**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 Marián Viskupič, Vladimíra Marcinková, Vladimír Ledecký, Juraj Krúpa, Karol Galek, Jana Bittto Cigániková, Martina Bajo Holečková, Mária Kolíková.

**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 s minimálnymi ústavnými mantinelmi. 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, resp. nie tak ľahko zmeniteľných 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 mohla vzniknúť celospoločenská zhoda naprieč politickým spektrom, alebo aspoň jeho rozpočtovo-zodpovednou časťou. Predložený návrh 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 ústavného zákona bude mať pozitívny aj negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy (tzv. II. pilier zo začiatku zhoršuje vplyv na rozpočet verejnej správy a po nábehu na výplatnú fázu zase šetrí finančné prostriedky a teda aj zlepšuje rozpočet verejnej správy). Návrh zákona nebude mať vplyv na podnikateľské prostredie, nebude mať vplyv na životné prostredie a ani na informatizáciu spoločnosti. 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.

Návrh ústavného 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 odseku 1**

Zakotvuje sa, že priebežne financovaný systém vykonáva výhradne verejnoprávna inštitúcia.

**K odseku 2**

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 3**

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 4**

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 5**

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 6**

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 7**

Navrhovaným ustanovením sa ustanovuje možnosť predčasného starobného dôchodku po dosiahnutí doby účasti na priebežne financovanom dôchodkovom systéme.

**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.

**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. 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 sporiteľ má právo na 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 ústavného zákona. ***Ustanovenie nelimituje zákonodarcu v zmene sporiacej stratégie sporiteľov, ktorým vznikla účasť na starobnom dôchodkovom sporení pred účinnosťou ústavného 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). ***Ústavný 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 ustanoví 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 (príliš nízka nasporená suma), 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. Ďalším prípadom, kedy je možné starobný dôchodok zo starobného  dôchodkového sporenia poskytnúť jednorazovo v celej hodnote nasporenej sumy alebo v jej časti, je situácia, ak súčet dôchodku z priebežne financovaného dôchodkového systému, systémov výsluhového zabezpečenia a doživotného finančného plnenia zakúpeného z dôchodkových úspor zo starobného dôchodkového sporenia prevýši minimálnu hodnotu definovanú zákonom.

**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.

Zakotvuje sa, že osoba zúčastnená na systéme primeraného hmotného zabezpečenia v starobe má právo na pravidelné informácie týkajúce sa predpokladaného stavu a vývoja jej hmotného zabezpečenia v starobe, s cieľom umožniť dlhodobo plánovať a prijímať rozhodnutia na dosiahnutie takého hmotného zabezpečenia v starobe, ktoré najviac zodpovedá možnostiam a potrebám zúčastnenej osoby.

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.

**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 predniesť 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.

**K čl. 8**

Navrhuje sa delená účinnosť ústavného zákona; základná účinnosť sa navrhuje od 1. januára 2026, 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 2027 a pri čl. 3 ods. 7 sa navrhuje účinnosť 1. januára 2028.