné dôchodkovú reformu vyhodnocovať ako celok. Vzhľadom na to, že uvedené opatrenie je zahrnuté v Ústave SR, je potrebné ho v tomto hodnotení zohľadniť najmä z pohľadu možných rizík nad rámec predloženej legislatívy.

<sup>20</sup> Novela Ústavy SR z decembra 2020 v odôvodnení explicitne predpokladá zavedenie takého spôsobu výpočtu starobných dôchodkov, ktorý by neznevýhodňoval rodičov, ktorí čerpali materskú, otcovskú a rodičovskú dovolenku a to najneskôr od roku 2023. V praxi ide o obdobia starostlivosti o dieťa počas ktorých štát za takúto osobu platí dôchodkové poistenie vo výške 60% priemernej mzdy spred dvoch rokov. Podľa ústavy by sa na tieto obdobia malo prihliadať vo výpočte starobného dôchodku tak, ako by takéto osoby pokračovali v zárobkovej činnosti.

záväzok definovaný ako zlepšenie indikátora dlhodobej udržateľnosti verejných financií, tzv. indikátora S2, ktorý sa má **zmenami v I. pilieri zlepšiť v úhrne minimálne o 1,8 p.b HDP**<sup>21</sup>. Napriek tomu, že vláda v Programe stability vyhodnocuje svoj záväzok 1,8% HDP iba vo vzťahu k dvom opatreniam<sup>22</sup>, Rada považuje za kľúčové vyhodnocovať vplyvy na dlhodobú udržateľnosť vo vzťahu ku všetkým zmenám v dôchodkovom systéme.

K uvedenému zlepšeniu majú najvýraznejšou mierou prispieť tri opatrenia:

- automatické naviazanie **dôchodkového veku na vývoj strednej dĺžky života v starobe** vyplýva priamo z programového vyhlásenia vlády aj Plánu obnovy a odolnosti,
- postupné a trvalé **znižovanie výšky všetkých novopriznávaných dôchodkov** (znižovanie mier náhrady cez rast aktuálnej dôchodkovej hodnoty pod úrovňou tempa rastu priemernej mzdy v ekonomike).
- **zvýšenie odvodového zaťaženia vysokopříjmových osôb** (zrušenie maximálneho vymeriavacieho základu pre platenie sociálneho poistenia) pri súčasnom **zrušení zavedenia ročného zúčtovania sociálneho poistenia**.

2.3. Okrem vyššie uvedených zmien obsahuje návrh zákona tiež opatrenia týkajúce sa:

- zvýšenia **maximálnej dávky nemocenského poistenia a dávky v nezamestnanosti** (v nadväznosti na zrušenie maximálnych vymeriavacích základov pre sociálne poistenie),
- dôchodkových dávok zo sociálneho poistenia pre bývalých **príslušníkov ozbrojených zložiek**,
- zohľadnenia nárokov za **československé obdobie dôchodkového poistenia**,
- **predĺženia ochrannnej lehoty nemocenského poistenia** po strate zamestnania pre **tehotné ženy**,
- iné menej významné opatrenia.

<sup>21</sup> [Plán obnovy a odolnosti SR, str. 710.](#)

<sup>22</sup> Automatické naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života a zavedenie možnosti odchodu do dôchodku po 40 rokoch ([Program stability Slovenskej republiky na roky 2021 až 2024, str. 35](#)).

### 3. Vplyvy jednotlivých opatrení

3.1. Nasledujúca časť popisuje najvýznamnejšie opatrenia návrhu zákona a kvantifikuje ich izolované vplyvy<sup>23</sup> v porovnaní so súčasným stavom.

#### Automatické naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života („automat dôchodkového veku“)

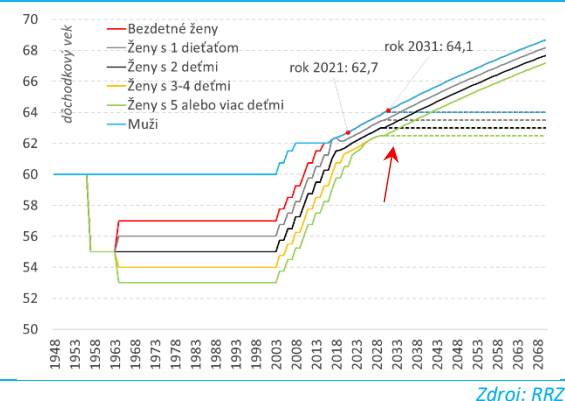
3.2. Návrh zákona ponecháva v platnosti aktuálnu, zákonom definovanú tabuľku dôchodkových vekov podľa počtu vychovaných detí<sup>24</sup>, pričom pre osoby narodené v roku 1967 a mladšie sa dôchodkový vek bude vyvíjať automaticky podľa vývoja priemernej dĺžky života populácie v starobe. Znižovanie dôchodkového veku podľa počtu vychovaných detí (o 6, 12 a 18 mesiacov) tak podľa návrhu ostáva zachované (Graf 1).

3.3. V porovnaní s platnou legislatívou to znamená, že aj napriek účinnosti opatrenia od roku 2023 sa prvé vplyvy tohto opatrenia prejavia až od roku 2029.

3.4. Vývoj strednej dĺžky života sa do dôchodkového veku má podľa návrhu premietiť v plnej miere, čo znamená, že dodatočný priemerný rok života v starobe (zjednodušene) sa približne v rovnakej výške premietne do úpravy dôchodkového veku.

3.5. Súčasne sa navrhuje úprava vzorca, ktorým sa vývoj dĺžky života v starobe bude premietiť do vývoja dôchodkového veku. Zámerom bolo z vývoja strednej dĺžky života vylúčiť krátkodobé výkyvy (trvajúcce maximálne tri roky). Zmena dôchodkového veku bude preto naviazaná na mediánovú hodnotu zmeny strednej dĺžky života na horizonte 5 rokov pozorovaných v siedmich časových úsekoch.

Graf 1: Dôchodkový vek v rokoch 1948 až 2070 – súčasná legislatíva vs. návrh



#### Box 1: Automat dôchodkového veku – doterajšia krátka historická skúsenosť

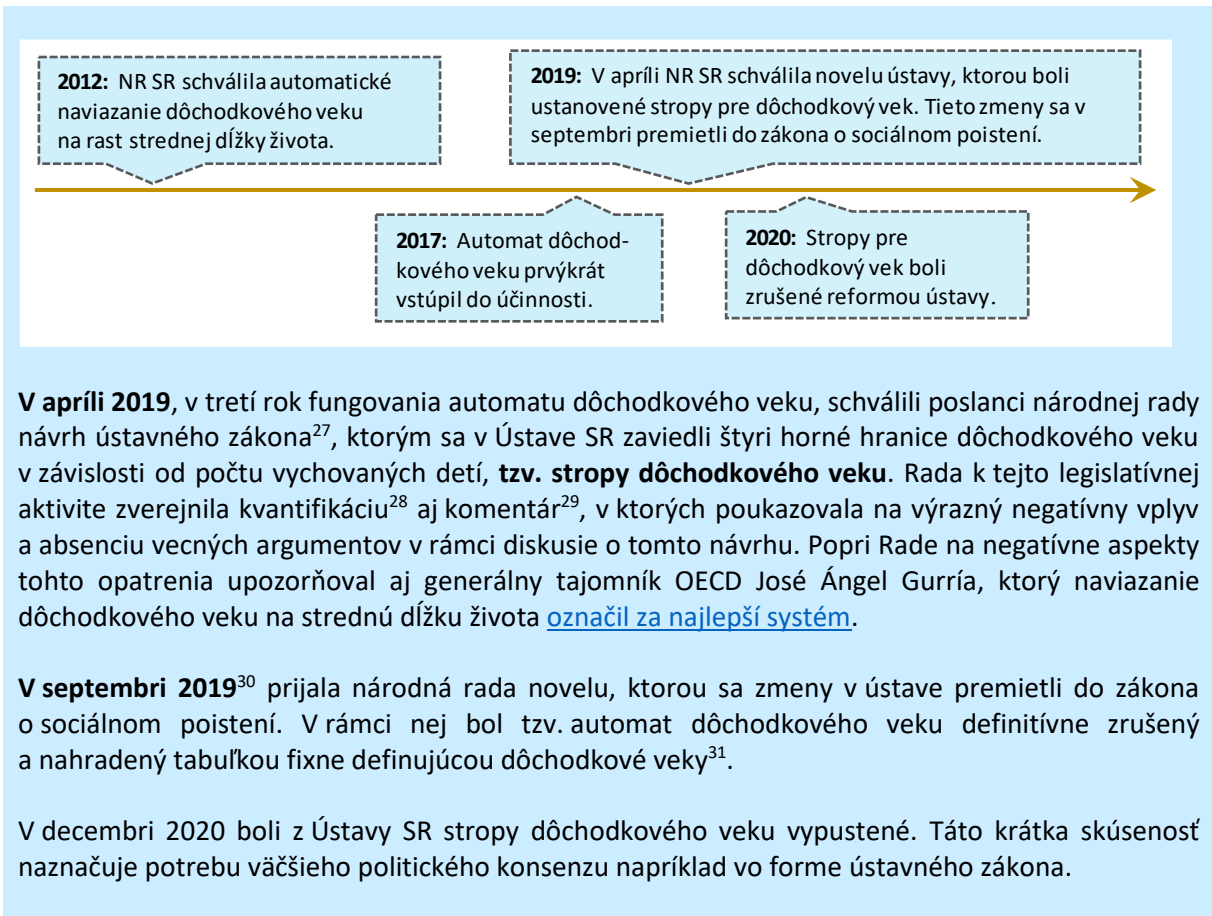
Automatické naviazanie dôchodkového veku na vývoj strednej dĺžky života (ďalej automat dôchodkového veku) bolo po prvýkrát prijaté na jeseň roku 2012 novelou zákona o sociálnom poistení. Táto zmena bola súčasťou reformy priebežného piliera, pričom jej účinnosť bola odložená až na rok 2017. Do roku 2024 mal byť zároveň ukončený proces zjednotenia dôchodkových vekov pre mužov aj ženy bez ohľadu na počet vychovaných detí<sup>25</sup>. Automat dôchodkového veku od začiatku jeho uplatňovania však každoročne podliehal viacerým zmenám, na niektoré verejne poukazovala aj Rada<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Tzv. ceteris paribus.

<sup>24</sup> [Zákon č. 275/2020 Z. z. bod č. 3 \(Prílohy č. 3a a č. 3b\).](#)

<sup>25</sup> Do roku 2003 bol dôchodkový vek mužov 60 rokov a žien 53 až 57 rokov v závislosti od počtu vychovaných detí. Reformou prvého piliera v roku 2004 došlo okrem iného aj k zvýšeniu a zjednoteniu dôchodkového veku na 62 rokov (od roku 2017 sa na dôchodkový vek mužov vo výške 62 rokov naviazal automat dôchodkového veku, pričom znížené dôchodkové veky niektorých kategórií žien mali dokonvergovať do roku 2024).

<sup>26</sup> [Šramko I., 2018, Pokazený automat, Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, blog.](#)



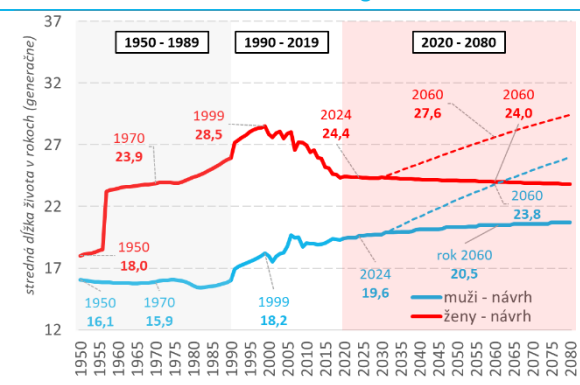
V apríli 2019, v tretí rok fungovania automatu dôchodkového veku, schválili poslanci národnej rady návrh ústavného zákona<sup>27</sup>, ktorým sa v Ústave SR zaviedli štyri horné hranice dôchodkového veku v závislosti od počtu vychovaných detí, tzv. **stropy dôchodkového veku**. Rada k tejto legislatívnej aktivite zverejnila kvantifikáciu<sup>28</sup> aj komentár<sup>29</sup>, v ktorých poukazovala na výrazný negatívny vplyv a absenciu vecných argumentov v rámci diskusie o tomto návrhu. Popri Rade na negatívne aspekty tohto opatrenia upozorňoval aj generálny tajomník OECD José Ángel Gurría, ktorý naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života označil za najlepší systém.

V septembri 2019<sup>30</sup> prijala národná rada novelu, ktorou sa zmeny v ústave premietli do zákona o sociálnom poistení. V rámci nej bol tzv. automat dôchodkového veku definitívne zrušený a nahradený tabuľkou fixne definujúcou dôchodkové veky<sup>31</sup>.

V decembri 2020 boli z Ústavy SR stropy dôchodkového veku vypustené. Táto krátka skúsenosť naznačuje potrebu väčšieho politického konsenzu napríklad vo forme ústavného zákona.

- 3.6. Automatické mechanizmy reagujúce na demografické zmeny sú **bežnou súčasťou dôchodkových systémov vo vyspelých krajinách**. V rôznych formách sa takéto mechanizmy uplatňujú v štrnástich krajinách EÚ, pričom **dôchodkový vek na vývoj dĺžky života má naviazaných deväť krajín**<sup>32</sup>.
- 3.7. Bez ohľadu na nárast, pokles alebo stagnáciu dĺžky života v starobe by automat dôchodkového veku **po roku 2029 stabilizoval priemernú dobu poberania starobného dôchodku (Graf 2)**. Tá by po tomto období začala podľa súčasnej legislatívy opätovne

**Graf 2: Priemerná doba poberania starobného dôchodku mužov a žien odchádzajúcich do dôchodku v rokoch 1950 až 2080 – súčasná legislatíva vs. návrh**



Zdroj: RRZ

<sup>27</sup> Číslo parlamentnej tlače 1015, 7. volebné obdobie.

<sup>28</sup> RRZ, 2018, Kvantifikácia vplyvu opatrení: Zavedenie hornej hranice dôchodkového veku, 2018/02.

<sup>29</sup> Porubský M., Novyvedlák V., 2018, Dôchodkový vek: Mýty a fakty, Komentár KRRZ 02/2018.

<sup>30</sup> Zákon č. 321/2019 Z. z. bod č. 16 (Prílohy č. 3a a č. 3b).

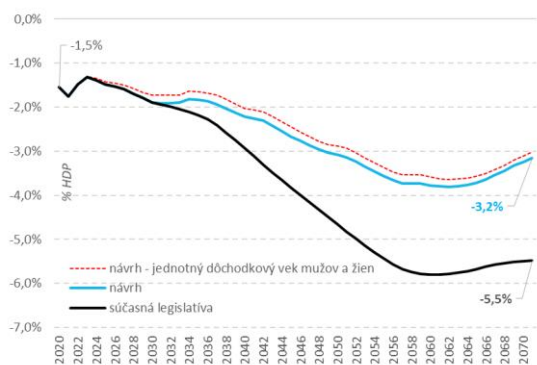
<sup>31</sup> Táto tabuľka s fixne definovanými dôchodkovými vekmi mala platnosť jeden rok a v septembri 2020 bola upravená (Zákon č. 275/2020 Z. z.). Došlo k úprave dôchodkových vekov osobám narodených v rokoch 1957 až 1965, čo znamenalo dokonca spätné znížovanie dôchodkových vekov. Predkladateľka pozmeňujúceho návrhu argumentovala nápravou nespravodlivosti v súvislosti so zníženým dôchodkovým vekom podľa počtu vychovaných detí, pričom sa opierala o znenie Ústavy SR. Z pohľadu znenia Ústavy bola takáto interpretácia diskutabilná.

<sup>32</sup> Európska komisia, 2021, The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), strana 56, tabuľka II.1.2.

rásť v súlade s rastom priemernej dĺžky života v starobe.

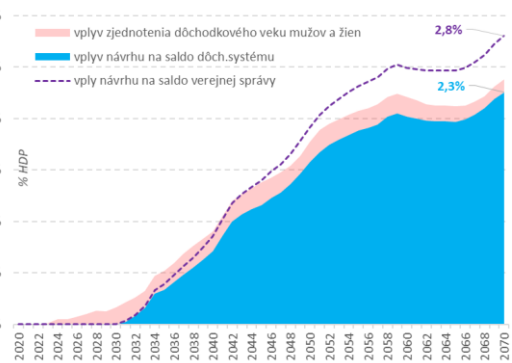
- 3.8. Posúvanie dôchodkového veku v súlade s vývojom dĺžky života bude vzhľadom na neskorší vznik nároku na starobný dôchodok zároveň viesť k **postupnému zníženiu počtu poberateľov dôchodkových dávok porovnaní s dnešným, fixným nastavením**. Nižší počet starobných dôchodcov bude čiastočne kompenzovaný miernym nárastom počtu ľudí s nárokom na invalidný dôchodok vzhľadom na prirodzený rast pravdepodobnosti invalidity s rastúcim vekom<sup>33</sup>.
- 3.9. Z pohľadu verejných financií ide o opatrenie s najvýznamnejším pozitívnym vplyvom, ktoré navyše zachováva priemernú dĺžku poberania dôchodku naprieč generáciami. Na horizonte 50 rokov by **podľa odhadu Rady malo toto opatrenie saldo dôchodkového systému postupne zlepšiť o 2,3% HDP (Graf 4 - modrá)**. Vďaka tomu by sa deficit dôchodkového systému prehlboval v menšej miere (Graf 3 - modrá), čo by znížilo veľkosť dodatočných opatrení potrebných pre výplatu dôchodkových dávok (zvyšovanie daní, hľadanie úspor v iných výdavkových položkách rozpočtu verejnej správy). **Zavedenie automatu dôchodkového veku teda znamená vyššiu pravdepodobnosť schopnosti prefinancovania dôchodkov v budúcnosti, a teda zníženie pravdepodobnosti tzv. gréckeho scenára** (potreba prudkého znižovania dôchodkov).
- 3.10. Navyše vplyvom pozitívneho vplyvu na ekonomický rast toto opatrenie pozitívne ovplyvní aj iné položky verejnej správy. Do roku 2070 by sa tak celkové **saldo verejnej správy** mohlo zlepšiť postupne **o 2,8 % HDP (Graf 4 – fialová)** v porovnaní so scenárom vývoja pri platnej legislatíve. To by znamenalo **zlepšenie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky meranej indikátorom dlhodobej udržateľnosti o 1,4% HDP<sup>34</sup>**.

**Graf 3: Saldo univerzálneho dôchodkového systému v rokoch 2020 až 2070<sup>35</sup> (% HDP)**



Zdroj: RRZ

**Graf 4: Pozitívny vplyv naviazania dôchodkového veku na saldo univerzálneho dôchodkového systému a saldo verejnej správy v rokoch 2020 až 2070 (% HDP)**



Zdroj: RRZ

**Box 2: Dôchodkový vek žien a mužov ostane diferencovaný podľa počtu vychovaných detí**

<sup>33</sup> Pri súčasne nastavenom systéme by dôchodkový vek dosiahli skôr ako sa prejavia ich zdravotné problémy a nárok na invalidný dôchodok by im preto nevznikol.

<sup>34</sup> Pri použití metodiky výpočtu indikátora Európskej komisie S2 na dlhodobé projekcie Rady je pozitívny vplyv na udržateľnosť vo výške 2,3% HDP.

<sup>35</sup> Konkrétne ide o aktuálne príjmy (od ekonomicky aktívnych ľudí a dlžné poistné) a aktuálne výdavky fondu starobného poistenia, invalidného poistenia a rezervného fondu solidarity. Príjmy nezohľadňujú jednorazové vplyvy, napríklad pozitívny vplyv na výber dlžného poistného (aliquotná časť z celkovej sumy) vyplývajúci z oddlžovania zdravotníckych zariadení v rokoch 2018 a 2020. Do výdavkov sa okrem starobných, invalidných a pozostalostných dôchodkov započítavajú aj výdavky na trinásť dôchodok, minimálny dôchodok a odhad výdavkov na dávky v hmotnej núdzi pre dôchodcov.



V porovnaní s pôvodnými kvantifikáciami Rady<sup>36</sup> je **pozitívny vplyv zavedenia automatu dôchodkového veku na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti na horizonte 50 rokoch nižší o približne 0,15% HDP (Graf 4 – červená)**. Dôvodom je zachovanie diferencovaného dôchodkového veku podľa počtu vychovaných detí (nižší dôchodkový vek prevažne pre ženy) v porovnaní so stavom, ak by sa dôchodkový vek zjednotil tak, ako to predpokladal legislatívny stav v pôvodnom automate dôchodkového veku (legislatíva z roku 2018).

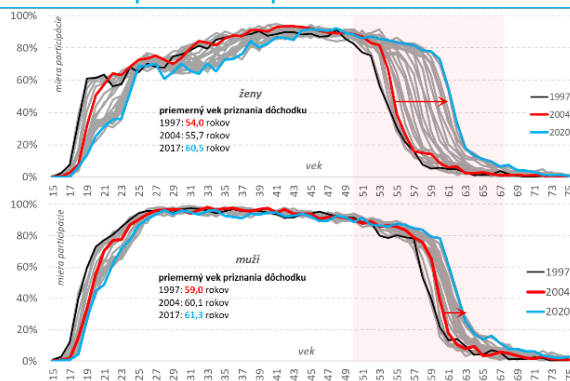
Rada súčasne poukazuje aj na to, že **zachovanie diferencovaného dôchodkového veku podľa počtu vychovaných detí je v rozpore so zámerom novely Ústavy SR z decembra 2020**. Tá priamo v odôvodnení<sup>37</sup> predpokladá jednotný dôchodkový vek žien a mužov bez ohľadu na výchovu detí ako kompenzáciu za prijatie ústavného princípu, podľa ktorého sa pri výpočte starobného dôchodku nebudú znevýhodňovať rodičia, ktorí čerpali rodičovskú a materskú dovolenku.

3.11. Ako už bolo vyššie spomenuté, zlepšenie udržateľnosti verejných financií by popri znížení počtu poberateľov dôchodkových dávok bolo **zároveň do výraznej miery dôsledkom zvýšenia potenciálneho ekonomického rastu slovenskej ekonomiky**. Vyšší ekonomický rast by totiž znamenal dodatočné zníženie nielen dôchodkových výdavkov v pomere ku HDP ale pozitívne by ovplyvnil aj podiel iných výdavkových položiek verejných financií na HDP (napr. výdavky na školstvo, sociálne transfery a podobne).

Dôvodom vyššieho ekonomického rastu by bola **vyššia participácia starších ľudí, ktorí by v porovnaní so scenárom nezmenených politik ostávali na trhu práce dlhšiu dobu**. Pozitívny vplyv vyššieho dôchodkového veku na participáciu potvrdzuje aj vývoj participácie od roku 1997 (Graf 5), ktorý je dobre ilustrovaný najmä v prípade žien, u ktorých došlo postupne od dôchodkovej reformy v roku 2004 k výraznému zvýšeniu priemerného dôchodkového veku (Graf 6).

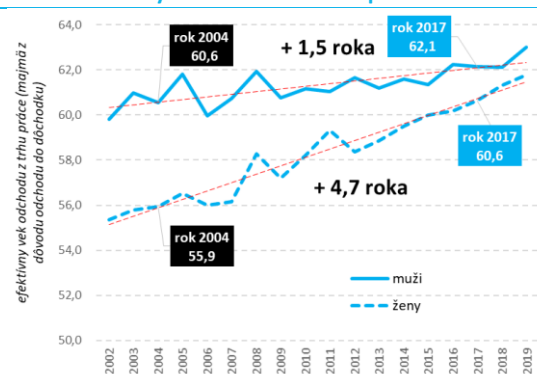
**Za obdobie 13 rokov (od roku 2004 do roku 2007) sa priemerný dôchodkový vek žien zvýšil o 4,8 roka (z 55,7 na 60,5 roka), pričom efektívny vek odchodu z trhu práce vzrástol o takmer identický počet rokov, t.j. o 4,7 roka (Graf 6)** Na tomto základe Rada predpokladá posúvanie vekového profilu participácie na trhu práce plne v súlade s vývojom dôchodkového veku aj v budúcnosti.

Graf 5: Participácia na trhu práce 1997 – 2020



Zdroj: ŠU SR - VZPS

Graf 6: Efektívny vek odchodu z trhu práce



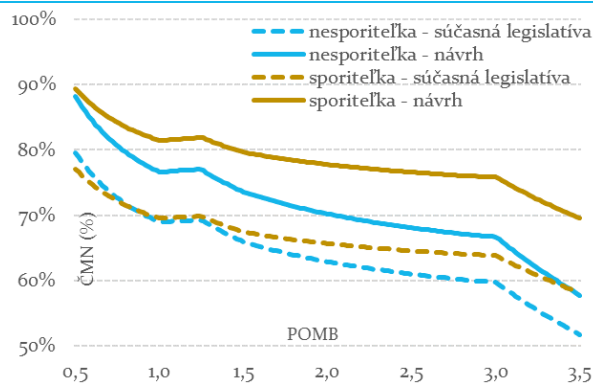
Zdroj: RRZ, údaje ŠU SR - VZPS

3.12. Opatrenie bude mať v dlhodobom horizonte (najskôr od roku 2029) **pozitívny vplyv na mesačnú výšku dôchodkových dávok**.

<sup>36</sup> Napríklad pri kvantifikácii vplyvov návrhu ústavného zákona o primeranom hmotnom zabezpečení v starobe.  
<sup>37</sup> [Parlamentná tlač č. 270 \(ČPT\), pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslanca Miloša Svrčka.](#)

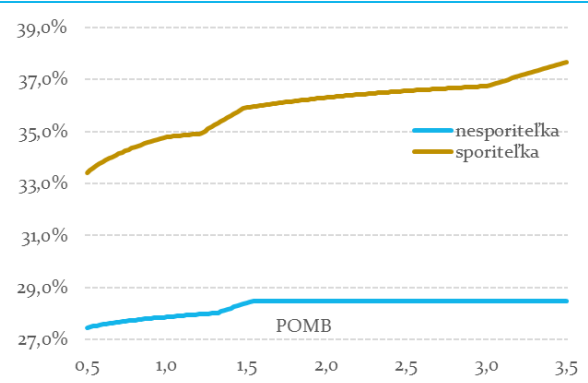
- **Výška novopriznávaných dôchodkov z prvého piliera vzrastie** v porovnaní so súčasným nastavením. Napríklad pre súčasných študentov stredných škôl to môže znamenať vyšší dôchodok<sup>38</sup>. (Graf 8 – modrá). Dôvodom sú dva hlavné efekty:
  - **v dôsledku dlhšej kariéry** (Graf 7 – modrá): výška priznaného dôchodku závisí priamo od dĺžky pracovnej kariéry, teda presnejšie od obdobia dôchodkového poistenia (ODP). To je jeden z troch základných parametrov výpočtu dôchodku, a teda definuje priamo výšku miery náhrady.
  - **vyššia aktuálna dôchodková hodnota v dôsledku neskoršieho odchodu do dôchodku**: odchod do dôchodku vo vyššom dôchodkovom veku popri vyššej miere náhrady zároveň prispieje k vyššiemu dôchodku z prvého piliera nepriamo aj vďaka celkovému rastu životnej úrovne krajiny (vo výpočte dôchodku bude použitá vyššia ADH vplyvom rastu miezd v ekonomike za dodatočné roky).

Graf 7: Čistá miera náhrady novopriznaného dôchodku v budúcnosti \*



\*Poznámka: bezdetná žena s novopriznaným SD, rok nar. 2006, vstup na trh práce vo veku 24, odchod po dosiahnutí dôchodkového veku, priemerný ročný nominálny výnos v II. pilieri 5,5%, nelineárny rast príjmu počas kariéry

Graf 8: Percentuálny rast dôchodku vplyvom rastu dôchodkového veku\*



Zdroj: RRZ

- **Pozitívnejšie vplyvy je možné očakávať v prípade budúcich dôchodkov z druhého piliera.** Predĺženie pracovnej kariéry povedie k **nasporeniu vyššej sumy na účte sporiteľa** v DSS vplyvom vyššieho objemu vkladov a dlhšej doby, počas ktorej sa prostriedky budú zhodnocovať. Kratšie obdobie poberania dôchodku voči súčasnemu nastaveniu tiež prispieje k **zvýšeniu mesačnej výšky doživotného dôchodku** (pri jeho výpočte bude zohľadnená kratšia doba poberania dôchodku, čo zvýši mesačnú výšku anuity).  
**Spomedzi sporiteľov budú benefitovať relatívne viac vysokopříjmoví.** Dôvodom je nižší podiel dôchodku z prvého piliera na celkových dôchodkových príjmoch u tejto skupiny ľudí. Je to najmä vďaka:
  - solidarizácii (znižovaniu) POMB<sup>39</sup> pre vysokopříjmových pri výpočte starobného dôchodku z prvého piliera

<sup>38</sup> Vyšší dôchodok pre mladšie generácie je dôležitý aj z dôvodu ukončenia automatického započítavania doby nezamestnanosti, doby štúdia na SŠ a VŠ, základnej vojenskej služby a i. do obdobia dôchodkového poistenia. Tie sa dali získať ako tzv. náhradné doby pred rokom 2004. V súčasnosti sa tieto obdobia započítajú iba v prípade spätného doplatenia poistného. Dosiahnuť rovnako dlhé obdobie poistenia tak bude relatívne ťažšie generáciám budúcich dôchodcov oproti tým dnešným.

<sup>39</sup> Priemerný osobný mzdový bod, zjednodušene, vyjadruje priemerné umiestnenie poistenca v mzdovej distribúcii počas kariéry. Dôchodcom s priemerným príjmom počas kariéry vyšším než 1,25-násobok priemernej mzdy sa POMB znižuje. Naopak, dôchodcom s POMB menším než 1 sa zvyšuje. Viď: § 63 body 2 až 4 zákona 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

- nesúladu maximálneho vymeriavacieho základu pre platenie dôchodkového poistenia a pre výpočet výšky dôchodku z prvého piliera. Zatiaľ čo odvody zaplatené z príjmov nad 3-násobkom priemernej mzdy nezvyšujú dôchodok z prvého piliera, v druhom pilieri sa v plnej miere prejavujú vo forme vyšších príspevkov, t.j. vo vyššej nasporenej sume.
- U nízkopríjmových **dôchodcov (sporiteľov aj nesporiteľov) je pozitívny vplyv dlhšej kariéry čiastočne kompenzovaný pomalším rastom trinásteho dôchodku**<sup>40</sup>.

### Zavedenie rodičovského dôchodku

- 3.13. Návrh zákona zavádza rodičovský dôchodok v nadväznosti na novelu Ústavy SR z decembra 2020 (Čl. 39 odsek 5).
- 3.14. Nárok na výplatu rodičovského dôchodku vzniká poberateľom **starobného dôchodku, invalidného dôchodku alebo výsluhového dôchodku**<sup>41</sup> **po dovŕšení dôchodkového veku, pokiaľ je ich dieťa dôchodkovo poistené**<sup>42</sup> (t.j. zjednodušene pracuje, vrátane tých, za ktorých platí poistné na dôchodkové poistenie štát, najmä osoby na materskej a rodičovskej).
- 3.15. Za dieťa sa považuje vlastné dieťa, osvojené dieťa a dieťa, ktoré bolo rodičovi zverené do starostlivosti nahrádzajúcej starostlivosť rodičov na základe rozhodnutia príslušného orgánu.
- Nárok na rodičovský dôchodok **za vlastné a osvojené deti vzniká automaticky**, pričom na to, aby nárok nevznikol musí dieťa aktívne vyjadriť nesúhlas s jeho vznikom<sup>43</sup>.
  - Naopak, **deti zverené do náhradnej starostlivosti musia pred vznikom nároku aktívne vyjadriť súhlas**<sup>44</sup>.
  - V prípade, ak sa po začatí vyplácania dávky dieťa rozhodne, že nárok má zaniknúť, nárok zaniká najskôr v šiesty rok po vzniku nároku na rodičovský dôchodok.
- 3.16. **Budúce dôchodkové nároky dieťaťa nebudú** asignáciou časti odvodov na rodičovský dôchodok **ovplyvnené**.
- 3.17. Rodičovský dôchodok má byť dávkou sociálneho poistenia vyplácanou zo základného fondu starobného dôchodkového poistenia Sociálnej poisťovne. Suma dávky na jedného rodiča od jedného dieťaťa bude vo **výške 2,5% vymeriavacieho základu dieťaťa spred dvoch rokov**. Suma poukázaných odvodov viacerým rodičom od jedného dieťaťa bude preto najviac 5% vymeriavacieho základu. Úhrn dávok za viac detí nebude zhora ohraničený.
- 3.18. Rodičovský dôchodok nebude považovaný za príjem z pohľadu nároku na dávku v hmotnej núdzi a kompenzačné príspevky ŽZP.

<sup>40</sup> Dôvodom je nesúlad medzi predpokladaným vplyvom novely na rast dôchodku (dôsledok rastu miezd a ODP) a pomalším rastom maximálnej a minimálnej výšky trinásteho dôchodku (rast životného minima, resp. miezd v dlhodobom horizonte).

<sup>41</sup> Pri súčasnej podobe návrhu nebudú mať poberatelia invalidného výsluhového dôchodku, ktorí dovŕšili dôchodkový vek nárok na rodičovský dôchodok.

<sup>42</sup> Nárok na výplatu rodičovského dôchodku vzniká vždy od 1. januára v kalendárnom roku T, pokiaľ jeho dieťa bude dôchodkovo poistené aspoň jeden deň v roku T-2. Pre získanie nároku na výplatu sa nebude prihliadať na obdobie, v ktorom dieťa poberalo invalidný dôchodok.

<sup>43</sup> Nesúhlas musia vyjadriť do konca októbra kalendárneho roku predchádzajúceho kalendárnemu roku, v ktorom má rodič poberať rodičovský dôchodok.

<sup>44</sup> Súhlas musia vyjadriť do konca októbra kalendárneho roku predchádzajúceho kalendárnemu roku, v ktorom má rodič poberať rodičovský dôchodok.

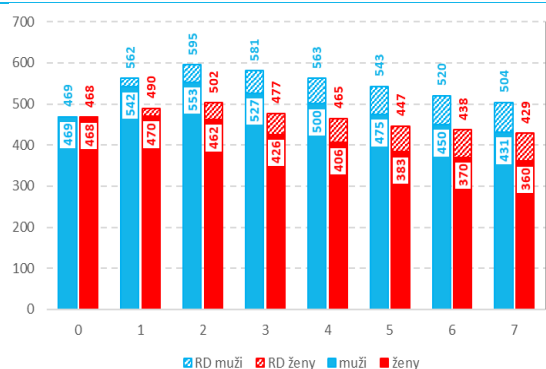
### Box 3: Rodičovský dôchodok nebude mať významný vplyv na pôrodnosť

Empirická literatúra<sup>45</sup> poukazuje na obmedzenú účinnosť peňažných dávok na dlhodobý vývoj plodnosti, pričom efektívnosť rodičovského dôchodku ďalej znižuje veľmi dlhá doba do nároku na výplatu dávky, neistota spojená s možnosťou, že deti nebudú v období vzniku nároku dôchodkovo poistené na Slovensku, ako aj skutočnosť, že asignácia odvodov nie je spojená s alikvotným poklesom dôchodkových práv.

Vzhľadom na uvedené dôvody Rada v kvantifikácii vplyvov nepredpokladá pozitívny vplyv tohto opatrenia na pôrodnosť v strednodobom ani dlhodobom horizonte.

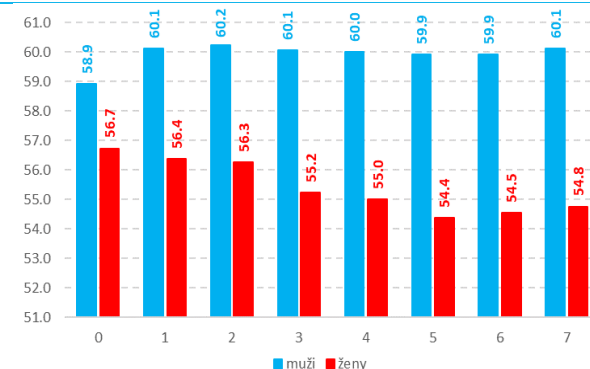
3.19. Z pohľadu vplyvu rodičovstva na výšku v súčasnosti vyplácaných starobných a pozostalostných dôchodkov<sup>46</sup> platí, že od istého počtu detí (od tretieho) priemerná výška dôchodku mužov aj žien s každým ďalším dieťaťom klesá (Graf 9). Tento vplyv je prítomný mierne viac u žien, k čomu prispel aj ich odchod do dôchodku v nižšom dôchodkovom veku v závislosti od počtu vychovaných detí (Graf 10 - červená). Na druhej strane, je vhodné poukázať aj na fakt, že nižšia úroveň dôchodkov týchto žien je kompenzovaná dlhším obdobím ich poberania, pričom v porovnaní s mužmi je tento efekt ďalej zvýraznený vyššou dĺžkou dožitia.

Graf 9: Priemerná mesačná výška dôchodku<sup>47</sup> a rodičovského dôchodku podľa počtu detí, v eur



Zdroj: údaje SP za rok 2019, RFO, výpočet RRZ

Graf 10: Priemerný vek priznania dôchodku existujúcich dôchodcov – podľa pohlavia a počtu detí, v eur



Zdroj: údaje SP za rok 2019, výpočet RRZ

<sup>45</sup> UNFPA, 2019, Policy responses to low fertility: How effective are they?

<sup>46</sup> Je nevyhnutné pozerať sa na celkové disponibilné príjmy dôchodcov. Navyše, výška starobných dôchodkov je v prípade súbehu s vdovským/vdoveckým dôchodkom veľmi často krátená (krátí sa na polovicu nižší dôchodok v súbehu).

<sup>47</sup> Poberatelia starobných dôchodkov vrátane ich príjmov z vdovských/vdoveckých dôchodkov, ak sú v súbehu. Dôvodom započítania vdovských/vdoveckých do dôchodkových príjmov je, že v prípade súbehu starobného dôchodku s vdovským/vdoveckým je ten nižší krátený o polovicu. U žien je to práve často starobný dôchodok, ktorý poberajú v polovičnej výške, čo výrazne deformuje pohľad na skutočnú výšku dôchodkov. Z rovnakého dôvodu neboli medzi dôchodcov započítaní tí dôchodcovia, ktorí poberajú výsluhové dôchodky alebo dôchodky z cudziny.

#### Box 4: Existujúce a plánované nástroje na úpravu nízkych dôchodkov

V súčasnosti už existujú viaceré nástroje (nad rámec úpravy resp. solidarizácie výšky POMB a spôsobu valorizácie dôchodkov od roku 2013, ktorý viac zvýhodňuje nízke dôchodky) v rámci dôchodkového systému (**minimálny dôchodok, 13. dôchodok**), ktorých úlohou je zvyšovať úroveň nižších dôchodkov. **Ich vplyv nie je**, vzhľadom na nedostupnosť údajov požadovanej kvality, **zohľadnený vo vyššie uvedených štatistikách**. Napriek tomu, že to nie je primárnym cieľom, tieto nástroje prispievajú k zmierňovaniu rozdielov v dôchodkoch medzi ženami s rozdielnym počtom vychovaných detí.

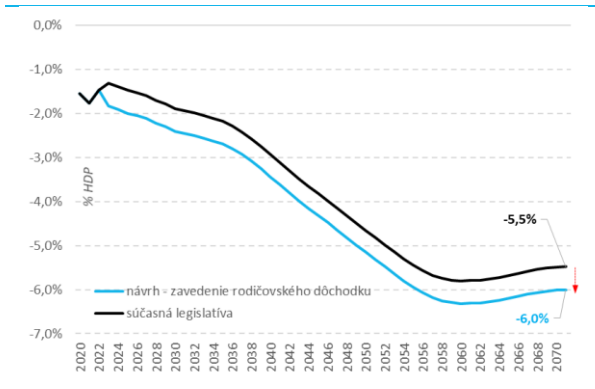
Nad rámec už existujúcich nástrojov možno zo strany MPSVaR **očakávať ďalší návrh zákona**, ktorý zabezpečí súlad s čl. 39 ods. 4 ústavy, a ktorého cieľom bude zabezpečiť, **aby starostlivosť o dieťa nemala negatívny vplyv na primerané hmotné zabezpečenie v starobe**. Zároveň je v súčasnom návrhu zachovaná aj diferenciácia dôchodkového veku v závislosti od počtu vychovaných detí, ktorý zvyšuje objem vyplateného celoživotného dôchodku v porovnaní s bezdetnými dôchodcami.

V prípade žien čiastočne **prispieval ku vzniku nízkych dôchodkov aj dôchodkový vek znižovaný v závislosti od počtu vychovaných detí**, ktorý ženám jednak skracoval obdobie dôchodkového poistenia a zároveň skracoval aj obdobie, počas ktorého boli ich nároky zvyšované o rast priemernej mzdy ([Graf 10](#)).

**Vzhľadom na uvedené Rada upozorňuje na možnú nevhodnú kumuláciu nástrojov sledujúcich rovnaký cieľ**. V súlade so zásadou uplatňovania najlepších praktík by zavádzaniu nových nástrojov mala predchádzať analýza, ktorá by vyhodnotila vplyv už existujúcich nástrojov a pomenovala nástroj, ktorý bude požadovaný cieľ naplňať najefektívnejším spôsobom.

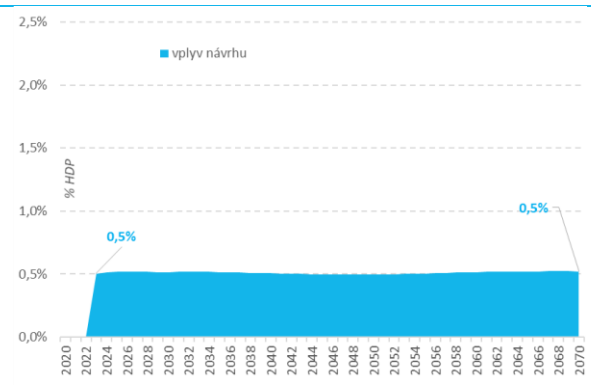
- 3.20. Spôsob akým návrh zavádza rodičovský pilier považuje **Rada za ústavne problematický**. Podľa schváleného znenia čl. 39 ods. 5 ústavy, ktoré nadobudne účinnosť 1. januára 2023, **má každý právo rozhodnúť, že časť uhradených odvodov bude poskytnutá osobe**, ktorá ho vychovala a ktorej je poskytované hmotné zabezpečenie v starobe. Inými slovami, ústava definuje rodičovský dôchodok **ako právo dieťaťa a formulácia „výkon práva“ predpokladá aktívny prejav vôle oprávnenej osoby**. Návrh zákona však definuje rodičovský dôchodok **ako nárok rodiča** (§ 66c ods. 1), pričom v prípade vlastných a osvojených detí vzniká rodičovi **nárok dokonca automaticky**.
- 3.21. Navrhovaný spôsob zavedenia rodičovského dôchodku nemusí byť **v súlade ani so zákonom č. 18/2018 Z.z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov**, ktorým sa implementuje Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (GDPR). Z jeho výšky je totiž možné jednoduchým spôsobom získať osobný údaj - informáciu o výške vymeriavacieho základu dieťaťa, pričom vo väčšine prípadov nemusí dieťa aktívne prejavíť súhlas so vznikom a výplatou rodičovského dôchodku.
- 3.22. Podľa odhadu Rady bude zavedenie rodičovského dôchodku znamenať **okamžité a trvalé zhoršenie hospodárenia salda dôchodkového systému o približne 0,5% HDP** ([Graf 12](#)). Trvalý nárast deficitu dôchodkového systému bude znamenať **zhoršenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií** meranej ukazovateľom dlhodobej udržateľnosti približne **v rovnakej výške**.

Graf 11: Saldo univerzálneho dôchodkového systému v rokoch 2020 až 2070 (% HDP)



Zdroj: RRZ

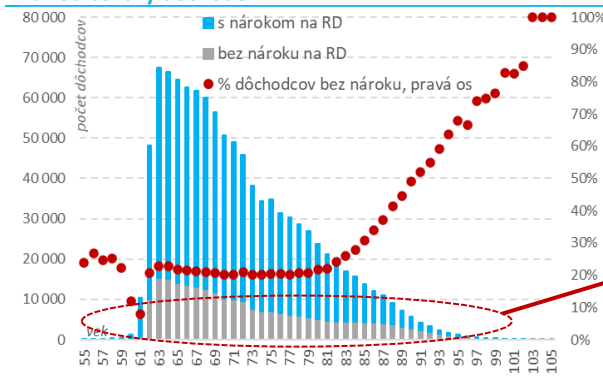
Graf 12: Negatívny vplyv rodičovského dôchodku na saldo univerzálneho dôchodkového systému v rokoch 2020 až 2070 (% HDP)



Zdroj: RRZ

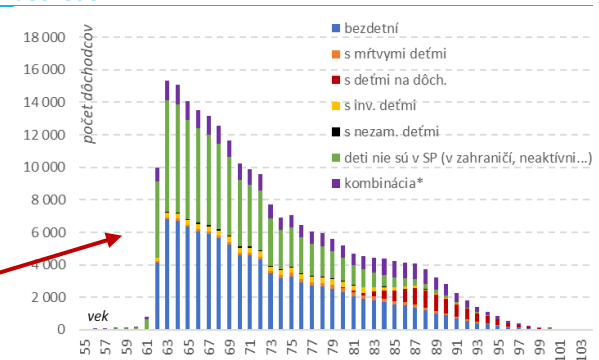
3.23. Pre komplexné vyhodnotenie opatrenia s významným vplyvom na verejné financie je nutné zanalyzovať aj distribučné vplyvy rodičovského dôchodku na rôzne skupiny obyvateľstva. Podľa odhadu Rady<sup>48</sup>, by sa nárok na rodičovský dôchodok v prípade jeho zavedenia **týkal takmer 820 tisíc dôchodcov (Graf 13)**, čo je približne **78% všetkých dôchodcov**.

Graf 13: Približne pätina dôchodcov nebude mať nárok na rodičovský dôchodok



Zdroj: údaje SP, RFO, výpočet RRZ

Graf 14: Skupiny dôchodcov bez nároku na rodičovský dôchodok



\*Dôchodcovia, ktorí nemajú nárok na RD, avšak nebolo možné priradiť všetky ich deti do jednej kategórie.

Zdroj: údaje SP, RFO, výpočet RRZ

3.24. Na druhej strane, približne **240 tisíc resp. 22% všetkých dôchodcov<sup>49</sup> by nárok na výplatu rodičovského dôchodku nemalo.**

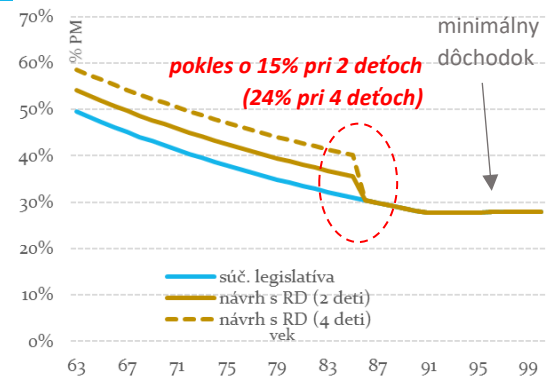
- Najväčšou skupinou bez nároku budú **bezdetní dôchodcovia**, ktorých je **viac ako 100 tisíc**.
- Početne významnej skupine, ktorú tvorí približne **82 tisíc dôchodcov**, nevznikne nárok na rodičovský dôchodok, pretože ani jedno z ich detí nie je dôchodkovo poistené. Ide o dôchodcov, ktorých **deti pracujú v zahraničí**, pracujú **v silových rezortoch** s osobitným systémom výsluhového zabezpečenia alebo **nie sú aktívne na trhu práce**.

<sup>48</sup> Pri analýze sme použili individuálne údaje za rok 2019 o poistencoch a dôchodcoch zo Sociálnej poisťovne a individuálne údaje z Registra fyzických osôb.

<sup>49</sup> Uvedený odhad je založený na individuálnych údajoch z decembra 2019.

- Menšou (približne **10 tisíc dôchodcov**), avšak z pohľadu sociálnej zraniteľnosti dôležitou, skupinou sú poberatelia starobného dôchodku, ktorých **deti už dovŕšili dôchodkový vek** a zároveň nie sú dôchodkovo poistené. Prevažne ide o veľmi starých ľudí, ktorí poberajú v porovnaní s mladšími kohortami dôchodcov nižšie dôchodky. V prípade zavedenia opatrenia v navrhovanej podobe môžu dôchodcovia, ktorí budú dlhodobo poberať rodičovský dôchodok, **vnímať jeho výpadok vo vyššom veku a s tým spojený pokles životnej úrovne obzvlášť citlivo (Graf 15)**. To môže zároveň zvyšovať riziko dodatočných výdavkov vplyvom tlaku dotknutých skupín na budúce vlády na zmiernenie alebo úplné odstránenie tohto problému.

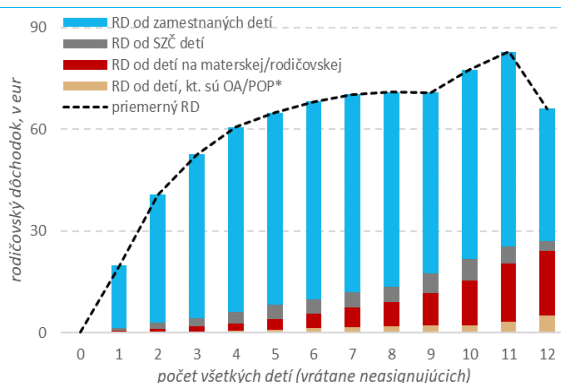
**Graf 15 : Vývoj dôchodkového príjmu v čase ako podiel na priemernej mzde, pri odchode dovŕšením dôchodkového veku v roku 2023\***



\*Poznámka: Očakávaný úhrn dôchodkov okrem vdov. dôch. vrátane 13. dôch. a min. dôch. Muž nar. 1960, ODP = 40 rokov, POMB = 1, nesporiteľ, RD z PM, pre jednoduchosť predpoklad ukončenia vyplácania všetkých RD vo veku 85 rokov z dôvodu odchodu detí do dôchodku.

Zdroj: RRZ

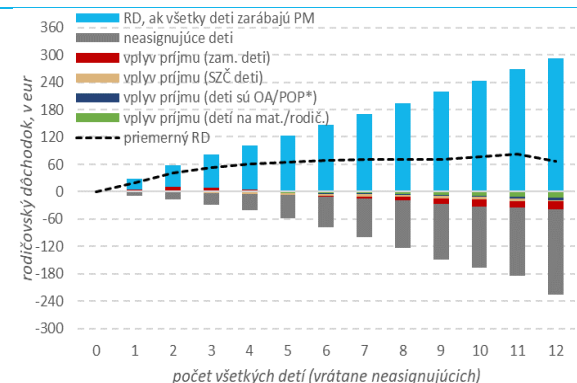
**Graf 16: Priemerný mesačný rodičovský dôchodok podľa počtu detí a zdroja asignácie, v eur**



\*poberatelia príspevku na osobnú asistenciu alebo opatrovateľského príspevku

Zdroj: údaje SP za rok 2019, RFO, výpočet RRZ

**Graf 17: Priemerný mesačný rodičovský dôchodok podľa počtu detí – príspevok výšky príjmu dieťaťa a počtu neasignujúcich detí, mesačne v eur**



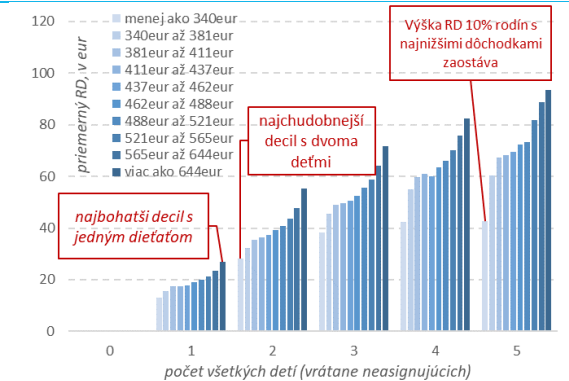
\*poberatelia príspevku na osobnú asistenciu alebo opatrovateľského príspevku

Zdroj: údaje SP za rok 2019, RFO, výpočet RRZ

3.25. Prirodzene najviac budú zavedením rodičovského dôchodku zvýhodnení dôchodcovia s veľkým počtom pracujúcich detí, ktoré majú vysoké príjmy. Uvedené zvýhodnenie bude **ešte výraznejšie v prípade zrušenia maximálneho vymeriavacieho základu, keďže výška rodičovského dôchodku nie je zhora ohraničená.**

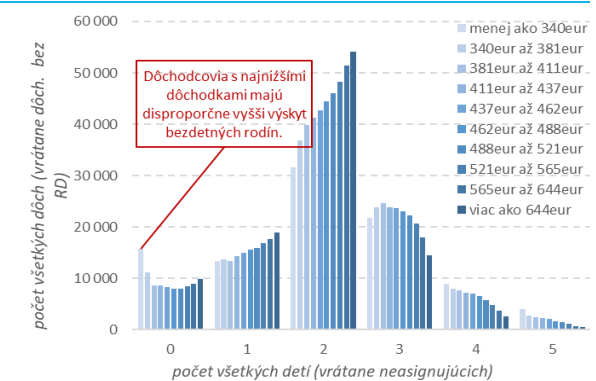
V dátach však pozorujeme relatívne malý počet takýchto dôchodcov, keďže existuje negatívny vzťah medzi počtom detí v rodine a priemerným zárobkom na jedno dieťa (Graf 20, Graf 21). Pokiaľ sa zameriame na priemernú výšku rodičovského dôchodku, je možné povedať, že **s vyšším počtom detí bude rásť aj výška rodičovského dôchodku**. Tento efekt je však **najvýraznejší pri prvom a druhom dieťati** a s každým ďalším dieťaťom je **prírastok rodičovského dôchodku menší (Graf 16)**.

**Graf 18: Priemerný rodičovský dôchodok\* podľa výšky dôchodku a počtu detí**



\*Vypočítaný na úrovni párov, t.z., že pokiaľ sú otec aj matka na dôchodku, ich dôchodok je priemerný dôchodok páru. Zdroj: údaje SP za rok 2019, RFO, výpočet RRZ

**Graf 19: Počet všetkých poberateľov dôchodku podľa výšky dôchodku\* a počtu detí**



\*Starobný a invalidný dôchodok poberaný po dovŕšení dôch. veku vypočítaný na úrovni párov, t.z., že pokiaľ sú otec aj matka na dôchodku, ich dôchodok je priemerný dôchodok páru. Zdroj: údaje SP za rok 2019, RFO, výpočet RRZ

Hlavným dôvodom je, že s rastúcim počtom detí v rodine rastie aj podiel tých, ktoré neodvádzajú poisťné na sociálne poistenie. Ide o deti, ktoré buď nie sú aktívne na trhu práce, sú zamestnancami silových rezortov a odvádzajú poisťné do osobitného systému alebo sú v zahraničí. Zároveň však u rodín s viac ako 2 deťmi pozorujeme aj klesajúce priemerné mzdy s každým ďalším dieťaťom, čo naznačuje, že deti z mnohopočetných rodín majú relatívne h uplatnenie na trhu práce (Graf 17 – červená a béžová).

- 3.26. S rastúcim počtom detí v rodine sa obraz výrazne mení predovšetkým pre 10% dôchodcov s najnižším dôchodkom, pre ktorých začne výška rodičovského dôchodku výrazne zaostávať za poberateľmi vyšších dôchodkov s rovnakým počtom detí (Graf 18). Tento efekt dokladuje skutočnosť, že v prípade mnohopočetných nízko príjmových rodín sa ich relatívna socio-ekonomická situácia do veľkej miery dedí.
- 3.27. Pri dôchodcoch s veľkým počtom detí zároveň narastá aj podiel takých asignujúcich detí, ktoré poberajú materskú alebo rodičovský príspevok (Graf 16), a za ktorých v tomto období platí dôchodkové poistenie štát<sup>50</sup>.

#### Box 5: Rozdiely voči výške rodičovského dôchodku prezentovaného ministerstvom práce

Výška rodičovského dôchodku a jeho vplyv na výšku dôchodkov žien uvedená v tomto materiáli (Graf 9) sa líši od vplyvov verejne prezentovaných Ministerstvom práce sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVaR). Hlavným dôvodom rozdielov je predpoklad MPSVaR, že všetky deti sú zamestnané a ich príjem sa pohybuje na úrovni priemernej mzdy.

Z individuálnych údajov však vyplýva (Graf 17), že s rastúcim počtom detí v rodine klesá podiel detí, ktoré môžu asignovať rodičovský dôchodok. Preto typizované príklady jednotlivcov s charakteristikami zvolenými MPSVaR nemožno považovať za reprezentatívne. Pre ilustráciu, v údajoch za rok 2019 len približne 12% dôchodkýň so 4 deťmi, mali deti, ktoré boli všetky zamestnané a ich príjem sa pohyboval na úrovni priemernej mzdy, prípadne zarábali viac.

Druhým dôvodom, ktorý sa týka najmä rozdielu v úrovni dôchodkov, je skutočnosť, že údaje o MPSVaR predstavujú úroveň novopriznaných dôchodkov žien za rok 2019, ktoré boli ďalej

<sup>50</sup>

V súčasnosti za nich odvádza štát poisťné vo výške 60% všeobecného vymeriavacieho základu, čo prispieva k spomaľovaniu rastu rodičovského dôchodku s rastúcim počtom detí.



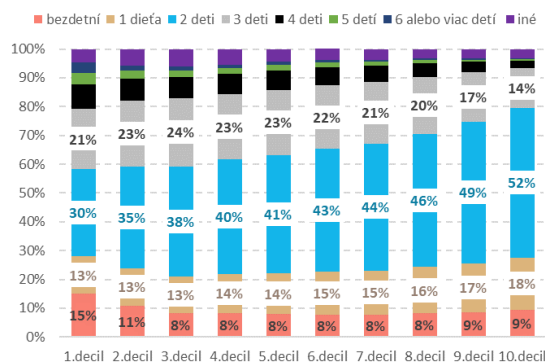
zvyšované do roku 2023 o predpokladaný rast miezd. Priemerné dôchodky uvedené v analýze RRZ predstavujú všetky dôchodky žien za rok 2019, pričom ich úroveň nebola v časti distribučných vplyvov ďalej zvyšovaná do roku 2023.

Tabuľka 1: Porovnanie kvantifikácie MPSVaR a RRZ

	MPSVaR 2023			MPSVaR upravený na 2019			RRZ 2019			Rozdiel MPSVaR a RRZ (9-6)
	súčasný systém (1)	po reforme (2)	rozdiel (3=2-1)	súčasný systém (4)	po reforme (5)	rozdiel (6=4-3)	súčasný systém (7)	po reforme (8)	rozdiel (9=8-7)	
bez detí	712	711	-1	546	546	0	468	468	0	0
s 1 dieťaťom	665	693	28	510	534	24	470	490	19	-4
s 2 deťmi	632	689	57	485	532	48	462	502	40	-8
s 3 deťmi	528	613	85	405	476	72	426	477	51	-20
so 4 deťmi	467	581	114	358	453	95	406	465	59	-36

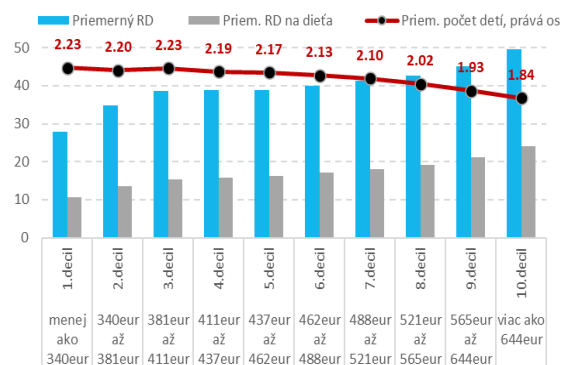
Zdroj: MPSVaR, údaje SP za rok 2019, RFO, výpočet RRZ

Graf 20: Distribúcia počtu detí<sup>51</sup> podľa výšky dôchodku\*



\*Suma starobného a pozostalostného dôchodku vypočítaná na úrovni párov, t.z., že pokiaľ sú otec aj matka na dôchodku, ich dôchodok je priemerný dôchodok páru. Zdroj: údaje SP za rok 2019, RFO, výpočet RRZ

Graf 21: Distribúcia RD a RD na dieťa<sup>52</sup> podľa výšky starobného dôchodku\*, mesačne v eur



\*Suma starobného a pozostalostného dôchodku vypočítaná na úrovni párov, t.z., že pokiaľ sú otec aj matka na dôchodku, ich dôchodok je priemerný dôchodok páru. Zdroj: údaje SP za rok 2019, RFO, výpočet RRZ

3.28. Zavedenie rodičovského dôchodku sa nedotkne **všetkých príjmových skupín rovnako**. V prípade schválenia návrhu v predloženej znení bude **priemerná suma rodičovského dôchodku tým vyššia, čím vyšší dôchodok človek poberá**. Pre porovnanie, priemerný dôchodca v skupine dôchodcov s najvyšším dôchodkom (najvyšší decil) bude dostávať takmer **dvojnásobný rodičovský dôchodok (Graf 21) v porovnaní** s dôchodcom v skupine s najnižším dôchodkom (najnižší decil).

Pre ročníky dôchodcov, ktoré v súčasnosti poberajú starobný dôchodok, platí, že **relatívne lepšie príjmové skupiny mali relatívne menej detí**. Týka sa to najmä rodín s viac ako dvoma deťmi, ktorých je s rastúcim príjmom menej. Pre ilustráciu, v najvyššom decile tvoria rodiny s jedným alebo dvoma deťmi viac ako dve tretiny všetkých rodín, kým v najnižšom decile tvoria menej ako polovicu (Graf 20). Naopak, rodiny s tromi alebo viac deťmi nájdeme dva krát častejšie v najnižšom decile ako v najvyššom decile.

<sup>51</sup> Počet detí zahŕňa aj deti, ktoré neasignujú rodičovský dôchodok. Kategória „iné“ označuje také rodiny, kde žena a muž majú uvedený iný počet detí a ich suma vydelená dvomi nie je celé číslo. Ide napríklad o rodiny, kde žena má jedno dieťa a muž má uvedené dve deti.

<sup>52</sup> Počet detí zahŕňa aj deti, ktoré neasignujú rodičovský dôchodok.

Na druhej strane, **bezdetné rodiny sa častejšie vyskytujú medzi najnižšími príjmovými skupinami**, pričom ich prevalencia je v najnižšom decile o 60% vyššia v porovnaní s najvyšším decilom.

**Z pohľadu výšky rodičovského dôchodku však vplyv počtu detí hrá výrazne menšiu rolu v porovnaní so silnou koreláciou medzi uplatnením rodiča a dieťaťa na trhu práce. Dôchodcovia s vyšším dôchodkom tak majú výrazne väčšiu šancu, že ich deti budú aktívne na trhu práce a budú zarábať nadpriemernú mzdu, čo sa prejaví aj na vyššej sume rodičovského dôchodku.**

Skutočnosť, že skupiny s vyšším dôchodkom budú mať nárok na vyšší rodičovský dôchodok **nevyhnutne neznamená, že dôjde k zvýšeniu nerovnosti v dôchodkoch**. Napríklad v prípade, že by bol každý dôchodok zvýšený rovnakým percentom, nominálne prírastky dôchodkov by sa líšili, avšak z ekonomického hľadiska by nedošlo k nárastu nerovnosti, keďže podiel jednotlivých príjmových skupín na celkovom objeme vyplácaných dôchodkov by zostal nezmenený. V prípade použitia štandardného ekonomického ukazovateľa nerovnosti, Giniho koeficientu, je možné povedať, že **nerovnosť v dôchodkovom systéme zostane takmer nezmenená vplyvom zavedenia rodičovského dôchodku**<sup>53</sup>.

#### Box 6: Odporúčania medzinárodného menového fondu v oblasti rodičovského dôchodku

*„Relinking retirement age to life expectancy and **minimizing the cost of the parental bonus** would be crucial to the long-term sustainability of the pension system.“*

[IMF, Staff Concluding Statement of the 2021 Article IV Mission, May 18, 2021](#)

### Znižovanie výšky novopriznaných dôchodkov

- 3.29. Podľa v súčasnosti platnej legislatívy sa aktuálna dôchodková hodnota (ďalej ADH) **automaticky upravuje podľa rastu priemernej mzdy v ekonomike, čo zabezpečuje, aby ľudia s rovnakou kariérou mali rovnakú hrubú mieru náhrady novopriznaného dôchodku**<sup>54</sup> dnes aj kedykoľvek v budúcnosti. Napríklad, pri 40 rokoch obdobia dôchodkového poistenia a priemernom osobnom bode jedna<sup>55</sup> je hrubá miera náhrady trvale približne 50%<sup>56</sup>.
- 3.30. Návrh zákona **navrhuje spomaliť tempo indexácie aktuálnej dôchodkovej hodnoty na 95% tempa rastu miezd v ekonomike**. Ako dôvod uvádza špecifické odporúčania Rady EÚ pre Slovenskú republiku. **Odporúčanie Rady EÚ na znížovanie mier náhrady priznaných dôchodkov v rámci „Country Specific Recommendations“ však Rada neidentifikovala**. V tomto kontexte nie je preto jasne vysvetlený cieľ, ktorý má toto opatrenie naplniť.

<sup>53</sup> Giniho koeficient vypočítaný na úrovni párov sa vplyvom zavedenia rodičovského dôchodku mierne zvýši z hodnoty 0,152 na úroveň 0,153 (zvýšenie o 0,6%). V prípade, ak Giniho koeficient vypočítame na úrovni jednotlivcov dôjde v dôsledku zavedenia rodičovského dôchodku k veľmi miernemu zníženiu nerovnosti, pričom Giniho koeficient sa zníži z úrovne 0,173 na 0,171 (zníženie o 1,3%). Podobné výsledky dostaneme aj v prípade ak sa na nerovnosť pozrieme prostredníctvom alternatívneho ukazovateľa, podielu dôchodkov v ôsmom a druhom decile. V prípade, ak sa nerovnosť pozrieme z pohľadu jednotlivcov, poklesne uvedený ukazovateľ z 1,61 na 1,60 (zníženie nerovnosti o 0,6%) a naopak, ak sa na nerovnosť pozrieme z pohľadu párov nerovnosť sa mierne zvýši o 0,8%.

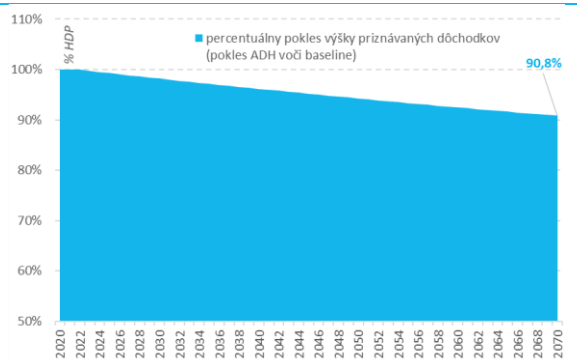
<sup>54</sup> Podiel dôchodku voči hrubej mzde. Toto neplatí pre čistú mieru náhrady vzhľadom na meniacu sa mieru efektívneho daňového zaťaženia mzdy v čase.

<sup>55</sup> Zjednodušene ak človek počas celej svojej kariéry zarába mzdu na úrovni priemernej mzdy v ekonomike.

<sup>56</sup> Práve na základe predpokladu, že zamestnaný človek, ktorý bol poistený 40 rokov a zarábal priemernú mzdu, by mal dostať starobný dôchodok vo výške 50% priemernej mzdy minulého roku, stanovilo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR aktuálnu dôchodkovú hodnotu pre rok 2004 (prvý rok jej uplatňovania po reforme prijatej v roku 2003).

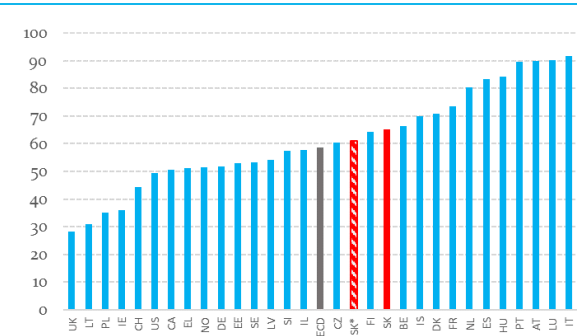
3.31. Trvalé spomalenie rastu ADH zo 100% na 95% rastu priemernej mzdy v ekonomike by každoročne znižovalo mieru náhrady novopriznaných dôchodkov pre ďalšie generácie dôchodcov bez akéhokoľvek dlhodobého obmedzenia spodnej hranice jej zníženia. **Na horizonte 50 rokov to znamená zníženie výšky novopriznávaných dôchodkov z prvého piliera o približne 9% (Graf 22). Aj po tomto znížení výška novopriznaných dôchodkov by nemala byť nižšia ako je priemer OECD.** V prípade rodičovského dôchodku bude výška novopriznaných dôchodkov rodičov s dvoma deťmi citelne nad priemerom OECD (Graf 23).

**Graf 22: Percentuálny pokles výšky novopriznávaných dôchodkov z prvého piliera voči súčasnej legislatíve v rokoch 2023 až 2070**



Zdroj: RRZ

**Graf 23: Porovnanie čistej miery náhrady s vybranými krajinami OECD (v %)**



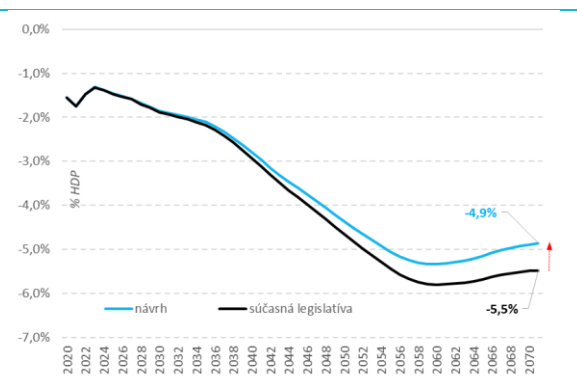
Poznámka: SK – súčasná legislatíva, SK\* - vplyv pomalšieho rastu ADH do roku 2070, POMB = 1, nesporiteľ, muž rok nar. 1996. Metodika OECD predpokladá u všetkých krajín rovnaký makroekonomický vývoj a neprerušujú pracovnú kariéru nezamestnanosťou alebo starostlivosťou o dieťa.

Zdroj: Pensions at a Glance 2019, RRZ

3.32. Rada zároveň poukazuje na skutočnosť, že spomalenie rastu ADH by sa netýkalo iba starobných dôchodkov ale **aj všetkých novopriznávaných invalidných a sirotských dôchodkov.**

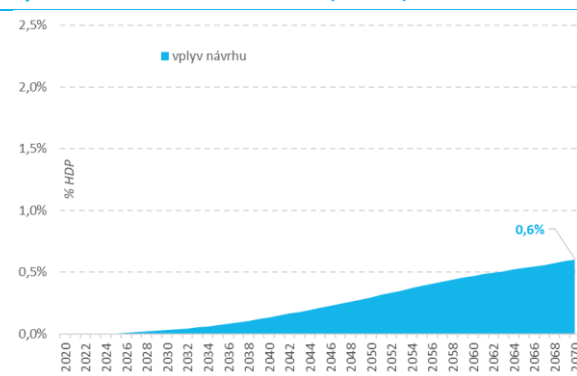
3.33. Opatrenie by z pohľadu verejných financií na horizonte 50 rokov podľa odhadu Rady postupne zlepšilo saldo dôchodkového systému o 0,6% HDP (Graf 24, Graf 25). Pre dlhodobú **udržateľnosť by to znamenalo zlepšenie o 0,2 % HDP<sup>57</sup>.** Inými slovami, z pohľadu udržateľnosti je to ekvivalent okamžitého zvýšenia daní alebo zníženia výdavkov vo výške 0,2 % HDP.

**Graf 24: Saldo univerzálneho dôchodkového systému v rokoch 2020 až 2070 (% HDP)**



Zdroj: RRZ

**Graf 25: Pozitívny vplyv znižovania výšky nových dôchodkov na saldo univerzálneho dôchodkového systému v rokoch 2020 až 2070 (% HDP)**

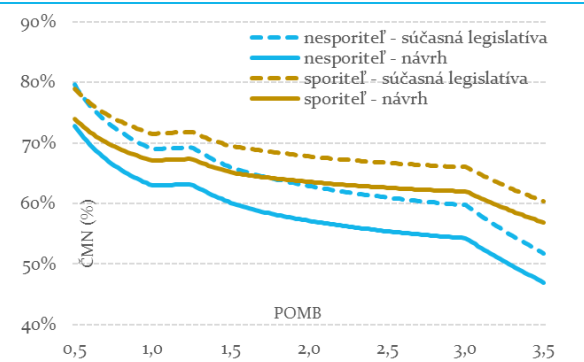


Zdroj: RRZ

<sup>57</sup> Podľa metodiky indikátora udržateľnosti verejných financií, ktorý používa Európska komisia, tzv. S2, by bolo zlepšenie na úrovni približne 0,5% HDP.

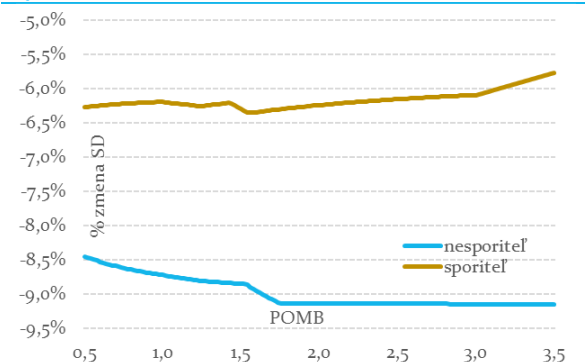
- 3.34. Opatrenie by sa vo väčšej miere negatívne dotklo tých dôchodcov, ktorí nie sú sporiteľmi v druhom dôchodkovom pilieri (Graf 26, Graf 27). Dôvodom je fakt, že znižovanie miery náhrady v prvom pilieri sa dotkne iba časti ich dôchodku vzhľadom na to, že druhú časť poberajú z druhého piliera. Relatívny pokles dôchodku u nízko príjmových dôchodcov by bol čiastočne kompenzovaný vyšším trinástym dôchodkom. S vyšším kariérnym príjmom rastie podiel dôchodku z II. piliera na celkovom starobnom dôchodku. U vysoko príjmových sporiteľov by bol preto negatívny vplyv relatívne nižší.

Graf 26: Čistá miera náhrady novopriznaného dôchodku v roku 2070\*



\*Poznámka: Očakávaný vplyv na dôchodkový príjem muža s novopriznaným SD, nar. 2006, ODP = 40 rokov, priemerný ročný nominálny výnos v II. pilieri 5,5%, nelineárny rast príjmu počas kariéry.  
Zdroj: RRZ

Graf 27: Percentuálny pokles dôchodku vplyvom spomalenia rastu ADH v roku 2070\*



Zdroj: RRZ

### Predčasný dôchodok po 40 rokoch práce a starostlivosti o dieťa

- 3.35. Na rozdiel od kvantifikácie ostatných opatrení vychádza kvantifikácia tohto opatrenia z predpokladu existencie automatu dôchodkového veku, keďže výrazná väčšina rizík pre verejné financie vyplýva z úpravy podmienok nároku na predčasný dôchodok v prostredí, kedy je dôchodkový vek naviazaný na vývoj podľa dĺžky života.
- 3.36. Návrh zákona výrazne uvoľňuje podmienky získania nároku na predčasný starobný dôchodok zavedením možnosti odchodu do predčasného dôchodku po odpracovaní stanoveného počtu rokov<sup>58</sup>. Opatrenie nadväzuje na novelu Ústavy SR z decembra 2020 (Čl. 39 odsek 5).
- 3.37. Návrh zákona zavádza nový pojem odpracovaných rokov, pričom za odpracovaný rok sa považuje rok dôchodkového poistenia okrem obdobia štúdia alebo zaradenia do evidencie uchádzačov o zamestnanie, a to ani ak za tieto obdobia bolo spätne doplatené poistné. Inými slovami najväčšiu časť odpracovaných rokov budú tvoriť roky strávené v práci (podliehajúcej sociálnemu poisteniu) a starostlivosťou o deti (materská, rodičovská).
- 3.38. Rada upozorňuje na tri problematické nastavenia návrhu tohto opatrenia, ktoré môžu pri ich spoločnom uplatňovaní výrazne zvyšovať riziko pre dlhodobú udržateľnosť a viesť k nízkym dôchodkom časti dôchodcov. Dve z nich majú navyše redistribučné vplyvy v prospech poberateľov predčasných dôchodcov:

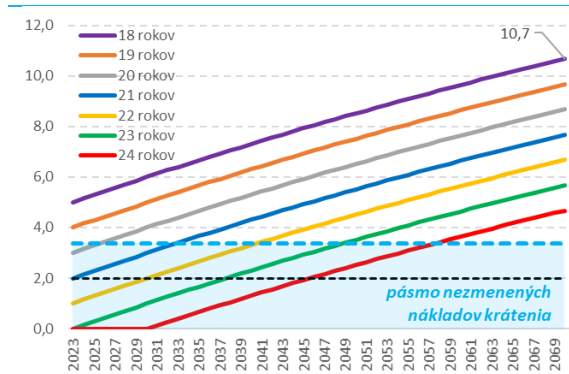
<sup>58</sup> V súčasnosti je možné získať nárok na predčasný dôchodok najskôr 2 roky pred dovŕšením dôchodkového veku.

- Minimálny počet odpracovaných rokov pre získanie nároku na predčasný dôchodok sa navrhuje **stanoviť pevne na 40 rokov, bez akéhokoľvek mechanizmu zvyšovania v čase** napriek tomu, že dôchodkový vek má byť automaticky naviazaný na zmenu strednej dĺžky života.

Takto nastavená podmienka vzniku nároku na predčasný dôchodok by, v prípade naplnenia demografických projekcií o dobiehaní dĺžky života vyspelých krajín, viedla ku zväčšovaniu rozdielu medzi zákonným dôchodkovým vekom a efektívnym dôchodkovým vekom (priemerným vekom kedy ľudia skutočne odchádzajú do dôchodku). Inými slovami, **toto opatrenie oslabuje význam naviazania dôchodkového veku na strednú dĺžku života (Graf 28, Graf 29)**. Popri negatívnom vplyve na dlhodobú udržateľnosť by toto opatrenie malo negatívny vplyv aj na výšku dôchodkov (čím skôr idú ľudia do dôchodku pred dovŕšením dôchodkového veku, tým viac sa ich dôchodok kráti). To by mohlo viesť ku zvýšenému tlaku na budúce vlády na zvyšovanie budúcej nízkej úrovne mesačnej výšky dôchodkov tejto skupiny ľudí.

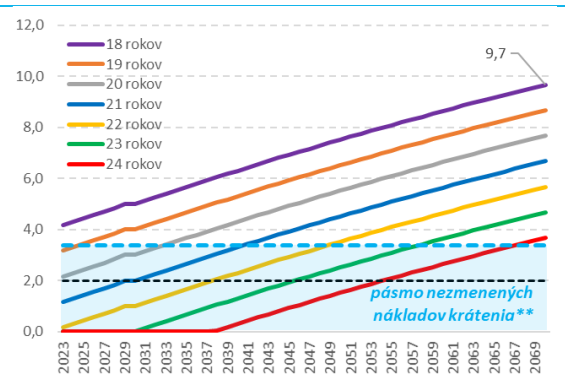
**Naviazanie podmienky 40 odpracovaných rokov na vývoj strednej dĺžky života v starobe (identický automatický mechanizmus ako u dôchodkového veku) by výrazne znížilo budúce riziká pre verejné financie.**

**Graf 28: Počet rokov v predčasnom dôchodku pri odchode po 40 odpracovaných rokoch\* podľa veku pri vstupe na trh práce - muži a bezdetné ženy**



\*po vstupe na trh práce vo vybranom veku sa predpokladá 40 rokov nepretržitej práce a starostlivosti o deti (materská, rodičovská) Zdroj: RRZ

**Graf 29: Počet rokov v predčasnom dôchodku pri odchode po 40 odpracovaných rokoch\* podľa veku pri vstupe na trh práce - ženy s 2 deťmi**



\*\*pásmo nezmenených nákladov (modrá plocha) ilustruje, že pri zníženom krátení (0,3%) bude odchod do dôchodku o 3,4 roka skôr mať rovnaké náklady ako 2 roky pri štandardnom krátení (0,5%). Zdroj: RRZ

- Návrh zákona zavádza **druhú, zvýhodnenú kategóriu krátenia mesačnej výšky predčasného dôchodku**. Poberateľovi predčasného dôchodku, ktorý dosiahol 40 odpracovaných rokov by bola suma dôchodku **krátená o 0,3% za začatých 30 dní** (t.j. priemerne **3,7% ročne**) od vzniku nároku do dovŕšenia dôchodkového veku. Ostatným predčasným dôchodcom, ktorí túto podmienku nespĺnia, by sa výška dôchodku krátila **v súčasnej výške 0,5% za začatých 30 dní** (t.j. priemerne **6,1% ročne**). Tí, ktorí by do predčasného dôchodku odišli po splnení podmienky 40 odpracovaných rokov by teda boli výrazne zvýhodnení.

### Box 7: Krátenie predčasných dôchodkov / zvyšovanie odložených dôchodkov

**Dôvodom existencie krátenia** resp. zvyšovania dôchodku, ktorý človek začne poberať pred dovŕšením dôchodkového veku, alebo po dovŕšení dôchodkového veku, **by malo byť zabezpečenie tzv. aktuárnej neutrality.**

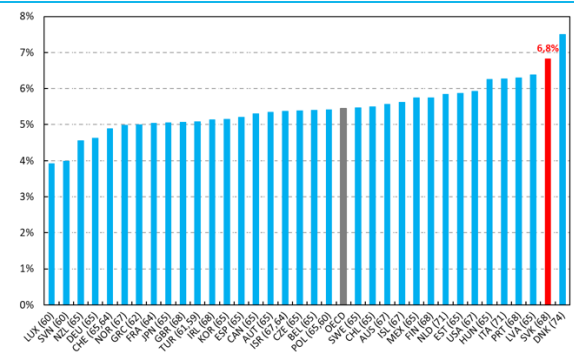
Ide o poistno-matematický princíp úpravy sumy priznaného dôchodku<sup>59</sup>, ktorý zvýšením alebo znížením mesačnej výšky odloženého alebo predčasne priznaného dôchodku zabezpečuje, aby **celková suma doživotne poskytnutých dôchodkov bola v priemere približne rovná** celkovej sume doživotne poskytnutých starobných dôchodkov zo starobného dôchodkového zabezpečenia **v prípade priznania starobného dôchodku dovŕšením dôchodkového veku.**

Dôvod odchodu do predčasného dôchodku však nemá žiadny vplyv na výšku aktuárneho krátenia. Jeho výška závisí najmä od **strednej dĺžky poberania dôchodku**<sup>60</sup>, spôsobu **valorizácie** dôchodkov a **diskontnej miery.** Popri vplyve na výdavky a udržateľnosť verejných financií má vplyv aj na motiváciu ľudí odísť resp. zostať na trhu práce, a teda výkonnosť ekonomiky.

**Vytváranie druhej, zvýhodnenej výšky krátenia predčasného dôchodku je podľa Rady neopodstatnené,** nakoľko v oboch prípadoch, by mal byť princíp aktuárnej neutrality<sup>61</sup> (**Box 7:**) aplikovaný rovnako, a teda v rovnakej výške bez ohľadu na to, ktorú podmienku predčasného dôchodku človek splní.

**Navrhovaná, zvýhodnená miera krátenia (0,3% za začatých 30 dní čo je v priemere 3,7% ročne) navyše nezodpovedá výške aktuárne neutrálneho krátenia**<sup>63</sup> (**Graf 30**). Naopak, podľa odhadu OECD, **v súčasnosti platná miera krátenia približne zodpovedá aktuárnej neutralite odhadnutej pre Slovensko.** Navrhovaná, výška krátenia by tak znamenala, že skorší odchod do dôchodku bude v priemere na celoživotnom horizonte viesť k nespravodlivo vyšším dôchodkovým nárokom, a teda **bude prispievať k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií.**

**Graf 30: Aktuárne neutrálne krátenie / zvyšovanie dôchodkov pred/ po dovŕšení dôchodkového veku**<sup>62</sup>



Zdroj: OECD, Pensions at a Glance 2017

Rada zároveň upozorňuje, že **nižšie krátenie dôchodkov ako súčasných 0,5%** po splnení podmienky 40 odpracovaných rokov môže viesť k **dotatočným nekvantifikovaným výdavkom.** Tie môžu vzniknúť v dôsledku prepočtu výšky už vyplácaných dôchodkov u dôchodcov, ktorým boli v minulosti priznané predčasné dôchodky a splnili by podmienku 40 odpracovaných rokov

<sup>59</sup> Priznaná suma starobného dôchodku vychádza z dôchodkových práv získaných k času priznania starobného dôchodku. Úprava sumy priznaného starobného dôchodku zohľadňuje predpokladanú dobu poberania dôchodku vrátane vplyvu valorizácie starobných dôchodkov a časovú hodnotu peňazí.

<sup>60</sup> A teda závisí od dôchodkového veku a zjednodušene strednej dĺžky života v starobe.

<sup>61</sup> Aktuárne neutrálneho krátenia/ zvyšovania dôchodkov.

<sup>62</sup> Ide o odhadovanú úroveň aktuárne neutrálneho krátenia kvantifikovanú OECD pre danú krajinu. Odlišnosti medzi krajinami vyplývajú z iného nastavenia parametrov dôchodkových systémov a rozdielov v pravdepodobnosti úmrtia (t.j. zjednodušene v strednej dĺžke života na dôchodku). Nejde teda o tabuľku skutočne uplatňovaných percent krátenia v príslušných krajinách.

<sup>63</sup> Podľa prepočtov OECD zodpovedá výška v súčasnosti platného krátenia vo výške 0,5% za každých začatých 30 dní (t.j. priemerne 6,1% ročne) aktuárne neutrálnemu kráteniu (6,8%).

vzhľadom na to, že ich predčasné dôchodky boli krátené súčasne platným, vyšším percentom v období priznania.

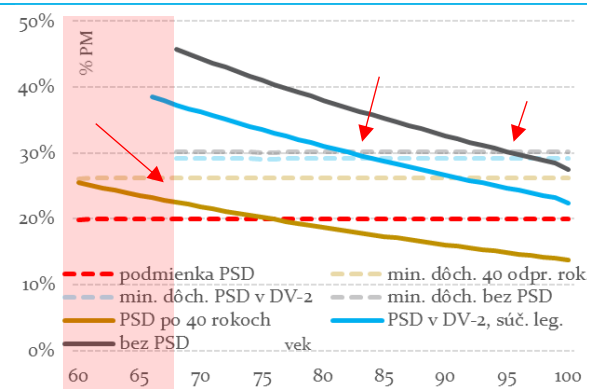
- Napriek výraznému zníženiu najskoršieho možného veku odchodu do dôchodku v porovnaní so súčasnou legislatívou (po 40 odpracovaných rokoch) **nemieni návrh zákona minimálnu sumu predčasného dôchodku (PSD) potrebnú pre vznik nároku na predčasný starobný dôchodok po 40 odpracovaných rokoch.** Tá sa má uplatňovať v súčasnej výške 1,2-násobku životného minima (Graf 31– červená).

Rada upozorňuje, že v prípade skorého odchodu do predčasného dôchodku by väčšia a časom rastúca časť predčasných dôchodcov<sup>64</sup>, ktorých dôchodky boli výrazne krátené, získavala pri dovŕšení dôchodkového veku (resp. pár rokov po dovŕšení dôchodkového veku) **nárok na doplatok do minimálneho dôchodku**, keďže pri 40 odpracovaných rokoch<sup>65</sup> je výška minimálneho dôchodku zadaná ako 1,57 násobok životného minima (Graf 31– červené šípky ilustrujú začiatok nároku na doplatok do minimálneho dôchodku). Toto je **priamo v rozpore s princípom aktuárnej neutrality**, keďže nespravodlivo zvyšuje celoživotné dôchodkové nároky týchto dôchodcov. Zároveň to vytvára  **dodatočné náklady pre verejné financie, ktoré neboli kvantifikované.**

Skutočnosť, že po dovŕšení dôchodkového veku sa bude týmto dôchodcom dodatočne a aktuárne nespravodlivo zvyšovať dôchodok, môže pôsobiť ako **dodatočný motivačný faktor pre skorší odchod z trhu práce.**

3.39. Rada pripomína, že za predpokladu rastu zákonného dôchodkového veku sa pri pevne stanovenej podmienke 40 odpracovaných rokov pre vznik nároku na predčasný dôchodok vyššie popísané problémy budú v čase zväčšovať, vzhľadom na vzájomnú prepojenosť všetkých vyššie uvedených opatrení.

**Graf 31: Uvoľnenie podmienok nároku na predč.dôch. môže viesť k väčšiemu poklesu príjmu nízkopríjmových dôchodcov a poberaniu min. dôchodku\***



\*Poznámka: Očakávaná výška predčasného dôchodku a starobného dôchodku muža, nar. 2006, vstup na trh práce vo veku 20 rokov, nepreruš. kariéra, nesporiteľ, POMB = 0,7. Červené pásmo označuje obdobie poberania predčasného dôchodku.

Zdroj: RRZ

<sup>64</sup> Najmä tých s nižším kariérnym príjmom t.j. nízkym POMB.

<sup>65</sup> Ide o mierne zjednodušenie, keďže odpracované roky a kvalifikované obdobie dôchodkového poistenia pre účely minimálneho dôchodku nie sú rovnako zadané.

3.40. Z pohľadu kvantifikácie vplyvov ide o **opatrenie spojené s najväčšou mierou neistoty**. Dôvodom sú už spomenuté tri kanály, ktoré súbežne pôsobia na motiváciu k odchodu do predčasného dôchodku, a teda aj na vývoj salda dôchodkového systému (priemerný vek odchodu do dôchodku a početnosť predčasných dôchodcov, nižšie krátanie predčasných dôchodkov, počet a výška doplatkov do minimálneho dôchodku).

3.41. Podľa odhadu Rady by navrhované uvoľnenie podmienok pre predčasný dôchodok viedlo na horizonte 50 rokov k postupnému zhoršeniu salda dôchodkového systému do 0,4% HDP (**Graf 32–modrá**) v niektorých rokoch, maximálne zhoršenie salda verejných financií by mohlo dosiahnuť 0,5% HDP (**Graf 32–čierna**).

Z pohľadu **dlhodobej udržateľnosti verejných financií by to znamenalo zhoršenie približne o 0,4% HDP, pričom približne tretina vyplýva zo zhoršenia iných položiek rozpočtu mimo dôchodkového systému**. Na rozdiel od kvantifikácie ostatných opatrení v tejto časti materiálu vychádza kvantifikácia tohto opatrenia z predpokladu uplatňovania automatu dôchodkového veku.

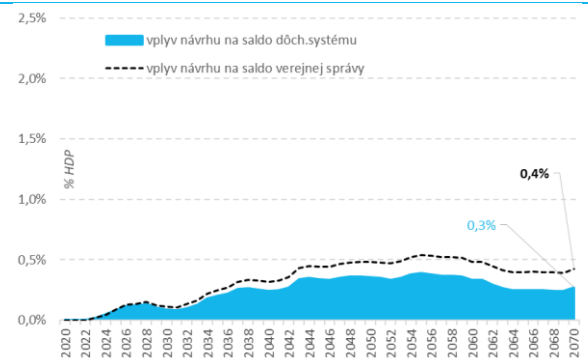
3.42. Uvoľnenie podmienok vzniku nároku na predčasný dôchodok, by bolo vhodné **doplniť o vznik informačnej povinnosti Sociálnej poisťovne (tzv. oranžovej obálky)**. Tá by mala každému občanovi každoročne automaticky zasielať okrem iného aj informáciu o jeho predpokladanej výške dôchodku (ideálne zo všetkých pilierov dôchodkového systému).

V aktuálnej situácii, kedy sa občania výšku svojho dôchodku od Sociálnej poisťovne dozvedia až po podaní žiadosti o priznanie dôchodku<sup>66</sup>, by mohlo byť riskantné výraznejšie uvoľňovať podmienky pre predčasný dôchodok bez súčasného zvyšovania informovanosti o ich budúcich dôchodkových nárokoch.

3.43. Vplyvom starnutia populácie bude v budúcnosti chýbať čoraz viac ľudí na trhu práce. Pri v súčasnosti platnom zákaze súbehu poberania predčasného dôchodku a príjmov zo závislej činnosti a preukázaných vplyvoch nastavenia penzijného systému na rozhodnutie o odchode do dôchodku **môže ďalšie uvoľňovanie podmienok pre skorší odchod z trhu práce viesť k nedostatku pracovných síl a výraznému tlaku na doplnenie chýbajúcej pracovnej sily prostredníctvom migrácie**.

3.44. Rada upozorňuje, že **umožnenie odchodu do predčasného dôchodku vo výrazne nižšom veku zvyšuje v časoch recesie riziko trvalých strát<sup>67</sup> pre trh práce a tlak na výdavky rozpočtu verejnej správy** a to aj za predpokladu správneho nastavenia z pohľadu aktuárnej neutrality.

**Graf 32: Negatívny vplyv uvoľnenia podmienok predčasného dôchodku na saldo dôchodkového systému a saldo verejnej správy v rokoch 2020 až 2070 (% HDP)**



Zdroj: RRZ

<sup>66</sup> [Kalkulačka Sociálnej poisťovne na informatívny výpočet dôchodku](#)

<sup>67</sup> Namiesto dočasného poberania dávky v nezamestnanosti, prípadne štátnych sociálnych dávok a návratu na trh práce pri oživení ekonomického rastu, zvolí časť stále produktívnej populácie vo vyššom veku trvalý odchod z trhu práce do predčasného dôchodku.



## Zvýšenie odvodového zaťaženia vysokoprijemných osôb

- 3.45. Podľa v súčasnosti platnej legislatívy je **výška maximálneho vymeriavacieho základu definovaná ako 7-násobok priemernej mzdy v ekonomike spred dvoch rokov**<sup>68</sup> a je pre všetky fondy sociálneho poistenia rovnaká.<sup>69</sup> Maximálny vymeriavací základ sa **uplatňuje na každý poistný vzťah**<sup>70</sup> **na mesačnej báze**. Pri súbehu viacerých poistných vzťahov legislatíva určuje poradie, z ktorého poistného vzťahu sa platia odvody prioritne. Platí, že úhrn zaplatených odvodov zo všetkých poistných vzťahov nesmie presiahnuť maximálny vymeriavací základ<sup>71</sup>.
- 3.46. Od roku 2023 sa má podľa súčasnej legislatívy **zaviesť ročné zúčtovanie sociálneho poistenia** (ďalej RZSP). Prvýkrát sa má robiť ročné zúčtovanie za rok 2023 v roku 2024. Zavedenie RZSP počíta so zrušením mesačných maximálnych vymeriavacích základov, **na mesačnej báze sa má uplatňovať ročný maximálny vymeriavací základ a to zvlášť pre každý poistný vzťah**. Sledovať sa má **kumulatív** zaplatených odvodov v kalendárnom roku, odvody sa majú platiť kým suma vymeriavacích základov, z ktorých sa zaplatilo poistné, nedosiahne výšku ročného maximálneho vymeriavacieho základu. Následne sa v ročnom zúčtovaní majú riešiť súbehy (vracanie preplatkov pri súbehoch).
- 3.47. V súvislosti so zavedením RZSP súčasná legislatíva predpokladá aj douplatnenie si odvodovej odpočítateľnej položky (OOP) ak si dôchodca alebo študent pracujúci na dohodu uplatnil v kalendárnom roku OOP nižšiu ako 12\*200 eur a mal príjem z dohôd, na ktoré si môže uplatniť OOP, vyšší ako uplatnená OOP.
- 3.48. **Návrh zákona ruší maximálny vymeriavací základ pri súčasnom zrušení RZSP.**
- 3.49. **Navrhované opatrenie povedie k zvýšeniu odvodového zaťaženia osôb s príjmom nad 7-násobkom priemernej mzdy v ekonomike spred dvoch rokov.** Priemerný mesačný počet pracujúcich, ktorých príjem prevýšil strop bolo 9,7 tisíc v roku 2019 a 8,6 tisíc v roku 2020 (**Graf 33**). **V porovnaní s dnešnou situáciou** (bez existencie ročného zúčtovania sociálneho poistenia) **sa opatrenie dotkne 1,9% pracujúcich** (v roku 2019 to zodpovedá 50 tisíc osobám, v roku 2020 48 tisíc osobám). Z celkového počtu dotknutých osôb, u 70 % osôb príjem prevyšoval strop len v jednom mesiaci v roku (**Graf 34**). Každý mesiac malo príjem nad stropom 6 % z dotknutých osôb v roku 2019, v roku 2020 to bolo 5 %.
- 3.50. Pri porovnaní so základným scenárom, ktorý predpokladá existenciu ročného zúčtovania od roku 2023, sa navrhované opatrenie dotkne približne 7 tisíc osôb (podľa údajov za rok 2019) resp. 6 tisíc osôb (podľa údajov za rok 2020). Sú to osoby, ktorých ročný príjem je vyšší ako ročný maximálny vymeriavací základ.

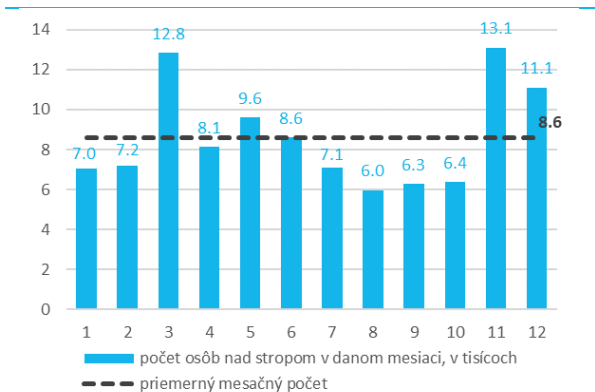
<sup>68</sup> Tzv. všeobecný vymeriavací základ.

<sup>69</sup> Týka sa fondov sociálneho poistenia: nemocenské poistenie, dôchodkové poistenie, poistenie v nezamestnanosti, garančné poistenie, rezervný fond solidarity, osobitné sociálne poistenie (s výnimkou úrazového poistenia).

<sup>70</sup> Každý jednotlivý pracovný úväzok sa eviduje ako samostatný poistný vzťah.

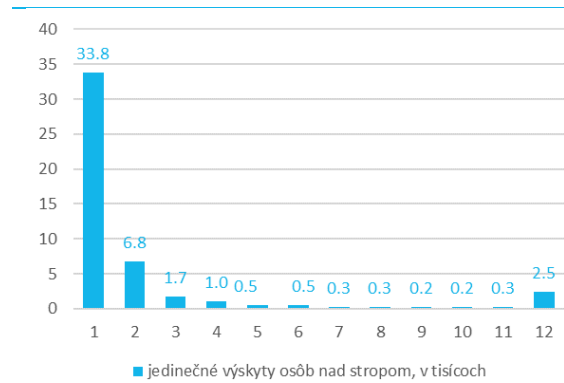
<sup>71</sup> V prípade preplatku je možnosť písomne požiadať príslušnú pobočku Sociálnej poisťovne o spracovanie súbehu a následné vrátenie preplatku.

**Graf 33: Počet osôb s príjmom nad stropom v danom mesiaci, rok 2020 (v tisícoch)**



Zdroj: Údaje SP, výpočet RRZ

**Graf 34: Počet osôb s príjmom nad stropom - podľa počtu mesiacov v ktorých príjem prekročil strop, rok 2020 (v tisícoch)**



Zdroj: Údaje SP, výpočet RRZ

- 3.51. **Kvantifikácia vplyvu kombinácie navrhovaných opatrení pozostáva zo súčtu vplyvu zo samostatnej kvantifikácie zrušenia RZSP a vplyvu zo samostatnej kvantifikácie zrušenia maximálnych vymeriavacích základov.** Na rozdiel od oficiálnej doložky, nekvantifikujeme vplyv na výnos odvodov a dane zo zvýšenej zamestnanosti po zavedení RZSP.<sup>72</sup>
- 3.52. Kvantifikácia využíva individuálne údaje Sociálnej poisťovne za rok 2020. Pre výpočet vplyvu na roky 2023 a 2024 je použitá indexácia mzdovou bázou podľa Výboru pre makroekonomické prognózy z júna 2021.
- 3.53. **Samostatná kvantifikácia zrušenia RZSP** porovnáva stav po zavedení RZSP (základný scenár) so stavom podľa legislatívy platnej pred rokom 2023 (navrhovaný scenár). Kvantifikácia vplyvu zrušenia RZSP na príjem Sociálnej poisťovne (vplyv na 1.pilier) pozostáva z:
- negatívneho vplyvu na platenie preddavkov,
  - pozitívneho vplyvu na ročné zúčtovanie zaplatených preddavkov pri súbehu viacerých poisťných vzťahov<sup>73</sup> a
  - pozitívneho vplyvu doplatenia si OOP v ročnom zúčtovaní.
- Súčasťou kvantifikácie je pozitívny vplyv na výnos DPFO a DPPO.
- 3.54. **Vplyv na platenie preddavkov odhadujeme vo výške -75 mil. eur v roku 2023 a -79 mil. eur v roku 2024.** V kvantifikácii predpokladáme v základnom scenári na mesačnej báze platenie odvodov z príjmu do výšky ročného maximálneho vymeriavacieho základu. Od mesiaca, keď kumulovaný príjem dosiahne úroveň maximálneho ročného vymeriavacieho základu, je platenie odvodov pozastavené. Súčasťou kvantifikácie je aj dopočet poisťného v hraničnom mesiaci (mesiac v ktorom príjem prekročí strop), kde predpokladáme zaplatenie poisťného z časti príjmu do úrovne ročného stropu.
- 3.55. **Vplyv na ročné zúčtovanie zaplatených preddavkov na sociálne poistenie pri súbehu viacerých poisťných vzťahov odhadujeme na 8 mil. eur v roku 2024 (1.pilier).**
- 3.56. **Vplyv zrušenia doplatenia si OOP v ročnom zúčtovaní odhadujeme na 15 mil. eur v roku 2024.**
- 3.57. Kvantifikácia vplyvu na DPFO predpokladá efektívnu daňovú sadzbu vo výške 25 %, odhadujeme **pozitívny vplyv vo výške 4,6 mil. eur v roku 2023 a 3,5 mil. v roku 2024.**

<sup>72</sup> V súvislosti so zavedením ročného zúčtovania sa predpokladalo vytvorenie nových pracovných miest.

<sup>73</sup> Predpokladáme, že rovnako ako pri zdravotných odvodoch sa ročné zúčtovanie sociálnych odvodov nebude aktualizovať do obdobia, za ktoré sa ročné zúčtovanie vykonalo.

3.58. Odhadujeme, že v dôsledku zníženia nákladov práce zamestnávateľov sa **zvýši výnos DPPO o 8,5 mil. eur v roku 2023 a o 6,4 mil. eur v roku 2024.**

3.59. **Samostatná kvantifikácia zrušenia maximálnych vymeriavacích základov** porovnáva stav podľa súčasnej legislatívy platnej do roku 2023 (základný scenár) so stavom po zrušení maximálnych vymeriavacích základov (navrhovaný scenár). Kvantifikácia vplyvu pozostáva z pozitívneho vplyvu na príjem Sociálnej poisťovne (vplyv na 1.pilier) a negatívneho vplyvu na výnos DPFO a DPPO.

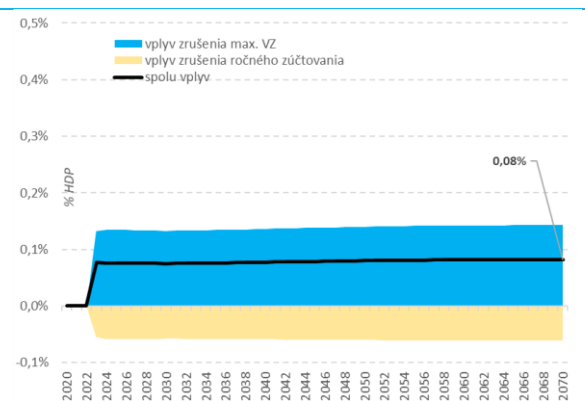
3.60. **Vplyv na platenie preddavkov odhadujeme vo výške 181 mil. eur v roku 2023 a 191 mil. eur v roku 2024.** Pre účely kvantifikácie vplyvu opatrenia sú v databáze poistencov upravené vymeriavacie základy. Vymeriavací základ pre dané poistenie je navýšený na úroveň vymeriavacieho základu na úrazové poistenie v prípade ak je na mesačnom maxime. Následne sa z takto upravených vymeriavacích základov počíta poistné pre základný scenár (strop vo výške 7-násobku VVZ) a pre navrhovaný scenár (zrušený strop). V kvantifikácii sa zohľadňuje súbeh SZČO a zamestnania ale nezohľadňuje sa súbeh viacerých zamestnaní. Osobitné sociálne poistenie nie je súčasťou kvantifikácie (od apríla 2020 nové poistné pre obecných policajtov).

3.61. **Negatívny vplyv na DPFO odhadujeme vo výške - 12 mil. eur v roku 2023 a -13 mil. eur v roku 2024.**

3.62. Odhadujeme, že zvýšenie nákladov práce zamestnávateľov povedie **k poklesu vo výnose DPPO o 20,8 mil. eur v roku 2023 a o 21,9 mil. eur v roku 2024.**

3.63. V prípade schválenia oboch opatrení bude ich zavedenie znamenať statický pozitívny vplyv na hospodárenie verejnej správy od roku 2023 (**Graf 35**), pričom dlhodobá udržateľnosť meraná indikátorom dlhodobej udržateľnosti **sa zlepší maximálne o 0,1% HDP na horizonte 50 rokov**. Zároveň však existuje riziko negatívnych dynamických efektov<sup>74</sup>.

**Graf 35: Pozitívny statický vplyv zrušenia maximálneho vymeriavacieho základu a ročného zúčtovania na saldo verejnej správy v rokoch 2020 až 2070 (% HDP)**



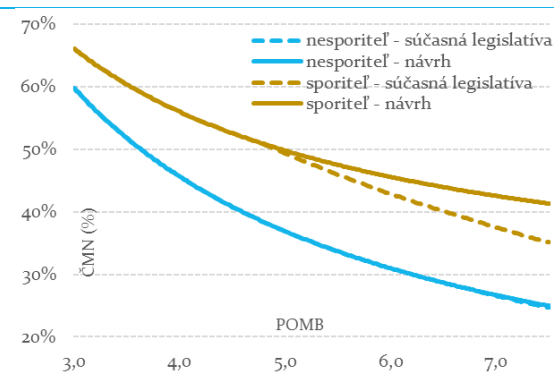
\*Dynamické efekty môžu tento vplyv mierne znížiť. Zdroj: RRZ

3.64. **Z pohľadu dôchodkových nárokov**, sa vyššie platby poistného vysokopríjmových poistencov nepremietnu do zvýšených nárokov na dôchodok z prvého piliera, keďže na príjem presahujúci trojnásobok priemernej mzdy sa pri výpočte dôchodkov z prvého piliera neprihliada<sup>75</sup>. **Vyššie platby poistného budú znamenať zvýšenie dôchodkov a zvýšenie čistej miery náhrady u sporiteľov**, vzhľadom nato, že časť ich odvodov smeruje do II. piliera, v ktorom podobné horné obmedzenia neexistujú (**Graf 36**). Nárast dôchodkov však v plnej miere nekompensuje redukciiu dôchodku vysokopríjmových dôchodcov z I. piliera, ku ktorej dochádza z dôvodu existencie maximálnej výšky POMB zohľadneného pri výpočte dôchodku (**Graf 37**).

<sup>74</sup> Napríklad v rovine zníženej motivácie pracovať pre najproduktívnejších zamestnancov a aj zníženie atraktivity týchto pracovných pozícií z pohľadu zahraničia. Zároveň, zvýšenie odvodového zaťaženia môže vplyvom zvýšenia nákladov práce zvyšovať snahu o prenos dodatočného bremena z pohľadu zamestnávateľa.

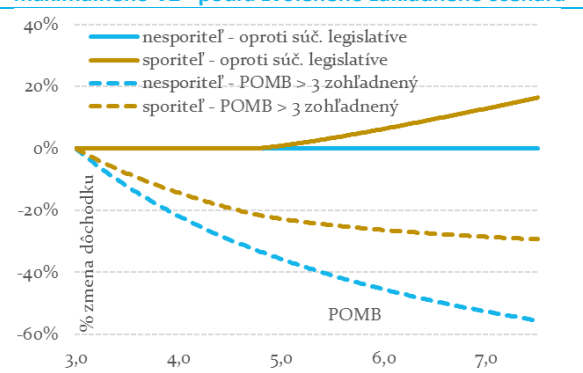
<sup>75</sup> Napriek tomu, že zrušenie maximálnych vymeriavacích základov nebude mať vplyv na výšku dôchodku z prvého piliera, čistá miera náhrady nesporiteľov s výrazne nadpriemerným kariérnym príjmom mierne vzrastie. Dôvodom je pokles čistého príjmu, ktorý vystupuje ako menovateľ pri výpočte čistej miery náhrady porovnáva.

Graf 36: Čistá miera náhrady novopriznaného dôchodku\*



\*Poznámka: Očakávaný vplyv na dôchodkový príjem muža s novopriznaným SD nar. 2006, ODP = 40 rokov, priemerný ročný nominálny výnos v II. pilieri 5,5%, nelineárny rast príjmu počas kariéry. Zdroj: RRZ

Graf 37: Percentuálny rast dôchodku vplyvom zrušenia maximálneho VZ\* podľa zvoleného základného scenára



Poznámka: **Neprerušované** krivky predstavujú vplyv opatrenia v porovnaní so súčasnou legislatívou. **Prerušované** krivky predstavujú vplyv opatrenia, v porovnaní sú súčasnou legislatívou, s tým rozdielom, že pri výpočte sumy dôchodku sa prihliada aj na dosiahnutý POMB > 3. Zdroj: RRZ

- 3.65. Rada upozorňuje, že zrušením maximálnych vymeriavacích základov pre platenie sociálneho poistenia dochádza k **prehĺbovaniu už existujúceho nesúladu medzi plateným poistným a stropmi pre nároky na dávky sociálneho poistenia**. Takáto zmena v proporcionalite uplatňovania miery solidarity a zásluhovosti **nemúsi byť ústavnou konformná**<sup>76</sup>.

### Zvýšenie maximálnej dávky v nezamestnanosti a dávok nemocenského poistenia

- 3.66. Návrh zákona zvyšuje maximálny vymeriavací základ na určenie sumy **nemocenských dávok a sumy dávky v nezamestnanosti zo súčasnej úrovne 2-násobku všeobecného vymeriavacieho základu na 2,5-násobok**.
- 3.67. Rovnaké zvýšenie maximálneho vymeriavacieho základu sa navrhuje aj na určenie sumy náhrady príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti t.j. **počas prvých 10 dní trvania pracovnej neschopnosti, náklady znáša zamestnávateľ**.
- 3.68. Vplyv navrhovaného zvýšenia maximálnych dávok nemocenského poistenia<sup>77</sup> a dávky v nezamestnanosti je **kvantifikovaný s použitím individuálnych údajov Sociálnej poisťovne (SP) a údajov Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny (UPS VaR)**. Zo SP sú použité údaje o čerpaní nemocenských dávok a dávky v nezamestnanosti ako aj údaje o výške vymeriavacích základov na nemocenské poistenie a poistenie v nezamestnanosti v rokoch 2015 až 2019. Z UPS VaR sú použité údaje o čerpaní rodičovského príspevku v období 2015 až 2019, keďže obdobie čerpania rodičovskej dovolenky sa započítava do obdobia trvania nemocenského poistenia aj poistenia v nezamestnanosti.
- 3.69. Pre kvantifikáciu sme zvolili použitie údajov za rok 2019, keďže rok 2020 bol ovplyvnený pandemiou. V kvantifikácii neuvažujeme s vyplácaním pandemických dávok v období od nadobudnutia účinnosti návrhu zákona (2023).
- 3.70. Výška dávky v základnom scenári aj navrhovanom scenári je simulovaná pre populáciu, ktorá v skutočnosti poberala danú dávku v roku 2019. Vo výpočte je prijatý predpoklad poberania dávky

<sup>76</sup> Vid' napríklad Ústavný súd SR vo veci sp. zn. PL. ÚS 16/06 z 30. apríla 2008, alebo Nález Ústavného súdu ČR vo veci sp.zn. Pl.ÚS 8/07 z 23. marca 2010.

<sup>77</sup> Nemocenskými dávkami sú nemocenské, ošetrovné, materské, vyrovnávacía dávka a od apríla 2021 aj dávka tehotenské.

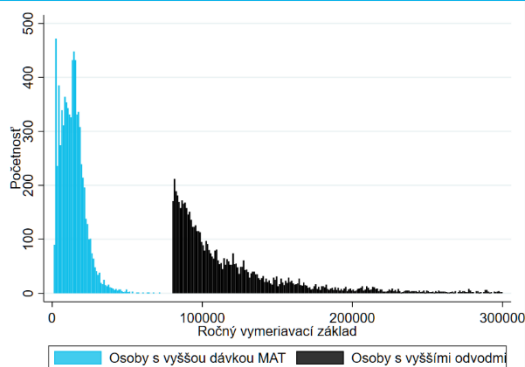
počas celého mesiaca, v dôsledku čoho je simulovaný objem dávok priamo z modelu nadhodnotený a to najmä pri dávke nemocenskej a ošetrovnej. Vplyv opatrenia preto kvantifikujeme následným aplikovaním percentuálnych zmien na skutočný objem dávok v roku 2019, čím sa táto metodická nepresnosť v simulácii odstráni.

- 3.71. Kvantifikácia vplyvu na dávku tehotenskej (vypláca sa od apríla 2021) predpokladá rovnakú percentuálnu zmenu ako u dávky materskej.<sup>78</sup>
- 3.72. V kvantifikácii abstrahujeme od vplyvu na vyrovnávaciu dávku, ktorej objem je nevýznamný a výpočet na individuálnych údajoch komplikovaný.
- 3.73. Pri prepočte vplyvu na roky 2023-2024 je použitá indexácia rastom mzdovej bázy pre nemocenskú dávku a rastom nezamestnanosti a miezd v ekonomike pre dávku v nezamestnanosti. Použitá je prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy z júna 2021.
- 3.74. Navrhované opatrenie sa dotkne osôb s príjmom nad 2-násobkom všeobecného vymeriavacieho základu. Podľa údajov z roku 2019 sa **opatrenie dotkne v priemere mesačne 11,8 tisíc osôb poberajúcich niektorú z dávok**. Za predpokladu neexistencie súbehu medzi poberaním jednotlivých dávok by sa opatrenie dotklo **ročne 45,3 tisíc osôb**.

	Materské a tehotenské	Dávka v nezam.	Nemocenská	Ošetrovnej	Spolu
počet dotknutých osôb (jedinečný výskyt v roku)	7 724	10 891	21 321	5 407	<b>45 343</b>
priem. mes. počet dotknutých osôb	3 225	3 514	4 433	665	<b>11 837</b>
počet dávok	38 697	42 164	53 200	7 981	<b>142 042</b>

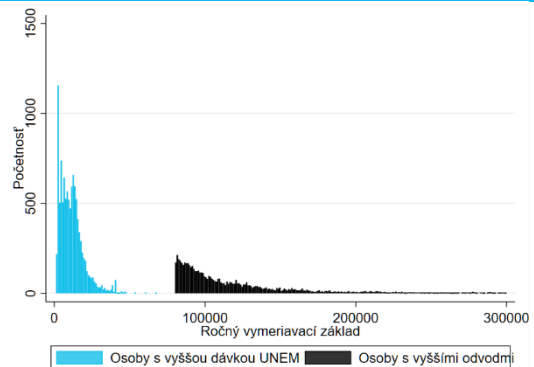
- 3.75. Zvýšenie maximálnych nemocenských dávok a dávky v nezamestnanosti predkladateľ navrhuje **v súvislosti s opatrením, ktoré ruší maximálny vymeriavací základ pre platenie poistného na sociálne poistenie. Z pohľadu distribučných vplyvov sa tieto dve opatrenia nedotýkajú rovnakej populácie**. Zatiaľ čo zrušením maximálnych vymeriavacích základov na platenie poistného sa zvyšuje odvodové zaťaženie osôb s príjmom nad 7-násobkom všeobecného vymeriavacieho základu, v prípade opatrenia zvyšujúceho maximálnu výšku dávok ide o osoby s príjmom nad 2-násobkom všeobecného vymeriavacieho základu. Z údajov o poberateľoch dávok vyplýva, že viac ako 99 % z nich má príjem nižší ako 7-násobok VVZ. Otázna je tiež proporcionálnosť medzi mierou zvýšenia odvodového zaťaženia a mierou zvýšenia nárokov na strane dávok ako formy kompenzácie.

Graf 38: Počet osôb dotknutých zvýšením maximálnej výšky dávky materskej



Zdroj: Údaje SP, výpočet RRZ

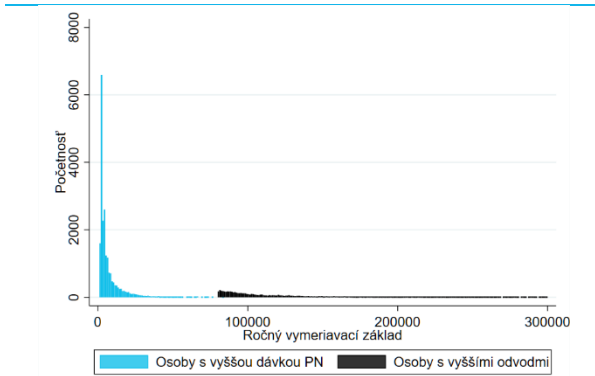
Graf 39: Počet osôb dotknutých zvýšením maximálnej výšky dávky v nezamestnanosti



Zdroj: Údaje SP, výpočet RRZ

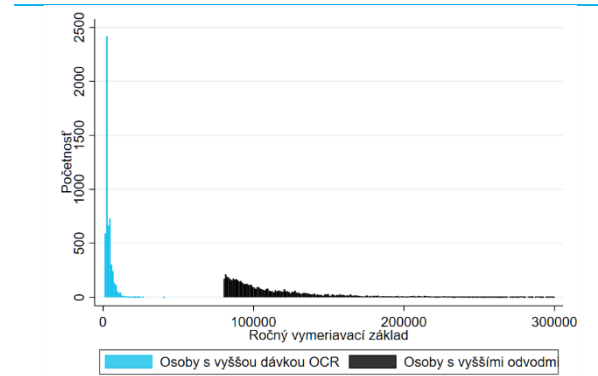
<sup>78</sup> Vychádzame z predpokladu, že dávka tehotenskej sa týka rovnakej populácie ako dávka materskej a zároveň výška dávky sa počíta z rovnakého vymeriavacieho základu.

Graf 40: Počet osôb dotknutých zvýšením maximálnej výšky dávky nemocenské



Zdroj: Údaje SP, výpočet RRZ

Graf 41: Počet osôb dotknutých zvýšením maximálnej výšky dávky ošetrovné



Zdroj: Údaje SP, výpočet RRZ

## Nárok na materské a dávku v nezamestnanosti - úprava obdobia trvania poistenia

- 3.76. Podľa v súčasnosti platnej legislatívy podmienka pre určenie nároku na dávku materské aj dávku v nezamestnanosti **vyžaduje určité obdobie trvania poistenia, pričom do tohto obdobia sa započítava aj obdobie poistenia z ktorého sa neplatí poistné (nulový vymeriavací základ).**
- 3.77. Vymeriavací základ je nulový v obdobiach, keď má zamestnanec vylúčenú povinnosť platiť poistné, napríklad počas čerpania nemocenského, ošetrovného alebo materskej. V praxi sa však vyskytujú aj **špekulatívne prípady poistných vzťahov s nulovým vymeriavacím základom** za účelom predĺženia obdobia poistenia pre určenie nároku na dávku materské ako aj na dávku v nezamestnanosti.
- 3.78. **Návrh zákona nezapočítava na účel posudzovania nároku na dávku v nezamestnanosti a dávku materské tie obdobia, v ktorých zamestnanec nemal vymeriavací základ na platenie poistného s výnimkou období, v ktorých mal zamestnanec vylúčenú povinnosť platiť poistné.**
- 3.79. Vplyv opatrenia je kvantifikovaný s využitím individuálnych údajov Sociálnej poisťovne za rok 2020. Pre výpočet vplyvu na roky 2023-2024 je použitá indexácia podľa Výboru pre makroekonomické prognózy z júna 2021.
- 3.80. Odhadujeme **pozitívny vplyv opatrenia na saldo Sociálnej poisťovne na úrovni 22,4 mil. eur v roku 2023 a 24,4 mil. eur v roku 2024.** Z toho odhadujeme vplyv na dávku materské vo výške 5,9 mil. eur v roku 2023 a 6,2 mil. eur v roku 2024. Vplyv na dávku v nezamestnanosti odhadujeme vo výške 16,5 mil. eur v roku 2023 a 18,1 mil. eur v roku 2024.
- 3.81. **Toto opatrenie v doložke vplyvov na rozpočet nebolo nekvantifikované.**

## Zníženie odvodového zaťaženia študentov a dôchodcov pri práci na dohodu

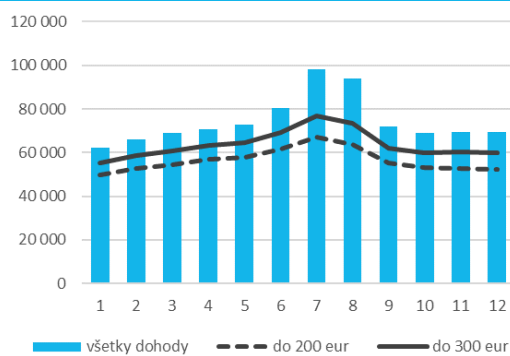
- 3.82. Podľa v súčasnosti platnej legislatívy má študent pracujúci na dohodu o brigádnickej práci a rovnako aj dôchodca<sup>79</sup> pracujúci na dohodu právo určiť si jednu dohodu na neplatenie poistného na dôchodkové poistenie, ak mesačný príjem alebo priemerný mesačný príjem z tejto dohody nepresiahne 200 eur. V prípade ak príjem/priemerný mesačný príjem z určenej dohody za kalendárny mesiac presiahne

<sup>79</sup> Nárok na odvodovú úľavu má dôchodca s dôchodkom starobným, invalidným, výsluhovým alebo invalidným výsluhovým. Kvantifikácia je postavená na údajoch Sociálnej poisťovne, abstrahuje preto od vplyvu na poberateľov výsluhových dôchodkov.

200 eur, poistné na dôchodkové poistenie sa platí len z rozdielu medzi dosiahnutým príjmom a sumou 200 eur.

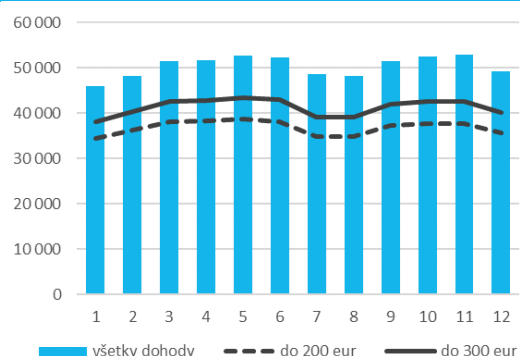
- 3.83. Podľa súčasnej legislatívy na dohodu s uplatnenou výnimkou môže pracovať aj poberateľ predčasného starobného dôchodku bez toho, aby mu Sociálna poisťovňa zastavila výplatu predčasného starobného dôchodku. Ak príjem z tejto dohody za kalendárny rok presiahne 2400 eur, Sociálna poisťovňa zastaví výplatu predčasného starobného dôchodku.
- 3.84. Návrh zákona **zvyšuje uvedenú hranicu z 200 eur mesačne na 300 eur mesačne** na uplatnenie si odvodovej úľavy ako aj **hranicu z 2400 eur ročne na 3600 eur ročne** pri posudzovaní pozastavenia vyplácania predčasného starobného dôchodku.
- 3.85. Vplyv navrhovaného posunu hraníc je kvantifikovaný s využitím individuálnych údajov Sociálnej poisťovne za rok 2019. Použité sú údaje z databázy poistencov a databázy dôchodcov.
- 3.86. V kvantifikácii predpokladáme, že odvodová úľava sa uplatňuje len na dohody s príjmom do hranice 200 eur mesačne v základnom scenári resp. 300 eur mesačne v navrhovanom scenári.
- 3.87. **Posun hranice rozširuje okruh dotknutých osôb** o osoby, ktoré majú dohody s príjmom medzi 200 a 300 eur mesačne. Odhadujeme, že **priemerný mesačný počet študentov-brigádnikov s nárokom na odvodovú úľavu by bol vyšší o 6,3 tisíc** (z úrovne 52,7 tisíc na 59 tisíc), **priemerný mesačný počet poberateľov dôchodkov s nárokom na odvodovú úľavu by bol vyšší o 3,6 tisíc** (z úrovne 33,6 tisíc na 46,2 tisíc).

Graf 42: Počet dohôd – študenti brigádnici, 2019



Zdroj: Údaje SP, výpočet RRZ

Graf 43: Počet dohôd – poberatelia dôchodkov, 2019



Zdroj: Údaje SP, výpočet RRZ

- 3.88. V kvantifikácii abstrahujeme od vplyvu možného navýšenia príjmu z dohôd v dôsledku opatrenia, napríklad z maximálnej oslobodenej sumy 200 na 300 eur mesačne. Navýšenie príjmov z dohôd oslobodených od dôchodkového poistenia by malo len minimálny vplyv na výnos odvodov, a to konkrétne cez zvýšenie výnosu poistného na úrazové a garančné poistenie (spolu 1,05 % z vymeriavacieho základu).
- 3.89. Odhadujeme, že objem odvodovej úľavy uplatnenej študentami vzrastie o 5,8 mil. eur, z úrovne 21 mil. eur na 27 mil. eur ročne. Ďalej odhadujeme, že objem odvodovej úľavy uplatnenej poberateľmi dôchodkov pracujúcimi na dohodu vzrastie o 3,6 mil. eur, z úrovne 9,7 mil. eur na 13,3 mil. eur ročne.
- 3.90. **Odhadujeme negatívny vplyv opatrenia na saldo Sociálnej poisťovne vo výške 9,2 mil. eur v roku 2023 a 9,3 mil. eur v roku 2024.** Vplyv na 2.pilier odhadujeme na úrovni 163 tisíc eur.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> Podľa údajov SP je sporiteľmi okolo 3 % študentov a okolo 10 % poberateľov dôchodkov, pracujúcich na dohodu.

- 3.91. Čo sa týka vplyvu opatrenia na výnos dane z príjmu fyzických osôb, **predpokladáme, že opatrenie týkajúce sa nízkopříjmových osôb výnos DPFO neovplyvní.**
- 3.92. Predpokladáme, že znížené náklady práce zamestnávateľov sa prejavia na **zvýšení DPPO vo výške 1 mil. eur. v rokoch 2023 a 2024.**

### Predĺženie ochrannej lehoty nemocenského poistenia pre tehotné ženy

- 3.93. Podľa v súčasnosti platnej legislatívy platí ochranná lehota pre poistenkyne, ktorým zaniklo nemocenské poistenie v období tehotenstva, v dĺžke 8 mesiacov.
- 3.94. Návrh zákona **predlžuje ochrannú lehotu 8 mesiacov pre poistenkyne, ktoré otehotnejú do 180 dní (6 mesiacov) odo dňa zániku posledného nemocenského poistenia.** Nárok na materské budú mať poistenkyne, ktoré porodí do 14 mesiacov od zániku nemocenského poistenia.
- 3.95. Na základe individuálnych údajov SP o vyplatenom počte materských dávok ženám v ochrannej lehote v roku 2020 a údajov o priemernej výške materského je počítaný základný scenár a navrhovaný scenár s predĺženou ochrannou lehotou z 8 na 14 mesiacov.
- 3.96. Výpočet je zjednodušený, predpokladáme že predĺženie ochrannej lehoty 1,75-krát sa v plnej miere premietne do zvýšeného počtu dávok vyplatených ženám v ochrannej lehote.<sup>81</sup>
- 3.97. Indexácia rastom zamestnanosti a priemernej mzdy na roky 2023-2024, podľa Výboru pre makroekonomické prognózy z júna 2021. Indexácia rastom počtu narodených detí podľa modelu SLOPEM.
- 3.98. Odhadujeme **negatívny vplyv na saldo Sociálnej poisťovne vo výške 10,3 mil. eur v roku 2022, 11,3 v roku 2023 a 12,6 v roku 2024.**
- 3.99. Oproti oficiálnej kvantifikácii návrhu predpokladáme podstatne vyšší vplyv na výdavky VS. Vychádzame z rovnakého počtu vyplatených dávok v roku 2020 (približne 28 tis.). Následne však návrh predpokladá, že predĺženie ochrannej lehoty povedie k nárastu ročného počtu vyplatených dávok v roku 2022 len o 1400 dávok. Tento výpočet nie je vysvetlený, vyplýva však z neho, že predĺženie ochrannej lehoty nemá skoro žiaden vplyv na zvýšenie počtu vyplatených dávok. V našom výpočte uvažujeme hornú hranicu odhadu tým, že predpokladáme v plnej miere premietnutie predĺženej ochrannej lehoty do zvýšenia počtu vyplatených dávok.

<sup>81</sup> Materské v ochrannej lehote sa vypláca aj mužom, môže byť uplatnená ochranná lehota ako pri nemoc. dávke. Návrh predlžuje ochrannú lehotu len ženám, ktoré otehotnejú.



## 4. Vplyv na makroekonomický vývoj

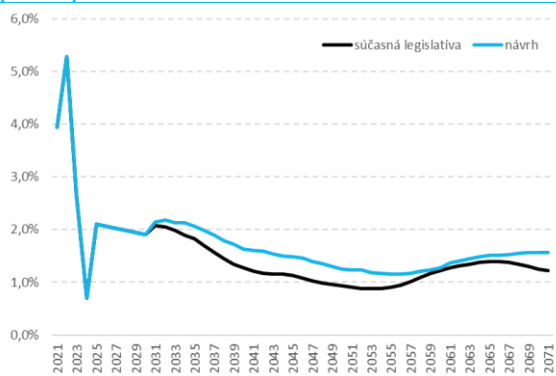
- 4.1. Najbližších **50 rokov bude makroekonomický vývoj Slovenska výrazne poznačený starnutím populácie**. Vplyvom postupného poklesu počtu ľudí v produktívnom veku prestane **trh práce** pozitívne prispievať k rastu slovenskej ekonomiky, **naopak, bude ho spomaľovať**. Podľa odhadov Rady môže miera zamestnanosti<sup>82</sup> do roku 2070 klesnúť o takmer 10 percentuálnych bodov a po roku 2040 by medzироčný rast reálneho HDP nepresiahol 1,4 percenta ročne.
- 4.2. Dlhodobý rast ekonomiky by sa tak opieral najmä o rast produktivity, pričom približne dve tretiny by mal tvoriť rast celkovej produktivity faktorov (a zvyšnú tretinu tzv. prehlbovanie kapitálu). To znamená, že **ak nedôjde k zlepšeniu v očakávanom vývoji zamestnanosti** (vrátane nožnej migrácie), **snahy o vyšší rast potenciálu ekonomiky budú musieť prameniť prevažne zo štruktúrálneho reforiem zvyšujúcich produktivitu**.
- 4.3. Na druhej strane, starnutie populácie je sčasti aj dôsledkom predlžovania života<sup>83</sup>, čo možno považovať za významný spoločenský úspech. To vytvára predpoklad, a platí to už dnes v iných vyspelých krajinách, že **v budúcnosti budú ľudia schopní pracovať a byť aktívni do vyššieho veku v porovnaní so súčasnosťou**. Pri rozhodnutiach o odchode do dôchodku však ľudia do veľkej miery zohľadňujú legislatívne definovaný dôchodkový vek<sup>84</sup>.
- 4.4. Predložený návrh zákona by mal v dlhodobom horizonte **vplyv na makroekonomický vývoj krajiny práve najmä prostredníctvom pozitívneho vplyvu na trh práce** (zamestnanosť, nezamestnanosť, rast miezd) pričom ovplyvní aj spotrebu domácností a iné makroagregáty. Najvýznamnejší vplyv zo všetkých navrhovaných opatrení by malo, pri súčasných predpokladoch vývoja strednej dĺžky života, **zavedenie automatickej úpravy dôchodkového veku, ktoré pozitívne ovplyvní participáciu starších ľudí na trhu práce**.

<sup>82</sup> Miera zamestnanosti meraná v populácii 15 až 100 ročných osôb.

<sup>83</sup> Hoci údaje v tejto oblasti nie sú na požadovanej úrovni, porovnaním konzistentných časových radov je vidieť, že nárast dodatočných rokov života sa vo väčšej miere prejavuje v náraste dĺžky života v zdraví.

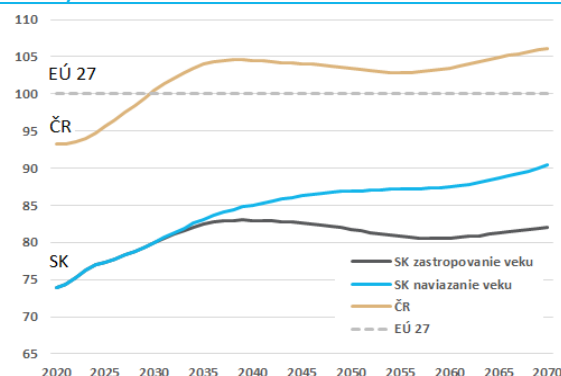
<sup>84</sup> Podľa viacerých štúdií (OECD: Revisiting the effect of statutory pension ages on the participation rate, 2020; Borsch-Supan, Coile: Social security programs and retirement around the world: Reforms and retirement incentives, 2018) medzi ďalšie relevantné faktory ovplyvňujúce rozhodovanie o pokračovaní v participácii na trhu práce pri zmene zákonného dôchodkového veku patria možnosť predčasného dôchodku či silné postavenie súkromného dôchodkového piliera (dostatok alokovaných zdrojov zo súkromného dôchodkového piliera znižuje motiváciu k pokračovaniu v participácii na trhu práce pri zvýšení zákonného veku odchodu do dôchodku). Na individuálnej báze do rozhodovania vstupujú aj zdravotný stav jedinca či dostatok finančných prostriedkov na zabezpečenie v starobe.

**Graf 44: Pozitívny vplyv na ekonomický rast vplyvom vyššej participácie v dôsledku rastu dôchodkového veku (% HDP)**



Zdroj: RRZ

**Graf 45: Automat dôchodkového veku a dobiehanie EÚ (potenciál reálneho HDP na obyvateľa, v % voči EÚ27, v PPP)**



Projekcie za ČR predpokladajú s dôchodkovým vekom 65 rokov pre mužov aj ženy. Tento by mal byť dosiahnutý približne do roku 2030.

Zdroj: RRZ, EK: Ageing report 2021

- 4.5. Z medzinárodného pohľadu by **vyšší ekonomický rast mohol prispieť k rýchlejšiemu tempu konvergencie ekonomiky SR k EÚ**. Vychádzajúc z údajov správy Európskej komisie o starnutí populácie môže životná úroveň<sup>85</sup> v roku 2070 podľa odhadov Rady dosahovať 91 percent priemeru EÚ, čo by bolo o 8,5 bodu viac ako pri dnes platnej legislatíve.
- 4.6. Najvýznamnejším rizikom vyššie prezentovaného odhadu sú navrhované zmeny v oblasti predčasných dôchodkov, ktoré nie sú, vzhľadom na výraznú neistotu, v odhade makroekonomického vývoja zohľadnené.

#### Box 8: Dlhodobé simulácie využitím modelu OGRE

Popri zvýšenej záťaži verejných financií sa **starnutie obyvateľstva prejaví nielen v ekonomickej výkonnosti slovenskej ekonomiky, ale aj jej štruktúre**. V dôsledku starnutia bude čoraz väčšia časť populácie v poproduktívnom veku na dôchodku, čo spôsobí aj rast podielu výdavkov, ktoré budú smerovať do konečnej spotreby domácností a ešte významnejší nárast podielu výdavkov na spotrebu verejnej správy<sup>86</sup>. Spotreba tak bude postupne vytláčať výdavky na investície a ich pokles sa následne prejaví aj v nižšom podiele exportu a importu na HDP. Keďže uvedené zmeny sú dôsledkom vývoja na trhu práce a poklesu participácie, legislatívne nastavenie penzijného systému hrá významnú úlohu z pohľadu budúceho makroekonomického vývoja a dlhodobého rastu.

Zjednodušený statický prístup predpokladá vplyv penzijnej reformy len cez zmenu participácie bez dopadov na ostatné makroekonomické veličiny a nesleduje spätnú väzbu a dopady výdavkových politík vlády na rozhodnutia domácností. Na druhej strane, **použitím modelu OGRE<sup>87</sup> je možné zachytiť aj zmeny v správaní a motiváciách rôznych spotrebiteľov a firiem, sledovať väzby medzi rozhodnutiami jednotlivých ekonomických agentov** a identifikovať tak dopady samostatne na pracujúcich a nepracujúcich (dôchodcov) ako aj štruktúru slovenskej ekonomiky.

#### Ako pomôže ekonomike penzijná reforma ako celok

Z pohľadu ekonomického vývoja v rokoch 2022 až 2070 je najzásadnejšou zmenou, ktorú obsahuje návrh zákona, naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života (**Graf 46 - modrá farba**).

<sup>85</sup> Reálne HDP na obyvateľa merané v parite kúpnej sily.

<sup>86</sup> Okrem nárastu výdavkov vlády na financovanie dôchodkového systému očakávame, že starnutie obyvateľstva bude mať za následok dodatočné navýšenie výdavkov na zdravotníctvo (o 0,4 percentuálneho bodu) a dlhodobú starostlivosť (o 1,8 percentuálneho bodu). Nakoľko oba tieto výdavky majú charakter verejných statkov, ich výška bude mať dopad na spotrebné správanie domácností v budúcnosti.

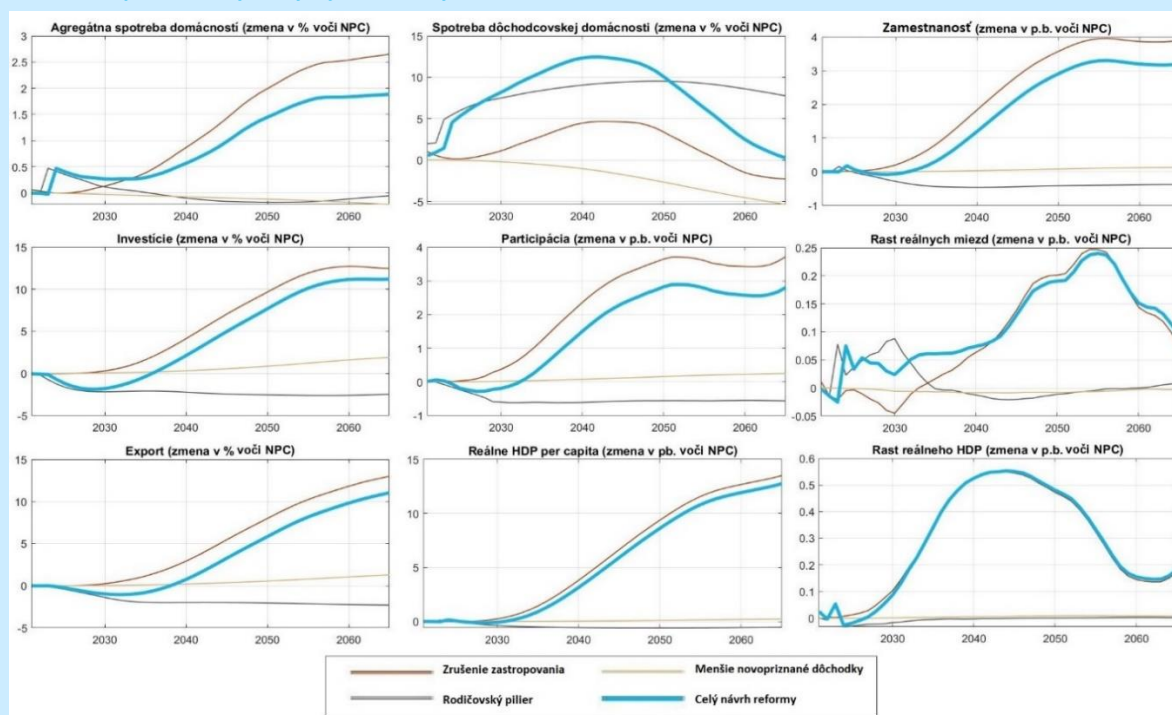
<sup>87</sup> Viac informácií o modeli OGRE nájdete v Prílohe.

Vzhľadom na to, že pri rozhodnutiach o odchode do dôchodku ľudia do veľkej miery zohľadňujú legislatívne definovaný dôchodkový vek, reforma zmenší prepád miery participácie o takmer polovicu a pri zamestnanosti bude efekt ešte výraznejší<sup>88</sup>.

Nárast pracovnej sily v porovnaní so súčasným legislatívnym nastavením bude znamenať aj zmiernenie starnutím podmienených zmien v štruktúre ekonomiky, pričom straty v podieloch investícií a čistého exportu na HDP budú len približne tretinové. Reforma spôsobí aj rýchlejšiu rast reálnych miezd, v priemere o 0,2 percentuálneho bodu ročne v porovnaní stavom bez reformy.

Popri ekonomickej štruktúre sa penzijná reforma prejaví aj vo vyššej úrovni HDP a ostatných makroekonomických veličín, pričom úroveň investícií bude v roku 2070 vyššia o 12 percent a úroveň exportu o približne 13 percent v porovnaní so stavom pri súčasnej legislatíve.

Graf 46: Dopad reformy na vývoj ekonomiky



Vývoj makroekonomických veličín v rokoch 2022-2070 vplyvom navrhovanej reformy ako aj je jednotlivých zložiek v porovnaní voči stavu pri súčasnej legislatíve. Zobrazené sú rozdiely v percentách resp. v percentuálnych bodoch.

Zdroj: výpočty RRZ

Reforma so sebou prináša aj zvýšenie životnej úrovne domácností, nakoľko do roku 2070 spôsobí nárast agregátnej spotreby všetkých domácností o 2 percentá<sup>89</sup>. Zároveň v dôsledku navrhovanej reformy narastie životná úroveň dôchodcov, nakoľko na úrovni jednotlivých domácností ich spotreba narastie v priemere o 6 percent<sup>90</sup>.

S reformou sú spojené dva zdroje rastu životnej úrovne. Prvým je zavedenie rodičovského dôchodku pre súčasných aj budúcich dôchodcov. Druhým je naviazanie penzijného veku na strednú dĺžku života. Toto opatrenie totiž znižuje potrebu tvorby nadbytočných úspor domácností v produktívnom veku a vytvára tak priestor na nárast ich spotreby. Nižšia miera akumulácie úspor je zapríčinená kratšou dobou, ktorú strávi v budúcnosti človek na penzii, a naopak postupným predlžovaním obdobia, počas

<sup>88</sup> Vplyvom reformy (ako celku) bude medzi rokmi 2022 a 2070 prepád participácie na trhu práce 5,1 percentuálnych bodov a miera nezamestnanosti klesne v danom období navyše v priemere o 0,25 percentuálneho bodu.

<sup>89</sup> Najmä v dôsledku ich ekonomickej aktivity do vyššieho veku.

<sup>90</sup> Vrchol efektu je dosahovaný medzi rokmi 2035 a 2045, kedy nárast v spotrebe dôchodcov meraný na báze jednotlivých domácností presiahne 12 percent.

ktorého jedinec akumuluje zdroje prácou či investovaním. V prípade domácností v produktívnom veku to znamená nárast ich kumulovanej spotreby do roku 2070 až o 8 percent.

Navrhovaná penzijná reforma síce zlepšuje, ale nezabezpečí dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Aj po jej implementácii bude v budúcnosti zadĺženie výrazne presahovať horné hranice udržateľného dlhu. Navyše v analýze predpokladáme, že úrokové sadzby nereagujú na výšku zadĺženia vlády<sup>91</sup>. Vyčíslenie ekonomických a redistribučných dopadov reformy nezahŕňa vplyv (neznámych) dodatočných opatrení, potrebných na stabilizáciu verejných financií, na rôzne skupiny obyvateľstva či firmy. Preto aj po reforme ide stále o životnú úroveň vytváranú na úkor nárastu dlhu, ktorý je v modeli prefinancovaný trhmi bez akýchkoľvek dodatočných nákladov súvisiacich s rizikom jeho nesplatenia.

<sup>91</sup> Ide o technický predpoklad, ktorý je v zhode so základným scenárom predikcií Európskej Komisie. Zohľadnenie rizikovej prirážky citlivej na nadmerné zadĺženie by viedlo k výrazne vyššej úrovni zadĺženia v dlhodobom horizonte a malo by výrazne negatívne dôsledky pre domácnosti aj firmy.

## 5. Vplyv na verejné financie

### Vplyv na rozpočet verejnej správy – strednodobé vplyvy

- 5.1. Rada konštatuje, že návrh zákona nemá zabezpečený zdroj krytia v rámci existujúceho trojročného rozpočtového rámca, a preto bude mať **negatívny vplyv na saldo verejnej správy<sup>92</sup> vo výške 0,5% HDP v roku 2023 aj v roku 2024 (Tabuľka 2)**. To by znamenalo výrazné **zvýšenie veľkosti chýbajúcich konsolidačných opatrení**. Zároveň by sa podľa aktuálneho odhadu Rady **mohlo zastaviť tempo znižovania dlhu, aktuálne presahujúceho horný limit** podľa Ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti, tzv. **dlhovej brzdy**.
- 5.2. **Najvýznamnejší negatívny vplyv v sume približne 600 mil. eur majú zavedenie rodičovského dôchodku spoločne s uvoľnením podmienok nároku na predčasný dôchodok** (po 40 odpracovaných rokoch a zníženie krátenia predčasných dôchodkov). Existenciu týchto dvoch opatrení (nie ich výšku, resp. ich parametre) zaviedla novela Ústavy SR z decembra 2020.
- 5.3. Naopak, **väčšina opatrení s pozitívnym vplyvom na saldo verejnej správy sa prejaví výrazne za strednodobým horizontom**. Výnimkou je zrušenie maximálneho vymeriavacieho základu sociálneho poistenia spoločne so zrušením ročného zúčtovania, ktoré zvýšia príjmy od roku 2023 približne o 100 mil. eur.

Tabuľka 2: Strednodobé rozpočtové vplyvy (tis. eur)

Navrhované opatrenie	2021	2022	2023	2024
Zavedenie rodičovského dôchodku <sup>93</sup>	-100	-200	-568 849	-598 792
Nárok na predčas. dôchodok po 40 rokoch a zavedenie nižšieho krátenia	0	0	-21 316	-51 203
Dôchodkový vek naviazaný na strednú dĺžku života (vplyv až po roku 2029)	0	0	0	0
Pokles výšky novopriznaných dôchodkov (spomalenie rastu ADH)	0	0	986	3 502
Zrušenie maximálnych mesačných vymeriavacích základov a ročného zúčtovania	0	0	86 463	102 186
<i>Zrušenie maximálnych mesačných vymeriavacích základov pre poistenie</i>	0	0	148 349	156 274
<i>Zrušenie zavedenia ročného zúčtovania sociálneho poistenia</i>	0	0	-61 886	-54 089
Zvýšenie max. dávky nemocenského poistenia a dávky v nezamestnanosti	0	0	-35 177	-37 691
<i>Počas prvých 10 dní trvania pracovnej neschopnosti, náklady znáša zamestnávateľ</i>	0	0	0	0
Úprava v posudzovaní nároku na dávku v nezamestnanosti a dávku materské	0	0	22 413	24 378
OOP- zmena z 200 na 300 eur	0	0	-8 235	-8 290
Predĺženie ochrannej lehoty nemocenského poistenia pre tehotné ženy	0	-10 363	-11 274	-12 568
Československé dôchodky	0	0	-1 066	-1 086
Elektronická PN	-2 602	-651	-74	-79
Zrušenie platieb v hotovosti	0	500	500	500
<b>SPOLU</b>	<b>-2 702</b>	<b>-10 714</b>	<b>-535 629</b>	<b>-579 143</b>
<b>SPOLU v % HDP</b>			<b>0,5%</b>	<b>0,5%</b>

Zdroj: RZZ, MPSVR SR doložka vplyvov na rozpočet

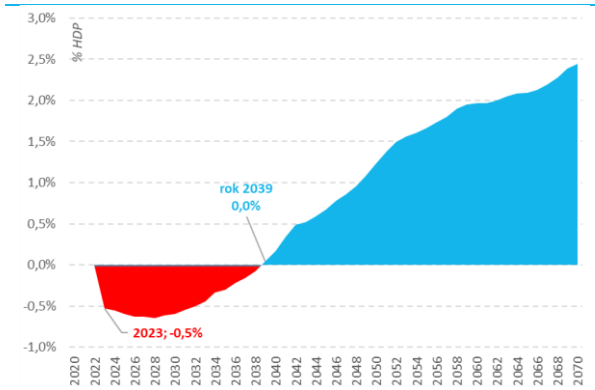
- 5.4. Za strednodobým horizontom rozpočtu by mal podľa odhadu Rady návrh zákona **naďalej prehĺbovať deficit hospodárenia verejnej správy a to približne do roku 2038 (Graf 47- červená)**. To by v rovnakom čase znamenalo **nárast dlhu verejnej správy o približne 7 % HDP (Graf 48 - červená)**. Po tomto období by mal návrh zákona začať pozitívne ovplyvňovať saldo a postupne znižovať dodatočne vygenerovaný dlh, pričom **neutrálny vplyv by reforma mohla dosiahnuť okolo roku 2048**. Inými slovami, v tomto roku by

<sup>92</sup> Návrh zákona v doložke vplyvov na rozpočet uvádza (v časti 2.1.1. Financovanie návrhu): „Zvýšenie výdavkov v rokoch 2023 a 2024 navrhujeme riešiť navýšením transferu zo štátneho rozpočtu, ktorý slúži na krytie deficitu v základnom fonde starobného poistenia“. Uvedený spôsob krytia dodatočných výdavkov, nie je podľa názoru KRRZ v súlade s požiadavkou § 33 zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorý požaduje uviesť krytie zvýšených výdavkov pre celý okruh verejnej správy.

<sup>93</sup> Vráťane vplyvu návrhu na zrušenie maximálneho vymeriavacieho základu, ktorý mierne zvýši negatívny vplyv návrhu na zavedenie rodičovského dôchodku.

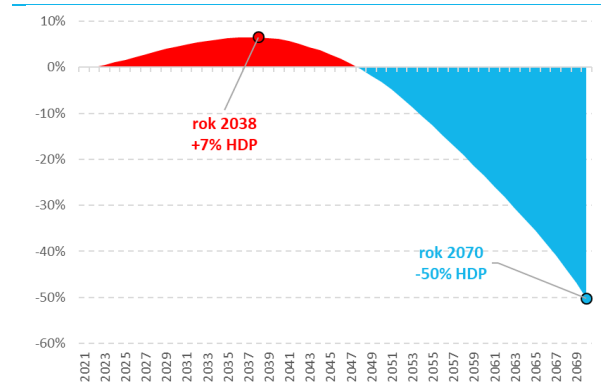
kumulatívne prínosy reformy vyrovnali jej kumulatívne náklady. Vzhľadom na rastúci pozitívny vplyv reformy na saldo po roku 2038 by **dlh verejnej správy mohol do roku 2070 klesnúť o 50% HDP v porovnaní s vývojom bez reformy.**

**Graf 47: Agregátny vplyv návrhu zákona na saldo verejnej správy v rokoch 2020 až 2070 (% HDP)**



Zdroj: RRZ

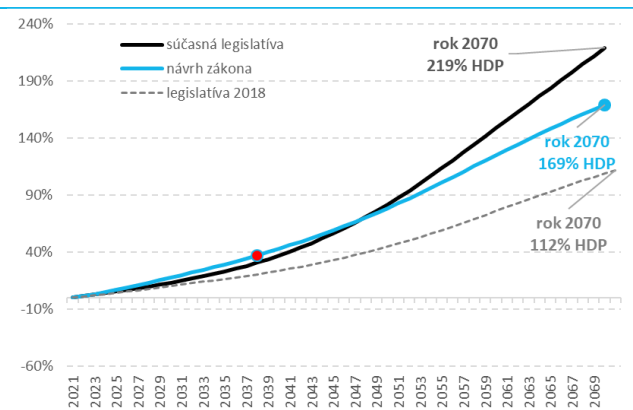
**Graf 48: Vplyv návrhu zákona na dlh verejnej správy v rokoch 2020 až 2070 (% HDP)**



Zdroj: RRZ

5.5. Aj napriek pozitívnemu vplyvu návrhu zákona by dôchodkový systém mohol do roku 2070 podľa odhadu Rady prispieť k nárastu dlhu verejnej správy o  **dodatočných 169% HDP (Graf 49)**. Ide o statický prepočet, ktorý nezohľadňuje nárast rizikovej prirážky a problémy s refinancovaním dlhu.

**Graf 49: Príspevok dôchodkového systému k výške dlhu v rokoch 2020 až 2070 (% HDP)**



Zdroj: RRZ

5.6. Z veľkej časti je dodatočný dlh spôsobený demografickým vývojom. Aj v prípade nastavenia dôchodkového systému podľa legislatívy platnej v roku 2018, by dôchodkový systém do roku 2070 mohol dlh verejnej správy zvýšiť o 112% HDP (Graf 49).

5.7. V prípade hodnotenia udržateľnosti verejných financií ukazovateľom Rady na **skrátenom horizonte 15 rokov má návrh zákona negatívny vplyv na udržateľnosť na úrovni 0,5% HDP.**

## Vplyv na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia SR – dlhodobé vplyvy

5.8. Na horizonte 50 rokov<sup>94</sup> má podľa odhadu Rady návrh zákona **pozitívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia SR vo výške 0,8% HDP<sup>95</sup> (Graf 50)**. V prípade použitia metodiky indikátora Európskej komisie (S2) na dlhodobé projekcie príjmov a výdavkov Rady, by sa dlhodobá udržateľnosť zlepšila o 1,9% HDP (Graf 51).

<sup>94</sup> Rada dlhodobú udržateľnosť na 50 ročnom horizonte vyhodnocuje na základe ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

<sup>95</sup> Meranú ukazovateľom dlhovej udržateľnosti podľa Čl.2 písm c).

### Box 9: Splní vláda záväzok z Plánu obnovy a odolnosti?

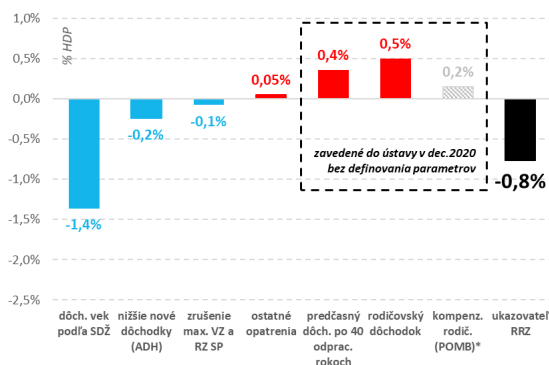
Rada poukazuje na to, že návrh zákona je v súlade so záväzkom vlády definovaného v Pláne obnovy a odolnosti<sup>96</sup> iba v prípade:

- Ak nebude dodatočne prijatá dôchodková legislatíva zhoršujúca dlhodobú udržateľnosť<sup>97</sup>.

Napríklad už spomínaný nový ústavný princíp, schválený v decembri 2020, podľa ktorého obdobia dlhobovej starostlivosti o dieťa **nesmú mať negatívny vplyv na výšku dôchodku rodičov** (viď časť 2.1 a Graf 50 a Graf 51 - šedá). Toto opatrenia by pritom malo mať účinnosť od rovnakého dátumu, ako väčšina opatrení v predložennom návrhu zákona t.j. od roku 2023. Jeho očakávané zavedenie (keďže vyplýva z Ústavy SR) zvýši výdavky na dôchodky, zároveň **dodatočne mierne zvýši výdavky aj na rodičovský dôchodok**. Jeho predbežný negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť by pritom mohol dosiahnuť 0,2% HDP.

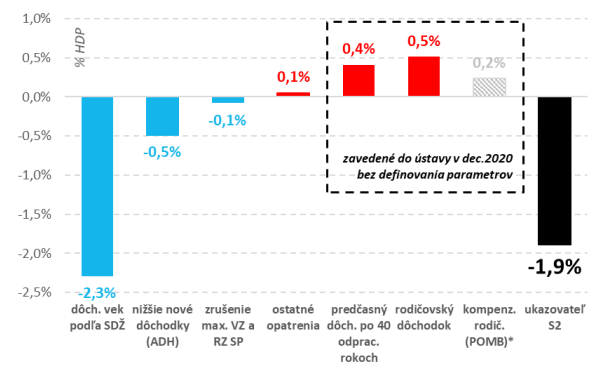
- Ak sa opatrenia zlepšujúce dlhodobú udržateľnosť sa budú uplatňovať dlhodobo, t.j. nebudú zrušené.

Graf 50: Vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií podľa opatrení – zmena ukazovateľa RRZ



\*ústavný princíp kompenzácie rodičovstva (cez POMB) nie je súčasťou kvantifikácie, keďže nie je zahrnutý v predložennom návrhu zákona. Ilustruje sa však výška budúceho dodatočného negatívneho vplyvu na udržateľnosť (odhad podľa údajov MFSR - IFP). Zdroj: RRZ

Graf 51: Vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií podľa opatrení – zmena ukazovateľa EK (S2)



Zdroj: RRZ

- 5.9. Rada upozorňuje, že vyššie uvedené zlepšenie dlhobovej udržateľnosti verejných financií je spojené s významným rizikom a preto nemusí byť naplnené. Naopak, nezamyšľaným dôsledkom prijatia

<sup>96</sup> Vláda SR sa zaviazala, že zmenami v priebežnom pilierilepší indikátor S2 o minimálne 1,8 % HDP.

<sup>97</sup> Zavedenie povinného vstupu do druhého piliera, ku ktorému sa vláda zaviazala v programovom vyhlásení, by malo na udržateľnosť verejných financií na horizonte 50 rokov formálne negatívny vplyv a to približne na úrovni 0,6% HDP. Tento vplyv je však umelo nadhodnotený kvôli stále krátkemu horizontu, nakoľko benefity 2.piliera sú prítomné aj po 50 ročnom období. Konceptuálne je zavedenie fungujúceho 2.piliera fiškálne neutrálne v dostatočne dlhodobom horizonte. Voči záväzku zlepšenia indikátora S2 o 1,8% HDP sa toto formálne zhoršenie vyhodnocovať nebude, vzhľadom k tomu, že ten sa explicitne týkal zlepšenia udržateľnosti zmenami v priebežnom pilieri.

návrhu zákona sa môže stať<sup>98</sup> výrazné zhoršenie dlhodobej udržateľnosti. Dôvodom je, že tie opatrenia, ktoré majú priniesť veľké úspory v budúcnosti, sú prijímané obyčajným zákonom, a teda môžu byť v parlamente kedykoľvek upravené alebo zrušené jednoduchou (nadpolovičnou) väčšinou. Na druhej strane, existencia opatrení zvyšujúcich výdavky okamžite je garantovaná ich ústavným ukotvením (viď **Box 10**).

### Box 10: Rizikový scenár - zhoršenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií ako možný výsledok

Rada poukazuje na tri faktory, ktoré výrazne zvyšujú pravdepodobnosť, že výsledok reformnej snahy bude z pohľadu dlhodobej udržateľnosti verejných financií opačný ako zamýšľaný cieľ:

- Časový nesúlad negatívnych a pozitívnych vplyvov jednotlivých opatrení na udržateľnosť

Predložený návrh zákona zabezpečuje zlepšenie dlhodobej udržateľnosti prevažne opatreniami, ktorých pozitívne vplyvy sa majú prejavovať najmä vo vzdialenej budúcnosti<sup>99</sup>.

Naopak opatrenia s negatívnym príspevkom k dlhodobej udržateľnosti<sup>100</sup> zvyšujú výdavky Sociálnej poisťovne okamžite (Graf 52).

- Asymetrická sila legislatívnej ochrany jednotlivých opatrení voči ich zrušeniu

Opatrenia výrazne zvyšujúce výdavky okamžite sú od decembra 2020 zakotvené v Ústave SR.

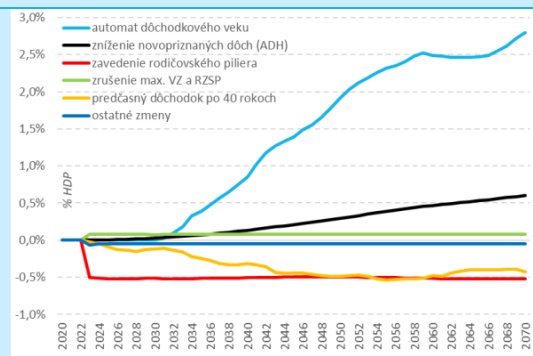
Ich výška síce v Ústave SR definovaná nie je, ich existenciu však Ústava SR garantuje<sup>101</sup>. Na druhej strane opatrenia zlepšujúce dlhodobú udržateľnosť sú prijímané obyčajným zákonom.

Z pohľadu politickej udržateľnosti a stability by bolo vhodnejšie, aby v súlade s článkom 55a ústavy<sup>102</sup>, podľa ktorého Slovenská republika chráni dlhodobú udržateľnosť svojho hospodárstva, boli základné princípy kľúčových opatrení zlepšujúcich dlhodobú udržateľnosť prijaté trvalejšie, t.j. väčším politickým konsenzom vo forme ústavného zákona.

- Asymetrické politické náklady zrušenia opatrení

Politická priechodnosť zmien v dôchodkovom systéme sa výrazne líši v závislosti od toho, či ide o zrušenie populárnych opatrení zvyšujúcich dôchodkové nároky alebo naopak, či ide o zrušenie nepopulárnych opatrení vytvárajúcich úspory. Skúsenosti z uplynulých rokov ukazujú, že pokiaľ sa

Graf 52: Vplyvy vybraných opatrení na saldo verejnej správy v rokoch 2020 až 2070 (% HDP)



Zdroj: RRZ

<sup>98</sup> Na základe historických skúseností z posledného desaťročia ako aj na základe postoja niektorých parlamentných strán, ktoré odmietajú automatické naviazanie dôchodkového veku na dĺžku života.

<sup>99</sup> Naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života, znižovanie výšky novopriznaných starobných, invalidných a sirotských dôchodkov.

<sup>100</sup> Zavedenie rodičovského dôchodku, predčasný dôchodok po 40 odpracovaných rokoch pri súčasnom znížení krátenia.

<sup>101</sup> K týmto opatreniam treba pripočítať aj ďalší ústavný princíp s negatívnym vplyvom na udržateľnosť podľa ktorého nesmie mať starostlivosť o dieťa negatívny vplyv na budúcu výšku dôchodku (tento nie je súčasťou návrhu zákona, bude však musieť byť predložený neskôr tak, aby bol účinný od roku 2023).

<sup>102</sup> Ústava SR v Čl. 55a hovorí, že Slovenská republika chráni dlhodobú udržateľnosť svojho hospodárstva. Doterajšia prax s opatreniami, ktoré udržiavajú dlhodobú udržateľnosť (napr. zavedenie automatu dôchodkového veku alebo inflačná valorizácia vyplácaných dôchodkov) ukazuje na možnú veľmi krátku životnosť a odsúvanie takýchto opatrení, aj keď nabiehajú len citlivo postupne, najmä ak sú uzákonené obyčajným zákonom. To následne môže znamenať finančnú destabilizáciu, prameniáciu aj z ponechania existencie novo-prijatých záväzkov.



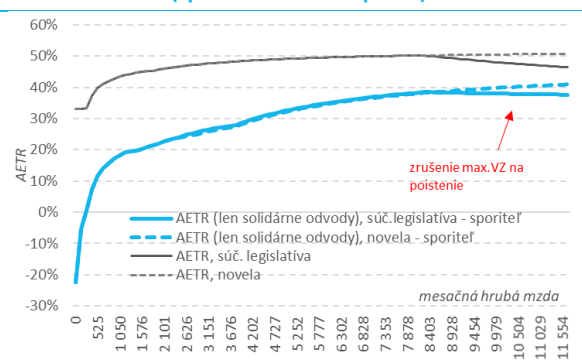
opatrenia zvyšujúce dôchodkové benefity zavedú, obzvlášť, ak sa dávky už začnú vyplácať súčasným dôchodcom, ich následné zrušenie je **politicky veľmi náročné**. Naopak, v blízkej minulosti existuje niekoľko prípadov, kedy došlo k zrušeniu alebo opätovnému odsunutiu účinnosti opatrení znižujúcich dôchodkové benefity ešte pred tým, než začali vytvárať významnejšie úspory (napr. inflačná valorizácia, automatické naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života). **Z tohto pohľadu je výrazne pravdepodobnejšie, že v budúcnosti príde k zrušeniu, zmierneniu alebo odsunutiu opatrení vytvárajúcich úspory než opatrení zvyšujúcich benefity. Túto pravdepodobnosť zvyšuje aj samotné starnutie populácie, a teda zvyšovanie podielu voličov vo vyššom veku.**

## 6. Vplyv na domácnosti

### Vplyv na pracujúcich

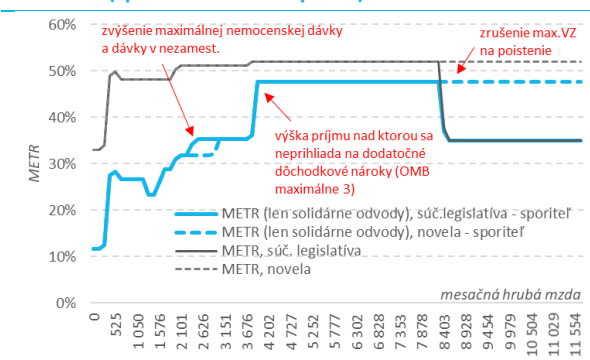
- 6.1. Návrh zákona má **negatívny vplyv na vysokopríjmové pracujúce osoby**<sup>103</sup>. Zrušenie maximálneho vymeriavacieho základu pre platenie poistného na sociálne poistenie<sup>104</sup> povedie k zvýšeniu odvodového zaťaženia osôb s príjmom vyšším ako 7 násobok priemernej mzdy<sup>105</sup> (Graf 53, Graf 54). Pri porovnaní so základným scenárom, ktorý predpokladá existenciu ročného zúčtovania od roku 2023, sa **opatrenie negatívne dotkne približne 6 až 7 tisíc osôb**.

**Graf 53: Priemerné zaťaženie práce<sup>106</sup> (AETR) a priemerné zaťaženie práce zohľadňujúce iba „solidárnu“ časť odvodov<sup>107</sup> (sporiteľ v druhom pilieri)**



Zdroj: RRZ

**Graf 54: Hraničné zaťaženie práce (METR) a hraničné zaťaženie práce zohľadňujúce iba „solidárnu“ časť odvodov (sporiteľ v druhom pilieri)**



Zdroj: RRZ

- 6.2. U časti pracujúcej populácie zapojenej v druhom pilieri (sporiteľia) bude na dlhodobom horizonte negatívny vplyv **čistočne kompenzovaný pozitívnym vplyvom na ich dôchodok z II. piliera**, keďže časť zvýšených odvodov bude zaslaná na ich účty v dôchodkovej správcovskej spoločnosti vo forme príspevkov na dôchodkové sporenie.
- 6.3. Naopak, **pozitívny vplyv na pracujúcich vyplýva z opatrenia zvyšujúceho maximálnu výšku nemocenských dávok a dávky v nezamestnanosti**. Odhadujeme, že opatrenie sa dotkne približne 45 tisíc osôb poberajúcich tieto dávky.<sup>108</sup>

Podľa navrhovateľa je toto opatrenie **kompenzáciou za zvýšené odvodové zaťaženie**. Avšak, **tieto dve opatrenia sa nemusia dotýkať rovnakej skupiny osôb**, keďže odvodové zaťaženie sa zvyšuje osobám s príjmom nad 7-násobkom a dávky sa zvyšujú osobám s príjmom nad 2-násobkom priemernej mzdy v ekonomike spred dvoch rokov, pričom **väčšina poberateľov dávok má príjem pod hranicou 7-násobku priemernej mzdy**. Nesymetrickosť týchto dvoch opatrení vnímame aj vo výške ich vplyvu.

<sup>103</sup> Ktorých príjmy podliehajú sociálnemu poisteniu.

<sup>104</sup> Pri súčasnom zrušení plánovaného ročného zúčtovania.

<sup>105</sup> Presnejšie, ak ich ročný príjem prevyšuje ročný maximálny vymeriavací základ vo výške 7 násobku ročnej priemernej mzdy spred dvoch rokov.

<sup>106</sup> Podiel dane z príjmov a všetkých odvodov zamestnanca aj zamestnávateľa (vrátane príspevkov do druhého piliera) na nákladoch práce.

<sup>107</sup> Za zaťaženie práce sa považuje daň z príjmu fyzických osôb a tá časť odvodov, ktorá naplní definíciu daní, teda poistencovi za ne nevzniká žiaden nárok na dávky. Ide najmä o tie sociálne odvody, pri ktorých je hranica maximálneho nároku na dávku odlišná (nižšia) od maximálneho vymeriavacieho základu, z ktorého sa odvody počítajú (dôchodkové poistenie, nemocenské poistenie a poistenie v nezamestnanosti). Solidárna časť odvodov zahŕňa aj tú časť odvodov do dôchodkového poistenia, ktoré sa solidarizujú pri príjmoch presahujúcich 1,25 násobok priemernej mzdy. U zamestnancov s príjmom nižším ako je priemerná mzda naopak solidarizácia znamená zvyšovanie ich dôchodkových nárokov a vníma sa ako negatívna daň, ktorá znižuje ich zaťaženie práce.

<sup>108</sup> Za predpokladu neexistencie súbehu medzi jednotlivými dávkami.

- 6.4. Návrh má tiež **pozitívny vplyv na špecifické skupiny zamestnancov, konkrétne študentov a poberateľov dôchodkov pracujúcich na dohodu**. Zvýšenie odvodovej odpočítateľnej položky vedie k rozšíreniu okruhu osôb s nárokom na odvodovú úľavu, a tým k zníženiu ich odvodového zaťaženia. Odhadujeme, že opatrenie sa dotkne približne 10 tisíc osôb.

### Vplyv na dôchodcov

Návrh zákona by v prípade schválenia znamenal redistribúciu v prospech v súčasnosti žijúcich dôchodcov. Dôvodom je, že zavedenie rodičovského dôchodku, z ktorého budú benefitovať všetky generácie<sup>109</sup> (s výnimkou bezdetných dôchodcov), bude financované prostredníctvom spomalenia rastu aktuálnej dôchodkovej hodnoty a zavedením automatu dôchodkového veku<sup>110</sup>. Spoločne budú obe tieto opatrenia síce zvyšovať úroveň dôchodkov budúcich generácii, ale zároveň dôjde k skráteniu obdobia ich poberania a k predĺženiu obdobia, počas ktorého budú budúci dôchodcovia pracovať v porovnaní so súčasným legislatívnym nastavením. Inými slovami, generácie dôchodcov, ktorým budú dôchodky priznané po roku 2030, budú z penzijného systému v priemere dostávať menej v pomere k zaplateným odvodom v porovnaní so súčasnou legislatívou.

V ďalšom texte ilustrujeme vplyv návrhu zákona na výšku dôchodkov podľa obdobia priznania starobného dôchodku:

#### Súčasní dôchodcovia (dôchodky priznané do roku 2022)

- 6.5. Návrh zákona by mal **pozitívny vplyv** na dôchodkové príjmy **súčasných dôchodcov**, ktorého veľkosť je závislá od výšky poberaného rodičovského dôchodku. V prípade dôchodcov, ktorí nezískajú nárok na rodičovský dôchodok, bude mať návrh zákona **neutrálny vplyv**.

#### Budúci dôchodcovia (dôchodky priznané od roku 2023 po rok 2030<sup>111</sup>)

- 6.6. Celkový vplyv návrhu na výšku dôchodku dôchodcov, ktorým budú priznané dôchodky medzi rokmi **2023 až 2030** (pred začiatkom účinnosti dôchodkového automatu) **bude závisieť od výšky rodičovského dôchodku, ktorý bude dôchodca poberať**. Inými slovami, dôchodcom, ktorým nebude ani jedno dieťa asignovať rodičovský dôchodok, sa v dôsledku spomalenia aktuálnej rastu dôchodkovej hodnoty (ADH) zníži dôchodok v porovnaní so súčasným nastavením. Na druhej strane, pre väčšinu dôchodcov, ktorí budú mať nárok na rodičovský dôchodok, bude schválenie návrhu znamenať nárast dôchodku.

V prípade dôchodcov **bez nároku na rodičovský dôchodok**, bude mať návrh zákona **negatívny vplyv** na výšku ich dôchodku prostredníctvom spomalenia ADH.

#### Budúci dôchodcovia (od roku 2030) bez nároku na rodičovský dôchodok

- 6.7. V dlhodobom horizonte (t.j. po roku 2030) **by mal návrh zákona pozitívny vplyv na výšku starobného dôchodku** sporiteľov aj nesporiteľov (**Graf 56- modrá a žltá**). Z návrhu by tak vo veľmi dlhom horizonte benefitovali aj novopriznaní dôchodcovia, ktorým **nebude vyplácaný rodičovský dôchodok**.

- **vyššie starobné dôchodky nesporiteľov (iba z prvého piliera) vyplývajú (Graf 56– modrá):**

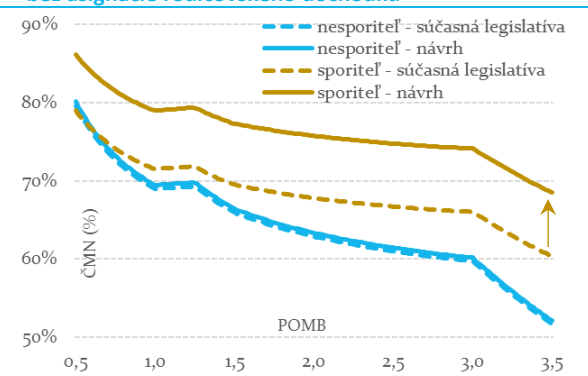
<sup>109</sup> Pod pojmom generácie sa myslia skupiny ľudí definované rokom narodenia.

<sup>110</sup> Za predpokladu naplnenia súčasných predpokladov o vývoji strednej dĺžky života.

<sup>111</sup> Rok 2030 je uvedený zjednodušene. Automat dôchodkového veku sa podľa návrhu zákona začne uplatňovať od ročníka 1967. Poslední dôchodcovia, ktorých sa toto opatrenie nedotkne budú vďaka rozdielnym dôchodkovým vekom (62,5 až 64 rokov) do dôchodku odchádzať od polovice roka 2029 až po rok 2031.

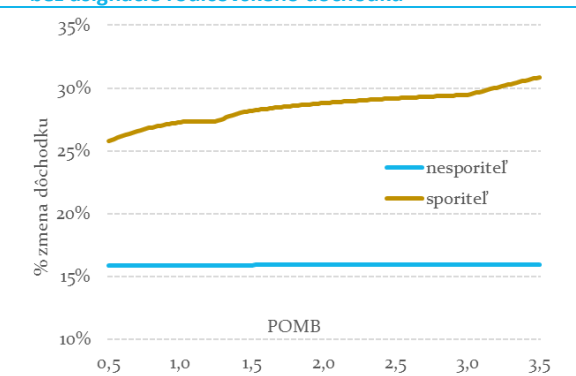
- **z dlhšej doby kariéry:** z predĺženia priemerného obdobia dôchodkového poistenia (zjednodušene kariéry) vplyvom vyššieho dôchodkového veku podľa platnej legislatívy,
- **z vyššej aktuálnej dôchodkovej hodnoty v dôsledku neskoršieho odchodu do dôchodku:** v dôsledku predĺženia kariéry sa o rovnaké obdobie sa odsunie aj priznanie starobného dôchodku. Do vyššieho dôchodku sa preto premietne aj rast miezd za dodatočné obdobie, ktorý vykompenzuje spomalenie medziročného rastu ADH na 95% rastu miezd.
- **nad rámec vyššie uvedeného benefitujú sporitelia (z I. aj z II. piliera) viac z dôvodu (Graf 56– žltá):**
  - negatívny vplyv poklesu ADH, teda dôchodku z priebežného piliera, sa ich dotkne menej vzhľadom na to, že tento predstavuje časť celkových dôchodkových príjmov.
  - z predĺženia sporiacej fázy v dôsledku dlhšej kariéry (väčšie úspory na účte),
  - kratšej doby poberania dôchodku oproti súčasnej legislatíve (vyššia mesačná suma celoživotného dôchodku),
  - vysokopříjmoví sporitelia benefitujú z návrhu relatívne viac ako nízkopříjmoví, v dôsledku rastu podielu dôchodku z II. piliera pri rastúcom príjme počas kariéry<sup>112</sup> a zo zrušenia maximálneho vymeriavacieho základu, v dôsledku čoho sa zvýšia ich príspevky na dôchodkové sporenie<sup>113</sup> počas kariéry.

**Graf 55: Čistá miera náhrady v roku 2070  
– bez asigácie rodičovského dôchodku\***



\*Poznámka: Očakávaný vplyv na dôchodkový príjem muža s novopriznaným SD, nar. 2006, vstup na trh práce vo veku 24, odchod po dosiahnutí dôchodkového veku, priemerný ročný nominálny výnos v II. pilieri 5,5%, nelineárny rast príjmu počas kariéry.

**Graf 56: Celkový vplyv na výšku dôchodku v roku 2070  
– bez asigácie rodičovského dôchodku\***



Zdroj: RRZ

**6.8. Celkový návrh zachováva percentuálnu mieru poklesu čistého príjmu nesoriteľov po odchode z trhu práce do starobného dôchodku** (tzv. čistá miera náhrady), pokiaľ sa zároveň nestanú poberateľmi rodičovského dôchodku (Graf 55 - modrá), pretože:

- pozitívny efekt vyššieho dôchodkového veku na *obdobie dôchodkového poistenia* bude
- kompenzovaný *nižšou ADH v pomere k priemernej mzde* oproti súčasnej legislatíve.

**Pokles príjmu sporiteľov bude naopak miernejší** ako pri súčasnej legislatíve (Graf 55 - žltá), pretože:

- spomalenie rastu ADH sa nedotkne dôchodku z II. piliera (t.j. dotkne sa ich v menšej miere ako nesoriteľov).

<sup>112</sup> Pozri [vysvetlenie](#) v časti k vplyvu naviazania dôchodkového veku na strednú dĺžku života.

<sup>113</sup> V zanedbateľnej miere prispeje k rastu čistej miery náhrady prispeje aj nižšia čistá mzda, čo sa prejaví aj u vysokopříjmových nesoriteľov.

- 6.9. Pozitívny vplyv na výšku dôchodku a zachovanie/rast čistej miery náhrady pracovného príjmu platí pre poistencov, ktorí nebudú poberateľmi predčasného dôchodku<sup>114</sup>. **Návrh však podmienky predčasného dôchodku uvoľňuje, čo môže zvýšiť motiváciu odísť na predčasný dôchodok a zväčšiť rozdiel v príjme pred a po odchode do dôchodku.**

*Budúci dôchodcovia (od roku 2030) s nárokom na rodičovský dôchodok*

- 6.10. Vplyv rodičovského dôchodku na rast dôchodkového príjmu závisí od **počtu asigujúcich detí** (Graf 59, Graf 60) a od **vztahu medzi príjmom rodiča a dieťaťa**. Vývoj druhého uvedeného faktora v budúcnosti súvisí s vývojom sociálnej mobility<sup>115</sup>. Sociálna mobilita je ovplyvnená viacerými ťažko predikovateľnými faktormi, čo predstavuje značnú neistotu pri projekcii. Vplyv rodičovského dôchodku preto zjednodušene ilustrujeme v troch scenároch:

1. **OMB<sup>116</sup> dieťaťa = POMB<sup>117</sup> rodiča**. Tento scenár predpokladá, že pracujúce dieťa má v príjmovej distribúcii rovnaké umiestnenie ako jeho rodič. Príjem rodiča je rozhodujúcim faktorom predikujúcim príjem dieťaťa.
2. **OMB dieťaťa = 1**. Podľa tohto scenára príjem pracujúceho dieťaťa nekoreluje s príjmom rodiča. Príjem rodiča je zanedbateľným faktorom pre predikciu príjmu dieťaťa. Zároveň relevantné faktory nie sú korelované s príjmom rodiča a ich pôsobenie generuje rovnomerné rozloženie príjmu detí pre všetkých rodičov.
3. **Realistický stredný scenár**, v ktorom príjem dieťaťa je priemerom dvoch vyššie popísaných scenárov. Takýto scenár čiastočne pripúšťa vplyv príjmu rodiča na príjem dieťaťa.

Dôchodkové príjmy vo veľmi dlhodobom horizonte rastú v každom scenári, avšak značná časť tohto rastu súvisí s rastom dôchodkového veku a neskorším začatím poberania penzie (Graf 62 - modrá). Dodatočný pozitívny vplyv závisí od jednotlivých scenárov. **V prvom scenári** (Graf 59, Graf 60 - čierna) benefitujú z rodičovského dôchodku všetci dôchodcovia, pričom pozitívny vplyv rastie s dosiahnutým príjmom počas kariéry. Rodičovský dôchodok zmierňuje pokles príjmu po odchode z trhu práce a zvyšuje dôchodkové príjmy. **V druhom scenári** (Graf 59, Graf 60 - žltá) benefitujú taktiež všetci dôchodcovia, no výraznejšie tí s menším príjmom počas kariéry. **V realistickom strednom scenári** (Graf 59, Graf 60 - zelená) benefitujú relatívne viac nízkopríjmoví dôchodcovia. Pozitívny vplyv klesá s rastúcim príjmom počas kariéry, no pomalšie ako v druhom scenári, až kým dosiahne POMB hodnotu 3. Za touto hranicou začne pozitívny vplyv rásť, pretože kým pri sume starobného dôchodku POMB nad 3 zohľadnený nie je, pri rodičovskom dôchodku toto obmedzenie neexistuje.

<sup>114</sup> Výpočet neuvažuje s odchodom do predčasného starobného dôchodku, pričom návrh obsahuje zmiernenie krátenia jeho sumy a umožnenie odchodu po 40 odpracovaných rokoch. V takom prípade môže dôjsť k zníženiu čistej miery náhrady aj výšky dôchodku.

<sup>115</sup> Sociálnou mobilitou sa zaoberá [komentár](#) IFP. Jeho autori skúmali medzigeneračnú elasticitu príjmov medzi otcami a ich synmi, ktorá vyjadruje podiel príjmu otcov, ktorý sa preniesie na príjem synov. Podľa odhadu IFP je elasticita na úrovni 18,4%, čo Slovensko zaraďuje ku krajinám so skôr vyššou sociálnou mobilitou, s výnimkou najchudobnejšieho decilu obyvateľstva a chudobnejších regiónov. „Taktiež platí, že synovia, ktorých otec nepatrí ani medzi 10 percent najmenej zarábajúcich a ani medzi 10 percent najlepšie zarábajúcich, majú relatívne rovnomerné príjmové rozdelenie.“ Uvedené naznačuje, že závislosť OMB dieťaťa od POMB rodiča by sa mala vyznačovať regresiou k OMB na úrovni priemernej mzdy, tzn. k OMB = 1. Závety IFP sú konzistentné so stredným scenárom ilustrujúcim vplyv rodičovského dôchodku.

<sup>116</sup> **Osobný mzdový bod (OMB)** je (zjednodušene) podiel pracovného príjmu dieťaťa a priemerného príjmu v danom roku. Vyjadruje umiestnenie v príjmovej distribúcii v danom roku.

<sup>117</sup> **Priemerný osobný mzdový bod (POMB)** je váženým priemerom OMB počas celej kariéry. Zjednodušene povedané, vyjadruje priemerné umiestnenie v príjmovej distribúcii za celý kariérny život.

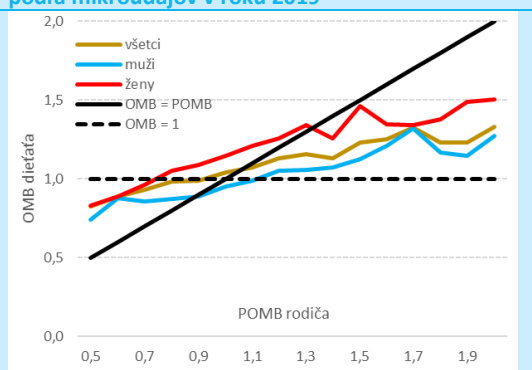
### Box 11: Vzťah medzi kariérnym príjmom rodiča, počtom a príjmom pracujúcich detí v roku 2019 podľa údajov Sociálnej poisťovne

Podľa individuálnych údajov Sociálnej poisťovne bol v roku 2019 OMB detí v priemere vyšší než POMB nízko príjmových rodičov-novopriznaných dôchodcov, a nižší než POMB vysokopríjmových rodičov (Graf 57 - žltá). Odhad z mikroúdajov sa nachádza v rozmedzí definovanom 3 ilustračnými scenármi vplyvu rodičovského dôchodku na príjem dôchodcov a podporuje prijateľnosť predpokladov **stredného scenára**.

Samostatné odhady pre mužov a ženy sa líšia, pričom pri rovnakom POMB rodiča, je OMB dieťaťa v priemere vyššie u žien (Graf 57 – modrá a červená). Dôvodom je pravdepodobne nižší POMB žien oproti POMB ich manželov, pričom OMB dieťaťa je v oboch prípadoch rovnaké.

Mikrodáta tiež naznačujú, že u žien s rastúcim kariérnym príjmom klesá priemerný počet detí (Graf 58 – celé čiary). U mužov je korelácia medzi počtom detí a príjmom oveľa menšia. Veľkosť vplyvu rodičovského dôchodku na príjem dôchodcov je však daná počtom detí v rodine, ktoré budú môcť asigovať rodičovský dôchodok<sup>118</sup>. Počet asigujúcich detí (Graf 58 – prerušované čiary) je výrazne nižší ako celkový počet detí (Graf 58 – plné čiary) pre všetky príjmové skupiny, pričom u dôchodcov s nízkym príjmom pozorujeme mierne vyšší podiel neasigujúcich detí.

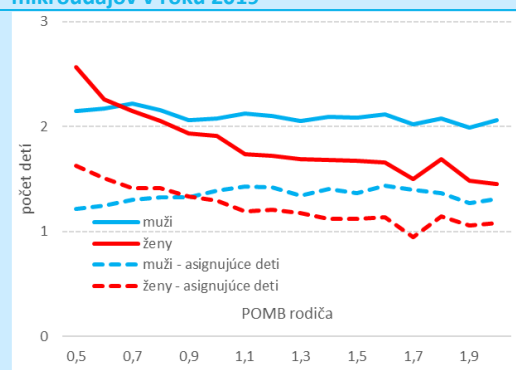
Graf 57: Vzťah medzi POMB rodiča a OMB dieťaťa, podľa mikroúdajov v roku 2019



Poznámka: zahrnuté len deti, ktoré môžu asigovať RD

Zdroj: mikrodáta SP, RFO, výpočet RRZ

Graf 58: Vzťah POMB a počtu detí podľa mikroúdajov v roku 2019

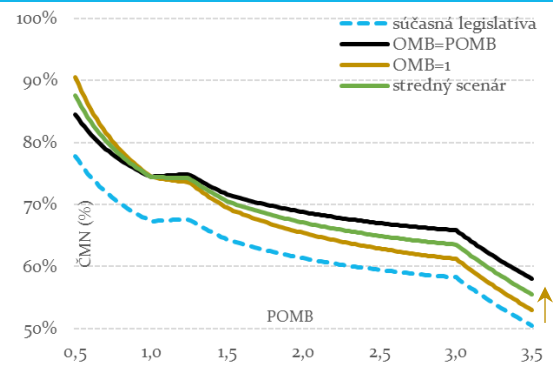


Zdroj: mikrodáta SP, RFO, výpočet RRZ

<sup>118</sup>

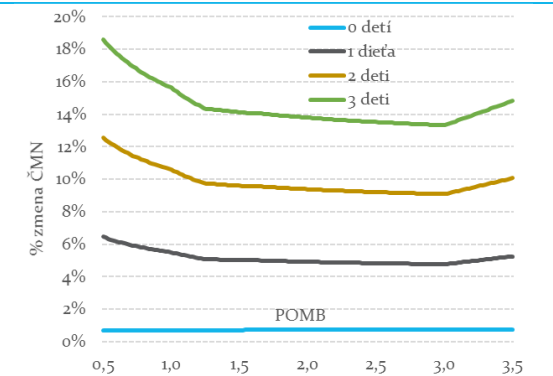
Vylúčené sú napr. nezamestnané deti, ŤZP a invalidi pokiaľ nemajú vymeriavací základ, deti pracujúce v zahraničí, deti poberajúce starobný dôchodok pokiaľ nemajú vymeriavací základ, alebo deti, ktoré umreli.

**Graf 59: Čistá miera náhrady žien v dlhodobom horizonte – nárok na rodičovský dôchodok od 2 detí\***



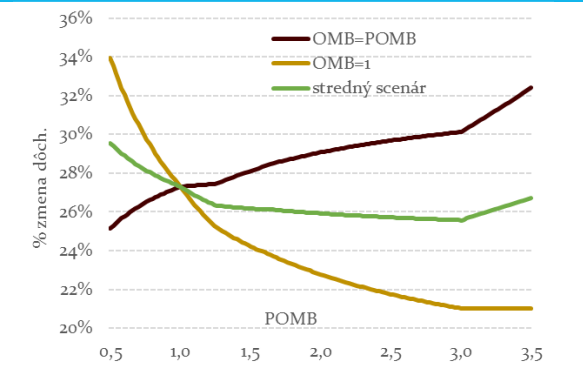
\*Poznámka: Očakávaný vplyv na dôchodkový príjem ženy s novopriznaným SD nar. 2006, vstup na trh práce vo veku 24, odchod po dosiahnutí dôchodkového veku, nesporeiteľka, nelineárny rast príjmu počas kariéry.

**Graf 61: Rast čistej miery náhrady žien v dlhodobom horizonte – stredný scenár podľa počtu detí\***



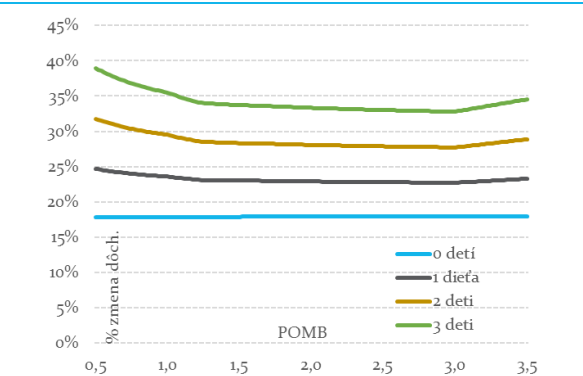
\*Poznámka: Očakávaný vplyv na dôchodkový príjem ženy s novopriznaným SD nar. 2006, vstup na trh práce vo veku 24, odchod po dosiahnutí dôchodkového veku, nesporeiteľka, nelineárny rast príjmu počas kariéry.

**Graf 60: Celkový vplyv na dôchodkové príjmy ženy – nárok na rodičovský dôchodok od 2 detí\***



Zdroj: RRZ

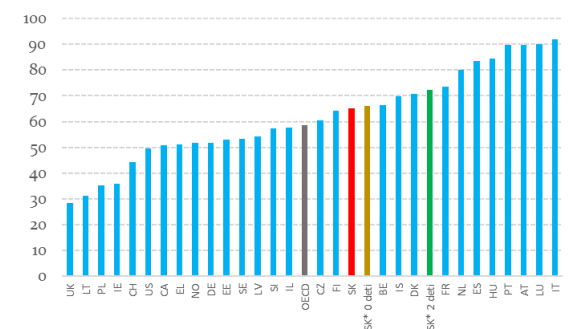
**Graf 62: Celkový vplyv na dôchodkové príjmy ženy v dlhod. horizonte – stredný scenár podľa počtu detí\***



Zdroj: RRZ

6.11. **Vďaka rodičovskému dôchodku sa môže čistá miera náhrady dôchodkového systému v dlhodobom horizonte dostať vyššie nad úroveň priemeru krajín OECD (Graf 63).** Vplyv na pozíciu v rámci rebríčka krajín závisí od počtu asigovaných rodičovských dôchodkov a vymeriavacieho základu detí. U dôchodcov, ktorí nebudú poberať rodičovský dôchodok, zostane pozícia čistej miery náhrady medzi krajinami na podobnej úrovni ako v súčasnom nastavení.

**Graf 63: Celkový vplyv návrhu na čistú mieru náhrady v porovnaní s vybranými krajinami OECD<sup>119</sup>**



Poznámka: SK (červená) – súčasná legislatíva, SK\* (zlatá, zelená) – návrh podľa počtu asigovaných RD.

Zdroj: Pensions at a Glance 2019, výpočty RRZ

<sup>119</sup> Výpočet pre muža nar. 1996, POMB = 1, nesporeiteľ. Začiatok kariéry vo veku 22, kariéra neprerušovaná až do dosiahnutia dôchodkového veku: 64 - súčasná legislatíva (červený stĺpec), 67,6 – návrh (zelený a zlatý stĺpec – podľa projekcie rastu strednej dĺžky života). Rast ADH je podľa návrhu legislatívy (zelený, zlatý stĺpec) a rodičovský dôchodok počítaný z priemernej mzdy od 2 detí (zelený stĺpec). Makroekonomické predpoklady v súlade s [metodikou OECD](#).

## 7. Neistota v kvantifikácii

- 7.1. Dlhodobé projekcie (demografické aj ekonomické) sú spojené s veľkou mierou neistoty. Napriek tomu tento typ projekcií poskytuje indikáciu časového horizontu a rozsahu ekonomických vplyvov, ktoré môžu nastať ako dôsledok starnutia obyvateľstva za predpokladu tzv. „no policy change“ t.j. v prípade uplatňovania dnešnej legislatívy počas celého sledovaného obdobia.
- 7.2. Najväčšia neistota spojená s demografickými projekciami vyplýva z predpokladov vývoja **migrácie**.
- 7.3. Z pohľadu kvantifikácie vplyvov na ekonomický rast je dôležitým predpokladom vplyv úpravy dôchodkového veku na zmeny v miere participácie dotknutých vekových skupín. Rada využíva podobný prístup ako Európska komisia<sup>120</sup>, kedy **priemerný vek odchodu z trhu práce v dlhodobom horizonte koreluje s vývojom zákonného dôchodkového veku**<sup>121</sup>. Okrem dôchodkového veku môžu mať na participáciu a zamestnanosť vplyv aj ďalšie faktory. Práve tieto faktory vysvetľujú rozdiel v priemernom veku odchodu z trhu práce a zákonným dôchodkovým vekom.
- 7.4. Pri interpretácii výsledkov legislatívnych zmien sa preferuje zobrazovanie vplyvov/zmien oproti základnému scenáru (napr. zmena v salde, zmena vo výdavkoch), ktoré sú pri zmenách v predpokladoch stabilnejšie ako vyčíslenie úrovni (napr. úroveň salda, celkové výdavky).

<sup>120</sup> Schwan, A., Sail, E., 2013, 'Assessing the economic and budgetary impact of linking retirement ages and pension benefits to increases in longevity', DG ECFIN, European Economy, Economic Papers No. 512.

<sup>121</sup> Pravdepodobnosti odchodu z trhu práce jednotlivých vekových kohort (podľa údajov ŠUSR) sa posúvajú o zmenu v dôchodkovom veku.



## 8. Príloha: Spôsob kvantifikácie

### Model SLOPEM - Slovak Pension Model

- 8.1. Vplyv opatrení na dlhodobom horizonte bol simulovaný pomocou modelu Rady **SLOPEM (Slovak Pension Model)**, ktorý je napísaný v prostredí MATLAB. Ide o kohortný model určený na dlhodobé projekcie dôchodkového systému a kvantifikáciu dlhodobých vplyvov legislatívnych zmien. Má tri moduly: demografický, makroekonomický (vrátane trhu práce) a penzijný.
- 8.2. **Demografický modul** zostavuje demografické projekcie na dlhodobom horizonte tzv. komponentnou metódou. Populácia je rozdelená podľa pohlavia a veku (vekové kohorty 0 až 100+), pričom vývoj pre jednotlivé kohorty sa prognózuje po komponentoch (úhrnná plodnosť, úmrtnosť a migračné saldo). Projekcie vychádzajú z demografických údajov ŠÚ SR za posledný dostupný rok, pričom predpoklady trendu dlhodobého vývoja za pravdepodobnosti úmrtia, úhrnnú plodnosť a migráciu (všetky podľa pohlavia a vekových kohort) sa preberajú z demografických projekcií Európskej komisie (EUROPOP).
- 8.3. **Makroekonomický modul** zostavuje projekcie makroekonomického vývoja pomocou Cobb-Douglas produkčnej funkcie (ekonomika sa vyvíja na úrovni potenciálu), pričom **práca** (L) je simulovaná osobitne kohortným spôsobom vo väzbe na populačné projekcie demografického modulu a pravdepodobnosti participácie a nezamestnanosti jednotlivých vekových kohort a pohlavia (zohľadňujúc úpravy dôchodkového veku). Projekcie vychádzajú z dlhodobých predpokladov Európskej komisie budúceho rastu celkovej produktivity faktorov (TFP), ako aj predpokladu vývoja dlhodobej miery nezamestnanosti (podľa vekových kohort).
- 8.4. **Penzijný modul** zostavuje projekcie starobných, invalidných, vdovských, sirotských dôchodkov<sup>122</sup> a tzv. úspory na uvedených dávkach z titulu výplaty dôchodkov aj z druhého piliera u časti populácie. Obdobie dôchodkového poistenia sa vyvíja plne v súlade so zmenami dôchodkového veku, vstup mladých do druhého piliera sa predpokladá na úrovni približne 30%. Vychádza z individuálnych údajov Sociálnej poisťovne za vymeriavacie základy a dôchodkové dávky, pričom tieto sú rozdelené do príjmových pásiem a podľa veku a pohlavia a obdobia dôchodkového poistenia. Kvantifikácia vplyvov sa vyhodnocuje voči scenáru vývoja pri predpoklade trvalého uplatňovania súčasnej legislatívy (no policy change scenár).

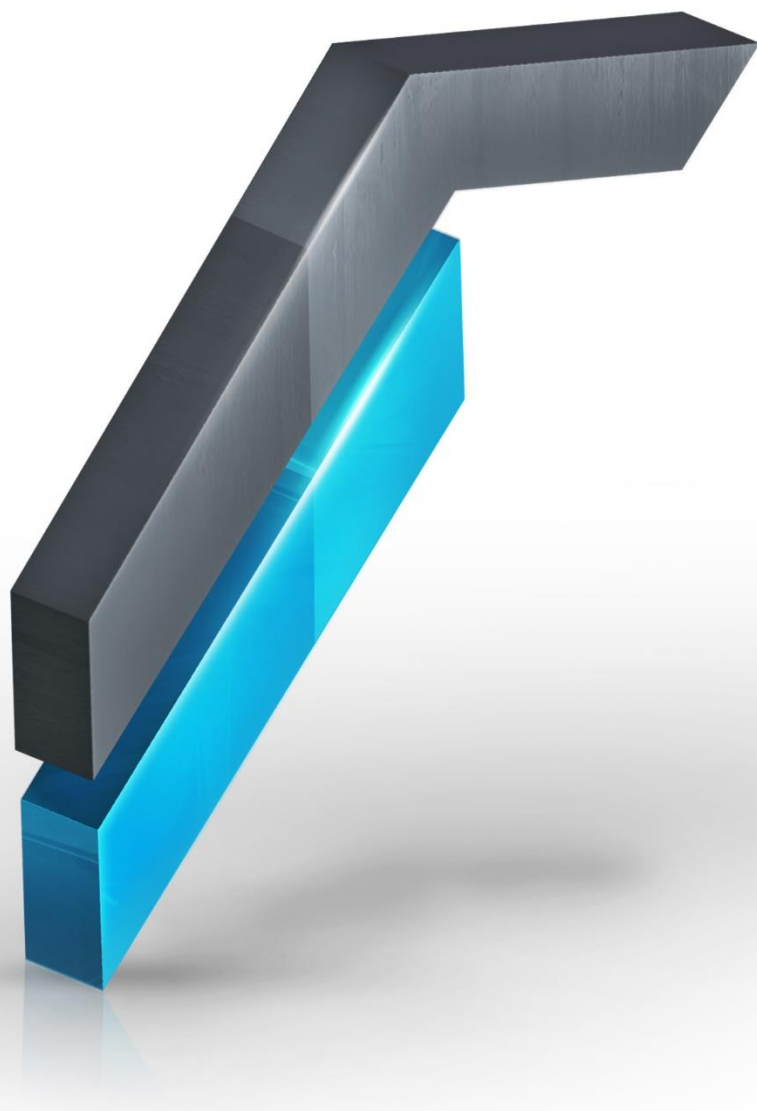
### Model OGRE – Overlapping Generations Rational Expectations Model

- 8.5. V kvantifikácii dynamických vplyvov navrhovaných opatrení bol použitým model OGRE, nelineárny model dynamického stochastického ekvilibria s prelínajúcimi sa generáciami vyvinutý Radou na základe prác Baksa, Munkacsi (2016, 2020). Pre potreby RRZ a vyhodnocovania dlhodobej udržateľnosti slúži najmä na simulovanie dlhodobých makro-ekonomických dopadov penzijných reforiem a analýzu dopadov fiškálnych reforiem na strednom a dlhodobom horizonte v prostredí starnúcej populácie.
- 8.6. Ide o multi-trendový model malej otvorenej ekonomiky v priestore Eurozóny so štandardnou produkčnou funkciou (Cobb-Douglass) a detailne rozpracovaným trhom práce (zamestnanosť vo verejnom aj súkromnom sektore, participácia, nezamestnanosť a mzdové vyjednávanie – Blanchard, Gali (2010), Fontaine (2016), Yashiv (2015)). Trendový rast ekonomiky aj participácia na trhu práce sú modelované endogénne. Prelínajúce sa generácie dôchodcov a ľudí v aktívnom veku (domácnosti,

<sup>122</sup> Vrátane vianočných a minimálnych dôchodkov.

ktoré dokážu tvoriť úspory a pomocou nich vyhladzovať svoju spotrebu, ako aj domácnosti, ktoré netvorí úspory a ich spotreba závisí len od okamžitého príjmu) sú modelované na nekonečnom horizonte a ich narodenie, prežitie a prechod do penzie sú modelované v pravdepodobnostnom priestore (Blanchard (1985), Gertler (1996)).

- 8.7. Podrobné členenie fiškálnej politiky na výdavkovej aj príjmovej stránke štátneho rozpočtu zodpovedá nastaveniu slovenskej fiškálnej politiky. Model je obohatený o plne endogénny trojpilierový penzijný systém, čo umožňuje vyhodnocovať dlhodobé dopady rôznych penzijných reforiem, ich presah na ekonomický vývoj (potenciálny rast, trh práce, spotreba) ako aj dlhodobú udržateľnosť verejných financií pri zohľadnení starnutia populácie a citlivosti úrokových sadzieb na nadmerné zadĺženie štátu. Úroková sadzba vládnych dlhopisov obsahuje rizikovú prirážku, ktorá reaguje na nadmerné zadĺžovanie vlády ako aj konvergenciu Slovenska k jadru Eurozóny.
- 8.8. Kalibrácia tohto modelu vychádza z aktuálnych makro-ekonomických a fiškálnych pomerov a demografické trendy zodpovedajú projekciám EUROPOP. V simuláciách predpokladáme dlhodobu uvoľnenú politiku ECB (základné sadzby, refinančné programy).



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2021

Imricha Karvaša 1  
Bratislava 1, 813 25  
Slovenská republika

[www.rrz.sk](http://www.rrz.sk)

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