

# **Dlhodobá udržateľnosť verejných financií ako základný cieľ fiškálnej politiky**

október 2005

---

## Zhrnutie

Jedným z najsledovanejších indikátorov stavu verejných financií v súčasnosti je vývoj deficitu. Jeho pokles pod úroveň 3,0% HDP do roku 2007 (vrátane nákladov na dôchodkovú reformu) je podmienkou vstupu Slovenska do eurozóny v roku 2009. Kým tento fiškálny cieľ je už všeobecne akceptovaný a vládou deklarovaný, diskusia akým smerom sa majú verejné financie uberať po tomto dátume chýba. Zámerom tohto materiálu je poukázať na celoeurópsky jav starnutia populácie, ktorý je sprevádzaný zmenou jej štruktúry v prospech obyvateľov v poproduktívnom veku. Výdavky na dôchodkové dávky, zdravotnú a dlhodobú starostlivosť budú hlavným dôvodom zvyšujúcich sa verejných výdavkov, vysokých deficitov a prudkého nárastu verejného dlhu v budúcnosti. Čo môže urobiť vláda? Okrem snahy o ovplyvnenie demografických javov napríklad cez populačnú alebo migračnú politiku musí uskutočniť kroky aj v oblasti verejných financií. Ak chce realizovať zodpovednú fiškálnu politiku, úspešnú nielen v krátkodobom ale najmä v dlhodobom horizonte, je potrebné v znižovaní deficitu ďalej pokračovať. Podľa nás je to možné uskutočniť predovšetkým obmedzovaním rastu výdavkov v oblasti zdravotníctva a penzií. Kým v prvom prípade ide najmä o opatrenia, ktoré by mali zabráňovať vzniku nadbytočného dopytu a zneužívaniu, v druhom prípade treba hovoriť predovšetkým o zosúladení nárokov a odvodov. Okrem toho treba využiť vyšší hospodársky rast na znižovanie deficitu tak, že reálne výdavky budú rásť len mierne.

---

### **Autori:**

Ludovít Ódor	<a href="mailto:lodor@mfsr.sk">lodor@mfsr.sk</a>
Zdenko Krajčír	<a href="mailto:zkrajcir@mfsr.sk">zkrajcir@mfsr.sk</a>
Viktor Novyzedlák	<a href="mailto:vnovyzedlak@mfsr.sk">vnovyzedlak@mfsr.sk</a>

### **Poznámka:**

Materiál prezentuje názory autorov, ktoré nemusia nutne odzrkadľovať názory Ministerstva financií SR.

# OBSAH

<b>OBSAH</b> .....	<b>3</b>
<b>ÚVOD</b> .....	<b>4</b>
<b>1 ZODPOVEDNÁ FÍŠKÁLNA POLITIKA</b> .....	<b>5</b>
<b>2 PREDPOKLADY</b> .....	<b>6</b>
2.1 DEMOGRAFICKÉ PREDPOKLADY .....	6
2.1.1 <i>Pôrodnosť</i> .....	7
2.1.2 <i>Priemerná dĺžka života</i> .....	8
2.1.3 <i>Migrácia</i> .....	9
2.1.4 <i>Populácia</i> .....	9
2.2 MAKROEKONOMICKÉ PREDPOKLADY .....	10
2.2.1 <i>Miera participácie a zamestnanosť</i> .....	10
2.2.2 <i>Produktivita práce a ekonomický rast</i> .....	12
2.2.3 <i>Ostatné makroekonomické predpoklady</i> .....	13
2.3 LEGISLATÍVNE PREDPOKLADY .....	13
<b>3 PROJEKcie VYBRANÝCH PRÍJMOV A VÝDAVKOV</b> .....	<b>13</b>
3.1 ANALÝZA PRÍJMOV .....	13
3.2 ANALÝZA VÝDAVKOV .....	13
3.2.1 <i>Výdavky na dôchodky</i> .....	14
3.2.2 <i>Výdavky na zdravotnú starostlivosť</i> .....	14
3.2.3 <i>Výdavky na vzdelávanie</i> .....	15
3.2.4 <i>Výdavky na podporu v nezamestnanosti</i> .....	15
3.2.5 <i>Prídavky na deti a daňový bonus</i> .....	15
<b>4 VÝSLEDKY MODELOVÝCH VÝPOČTOV</b> .....	<b>16</b>
4.1 SCENÁR BEZ ZMIEN V ROKU 2002 .....	17
4.2 SCENÁR S TROJPERCENTNÝM DEFICITOM.....	17
4.3 ZÁKLADNÝ SCENÁR = ZODPOVEDNÝ SCENÁR .....	17
4.4 SIMULÁCIA: VYŠŠIA PRODUKTIVITY PRÁCE.....	19
4.5 SIMULÁCIA: AWG ZÁKLADNÝ SCENÁR .....	19
<b>5 SPÔSOBY MERANIA „UDRŽATEĽNOSTI“</b> .....	<b>20</b>
<b>6 ZODPOVEDNÉ KROKY DO BUDÚCNA</b> .....	<b>21</b>
6.1 DANE, VÝDAVKY A DLHODOBÁ UDRŽATEĽNOSŤ .....	21
6.2 MEDZIGENERAČNÁ SPRAVODLIVOSŤ .....	23
6.3 JE SYSTÉM SOCIÁLNEHO POISTENIA UDRŽATEĽNÝ? .....	24
6.4 POPULAČNÁ POLITIKA .....	27
<b>ZÁVER</b> .....	<b>28</b>
<b>LITERATÚRA</b> .....	<b>30</b>

*„Rozpočet by mal byť vyrovnaný, pokladnica znovu naplnená a verejný dlh znížený...“*

*M.T.CICERO; rok 63 pred našim letopočtom*

## Úvod

Konsolidácia verejných financií na Slovensku prebieha úspešne. Od roku 2002 sa podarilo znížiť deficit verejných financií zo 7,8%<sup>1</sup> HDP na 3,2% HDP v roku 2004. Ďalším dôležitým míľnikom bude redukcia schodku na 3,0% z HDP do roku 2007 (vrátane nákladov na spustenie druhého piliera dôchodkovej reformy) v snahe splniť Maastrichtské kritéria pre vstup SR do eurozóny. Smerovanie fiškálnej politiky pre najbližšie roky má teda jasne vymedzený rámec. Na druhej strane sa však veľmi málo diskutuje tak v širšej ako aj v odbornej verejnosti o tom, ako by mali vyzerat' verejné financie po tomto dátume. To i napriek tomu, že vládou schválený konvergenčný program a minuloročný rozpočet obsahujú ciele do roku 2010 a analýzu dlhodobej udržateľnosti. Navyše, pravidlá Paktu stability a rastu jednoznačne hovoria o strednodobom ciele, ktorý povoľuje maximálny možný štrukturálny deficit na úrovni 1% z HDP.

Okrem formálneho záväzku Slovenska - vyplývajúceho z členstva v Hospodárskej a menovej únii (HMÚ) - existuje druhý a oveľa dôležitejší dôvod na ďalšie znižovanie deficitu: zabezpečenie zodpovedného prístupu vo forme spravodlivosti medzi generáciami a teda definitívne nastolenie poriadku vo verejných financiách.

Prvý konvergenčný program Slovenska v máji 2004 prezentoval tri piliere, na ktorých má z dlhodobého hľadiska stáť fiškálna politika: transparentnosť, efektívnosť a zodpovednosť. Akceptovanie posledného princípu prinieslo formuláciu a zverejnenie nasledovného cieľa: **dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť verejných financií do roku 2010.**

Princíp zodpovednosti skrýva v sebe snahu o spravodlivosť nielen v rámci generácií ale aj medzi generáciami. Inak povedané, zodpovedný prístup je taký, kedy sa bremeno v podobe vysokého zadĺženia (explicitného aj implicitného) nepresúva na ďalšie generácie a každá generácia vytvorí zdroje na svoje bežné potreby (vrátane spotreby kapitálu - odpisov). Emisia štátnych dlhopisov na financovania kapitálových výdavkov je odôvodniteľná, nakoľko z nich do istej miery profitujú aj ďalšie generácie. Tento princíp je dôležitý predovšetkým z pohľadu starnutia populácie, keďže nereformované systémy by aj pri zdanlivo akceptovateľných deficitoch v súčasnosti znamenali časovanú bombu v podobe vysokých schodkov pre ďalšiu generáciu. Slovensko už urobilo dva významné kroky vo forme dôchodkovej reformy a razantného zníženia deficitu verejných financií. Reforma zdravotníctva bola jedným z ďalších dôležitých krokov.

V prvej časti materiálu prinášame bližší pohľad na dlhodobú udržateľnosť verejných financií a prezentujeme aké bremeno predstavuje súčasná politika pre ďalšie generácie. Starnutie populácie len podčiarkuje nevyhnutnosť zodpovednej fiškálnej politiky, ktorej črty sú spomenuté v hlavných rysoch. Veľkosť problému starnutia populácie je ukázaný na demografickej prognóze v druhej časti materiálu, ktorú dopĺňajú aj makroekonomické a legislatívne predpoklady. Ako sa budú vyvíjať príjmy a výdavky verejných financií, ktoré sú citlivé na starnutie populácie, do roku 2080 sú prezentované v tretej kapitole. Ďalšia časť ukazuje súhrnný pohľad na vývoj verejných financií a vzhľadom na neistotu okolo budúceho vývoja prezentuje aj niekoľko alternatívnych scenárov skúmajúcich vplyv vybraných parametrov. V piatej kapitole sú popísané indikátory, ktoré slúžia na meranie udržateľnosti a sú používané aj v medzinárodných porovnaniach. Pred záverom je časť,

---

<sup>1</sup> K objektívnosti treba dodať, že bez deblokácií to bolo 5,7 % z HDP.

ktorá uvádza niekoľko myšlienok o tom, ktoré kroky môžu škodiť alebo naopak pomôcť dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť vo verejných financiách.

## 1 Zodpovedná fiškálna politika

Čo je to dlhodobá udržateľnosť verejných financií a medzigeneračná spravodlivosť? Aj keď spravodlivosť je neekonomický pojem, spoločnosť ju väčšinou chápe v rovine rovnakých šancí. Nasledujúce dva príklady ilustrujú problémy, ktoré úzko súvisia s medzigeneračnou spravodlivosťou.

Asi pre väčšinu obyvateľov SR nie je úplne v poriadku ísť do obchodu kúpiť si chlieb a pivo a povedať, že to zaplatí vnuk o 50 rokov aj s úrokmi. Takisto viacerí by váhali si zobrať niekoľko miliónovú pôžičku s tým, že to budú splácať ich deti neskôr, veď aj tak ich životná úroveň bude vyššia. Napriek tomu, že tieto prípady môžu znieť čudne, presne takýto presun finančného bremena sa deje v súčasnosti cez verejné financie. Slovo deficit je už tak úzko spojený s rozpočtom verejných financií, že málokto sa nad tým pozastavuje, že výdavky štátu sú permanentne vyššie ako jej príjmy.

Dlhodobú udržateľnosť môžeme definovať ako **udržiavanie adekvátnych ekonomických, sociálnych a environmentálnych podmienok v dlhodobom horizonte tak, aby životný štandard ďalších generácií nebol ohrozený krokmi súčasných generácií**. V tomto kontexte hrajú verejné financie kľúčovú úlohu, nakoľko sociálny štandard obyvateľov sa zabezpečuje aj prostredníctvom prerozdelenia zdrojov. Dlhodobú udržateľnosť verejných financií je možné definovať rôznymi spôsobmi, najčastejšie sa používa prístup cez verejný dlh. Buď je to požiadavka aby súčasná hodnota budúcich primárnych prebytkov a deficitov sa rovnala nule alebo súčasnej úrovni dlhu.

Čo umožňuje a aké pozitíva prináša dlhodobá udržateľnosť verejných financií?

- Podporuje spravodlivosť medzi jednotlivými generáciami. Rodičia neprenášajú na svoje deti vysokú zadlženosť. Životný štandard terajších generácií teda neohrozuje sociálne istoty v budúcnosti.
- Umožňuje, aby verejný sektor bol aj v dlhodobom horizonte schopný produkovať tie produkty a služby, ktoré súkromný sektor nezabezpečuje v dostatočnom objeme (sociálna sieť, ochrana životného prostredia, atď.).
- Zvyšuje schopnosť hospodárskej politiky reagovať na neočakávané udalosti tak doma ako aj vo svete. Napríklad v prípade nejakej katastrofy by bol vytvorený dostatočný priestor v rozpočte na elimináciu škôd a na znovu naštartovanie ekonomického rastu.
- Zabezpečuje stabilnejší a rýchlejší hospodársky rast v dlhodobom horizonte.

Zodpovedný prístup teda prináša veľa pozitív najmä v stredno- až dlhodobom horizonte.

Je súčasná fiškálna politika na Slovensku dlhodobo udržateľná? Pri hľadaní odpovede je potrebné vychádzať z problému starnutia populácie. V ďalších kapitolách môžeme vidieť, že súčasné politiky majú významné následky pre životnú úroveň ďalších generácií. Aj preto môžeme povedať, že pohľad na najbližších 5 až 10 rokov nestačí. V súčasnosti sa môže zdať, že ak bude rýchlejší hospodársky rast na úrovni 5% pokračovať, tak ani trojpercentný deficit nebude znamenať navyšovanie zadlženosti. Tento argument však z dlhodobého hľadiska neobstojí, nakoľko implicitne predpokladá, že ďalšie generácie urobia významné kroky preto, aby udržali deficit na úrovni 3% z HDP. Bližšie vysvetlenie poskytnú nasledujúce kapitoly.

V súčasnosti pravdepodobne nikto nevníma pozitívne, že systémy, ktoré sa zdedili z minulého režimu vytvárali obrovské deficity a preto bolo potrebné pristúpiť ku konsolidácii verejných financií s krátkodobým negatívnym dopadom na životnú úroveň. To v praxi znamená, že ak sa problémy neodsúvajú ďalej pre ďalšie generácie, tak je to voľba medzi väčším a menším zlom:

- na jednej strane je možné zvýšiť daňové zaťaženie a tak zaplniť diery v rozpočte; samozrejme s negatívnymi dôsledkami pre rastový potenciál ekonomiky,
- na druhej strane je možné znížiť výdavky (napr. pomocou štrukturálnych reforiem), čo môže mať negatívny dopad na obyvateľov v krátkodobom horizonte.

Ak je morálne priechodné, aby aj naši potomkovia riešili takúto a podobnú dilemu, tak demografický problém vôbec nemusí súčasné generácie zaujímať (samozrejme s tým rizikom, že budúce generácie skrátia súčasným dôchodky, alebo im zvýšia vek odchodu do dôchodku).

**Oveľa zodpovednejší prístup je zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ktorá je založená na princípe, že ak necháme súčasné systémy fungovať najbližšie desaťročia, nebude to znamenať časovanú bombu pre nasledujúce generácie.** Inak povedané, politika „po mne potopa“ by mala byť trvalo nahradená politikou „čistého stola a pokojného svedomia“.

## 2 Predpoklady

Aby sme mohli hľadať odpovede na otázky týkajúce sa vývoja verejných financií v dlhodobom horizonte, musíme uskutočniť projekcie, k čomu sú potrebné predpoklady predovšetkým v oblasti demografie a makroekonomiky. Dôležitosť problematiky starnutia populácie podčiarkuje aj diskusia v pracovnej skupine na pôde EÚ (Ageing Working Group - AWG), na ktorej sa zúčastňujú aj zástupcovia SR. Všetky použité predpoklady sú výsledkom diskusií v tejto pracovnej skupine alebo sú prevzaté z relevantných inštitúcií (Eurostat, Infostat). Vzájomná koordinácia všetkých dotknutých inštitúcií zabezpečila konzistentnosť a vzájomnú previazanosť predpokladov. Keďže časový horizont projekcií v tomto materiáli je do roku 2080 a väčšina dohodnutých predpokladov vrátane demografie je len do roku 2050, IFP použilo na obdobie 2050-2080 vlastné predpoklady. Ich špecifikácia je vždy popísaná v danej kapitole.

### 2.1 Demografické predpoklady

Demografický vývoj v najbližších troch dekádach je do veľkej miery predurčený štruktúrou populácie v súčasnosti. Projekcia demografie na dlhšie obdobie (50 a viac rokov) je spojená s vyššou mierou neistoty, ktorá sa prejavuje predovšetkým vo veľkosti populácie. Zaujímavé je, že štruktúra populácie a tým aj pomerové ukazovatele (old-age dependency ratio), ktoré sú kľúčové z pohľadu udržateľnosti verejných financií, však zostávajú v rôznych simuláciách pomerne stabilné.

Demografické predpoklady do roku 2050 vychádzajú z projekcie Eurostatu (EUROPOP2004), ktorá je základným scenárom pre pracovnú skupinu AWG. Projekcia bola zostavená na princípe dvoch trendových zložiek. Prvá (scenario-resistant trend) predstavuje zložku o ktorej existujú dostatočné informácie na základe historických pozorovaní. Získavala sa predovšetkým z extrapolácie trendu za posledné desaťročia. Druhá zložka (scenario-dependent trend) závisí od ostatných napr. makroekonomických predpokladov (veľkosť migrácie závisí od miery nezamestnanosti; pôrodnosť od miery participácie a pod.).

IFP pre potreby tejto analýzy, ktorá simuluje vývoj verejných financií až do roku 2080 (kulminácia demografických problémov v SR je okolo roku 2055), použilo vlastné predpoklady, ktoré vo väčšine prípadov plynulo nadväzujú na predpoklady EUROPOP2004. Popis hlavných rysov stredného variantu demografickej prognózy je uvedený v nasledujúcich podkapitolách.

Na mieste je otázka, či **môže vláda niečo urobiť v prospech zmeny štruktúry populácie?** Odpoveď je kladná: napríklad cez populačnú alebo migračnú politiku je možné tieto procesy sčasti ovplyvniť (minimálne sa o treba pokúsiť). Vieme si predstaviť, že výsledkom týchto politik môže byť o niečo vyššia miera pôrodnosti a migrácie ako je tomu v súčasných prognózach, avšak to stále nebude stačiť na odvrátenie hrozivého trendu, nakoľko ten je vo významnej miere predurčený aj doterajším vývojom populácie. V každom prípade však treba vnímať vyššie uvedené politiky čoraz vážnejšie, aby následky starnutia boli zmiernené.

Demografia									
	Slovenská republika							EÚ15 priemer	
Stredný variant	2004	2010	2020	2030	2040	2050	2080	2004	2050
<b>Populácia (tis.)</b>	<b>5 380</b>	<b>5 347</b>	<b>5 271</b>	<b>5 186</b>	<b>5 001</b>	<b>4 738</b>	<b>4 003</b>	-	-
vo veku 0-14	944	801	751	703	632	609	578	-	-
vo veku 15-64	3 815	3 887	3 658	3 405	3 163	2 741	2 323	-	-
vo veku 65 a viac	620	658	861	1 078	1 206	1 388	1 102	-	-
Očak.dĺžka života (M)	69,7	70,9	73,1	75,3	76,7	77,7	80,0	76,0	82,0
Očak.dĺžka života (Ž)	77,8	78,7	80,3	81,8	82,7	83,4	84,7	81,7	86,7
Miera pôrodnosti	1,19	1,18	1,33	1,52	1,59	1,60	1,70	1,60	1,66
Migračné saldo (tis.)	-2,3	-2,4	1,2	5,1	5,0	4,7	17,1	-	-
Čistá migrácia (% pop.)	-0,04	-0,05	0,02	0,10	0,10	0,10	0,43	-	-
<b>Nízky variant</b>	<b>2004</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>	<b>2080</b>		
Populácia (tis.)	5 380	5 291	5 059	4 779	4 371	3 856	-	-	-
Miera pôrodnosti	1,10	0,97	1,07	1,30	1,39	1,40	-	1,56	1,41
Migračné saldo (tis.)	-4,3	-4,5	-4,7	-3,6	-3,3	-2,9	-	-	-
<b>Vysoký variant</b>	<b>2004</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>	<b>2080</b>		
Populácia (tis.)	5 380	5 404	5 488	5 649	5 795	5 960	-	-	-
Miera pôrodnosti	1,28	1,40	1,67	1,91	1,99	2,00	-	1,63	1,91
Migračné saldo (tis.)	-0,4	-0,7	6,5	15,4	15,9	16,4	-	-	-

Zdroj: Eurostat (Europop2004), IFP

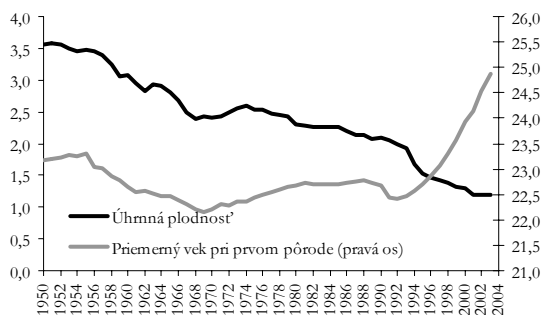
### 2.1.1 Pôrodnosť

V celej Európe sa dlhodobo pozoruje pokles pôrodnosti pod jej reprodukčnú úroveň 2,1. Tento jav sa dá vysvetliť niekoľkými faktormi. Zvyšovanie priemerného veku v ktorom má žena prvé dieťa zohralo významnú úlohu. Okrem toho aj používanie hormonálnej antikoncepcie a zvýšenie počtu umelého prerušenia tehotenstva malo svoj vplyv. Zvýšil sa počet rodín, ktoré majú len jedno až dve deti a tri deti v rodine sa stávajú takmer raritou. Zo socioekonomických faktorov je najdôležitejšia úloha ženy v spoločnosti. Vyššie vzdelanie žien zvyšuje ich mieru participácie na trhu práce a tradičná rola ženy-matky sa postupne vytráca. Určitú úlohu zohráva aj ekonomický vývoj v krajine a politika zvýhodňujúca prácu pred starostlivosťou o deti.

Množstvo determinantov určujúcich pôrodnosť a ich odlišný vývoj je dôvodom rozdielneho vývoja tohto indikátora v rámci Európy. Kým v krajinách na severe a západe Európy má rodina zvyčajne dve deti, južné krajiny Európy len jedno. V nových členských štátoch, kam

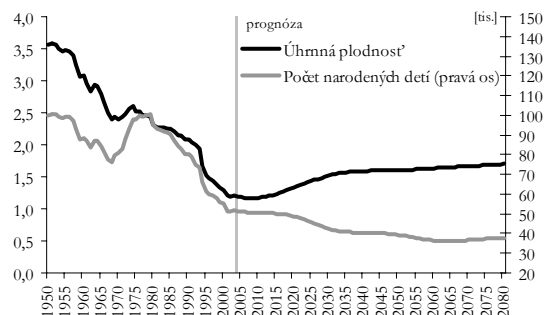
patrí aj Slovensko, je pokles pôrodnosti výsledkom odkladu tehotenstva na neskoršie obdobie, čo sa prejavilo v poklese celkovej pôrodnosti.

**Úhrnná plodnosť a priemerný vek pri pôrode 1950 - 2004**



Zdroj: Infostat

**Projekcia úhrnnej plodnosti a počet živonarodených – základný scenár**



Zdroj: Infostat, Eurostat (Europop2004), IFP

Úhrnná plodnosť<sup>2</sup> klesá v SR od roku 1950, kedy dosahovala úroveň 3,5 dieťaťa na 1 ženu. V roku 2003 dosiahla úhrnná plodnosť úroveň 1,2, čo je značne pod priemerom EÚ15 na úrovni 1,6. Projekcia úhrnnej plodnosti podľa EUROPOP2004 berie tento efekt do úvahy. Na základe štúdií sa totiž zistilo, že nie je vhodné sledovať úhrnnú plodnosť v bežnom kalendárnom roku a na základe toho robiť projekcie. V snahe zakomponovať „časový“ efekt sa používa metóda vekových skupín (cohort approach). Znamená to, že sa analyzuje úhrnná plodnosť žien narodených v rovnakom kalendárnom roku a vývoj ich pôrodnosti v čase. Výsledky ukazujú, že takto vypočítaný indikátor je značne stabilnejší a neklesá tak výrazne.

## 2.1.2 Priemerná dĺžka života

Zvyšovanie priemernej dĺžky života<sup>3</sup> podčiarkuje pojem “starnutia” populácie. V odbornej verejnosti jednoznačne prevláda názor, že ľudia sa budú dožívať čoraz vyššieho veku. Rozchádzajú sa však v tom, ktoré faktory a v akej miere k tomu prispievajú. Aj preto existuje rozdielnosť názorov akým tempom sa bude priemerný vek dožitia zvyšovať.

Doteraz realizované štúdie ukazujú, že priemerný vek dožitia v EÚ15 sa zvýšil od roku 1960 do roku 2002 o 8,7 roka pre ženy a 8,2 roka pre mužov. Je to približne rovnaké tempo aké sa pozoruje už od roku 1840, kedy bol priemerný vek dožitia asi 45 rokov. Kým v minulosti sa očakávaná dĺžka života pri narodení zvyšovala poklesom úmrtnosti novorodencov a ľudí vo veku 40-50 rokov, v posledných dvoch desaťročiach až 50% nárastu je spôsobený poklesom úmrtnosti vekových skupín 60-79 rokov.

Existuje mnoho faktorov, ktoré môžu vývoj úmrtnosti ovplyvniť. Je to predovšetkým samotné správanie sa ľudí vo vzťahu k svojmu zdraviu a v posledných rokoch aj výrazný rozvoj nových technológií v medicíne.

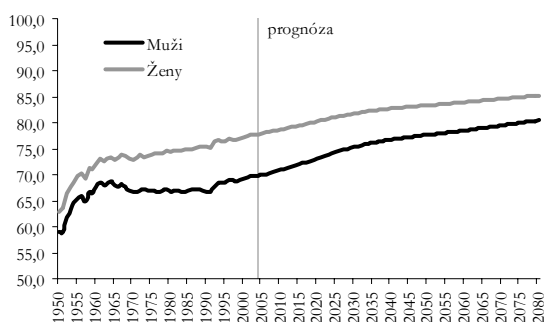
Zaujímavá je otázka, či je problémom, že dlhšie žijeme? Odpoveď znie nie, ak predpokladáme, že aj pracovať budeme o čosi dlhšie. Najväčším demografickým problémom je to, že sa rodí málo detí a preto je relatívne málo tých, ktorí sa majú „postarať“ o vyšší počet dôchodcov.

<sup>2</sup> Priemerný počet živonarodených detí pripadajúcich na jednu ženu počas jej celého reprodukčného obdobia, pri zachovaní úrovne plodnosti sledovaného roka a za predpokladu nulovej úmrtnosti.

<sup>3</sup> Počet rokov, ktoré v priemere ešte prežije práve narodená osoba za predpokladu, že sa úmrtnostné pomery nezmenia.

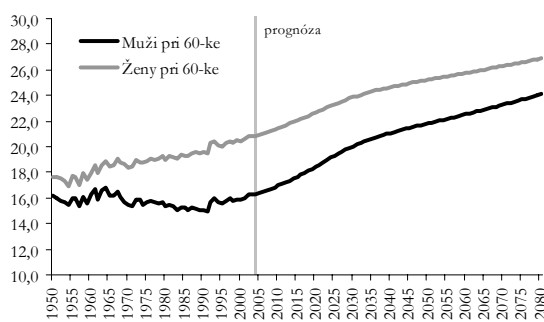


### Priemerná dĺžka života pri narodení



Zdroj: Infostat, Eurostat (Europop2004), IFP

### Priemerná dĺžka života vo veku 60 rokov



Zdroj: Infostat, Eurostat (Europop2004), IFP

Priemerná dĺžka života na Slovensku dosahovala v roku 2003 u mužov 69,8 roka a pre ženy 77,6 roka. V rámci EÚ25 sú to štvrté najnižšie hodnoty. Z tohto dôvodu sa v najbližších desaťročiach očakáva výrazný vzostup a dobiehanie európskeho priemeru. Do roku 2050 sa predpokladá nárast očakávanej dĺžky života u mužov o 8 rokov a u žien 5,8 roka.

### 2.1.3 Migrácia

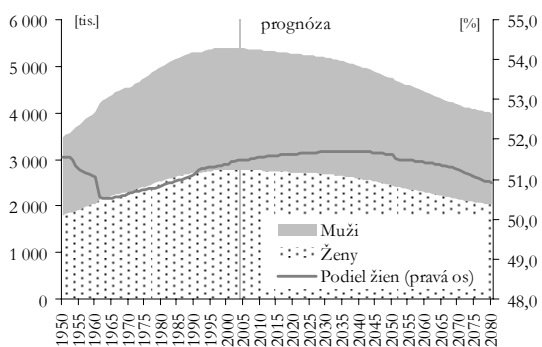
Asi najväčším otáznikom budúceho vývoja populácie je vplyv migrácie. Príliv nových ľudí z okolitých štátov bude zohrávať asi najvýznamnejšiu úlohu pri potlačení poklesu a starnutia populácie. Samotná existencia migrujúcej populácie vo svete dáva predpoklady dlhodobého prílivu imigrantov do Európy. Veľkosť prítoku ľudí do krajín zasiahnutých starnutím populácie závisí predovšetkým od ekonomického rastu krajín, kultúrnych zvyklostí krajiny ako aj politik zabraňujúcich imigrácii.

Projekcia EUROPOP2004 predpokladá, že Slovensko bude v najbližších rokoch krajinou vysielajúcou migrantov do západných krajín. Podobne ako u ostatných nových členských krajín EÚ bude tento efekt v strednodobom a dlhodobom horizonte limitovaný, keďže aj v týchto krajinách sa prejaví starnutie a pokles populácie v produktívnom veku. Preto sa dá očakávať, že neskôr dôjde k významnému nárastu prílevu migrantov do SR.

### 2.1.4 Populácia

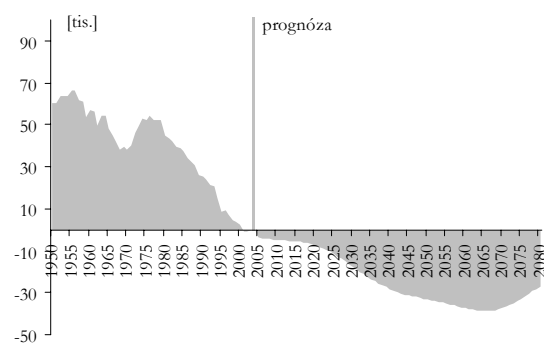
Kombinácia doteraz spomenutých predpokladov bude mať za následok pomerne prudký pokles populácie Slovenska zo súčasnej úrovne 5,4 mil. obyvateľov na úroveň približne 4,7 mil do roku 2050 (-12%). Podobnú situáciu je možné pozorovať aj v susedných štátoch (CZ, HU, PL) a ešte výraznejší pokles populácie na úrovni 16-19% v Estónsku, Litve a Lotyšsku.

### Vývoj populácie



Zdroj: Infostat, Eurostat (Europop2004), IFP

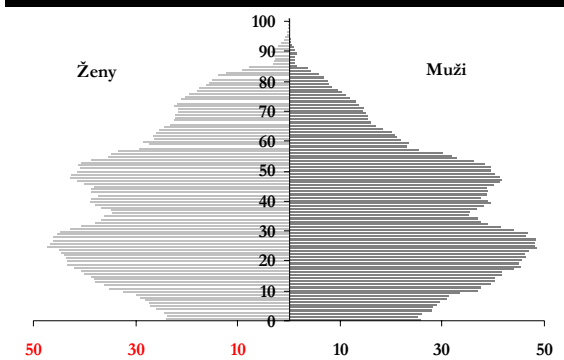
### Prirodzený prírastok



Zdroj: Infostat, Eurostat (Europop2004), IFP

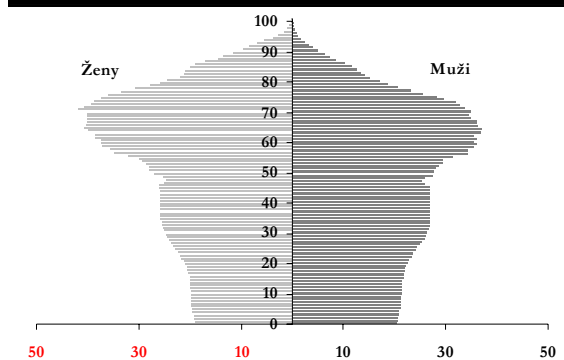
Pokles populácie bude sprevádzaný efektom starnutia. V súčasnosti produktívna populácia pozostávajúca zo silných ročníkov narodených v rokoch 1960–1985 dosiahne postupne dôchodkový vek. Demografická kríza bude vrcholiť okolo roku 2055, kedy pomer medzi populáciou vo veku 65+ a produktívnou populáciou (15-64) bude najhorší. Zjednodušene povedané, kým v súčasnosti sa musí „starat“ šesť občanov v produktívnom veku o jedného v poproduktívnom veku, v roku 2055 na jedného dôchodcu budú pripadať iba dvaja.

Štruktúra populácie v roku 2004 (tis.osôb)



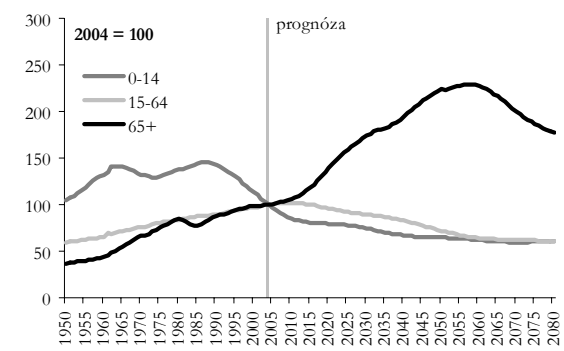
Zdroj: Infostat, Eurostat (Europop2004), IFP

Štruktúra populácie v roku 2050 (tis.osôb)



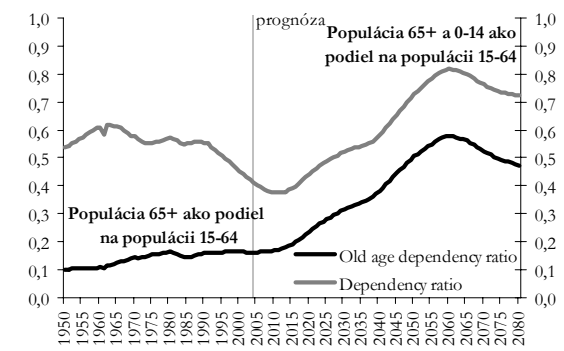
Zdroj: Infostat, Eurostat (Europop2004), IFP

Trendy vo vekových skupinách



Zdroj: Infostat, Eurostat (Europop2004), IFP

Indexy závislosti



Zdroj: Infostat, Eurostat (Europop2004), IFP

Výsledok demografickej prognózy je daný – ako už bolo uvedené - predovšetkým použitými predpokladmi, ktoré nepredpokladajú výrazne aktívnu rolu štátu ovplyvňujúcu správanie sa obyvateľov a celkový stav populácie. V súčasnosti prebieha na ministerstve práce sociálnych vecí a rodiny príprava dlhodobej populačnej politiky Slovenska, ktorá by mala byť do určitej miery schopná vývoj populácie ovplyvniť v pozitívnom smere (predovšetkým v oblasti pôrodnosti a migrácie).

## 2.2 Makroekonomické predpoklady

Okrem demografických predpokladov sú veľmi dôležité aj makroekonomické, ktoré väčšinou vychádzajú z očakávanej reálnej aj nominálnej konvergenie SR k priemeru EÚ-15.

### 2.2.1 Miera participácie a zamestnanosť

Miera participácie<sup>4</sup> bola zostavená podľa metodológie OECD, tzv. „cohort component methodology“. Táto metodológia berie do úvahy historický vývoj miery participácie

<sup>4</sup> Miera participácie vyjadruje aká časť populácie z danej vekovej skupiny patrí medzi ekonomicky aktívne obyvateľstvo.

jednotlivých vekových skupín pomocou výpočtu pravdepodobností vstupu a odchodu z trhu práce. Tento prístup zohľadňuje podstatné zmeny, ktoré mali vplyv na mieru participácie mužov a žien, jednotlivých vekových skupín v posledných dekádach. Výsledkom je postupné zvýšenie miery participácie vo vekovej skupine 55-64 z dôvodu nahradenia súčasnej generácie s nízkou mierou participácie generáciou, ktorá má v súčasnosti vyššiu mieru participácie.

Pri výpočtoch miery participácie sa do úvahy zobrali aj legislatívne zmeny vyplývajúce zo spustenia dôchodkovej reformy v roku 2004. Základný scenár IFP predpokladá postupného zvyšovanie dôchodkového veku zo schválených 62 rokov na 65 rokov (v zmysle koncepcie dôchodkovej reformy) so začiatkom v roku 2013. Keďže úprava dôchodkového veku sa týka predovšetkým 55 - 64 ročných, pri týchto vekových skupinách došlo k výraznému nárastu miery participácie. U zvyšných vekových skupín došlo iba k miernemu nárastu. Zároveň k nárastu miery participácie dochádza v období rokov 2050-2080, kedy bude nevyhnutné - vzhľadom na ďalší rast očakávanej dĺžky života - pristúpiť opätovne k zvýšeniu dôchodkového veku.

Nárast miery participácie je možné pozorovať vo väčšine európskych krajín, predovšetkým ako dôsledok úprav dôchodkového systému. V prospech vysokého nárastu miery participácie na Slovensku hovoria aj tieto skutočnosti:

- zvýšenie dôchodkového veku,
- vysoká miera obyvateľov so stredoškolským vzdelaním v európskom meradle,
- súčasná miera participácie u žien vo veku 25-54 je o viac ako 10 percentuálnych bodov vyššia, ako je EÚ priemer,
- možnosť pracovať aj pri poberaní dôchodku,
- v súčasnosti je veľmi nízka úroveň prác na čiastočný úväzok.

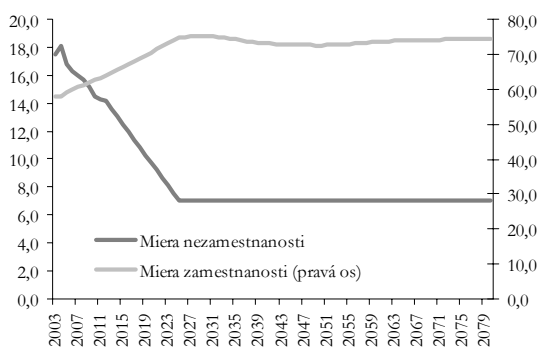
Vývoj na trhu práce (%)										
	Slovenská republika								EU15 priemer	
	2003	2004	2010	2020	2030	2040	2050	2080	2003	2050
<b>Miera participácie (muži)</b>										
15-24	45,4	46,0	46,5	46,1	44,3	45,2	45,2	45,0	51,7	53,0
25-54	94,1	94,4	95,3	96,1	96,2	96,0	95,9	96,4	92,5	94,4
15-54	80,7	81,2	83,3	86,7	86,3	85,0	84,8	84,6	-	-
55-64	48,9	49,8	59,6	65,2	76,4	74,7	73,7	79,4	54,8	67,7
65+	2,9	2,7	3,2	6,2	9,9	10,3	9,7	17,7	-	-
15-64	76,8	77,3	79,6	82,8	84,4	82,4	81,9	83,5	78,7	81,5
<b>Miera participácie (ženy)</b>										
15-24	37,5	38,5	39,9	39,6	38,3	39,0	39,0	39,0	44,7	46,1
25-54	84,6	85,1	87,5	89,6	90,8	90,1	89,5	90,0	74,4	82,6
15-54	72,0	72,8	76,2	80,5	81,1	79,4	78,7	78,5	-	-
55-64	12,7	14,2	26,5	46,7	63,6	62,4	61,6	70,0	34,0	56,2
65+	1,7	1,7	2,8	5,6	7,3	7,8	7,1	16,9	-	-
15-64	63,4	64,1	67,2	73,6	77,4	74,8	74,0	76,6	62,1	70,6
<b>Celková miera participácie 15-64</b>	<b>70,1</b>	<b>70,7</b>	<b>73,4</b>	<b>78,2</b>	<b>80,9</b>	<b>78,6</b>	<b>78,0</b>	<b>80,1</b>	<b>70,4</b>	<b>76,1</b>
<b>Miera nezamestnanosti (15-64)</b>	<b>17,5</b>	<b>18,1</b>	<b>15,2</b>	<b>9,7</b>	<b>7,0</b>	<b>7,0</b>	<b>7,0</b>	<b>7,0</b>	<b>8,2</b>	<b>6,0</b>
<b>Miera zamestnanosti (15-64)</b>	<b>57,8</b>	<b>57,9</b>	<b>62,6</b>	<b>70,5</b>	<b>75,2</b>	<b>73,1</b>	<b>72,5</b>	<b>74,5</b>	<b>64,6</b>	<b>71,5</b>

Zdroj: Európska komisia (AWG), IFP

Kombináciou stredného variantu demografickej prognózy a očakávanej miery participácie podľa AWG vychádza pomerne **výrazná redukcia pracovnej sily medzi rokmi 2015 a 2050**

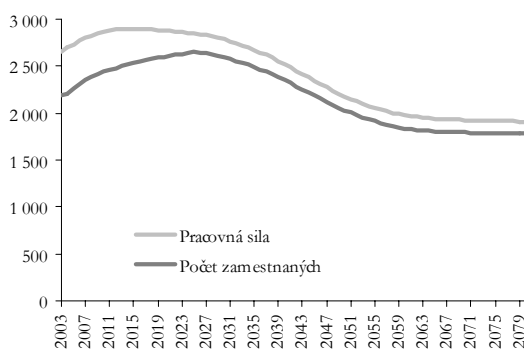
(o viac ako 25%), čo je pravdepodobne konzervatívny scenár. IFP očakáva, že výhodná poloha SR na hranici EÚ bude v prípade potreby pozitívne vplyvať na príchod pracovnej sily zo zahraničia. Taktiež možnosť pracovať popri poberaní dôchodku a rozvoj práce na čiastočný úväzok pravdepodobne zvýši mieru participácie nad úroveň, ktorú má AWG.

**Miera nezamestnanosti a miera zamestnanosti (%)**



Zdroj: Európska komisia (AWG)

**Pracovná sila a počet zamestnaných (tis.osôb)**



Zdroj: Európska komisia (AWG)

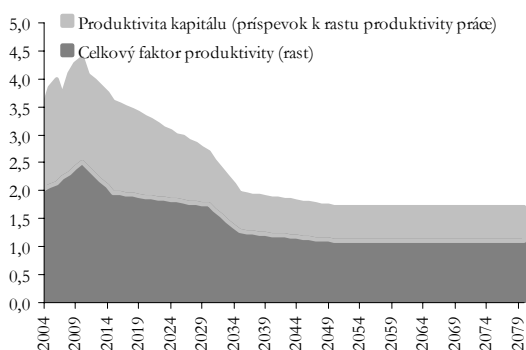
Základom pre určenie miery nezamestnanosti v skupine AWG bola priemerná úroveň štruktúrálnej nezamestnanosti v krajinách EÚ15 na úrovni 7%. Kvôli vysokej nezamestnanosti v roku 2004 Slovensko dosiahlo úroveň štruktúrálnej nezamestnanosti až v roku 2024. Následne sa hodnota pre ďalšie obdobie fixovala.

## 2.2.2 Produktivita práce a ekonomický rast

Projekcia produktivity práce je počítaná na základe produkčnej funkcie. Základom výpočtu je vývoj zamestnanosti podľa vyššie uvedeného scenára, predpokladov o celkovej produktivite výrobných faktorov (TFP) a investícií.

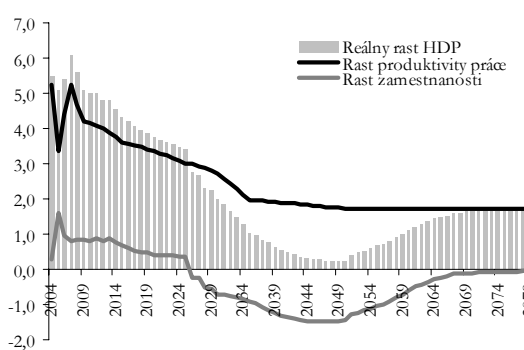
Rast celkovej produktivity výrobných faktorov konverguje k úrovni 1,1%, pričom v najbližších 20-30 rokoch sa na Slovensku očakáva vyšší rast ako je priemer EÚ15. Pomer produktivity kapitálu k HDP sa udržiava konštantný do roku 2010. Po tomto roku sa uplatňuje tranzitné obdobie tak, aby od roku 2030 bol konštantný pomer kapitál/zamestnanosť.

**Rast produktivity práce a jej zložiek**



Zdroj: Európska komisia (AWG)

**Ekonomický rast (%)**

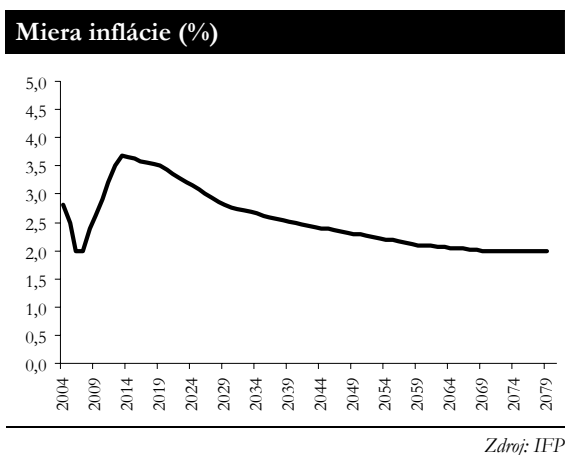


Zdroj: Európska komisia (AWG)

Výsledkom predpokladov je silný rast reálneho HDP v najbližších 20 rokoch (neklesne pod 3,0%). V ďalšom období bude na rast negatívne pôsobiť pokles zamestnanosti, ktorý sa začne v roku 2026 a bude trvať až do konca sledovaného obdobia.

### 2.2.3 Ostatné makroekonomické predpoklady

Cenová úroveň po vstupe do eurozóny mierne vzrastie vplyvom Balassovho - Samuelssonovho efektu. Avšak v dlhodobom horizonte úroveň inflácie bude odrážať inflačný cieľ Európskej centrálnej banky na úrovni 2%.



Reálnu úrokovú mieru IFP v zmysle dohody v pracovnej skupine AWG používa na úrovni 3,0%.

### 2.3 Legislatívne predpoklady

Ako sme už videli vyššie, legislatívne predpoklady okrem súčasne platnej sú predovšetkým: zvyšovanie veku odchodu do dôchodku na 65 rokov (od roku 2050 do 2080 postupný nárast na 67 rokov v súlade s nárastom očakávanej dĺžky života) a zmena indexácie priznaných dôchodkov podľa rastu spotrebiteľských cien.

## 3 Projekcie vybraných príjmov a výdavkov

Vývoj demografie a makroekonomického prostredia bude mať negatívny vplyv na verejné financie. Aj keď na strane príjmov je tieto efekty obtiažne kvantifikovať, spustenie druhého piliera určite povedie k výpadku príjmov verejných financií. Na strane výdavkov existuje niekoľko kategórií, ktoré priamo súvisia so štruktúrou populácie. Ide predovšetkým o dôchodkové systémy, poskytovanie zdravotnej starostlivosti a iných dávok viažúcich sa na podporu neaktívnych predovšetkým starších ľudí. V roku 2004 dosiahli výdavky verejných financií úroveň okolo 38,9% HDP. Z toho až 45% predstavujú výdavky priamo identifikované ako výdavky citlivé na demografický vývoj.

### 3.1 Analýza príjmov

Projekcia príjmov odráža návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2006-2008 ako aj prognózu daní a odvodov MFSR do roku 2010. Po tomto roku sa prijal predpoklad, že daňové a odvodové zaťaženie k HDP bude konštantné (vrátane odvodov do kapitalizačného piliera dôchodkovej reformy) aj napriek tomu, že dôchodky nie sú v súčasnosti zdaňované. Ak vylúčime príspevky do súkromných dôchodkových správcovských spoločností, celkové príjmy verejných financií by postupne mali poklesnúť o 2,2% z HDP.

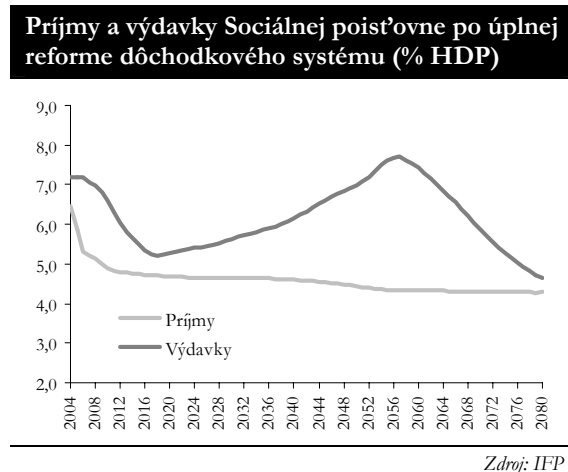
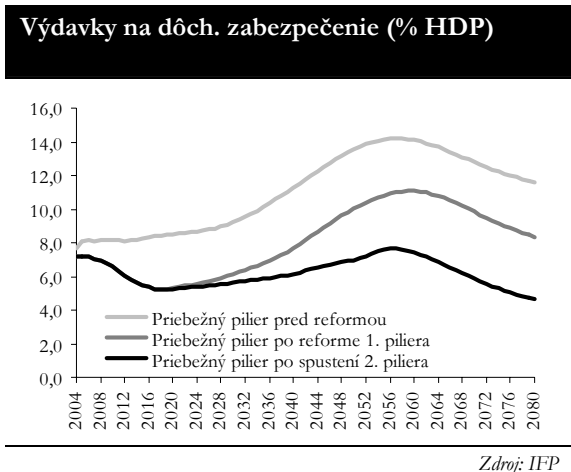
### 3.2 Analýza výdavkov

Starnutie samozrejme znamená pri nezmenených predpokladoch veľký nápor na verejné financie predovšetkým v oblasti penzií a zdravotníctva. Na druhej strane, menší počet detí môže znížiť výdavky súvisiace so školstvom alebo napr. rodinné prídavky. Táto kapitola

prináša dlhodobé projekcie jednotlivých častí rozpočtu, ktoré sú citlivé na demografické zmeny.

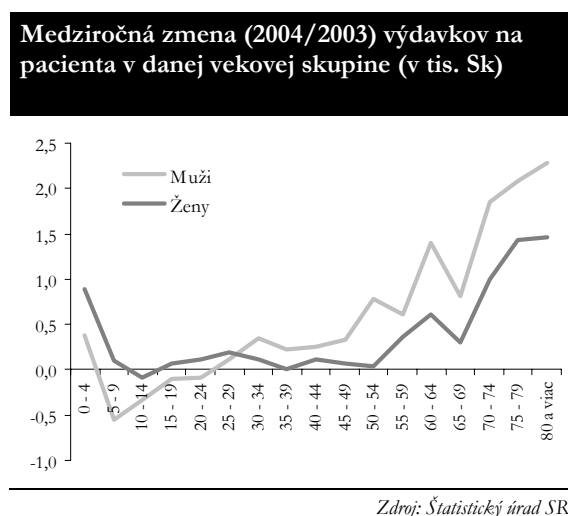
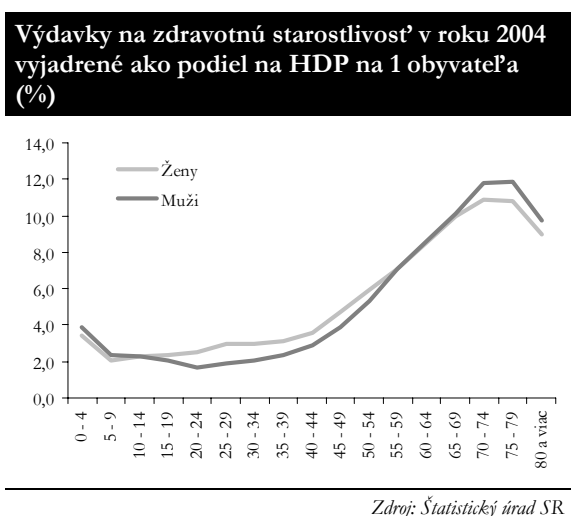
### 3.2.1 Výdavky na dôchodky

Projekcie boli vyhotovené modelom PROST od Svetovej banky. Narastajúci počet dôchodcov v budúcnosti bude vytvárať tlak na dôchodkový systém, čo je dôvodom prečo bolo potrebné pristúpiť k radikálnej dôchodkovej reforme. Nasledujúce grafy ukazujú pravdepodobné scenáre v oblasti výdavkov na dôchodky.



Prvý graf podčiarkuje dôležitosť dôchodkovej reformy z pohľadu dlhodobej udržateľnosti. Svetlošedá čiara ukazuje, že bez reformy by sa výdavky na penzie zvýšili do roku 2055 až o 6,4% HDP. Reforma prvého piliera vrátane plánovaného zvyšovania veku odchodu do dôchodku (na 65 rokov) a zavedenia indexácie podľa CPI toto bremeno zníži na zhruba 3,6% HDP (čiara v strede). Tým, že sa zavádza druhý (kapitalizačný) pilier dôjde síce k negatívnemu efektu na verejné financie vo forme výpadku príjmov, avšak tieto náklady sú rozložené medzi generáciami a zároveň to eliminuje časovanú bombu, ktorú reprezentuje rozdiel medzi spodnou a strednou čiarou na prvom grafe. **V tomto prípade dôjde k nárastu verejných výdavkov na penzie (bez druhého piliera) do roku 2055 iba o 0,4% z HDP oproti súčasnosti.**

### 3.2.2 Výdavky na zdravotnú starostlivosť



Situácia je nepriaznivá aj v oblasti zdravotníctva, kde taktiež je potrebné rátať s vyššími verejnými výdavkami. Doterajší vývoj ukazuje, že náklady na zdravotnú starostlivosť rastú s vekom.

Vzhľadom na starnutie populácie je možné očakávať zvýšenie výdavkov aj v tejto oblasti. Prepočty MF SR rátajú s rovnakom profilom nákladov ako je to na grafe aj do budúcnosti. K objektívnosti treba dodať, že existuje niekoľko empirických dôkazov, podľa ktorých náklady sú vysoké predovšetkým jeden až tri roky pred smrťou (death-related costs), čo by indikovalo, že výpočty ministerstva sú mierne nadhodnotené. Na druhej strane však treba povedať aj to, že vzhľadom na očakávanú implementáciu nových technológií je možné očakávať vyššiu rast výdavkov ako dynamika HDP.

Okrem toho existujú aj ďalšie dôležité faktory ovplyvňujúce výdavky na zdravotnú starostlivosť:

- zdravotný stav obyvateľstva,
- ekonomický rast,
- spôsob organizácie a financovania zdravotného systému.

Navyše starostlivosť o starších občanov bude taktiež vyžadovať vyšší objem peňažných prostriedkov a scenár MF SR zatiaľ s touto kategóriou explicitne nepočíta. Výsledkom simulácií je, že s reformou zdravotníctva by verejné výdavky v dlhodobom horizonte narástli len približne o 1,5% z HDP. Kľúčové však bude do akej miery sa podarí ďalšími opatreniami zabrániť vzniku nadbytočného dopytu a zneužívaniu systému.

### **3.2.3 Výdavky na vzdelávanie**

Súčasná úroveň verejných výdavkov na školstvo je približne 3,9% HDP. Budúce roky prinesú radikálny pokles počtu žiakov v regionálnom školstve. Napriek tejto skutočnosti MF SR nepočíta s poklesom výdavkov na školstvo po roku 2008 (dovtedy by sa mala prejavíť reforma regionálneho školstva v podobe zefektívnenia systému), nakoľko SR chce v dlhodobom horizonte podporovať investície do ľudského kapitálu. K tomu by mali výrazne pomôcť aj súkromné zdroje vo vysokom školstve. Pre porovnanie uvádzame, že scenár AWG, ktorý zohľadňuje pokles počtu žiakov počíta s poklesom výdavkov medzi rokmi 2004 a 2050 o 1,2% z HDP.

### **3.2.4 Výdavky na podporu v nezamestnanosti**

Pokles nezamestnanosti z úrovne 18,1% na úroveň štrukturálnej nezamestnanosti EÚ vo výške 7% sa prejaví v poklese výdavkov na podporu občanov bez práce. Výpočet predpokladá indexáciu priemerných výdavkov na 1 nezamestnaného rastom nominálnych miezd nakoľko výška podpory je viazaná na predchádzajúci zárobok nezamestnaného.

### **3.2.5 Prídavky na deti a daňový bonus**

Vďaka mnohým zmenám v sociálnej oblasti a tiež spustením daňovej reformy od 1. 1. 2004 začína platiť nový spôsob podpory rodičov nezaopatrených detí. Pomoc pozostáva predovšetkým z prídavkov vo výške 540 Sk na dieťa, bez ohľadu na výšku príjmov rodičov.

Spustením daňovej reformy si navyše pracujúci rodičia môžu za každé nezaopatrené dieťa znížiť daňovú povinnosť o 450 Sk (od 1.1.2006 540/Sk dieťa). S ďalšou pomocou, napr. príspevok pri narodení dieťaťa, sa pri výpočtoch neuvažovalo. V oboch prípadoch sa počítalo s indexáciou podľa nominálnej mzdy.

### 3.2.6. Sumár

Verejné príjmy a výdavky (ako % z HDP)				
	2004	2020	2055	Zmena 2055-2004
<b>Penzie</b>				
bez reformy	7,6	9,0	14,1	6,5
len prvý pilier	7,2	5,9	10,8	3,6
aj s 2. pilierom	7,2	5,3	7,6	0,4
výpadok príjmov	0,0	1,8	2,1	2,1
<b>Zdravotníctvo</b>				
bez reformy	5,0		9,0 <sup>5</sup>	4,0
s reformou	4,7	5,1	6,2	1,5
<b>Školstvo</b>	3,9	3,6	3,6	-0,3
<b>Rodinná politika</b>	0,6	0,4	0,4	-0,2
<b>Nezamestnanosť</b>	0,2	0,1	0,1	-0,1
<b>RAST VÝDAVKOV</b>				
bez reformy				9,9
s reformou				1,3
<b>RAST PRÍJMOV</b>				
bez reformy				0,0
s reformou				-2,1

Zdroj: IFP

Podľa odhadov IFP, starnutie populácie by do roku 2055 znamenalo bez reforiem priame dodatočné náklady na úrovni 9,9% z HDP. Uskutočnenie reforiem v oblasti penzií, zdravotníctva a školstva pomôže znížiť dodatočné výdavky na 1,3% z HDP, avšak spôsobí výpadok príjmov o 2,1% z HDP (z titulu zavedenia kapitalizačného piliera). Reformy teda znížia dodatočné náklady o 6,5% z HDP. Starnutie však stále spôsobí záťaž vo výške 3,4% z HDP.

Je to síce mohutný krok vpred, avšak nie je to postačujúci, nakoľko veľmi zjednodušene sa dá povedať, že ak by bol dnešný deficit na úrovni 3% z HDP a nič by sa s tým neurobilo, nasledujúce generácie by zrazu mali deficit viac ako 6,0% z HDP a rapídne narastajúci dlh. Najmä z podobného dôvodu udržiavajú niektoré škandinávské krajiny rozpočtové prebytky na úrovni až 2% z HDP, pričom žiadna medzinárodná inštitúcia ich k tomu nenúti.

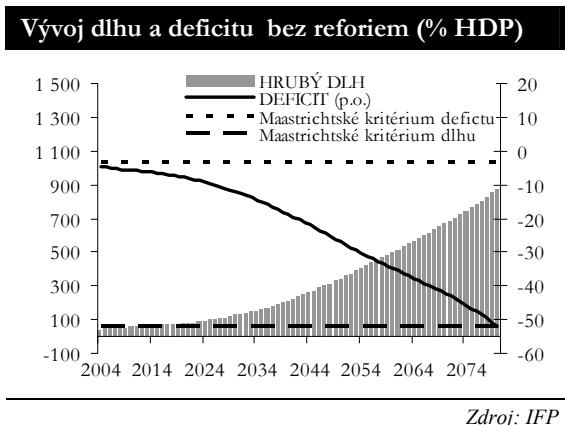
## 4 Výsledky modelových výpočtov

Pri hore uvedených predpokladoch a projekciách MF SR vypracovalo tri scenáre v snahe demonštrovať vplyv fiškálnej politiky v dlhodobom horizonte. Prvý počíta so stavom v roku 2002, druhý s dosiahnutím schodku 3% z HDP v roku 2007 a potom bez zmeny a tretí scenár ukazuje možnú cestu ako dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť verejných financií do roku 2010.

<sup>5</sup> Indikatívny predpoklad



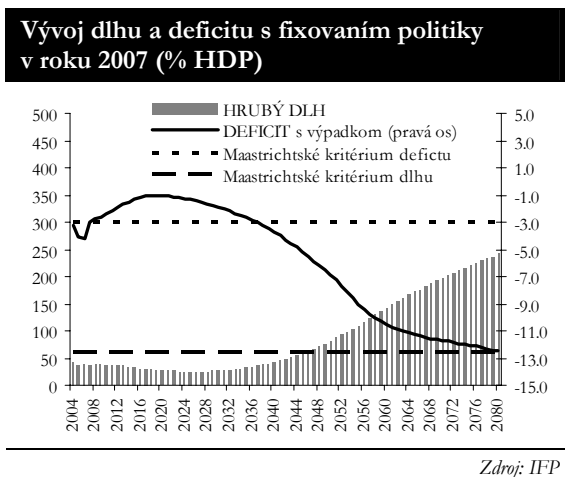
## 4.1 Scenár bez zmien v roku 2002



Tento scenár predpokladá, že vláda by nechala fungovať systémy, ktoré boli platné koncom roka 2002 a nič by s deficitom 5,7% z HDP<sup>6</sup> neurobila<sup>7</sup>. V tomto prípade nie je potrebné rozoberať efekty starnutia populácie, nakoľko by už samotná vysoká úroveň počiatočného deficitu znamenala, že verejný dlh by v priebehu prvých desaťročí narástol z 43,8% v roku 2002 na vyše 100% z HDP (v roku 2050 na vyše 400% z HDP) a krajina by sa skôr či neskôr dostala do finančného kolapsu.

## 4.2 Scenár s trojpercentným deficitom

Tento scenár počíta s konsolidáciou verejných financií do roku 2007 podľa návrhu rozpočtu verejnej správy a potom s ponechaním systémov na nezmenenej úrovni. Ako môžeme vidieť, výraznejšie problémy by v nasledujúcich rokoch, ba ani desaťročiach vôbec nenastali. Do roku 2040 by sa hrubý verejný dlh pohyboval pod úrovňou 60% z HDP (deficit by prekročil tri percentá okolo roku 2028). Potom by však nastali výrazné problémy a starnutie populácie by prinieslo deficit verejných financií nad 10% z HDP a hrubý verejný dlh nad 200% z HDP.



## 4.3 Základný scenár = zodpovedný scenár

Tento scenár sme nazvali za zodpovedný preto, lebo ukazuje potrebnú konsolidáciu verejných financií, ktorá by mala s už avizovanými opatreniami (zvýšenie veku odchodu do

<sup>6</sup> Deficit 5,7% HDP bol platný pred notifikáciou v septembri 2005. Po revízii dosiahol deficit verejných financií výšku 7,8% HDP. Rozdiel je spôsobený predovšetkým započítavaním deblokácií.

<sup>7</sup> S výnimkou zdravotníctva, kde sa v tomto scenári nepočítalo s možnosťou bez reformy vzhľadom na to, že sa ťažko kvantifikuje časový priebeh dodatočných nákladov.

dôchodku a zmena v indexácii penzií) zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií do roku 2010.

Predpokladaný vývoj verejných financií do roku 2080 – základný variant (% HDP)														
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Daňové príjmy	18,0	17,8	17,6	17,5	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4
<i>daňový bonus</i>	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Príspevky na sociálne zabezpečenie	12,8	13,1	13,2	13,0	12,8	12,8	12,8	12,8	12,8	12,8	12,8	12,8	12,8	12,8
<i>príspevky do 2. piliera</i>	0,0	0,8	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2
Ostatné príjmy	5,0	6,5	6,1	6,7	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
<b>CELKOVÉ PRÍJMY</b>	<b>35,7</b>	<b>37,3</b>	<b>36,9</b>	<b>37,1</b>	<b>36,4</b>	<b>36,4</b>	<b>36,4</b>	<b>36,4</b>	<b>36,4</b>	<b>36,4</b>	<b>36,4</b>	<b>36,4</b>	<b>36,4</b>	<b>36,4</b>
<b>Bežné výdavky</b>	<b>35,6</b>	<b>36,2</b>	<b>35,7</b>	<b>34,8</b>	<b>33,9</b>	<b>32,9</b>	<b>32,0</b>	<b>29,8</b>	<b>29,8</b>	<b>30,4</b>	<b>31,8</b>	<b>33,4</b>	<b>32,5</b>	<b>30,9</b>
Dôchodkový systém	7,2	7,2	7,2	7,0	7,0	6,8	6,6	5,3	5,6	6,2	7,0	7,4	5,9	4,6
Zdrav. starostlivosť	4,7	4,8	4,7	4,7	4,6	4,6	4,7	5,1	5,5	5,9	6,1	6,2	5,9	5,6
Dávky v nezamestn.	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Školstvo	3,7	3,9	3,8	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Prídavky na deti	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Ostatné výdavky	19,1	19,5	19,2	18,6	18,0	17,2	16,5	15,4	14,6	14,3	14,7	15,7	16,6	16,6
<i>mzdy</i>	6,9	7,1	7,2	6,9	6,8	6,5	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3
<i>tovary a služby</i>	5,6	5,5	5,4	5,0	4,8	4,6	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4
<i>úroky</i>	2,2	1,8	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	0,6	-0,1	-0,4	-0,1	1,0	1,9	1,9
<i>iné</i>	4,4	5,2	4,7	4,7	4,5	4,3	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1
<b>Kapitálové výdavky</b>	<b>3,3</b>	<b>5,3</b>	<b>4,1</b>	<b>3,9</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>
<b>CELKOVÉ VÝDAVKY</b>	<b>38,9</b>	<b>41,5</b>	<b>39,8</b>	<b>38,7</b>	<b>37,7</b>	<b>36,7</b>	<b>35,8</b>	<b>33,5</b>	<b>33,5</b>	<b>34,2</b>	<b>35,6</b>	<b>37,2</b>	<b>36,3</b>	<b>34,7</b>
<b>DEFICIT</b>	<b>-3,2</b>	<b>-4,1</b>	<b>-2,9</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,6</b>							
DEFICIT (s výpad. do 2.pil.)	-3,2	-4,9	-4,3	-3,0	-2,7	-1,7	-0,9	1,1	1,0	0,2	-1,3	-2,9	-2,0	-0,4
<i>Primárne saldo</i>	-0,9	-3,1	-2,3	-1,0	-0,7	0,1	0,9	1,8	0,8	-0,1	-1,3	-1,9	-0,1	1,5
<b>HRUBÝ DLH</b>	<b>42,6</b>	<b>33,7</b>	<b>35,5</b>	<b>35,2</b>	<b>35,0</b>	<b>34,3</b>	<b>32,8</b>	<b>10,5</b>	<b>-2,8</b>	<b>-7,0</b>	<b>0,1</b>	<b>21,6</b>	<b>36,8</b>	<b>35,0</b>
<b>ČISTÝ DLH</b>	<b>30,9</b>	<b>30,8</b>	<b>31,8</b>	<b>33,1</b>	<b>34,1</b>	<b>33,5</b>	<b>31,9</b>	<b>9,6</b>	<b>-3,7</b>	<b>-7,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>20,8</b>	<b>35,9</b>	<b>34,1</b>

Zdroj: IFP

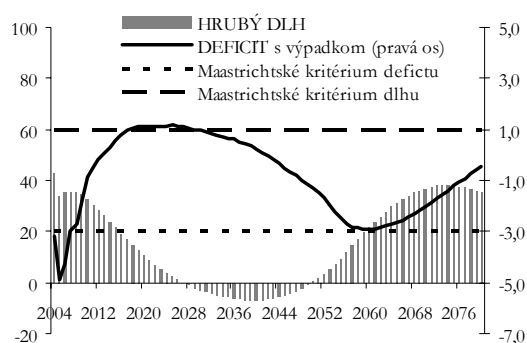
Poznámky:

- 1) od roku 2010 predpokladáme rast HDP na úrovni potenciálneho rastu
- 2) indexácia miezd infláciou +1% (2009 - 2010)
- 3) indexácia tovarov a služieb infláciou (2009 - 2010)
- 4) indexácia ostatných výdavkov infláciou (2009 - 2010)
- 5) hrubý dlh je počítaný cez deficit (ESA95) + výpadok do 2. piliera (od roku 2009)
- 6) čistý dlh je počítaný ako Hrubý dlh mínus hotovosť na účtoch a likvidné pohľadávky (ŠFRB, EÚ)
- 7) deficit zo zavedenia 2. piliera je do roku 2010 hrazený príjmami z privatizácie
- 8) priemerná úroková sadzba pri výpočte úrokových nákladov dlhu bola stanovená na 5,5%
- 9) Primárne saldo je počítané s platenými úrokmi
- 10) Výdavky na dôchodkový systém nezahŕňajú výdavky na dôchodkové zabezpečenie ozbrojených zložiek SR

Z výsledkov môžeme vidieť, že ďalšia konsolidácia verejných financií v rokoch 2009 až 2010 zabezpečí (pomocou zmien v legislatíve a indexácie výdavkov) dlhodobú udržateľnosť verejných financií vtedy, ak deficit bez nákladov na dôchodkovú reformu klesne pod úroveň 1% z HDP. Bez ďalších hlbokých zmien budú verejné financie pripravené odolávať tlakom spôsobeným starnutím populácie. **Kľúčovým bodom dosiahnutia takéhoto vývoja je teda dosiahnutie približne vyrovnaného hospodárenia verejných financií koncom tohto alebo začiatkom nasledujúceho desaťročia, ktorý je základným predpokladom aj pre efektívne znižovanie verejného dlhu.**

Pri interpretácii výsledkov treba mať na pamäti, že ide o simuláciu, pričom hrubý dlh ide v niektorých rokoch do záporných hodnôt. Samozrejme to neznamená, že takáto situácia nastane. V realite bude hrubý dlh vyšší, pričom aktíva verejných financií narastú (čistý dlh však zostane nezmenený).

#### Vývoj dlhu a deficitu v zodpovednom scenári (% HDP)

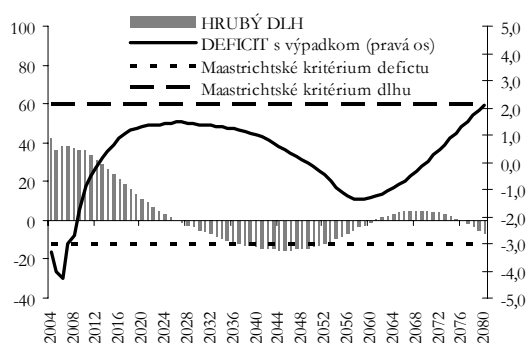


Zdroj: IFP

#### 4.4 Simulácia: Vyššia produktivity práce

Táto simulácia ukazuje citlivosť výsledkov zodpovedného scenára na zmeny v produktivite práce. Predpokladá nárast produktivity medzi 2010 - 2020 o 0,25 percentuálneho bodu oproti základným predpokladom (0,04 pb. každý rok) a potom jej úroveň fixuje o 0,25 percentuálneho bodu vyššie v porovnaní so základným scenárom. Vidíme, že pri takomto optimistickom scenári nie je nutná konsolidácia pod 1% z HDP alebo nie je nutné ďalej významne zvyšovať dôchodkový vek.

#### Vyššia produktivita práce o 0,25 pb. (% HDP)

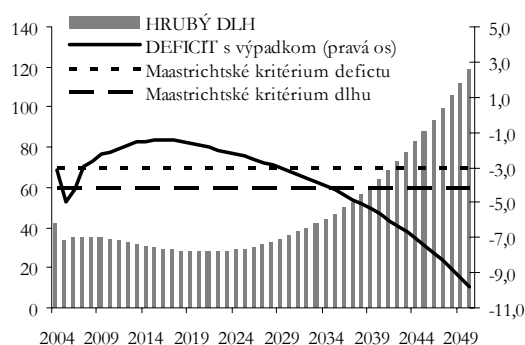


Zdroj: IFP

#### 4.5 Simulácia: AWG základný scenár

Výbor pre hospodársku politiku (EPC) má pracovnú skupinu, ktorá skúma efekty starnutia na verejné financie (AWG). Táto skupina pripravuje konzistentné predpoklady pre všetky členské štáty EÚ do roku 2050 a počíta efekty na základe týchto predpokladov. Dôležité je, že počíta predovšetkým s aktuálnou legislatívou (budúce reformy neberie do úvahy) a taktiež nezohľadňuje konsolidáciu nad rámec trojročného horizontu z konvergenčných programov. Z nasledujúceho grafu jednoznačne vyplýva, že na základe týchto predpokladov bude mať SR relatívne dobrú pozíciu do roku 2030. Nečinnosť sa však vypomstí potom, kedy by dlh aj deficit narástol na neúnosné hodnoty a ďalšie generácie by museli pristúpiť k radikálnym reformám alebo k vyššiemu zdaňovaniu.

### AWG scenár (% HDP)



Zdroj: IFP

## 5 Spôsoby merania „udržateľnosti“

Užitočným ukazovateľom v analýzach je fiškálna medzera, ktorá predstavuje hodnotu, o ktorú by sa malo zmeniť primárne saldo (pomocou zvýšenia daní alebo znížením „neúrokových“ výdavkov), aby sa dosiahol sledovaný cieľ vo vopred definovanom období.

MF SR si zvolilo roky 2030 a 2055 (ktorý je z pohľadu vývoja demografie a tlaku na verejné financie najkritickejší). Medzi sledované indikátory dlhodobej udržateľnosti patrili výška hrubého dlhu (cieľ 60% HDP) a deficit verejných financií do úrovne 3% HDP (vrátane výpadku spôsobeného zavedením 2. piliera dôchodkovej reformy). Podľa Paktu stability a rastu by však bilancia verejných financií mala byť približne vyrovnaná, a preto MF SR počítalo fiškálnu medzeru aj pri takto definovanej dlhodobej udržateľnosti.

Fiškálna medzera (% HDP)				
		Hrubý dlh	Deficit	Deficit
		60,0	-3,0	0,0
2030	2002	2,7	3,9	5,3
	2004	-0,1	0,7	2,1
	2007	-1,7	-0,6	0,9
	2010	-3,4	-2,1	-0,5
2055	2002	5,5	6,4	7,1
	2004	1,9	2,5	3,1
	2007	0,7	1,3	1,9
	2010	-0,7	-0,1	0,6

Zdroj: IFP

Tabuľku je potrebné interpretovať nasledovne: napríklad číslo 1,3 znamená, že vláde bude chýbať v roku 2007 k dosiahnutiu dlhodobej udržateľnosti - definovanej ako neprekročenie trojpercentného deficitu v roku 2055 - približne 1,3% z HDP na ročnej báze. Inak povedané, musela by okamžite a natrvalo zvýšiť dane alebo znížiť výdavky o 1,3% z HDP k tomu, aby dosiahla cieľ dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

Na podobnom princípe pracujú aj ďalšie indikátory používané Európskou komisiou pri hodnotení a komparácii vývoja verejných financií v krajinách EÚ25:

1. *S1 indikátor* – je totožný s konceptom fiškálnej medzery
2. *S2 indikátor* – vyjadruje o koľko sa musí zmeniť primárne saldo (podobne ako u fiškálnej medzery a S1), aby sa súčasná hodnota budúcich primárnych sald rovnala súčasnej úrovni hrubého dlhu.

3. *RPB - Required Primary Balance (Požadovaná výška primárneho salda)* – tento indikátor nadväzuje na indikátor S2, pretože len transformuje výsledok do inej roviny. Hovorí o tom, aká priemerná úroveň primárneho salda by mala byť v nasledujúcich piatich rokoch, aby sa dosiahla dlhodobá udržateľnosť definovaná pomocou indikátora S2.

Indikátory dlhodobej udržateľnosti verejných financií (% HDP)				
		S 1	S 2	RPB
2030	2004	-0,1	2,5	0,4
	2007	-1,7	1,3	0,8
	2010	-3,4	-0,2	1,3
2050	2004	1,6	2,5	0,5
	2007	0,3	1,4	1,0
	2010	-1,1	0,0	1,5
2080	2004	2,4	2,8	0,7
	2007	1,2	1,7	1,2
	2010	-0,2	0,3	1,7

Zdroj: IFP

Indikátor S2 hovorí o tom, že je potrebné zvýšiť dane na HDP napríklad o 1,4 percentuálneho bodu, aby súčet budúcich primárnych sald (prebytkov a deficitov) vytvoril zdroje na splatenie verejného dlhu. Priemerná výška primárneho salda interpretuje výsledok výpočtu S2 do zrozumiteľnejšej roviny, keď stanovuje konkrétny cieľ na najbližších päť rokov. Počas toho obdobia by výška primárneho salda verejných financií mala dosiahnuť priemernú úroveň napríklad 1,0 % HDP. Týmto krokom by sa malo zabezpečiť smerovanie verejných financií k splneniu cieľa definovaného indikátorom S2, teda k dlhodobo udržateľným verejným financiám. Samozrejme požadovaná výška primárneho salda by nemala byť dosiahnutá jednorázovými opatreniami, ale predovšetkým štrukturálnymi reformami, ktorých pozitívne efekty zaručujú dlhodobú stabilitu verejných financií.

## 6 Zodpovedné kroky do budúcnosti

Posledná kapitola sa zamýšľa nad tým, aké kroky môžu narušiť alebo naopak pomôcť k dlhodobej udržateľnosti. Konkrétnejšie sú rozoberané predovšetkým štyri témy:

1. znižovanie daňovo-odvodového zaťaženia,
2. medzigeneračná spravodlivosť,
3. prvý pilier dôchodkového systému,
4. populačná politika.

### 6.1 Dane, výdavky a dlhodobá udržateľnosť

Všetkých ľudí na svete zaujíma z oblasti daní prakticky jediná vec. Tou vecou je ich veľkosť daňového zaťaženia, inými slovami, akú časť svojich príjmov musia odviesť štátu. Na otázku, akým spôsobom by sa mal zmeniť daňový systém, zvyčajne odpovedia, že najlepšie by bolo dane zrušiť.

V tomto materiáli nechceme skúmať túto extrémnu možnosť. Vychádzame z toho, že dane existujú na základe spoločenského konsenzu s cieľom financovať verejné výdavky, ktoré samotné tiež existujú so súhlasom verejnosti. Hoci sa to nezdá, dane vznikli preto, lebo ich ľudia chceli a potrebovali ako zdroj financovania svojich verejných potrieb.

Jednako bolo spomínané, že dane znižujú disponibilné príjmy a tým znižujú motiváciu subjektov pracovať a investovať, čo je z pohľadu ekonomiky neefektívne. Z toho vyplýva záver, že dane sú potrebné ale zároveň by mali byť čo najmenšie. V prípade Slovenska teda stojíme pred tromi základnými otázkami: aké je celkové daňové zaťaženie, ako sa vyvíja a či existuje priestor pre jeho ďalšie znižovanie.

Slovensko dosiahlo v roku 2003 tretie najnižšie celkové daňové zaťaženie spomedzi 25 štátov EÚ a zároveň zaznamenalo od roku 1995 jeho ďaleko najdynamickejší pokles. Navyše, v horizonte daným schváleným i pripravovaným rozpočtom naďalej daňové zaťaženie mierne klesá. Objektívne teda možno povedať, že v rámci medzinárodných porovnaní má Slovensko nízke daňové zaťaženie.

Medzinárodné porovnania, nech sú akokoľvek dôležité z ekonomického pohľadu, nemusia byť smerodajné z pohľadu obyvateľov Slovenska, ktorí majú legitímne právo požadovať ďalšie znižovanie daňového zaťaženia. Je nutné teda zodpovedať kľúčovú otázku, či preto existuje priestor.

Myslíme si, že momentálne priestor na podstatné zníženie daní neexistuje. Máme na to viacero argumentov. Prvým je samotný fakt, že daňové zaťaženie je z medzinárodného hľadiska nízke. Z odborného hľadiska preto nie je nutné toto ďalej znižovať, pretože dane nie sú zásadnou prekážkou ekonomického rozvoja krajiny. Druhým argumentom je akceptácia nadradenosti strednodobého cieľa fiškálnej konsolidácie v prostredí relatívne nízkeho daňového zaťaženia. Tieto dva argumenty majú však marginálny význam oproti tretiemu. **Tým je presvedčenie, že dlhodobá udržateľnosť verejných financií je nadradená všetkým ostatným cieľom v oblasti verejných financií a to najmä v podmienkach očakávaných rozpočtových dôsledkov starnutia populácie.**

Keď finančne skrachuje podnik, máva to zvyčajne citeľné dôsledky na životnú úroveň zamestnancov a ich rodín. Keď finančne skrachuje viacero alebo väčšina podnikov, máva to zvyčajne vážne dôsledky na vývoj celej ekonomiky. História však poskytla viacero dôkazov, že to všetko nie je ničím v porovnaní so situáciou, keď skrachujú verejné financie. Práve o tom je dlhodobá udržateľnosť verejných financií, aby boli dlhodobo kryté verejné výdavky príjmami.

Tvrdením, že momentálne neexistuje priestor na podstatné zníženie daní vôbec nemyslíme, že by to nebolo možné v najbližších dvoch – troch rokoch. Práve naopak, dokonca v najbližších dvadsiatich rokoch by to nebol pre verejné financie zásadný problém. Potom by nám však starnutie populácie vystavilo svoj účet, ktorý by sme len ťažko zaplatili bez drastického zvýšenia daní. Smutná pointa je navyše v tom, že vtedy by už zďaleka nestačilo vrátiť dane na dnešnú úroveň. Keď teda hovoríme, že momentálne neexistuje priestor na zníženie daní, myslíme tým, že na to nie sú momentálne vytvorené podmienky vo verejných financiách. Výdavkové politiky nie sú zatiaľ v globále nastavené na Slovensku tak, aby v budúcnosti nevyžadovali dodatočné zdroje v prípade dnešného zníženia daní.

Tu je základná prekážka znižovania daní. Populárne debaty sú vždy orientované na znižovanie daní alebo zvyšovanie progresivity zdanenia. Odborná diskusia vždy končí záverom, že otázke výšky zdanenia musí predchádzať otázka výšky verejných výdavkov, respektíve otázka miery prerozdelenia zdrojov v ekonomike prostredníctvom štátu. Avšak zároveň platí všeobecne akceptovaný záver (a zmysel) daňovej politiky, že efektívne nastavený daňový systém dokáže generovať vyšší ekonomický rast a vyššie daňové príjmy ako v prípade, keď tomu tak nie je. Inými slovami, efektívny daňový systém si „môže dovoliť“ nižšie daňové zaťaženie pre dosiahnutie rovnakého výnosu v porovnaní so

systémom neefektívnym. Túto vlastnosť daní sa MF SR snažilo využiť pri koncipovaní daňovej reformy.

Hoci je táto vlastnosť daní dostatočne empiricky podložená, zázraky predsa len neexistujú. Stále žiaľ platí, že nízke daňové zaťaženie generuje proporcionálne menej daní ako vysoké daňové zaťaženie. Inak povedané, zodpovedná diskusia o možnostiach znižovania daňového zaťaženia musí vždy začať diskusiou o možnostiach znižovania verejných výdavkov.

Ambíciou tohto materiálu nie je v žiadnom prípade analyzovať možnosti znižovania verejných výdavkov na Slovensku. Ponúkame však odpoveď na otázku, prečo sa vo väčšine najvyspelejších krajín sveta (OECD) nedarí výrazné zníženie výdavkov dosiahnuť a to v mnohých prípadoch napriek veľkej deklarovanej snahe. Hlavnou príčinou (nie však jedinou) rastu verejných výdavkov i daní v krajinách OECD je fakt, že vlády v týchto krajinách sa postupne stali prevažným vlastníkom finančného rizika domácností. Tento proces bol veľmi nenápadný a verejnosť ho podporovala, pretože si v tom čase uvedomovala (a prijímala) len čisté benefity. Nenápadnosť spočíva v tom, že takéto rozhodnutia vlád nie sú finančne veľmi náročné v prvých rokoch či desaťročiach po ich prijatí. Účet sa spravidla dostaví po niekoľkých desaťročiach a ak je spojený napríklad s takými nepríjemnosťami, ako starnutie populácie či klesajúci trend produktivity, vlády a spoločnosť sa nestačia diviť nad jeho výškou. Takto sa stalo, že mnohé krajiny OECD sa postupne dopracovali do situácie, že prerozdeľujú cez verejné financie polovicu HDP. Dnes prevláda v kruhoch odbornej verejnosti vzácna zhoda v tom, že napríklad demografický problém vystaví svoj hlavný účet v krajinách OECD približne o 30 - 50 rokov. Smutným záverom odborníkov je tiež pripustenie, že dnes nikto ani približne nevie povedať, aký bude v budúcnosti ekonomický rast, ale s veľkou pravdepodobnosťou sa dá odhadnúť, koľko prostriedkov bude nutných na pokrytie výdavkov spojených s penziami a zdravotnými nákladmi pri súčasne platnej legislatíve.

Záver je taký, že celkové daňové zaťaženie z hľadiska medzinárodného porovnania nie je na Slovensku vysoké. Priestor na jeho výraznejšie zníženie momentálne nevidíme, pretože to neumožňuje momentálna úroveň verejných výdavkov a bolo by to nezodpovedné z hľadiska dlhodobej udržateľnosti ekonomiky a verejných financií Slovenska. Diskusia o veľkosti celkového daňového zaťaženia nemá zmysel a je nezodpovedná, keď sa najskôr nediskutuje veľkosť verejných výdavkov. Nakoniec, existuje viacero možností, ako znížiť verejné výdavky a teda i dane. Z dlhodobého hľadiska sme však skeptický voči takým riešeniam, ktoré v sebe neobsahujú transfer zodpovednosti za finančné riziko spoločnosti od štátu na domácnosti.

## 6.2 Medzigeneračná spravodlivosť

Často sa hovorí, že ľuďom najviac leží na srdci osud ich vlastných detí, avšak keď sa pozrieme na mieru zdanenia, veľmi to neplatí. V princípe asi budú všetci súhlasiť s tým, že každá generácia by mala viac-menej odvieť do rozpočtu relatívne toľko daní a čerpať toľko výdavkov, koľko predchádzajúca generácia. Inými slovami, žiadna generácia by nemala byť len čistým čerpatelom verejných zdrojov a nechávať zaplatenie účtu na ďalšie generácie v podobe potreby zvýšiť dane alebo znížiť výdavky. Problematika medzigeneračnej spravodlivosti je veľmi komplexná a existuje teória sociálnych kontraktov medzi generáciami, ktorá pripúšťa, že istý presun daňového zaťaženia na budúce generácie nie je v rozpore so spravodlivosťou. Avšak analýzy OECD ukazujú<sup>8</sup>, že generácia dnešných

---

<sup>8</sup> Sustainable Budget Policy, Concepts and Approches, OECD, 2005

starších občanov počas svojho života zaplatila negatívnu daň v celkovej výške približne 25%. To znamená, že diskontovaná suma celkových benefitov tejto generácie z verejných financií bola o 25% vyššia ako celková odvodená suma daní do rozpočtu verejnej správy. Naopak, budúca generácia starších občanov zaplatí celkovo kladnú daň až vo výške 50%. Takéto rozloženie daňového zaťaženia medzi generáciami pravdepodobne ruší akýkoľvek sociálny kontrakt medzi generáciami, pretože ho mladšia generácia v budúcnosti asi nebude chcieť akceptovať.

Odpoveď na otázku efektívnosti zdaňovania možno začať paradoxne hľadať tam, kde sme skončili so spravodlivosťou. Ak by sme dnes znížili daňové zaťaženie bez reformy na strane výdavkov, neznamenalo by to len nespravodlivosť voči budúcim generáciám. Hoci sa to nezdá, v ekonómii a vo verejných financiách zvlášť treba účty nakoniec vždy zaplatiť. Inými slovami, budúce generácie by pravdepodobne museli výrazne zvýšiť svoje daňové zaťaženie. To by zo sebou prinieslo politické i ekonomické riziko. Politické by spočívalo v tom, že dotyčnej generácii by sa to asi príliš nepáčilo, čo by mohlo mať rôzne dôsledky na stabilitu spoločnosti, pozitívne však určite nie. Ekonomické riziko je zrejmé na prvý pohľad: vysoké dane znižujú motiváciu pracovať, šetriť a investovať, negatívny dopad na ekonomický rast a životnú úroveň ľudí netreba obšírne vysvetľovať.

### 6.3 Je systém sociálneho poistenia udržateľný?

V predchádzajúcich častiach sme ukázali prečo je dôležité mať približne vyrovnané hospodárenie vo verejných financiách. S touto otázkou úzko súvisí kde treba hľadať úspory, ktoré systémy nie sú nastavené optimálne? Momentálne sa nám javí, že prvý priebežný pilier dôchodkového systému je stále zdrojom určitej nerovnováhy<sup>9</sup>.

Napriek tomu, že v posledných rokoch sa veľa urobilo z pohľadu udržateľnosti dôchodkového systému, systém ako taký ešte stále nie je stabilný z dlhodobého hľadiska. Najskôr sa pozrime na dlhodobú bilanciu Sociálnej poisťovne, ktorá by mala zodpovedať pár otázok aj o transformačných nákladoch dôchodkovej reformy.

Udržateľnosť v tomto prípade definujeme ako rovnováhu medzi diskontovaným cash flow príjmov a diskontovaným cash flow výdavkov v dlhodobom horizonte<sup>10</sup>. Vzhľadom na dostupné demografické prognózy, dlhodobý horizont chápeme ako obdobie do roku 2080. Dovtedy vlastne aj generácia súčasných dvadsaťročných zväčša vymrie.

Pri simuláciách sme vychádzali z aktuálneho rozpočtu Sociálnej poisťovne (do roku 2010). Od roku 2011 sme fixovali úroveň príjmov na HDP (čo môže byť pri rýchlej konvergencii ťahanej exportom aj silný predpoklad). Výdavky starobného a invalidného poistenia boli prognózované pomocou modelu Svetovej banky (PROST), kým pri ďalších výdavkoch (až na nemocenské a poistenie v nezamestnanosti) sa prijali predpoklady fixných podielov na HDP. Výdavky na poistenie v nezamestnanosti sa počítali vo väzbe na odhad miery nezamestnanosti, kým výdavky na nemocenské poistenie boli prognózované podobne ako zdravotné poistenie<sup>11</sup>. Demografické predpoklady sú z najnovších odhadov Eurostatu<sup>12</sup>, makroekonomické sú tie z IFP. Model ráta aj so zvýšením veku odchodu do dôchodku na 65 rokov od roku 2013 a so zmenou indexácie penzií (na základe CPI) od roku 2010.

<sup>9</sup> Ďalším kľúčovým bodom bude obmedzovanie nadbytočného dopytu v zdravotníctve, avšak v tej oblasti treba hovoriť o štrukturálnych reformách, ktoré sú nad rámec tohto materiálu, kým v oblasti prvého piliera by postačovala aj reparametrizácia systému.

<sup>10</sup> Táto definícia zaisťuje, aby celý systém nemusel byť dotovaný zo všeobecných daní.

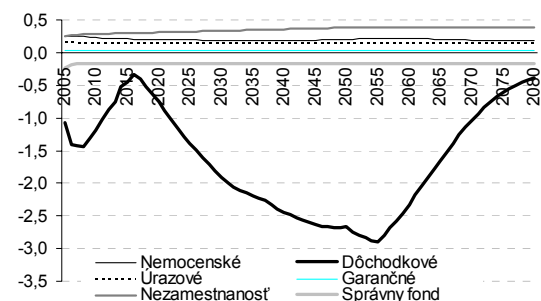
<sup>11</sup> Bližšie v Konvergenčnom programe na roky 2004 až 2010.

<sup>12</sup> Prognózy sú do roku 2050, potom do roku 2080 sa časové rady predĺžili.



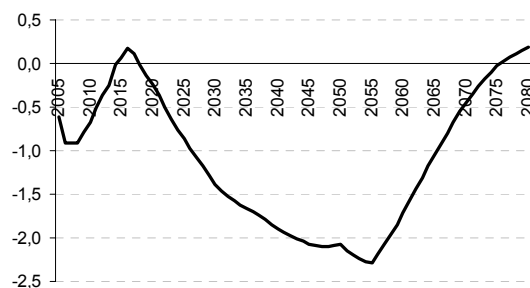
Pri súčasnom nastavení poisťných sadzieb budú niektoré fondy deficitné, naopak ďalšie v prebytku. V konečnom dôsledku však Sociálna poisťovňa bude v najbližších desaťročiach vykazovať značné deficity. Pritom do úvahy sme nebrali úrokové náklady deficitného hospodárenia.

**Odhadovaná bilancia jednotlivých fondov (% z HDP)**



Zdroj: MF SR

**Odhadovaná celková bilancia SP (% z HDP)**

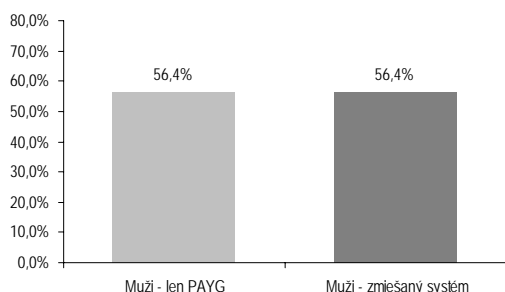


Zdroj: MF SR

Ak podľa našej definície udržateľnosti vypočítame diskontovaný cash flow (podľa CPI<sup>13</sup>) do roku 2080, vyjde záporné číslo okolo 250% HDP z roku 2005. Potom sme sa snažili vypočítať, o koľko percent HDP v každom roku by sme mali zlepšiť bilanciu SP od roku 2010 na to, aby diskontované príjmy sa rovnali diskontovaným výdavkom. Toto číslo je 1,1% z HDP. Po pretavení do sadzieb poistenia to znamená približne 5 percentuálnych bodov. Inak povedané, udržateľnosť v horizonte do roku 2080 bude zabezpečená ak odvodové sadzby zvýšime o túto hodnotu (alebo znížime nároky na výdavkovej strane, čo je viac preferované).

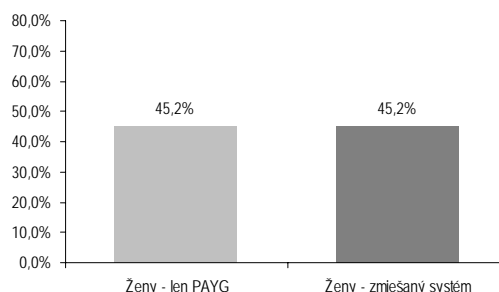
Ďalší prístup, ktorý môže naznačiť udržateľnosť sociálneho poistenia je pozrieť sa na to, koľko občania odvedú do systému a koľko z neho dostanú. Pri deficitnosti hospodárenia SP nemôže byť reč o zhodnocovaní peňazí v rámci verejných financií. Uvažujme o mužovi, ktorý má 24 rokov a nevstúpil do zmiešaného systému. Ak pracuje za priemernú mzdu a bude platiť riadne odvody do starobného poistenia (18%) až kým neodíde do dôchodku (65 rokov), štátu v súčasných cenách odvedie približne 2,8 mil. Sk. Koľko za tieto peniaze dostane? Ak sa dožije priemerného veku po dosiahnutí 65 rokov, tak dostane približne 5 mil. Sk (v súčasných cenách). Pomer medzi odvodmi a benefitmi je teda iba 56%. Horšia (z pohľadu verejných financií) je situácia so ženami, kde je tento pomer ešte nižší.

**Podiel odvodov a benefitov v starobnom poistení (muž 24 rokov, penzia v 65)**



Zdroj: MF SR

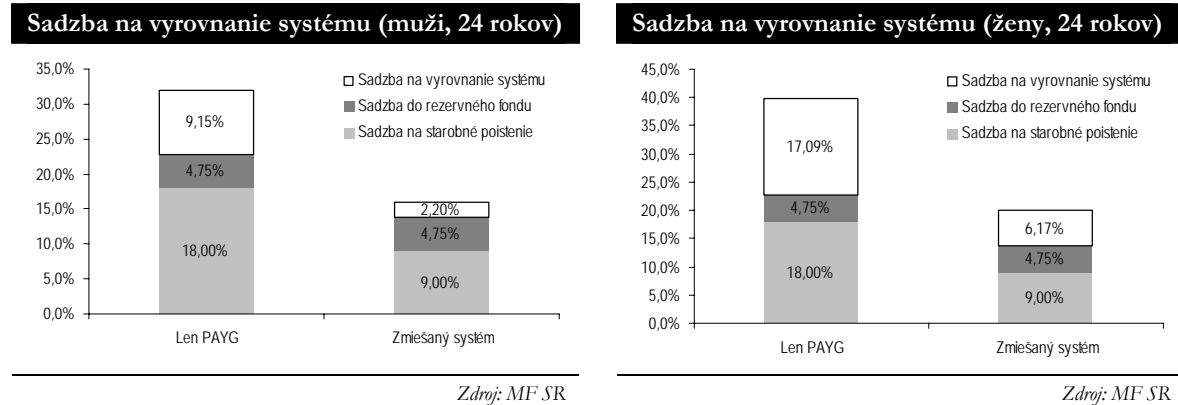
**Podiel odvodov a benefitov v starobnom poistení (žena 24 rokov, penzia v 65)**



Zdroj: MF SR

<sup>13</sup> Podobné výsledky vychádzajú aj s reálnym diskontným faktorom 3,5%.

Zjavne starobné poistenie ako také nemôže byť udržateľné<sup>14</sup>. Situáciu trochu vylepšuje rezervný fond, ktorý teda asi taktiež treba chápať ako odvod do prvého piliera. Má to však potom háčik v tom, že tí, čo zostali v prvom platia 22,75% a získavajú 100% dôchodku, ľudia v druhom pilieri platia 13,75% a dostávajú iba 50%. K tomuto problému sa vrátíme neskôr. Nasledujúce grafy ukazujú aké by mali byť sadzby aby sa odvody rovnali benefitom.



Ako môžeme vidieť v prípade ľudí, ktorí do zmiešaného systému nevstúpia by mala byť sadzba zvýšená približne o 13-14 percentuálnych bodov. Vzhľadom na to, že zmiešaný systém je povinný pre všetkých, ktorí vstúpia na trh práce po 1.1.2005, z dlhodobého hľadiska je dôležitý najmä rozdiel v sadzbách pri multipilierovom systéme (v nasledujúcich desaťročiach však problémy budú vznikať aj z titulu občanov, ktorí do druhého piliera nevstúpia). Tu vidíme problém na úrovni 4 až 5 percentuálnych bodov (žien v dôchodku je viac ako mužov).

Čo môže zmierniť tento zjavný nesúlad v systéme? Keby sme k tomu pridali ešte problémy s pozostalostnými dôchodkami (aj pre tých v druhom pilieri) dostaneme sa na úroveň 5 až 6 percentuálnych bodov. Samozrejme Sociálna poisťovňa má aj fondy, ktoré hospodária s miernym prebytkom a ešte Správny fond, ktorý predstavuje taktiež len náklady. Ak všetko spočítame dohromady, vyjde podobný výsledok ako v predchádzajúcom prístupe, t.j. sadzby sú relatívne nízke oproti rovnovážnej hodnote, približne o 5 percentuálnych bodov.

Tretí spôsob je indikatívny a hovorí o tom, ako sa vyvíja bilancia Sociálnej poisťovne oproti plánom v koncepcii (doložka k zákonu). V rokoch 2006 a 2007 je to horšie číslo o 10-12 mld. Sk, čo je v sadzbách okolo 3 až 4 p. b. Ak by sa boli naplnili očakávania, ktoré ministerstvo práce prezentovalo pri koncepcii dôchodkovej reformy, systém by bol približne udržateľný.

**Napriek pozitívnym zmenám, systém sociálneho poistenia stále nie je sebestačný. Chýba k tomu približne 5 percentuálnych bodov v odvodových sadzbách alebo krátenie výdavkov pri existujúcich poisťných sadzbách (napr. znížením miery náhrady o 10 až 15 percentuálnych bodov).** Záverom je, že takýto systém môže pri danej demografii fungovať na Slovensku dlhodobo až vtedy, ak ostatné zložky verejných financií budú hospodáriť s prebytkom. Inak povedané, systém treba „dotovať“ zo všeobecných daní. Za zmienku stojí aj zlá štruktúra sadziieb v rámci celého odvodového zaťaženia sociálnym poistením. Niektoré fondy sú deficitné, iné prebytkové. **Pre „čistotu“ systému by bolo dobré sadzby reštrukturalizovať v prospech starobného poistenia.**

<sup>14</sup> Udržateľné môže byť ak krajina stojí pred demografickým boomom, čo zjavne nie je náš prípad. Takže implicitný dlh musí v takomto systéme narastať aj keď hotovostné problémy sa nemusia hneď vyjsť na povrch.

## 6.4 Populačná politika<sup>15</sup>

Konkurencieschopnosť ekonomiky a vysoká zamestnanosť úzko súvisia s riešením základných demografických problémov, ako sú zníženie počtu detí, starnutie populácie či migračné tlaky. Napriek tomu, že Slovenská republika podnikla v minulosti isté kroky zamerané na zníženie negatívnych vplyvov demografickej zmeny (hlavne čo sa týka udržateľnosti verejných financií), je potrebné zvýrazniť dôležitosť uvedenej témy a venovať sa jej komplexne.

Z tohto dôvodu ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny pripraví v priebehu roka 2006 dlhodobú populačnú politiku, ktorá sa bude zaoberať zmenami reprodukčných procesov a vyrovnávať sa so zmenami populačných štruktúr. Táto politika sa bude zaoberať primárne nasledovnými otázkami:

- ako môže verejná politika prispieť k zdravej pro-rodinnej politike a vyššej udržateľnej pôrodnosti založenej na naplnení želaní potenciálnych rodičov,
- ako možno ďalej zvýšiť zamestnanosť dvoch skupín, u ktorých je dnes nízka: matiek detí do 12 rokov a starších ľudí,
- ako zabezpečiť, aby vyrovnanie sa s dôsledkami starnutia populácie bolo fiškálne udržateľné a nebolo v rozpore s cieľmi v oblasti zamestnanosti,
- akú úlohu bude zohrávať v populačnej politike riadená migrácia.

Aj keď ucelenú odpoveď na uvedené otázky bude obsahovať až spomínaná populačná politika, už dnes možno navrhnuť niektoré čiastkové kroky a reformy.

Za jednu z hlavných priorít bude nepochybne považované podpora mladých rodín najmä v oblasti bývania (viď časť o zamestnanosti) a zosúladenie rodinného a pracovného života. Zosúladenie rodinného a pracovného života považujeme za dôležité preto, že zároveň zvyšuje pravdepodobnosť, že potenciálni rodičia budú mať toľko detí, koľko považujú z hľadiska osobných preferencií za optimálny a zároveň sa zvýši zamestnanosť rodičov, najmä matiek, kde v kategórii matiek detí do 12 rokov má Slovenská republika jednu z najvyšších medzier medzi všeobecnou zamestnanosťou žien a zamestnanosťou tejto skupiny v krajinách OECD.

Pôjde najmä o nasledovné konkrétne opatrenia:

- zvýšenie dostupnosti verejných služieb cez prioritnú elektronizáciu služieb pre rodiny (napr. prídavky na deti, rodičovský príspevok, prihlasovanie dieťaťa do poisťovne) a garantovanie dlhších otváracích hodín orgánov verejnej správy na úrovni štátnej správy aj verejnej správy,
- zvýšenie dostupnosti a pružnosti vzdelávacieho systému a systému starostlivosti o deti cez postupnú reštrukturalizáciu školského dňa a družín smerom k spojeniu a predĺženiu školského dňa, povinnosť škôl a škôlok dodržať určité otváracie hodiny (alebo dĺžku otvorenia počas dňa), povinnosť verejných orgánov zabezpečiť otvorenosť materských škôl aj mimoškolskej činnosti počas prázdnin), rozbeh grantového systému na zriaďovanie materských škôl a doplniť ho o granty na zriadenie jasli (prípadne umožniť MŠ mať aj menšie deti) a podmienenie štátnych podpôr pre developerov/priemyselné parky/veľkých zamestnávateľov zriadením služieb starostlivosti o menšie deti,

---

<sup>15</sup> Táto časť je založená na prezentovaných zámeroch v rámci Národného programu reforiem SR na roky 2006-2008, MF SR, verzia do vlády.

- podporu postavenia rodičov na pracovisku cez právo na kratší pracovný úväzok, ak to nie je pre zamestnávateľa dokázateľne neefektívne, osobitný podporný program pre ženy vracajúce sa na trh práce po materskej/rodičovskej dovolenke, intenzívnejšie kontroly dodržiavania pracovnej legislatívy v oblasti práv rodičov, podporu pro-rodinného kolektívneho vyjednávania a pro-rodinných zamestnávateľov a samospráv ako aj riešenie možnosti striedania rodičov pri ošetrovaní člena rodiny,
- zároveň v rámci nového programovacieho obdobia 2007-2013 sa bude klásť zvýšený dôraz na budovanie infraštruktúry v tejto oblasti.

Starnutie obyvateľstva však bude čoraz viac zdôrazňovať potrebu dlhodobej starostlivosti o starších. Slovenská republika zavedie v roku 2007 nový systém dlhodobej starostlivosti, ktorý zjednotí služby poskytované prostredníctvom sociálneho a zdravotného systému a vyrovná sa s touto výzvou prostredníctvom decentralizácie, dôrazu na rozhodovanie jednotlivca a vytvorenie nových trhov.

Nevyhnutnou súčasťou vyrovnávania sa s demografickými zmenami je aj koncepčný prístup k migračným tokom. Slovenská republika v roku 2005 prijala svoju migračnú koncepciu, v rámci ktorej by sa v rokoch 2006 - 2007 mal začať skúšobný projekt riadenej imigrácie vysokokvalifikovaných jednotlivcov.

## Záver

Výsledky analýzy môžeme zhrnúť do niekoľkých bodov:

- Konsolidácia verejných financií a znižovanie deficitu je dôležité nielen z pohľadu formálnych záväzkov SR voči EÚ ale predovšetkým vo väzbe na zodpovednosť voči ďalším generáciám a na zabezpečenie zdravého ekonomického rastu.
- Napriek tomu, že nikto nepozná budúcnosť a dlhodobé projekcie sú značne neisté, očakávané starnutie populácie a s tým súvisiaci tlak na verejné financie je skutočnosťou. Schválením a realizáciou Konvergenčného programu Slovenska pre roky 2004-2010 však vláda urobila významný krok smerom k zodpovednej fiškálnej politike.
- Stanovený cieľ - dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť verejných financií do roku 2010 - je pri očakávanom raste ekonomiky realistický aj bez reálneho znižovania výdavkov (teda pomerne bezbolestne). Avšak je potrebné dokončiť a najmä udržať reformy. V prípade penzijnej reformy bude v budúcnosti nutné pristúpiť k zmene parametrov priebežného systému (napr. cez vek odchodu do dôchodku, valorizačný mechanizmus priznaných dôchodkov, mieru náhrady alebo cez efektívnejší výber odvodov<sup>16</sup>). Zdravotnícka reforma bude musieť cez trhové mechanizmy zabezpečiť tvrdé rozpočtové obmedzenie v celom systéme.
- V realite dlhodobá udržateľnosť pre SR znamená mať štrukturálny deficit verejných financií na konci desaťročia blízko nuly (deficit približne do 1% z HDP je možný podľa dlhodobých projekcií MF SR). Inak povedané, Slovensku plne vyhovuje nové znenie Paktu stability a rastu, ktoré taktiež hovorí o maximálnom strednodobom deficite na úrovni 1% z HDP. Pakt preto vnímame ako užitočný nástroj na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

---

<sup>16</sup> Vid'. Možnosti znižovania odvodov na Slovensku, ekonomická analýza č.7, IFP, 2005

- Analýzy ukazujú, že dôležitý je predovšetkým dostatočný pokles dlhu, aby ekonomika mohla čeliť nielen demografickým problémom, ale aj nečakaným šokom tak vonku ako aj doma. Pri vyššie načrtnutej fiškálnej politike by aj stabilizácia ekonomiky bola jednoduchšia. Po vyčerpaní efektu automatických stabilizátorov by totiž bol dostatočný priestor aj na diskkrétne zásahy bez obáv z negatívnej reakcie trhov a medzinárodných inštitúcií.
- Vláda môže okrem opatrení smerujúcich k zmierneniu následkov starnutia populácie aktívne „bojovať“ aj proti samotnému starnutiu. Aj keď výsledky zrejme problém úplne neodstránia, populačná a migračná politika môžu v konečnom dôsledku tento fenomén oslabiť.
- Jednoduchým záverom tejto analýzy je, že ak chce vláda robiť zodpovednú fiškálnu politiku, tak by mala súčasný výrazný progres korunovať ďalším úsilím, a to dovedením slovenských verejných financií do konca tohto desaťročia do približne vyrovnaného stavu. Bolo by dobré v rámci každého rozpočtu (tak ako je tomu v konvergenčných programoch) prezentovať prepočty následkov starnutia, aby tento problém nebol vnímaný ako okrajový.

## Literatúra

1. Aktualizovaný Konvergenčný program SR na roky 2004 - 2010, November 2004
2. European Commission, 2004, Public Finances in EMU, DG-ECFIN
3. European Commission, 2005, First results of the long-term education expenditures projections, Note for the attention of the Ageing Working Group attached to the Economic Policy Committee, DG-ECFIN
4. European Commission, 2005, The budgetary projection exercise of DG-ECFIN and the Ageing Working Group: detailed description of agreed underlying assumptions and of projection methodologies (Draft), Note for the attention of the Ageing Working Group, DG-ECFIN
5. Eurostat, 2005, Population projections (EUROPOP2004 - Trend scenario, base year 2004)
6. Infostat, Výskumné demografické centrum, POPIN stránka SR (<http://www.infostat.sk/slovakpopin/>)
7. Inštitút finančnej politiky MF SR, Možnosti znižovania odvodov na Slovensku, Ekonomická analýza 7, Jún 2005
8. Národný program reforiem SR na roky 2006 - 2008, verzia do vlády (7.10.2005)
9. Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2006 až 2008 (Júl 2005)
10. OECD, 2005, Sustainable Budget Policy, Concept and Approaches
11. Štatistický úrad SR, 2004, Vybrané ukazovatele o zdravotných poisťovniach, Sociálnej poisťovni a NÚP 2003
12. Štatistický úrad SR, Výdavky na zdravotnú starostlivosť v roku 2004 (vyžiadaná informácia)