

# Dopadová štúdia k splneniu K18 – R1: „Zlepšenie udržateľnosti dôchodkového systému“

| Apríl 2024

## OBSAH

ZHRNUTIE.....	4
ÚVOD.....	5
<b>1 VPLYV REFORMY PRVÉHO PILIERA NA DLHODOBÚ UDRŽATEĽNOSŤ VEREJNÝCH FINANCÍ .....</b>	<b>6</b>
1.1 Schválené opatrenia .....	6
1.1.1 Reforma prvého piliera.....	6
1.1.2 Opatrenia schválené po prijatí reformy prvého piliera.....	7
1.2 Vplyv na dlhodobú udržateľnosť .....	9
1.3 Aktualizácia vplyvu na dlhodobú udržateľnosť po predložení 4. žiadosti o platbu .....	12
<b>2 AKTUÁRNA NEUTRALITA KRÁTENIA PREDČASNÝCH DÔCHODKOV .....</b>	<b>14</b>
2.1 Schválené opatrenia .....	14
2.1.1 Aktualizácia o opatrenia schválené po predložení 4. žiadosti o platbu .....	15
2.2 Legislatívny proces .....	15
2.2.1 Aktualizácia legislatívneho procesu po predložení 4. žiadosti o platbu.....	16
2.3 Definícia aktuárnej neutrality.....	16
2.4 Výpočet aktuárne neutrálnej miery krátenia .....	18
2.4.1 Predpoklady kvantifikácie.....	18
2.4.2 Výsledky.....	19
2.4.3 Citlivostná analýza .....	20
2.4.4 Vývoj počtu novopriznaných predčasných dôchodkov v roku 2023 a 2024 .....	23
<b>PRÍLOHY .....</b>	<b>24</b>
<b>Príloha 1 – Matematická definícia aktuárnej neutrality a výpočet aktuárne neutrálnej miery krátenia ...</b>	<b>24</b>
Prierezová aktuárna neutralita .....	24
Základná individuálna aktuárna neutralita .....	25
Individuálna aktuárna neutralita rozšírená o špecifiká slovenského dôchodkového systému.....	25
<b>Príloha 2 – Výdavky penzijného systému pred a po zavedení reforiem.....</b>	<b>27</b>



## ZOZNAM TABULIEK A GRAFOV

Graf 1 - Vývoj dôchodkových vekov naviazané na strednú dĺžku života .....	6
Graf 2 - Aktíva v rámci PIS (aktíva pri odchode do dôchodku = 100 %).....	8
Graf 3 - Podiel úspor v negarantovanom indexovom fonde .....	8
Graf 4 - Vývoj minimálnych dôchodkov od roku 2015 (mesačne v EUR) .....	9
Graf 5 - Vplyv legislatívnych zmien na výdavky dôchodkového systému (v % HDP) .....	10
Graf 6 - Vplyv legislatívnych zmien na výdavky dôchodkového systému - spolu (v % HDP) .....	10
Graf 7 - Príjmy dôchodkového systému (I. pilier) pred a po zavedení reforiem (v % HDP).....	10
Graf 8 - Vplyv legislatívnych zmien na indikátor S2 (v % HDP).....	11
Graf 9 - Vplyv opatrení na výdavky dôchodkového systému (v % HDP) .....	13
Graf 10 - Vplyv opatrení na indikátor S2 (v % HDP).....	13
Graf 11 - Porovnanie mier krátenia .....	20
Graf 12 - Faktory rozdielu vo výsledkoch MPSVaR a RRZ .....	20
Graf 13 - Analýza citlivosti základného scenára MF SR bez ADH .....	21
Graf 14 - Počet žiadostí a novopriznaných predčasných dôchodkov - mesačne .....	23
Graf 15 - Počet novopriznaných starobných a predčasných dôchodkov .....	23
Graf 16 - Výška modelového novopriznaného dôchodku (v eur).....	23
Graf 17 - Zmena novopriznaného dôchodku voči roku 2019 (kumulatívne, v eur) .....	23
Graf 18 - Vplyv legislatívnych zmien na výdavky dôchodkového systému (v % HDP) .....	27
Tabuľka 1: Vstupné parametre inštitúcií pre výpočet aktuárne neutrálnej miery krátenia - základný scenár .....	18
Tabuľka 2: Aktuárne neutrálne miery krátenia – porovnanie inštitúcií (základný scenár).....	19
Tabuľka 3: Aktuárne neutrálna miera krátenia podľa MF SR pri rôznych hodnotách vstupných parametrov .....	21
Tabuľka 4: Aktuárne neutrálna miera krátenia - zmena počtu rokov predčasného/odloženého odchodu .....	22
Tabuľka 5: Aktuárne neutrálna miera krátenia - ženy .....	22
Tabuľka 6: Aktuárne neutrálna miera krátenia - muži.....	22



## ZHRNUTIE

Pre účely predkladania žiadosti o vyplatenie príspevku z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti (ďalej len „**POO**“) **pripravilo Ministerstvo financií (MF SR) dopadovú štúdiu** s cieľom verifikovať splnenie mílnikov a cieľov v rámci Komponentu 18 – Zdravé a udržateľné verejné financie, Reforma 1: Zlepšenie udržateľnosti dôchodkového systému. Na základe zrealizovaného hodnotenia v dopadovej štúdii MF SR konštatuje, že:

- Opatrenia zamerané na reformu prvého dôchodkového piliera v období implementácie POO<sup>1</sup> sumárne **v súlade so záväzkom v POO zlepšili dlhodobú udržateľnosť verejných financií o 1,7 % HDP** (indikátor dlhodobej udržateľnosti S2).
- Opatrenia prijaté po tomto období, vrátane opatrení prijatých po predložení žiadosti o 4. platbu z POO **majú ako celok mierne pozitívny vplyv na udržateľnosť vo výške 0,1 % HDP** (indikátor dlhodobej udržateľnosti S2).

Napriek niektorým opatreniam prijatým v rámci reformy prvého piliera, ktoré dočasne zvýšili výdavky penzijného systému, došlo v súlade so záväzkom POO, predovšetkým v dôsledku opätovného naviazania dôchodkového veku na strednú dĺžku dožitia (mílnik POO), k zníženiu výdavkov penzijného systému v dlhom horizonte. Opatrenia prijaté po schválení reformy ako celok neznižili pozitívny vplyv reformy na dlhodobú udržateľnosť meranú indikátorom S2.

- Analýza splnenia princípu poistno-matematickej neutrálnosti (aktuárnej neutrality), ktorá zohľadnila viaceré prístupy rôznych inštitúcií k metodike stanovenia aktuárne neutrálnych mier krátenia ukazuje, **že po úprave miery krátenia na úroveň 0,5 % je jej hodnota v blízkosti hornej hranice identifikovanej aktuárne neutrálnej miery krátenia, ktorá sa pohybuje v rozmedzí 0,3 % až 0,51 % v závislosti od použitej metodiky**. Súčasná miera krátenia predčasných dôchodkov je v súlade s konzervatívnym prístupom odporúčaným MF SR.

V rámci medzirezortného pripomienkového konania k návrhu reformy prvého piliera argumentovalo Ministerstvo financií za zjednotenie mier krátenia predčasných dôchodkov na úrovni, ktorá je bližšie k 0,5 % za každých začatých 30 dní pred dovŕšením dôchodkového veku a rovnaký názor zastáva aj v súčasnosti<sup>2</sup>. Postoj Ministerstva financií v otázke krátenia predčasných dôchodkov vyplýva však primárne z princípu obozretnosti pri nastavovaní parametrov dôchodkového systému. Pri posudzovaní aktuárnej neutrality sa vychádza z rovnovážnych hodnôt parametrov, pričom miery krátenia, ktoré nemotivujú k predčasnému odchodu do dôchodku, sa môžu v čase meniť, obzvlášť v obdobiach výrazného odchýlenia parametrov od ich dlhodobej rovnovážnej hodnoty. Ako príklad uvádza dopadová štúdia vplyv súčasných vysokých hodnôt inflácie na motivácie odísť do predčasného dôchodku. Vzhľadom na to, že existuje viacero prístupov k stanovovaniu aktuárne neutrálnej miery krátenia, je z pohľadu MF SR preto vhodné zachovať konzervatívnejší prístup pri stanovovaní dôležitých parametrov penzijného systému.

MF SR za účelom posúdenia súladu prijatého opatrenia s podmienkou aktuárnej neutrality uvedenou vo [Vykonávacom rozhodnutí](#), ktoré ju bližšie metodicky nešpecifikuje, zreplikovalo metodické prístupy Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny (MPSVaR) a Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ). Výsledné hodnoty krátenia v metodike, ktorá zohľadňuje motivácie priemerného jednotlivca odísť do predčasného dôchodku, sa pohybujú v rozmedzí 0,30 % - 0,51 % za každých začatých 30 dní pred dovŕšením dôchodkového veku. Výsledné hodnoty kalkulácií MF SR boli v oboch prípadoch konzistentné s hodnotami oboch inštitúcií aj pri použití mierne odlišných predpokladov. Najvýraznejší rozdiel v prístupoch oboch inštitúcií vyplýva z odlišného pohľadu na zohľadnenie nárastu dôchodkových nárokov zo zahrnutia aktuálnej dôchodkovej hodnoty (ADH) a jej vplyvu na motivácie odísť do predčasného dôchodku.

Z analýzy poskytnutých podkladov MPSVaR a RRZ ako aj z vlastných výpočtov MF SR vyplýva, **že súčasné nastavenie miery krátenia vo výške 0,5 % je možné považovať za aktuárne neutrálne**.

<sup>1</sup> Hodnotené všetky opatrenia s vplyvom na dlhodobú udržateľnosť prijaté po účinnosti POO až do 30.6.2023 (vrátane).

<sup>2</sup> [Návrh opatrení na ozdravenie verejných financií](#).



## ÚVOD

Súčasťou komponentu 18 – Zdravé, udržateľné a konkurencieschopné verejné financie Plánu obnovy a odolnosti SR je reforma 1 – Zlepšenie udržateľnosti dôchodkového systému. Základné vymedzenie jednotlivých míľnikov a cieľov reformy stanovuje [Vykonávacie rozhodnutie Rady EÚ k aktualizácii plánu obnovy](#) v prílohe:

“Balíkom sa zlepši dlhodobá finančná udržateľnosť dôchodkového systému, konkrétne tak, že sa:

- 1) naviaže nárast veku odchodu do dôchodku na rast strednej dĺžky života,
- 2) zavedie sa nárok na poistno-matematické neutrálne dávky z prvého priebežne financovaného dôchodkového piliera pre osoby, ktoré odpracovali zákonom stanovený minimálny počet rokov,
- 3) zavedie sa predvolená stratégia dôchodkového sporenia založená na životnom cykle pre nových a postupne aj existujúcich sporiteľov v druhom dôchodkovom pilieri (s možnosťou odmietnuť predvolenú stratégiu).“

[Operačná dohoda medzi Európskou komisiou a Slovenskou republikou](#) špecifikuje verifikačný mechanizmus, ktorým sa má preukázať uspokojivé splnenie míľnikov a cieľov reformy:

„Kópia publikácií v úradnom vestníku a odkaz na príslušné ustanovenia, v ktorých sa uvádza nadobudnutie účinnosti, spolu s dokumentom, v ktorom sa riadne odôvodňuje, ako sa uspokojivo splnila medzník (vrátane všetkých základných prvkov), s primeranými odkazmi na podkladové dôkazy.

*Tento dokument obsahuje ako prílohu tieto listinné dôkazy: a) **Posúdenie vplyvu hlavných zmien dlhodobej fiškálnej udržateľnosti Ministerstvom financií Slovenskej republiky.***”

Pre účely predkladania žiadosti o vyplatenie príspevku z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti zostavilo Ministerstvo financií dopadovú štúdiu, pričom v nadväznosti na požiadavku sekcie plánu obnovy Úradu vlády Slovenskej republiky sa rozhodlo zahrnúť do posudzovania aj vyhodnotenie splnenia princípu aktuárnej neutrality v prípade zavedenia možnosti odchodu do predčasného dôchodku po 40 odpracovaných rokoch. Členenie dopadovej štúdie je nasledovné. Kapitola 1 vyhodnocuje vplyv opatrení reformy prvého piliera a opatrení prijatých v období po schválení reformy prvého piliera na výdavky penzijného systému a na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Kapitola 2 vyhodnocuje splnenie podmienky aktuárnej neutrality, pričom v rámci kapitoly sú analyzované aj prístupy k odhadu aktuárne neutrálnej miery krátenia predčasného dôchodku použitých MPSVaR a RRZ.



# 1 VPLYV REFORMY PRVÉHO PILIERA NA DLHODOBÚ UDRŽATEĽNOSŤ VEREJNÝCH FINANCIÍ

## 1.1 Schválené opatrenia

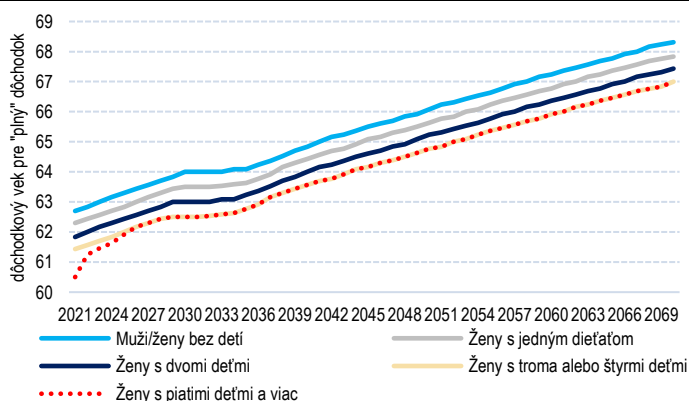
Dňa 5.10.2022 bol v NR SR schválený [zákon č.352/2022](#), ktorým sa mení a dopĺňa zákon č.461/2003 o sociálnom poistení (ďalej reforma prvého piliera), súčasťou ktorého bolo aj opätovné obnovenie väzby dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života. Popri úprave dôchodkového veku bolo v rámci reformy prvého piliera prijatých aj niekoľko ďalších opatrení s vplyvom na dlhodobé výdavky dôchodkového systému. Konkrétne ide o zavedenie predčasného starobného dôchodku po 40 rokoch práce, zavedenie rodičovského dôchodku, zníženie tempa rastu aktuálnej dôchodkovej hodnoty a úpravu sadzieb odvodov do druhého piliera. Súčasťou hodnotenia sú aj opatrenia prijaté v období po schválení reformy prvého piliera do 30.6.2023. Na žiadosť Národnej implementačnej a koordinačnej autority (NIKA) bol do posudzovania pridaný aj vplyv jednorazového vyplatenia dodatočnej dávky v roku 2023, ktorá bola schválená po tomto dátume v novembri 2023. Vplyv tohto opatrenia na dlhodobú udržateľnosť je však zanedbateľný vzhľadom na jeho jednorazový charakter. Rovnako na žiadosť NIKA bol dokument aktualizovaný o opatrenia schválené po predložení 4. žiadosti o platbu.

### 1.1.1 Reforma prvého piliera

#### Automatické naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života

V rámci reformy došlo k zrušeniu stropu na dôchodkový vek, ktorý bol pôvodne stanovený na 64 rokov<sup>3</sup>. Opätovne sa zaviedla väzba na strednú dĺžku života pre poistencov narodených v roku 1967 alebo neskôr<sup>4</sup>, ktorí budú odchádzať do dôchodku po roku 2030. V porovnaní s predošlým mechanizmom, platným pred zavedením stropu dôchodkového veku, sa zmenil aj spôsob výpočtu, pričom nový mechanizmus viaže dôchodkový vek na strednú dĺžku života pomocou mediánu siedmich päťročných období. Konkrétne hodnoty dôchodkového veku sa budú stanovovať 6 rokov vopred, čo má za cieľ zabezpečiť lepšiu predvídateľnosť vývoja dôchodkového veku<sup>5</sup>. Naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života je opatrenie s najvýraznejším pozitívnym vplyvom na dlhodobú udržateľnosť v rámci reformy prvého piliera.

Graf 1 - Vývoj dôchodkových vekov naviazané na strednú dĺžku života



Zdroj: MF SR

<sup>3</sup> Strop pre mužov a bezdetné ženy bol stanovený na úrovni 64 rokov. Za každé vychované dieťa sa ženám strop na dôchodkový vek znižoval o 6 mesiacov, najviac však o 18 mesiacov za tri alebo viac detí. U mužov sa výchova dieťaťa zohľadňovala len v prípade, ak ju nebolo možné zohľadniť žene.

<sup>4</sup> Dôchodkový vek pre kohorty narodené pred rokom 1967 je pevne stanovený zákonom a vo všeobecnosti sa zvyšuje o dva mesiace pre každú ďalšiu kohortu, až kým dôchodkový vek pre mužov a ženy bez detí nedosiahne 64 rokov v roku 2030. Za každé vychované dieťa sa ženám dôchodkový vek znižuje o 6 mesiacov, najviac však o 18 mesiacov za tri alebo viac detí (pre ročníky narodené pred 1964 sa zohľadňuje, ak mali 5 alebo viac detí). U mužov sa výchova dieťaťa zohľadňuje len v prípade, ak ju nebolo možné zohľadniť žene. Po roku 2030 sa dôchodkový vek bude odvíjať od strednej dĺžky života.

<sup>5</sup> Táto podmienka, v kombinácii s novým mechanizmom zavádza dočasné zaostávanie dôchodkového veku za strednou dĺžkou života. Dôvodom je, že podmienka stanovenia dôchodkového veku 6 rokov vopred posúva výpočet dozadu. Ako prvý rok tak vstupuje do výpočtu rok 2012 a na výpočet majú vplyv aj roky, v ktorých COVID-19 negatívne ovplyvnil očakávanú dĺžku života.



## Zavedenie rodičovského dôchodku

Rodičovský dôchodok je novou dôchodkovou dávkou zavedenou reformou prvého piliera, ktorú od roku 2023 vypláca Sociálna poisťovňa dôchodcom<sup>6</sup>, ktorých deti sú dôchodkovo poistené (v prevažnej miere ide o zamestnané deti). Suma dávky je vo výške 1,5 % vymeriavacieho základu oprávneného dieťaťa spred dvoch rokov, pričom horná hranica vymeriavacieho základu je stanovená na 120 % priemernej mzdy spred dvoch rokov (v roku 2023 je maximálna suma rodičovského dôchodku na úrovni 21,80 eur). Jedno dieťa môže poskytovať rodičovský príspevok obom rodičom<sup>7</sup> (t. j. 3 % z vymeriavacieho základu) a výška rodičovského dôchodku, ktorý dôchodca poberá od viacerých detí nie je obmedzená. Výška odvodov detí sa s účasťou na rodičovskom dôchodku nemení a rovnako sa ich účasť nedotkne ani ich budúcich dôchodkových nárokov.

## Predčasný odchod do dôchodku po 40 odpracovaných rokoch

Po reforme môžu osoby, ktoré odpracovali 40 rokov<sup>8</sup> alebo viac odísť do dôchodku pred dosiahnutím dôchodkového veku. V takom prípade sa ich starobný dôchodok znižuje približne o 3,9 % ročne alebo o 7,5 % za dva roky<sup>9</sup>. Minimálny počet odpracovaných rokov potrebný na získanie nároku na predčasný dôchodok je stanovený na 40 rokov, pričom nie je zavedený žiadny mechanizmus na jeho postupné zvyšovanie. Pre osoby, ktoré túto podmienku nespĺnili, zostáva v platnosti možnosť odchodu do predčasného dôchodku dva roky pred dosiahnutím zákonom stanoveného dôchodkového veku<sup>10</sup>. Zároveň došlo aj k zvýšeniu minimálnej úrovne potrebnej pre priznanie predčasného dôchodku zo 120 % životného minima na 160 % životného minima.

## Zníženie tempa rastu aktuálnej dôchodkovej hodnoty (ADH)

Aktuálna dôchodková hodnota je jednou zo základných premenných, ktoré vstupujú do výpočtu novopriznaných dôchodkov a jej rast je naviazaný na rast priemernej nominálnej mzdy. Reformou sa táto väzba znížila na 95 % miery rastu priemernej mzdy, čo bude viesť k nižším novopriznaným dôchodkom v porovnaní s predošlým legislatívnym nastavením.

## Úprava sadzieb odvodov do druhého piliera

V rámci reformy došlo aj k zmene sadzieb odvodov do druhého piliera. Pôvodný postupný nárast na dlhodobú úroveň 6 % v roku 2024 sa pribrzdil a podľa nového nastavenia dokonvergujú sadzby odvodov do druhého piliera k dlhodobej úrovni 6 % až v roku 2027. Toto opatrenie dočasne zlepši hospodárenie dôchodkového systému, keďže väčšia časť odvodov bude financovať priebežný systém. Z dlhodobého hľadiska však bude tento vplyv kompenzovaný vyššími budúcimi výdavkami na novopriznané dôchodky, keďže krátenie novopriznaných dôchodkov pre účastníkov druhého piliera odráža aj minulé miery sadzieb do druhého piliera.

### 1.1.2 Opatrenia schválené po prijatí reformy prvého piliera

S cieľom posúdiť, či po prijatí reformy prvého piliera nedošlo následne k prijatiu opatrení, ktoré by zvrátili jej pozitívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť, boli do dopadovej štúdie zahrnuté aj opatrenia schválené v období medzi 5.10.2022 až 30.6.2023<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Ide o poberateľov starobného dôchodku a poberateľov invalidného dôchodku, alebo výsluhového dôchodku, alebo invalidného výsluhového dôchodku, ktorí dosiahli dôchodkový vek.

<sup>7</sup> Nárok na rodičovský dôchodok pre biologické a adoptované deti vzniká automaticky, pričom dieťa musí aktívne vyjadriť nesúhlas s jeho vyplácaním, aby nárok zanikol. Naopak, deti umiestnené do náhradnej starostlivosti musia pred vznikom nároku aktívne vyjadriť svoj súhlas.

<sup>8</sup> Obdobia, počas ktorých poistenec objektívne nemohol pracovať (napríklad obdobie vojenskej služby alebo starostlivosti o dieťa), sa započítavajú do odpracovaných rokov.

<sup>9</sup> Presnejšie, dôchodok sa kráti o 0,3 % za každých začatých 30 dní odo dňa vzniku nároku na predčasný starobný dôchodok do dovŕšenia dôchodkového veku (t. j. ak človek odíde do dôchodku 61 dní pred dosiahnutím zákonného veku odchodu do dôchodku, jeho dôchodok je nižší o 0,9 %).

<sup>10</sup> V takom prípade sa ich starobný dôchodok znižuje približne o 6,5 % ročne alebo o 12,5 % za dva roky.

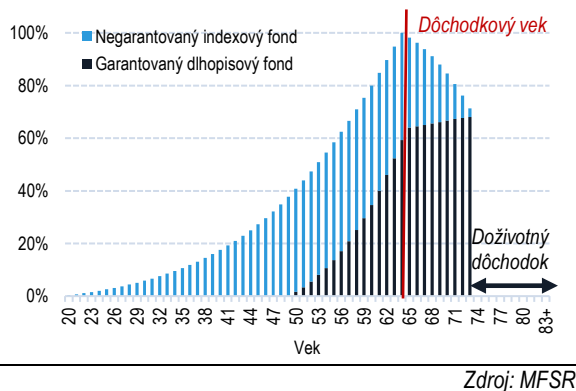
<sup>11</sup> Termín 30.6.2023 bol po dohode s Národnou implementačnou a koordinačnou autoritou určený ako posledný deň pre zahnutie legislatívnych zmien do dopadovej štúdie. V čase prípravy dopadovej štúdie však neboli známe žiadne ďalšie legislatívne zmeny s vplyvom na udržateľnosť penzijného systému prijaté po tomto dátume.



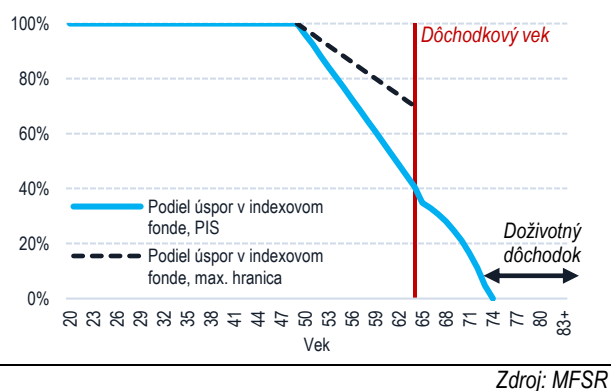
## Reforma druhého piliera

Jedným z hlavných opatrení reformy, vyplývajúcim z Plánu obnovy a odolnosti, je zavedenie predvolenej investičnej stratégie (PIS) na báze life-cyclingu, ktorej cieľom bolo zmeniť nevhodnú alokáciu aktív u veľkej časti sporiteľov<sup>12</sup> a zvýšiť podiel úspor investovaných do akcií. Zároveň bol opäť obnovený aj automatický vstup do druhého piliera pre ľudí vstupujúcich na trh práce s možnosťou vystúpenia do dvoch rokov<sup>13</sup>, čo z dlhodobého hľadiska výrazne posilní postavenie druhého piliera v slovenskom penzijnom systéme. Reformou sa mení aj poplatková politika<sup>14</sup> dôchodkových správcovských spoločností a systém garancií sa mení na individuálny, kedy je sporiteľovi garantovaná výplata prostriedkov z dlhopisového garantovaného fondu minimálne vo výške vložených úspor.

Graf 2 - Aktíva v rámci PIS (aktíva pri odchode do dôchodku = 100 %)



Graf 3 - Podiel úspor v negarantovanom indexovom fonde



## Úprava nároku na vdovský a vdovecký dôchodok

S účinnosťou od roku 2023 došlo k úprave v nárokoch na vdovský a vdovecký dôchodok. V pôvodnom legislatívnom nastavení platilo, že ak vdova alebo vdovec nepatrili do jednej zo zákonom špecifikovaných skupín<sup>15</sup>, nárok na vdovský a vdovecký dôchodok sa priznával na jeden rok. Novelou sa toto obdobie zmenilo na dva roky a do zákonom špecifikovaných skupín, ktorým sa priznáva doživotný nárok, boli pridané vdovy staršie ako 57 rokov s jedným dieťaťom. Keďže však veľká väčšina poberateľov vdovského a vdoveckého dôchodku patrí k starobným dôchodcom (ide o jednu z určených skupín), táto zmena má len malý vplyv na výdavky vo výške 9 mil. eur v roku 2023.

## Rozmrazenie minimálneho dôchodku

Jedným z opatrení prijatých v dôsledku vysokých hodnôt inflácie bolo rozmrazenie minimálneho dôchodku a jeho opätovné naviazanie na hodnotu životného minima<sup>16</sup>. Zároveň došlo aj k úprave odstupňovania minimálneho dôchodku v závislosti od počtu kvalifikovaných rokov dôchodkového poistenia<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Do predvolenej investičnej stratégie vstupujú noví sporitelia a postupne aj vybrané skupiny existujúcich sporiteľov, pričom im bude umožnené kedykoľvek z predvolenej investičnej stratégie vystúpiť. Automaticky do tejto stratégie vstupujú sporitelia, ktorí boli v roku 2013 presunutí do dlhopisových garantovaných fondov a od tej doby nevykonali žiadnu zmenu v rozložení svojho majetku. V závislosti od veku bude zosúladený celý ich majetok v II. pilieri (narodení po roku 1968) alebo budú presmerované len ich nové príspevky (narodení v 1968 alebo skôr).

<sup>13</sup> Ak sa sporiteľ rozhodne z II. piliera do 2 rokov vystúpiť, bude mať opäť možnosť vstupu do stanovenej vekovej hranice (v súčasnosti 40 rokov).

<sup>14</sup> Reforma zrušila poplatok za vedenie dôchodkového účtu a poplatok za zhodnotenie, naopak maximálny poplatok za správu dôchodkového fondu sa zvýšil z 0,3 % na 0,45 % priemernej ročnej čistej hodnoty majetku v dôchodkovom fonde v roku 2023, následne 0,425 % v roku 2024 a 0,4 % pre nasledujúce obdobie.

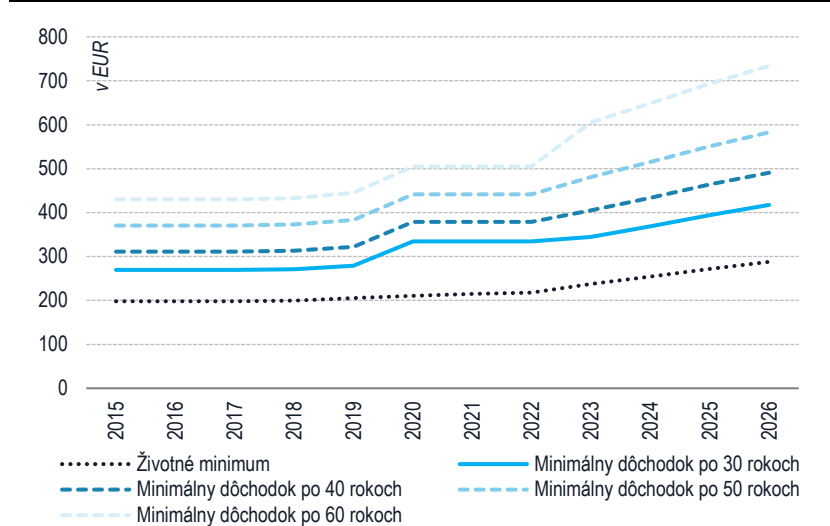
<sup>15</sup> Vdovy, ktoré sa starajú aspoň o jedno nezaopatrené dieťa; vdovy so zdravotným postihnutím s poklesom zárobkovej činnosti z dôvodu zhoršenia zdravotného stavu o viac ako 70 %; vdovy, ktoré vychovali aspoň tri deti (bez ohľadu na vek); vdovy, ktoré dosiahli vek 52 rokov a vychovali dve deti alebo vdovy, ktoré dosiahli dôchodkový vek.

<sup>16</sup> Základná hodnota minimálneho dôchodku, na ktorú má nárok poberateľ po dosiahnutí 30 kvalifikovaných rokov dôchodkového poistenia, sa zvýšila z 136 % životného minima (úroveň platná pred zmrazením minimálneho dôchodku) na 145 % životného minima.

<sup>17</sup> Základná hodnota minimálneho dôchodku sa za každý kvalifikovaný rok zvyšuje o 2,5 percentuálneho bodu do 39 rokov kvalifikovaných rokov, o 3 percentuálne body do 49 rokov, o 5 percentuálnych bodov do 59 rokov a zvýšený príplatok o 7,5 percentuálneho bodu za každý ďalší rok práce nad 59 rokov.



Graf 4 - Vývoj minimálnych dôchodkov od roku 2015 (mesačne v EUR)



Zdroj: MF SR

### Mimoriadna valorizácia v dôsledku vysokej inflácie

V reakcii na pretrvávajúce vysoké hodnoty inflácie bol v roku 2023 zavedený mechanizmus mimoriadnej valorizácie, v dôsledku ktorého došlo k mimoriadnemu zvýšeniu dôchodkov<sup>18</sup> k 1. júlu 2023 o 10,6 %. Mimoriadna valorizácia sa aktivuje vždy, keď inflácia za domácnosti dôchodcov prekročí päť percent od poslednej valorizácie, pričom dôchodky budú valorizované o percento zistenej inflácie v tom istom období<sup>19</sup>. V prípade ak dôjde k aktivovaniu mimoriadnej valorizácie, hodnota nasledujúcej štandardnej januárovej valorizácie zohľadní túto skutočnosť a primerane sa zníži, čím sa zabezpečí, že jej fiškálny vplyv bude jednorazový. V rámci novely sa zmenilo aj obdobie, v ktorom sa posudzuje miera dôchodcovej inflácie pri štandardnej valorizácii, a to z prvých šiestich mesiacov na prvých deväť mesiacov predchádzajúceho roka<sup>20</sup>.

### Zmena v posudzovaní stupňa zdravotného postihnutia

Nárok na invalidný dôchodok<sup>21</sup> a suma invalidného dôchodku<sup>22</sup> závisí od miery poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť v porovnaní so zdravou fyzickou osobou. Každému zdravotnému stavu je zákonom priradené rozpätie hodnôt miery poklesu. Od 1. augusta 2023 boli tieto miery upravené, pričom sa očakáva, že nárok na invalidný dôchodok bude mať viac ľudí a zvýši sa výška existujúcich invalidných dôchodkov.

### Jednorazové dodatočné vyplatenie 13. dôchodku v roku 2023

V novembri 2023 bolo parlamentom prijaté opatrenie, podľa ktorého sa v decembri 2023 vyplatí jednorazovo popri štandardnom 13. dôchodku aj dodatočná jednorazová dávka na úrovni 300 eur pre každého dôchodcu. Očakáva sa, že opatrenie zvýši výdavky penzijného systému v roku 2023 o 440 mil. eur (0,4% HDP). Vzhľadom na to, že ide o jednorazové opatrenie, z pohľadu dlhodobej udržateľnosti bude mať opatrenie takmer nulový vplyv.

## 1.2 Vplyv na dlhodobú udržateľnosť

Nasledujúca časť prezentuje vplyv schválených opatrení prijatých v rámci reformy prvého piliera a opatrení prijatých v období po schválení reformy prvého piliera do 30.6.2023 na výdavky penzijného systému. Projekcie sú založené na schválených demografických a makroekonomických predpokladoch Európskej komisie pripravených pre potreby vypracovania dokumentu The 2024 Ageing Report a boli prezentované na zasadnutí Ageing Working Group 27. septembra 2023 v rámci recenzného hodnotenia, tzv. peer review. S cieľom korektného vyhodnotenia

<sup>18</sup> Opatrenie sa týkalo starobných, predčasných starobných, invalidných a pozostalostných dôchodkov.

<sup>19</sup> Podľa prechodného ustanovenia mimoriadna valorizácia v roku 2023 výnimočne zohľadňovala infláciu v dlhšom období, od júla 2022 do marca 2023.

<sup>20</sup> Pre štandardnú valorizáciu v roku 2024 sa dočasne bude zohľadňovať vyššia hodnota inflácie z dvoch sledovaných období: za prvých 6 mesiacov a prvých 9 mesiacov predošlého roka.

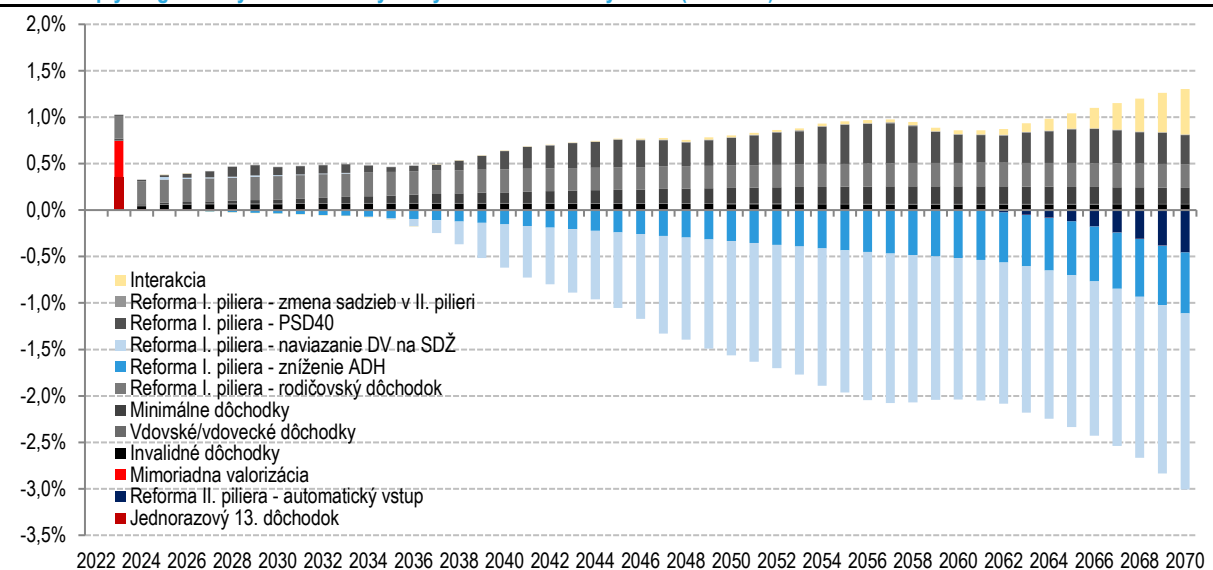
<sup>21</sup> Invalidný dôchodok sa prizná, ak miera poklesu zárobkovej činnosti je najmenej 40 % a stav sa považuje za trvajúci najmenej jeden rok.

<sup>22</sup> Ak je miera poklesu zárobkovej činnosti najmenej 70 %, má človek nárok na plný invalidný dôchodok. Ak je miera poklesu zárobkovej činnosti nižšia ako 70 %, má človek nárok na čiastočný invalidný dôchodok, ktorého hodnota závisí od miery poklesu zárobkovej činnosti.



vplyvu naviazania dôchodkového veku na strednú dĺžku dožitia a zavedenia možnosti odchodu do predčasného dôchodku po 40 odpracovaných rokoch bol MF SR pripravený makroekonomický scenár, ktorý zohľadnil vplyv opatrenia na participáciu ľudí vo vyššom veku na trhu práce.

Graf 5 - Vplyv legislatívnych zmien na výdavky dôchodkového systému (v % HDP)

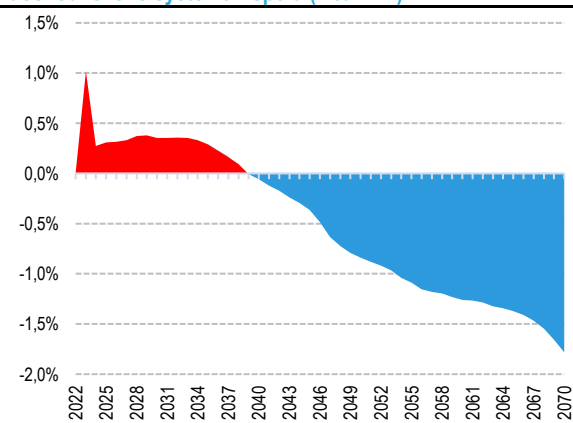


Zdroj: MF SR

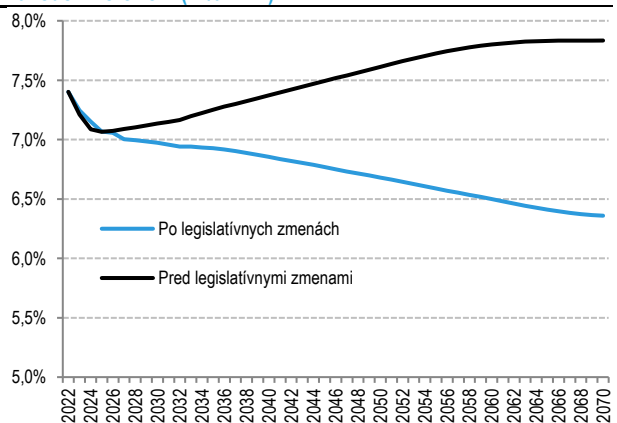
**Reforma prvého piliera znižuje výdavky penzijného systému na dlhom horizonte, približne do roku 2040 však bude vytvárať dodatočný tlak na verejné financie.** Dôvodom je, že negatívny vplyv zo zavedenia rodičovského dôchodku a umožnenie odchodu do dôchodku po 40 odpracovaných rokoch sa na hospodárení penzijného systému prejavujú okamžite, kým úsporné opatrenia sa budú prejavovať postupne (zníženie tempa rastu ADH), prípadne začnú byť účinné od roku 2030. V dlhom období sa prejaví najmä vplyv naviazania dôchodkového veku na strednú dĺžku života, ktorý prispieva k zníženiu výdavkov o 1,9 % v roku 2070 a v jeho dôsledku budú legislatívne zmeny ako celok znižovať výdavky penzijného systému.

Legislatívne zmeny prijaté po schválení reformy prvého piliera dlhodobo zvyšujú výdavky penzijného systému, ale ich vplyv je v porovnaní s reformou prvého piliera relatívne nízky. Najvýraznejší vplyv má rozmrazenie minimálneho dôchodku, ktoré zvyšuje výdavky o 0,2 % HDP v roku 2070 a výplata mimoriadnej valorizácie v roku 2023, ktorej vplyv je však jednorazový.

Graf 6 - Vplyv legislatívnych zmien na výdavky dôchodkového systému - spolu (v % HDP)



Graf 7 - Prijmy dôchodkového systému (I. pilier) pred a po zavedení reforiem (v % HDP)



Na príjmovú stránku penzijného systému bude mať najvýraznejší vplyv zavedenie automatického vstupu pre ľudí vstupujúcich na trh práce, ktoré bolo prijaté v rámci reformy druhého piliera. Opatrenie sa prejaví poklesom príjmov priebežného piliera penzijného systému, keďže časť odvodov ľudí vstupujúcich do druhého piliera bude

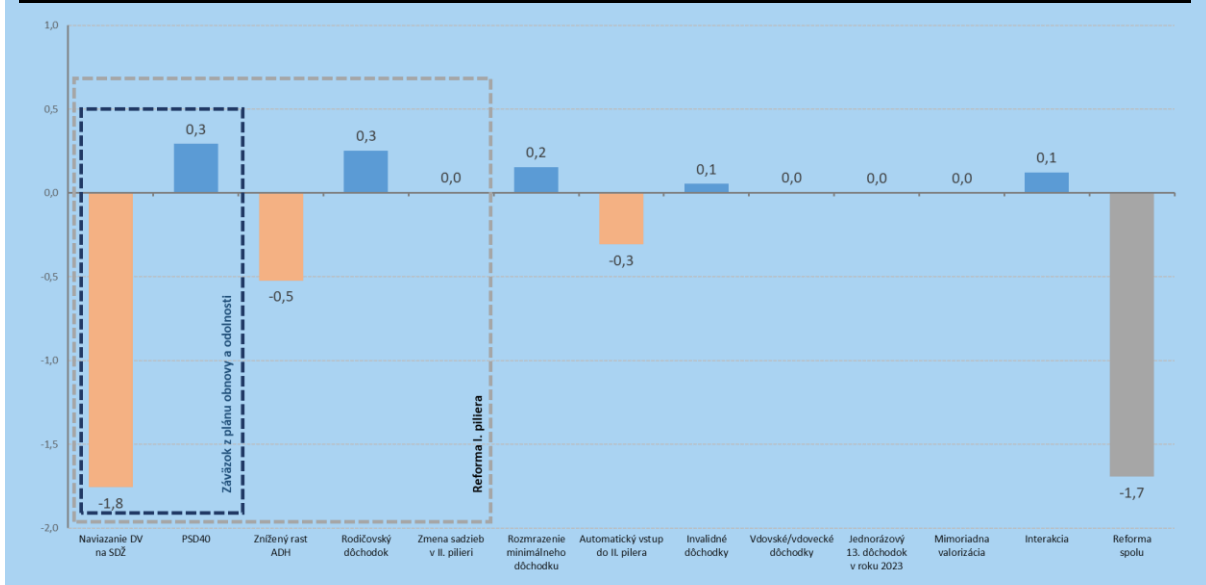


postupovaná do súkromných DSS, teda mimo okruh verejných financií. Na výdavkovej strane začne byť tento negatívny vplyv na verejné financie kompenzovaný za viac ako 40 rokov, teda v čase, keď súčasným ľuďom vstupujúcim na trh práce bude ich novopriznaný dôchodok krátený z dôvodu účasti v druhom pilieri. **Na veľmi dlhom horizonte by malo mať opatrenie približne neutrálny vplyv na verejné financie**, na horizonte prezentovaných projekcií má negatívny vplyv, keďže sa väčšia časť úspor prejaví až za horizontom 50 rokov. Na hodnote indikátora dlhodobej udržateľnosti verejných financií S2 v metodike Európskej komisie sa prejaví len úspora výdavkov na konci horizontu, keďže v nej sa opatrenia s vplyvom na príjmovú stránku nezohľadňujú.

### BOX 1 – Vplyv legislatívnych zmien na indikátor dlhodobej udržateľnosti S2

Indikátor S2 vyjadruje hodnotu permanentnej konsolidácie verejných financií potrebnej na to, aby bol súčasný dlh, spolu s nákladmi na starnutie obyvateľstva, krytý budúcimi primárnymi saldami. Na vyhodnotenie vplyvu legislatívnych opatrení na dlhodobú udržateľnosť verejných financií pravidelne používa Ministerstvo financií vo svojich výstupoch indikátor S2, ktorý sa však mierne metodicky odlišuje<sup>23</sup> od indikátora S2 používaného Európskou komisiou. Pre potreby dopadovej štúdie bol v plnej miere prebratý prístup<sup>24</sup> Európskej komisie k výpočtu indikátora S2 (Graf 8).

Graf 8 - Vplyv legislatívnych zmien na indikátor S2 (v % HDP)



Zdroj: MF SR

Poznámka: Projekcie boli zostavené na základe demografických predpokladov EUROPOP2023 a makroekonomických predpokladov Európskej komisie použitých pri príprave *The 2024 Ageing report*. Pre potrebu korektného vyhodnotenia vplyvu naviazania dôchodkového veku na strednú dĺžku dožitia a zavedenia možnosti predčasného odchodu do dôchodku po 40 odpracovaných rokoch bol MF SR pripravený makroekonomický scenár, ktorý zohľadnil vplyv opatrenia na participáciu ľudí vo vyššom veku na trhu práce.

Najvýraznejší vplyv na hodnotu indikátora S2 má opätovné naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života, pričom spolu so znížením novopriznaných dôchodkov (rast ADH) prispievajú úsporné opatrenia reformy prvého piliera k zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti o 2,3 % HDP. Naopak, reforma obsahuje aj dve opatrenia s negatívnym vplyvom na udržateľnosť, konkrétne, zavedenie rodičovského dôchodku a možnosť odchodu do dôchodku po 40 odpracovaných rokoch, **ako celok však reforma prvého piliera zlepšuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií o 1,7 % HDP**. Opatrenia zavedené po reforme I. piliera majú spoločne približne neutrálny vplyv na dlhodobú udržateľnosť, pričom **pokiaľ zohľadníme všetky uvedené opatrenia, môžeme konštatovať, že došlo k zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií meranej indikátorom S2 o približne 1,7 % HDP**.

<sup>23</sup> Metodické rozdiely v prístupoch sú detailnejšie popísané v [Programu stability Slovenska na roky 2023-2026 \(apríl 2023\)](#), BOX 6, pričom najvýraznejším rozdielom je spôsob zahnutia vplyvu druhého piliera na príjmovú stránku verejných financií.

<sup>24</sup> Vzhľadom na to, že v čase zostavovania dopadovej štúdie neboli k dispozícii projekcie výdavkov na zdravotníctvo, dlhodobú starostlivosť a vzdelanie, ktoré vstupujú do výpočtu S2, boli pre potreby dopadovej štúdie zreplikované modely Európskej komisie pre tieto položky.



### 1.3 Aktualizácia vplyvu na dlhodobú udržateľnosť po predložení 4. žiadosti o platbu

V období po vypracovaní dopadovej štúdie boli v priebehu roku 2024 prijaté nové opatrenia v dôchodkovom systéme s vplyvom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. V decembri 2023 bolo schválené zníženie sadzieb do II. piliera a následne v apríli 2024 došlo k trvalému zvýšeniu 13. dôchodku a sprísneniu podmienok pre predčasný dôchodok po 40 odpracovaných rokoch. Ministerstvo financií bolo z tohto dôvodu oslovené<sup>25</sup> s požiadavkou na aktualizáciu dopadovej štúdie podľa schváleného znenia zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.

#### Zníženie sadzieb do II. piliera

Začiatkom decembra 2023 vláda schválila trvalé zníženie sadzby poistného do II. piliera na úroveň 4,0 % od 2024. Predchádzajúce legislatívne nastavenie predpokladalo ich postupný rast z 5,5 % v roku 2023 na 6,0 % v roku 2027. Opatrenie má vplyv tak na výdavkovú ako aj príjmovú stranu penzijného systému. Najskôr sa prejaví pozitívny vplyv z vyšších príjmov Sociálnej poisťovne, keďže menšia časť odvodov bude postupovaná dôchodcovským správcovským spoločnostiam (mimo okruh verejných financií). Negatívny vplyv na verejné financie sa naopak prejaví s oneskorením, pričom postupne priznávané dôchodky budú krátené v menšej miere, čo bude viesť k vyšším výdavkom Sociálnej poisťovne.

#### Zvýšenie 13. dôchodku

Do roku 2023 bol 13. dôchodok vyplácaný vo forme štátnej sociálnej dávky na konci kalendárneho roku, vo výške od 50 do 300 eur podľa výšky poberaného dôchodku. V apríli 2024 bol schválený návrh zákona<sup>26</sup>, podľa ktorého sa od roku 2024 vypláca 13. dôchodok vo výške priemernej mesačnej sumy dôchodku poberateľa za predchádzajúci kalendárny rok, bez ohľadu na výšku jeho dôchodku. Suma 13. dôchodku je rozdielna v závislosti od typu poberaného dôchodku, avšak vypláca sa minimálne na úrovni 300 eur. Zároveň bola zavedená možnosť vyplatiť časť 13. dôchodku kedykoľvek počas roka nariadením vlády.

#### Sprísnenie podmienok odchodu do predčasného dôchodku po 40 odpracovaných rokoch

Od roku 2023 vstúpil do platnosti nový mechanizmus odchodu do predčasného dôchodku po 40 odpracovaných rokoch, ktorý bol prijatý v rámci reformy I. piliera (kapitola 1.1.1). To výrazne prispelo k nárast záujmu<sup>27</sup> o predčasný dôchodok v roku 2023, kedy počet žiadostí o predčasný dôchodok výrazne vzrástol (kapitola 2.4.4). S cieľom zabrániť zopakovaniu vzniknutej situácie bolo pozmeňujúcim návrhom<sup>28</sup> k transformácii 13. dôchodku, zavedené sprísnenie podmienok predčasného dôchodku po 40 rokoch. Pozmeňujúci návrh mení definíciu hranice odpracovaných rokov zo 40 rokov na rozdiel všeobecného dôchodkového veku a čísla 23. Pre poistencov, ktorí už dovŕšili dôchodkový vek 63 rokov v roku 2023 (ročník 1960), zostala hranica na úrovni 40 rokov. Pre každý ďalší ročník hranica odpracovaných rokov rastie spolu s rastom dôchodkového veku, čím sa zabezpečí nepredĺžovanie doby poberania predčasného dôchodku. Návrh ďalej zjednocuje mieru krátenia za skorší odchod na úroveň 0,5 %.

#### Vplyv na dlhodobú udržateľnosť

Opatrenia prijaté po predložení žiadosti o 4. platbu majú mierne pozitívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií a po ich zohľadnení sa sumárny (pozitívny) vplyv legislatívnych zmien zvýši na 1,8% HDP z pohľadu indikátora S2. Zvýšenie 13. dôchodku vytvára najvýraznejší negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť na úrovni 0,3% HDP (Graf 10). Vplyv opatrenia na výdavky je okamžitý a v čase mierne klesá, čo je dané najmä zvyšujúcim sa podielom dôchodkov z II. piliera a teda pomalším rastom dôchodku z I. piliera, ktorý bude postupne krátený v čoraz väčšej miere<sup>29</sup>. V strednodobom horizonte bude zvýšenie 13. dôchodku čiastočne kompenzované na príjmovej strane znížením sadzieb do II. piliera (prostredníctvom zlepšenia počiatočnej rozpočtovej pozície). V dlhom období sa však v dôsledku nižšieho krátenia dôchodkov z I. piliera sa začne

<sup>25</sup> MF bolo oslovené zo strany NIKA, ktorá tlmočila požiadavky EK na aktualizáciu dopadovej štúdie.

<sup>26</sup> [Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.](#)

<sup>27</sup> Výrazným motivačným faktorom v rokoch 2023 a 2024 je ale aj skutočnosť, že pre mnohých ľudí je finančne výhodnejšie požiadať o predčasný dôchodok. Dôvodom je spôsob akým sa v našom penzijnom systéme vypočítava novopriznaný dôchodok (zohľadňuje rast dvoch nominálnych veličín súčasne) v kombinácii s vysokou úrovňou inflácie v uplynulých rokoch.

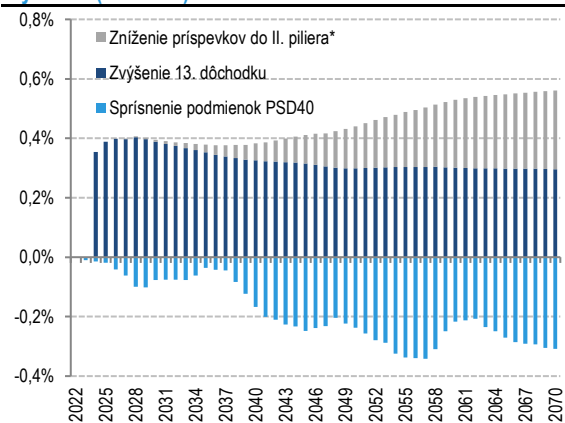
<sup>28</sup> [Pozmeňujúci návrh poslancov NRSR Zdenky Mačicovej, Dagmar Kramplovej a Michala Stušku k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.](#)

<sup>29</sup> Rast budúcich dôchodkov z I. piliera bude pomalší aj v dôsledku penzijnej reformy, ktorá zmiernila naviazanie novopriznaných dôchodkov na priemernú mzdu na úroveň 95 %.



prejavovať negatívny vplyv opatrenia na výdavkovej strane a celkový vplyv opatrenia na dlhodobú udržateľnosť dosiahne -0,1% HDP. V dlhom období tak negatívny vplyv zvýšenia 13. dôchodku bude kompenzovaný najmä sprísnením podmienok predčasného dôchodku. Jeho rastúci pozitívny príspevok v čase je spôsobený najmä tým, že po naviazaní hranice 40 rokov na rast dôchodkového veku nedochádza k predĺžovaniu obdobia poberania predčasného dôchodku.

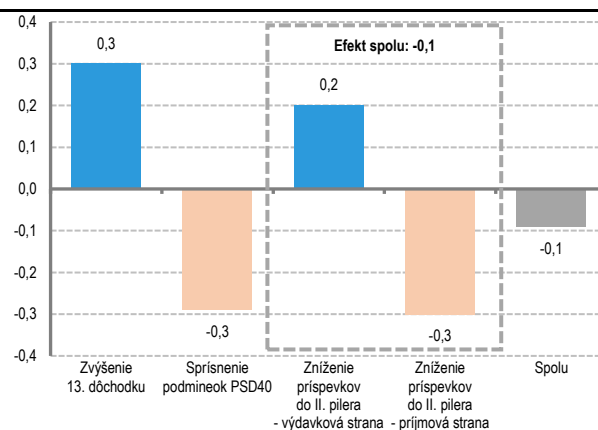
Graf 9 - Vplyv opatrení na výdavky dôchodkového systému (v % HDP)



\* Opatrenie má pozitívny vplyv na príjmovej strane cez zlepšenie počiatočnej rozpočtovej pozície (Graf 10). V grafe je zobrazený len vplyv na výdavky dôchodkového systému.

Zdroj: MF SR

Graf 10 - Vplyv opatrení na indikátor S2 (v % HDP)



Zdroj: MF SR



## 2 AKTUÁRNA NEUTRALITA KRÁTENIA PREDČASNÝCH DÔCHODKOV

### 2.1 Schválené opatrenia

Popri zlepšení dlhodobej udržateľnosti obsahuje Komponent 18 – Zdravé a udržateľné verejné financie [záväzok](#), podľa ktorého sa v rámci reformy prvého piliera „...zabezpečí nárok na poistno-matematickú neutrálnu dávku po minimálnom počte odpracovaných rokov...“. Požiadavka na zavedenie dávky po minimálnom počte odpracovaných rokov bola do slovenskej legislatívy premietnutá novelou č.352/2022 zákona č.461/2003 o sociálnom poistení schválenou Národnou radou SR 5.10.2022, ktorá zaviedla možnosť odchodu do predčasného dôchodku po 40 odpracovaných rokoch.

Podmienky pre priznanie predčasného dôchodku upravuje §67 ods. 1:

„(1) Poistenec má nárok na predčasný starobný dôchodok, ak ku dňu, od ktorého žiada o jeho priznanie,

- a) bol dôchodkovo poistený najmenej 15 rokov,
- b) chýbajú mu najviac dva roky do dovŕšenia dôchodkového veku alebo získal najmenej 40 odpracovaných rokov a
- c) suma predčasného starobného dôchodku je vyššia ako 1,6-násobku sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu podľa osobitného predpisu.“

Predčasný dôchodok po 40 odpracovaných rokoch sa zaviedol nad rámec už existujúcej možnosti odchodu do predčasného dôchodku najskôr 2 roky pred dovŕšením dôchodkového veku. Hranica 40 rokov bola stanovená pevne, bez automatického naviazania na rast dôchodkového veku. Zároveň sa sprísnila podmienka na dosiahnutú minimálnu sumu predčasného dôchodku z 1,2-násobku sumy životného minima na 1,6-násobok životného minima pre obe možnosti predčasného dôchodku.

Zavedením novej možnosti odchodu do predčasného dôchodku sa zároveň stanovila aj odlišná miera krátenia dôchodku pre dôchodcov odchádzajúcich po 40 odpracovaných rokoch. Podľa § 68 ods. 1 sa sumy predčasného dôchodku sa určovali nasledovne:

„(1) Suma predčasného starobného dôchodku sa určí ako súčin priemerného osobného mzdového bodu, obdobia dôchodkového poistenia získaného ku dňu vzniku nároku na predčasný starobný dôchodok a aktuálnej dôchodkovej hodnoty znížený o

- a) 0,5 % za každých začatých 30 dní odo dňa vzniku nároku na predčasný starobný dôchodok do dovŕšenia dôchodkového veku, ak ide o poistenca, ktorý nezískal najmenej 40 odpracovaných rokov; § 63 ods. 1 tretia veta a štvrtá veta platia rovnako,
- b) 0,3 % za každých začatých 30 dní odo dňa vzniku nároku na predčasný starobný dôchodok do dovŕšenia dôchodkového veku, ak ide o poistenca, ktorý získal najmenej 40 odpracovaných rokov; § 63 ods. 1 tretia veta a štvrtá veta platia rovnako; ak dôchodkový vek poistenca nie je známy, za dôchodkový vek tohto poistenca sa na účely určenia sumy predčasného starobného dôchodku považuje posledný určený všeobecný dôchodkový vek znížený za výchovu detí a zvýšený o dva mesiace za každý kalendárny rok rozdielu roku narodenia tohto poistenca a príslušného ročníku, pre ktorý bol určený posledný všeobecný dôchodkový vek.“

V prípade, že poberateľ predčasného dôchodku nespĺňal podmienku 40 odpracovaných rokov, suma predčasného dôchodku sa znižovala o 0,5 % za každých začatých 30 dní odo dňa vzniku nároku na predčasný starobný dôchodok do dovŕšenia zákonného dôchodkového veku. Ak však poberateľ podmienku spĺňal, predčasný dôchodok sa znižoval len o 0,3 % každých začatých 30 dní odo dňa vzniku nároku do dovŕšenia zákonného dôchodkového veku.

Uvedené legislatívne nastavenie bolo následne zmenené novelou zákona č. 461/2003 schválenou 18. apríla 2024, ktorej vybrané časti týkajúce sa úpravy predčasného dôchodku popisuje nasledujúca podkapitola.



## 2.1.1 Aktualizácia o opatrenia schválené po predložení 4. žiadosti o platbu

Dňa 18.4.2024 bol schválený pozmeňujúci návrh<sup>30</sup> k novele zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, ktorým sa sprísnil podmienky priznania predčasného dôchodku. Súčasťou pozmeňovacieho návrhu bolo doplnenie § 67 odsekom 10, ktorým naviazalo potrebné odpracované obdobie pre priznanie predčasného dôchodku na rast dôchodkového veku:

*„(10) Potrebné odpracované obdobie pre príslušný ročník sa určí ako rozdiel všeobecného dôchodkového veku pre príslušný ročník a čísla 23; ak všeobecný dôchodkový vek pre príslušný dôchodkový vek nie je známy, za všeobecný dôchodkový vek pre príslušný ročník sa na účely určenia potrebného odpracovaného obdobia považuje posledný určený všeobecný dôchodkový vek zvýšený o dva mesiace za každý kalendárny rok rozdielu roku narodenia poistenca a príslušného ročníka, pre ktorý bol určený posledný všeobecný dôchodkový vek.“*

Upravil sa taktiež § 68 ods. 1, pričom zmysel úpravy bolo zvýšenie predošlej miery krátenia z 0,3 % na 0,5 % za každých začatých 30 dní odo dňa vzniku nároku na predčasný starobný dôchodok do dovŕšenia zákonného dôchodkového veku:

*„(1) Suma predčasného dôchodku sa určí ako súčin priemerného osobného mzdového bodu, obdobia dôchodkového poistenia získaného ku dňu vzniku nároku na predčasný starobný dôchodok a aktuálnej dôchodkovej hodnoty znížený o 0,5 % za každých začatých 30 dní odo dňa vzniku nároku na predčasný starobný dôchodok do dovŕšenia dôchodkového veku; ak dôchodkový vek poistenca nie je známy, za dôchodkový vek tohto poistenca sa na účely určenia sumy predčasného starobného dôchodku považuje posledný určený všeobecný dôchodkový vek znížený za výchovu detí a zvýšený o dva mesiace za každý kalendárny rok rozdielu roku narodenia tohto poistenca a príslušného ročníka, pre ktorý bol určený posledný všeobecný dôchodkový vek. Na účely prvej vety platí § 63 ods. 1 tretia veta a štvrtá veta rovnako.“*

Dôvodom stanovenia zákonnej výšky krátenia predčasného dôchodku je snaha o zabezpečenie aktuárnej (poistno-matickej) neutrality dôchodkového systému. Zámerom tejto kapitoly je posúdiť, či stanovená miera krátenia predčasných dôchodkov spĺňa podmienku aktuárnej neutrálnosti.

## 2.2 Legislatívny proces

Novela bola predložená do Medzirezortného pripomienkového konania (MPK) Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej Republiky (MPSVaR SR) 29.7.2021 a prešla štandardným legislatívnym procesom. V rámci MPK boli voči výške krátenia predčasného dôchodku po 40 odpracovaných rokoch, rovnako ako aj voči vytvoreniu dvoch kategórií krátenia, vnesené viaceré [pripomienky](#).

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) odporúčala ponechať len jednu mieru krátenia, a to na úrovni 0,5 % za každých začatých 30 dní: „Vytváranie rozdielu vo výške krátenia predčasného dôchodku je podľa RRZ neopodstatnené, nakoľko v oboch prípadoch, by mal byť princíp aktuárnej neutrality aplikovaný rovnako. Výška krátenia má popri vplyve na výdavky a udržateľnosť verejných financií vplyv aj na motiváciu ľudí odísť/zostať na trhu práce, a teda výkonnosť ekonomiky. Vzhľadom na viaceré prístupy ku kvantifikácii (stanoveniu) aktuárne neutrálneho krátenia predčasných dôchodkov a vzhľadom na možné dodatočné negatívne makroekonomické vplyvy (znížená celková zamestnanosť), RRZ navrhuje konzervatívny postoj zachovania jednotného percenta krátenia v súčasnej výške (0,5 % za každých začatých 30 dní) pre všetky predčasné dôchodky bez ohľadu na to podľa ktorej podmienky (2 roky pred dovŕšením dôchodkového veku alebo po odpracovaní 40 rokov) na ne vznikol nárok.“<sup>31</sup>

Ministerstvo financií Slovenskej Republiky (MF SR) taktiež požadovalo ponechanie jednotnej miery krátenia predčasných dôchodkov: „Žiadame ponechanie súčasného krátenia predčasného starobného dôchodku aj pri splnení podmienky odpracovania 40 rokov. Navrhované zmeny krátenia vytvárajú negatívne vplyvy na rozpočet Sociálnej poisťovne. Mechanizmus krátenia predčasného starobného dôchodku vplýva na motiváciu poistencov na

<sup>30</sup> Pozmeňujúci návrh poslancov NRSR Zdenky Mačicovej, Dagmar Kramplovej a Michala Stušku k vládnomu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.

<sup>31</sup> Vyhodnotenie medzirezortného pripomienkového konania, str.35



zotrvanie na trhu práce. Pri splnení podmienky odpracovania 40 rokov bude možné odísť do predčasného dôchodku skôr ako dva roky pred dovŕšením dôchodkového veku (v súčasnosti je to najskôr dva roky). Penalizácia skoršieho odchodu do dôchodku za každý začatý mesiac by preto mala byť minimálne rovnaká, ak nie vyššia ako tá dnešná. V návrhu sa však zavádza nižšie krátenie vo výške 0,3 % za každých 30 začatých dní obdobia od vzniku nároku na predčasný starobný dôchodok oproti súčasným 0,5 %. Rôzne miery krátenia predčasného dôchodku môžu viesť k neprimeraným rozdielom v priznaných dôchodkoch pre osoby s podobným obdobím pred dovŕšením dôchodkového veku. V hraničných prípadoch môže už len jeden mesiac kariéry spôsobiť rozdiel v krátení priznaného predčasného dôchodku vo výške až 5 % (napr. osobe, ktorá odpracovala 40 rokov a rozhodne sa odísť do predčasného starobného dôchodku dva roky a jeden mesiac pred dovŕšením dôchodkového veku, sa zníži dôchodok o 7,5 %; druhej osobe s odpracovanými 39 rokmi a 11 mesiacmi vznikne nárok na predčasný dôchodok dva roky pred dovŕšením dôchodkového veku pri krátení 12,5 %). Preto je nevyhnutné zjednotiť miery krátenia.<sup>32</sup>

Národná banka Slovenska nepovažovala mieru krátenia na úrovni 0,3 % dostatočnú na dosiahnutie aktuárnej neutrality: „K bodu 44 a 45 NBS navrhuje zmeniť v písm. b) zníženie výšky predčasného starobného dôchodku za každých začatých 30 dní odo dňa vzniku nároku na predčasný starobný dôchodok do dovŕšenia dôchodkového veku z 0,3 % na 0,4 %. Hodnotu 0,3 % považujeme za nedostatočnú pre dosiahnutie aktuárnej férovosti. Uvedomujeme si motivačný charakter navrhovaného rozdielneho krátenia predčasného starobného dôchodku pre poistencov, ktorí dosiahli 40 odpracovaných rokov. Zároveň ale príliš nízke krátenie by znamenalo výrazne vyššiu celoživotnú kumulatívnu hodnotu vyplatených dôchodkov, ktorá by bola motiváciou opúšťať trh práce skôr, ako v prípade aktuárne férového krátenia výšky predčasného starobného dôchodku.“<sup>33</sup>

Vo vyhodnotení MPK predkladateľ návrhu MPSVaR SR na vznesené pripomienky reagoval jednotne: „Výška krátenia 0,3 % zodpovedá podľa výpočtov MPSVaR SR aktuárnej neutralite.“<sup>34</sup> Rovnako v [dôvodovej správe](#) MPSVaR SR uvádza, že mieru krátenia na úrovni 0,3 % považuje za aktuárne neutrálnu: „V kontraste krátenia sumy aktuálneho predčasného starobného dôchodku sa navrhuje pri predčasnom starobnom dôchodku za 40 odpracovaných rokov ustanoviť aktuárne neutrálnu mieru krátenia, tak aby celková suma dôchodkových dávok (predčasného starobného dôchodku a starobného dôchodku) bola rovnaká bez ohľadu na to, kedy poistencovi začne byť predčasný starobný dôchodok, resp. starobný dôchodok vyplácaný. V zmysle návrhu by suma predčasného starobného dôchodku za 40 odpracovaných rokov mala byť krátená o 0,3 % za každých začatých 30 dní poberania predčasného starobného dôchodku pred dovŕšením dôchodkového veku.“<sup>35</sup> Existenciu dvoch mier krátenia MPSVaR zdôvodňuje nasledovne: „Rozdielne krátenie predčasného starobného dôchodku sa navrhuje s cieľom motivácie poistencov, ktorí nezískali 40 odpracovaných rokov, zostať na trhu práce.“<sup>36</sup>

Novela bola schválená v treťom čítaní NR SR 5.10.2022 s ponechaním oboch mier krátenia predčasných dôchodkov a bez zmeny výšky mier krátenia.

## 2.2.1 Aktualizácia legislatívneho procesu po predložení 4. žiadosti o platbu

Sprísnenie podmienok pre priznanie predčasného dôchodku bolo schválené v apríli 2024 prostredníctvom pozmeňujúceho návrhu. Opatrenie tak bolo prijaté bez štandardného pripomienkovacieho procesu. Miera krátenia predčasných dôchodkov sa zjednotila na pôvodnej úrovni 0,5 % (kapitola 2.1.1).

## 2.3 Definícia aktuárnej neutrality

Aktuárna neutralita je marginálny koncept súvisiaci s efektom odchodu do dôchodku o rok neskôr ako je zákonne stanovený dôchodkový vek (prípadne alternatívne, o rok skôr). Zjednodušene, aktuárne neutrálny dôchodkový systém zabezpečuje, aby celkové dôchodkové bohatstvo jednotlivca (celkový celoživotne vyplatený dôchodok) bolo identické bez ohľadu na to, kedy sa jednotlivec rozhodne odísť do dôchodku. Pri skoršom odchode sa vyplácaný dôchodok kráti aktuárne neutrálnym koeficientom, keďže dôchodok je poberaný dlhšie časové obdobie. Naopak, pri neskoršom odchode by mala byť vyplácaná prémie z dôvodu kratšieho obdobia počas ktorého je dôchodok jedincovi vyplácaný.

<sup>32</sup> [Vyhodnotenie medzirezortného pripomienkového konania](#), str.58

<sup>33</sup> [Vyhodnotenie medzirezortného pripomienkového konania](#), str.95

<sup>34</sup> [Vyhodnotenie medzirezortného pripomienkového konania](#), str.35, 58, 95

<sup>35</sup> [Dôvodová správa](#), str. 4

<sup>36</sup> [Dôvodová správa](#), str. 4





Definícia aktuárnej neutrality sa líši na základe toho, či na ňu nazeráme z pohľadu dôchodkového systému alebo ako jednotlivec rozhodujúci sa medzi zotrvaním na trhu práce a odchodom do dôchodku. V ďalšom texte pre lepšiu orientáciu budeme rozlišovať medzi prierezovou a individuálnou aktuárnou neutralitou.

- 1) **Prierezová aktuárna neutralita (tzv. cross-section)** – v aktuárne neutrálnom dôchodkovom systéme je dôchodkové bohatstvo dvoch jednotlivcov s identickou kariérou odchádzajúcich do dôchodku v rovnakom roku ale v rôznom veku rovnaké. Takto na koncept aktuárnej neutrality nazerá správca dôchodkového systému (štát) a zabezpečuje tak spravodlivosť medzi jednotlivcami.
- 2) **Individuálna aktuárna neutralita** – z pohľadu jednotlivca je dôchodkový systém aktuárne neutrálny, ak je jednotlivec indiferentný voči odchodu do dôchodku predčasne, v dôchodkovom veku alebo v období po dovŕšení dôchodkového veku. Dôchodkové bohatstvo jednotlivca bude v týchto prípadoch rovnaké, bez ohľadu na jeho rozhodnutie. Významný názorový rozdiel v literatúre sa týka definície individuálnej aktuárnej neutrality z pohľadu zahrnutia príspevkov na dôchodkové zabezpečenie v prípade predčasného alebo odloženého odchodu do dôchodku, ako aj zohľadňovania špecifických pravidiel priznávania počiatočnej výšky dôchodku. Pre potreby lepšej orientácie, v jednotlivých konceptoch budeme rozlišovať nasledovné tri druhy individuálnej aktuárnej neutrality:
  - a) **Individuálna aktuárna neutralita** – tento koncept individuálnej aktuárnej neutrality využíva OECD<sup>37</sup>. Aktuárna neutralita je dodržaná, ak dôchodkové bohatstvo v roku  $t+1$  je rovnaké ako dôchodkové bohatstvo v čase  $t$  a dôchodok ktorý je vyplatený počas dodatočného roka. Pod vyplateným dôchodkom rozumieme dôchodok, ktorý by nebol vyplatený po dosiahnutí štandardného dôchodkového veku z dôvodu rozhodnutia zostať dlhšie na trhu práce, nie dodatočný dôchodkový nárok získaný platením dodatočných príspevkov zo mzdy počas roku  $t+1$ . Podľa tejto definície sa príspevky na dôchodkové zabezpečenie a následne dodatočný nárok na dôchodok vzťahujú ku konceptu aktuárnej férovosti, nie aktuárnej neutrality. Ako ďalší dôvod pre nezahnutie dodatočných získaných nárokov uvádzajú autori tiež skutočnosť, že nie všetky dôchodkové systémy majú jasne stanovené dôchodkové príspevky a od nich sa odvíjajúce dôchodkové nároky.
  - b) **Individuálna aktuárna neutralita so zahrnutím vplyvu ADH** – prístup MPSVaR SR upravuje základný koncept individuálnej aktuárnej neutrality tak, aby bližšie odrážal špecifiká slovenského dôchodkového systému. Konkrétne berie do úvahy skutočnosť, že jednotlivec predčasným odchodom do dôchodku stráca zhodnotenie dôchodkových nárokov vyplývajúce z reálneho rastu aktuálnej dôchodkovej hodnoty (ADH). Podľa MPSVaR SR teda rast ADH vplýva na motivácie osoby rozhodujúcej sa o odchode do dôchodku, a mal by byť zohľadnený pri určovaní aktuárne neutrálnej miery krátenia.
  - c) **Individuálna aktuárna neutralita rozšírená o zaplatené poistné** - zaplatené poistné pri odloženom odchode a z neho vyplývajúce dodatočné dôchodkové nároky majú podľa tohto pohľadu vplyv na individuálne rozhodovanie o odchode do dôchodku. Aktuárna neutralita je dosiahnutá, ak súčasná hodnota budúcich čistých dôchodkových platieb diskontovaných k času  $t$  je rovná očakávaným diskontovaným anuitným platbám v roku  $t+1$  zníženým o platby poistné, ktoré sa majú ešte zaplatiť do dôchodku<sup>38</sup>. V rôznych prístupoch sa zahŕňa len poistné platené zamestnancom, poistné platené zamestnancom aj zamestnávateľom<sup>39</sup>, prípadne aj zaplatené dane z príjmu.

Vo všeobecnosti by nastavenie dôchodkového systému malo brať do úvahy tak horizontálnu spravodlivosť (tzv. prierezová aktuárna neutralita), ako aj skutočnosť, či nedochádza k vytváraniu nežiaducich finančných motivácií pre odchod do predčasného dôchodku (tzv. individuálna aktuárna neutralita). V praxi však nemusia byť výsledky týchto dvoch prístupov totožné. Z pohľadu verejných financií je vhodnejšie použiť koncept individuálnej aktuárnej neutrality, ktorý skúma, či nastavenie dôchodkového systému finančne nemotivuje k skoršiemu odchodu do

<sup>37</sup> Queisser a Whitehouse (2006), OECD: Pensions at a Glance (2017). Publikácie nepoužívajú označenie „základná individuálna aktuárna neutralita“, označenie bolo zvolené z dôvodu lepšej odlišiteľnosti jednotlivých prístupov. To isté platí aj pre koncepty individuálnej aktuárnej neutrality podľa bodu b) a c).

<sup>38</sup> Börsch a Supan (2004)

<sup>39</sup> Dôvod zahrnutia aj príspevkov zamestnávateľa je ten, že predpokladajú znášanie celého odvodového bremena zamestnancom z dôvodu nižšej mzdy. Gruber and Wise (1997, 1998, 1999)



dôchodku a tým následne nevytvára dodatočné náklady na penzijný systém. V rámci prístupov k individuálnej aktuárnej neutralite v ďalšom texte neanalyzujeme ani aktuárnu neutralitu zohľadňujúcu zaplatené poisťné (koncept podľa c)), keďže ide o koncept, ktorý do analýzy aktuárnej neutrality vnáša prvky posudzovania aktuárnej férovosti<sup>40</sup>. Zároveň, aj výpočty poskytnuté RRZ a MPSVaR je možné zaradiť do prístupov k individuálnej aktuárnej neutralite podľa konceptov a) alebo b), pričom MPSVaR poskytl aj výpočet aktuárne neutrálnej miery krátenia v koncepte prierezovej aktuárnej neutrality .

## 2.4 Výpočet aktuárne neutrálnej miery krátenia

V októbri 2022 zverejnila RRZ stanovisko, v ktorom uvádza, že aktuárne neutrálna miera krátenia korešponduje 0,5 % za každých začatých 30 dní, teda pôvodnej zákonne stanovenej miere pred novelizáciou. V júli 2023 doručilo MPSVaR pre potreby dopadovej štúdie MF SR podklad s kvantifikáciou miery krátenia na úrovni 0,3 % za každých začatých 30 dní z individuálneho pohľadu a 0,25% v prípade použitia prierezového pohľadu. V nasledujúcej časti prezentujeme metódy a parametre zvolené oboma inštitúciami spolu s vlastnými kalkuláciami MF SR. Vzhľadom na dôvody uvedené v predošlej časti sme sa zamerali na koncept individuálnej aktuárnej neutrality.

### 2.4.1 Predpoklady kvantifikácie

RRZ a MF SR zhodne stanovujú aktuárne neutrálnu mieru krátenia na základe konceptu individuálnej aktuárnej neutrality, pričom prístup RRZ plne zodpovedá metodike OECD<sup>41</sup>. Základom pre výpočet poskytnutý MPSVaR bola metodika používaná OECD<sup>42</sup> na výpočet individuálnej aktuárnej neutrality, ktorá bola ďalej modifikovaná tak, aby zohľadňovala aj špecifiká slovenského dôchodkového systému. Konkrétne berie sa do úvahy skutočnosť, že jednotlivec predčasným odchodom do dôchodku stráca zhodnotenie dôchodkových nárokov vyplývajúce z reálneho rastu ADH. Obidva prístupy je možné zovšeobecniť vzorcom, v ktorom sú odlišné výsledné aktuárne neutrálne miery krátenia dôsledkom odlišných hodnôt zvolených parametrov<sup>43</sup>:

$$\alpha = \frac{A_t s_{t+n}^t (1+z)^{(t+n)-t} (1+ADH)^n}{A_{t+n} (1+r)^{(t+n)-t}} - 1^{44} \quad (1)$$

Kde:

- $A_t$  predstavuje anuitný faktor v dôchodkovom veku
- $A_{t+n}$  predstavuje anuitný faktor vo veku odkladu odchodu do dôchodku o n rokov
- $s_{t+n}^t$  predstavuje kumulatívnu pravdepodobnosť prežitia od veku  $t$  do veku  $t+n$
- $z$  je reálna miera indexácie dôchodkov
- $ADH$  predstavuje reálny rast ADH
- $r$  je reálna diskontná úroková miera

Tabuľka 1: Vstupné parametre inštitúcií pre výpočet aktuárne neutrálnej miery krátenia - základný scenár

	Diskontná sadzba	Indexácia	Reálny rast ADH	Miery úmrtnosti	Dôchodkový vek	Typ odchodu
MPSVaR SR	2 %	0 %	2,7 %	ŠÚSR 2019	63	Predčasný
RRZ	2 %	0 %	0 %	ŠÚSR 2019	62	Odložený
MF SR bez ADH	2 %	0 %	0 %	EUROPOP 2023	63	Odložený
MF SR s ADH	2 %	0 %	2,1 %	EUROPOP 2023	63	Predčasný

V kvantifikáciách MPSVaR a RRZ boli použité tabuľky úmrtnosti spoločne pre mužov aj ženy (unisex) zverejnené Štatistickým úradom SR (ŠÚSR) za rok 2019<sup>45</sup>. Diskontná miera zodpovedá konvergencii reálnej úrokovej miery na dlhodobom horizonte k 2 % v súlade s predpokladmi Európskej komisie použitých pri príprave The 2021 Ageing report (AR2021). MPSVaR SR určuje reálny rast ADH na úrovni 2,7 %, čo zodpovedá predpokladanému reálnemu rastu priemernej mzdy na horizonte rokov 2021 až 2030 na základe makroekonomickej prognózy Inštitútu finančnej politiky (IFP) z júna 2021 v rokoch 2021 až 2024 a následne makroekonomických predpokladov AR2021. V rokoch

<sup>40</sup> Queisser a Whitehouse (2006)

<sup>41</sup> Queisser a Whitehouse (2006), OECD: Pensions at a Glance (2017)

<sup>42</sup> Na rozdiel od metodiky OECD nesleduje MPSVaR odklad odchodu do dôchodku, ale predčasný odchod.

<sup>43</sup> V prípade, že za parameter reálneho rastu ADH bude zvolená 0, vzťah zodpovedá vzťahu použitému vo výpočte RRZ.

<sup>44</sup> Odvodenie vzorca je súčasťou Prílohy 1.

<sup>45</sup> Použitie starších projekcií eliminuje vplyv pandémie covid-19.



2005 až 2021 dosiahol priemerný reálny rast aktuálnej dôchodkovej hodnoty úroveň 2,9 %. MPSVaR vo svojich výpočtoch používalo dôchodkový vek 63, ktorý je aktuálny pre rok 2023 pre mužov a bezdetné ženy, kým RRZ počítala s dôchodkovým vekom 62.

V súlade s predchádzajúcou kapitolou, použilo MF SR vo svojej kvantifikácii demografické predpoklady EUROPOP2023, pričom miery úmrtnosti pre daný ročník boli sledované generačne. V základnom scenári bola diskontná sadzba stanovená na úrovni 2 % v súlade s makroekonomickými predpokladmi použitými pri príprave AR2024. Reálny rast ADH bol stanovený na úrovni 2,1 %, čo zodpovedá predpokladu pre AR2024 o raste produktivity práce na dlhodobom horizonte. Pri výpočte bola zohľadnená aj redukcia tempa rastu ADH na 95 % rastu priemernej mzdy prijatá v rámci reformy prvého piliera<sup>46</sup>. MF SR použilo vo svojej kvantifikácii dôchodkový vek 63 v súlade s MPSVaR.

## 2.4.2 Výsledky

V základnom prístupe OECD sa sleduje odklad odchodu do dôchodku o jeden rok, rovnako k výpočtu pristupuje aj RRZ. MPSVaR počíta aktuárne neutrálnu mieru krátenia v prípade predčasného odchodu<sup>47</sup>. Za MF SR prezentujeme výpočty aj v prípade predčasného aj odloženého odchodu pre lepšie porovnanie s ostatnými inštitúciami.

Tabuľka 2: Aktuárne neutrálne miery krátenia – porovnanie inštitúcií (základný scenár)<sup>48</sup>

Aktuárne neutrálna miera krátenia			
Predčasný (-)/odložený (+) odchod			
	-1	0	+1
MPSVaR	-0,30 %	0,00 %	x
RRZ	x	0,00 %	0,51 %
MF bez ADH	-0,45 %	0,00 %	0,49 %
MF s ADH	-0,30 %	0,00 %	0,33 %

Zdroj: MF SR

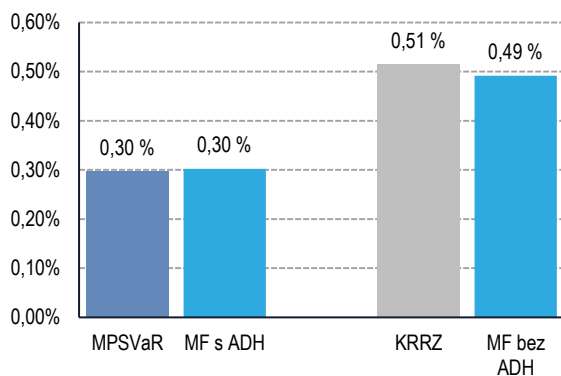
Napriek mierne odlišným vstupným predpokladom sa výsledok MF SR pri použití rovnakej metodiky zhoduje s výsledkom MPSVaR SR (Graf 11). Dôvodom je, že použitie odlišných predpokladov o mierach úmrtnosti (EUROPOP2023) aktuárne neutrálnu mieru krátenia mierne znižuje, zatiaľ čo predpoklad nižšieho reálneho rastu ADH tento rozdiel kompenzuje. Využitie rozličných mier úmrtnosti je tiež príčinou mierneho rozdielu vo výsledkoch MF SR a RRZ.

<sup>46</sup> MPSVaR SR pri nastavovaní aktuárnej neutrality nepočítalo so zmenou/korekciou ADH, keďže v tom čase sa nad touto zmenou neuvažovalo. Vplyv metodického rozdielu na odhad aktuárne neutrálnej miery krátenia je však nízky (do 0,1%).

<sup>47</sup> Výpočet sa pre predčasný a odložený odchod nemení, za čas  $t$  považujeme vždy dôchodkový vek. V prípade predčasného odchodu budú miery krátenia dosahovať záporné hodnoty a budú o niečo nižšie ako v prípade odkladu odchodu vzhľadom na dlhšie miery dožitia mladších ročníkov.

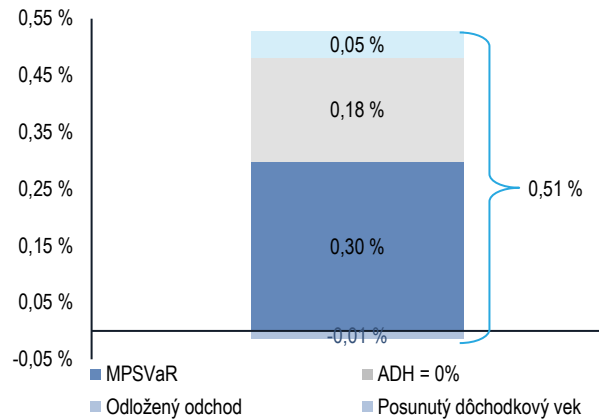
<sup>48</sup> Rok 0 predstavuje zákonný dôchodkový vek. Miery aktuárne neutrálneho krátenia sú uvádzané ako mesačné hodnoty.

Graf 11 - Porovnanie mier krátenia



Zdroj: MF SR, MPSVaR SR, RRZ

Graf 12 - Faktory rozdielu vo výsledkoch MPSVaR a RRZ

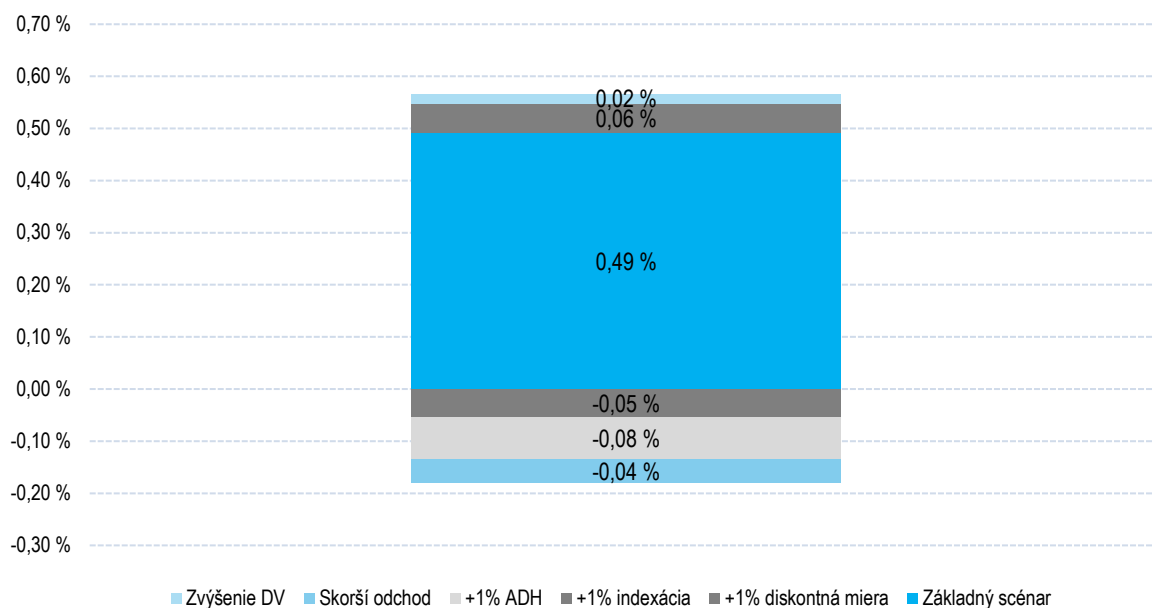


Zdroj: MF SR, MPSVaR SR, RRZ

Z porovnania výsledných hodnôt aktuárne neutrálnych mier krátenia vyplýva, že najvýraznejší rozdiel je spôsobený zohľadnením nárastu ADH do dôchodkových nárokov. Prístup OECD podľa Queisser a Whitehouse (2006), ktorý pri svojej kvantifikácii používa RRZ nastavuje krátenie dôchodkov tak, aby dôchodcovi pri odloženom odchode do dôchodku bolo presne kompenzované riziko úmrtia pred začatím jeho čerpania, kratšia doba jeho poberania a časové rozlíšenie peňazí (diskontná miera). Pri odchode do predčasného dôchodku sa však nad rámec týchto faktorov jednotliviec vzdáva aj zhodnocovania svojich dôchodkových nárokov o rast ADH. Zároveň platí, že na rozdiel od získania dôchodkových nárokov vyplývajúcich z dodatočného roku zamestnania (faktory ktoré zohľadňuje individuálna aktuárna neutralita v koncepte c ), prichádza v tomto prípade jednotliviec o zhodnotenie dôchodku bez ohľadu na to, či bude dodatočný rok zamestnaný. Na druhej strane, keďže sa hodnota ADH každoročne mení len k 1.1. daného roku, uvedená skutočnosť neplatí v praxi univerzálne. Inými slovami, pokiaľ sa jednotliviec rozhodne odísť do predčasného dôchodku v rámci roka, v ktorom dovŕšil dôchodkový vek, nebude na dôchodku o rast ADH ukrátený. Či príde v prípade predčasného dôchodku o zhodnotenie ADH tak závisí odo dňa, v ktorom dovŕši dôchodkový vek a kedy sa rozhodne odísť do predčasného dôchodku. V extrémnom prípade, ak by jednotliviec dovŕšil dôchodkový vek 31.12., môže odísť do dôchodku takmer o rok skôr, bez toho, aby bol ukrátený o rast ADH. Naopak, pokiaľ dovŕši dôchodkový vek 1.1. príde o tento benefit, bez ohľadu na termín žiadosti o predčasný dôchodok.

### 2.4.3 Citlivostná analýza

Výsledné hodnoty aktuárne neutrálnej miery krátenia sa líšia v závislosti od voľby hodnôt vstupných parametrov. Za účelom ilustrácie citlivosti výsledkov na hodnoty vstupných parametrov zvolilo MF SR viacero alternatívnych scenárov, v ktorých bola porovnávaná zmena výslednej hodnoty aktuárne neutrálnej miery krátenia *ceteris paribus* voči scenáru MF SR bez zahrnutia vplyvu ADH. Vplyv bol vyhodnocovaný pri zmene v nastavení predpokladu o diskontnej miere, tempe reálneho rastu ADH ako aj predpokladoch o mierach úmrtnosti v závislosti od zvoleného dátového zdroja a v závislosti od pohlavia. V ďalších scenároch sa sledoval aj vplyv skoršieho a neskoršieho odchodu do dôchodku ako jeden rok na hodnoty aktuárne neutrálnych mier krátenia.

**Graf 13 - Analýza citlivosti základného scenára MF SR bez ADH**


Zdroj: MF SR

Najvýraznejší vplyv má zmena predpokladu o reálnom tempe rastu ADH. V prípade skoršieho odchodu do dôchodku o jeden rok prichádza jednotlivec o zvýšenie dôchodku plynúce z medziročného nárastu ADH, čo vedie k nižšej potrebe krátiť predčasný dôchodok na zachovanie aktuárnej neutrality. Hodnota miery krátenia sa zníži aj za predpokladu, že vo výpočte sledujeme predčasný odchod do dôchodku rok pred jeho dovŕšením namiesto odloženého odchodu do dôchodku. Opačný vplyv má predpoklad o hodnote diskontnej miery, keďže s jej rastom dochádza k relatívnemu nárastu váhy súčasnej čistej hodnoty dôchodku poberaného v roku t+1 na súčasnej hodnote očakávaného celkového doživotného dôchodku. V prípade použitia prierezového a nie generačného prístupu v predpokladoch pravdepodobnosti úmrtia a použitia údajov ŠUSR namiesto EUROPOP2023, by sa hodnota aktuárnej neutrálnej miery krátenia zvýšila o 0,04 p.b.

**Tabuľka 3: Aktuárne neutrálna miera krátenia podľa MF SR pri rôznych hodnotách vstupných parametrov**

		Aktuárne neutrálna miera krátenia					
		Hodnota parametru <sup>49</sup>					
		0 %	1 %	2 %	3 %	4 %	5 %
Scenár bez ADH	Diskontná miera	0,39 %	0,44 %	0,49 %	0,55 %	0,61 %	0,67 %
	Indexácia	0,49 %	0,44 %	0,39 %	0,34 %	0,30 %	0,26 %
	Diskontná miera	-0,21 %	-0,25 %	-0,30 %	-0,35 %	-0,40 %	-0,56 %
Scenár s ADH	Indexácia	-0,30 %	-0,25 %	-0,21 %	-0,16 %	-0,12 %	-0,09 %
	ADH	-0,45 %	-0,38 %	-0,31 %	-0,24 %	-0,17 %	-0,10 %

Pozn.: zelenou sú zvýraznené hodnoty zo základných scenárov Zdroj: MF SR

Hodnota aktuárnej neutrálnej miery krátenia závisí nielen od vstupných parametrov, ale aj od počtu rokov skoršieho prípadne odloženého odchodu, preto vhodné sledovať vývoj hodnoty aktuárnej neutrálnej miery krátenia aj v prípade predčasného odchodu do dôchodku o viac ako jeden rok. MF SR preto zároveň sleduje vývoj aktuárnej neutrálnej miery krátenia<sup>50</sup> od 58 rokov po 70 rokov s použitím unisex mier úmrtností (Tabuľka 4), ako aj s odlišením mier úmrtností žien a mužov.

<sup>49</sup> Hodnoty uvádzajú aktuárne neutrálne miery krátenia pri zmene hodnoty daného parametra, kým ostatné parametre ostávajú fixné voči základnému scenáru.

<sup>50</sup> V prípade odkladu odchodu do dôchodku v skutočnosti počítame bonus, ktorým by sa mal dôchodok zvyšovať, keďže ho jednotlivec bude poberať kratšie obdobie.



Tabuľka 4: Aktuárne neutrálna miera krátenia - zmena počtu rokov predčasného/odloženého odchodu

Aktuárne neutrálna miera krátenia											
Predčasný (-)/ odložený (+) odchod voči zákonnému dôchodkovému veku (0)											
	-5	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4	+5
MF bez ADH	-0,37 %	-0,39 %	-0,41 %	-0,43 %	-0,45 %	0,00 %	0,49 %	0,52 %	0,54 %	0,57 %	0,60 %
MF s ADH	-0,25 %	-0,26 %	-0,28 %	-0,29 %	-0,30 %	0,00 %	0,33 %	0,35 %	0,36 %	0,38 %	0,40 %

Zdroj: MF SR

Tabuľka 5: Aktuárne neutrálna miera krátenia - ženy

Aktuárne neutrálna miera krátenia - ŽENY											
Predčasný (-)/ odložený (+) odchod voči zákonnému dôchodkovému veku											
	-5	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4	+5
MF bez ADH	-0,35 %	-0,36 %	-0,38 %	-0,39 %	-0,41 %	0,00 %	0,45 %	0,47 %	0,49 %	0,52 %	0,54 %
MF s ADH	-0,22 %	-0,23 %	-0,24 %	-0,25 %	-0,27 %	0,00 %	0,29 %	0,30 %	0,32 %	0,33 %	0,35 %

Zdroj: MF SR

Tabuľka 6: Aktuárne neutrálna miera krátenia - muži

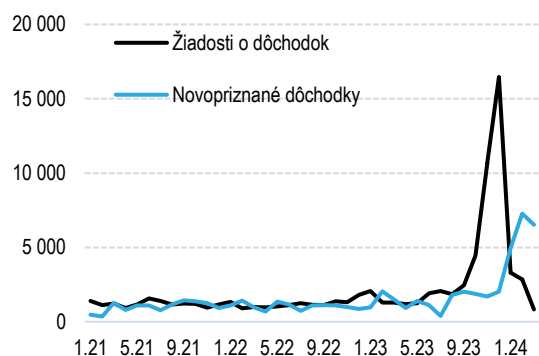
Aktuárne neutrálna miera krátenia - MUŽI											
Predčasný (-)/ odložený (+) odchod voči zákonnému dôchodkovému veku											
	-5	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4	+5
MF bez ADH	-0,41 %	-0,42 %	-0,45 %	-0,47 %	-0,51 %	0,00 %	0,55 %	0,58 %	0,61 %	0,64 %	0,68 %
MF s ADH	-0,29 %	-0,30 %	-0,32 %	-0,33 %	-0,35 %	0,00 %	0,39 %	0,41 %	0,43 %	0,45 %	0,47 %

Zdroj: MF SR

## 2.4.4 Vývoj počtu novopriznaných predčasných dôchodkov v roku 2023 a 2024

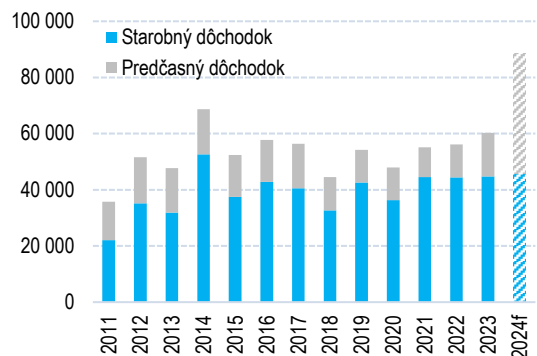
V roku 2023 zaznamenala Sociálna poisťovňa výrazný nárast záujmu o odchod do predčasného dôchodku, pričom počet 46 954 žiadostí prevyšil celkový počet žiadostí za predošlé 3 roky. Nárast záujmu bol koncentrovaný najmä v posledných mesiacoch roka (november, december) a podľa údajov z roku 2024 sa počet nových žiadostí zastabilizoval v tomto roku naspäť na úrovni, ktorá len o niečo prevyšuje priemernú úroveň dlhodobého priemeru. Keďže Sociálna poisťovňa v súčasnosti spracováva veľký objem žiadostí, tento efekt zatiaľ nie je v plnej miere viditeľný v počte novopriznaných dôchodkov, ale postupne, ako budú dôchodky priznávané, sa v priebehu roku 2024 začne postupne premietat' do vyššieho počtu dôchodcov ako aj výdavkov verejných financií.

**Graf 14 - Počet žiadostí a novopriznaných predčasných dôchodkov - mesačne**



Zdroj: údaje SP, MF SR

**Graf 15 - Počet novopriznaných starobných a predčasných dôchodkov**

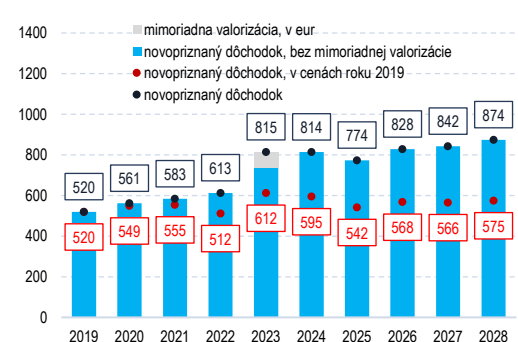


Pozn.: Rok 2024 predstavuje prognózu

Zdroj: MF SR

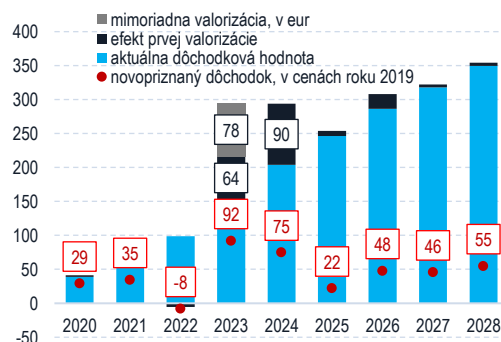
Uvoľnenie podmienok pre priznanie predčasného dôchodku bol jedným z faktorov zvýšeného záujmu. Zároveň sú však roky 2023 a 2024 výnimočné tým, že je finančne výhodné požiadať o predčasný dôchodok aj kvôli faktorom, ktoré nesúvisia so zavedením nového druhu predčasných dôchodkov. Spôsob výpočtu dôchodkov pri priznaní totiž zvyšuje v období rýchleho rastu cenovej hladiny hodnoty novopriznaných dôchodkov aj nad rámec inflácie. Dôvodom je, že výpočet už implicitne zohľadňuje infláciu z predošlého roku v hodnote ADH, pričom následne sa na novopriznanom dôchodku uplatňuje posledná valorizácia, ktorá rovnako závisí od hodnoty inflácie v predšlom roku. Vo výsledku tak môže byť dôchodcovi odchádzajúcemu do dôchodku v priebehu roku 2025 priznaný nominálne nižší dôchodok ako totožnému dôchodcovi odchádzajúcemu v priebehu roku 2024, aj v prípade, ak sa ho bude týkať vyššia miera krátenia predčasných dôchodkov.

**Graf 16 - Výška modelového novopriznaného dôchodku (v eur)**



Zdroj: MF SR

**Graf 17 - Zmena novopriznaného dôchodku voči roku 2019 (kumulatívne, v eur)**



Pozn.: Výška novopriznaného modelového dôchodku pri POMB=1 a ODP=40.

Zdroj: MF SR

Napriek tomu, že vývoj počtu predčasných dôchodkov v roku 2023 nie je možné pripísať len zavedeniu novej možnosti odchodu do predčasných dôchodkov, poukazuje na vhodnosť zachovania konzervatívnejšieho prístupu pri stanovovaní dôležitých parametrov penzijného systému. Pri posudzovaní aktuárnej neutrality sa totiž vychádza z rovnovážnych hodnôt parametrov, pričom miery krátenia, ktoré nemotivujú k predčasnému odchodu do dôchodku, sa môžu v čase meniť, obzvlášť v obdobiach výrazného odchýlenia parametrov od ich dlhobehovej rovnovážnej hodnoty.



## PRÍLOHY

### Príloha 1 – Matematická definícia aktuárnej neutrality a výpočet aktuárnej neutrálnej miery krátenia

Pri definícii aj výpočte je potrebné rozlišovať prierezovú a individuálnu aktuárnu neutralitu:

#### Prierezová aktuárna neutralita

Prierezová aktuárna neutralita bude dodržaná, ak sa dôchodkové bohatstvo (PW) z naakumulovaných dôchodkových nárokov jednotlivca vo veku  $t$  bude rovnáť PW jednotlivca vo veku  $t+n$  ak odchádzajú do dôchodku v rovnakom roku, získali rovnako dlhé obdobie dôchodkového poistenia a mali rovnaký priemerný osobný mzdový bod (POMB).

PW reprezentuje celkovú celoživotnú „zásobu“ toku dôchodkových dávok. Dôchodkové bohatstvo v čase  $t$  ( $PW_t$ ) vypočítame ako súčin anuitného faktora  $A_t$  a výšky dôchodkovej dávky  $B_t$ .

$$PW_t = B_t A_t \quad (2)$$

Anuitný faktor predstavuje súčasnú hodnotu jednej jednotky dôchodku. Napríklad ak by bol anuitný faktor 16,5 a ročný dôchodok by bol vo výške 1000 eur, PW bude 16 500 eur. Veľkosť anuitného faktora závisí od predpokladanej dĺžky vyplácania dôchodku a toho, ako sa jeho hodnota pohybuje v čase. Konkrétne teda závisí od veku odchodu do dôchodku, mier úmrtnosti a spôsobu, akým sa dôchodkové dávky upravujú.

Výpočet vychádza z funkcie prežitia, ktorá vyjadruje pravdepodobnosť prežitia do relevantného času  $T$ , podmienenej bytím nažive v čase  $t$ , teda v čase začatia poberania dôchodku. Funkcia prežitia  $s_T^t$  je produktom 1-miery úmrtnosti ( $\lambda_t$ ) od času  $t$  do času  $T$  s podmienkou, že v čase  $t$  bude 100 %. Súčasná hodnota anuitného faktora teda závisí od pravdepodobnosti dožitia sa každého ďalšieho obdobia v ktorom sa vypláca dôchodok. Pre potreby výpočtu anuitného faktora čas  $T$  bude predstavovať koniec úmrtnostných tabuliek.

$$s_T^t = \prod_{t=0}^T (1 - \lambda_t) \quad (3)$$

Výpočet anuitného faktora tiež musí zahŕňať diskontovanie budúcich príjmov kvôli oportúnnym nákladom odkladu spotreby. Reálnu diskontnú sadzbu označujeme  $r$ . V poslednom rade musíme brať do úvahy úpravu vyplácaných dôchodkových dávok odrážajúce zmenu životných nákladov, takzvanú indexáciu  $z$ . V prípade slovenského dôchodkového systému sú dôchodky indexované k dôchodcovej inflácii. Keďže používame reálne veličiny, reálna indexácia bude približne rovná nule<sup>51</sup>.

Čistá súčasná hodnota jednej jednotky dôchodkovej dávky pre ľubovoľný rok  $t+n$  odráža očakávanú pravdepodobnosť poberania dôchodku v roku  $t+n$ , vyjadrenú cez pravdepodobnosť bytia nažive v čase  $t+n$  podmienenú bytím nažive v čase začatia poberania dôchodku  $t$ , diskontný faktor a indexáciu. Formálny zápis výpočtu je nasledovný:

$$PVPF_{t+n} = \frac{s_{t+n}^t (1+z)^{(t+n)-t}}{(1+r)^{(t+n)-t}} \quad (4)$$

Anuitný faktor potom na základe týchto predpokladov vypočítame ako súčet čistej súčasnej hodnoty jednej jednotky budúcich peňažných tokov dôchodku (PVPF) od veku odchodu do dôchodku ( $t$ ) až po koniec úmrtnostných tabuliek ( $T$ ):

$$A_t = \sum_{t=0}^T \frac{s_T^t (1+z)^{T-t}}{(1+r)^{T-t}} \quad (5)$$

Pri hľadani rovnosti dôchodkového bohatstva dvoch osôb v rôznom veku odchádzajúcich na dôchodok v rovnakom roku musíme brať do úvahy skutočnosť, že staršia osoba bude dôchodok poberať kratšie vzhľadom na kratšiu dĺžku

<sup>51</sup> Približne, keďže dôchodcovská inflácia sa nie vždy presne rovná spotrebiteľskej inflácii.



dožitia, a teda jej dôchodok musí byť vyšší o aktuárne neutrálnu mieru. Túto skutočnosť zakomponujeme do vzorca (1):

$$B_t A_t = B_t (1 + \alpha) A_{t+n} \quad (5)$$

Následne vyjadríme vzorec pre výpočet aktuárne neutrálnej miery úpravy dôchodku:

$$\alpha = \frac{A_t}{A_{t+n}} - 1 \quad (7)$$

### Základná individuálna aktuárna neutralita

Základná individuálna metodika zodpovedá metodike OECD.<sup>52</sup> Jedinou modifikáciou oproti pôvodnej metodike je zovšeobecnenie vzťahov tak, aby bolo možné sledovať odklad odchodu o viac ako jeden rok. Podmienkou základnej individuálnej aktuárnej neutrality je, aby sa dôchodkové bohatstvo jednotlivca v čase  $t$  rovnalo dôchodkovému bohatstvu v zvolenom čase  $t+n$ , teda  $PW_t = PW_{t+n}$ . Keďže sa ale jednotliviec o odchode do dôchodku rozhoduje v čase  $t$ , dôchodkové bohatstvo v čase  $t+n$  musí byť vypočítané k času  $t$ :  $PW_t = PW_{t+n}^t$ .  $PW_{t+n}^t$  je preto potrebné spätne upraviť o pravdepodobnosť úmrtia od času  $t$  do času  $t+n$ , o diskont a indexáciu vynásobením  $PW_{t+n}^t$  pomerom PVPF:  $PW_t = PW_{t+n}^t \frac{PVPF_{t+n}}{PVPF_t}$ . Podmienku základnej individuálnej aktuárnej neutrality môžeme zapísať ako:

$$PW_t = PW_{t+n}^t \frac{PVPF_{t+n}}{PVPF_t} \quad (8)$$

Dôchodkové bohatstvo je podľa vzorca (1) súčtom anuitného faktora a dôchodkovej dávky vypočítanej z už naakumulovaných dôchodkových nárokov. Jednotlivec sa v čase  $t$  rozhoduje medzi odchodom do dôchodku dnes, alebo odkladom odchodu o  $n$  rokov. Dôchodok v čase  $t+n$  môžeme zapísať ako  $B_{t+n} = B_t (1 + \alpha)$ , kde  $\alpha$  predstavuje koeficient aktuárne neutrálnej úpravy. Odkladom odchodu do dôchodku totiž jednotlivec bude čerpať svoj celkový naakumulovaný dôchodkový nárok kratšie, a teda jeho mesačný dôchodkový nárok sa musí zvýšiť<sup>53</sup>. Podmienku základnej individuálnej aktuárnej neutrality môžeme teda zo vzťahu (5) prepísať nasledovne:

$$B_t (1 + \alpha) A_{t+n} \frac{PVPF_{t+n}}{PVPF_t} = B_t A_t \quad (9)$$

Zo vzťahu (9) vyjadríme koeficient aktuárne neutrálnej úpravy:

$$\alpha = \frac{A_t}{A_{t+n}} \frac{PVPF_t}{PVPF_{t+n}} - 1 \quad (10)$$

Matematickou úpravou vzťahu (10) dostávame:

$$\alpha = \frac{A_t s_{t+n}^t (1+z)^{(t+n)-t}}{A_{t+n} (1+r)^{(t+n)-t}} - 1 \quad (11)$$

### Individuálna aktuárna neutralita rozšírená o špecifiká slovenského dôchodkového systému

Definíciu základnej individuálnej neutrality a výpočet aktuárne neutrálnej úpravy podľa tejto definície je možné aplikovať pre všetky dôchodkové systémy. Pri výpočte aktuárne neutrálnej miery úpravy špecificky pre slovenský dôchodkový systém je však možné zväziť aj spôsob výpočtu výšky dôchodku na motivácie jednotlivcov odkladať odchod do dôchodku. Pri odchode do dôchodku sa totiž dôchodok vypočíta ako súčin priemerného mzdového bodu, obdobia dôchodkového poistenia a aktuálnej dôchodkovej hodnoty (ADH). Prvé dve veličiny súvisia s už naakumulovaným dôchodkovým nárokom, no ADH sa každoročne upravuje o medzioročný rast priemernej mzdy<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Queisser a Whitehouse (2006), OECD: Pensions at a Glance (2017).

<sup>53</sup> V prípade predčasného odchodu do dôchodku zas jednotlivec svoj naakumulovaný dôchodkový nárok čerpá dlhšie obdobie, a teda mesačná dávka sa musí krátiť.

<sup>54</sup> Medzioročný rast ADH vychádza z rastu nominálnej priemernej mzdy, pre potreby výpočtu aktuárnej miery krátenia však budeme používať reálny rast ADH.



Z tohto dôvodu teda pre jednotlivca znamená odklad odchodu do dôchodku získanie dôchodkovej dávky vypočítanej pri vyššej ADH<sup>55</sup>. Do výpočtu reálny<sup>56</sup> rast ADH vstupuje nasledovne:

$$\alpha = \frac{A_t s_{t+n}^t (1+z)^{(t+n)-t} (1+ADH)^n}{A_{t+n} (1+r)^{(t+n)-t}} - 1 \quad (12)$$

Keďže sa stotožňujeme s názorom OECD<sup>57</sup>, že zahrnutie aj platených príspevkov na dôchodkové poistenie sa vzťahuje skôr ku konceptu aktuárnej férovosti ako aktuárnej neutrality a vo výpočtoch v kapitole 2 ich neberieme do úvahy, definíciu a výpočet neuvádzame.

<sup>55</sup> Zahnutie ADH žiadnym spôsobom nesúvisí s diskusiou o zarátavaní dodatočných nárokov za dodatočné roky práce. Jednotlivcovi by bol dôchodkový nárok priznaný pri vyššej ADH bez ohľadu na to, či počas dodatočných rokov pracoval, alebo nie.

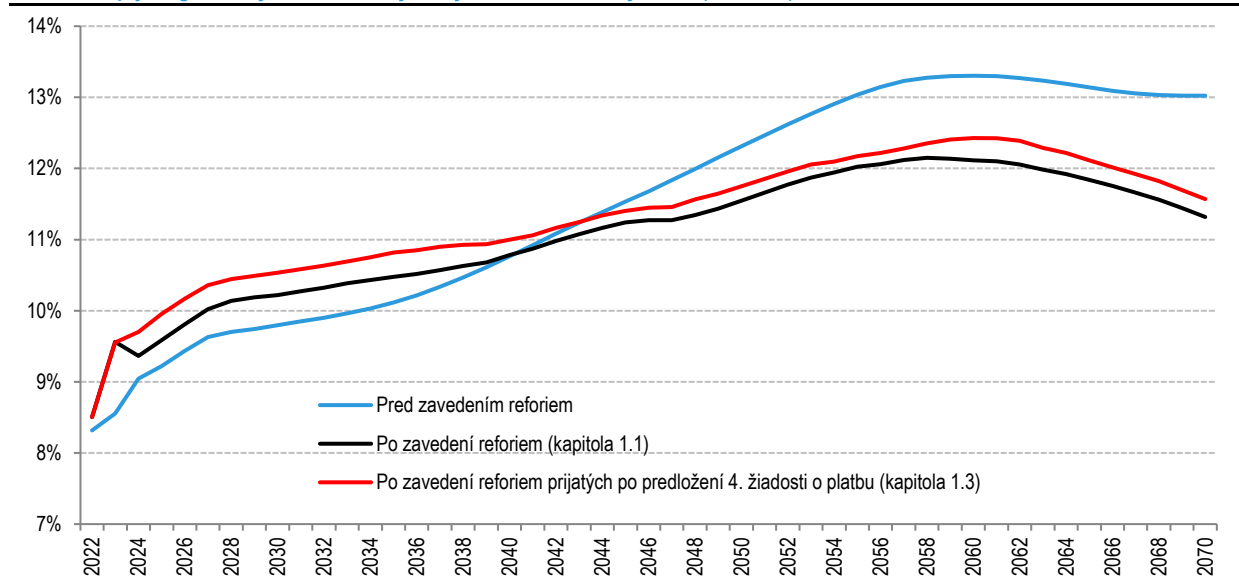
<sup>56</sup> Keďže ostatné parametre sú očistené o infláciu, rast ADH je tiež nutné vyjadriť ako reálnu veličinu

<sup>57</sup> Queisser a Whitehouse (2006), OECD: Pensions at a Glance (2017)



## Príloha 2 – Výdavky penzijného systému pred a po zavedení reforiem

Graf 18 - Vplyv legislatívnych zmien na výdavky dôchodkového systému (v % HDP)



Zdroj: MF SR

Graf 18 ukazuje projektované výdavky penzijného systému pred a po zavedení legislatívnych zmien v kapitole 1.1 a následne po prijatí dodatočných opatrení po predložení 4. žiadosti o platbu (kapitola 1.3). Scenáre po zavedení reforiem sú založené na schválených demografických a makroekonomických predpokladoch Európskej komisie pripravených pre potreby vypracovania dokumentu The 2024 Ageing Report. Scenár po zavedení reforiem (kapitola 1.1) bol prezentovaný ako základný scenár vývoja penzijného systému na zasadnutí Ageing Working Group 27. septembra 2023 v rámci recenzie hodnotenia. Úpravou týchto predpokladov bol interne zostavený makroekonomický scenár pred zavedením reforiem, ktorý zohľadnil vplyv opatrenia na participáciu ľudí vo vyššom veku na trhu práce. Spolu s parametrickou úpravou modelu na legislatívny stav pred reformou bol simulovaný vývoj výdavkov pred zavedením reforiem.