

DÔVODOVÁ SPRÁVA

A. Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „návrh zákona“) je vypracovaný na základe Plánu obnovy a odolnosti Slovenskej republiky, Národného programu aktívneho starnutia na roky 2021 – 2030, vybraných záväzkov vlády Slovenskej republiky v oblasti starobného dôchodkového sporenia vyplývajúcich z Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na roky 2021 – 2024 a z potreby riešenia niektorých problémov v oblasti starobného dôchodkového sporenia z aplikačnej praxe.

Hlavným účelom predkladaného návrhu zákona je predovšetkým prijatie opatrení smerujúcich k zvýšeniu efektívnosti sporiacej a výplatnej fázy starobného dôchodkového sporenia – **zavedením predvolenej investičnej stratégie na báze princípu životného cyklu a prioritizáciou dlhodobého vyplácania majetku sporiteľov v starobe.**

Ku koncu roka 2021 mali sporitelia v II. pilieri (1 680 220) alokovaných viac ako 11,9 mld. eur, pričom až 55 % z nich malo majetok umiestnený výlučne v dlhopisovom garantovanom dôchodkovom fonde. Ďalších približne 15 % malo aspoň časť svojich úspor v dlhopisovom garantovanom dôchodkovom fonde v kombinácii s jedným z negarantovaných dôchodkových fondov. Majetok týchto sporiteľov dosiahol v roku 2021 v priemere zhodnotenie na úrovni -1,3 %, zvyšok sporiteľov v negarantovaných dôchodkových fondoch si za predchádzajúci kalendárny rok pripísal v priemere zhodnotenie 16,8 %. Najvýnosnejšie indexové dôchodkové fondy pritom dosiahli zhodnotenie až na úrovni 27,8 %. Negatívne zhodnotenie dlhopisových garantovaných dôchodkových fondov v roku 2021 bolo spôsobené predovšetkým dlhodobými nízkymi úrokovými sadzbami. Vzhľadom na dlhodobý charakter schémy je preto vhodné hodnotiť skôr priemerné ročné zhodnotenie od vytvorenia dôchodkových fondov, ktoré dosiahlo v prípade dlhopisových garantovaných dôchodkových fondov hodnotu približne 1,9 % a v prípade negarantovaných dôchodkových fondov úroveň približne 6,5 %. Tieto údaje, ako aj viaceré zverejnené odborné analytické materiály a štúdie¹, jednoznačne dokazujú, že významná časť sporiteľov nemá vzhľadom na horizont sporenia (zostávajúcu dobu účasti na starobnom dôchodkovom sporení do dosiahnutia dôchodkového veku) optimálne zvolenú alokáciu majetku v dôchodkových fondoch a v dôsledku toho s vysokou pravdepodobnosťou ich dôchodok z II. piliera bude nižší ako má táto kapitalizačná schéma potenciál generovať.

Keďže aktuálna právna úprava dostatočne nereflektuje uvedené fakty – účinné ustanovenie § 92 obsahuje iba opatrenia na presúvanie majetku sporiteľa do dlhopisového garantovaného dôchodkového fondu – absentuje avšak rámec, ktorý by vytvoril skutočný predpoklad na tvorbu úspor a generovanie výnosov na dlhodobom horizonte prostredníctvom akciových investícií. Navrhuje sa preto **zavedenie predvolenej investičnej stratégie**, v ktorej budú automaticky zúčastnení všetci noví sporitelia. Prvá fáza sporiacej fázy bude spojená s alokáciou majetku do akcií a všeobecne volatilnejších nástrojov, pričom dôchodkové správcovské spoločnosti budú na túto fázu využívať dôchodkové fondy, ktorých investičná stratégia kopíruje zloženie akciového indexu, čím sa bude môcť sporiteľ podieľať na nadpriemernom raste portfólia. V ďalšej fáze získa sporiteľ ochranu postupným alokovaním majetku a príspevkov do nízkorizikových aktív. Najväčšou výhodou pre sporiteľa je skutočnosť, že predvolená

¹ Inštitút finančnej politiky. 2019. Default strategy in pension saving (The case of Slovakia).
Ódor, Povala. 2019. Sporiteľ na prvom mieste (Ako zreformovať druhý dôchodkový pilier na Slovensku?).

investičná stratégia bude prispôsobovaná jeho veku, a to bez nutnosti aktívnej zmeny pomeru sporenia v dôchodkových fondoch zo strany sporiteľa. Návrh zákona ponecháva priestor aj sporiteľom, ktorí sú rizikovo averzní alebo konzervatívni. Ak prejavia vôľu nebyť zúčastnení na predvolenej investičnej stratégii, dôchodková správcovská spoločnosť bude rešpektovať nimi zvolený pomer platenia príspevkov do dôchodkových fondov, resp. pomer sporenia v dôchodkových fondoch. Pre sporiteľov, ktorí nebudú v predvolenej investičnej stratégii a ich vlastná investičná stratégia bude nastavená agresívne, však zostáva zachovaná ochrana ich investícií pred volatilitou na finančných trhoch v období pred poberaním dôchodku. Majetok takýchto sporiteľov bude postupne presúvaný do dlhopisového garantovaného dôchodkového fondu v rovnakom pomere ako u sporiteľov v predvolenej investičnej stratégii. Zároveň im však zostáva možnosť požiadať o čiastočné vyviazanie sa z tohto presunu, t. j. o zníženie minimálneho podielu ich majetku v dlhopisovom garantovanom dôchodkovom fonde.

V nadväznosti na uvedené a vekový profil sporiteľov je zároveň možné konštatovať, že časť majetku existujúcich sporiteľov v dlhopisových garantovaných dôchodkových fondoch môže byť s pomerne nízkym rizikom straty pre sporiteľa presunutá do dôchodkových fondov s vhodnejším rizikovo-výnosovým profilom, pri ktorých je potenciál pre dosiahnutie vyššieho zhodnotenia v strednodobom a dlhodobom horizonte výrazne vyšší. Navrhuje sa preto, aby **majetok existujúcich sporiteľov, ktorí v roku 2023 dovърšia vek maximálne 54 rokov** (vrátane) dôchodková správcovská spoločnosť v horizonte dvoch rokov od nadobudnutia účinnosti predmetných ustanovení návrhu zákona **zosúladila s predvolenou investičnou stratégiou**, t. zn. majetok sporiteľa alebo jeho časť presunula do dôchodkového fondu, ktorého investičná stratégia kopíruje zloženie akciového indexu. Súčasne sa navrhuje, aby sporitelia s vekom nad uvedenou hranicou, dostali od dôchodkovej správcovskej spoločnosti informáciu o tom, že nie sú sporiteľmi v predvolenej investičnej stratégii a majú možnosť sa s ňou zosúladiť.

Zavedením predvolenej investičnej stratégie pre nových a postupne aj pre existujúcich sporiteľov bude Slovenská republika plniť aj záväzok vyplývajúci z Plánu obnovy a odolnosti Slovenskej republiky.

Základný systém povinného dôchodkového zabezpečenia tvorí spolu s dôchodkovým poistením podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z. z.“) práve starobné dôchodkové sporenie. Keďže suma starobného dôchodku poistenca v priebežnom systéme, ktorý je aj sporiteľ, sa za obdobie účasti na starobnom dôchodkovom sporení pomerne kráti (znižuje), pri prijímaní opatrení a nastavení podmienok pre disponovanie s finančnými prostriedkami z II. piliera je nevyhnutné na túto skutočnosť reflektovať a reguláciu postaviť tak, aby II. pilier generoval pravidelný dlhodobý príjem počas celej staroby. Napriek tomu, že podiel dôchodku z II. piliera dnes predstavuje iba menšiu časť celkového príjmu jednotlivca v starobe (z dôvodu kratšieho obdobia účasti v kapitalizačnej schéme), postupne bude rásť. Dôchodkové úspory sú však aktuálne v prevažnej miere použité na jednorazovú spotrebu a len malou časťou z nich sa kryje riziko dlhovekosti zakúpením doživotnej anuity. Približne 64 % sporiteľov poberá celý dôchodok alebo aspoň jeho časť programovým výberom v jednej splátke. Objem úspor, ktoré sporitelia použili v roku 2021 na jednorazový programový výber dosiahol približne 44,3 mil. eur a na doživotný dôchodok išlo len približne 5,6 mil. eur. Iba zanedbateľný objem úspor sa pritom vypláca v pravidelných splátkach na dlhšom horizonte (starobný dôchodok alebo predčasný starobný dôchodok z malej nasporenej sumy vo forme programového výberu).

Zachovanie súčasných podmienok vyplácania dávok, ktoré umožňuje spotrebovať finančné prostriedky v krátkom čase po dosiahnutí dôchodkového veku, zvyšuje riziko finančnej deprivácie vo vyššom seniorskom veku a je preto nevyhnutné prijať v tejto oblasti opatrenia na zlepšenie postavenia sporiteľov prehodnotením a predefinovaním nielen podmienok vyplácania

dôchodkov z II. piliera, ale aj foriem týchto dôchodkov. Účelom návrhu zákona je preto aj realizácia pomerne **zásadnej zmeny v rámci výplatnej fázy, ktorou sa predĺži investičný horizont** (popri poberaní programového výberu bude majetok sporiteľa ďalej zhodnocovaný, pričom časť tohto majetku bude umiestnená aj v akciách) a **súčasne sa zavedie povinnosť zakúpenia doživotnej anuity** (z akumulovaného, resp. nespotrebovaného majetku), aby sa predišlo riziku nízkeho príjmu v prípade dlhovekosti.

V nadväznosti na zmeny vo výplatnej fáze (programový výber) bolo nevyhnutné pristúpiť aj k úpravám v zákone č. 461/2003 Z. z. (čl. II) a zákone č. 296/2020 Z. z. o 13. dôchodku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 171/2022 Z. z. (čl. III).

S cieľom zlepšenia postavenia sporiteľa a zvýšenia úrovne primeraného hmotného zabezpečenia v starobe z II. piliera sa v kontexte úlohy z Národného programu aktívneho starnutia na roky 2021 – 2030 „*Umožniť platenie a odvádzanie povinných príspevkov na starobné dôchodkové sporenie v prípade sporiteľov, ktorým sa vypláca dôchodok zo starobného dôchodkového sporenia a ktorí vykonávajú činnosť zakladajúcu dôchodkové poistenie*“ (ďalej len „NPAS“) **navrhuje aj právna úprava predĺženia účasti na starobnom dôchodkovom sporení a to až do času poberania doživotného starobného dôchodku**, t. j. počas poberania programového výberu. Tieto zmeny sú premietnuté aj v zákone č. 461/2003 Z. z. (čl. II).

V súlade s cieľom zefektívnenia starobného dôchodkového sporenia a dosiahnutia čo možno najvyššej nasporenej sumy počas poberania programového výberu, resp. pri zakúpení doživotnej anuity, sa navrhujú aj ďalšie zmeny. Navrhuje sa, aby od účinnosti návrhu zákona mala dôchodková správcovská spoločnosť **nárok iba na jeden druh odplaty a to odplatu za správu dôchodkového fondu a navrhuje sa zavedenie individuálnej garancie pre programový výber a doživotný dôchodok**.

Zákon č. 677/2006 Z. z. zaviedol opatrenie, ktoré malo zabrániť neodôvodneným a nesprávne motivovaným prestupom sporiteľov z jednej dôchodkovej správcovskej spoločnosti do inej dôchodkovej správcovskej spoločnosti – tzv. akceptačný list, ktorý vydáva Sociálna poisťovňa a v určitých prípadoch je jeho vydanie aj spoplatnené. Táto bariéra (administratívno-finančná) mala slúžiť na stabilizáciu systému starobného dôchodkového sporenia najmä v čase, kedy bola situácia v oblasti finančného sprostredkovania a poradenstva pomerne turbulentná. Spoločne s týmto opatrením sa zaviedlo aj obmedzenie celkových výdavkov dôchodkovej správcovskej spoločnosti a výdavkov fyzických osôb a právnických osôb vynaložených v prospech dôchodkovej správcovskej spoločnosti v súvislosti s uzatvorením zmluvy o starobnom dôchodkovom sporení. V roku 2006 dosiahol počet zrealizovaných prestupov v II. pilieri takmer 150 tis., po zavedení opatrenia klesol hneď nasledujúci rok na menej ako 2 tis. prestupov za rok. Následne sa počet prestupov kontinuálne zvyšoval, v posledných rokoch sa prestupy ustálili na počte okolo 40 tis. prestupov za rok. Dosiahnutý efekt tohto opatrenia je síce nespochybniteľný, keďže ale ide z podstaty o problematiku a potrebu regulácie v oblasti finančného sprostredkovania a poradenstva (v prostredí mimo Sociálnej poisťovne), navrhuje sa **zrušiť úlohy a povinnosti Sociálnej poisťovne v súvislosti s vydávaním akceptačných listov** (čl. II). Súčasne sa však navrhuje vytvorenie inej bariéry, a to úpravou existujúceho opatrenia limitujúceho výdavky dôchodkovej správcovskej spoločnosti na uzatvorenie jednej zmluvy o starobnom dôchodkovom sporení. Dôchodková správcovská spoločnosť, resp. fyzické a právnické osoby konajúce pri získavaní klientov v jej prospech, nebudú môcť vyplácať províziu (poskytnúť iný prospech) finančnému sprostredkovateľovi za získanie klienta od inej dôchodkovej správcovskej spoločnosti.

Návrh zákona má prevažne pozitívne sociálne vplyvy a tiež pozitívny vplyv na informatizáciu spoločnosti. Návrh zákona predpokladá prevažne negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy a na podnikateľského prostredie. Návrh zákona nebude mať vplyvy na životné prostredie, nebude mať vplyvy na služby verejnej správy pre občana ani vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu. Sledované vybrané vplyvy návrhu zákona podľa Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov sú zhodnotené v priloženej doložke vybraných vplyvov, ako aj v analýze vplyvov na rozpočet verejnej správy, v analýze vplyvov na podnikateľské prostredie, v analýze sociálnych vplyvov a v analýze vplyvov na informatizáciu spoločnosti.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky a zákonmi, ako aj s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a súčasne je v súlade aj s právom Európskej únie.