**D ô v o d o v á s p r á v a**

**A. Všeobecná časť**

Návrh ústavného zákona o primeranom hmotnom zabezpečení v starobe predkladajú na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Peter Cmorej, Marián Viskupič a Tomáš Lehotský.

**Cieľom predkladaného návrhu je vytvoriť základný ústavný rámec pre tvorbu dôchodkovej politiky na Slovensku do budúcna.**

Sociálno-poistný, resp. dôchodkový systém dostal svoj základný rámec reformou v rokoch 2003-2004, kedy bol vytvorený duálny systém sociálneho poistenia (tzv. I. pilier) a systém starobného dôchodkového sporenia (tzv. II. pilier). Tieto 2 piliere boli zakrátko doplnené o tretí systém a to doplnkové dôchodkové sporenie (tzv. III. pilier).

V súčasnosti je tvorba dôchodkovej politiky plne v kompetencii exekutívy bez akýchkoľvek ústavných mantinelov. Každá vláda tak na dôchodkovom systéme zanechala svoj rukopis, v dôsledku čoho má dôchodkový systém dnes úplne inú podobu ako pri reforme zo začiatku tisícročia. Aj keď nie všetky zásahy systém poškodili, vo všeobecnosti priniesli nízku mieru stability a predvídateľnosti nášho dôchodkového systému ako celku. Predložený návrh ústavného zákona má ambíciu vystužiť dôchodkový systém pevnou kostrou nemenných ústavných imperatívov, ktoré by boli dlhodobým garantom jeho odolnosti voči individuálnym preferenciám tvorby sociálnej politiky vládnej moci bez ohľadu na jej politické zloženie.

So stanovením základných ústavných téz tvorby dôchodkovej politiky by nemala mať problém žiadna časť politických elít. Predložený návrh preto prichádza s návrhom viacerých základných pravidiel, na ktorých by mala vzniknúť celospoločenská zhoda naprieč politickým spektrom, alebo aspoň jeho rozpočtovo-zodpovednou časťou. Návrh ústavného zákona si zachováva povahu ústavného zákona, ktorý vo všeobecnej rovine stanovuje iba základné zásady, avšak ich konkrétnu realizáciu a pretavenie do zákona ponecháva na jednotlivé vlády.

Návrh zákona bude mať vplyv na rozpočet verejnej správy. Návrh zákona nebude mať vplyv na podnikateľské prostredie ani na životné prostredie. Návrh zákona bude mať pozitívne sociálne vplyvy, ako aj pozitívny vplyv na manželstvo, rodičovstvo a rodinu. Návrh zákona rovnako bude mať pozitívny vplyv na služby verejnej správy pre občana a na informatizáciu spoločnosti.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

**B. Osobitná časť**

**K čl. 1**

K odsekom 1, 2 a 3

Odseky 1 a 2 obsahujú základné delenie dôchodkového systému na priebežne financovaný systém, systém starobného dôchodkového sporenia a dobrovoľné sporenia na dôchodok. Dobrovoľným sporeniam sa priznáva postavenie nevyhnutnej súčasti dôchodkového systému, ktorý má zabezpečiť primerané zabezpečenie na dôchodok a deklaruje sa im podpora štátu. Inak povedané, ústavný zákon priznáva, že bez dobrovoľných sporení nie je možné pre každého účastníka dosiahnuť na dôchodku takú mieru náhrady príjmu, ktorá nepredstavuje významné zníženie príjmu dôchodcu oproti jeho predchádzajúcemu aktívnemu životu. Zároveň sa v odseku 3 deklaruje existencia výsluhových dôchodkových systémov a uvádza sa ich úplný výpočet, bez možnosti rozšírenia na iné skupiny osôb okrem uvedených.

K odseku 4

Zakotvuje sa, že doba účasti na dôchodkovom systéme je spojená s úhradou platby, ktorá musí byť vypočítaná z rovnakého základu pre priebežný aj sporiaci systém. Výnimky z podmienky úhrady platby ustanoví zákon.

K odseku 5

Navrhované znenie ústavného zákona zaväzuje zákonodarcu uzákoniť automatický spôsob korekcie, ktorý sa uplatní, ak existuje vysoké riziko dlhodobej finančnej udržateľnosti priebežne financovaného dôchodkového systému.

**K čl. 2**

K odsekom 1 a 2

Navrhuje sa, že z priebežne financovaného dôchodkového systému sa poskytuje najviac dvanásť dôchodkov ročne a priebežne financovaný systém vykonáva výhradne verejnoprávna inštitúcia.

K odseku 3

Navrhované ustanovenie zaväzuje zákonodarcu uzákoniť také pravidlá výpočtu starobného dôchodku, ktoré budú spravodlivo zohľadňovať sumu uhradených platieb a dobu účasti. S požiadavkou spravodlivosti pri zachovaní primeranej miery solidarity sa bude musieť zákonodarca vysporiadať pri krátení dôchodkov pre sporiteľov v sporiacom systéme, ako aj pri výpočte výšky dôchodku pre platiteľov dôchodkového poistenia z vyššieho vymeriavacieho základu akému zodpovedá dnešný maximálny dôchodok. Spravodlivé zohľadňovanie sumy uhradených platieb znamená, že vo výpočte dôchodku musí byť zachovaná zásluhovosť v miere určenej zákonodarcom.

Zákonodarca môže určiť kvalitatívne podmienky spojené s dobou účasti na priebežne financovanom dôchodkovom systéme. Napríklad môže určiť, že pre získanie nároku na minimálny dôchodok alebo dôchodok po odpracovaní minimálnej zákonom stanovenej doby, sa započítavajú výhradne doby účasti na dôchodkovom systéme spojené s úhradou v minimálnej výške.

Zohľadňovanie platieb zároveň neznamená zmenu dávkovo definovaného priebežného dôchodkového systému (defined benefit) na príspevkovo definovaný priebežný systém, (notional defined contribution), ale zároveň takúto zmenu v budúcnosti ani nevylučuje.

K odseku 4

Navrhované ustanovenie zavádza, že za dobu účasti na priebežne financovanom dôchodkovom systéme sa považuje aj doba starostlivosti o dieťa počas zákonom ustanovenej doby po jeho narodení. Suma úhrady sa vypočíta z predchádzajúceho príjmu. Uvedené zabraňuje stavu, aby starostlivosť o dieťa počas ustanovenej doby po narodení negatívne vplývala na budúci dôchodok rodiča, zároveň však slovom „primerane“ umožňuje určiť napríklad maximálny vymeriavací základ v súlade so všeobecnými pravidlami pre výpočet starobného dôchodku.

K odseku 5

Ustanovuje sa automatická zmena dôchodkového veku – zvyšovanie alebo znižovanie - podľa vývoja strednej dĺžky života a to minimálne v rozsahu 80% zmeny, čo predstavuje nárast o roky prežité v zdraví. Uvedené má zabezpečiť medzigeneračnú spravodlivosť rovnako dlhého poberania dôchodku v “zdravých rokoch”. Podrobnosti ustanoví zákon.

K odseku 6

Navrhovaným ustanovením sa zavádza sa princíp aktuárnej neutrality. Aktuárna neutralita je poistno-matematický princíp úpravy výšky priznaného dôchodku, ktorý (v priemere) zabezpečuje rovnakú sumu doživotných dôchodkových dávok bez ohľadu na rozhodnutie priznania dôchodku pred alebo po dosiahnutí dôchodkového veku. Priznaný dôchodok vychádza z dôchodkových práv získaných k času priznania dôchodku. Suma doživotných dôchodkových dávok zohľadňuje popri rozdielnej predpokladanej dobe poberania dôchodku vrátane vplyvu valorizácie dôchodkov aj časovú hodnotu peňazí.

K odseku 7

Navrhovaným ustanovením sa zavádza každoročné minimálne zvyšovanie dôchodkov o takzvanú dôchodcovskú infláciu, a zároveň maximálne zvyšovanie o mieru rastu platieb do priebežného systému (odvodov). Zároveň, v menej pravdepodobnej ale predsa len možnej situácii, ak by občania „nebohatli“ a výber odvodov by bol nižší ako inflácia, ustanovuje sa, že aj dôchodky budú rásť iba o mieru rastu výberu odvodov.

K odseku 8

Navrhovaným ustanovením sa ustanovuje možnosť predčasného starobného dôchodku po dosiahnutí doby účasti na priebežne financovanom dôchodkovom systéme stanovenej pre rok 2023 na 40 rokov (čl. 7. odsek 2)

**K čl. 3**

K odsekom 1 a 2

Ustanovuje sa, že starobné dôchodkové sporenie je príspevkovo definovaný kapitalizačný systém. Deklaruje sa základný cieľ sporiaceho systému – dlhodobé zhodnocovanie platieb. Systém starobného dôchodkového sporenia vykonávajú súkromné subjekty pod dohľadom Národnej banky Slovenska.

K odseku 3

Ústavným zákonom sa deklaruje súkromné vlastníctvo nasporených prostriedkov, s čím je spojená ich neodňateľnosť, resp. nemožnosť vyvlastnenia.

K odsekom 4 a 5

Ustanovuje sa povinný a automatický vstup do sporiaceho systému pri vzniku prvej účasti na priebežne financovanom dôchodkovom systéme, ak okamih vzniku nastal minimálne 30 rokov pred predpokladaným dosiahnutím dôchodkového veku. Ustanovenie nevylučuje dobrovoľný vstup do druhého piliera osobám už zúčastneným na priebežne financovanom dôchodkovom systéme. Zároveň, dobrovoľná účasť na dôchodkovom sporení môže začať kedykoľvek, aj hneď po narodení. Zánik účasti na sporiacom systéme je možný iba jednostranným aktívnym úkonom účastníka vykonanom v lehote danej zákonom, nie však neskôr ako dva roky od vzniku prvej povinnej účasti.

K odseku 6

Ustanovuje sa, že zákon ustanoví predvolenú sporiacu stratégiu zloženú z pasívnych investícií a rešpektujúcu vek sporiteľa, ktorú je možné zmeniť iba aktívnym vyjadrením vôle účastníka. Ustanovenie sa týka iba sporiteľov, ktorým vznikla účasť na starobnom dôchodkovom sporení po účinnosti tohto zákona. ***Ustanovenie nelimituje zákonodarcu v zmene sporiacej stratégie sporiteľov, ktorým vznikla účasť na starobnom dôchodkovom sporení pred účinnosťou zákona.***

K odseku 7

Navrhované ustanovenie určuje výšku platby do starobného dôchodkového sporenia ako minimálne jednu štvrtinu z celkových nákladov štátu na dávky určené dôchodcom financovaných z okruhu verejných financií, vyjadrenej cez sadzbu zo základu, ktorý je rovnaký pre platbu do priebežného aj sporiaceho systému (čl. 1 odsek 3). Takzvanú efektívnu sadzbu vypočíta Rada pre rozpočtovú zodpovednosť pre nasledujúci rok podľa reálnych nákladov z predchádzajúceho roka, tzn. dva roky spätne od účinnosti takto vypočítanej sadzby (Čl. 6 odsek 3). ***Zákon týmto spôsobom zabraňuje marginalizácii sporiaceho systému a určuje jeho podiel na systéme primeraného hmotného zabezpečenia v starobe (pre sporiteľov) na minimálne jednu štvrtinu.***

K odseku 8

Zakotvuje sa, že výšku maximálnych odplát, nákladov a poplatkov v starobnom dôchodkovom sporení určí zákon.

**K čl. 4**

Určuje sa uprednostňovaná forma poskytovania starobného dôchodku zo sporiaceho systému, ktorou je dlhodobé poskytovanie najmenej po dobu rovnajúcu sa strednej dĺžke života v momente vzniku nároku na starobný dôchodok zo starobného dôchodkového sporenia. Jednorazový, čiastočný, či čiastočný pravidelný výber nasporených prostriedkov je možný, napr. ak minimálna suma súčtu doživotných dôchodkov účastníka prevyšuje minimum určené zákonom, alebo v ďalších, v ústavnom zákone zakotvených dôvodoch. Patria sem prípady, ak celkom zjavne nie je možné doživotným plnením dosiahnuť primerané hmotné zabezpečenie v starobe, alebo ak je sporiteľ, budúci dôchodca, v život ohrozujúcej situácii. Podrobnosti ustanoví zákon. Pôjde napríklad o prípady, kedy účastník trpí akútnymi zdravotnými ťažkosťami a nasporené prostriedky vie použiť na liečbu, ktorá predĺži jeho život v relatívnom zdraví alebo na život zachraňujúcu operáciu, či liečbu.

***Zákonodarca môže ďalej zákonom ustanoviť dodatočné podmienky a obmedzenia, ako sú napríklad pravidlá zdaňovania v závislosti od výšky a rýchlosti výberu nasporených prostriedkov.***

**K čl. 5**

Základným predpokladom fungujúceho dôchodkového systému je jeho predvídateľnosť a informovanosť budúcich dôchodcov o ich dôchodkových nárokoch a budúcej predpokladanej miere dôchodkového zabezpečenia vyjadrenej ako očakávaná náhrada príjmu na dôchodku. Poskytnuté informácie musia byť pravdivé, komplexné, pre občana zrozumiteľné, ale zároveň dostatočne robustné.

Takéto informácie za všetky súčasti systému primeraného hmotného zabezpečenia v starobe spoločne, sú poskytované občanovi minimálne raz ročne prvýkrát 30 rokov pred dovŕšením dôchodkového veku, alebo nepretržite na webovom sídle. Nie je vylúčené elektronické poskytovanie požadovaných informácií. Ustanovenú povinnosť môže štát splniť vlastnou činnosťou ako aj prostredníctvom súkromných spoločností.

**K čl. 6**

Ustanovuje sa pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v oblasti systému primeraného hmotného zabezpečenia v starobe. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť každoročne vypracúva a zverejňuje správu o dlhodobej udržateľnosti dôchodkového systému, vypočítava efektívnu sadzbu a pri legislatívnych zámeroch týkajúcich sa dôchodkového systému má právo vystúpiť v Národnej rade Slovenskej republiky pred ich prerokovaním v druhom čítaní a odprezentovať svoje stanovisko. Ustanovuje sa obmedzenie pre určenie minimálnej výšky doživotných dôchodkov, od ktorej je možný jednorazový alebo čiastočný výber nasporených prostriedkov zo systému starobného dôchodkového sporenia.

**K čl. 7**

V odseku 1 sa zakotvuje, že tento ústavný zákon sa vzťahuje aj na nároky na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, ktoré vznikli pred dňom účinnosti tohto ústavného zákona, ak to nie je v neprospech oprávnených osôb. Ďalej sa v odseku 2 ustanovuje, že podmienka odpracovanej doby účasti sa na účely čl. 2 ods. 8 ustanoví k účinnosti tohto ústavného zákona s platnosťou na rok 2023 na 40 rokov s tým, že podmienka odpracovanej doby sa upravuje automatickým mechanizmom podľa čl. 2 ods. 5. V odseku 3 sa zavádza okamžitá zmena sporiacej stratégie a postupný presun nasporených prostriedkov pre sporiteľov, ktorým bol ku dňu 30. apríla 2013 zo zákona presunutý majetok do dlhopisového garantovaného dôchodkového fondu, a odvtedy nevykonali žiadnu zmenu. Postupný presun je rozložený do dvanástich mesiacov. Takýto postup jednak rozkladá investičné riziko na primerane dlhú dobu, ale zároveň je dostatočne rýchly, aby sa v čo najväčšej miere zabránilo nežiaducemu vplyvu inflácie na hodnotu dôchodkových úspor. Deň prevodu sa neurčuje na prvý deň v mesiaci, ale ponecháva sa voľnosť správcom naplánovať postupný presun počas celého mesiaca.

Znenie ustanovenia zároveň nevylučuje zavedenie predvolenej sporiacej stratégie pre sporiteľa osobitným predpisom. V prípade, ak existuje predvolená sporiaca stratégia, postupný presun majetku sa ukončí dosiahnutím pomeru určenom predvolenou sporiacou stratégiou. Presun majetku sa zároveň týka vyslovene sporiteľov, ktorý boli od 30. apríla 2013 vo vzťahu ku svojmu majetku a sporiacej stratégií neaktívni. Uvedené znamená, že pokiaľ sa status sporiteľa zmení z neaktívneho na aktívny, v presune majetku podľa tohto ustanovenia nie je možné pokračovať.

**K čl. 8**

Navrhuje sa delená účinnosť ústavného zákona; základná účinnosť sa navrhuje od 1. januára 2023, s tým, že účinnosť čl. 1 ods. 5, čl. 2 ods. 3 a 4, čl. 5, čl. 6 ods. 3 sa navrhuje na 1. januára 2024 a pri čl. 3 ods. 7 sa navrhuje účinnosť 1. januára 2025.