

Predseda vlády Slovenskej republiky

KANCELÁRIA NÁRODNEJ RADY SR PODATEĽNÁ		
Dátum zasvidovania: - 7 - 09 - 2018		
Číslo spisu: 009-1083-1/2018		
Listy: 11	Prílohy: 118	
RZ	ZH	LU

V Bratislave 27. augusta 2018

Číslo: 22746/2018

Vážený pán predseda,

na základe poverenia vlády Slovenskej republiky Vám oznamujem, že vláda Slovenskej republiky na svojom zasadnutí 22. augusta 2018 prerokovala návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Irén Sárközy, Edity Pfundtner, Tibora Bastrnáka a Ladislava Balódiho na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (tlač 1006) a uznesením č. 383 vyslovila s návrhom **súhlas** s tým, že k nemu uplatňuje pripomienky uvedené v priloženom stanovisku vlády Slovenskej republiky.

S pozdravom



Vážený pán
Andrej Danko
predseda Národnej rady Slovenskej republiky
Bratislava

STANOVISKO
vlády Slovenskej republiky

k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Irén Sárközy, Edity Pfundtner, Tibora Bastrnáka a Ladislava Balódiho na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (tlač 1006)

Vláda Slovenskej republiky **súhlasí** s návrhom poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Irén Sárközy, Edity Pfundtner, Tibora Bastrnáka a Ladislava Balódiho na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (tlač 1006) **s tým, že k nemu uplatňuje nasledovné pripomienky:**

Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov od roku 2012 v § 65a definuje mechanizmus automatického rastu veku potrebného na nárok na starobný dôchodok (ďalej len „dôchodkový vek“) na základe strednej dĺžky dožitia. Podľa tohto mechanizmu je dôchodkový vek legislatívne určený vždy len na jeden rok dopredu. Poistenci tak majú zníženú mieru istoty, čo sa týka presne a vopred ustanoveného dôchodkového veku, preto nemôžu detailne plánovať svoje dôležité životné rozhodnutia. Predložený poslanecký návrh má za cieľ zmeniť platnú právnu úpravu v dvoch rovinách:

1. zavádza mechanizmus, podľa ktorého sa má od roku 2019 každoročne vydávať opatrenie, ktoré určí dôchodkový vek na príslušný rok v predstihu piatich rokov. To znamená, že opatrenie v roku 2019 určí dôchodkový vek na rok 2024, opatrenie v roku 2020 určí dôchodkový vek na rok 2025 atď. Do reálneho spustenia tohto mechanizmu roku v 2024 obsahuje návrh explicitnú úpravu výšky dôchodkového veku na roky 2019 – 2023;
2. dôchodkový vek sa navrhuje určovať na roky a mesiace, čím sa má zvýšiť zapamätateľnosť dôchodkového veku.

Súčasná právna úprava zvyšovania dôchodkového veku na základe strednej dĺžky dožitia je veľmi presná. Má však nevýhodu spočívajúcu v tom, že exaktne určený dôchodkový vek je známy len na najbližší rok. Avšak prostredníctvom verejne dostupných prognóz vývoja strednej dĺžky života je možné s určitou odchýlkou nezáväzne určiť dôchodkový vek na relatívne dlhé obdobie a v tejto súvislosti možno teda konštatovať, že pozitíva automatického zvyšovania dôchodkového veku na základe objektívnych veličín prevýšili jeho negatíva.

V súčasnosti sa pre výpočet dôchodkového veku používa rovnaký vzorec, ako v navrhnutom poslaneckom návrhu zákona. Rozdiel je v určovaní referenčného obdobia a v zaokrúhľovaní výsledného zvýšenia dôchodkového veku. Uvedené znamená čiastočný odklon od presnejšieho určovania dôchodkového veku v závislosti od zmeny v dĺžke dožitia.

Vplyv odklonu od strednej dĺžky života:

1. Posunutie rozhodujúceho, resp. referenčného obdobia

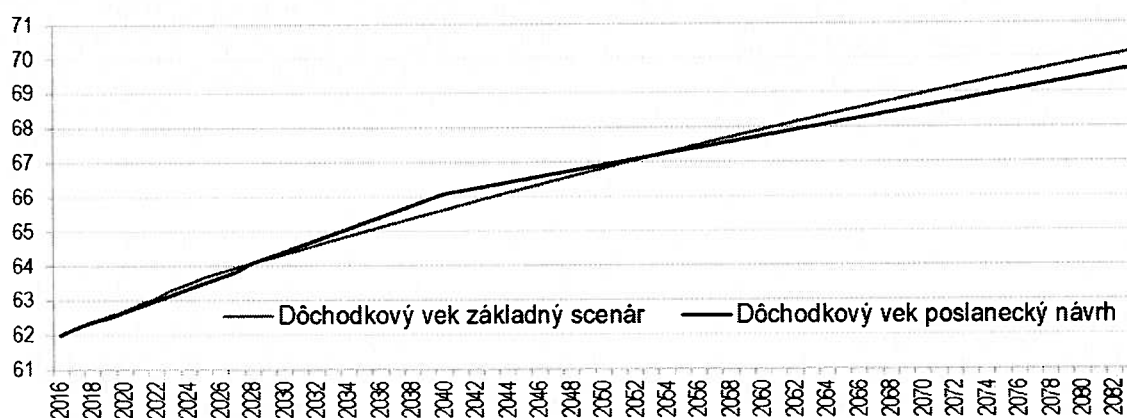
V účinnom znení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov sa za prvé referenčné obdobie považuje obdobie piatich po sebe nasledujúcich kalendárnych rokov, ktoré sa začína kalendárnym rokom, ktorý o sedem rokov predchádza príslušnému kalendárnemu roku a druhé referenčné obdobie je obdobie piatich po sebe nasledujúcich kalendárnych rokov, ktoré sa začína kalendárnym rokom, ktorý o osem rokov predchádza príslušnému kalendárnemu roku. Poslanecký návrh určuje začiatok týchto referenčných období na dvanásť rokov, resp. trinásť rokov pred príslušným kalendárnym rokom.

Uvedené bude v praxi znamenať, že predĺženie dôchodkového veku v roku 2024 bude závisieť od zmeny, ktorá nastala medzi strednou dĺžkou života v rokoch 2011 a 2016, t. j. rovnakej zmeny, ktorá mala byť použitá podľa súčasného mechanizmu na určenie dôchodkového veku v roku 2019. Podľa predloženého návrhu sa teda dôchodkový vek bude určovať na základe dát, ktoré sú menej aktuálne, ako podľa účinnej právnej úpravy. Túto skutočnosť je možné čiastočne korigovať miernejším posunutím referenčného obdobia.

2. Výsledné zvýšenie dôchodkového veku sa bude zaokrúhľovať na celé mesiace

Uvedené spôsobí, že niektorým poistencom sa predĺži dôchodkový vek viac a niektorým menej, ako podľa súčasného mechanizmu, ktorý ustanovuje zaokrúhľovanie na celé dni nadol. Zaokrúhľovanie zvyšovania na celé mesiace (matematicky) má však svoje úskalia. Napríklad všetky najpravdepodobnejšie a najčastejšie výsledky každoročného zvýšenia v krátkodobom a strednodobom horizonte (do päť rokov od účinnosti zákona) by boli v intervale 1,50 až 2,49 mesiaca, čo by znamenalo, že najčastejšie by sa zvýšil dôchodkový vek o 2 mesiace. V praxi by nastala situácia, že päť rokov po sebe (v rokoch 2019 až 2023) vydá Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky opatrenie o zvyšovaní dôchodkového veku o 2 mesiace zvlášť na každý rok v období rokov 2024 až 2028. Táto skutočnosť môže vyvolať opodstatnené otázky odbornej aj laickej verejnosti na zmysluplnosť opakovaného vydávania opatrenia s identickou hodnotou zvyšovania dôchodkového veku.

Graf: Porovnanie mechanizmov predlžovania dôchodkového veku



Z grafu je zrejmé, že v štartovacej pozícii bude miera zvýšenia dôchodkového veku podľa predloženého návrhu zaostávať za mierou zvýšenia dôchodkového veku podľa súčasného mechanizmu určovania dôchodkového veku, čo je spôsobené tým, že dôchodkový vek sa v rokoch 2017 až 2019 predlžoval, resp. v roku 2019 sa má predĺžiť o viac ako 2 mesiace, zatiaľ čo navrhovaná právna úprava vzhľadom na zaokrúhľovanie predpokladá pevné predlžovanie o 2 mesiace. Podľa použitých prognóz sa predpokladá, že miera zvýšenia podľa navrhnutého mechanizmu začne dobiehať a predbiehať mieru zvýšenia podľa súčasného mechanizmu (v rokoch 2020 až 2040), t. j. v čase, keď súčasný mechanizmus predpokladá predlžovanie dôchodkového veku o viac ako 45 dní, ale menej ako 60 dní. Od roku 2040 sa rovnako predpokladá, že miera zvýšenia podľa navrhovaného mechanizmu bude zaostávať za mierou zvýšenia podľa súčasného mechanizmu (predlžovanie o menej ako 45 dní). Približne v roku 2054 možno očakávať, že sa miery zvýšenia podľa oboch mechanizmov určovania dôchodkového veku vyrovnajú a na konci prognózy sa predpokladá rozdiel medzi nimi takmer 6 mesiacov.

Vníma sa aj snaha predkladateľov tohto poslaneckého návrhu zjednodušiť určovanie dôchodkového veku zaokrúhľovaním na mesiace, čo ho urobí zapamätateľnejším pre poistencov. Na druhej strane s poukazom na vyššie uvedený odklon sa však pri určovaní dôchodkového veku mení jeho naviazanosť na rast strednej dĺžky života a de facto sa tým znižuje presnosť výpočtu dôchodkového veku v porovnaní so zaokrúhľovaním na dni.

Opodstatnenosť predloženého poslaneckého návrhu je nevyhnutné posúdiť aj v kontexte diskutovanej otázky ustanovenia maximálnej výšky dôchodkového veku. Pokiaľ bude schválená legislatívna zmena zavádzajúca maximálnu výšku dôchodkového veku, a to aj so zohľadnením znižovania maximálneho dôchodkového veku pre osoby, ktoré vychovali deti, automatické predlžovanie dôchodkového veku v závislosti od strednej dĺžky dožitia v predložennom poslaneckom návrhu, ako aj v aktuálnom znení zákona o sociálnom poistení začína strácať svoje opodstatnenie. Pri zavedení všeobecného maximálneho dôchodkového veku 64 rokov by bol navrhovaný spôsob určovania dôchodkového veku od roku 2024 využitelný len 5 rokov. V prípade primeraného zníženia maximálneho dôchodkového veku pre osoby, ktoré vychovali deti, napríklad o jeden rok, by ich maximálny dôchodkový vek predstavoval 63 rokov, ktorý v zmysle poslaneckého návrhu zákona bude dosiahnutý v roku 2022. Maximálny dôchodkový vek tejto skupiny by v takomto prípade nekorešpondoval s predloženým poslaneckým návrhom, podľa ktorého dôchodkový vek v roku 2023 je 63 rokov a 2 mesiace.

V súvislosti s navrhovanou právnou úpravou určovania dôchodkového veku sa otvárajú aj ďalšie otázky, a to vo vzťahu k nároku na predčasný starobný dôchodok a vo vzťahu k nároku na invalidný dôchodok.

Vzhľadom na to, že uvedenou právnou úpravou je možné poznať dôchodkový vek poistenca v 5-ročnom predstihu, bude potrebné súvisiace ustanovenia o nároku na predčasný starobný dôchodok vykladať tak, že nárok sa nebude posudzovať v závislosti od všeobecného dôchodkového veku, ale od dôchodkového veku, ktorý prislúcha konkrétnemu poistencovi. Uvedené umožní presné určenie veku potrebného pre vznik nároku na predčasný starobný dôchodok poistenca, avšak nárok na predčasný starobný dôchodok pre časť budúcich predčasných dôchodcov vznikne o niečo neskôr v porovnaní so súčasnou právnou úpravou, ktorá neumožňuje poznať individuálny dôchodkový vek osoby, ktorá odchádza do predčasného starobného dôchodku. Naviazanie nároku na predčasný starobný dôchodok na

individuálny dôchodkový vek však možno považovať za nespravodlivé, nakoľko aj podľa aktuálnej právnej úpravy by mal poistenec odísť do predčasného starobného dôchodku najskôr dva roky pred dovŕšením dôchodkového veku (vzhľadom na to, že vo veľkej časti prípadov nepoznáme individuálny dôchodkový vek, používa sa pre tieto účely všeobecný dôchodkový vek).

Vo vzťahu k dopočtu obdobia od vzniku nároku na invalidný dôchodok do dovŕšenia dôchodkového veku je potrebné uviesť, že ak by sa invalidným dôchodcom, ktorým chýba do dovŕšenia dôchodkového veku maximálne 5 rokov, na účely dopočtu používal ich individuálny dôchodkový vek, vznikla by medzi takýmito dôchodcami a dôchodcami, ktorých individuálny dôchodkový vek v čase vzniku nároku nie je známy, disproporcía. Uvedená disproporcía existuje v menšej miere aj v súčasnosti, tento poslanecký návrh zákona ju však ešte podčiarkuje.

Vplyvy poslaneckého návrhu

Zmena súčasného mechanizmu predlžovania dôchodkového veku zakladá v krátkodobom horizonte negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy v porovnaní so súčasným mechanizmom predlžovania dôchodkového veku. Napríklad v roku 2019 sa predpokladá zníženie úspory o cca 6,7 mil. eur oproti súčasnému právnemu stavu. Uvedené vyplýva zo skutočnosti, že zaokrúhľovaním na mesiace sa rast dôchodkového veku v krátkodobom horizonte spomaľuje (viď tabuľka nižšie), úmerne čomu sa predlžuje dĺžka poberania dôchodkov. Podľa predloženého návrhu sa dôchodkový vek v roku 2019 nezvyšuje o dva mesiace, ale je ustanovený na 62 rokov a 6 mesiacov, čím medzi súčasným a navrhovaným mechanizmom vzniká od roku 2017 rozdiel v dĺžke dôchodkového veku 20 dní.

Tabuľka: Porovnanie posúvania dôchodkového veku

Rok	Dôchodkový vek základný scenár – súčasná legislatíva v rokoch	Dôchodkový vek poslanecký návrh v rokoch
2016	62,00	62,00
2017	62,21	62,21
2018	62,38	62,38
2019	62,55	62,50
2020	62,70	62,67

Z tabuľky je zrejmé, že v rokoch 2019 a 2020, kedy už vieme spoľahlivo predikovať dôchodkový vek, dôjde legislatívnou úpravou k spomaleniu rastu dôchodkového veku. V roku 2019 bude rozdiel v dôchodkových vekoch približne 20 dní a v roku 2020 to bude približne 12 dní.

Podľa aktuálnych prognóz sa predpokladá, že sa finančný vplyv oproti súčasnému mechanizmu zvyšovania dôchodkového veku vyrovná približne v roku 2030. Približne do roku 2050 sa predpokladá pozitívny vplyv navrhovaného mechanizmu vo vzťahu k rozpočtu verejnej správy.

A/

Vláda Slovenskej republiky – vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti, ako aj s ohľadom na to, že aktuálne nie je uzatvorená otázka legislatívneho zakotvenia maximálnej výšky dôchodkového veku – navrhuje upustiť od návrhu zaokrúhľovania zvyšovania dôchodkového veku na mesiace a súčasne navrhuje posunúť referenčné obdobie tak, aby bol zachovaný cieľ určovať čo najpresnejšie dôchodkový vek v závislosti od čo najaktuálnejších dát o strednej dĺžke života, a preto je potrebné vykonať nasledujúce legislatívne úpravy:

K Čl. I

1. V úvodnej vete návrhu zákona je potrebné slová „zákona č. 266/2017 Z. z., zákona č. 279/2017 Z. z., zákona č. 279/2017 Z. z., zákona č. 63/2018 Z. z., 87/2018 Z. z.“ nahradiť slovami „zákona č. 264/2017 Z. z., zákona č. 266/2017 Z. z., zákona č. 279/2017 Z. z., zákona č. 63/2018 Z. z., zákona č. 87/2018 Z. z., zákona č. 177/2018 Z. z. a zákona č. 191/2018 Z. z.“.

Odôvodnenie :

Legislatívno-technická pripomienka.

2. K bodu 1

Prvý novelizačný bod je potrebné upraviť takto:

„1. V § 65a ods. 1 sa slová „januára 2017“ nahrádzajú slovami „januára 2024“.“.

3. K bodu 2

V druhom novelizačnom bode je potrebné slovo „dvanásť“ nahradiť slovom „desať“.

4. K bodu 3

V treťom novelizačnom bode je potrebné slovo „trinásť“ nahradiť slovom „jedenásť“.

5. K bodu 4

Štvrtý novelizačný bod je potrebné upraviť takto:

„4. V § 65a ods. 3 sa za slová „kalendárneho roka, ktorý“ vkladajú slová „päť rokov“.“.

Odôvodnenie k novelizačným bodom 2 až 5:

Za účelom, aby bol zachovaný cieľ čo najpresnejšie určovať dôchodkový vek v závislosti od čo najaktuálnejších dát o strednej dĺžke života, navrhuje sa zachovať určovanie dôchodkového veku na dni a posunutie referenčných období.

6. K bodu 5

Piaty novelizačný bod je potrebné upraviť takto:

„5. § 65a sa doplní odsekom 5, ktorý znie:

„(5) Dôchodkový vek poistenca, ktorý

- a) v roku 2019 dovŕši vek 62 rokov, je 62 rokov a 199 dní,
- b) v roku 2020 dovŕši vek 62 rokov, je 62 rokov a 259 dní,
- c) v roku 2021 dovŕši vek 62 rokov, je 62 rokov a 319 dní,
- d) v roku 2022 dovŕši vek 63 rokov, je 63 rokov a 14 dní,
- e) v roku 2023 dovŕši vek 63 rokov, je 63 rokov a 74 dní.“.“.

Odôvodnenie:

Počet dní predĺženia dôchodkového veku je dňovým ekvivalentom navrhovaného zvyšovania o mesiace. Nakoľko pre účely dávok sociálneho poistenia mesiac predstavuje 30,4167 dní a dôchodkový vek určený na základe strednej dĺžky života sa zaokrúhľuje na celé dni nadol predstavujú 2 mesiace 60 dní. V zmysle uvedeného sa napríklad pre určenie dôchodkového veku v roku 2019 k dôchodkovému veku z roku 2018 (62 rokov a 139 dní) pripočíta 60 dní. Navrhuje sa tiež spresniť navrhované znenie § 65a ods. 5 a jednoznačne určiť pre koho bude určený dôchodkový vek stanovený v jednotlivých rokoch 2019 až 2023, t.j. pre poistenca, ktorý v rokoch 2019 až 2021 dovърší vek 62 rokov a v roku 2022 a 2023 dovърší vek 63 rokov. Uvedené sa navrhuje vzhľadom na aktuálne definovanú zásadu určovania dôchodkového veku, v zmysle ktorej dôchodkový vek platí pre poistenca, ktorý v príslušnom kalendárnom roku prvýkrát dosiahne referenčný vek (§ 65a ods. 1). Absencia predmetnej úpravy aj v rokoch 2019 až 2023 predstavuje odklon od tejto zásady v období, v ktorom bude dôchodkový vek explicitne definovaný v zákone, pričom v zmysle návrhu sa následne bude opäť určovať v súlade s predmetnou zásadou.

7. K bodu 6

V tomto novelizačnom bode je potrebné znenie úvodnej vety upraviť takto: „Za § 293ec sa vkladá § 293ed, ktorý vrátane nadpisu znie:“, v nadpise prechodného ustanovenia § 293ed slovo „účinné“ nahradiť slovami „k úprave účinnej“ a na konci novelizačného bodu za úvodzovkami pripojiť bodku.

Odôvodnenie:

Legislatívno-technická pripomienka.

K Čl. II

8. V Čl. II je potrebné navrhovanú účinnosť upraviť takto:

„Čl. II

Tento zákon nadobúda účinnosť 30. októbra 2018 okrem čl. I bodov 1 až 5, ktoré nadobúdajú účinnosť 1. januára 2019.“.

Odôvodnenie :

Legislatívno-technická pripomienka.

B/

Ak nebudú prijaté navrhnuté legislatívne úpravy uvedené v časti A/, je potrebné v predloženej texte poslaneckého návrhu zákona upraviť nasledovné legislatívno-technické nedostatky:

K Čl. I

1. **V úvodnej vete návrhu zákona** je potrebné slová „zákona č. 266/2017 Z. z., zákona č. 279/2017 Z. z., zákona č. 279/2017 Z. z., zákona č. 63/2018 Z. z., 87/2018 Z. z.“ nahradiť slovami „zákona č. 264/2017 Z. z., zákona č. 266/2017 Z. z., zákona č. 279/2017 Z. z.,

zákona č. 63/2018 Z. z., zákona č. 87/2018 Z. z., zákona č. 177/2018 Z. z. a zákona č. 191/2018 Z. z.“.

Odôvodnenie:

Legislatívno-technická pripomienka.

- 2. V celom texte návrhu zákona** sa slovo „mesiac“ nahrádza slovami „kalendárny mesiac“ v príslušnom gramatickom tvare.

Odôvodnenie:

Dôchodkový vek je potrebné upravovať nie o mesiace, ale o kalendárne mesiace z dôvodu zosúladenia pojmov s doterajšou právnou úpravou.

3. K bodu 1

V úvodnej vete prvého novelizačného bodu je potrebné slovo „ods.“ nahradiť slovom „odsek“ a na konci novelizačného bodu za úvodzovkami pripojiť bodku.

Odôvodnenie:

Legislatívno-technická pripomienka.

4. K bodu 5

V § 65a je potrebné odsek 5 upraviť takto:

„(5) Dôchodkový vek poistenca, ktorý

- a) v roku 2019 dovŕši vek 62 rokov, je 62 rokov a 6 kalendárnych mesiacov,
- b) v roku 2020 dovŕši vek 62 rokov, je 62 rokov a 8 kalendárnych mesiacov,
- c) v roku 2021 dovŕši vek 62 rokov, je 62 rokov a 10 kalendárnych mesiacov,
- d) v roku 2022 dovŕši vek 63 rokov, je 63 rokov,
- e) v roku 2023 dovŕši vek 63 rokov, je 63 rokov a 2 kalendárne mesiace.“.

Odôvodnenie:

Navrhuje sa spresniť navrhované znenie § 65a ods. 5 a jednoznačne určiť pre koho bude určený dôchodkový vek ustanovený v jednotlivých rokoch 2019 až 2023, t.j. pre poistenca, ktorý v rokoch 2019 až 2021 dovŕši vek 62 rokov a v roku 2022 a 2023 dovŕši vek 63 rokov. Uvedené sa navrhuje vzhľadom na aktuálne definovanú zásadu určovania dôchodkového veku, v zmysle ktorej dôchodkový vek platí pre poistenca, ktorý v príslušnom kalendárnom roku prvýkrát dosiahne referenčný vek (§ 65a ods. 1). Absencia predmetnej úpravy aj v rokoch 2019 až 2023 predstavuje odklon od tejto zásady v období, v ktorom bude dôchodkový vek explicitne definovaný v zákone, pričom v zmysle návrhu sa následne bude opäť určovať v súlade s predmetnou zásadou.

- 5. Za piaty novelizačný bod je potrebné vložiť nový šiesty novelizačný bod,** ktorý znie:

„6. § 65a sa dopĺňa odsekom 6, ktorý znie:

„(6) Na určenie dôchodkového veku podľa odsekov 1 a 5 platia ustanovenia § 65 ods. 9 a 10 rovnako.“.

Nasledujúci bod je potrebné primerane prečíslovať.

Zároveň sa navrhuje, aby tento novelizačný bod nadobudol účinnosť 1. januára 2019.

Nadväzne je potrebné Článok II. o účinnosti primerane upraviť.

Odôvodnenie:

V nadväznosti na navrhovanú úpravu v znení zohľadňujúcom zaokrúhľovanie dôchodkového veku na kalendárne mesiace je potrebné zaviesť rovnaké zásady, ako v § 65 ods. 9 a 10, inak nebude možné poistencovi určiť konkrétny dôchodkový vek, ktorý musí byť určený ako konkrétny dátum v tvare DD.MM. daného kalendárneho roka.

6. K bodu 6

V tomto novelizačnom bode je potrebné znenie úvodnej vety upraviť takto: „Za § 293ec sa vkladá § 293ed, ktorý vrátane nadpisu znie:“, v nadpise prechodného ustanovenia § 293ed slovo „účinné“ nahradiť slovami „k úprave účinnej“ a na konci novelizačného bodu za úvodzovkami pripojiť bodku.

Odôvodnenie:

Legislatívno-technická pripomienka.

K Čl. II

7. V Čl. II je potrebné navrhovanú účinnosť upraviť takto:

„Čl. II

Tento zákon nadobúda účinnosť 30. októbra 2018 okrem čl. I bodov 1 až 5, ktoré nadobúdajú účinnosť 1. januára 2019.“.

Odôvodnenie:

Legislatívno-technická pripomienka.