



Správa o vývoji sociálneho systému Slovenska

Hlavné závery

február 2022

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2022

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<http://www.rrz.sk>).

Copyright ©

Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/Secretariat of the CBR, Slovakia/year, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované, odkaz na internete, a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

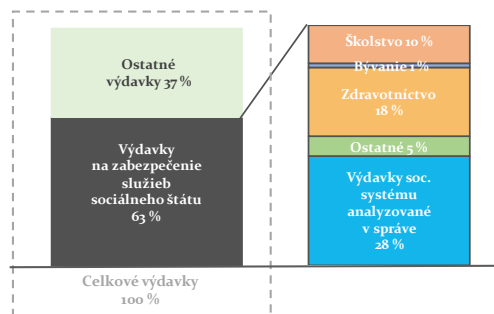
Pripomienky alebo komentáre k správe sú vítané na e-mailovej adrese sekretariat@rrz.sk.

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti definuje ekonomickú a sociálnu spravodlivosť, solidaritu medzi súčasnými a budúcimi generáciami ako dve zo štyroch hlavných zásad¹, ktoré by mali byť rešpektované pri naplňaní hlavného cieľa zákona, ktorým je dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií Slovenska. Znamená to, že pri vyhodnocovaní opatrení vlády je potrebné transparentne poukázať a zohľadňovať dopady týchto politik na zmenu v sociálnom štandarde obyvateľstva a na ekonomický vývoj Slovenska (viac v Boxe 1)².

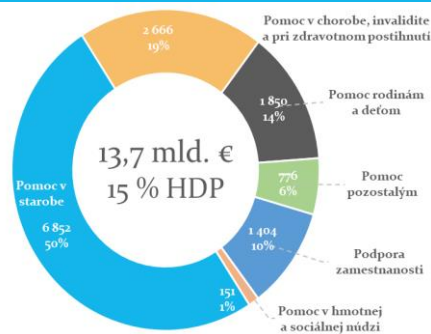
Výdavky, ktoré slúžia na zabezpečenie služieb sociálneho štátu³, tvorili v roku 2020 na Slovensku viac ako 63 % celkových výdavkov rozpočtu verejnej správy (Obrázok 1) a ich vývoj preto významným spôsobom ovplyvňuje hospodárenie Slovenska.

V aktuálnej správe sa zameriavame na analýzu výdavkov sociálneho systému na úrovni približne 28 % celkových výdavkov rozpočtu verejnej správy. Súčasťou výdavkov na sociálny blahobyt sú aj čisto solidárne sektory ako zdravotníctvo (18 %) a školstvo (10 %), tie však nie sú predmetom tejto správy⁴.

Obrázok 1 Výdavky verejnej správy podľa ich funkcie, v %, rok 2019*



Obrázok 2 Štruktúra výdavkov sociálneho systému podľa cieľa poskytovania sociálnej pomoci a služieb, v mil. eur, rok 2020



* Z metodických dôvodov nebolo možné Obrázok 1 uviesť s údajmi za rok 2020, avšak medziročne nedochádza k výrazným zmenám, preto je to pre tento účel porovnateľné údajmi v Obrázku 2.

Zdroj: údaje Sociálna poisťovňa, UPSVaR a výpočty RRZ

Celkové výdavky na poskytované sociálne transfery sú v súčasnosti približne na rovnakej úrovni v pomere HDP ako v roku 1996, avšak starnutie ich do roku 2100 zvýši o viac polovicu.

- Celkové výdavky na poskytované sociálne transfery sú v súčasnosti v pomere k HDP približne na rovnakej úrovni ako v roku 1996, od roku 2008 však mierne vzrástli (Obrázok 3). Stablnú úroveň 11-12 % HDP si výdavky držali od roku 1996. V rokoch 2004-2008 klesli na úroveň 9 % HDP z dôvodu implementácie jedinej komplexnej zmeny sociálneho systému počas celého analyzovaného obdobia a priaznivého ekonomického vývoja. Vplyvom ekonomickej krízy v roku 2009 podiel týchto výdavkov na HDP prudko vzrástol opäť na 11 % HDP (z dôvodu poklesu HDP, keďže nominálne výška dávok

¹ GIBA, M., BUJŇÁK, V.: [Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti](#) zo dňa 31.07.2020.

² V prevažnej miere sa pod vplyvom na ekonomický vývoj predpokladá dopad na potenciálny rast ekonomiky.

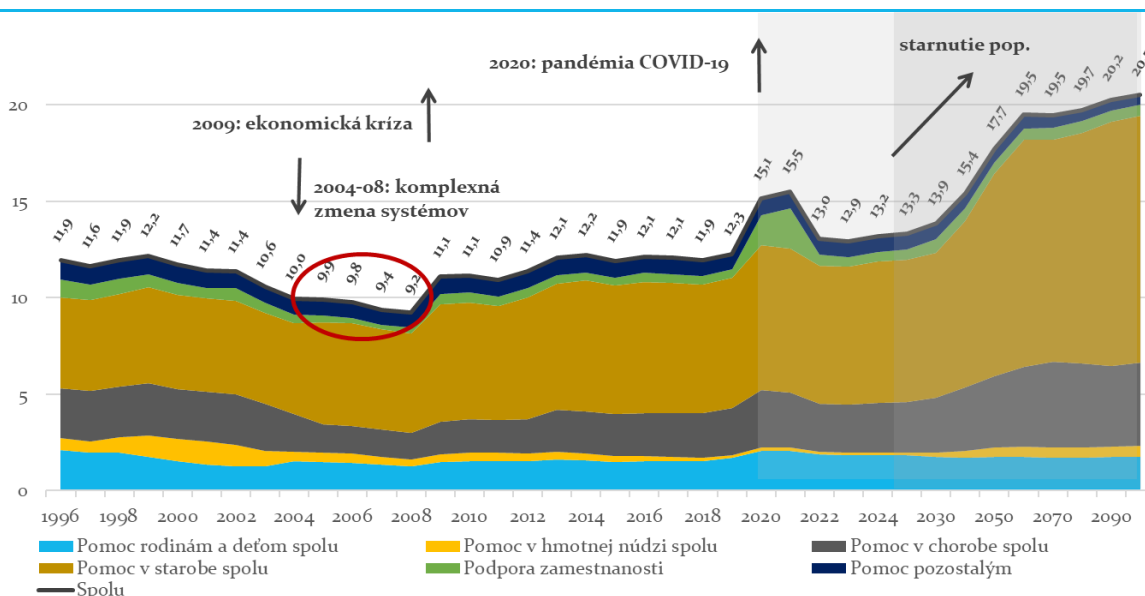
³ Anglický termín „welfare state“ sa do slovenčiny ustálene prekladá ako „sociálny štát“.

⁴ Pre účely dlhodobých fiškálnych dopadov sú školstvo a zdravotníctvo analyzované v každoročných správach o dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

neklesla), a po kríze už neklesol na pôvodné úrovne. Podiel sa následne držal na stabilnej úrovni až do roku 2019, kedy výdavky dosiahli 12,3 % HDP.

- V dôsledku pandémie COVID-19 prijatím jednorazových opatrení prišlo v roku 2020 k nárastu výdavkov na viac ako 15 % HDP. Na základe aktuálnych prognóz očakávame **po roku 2021 návrat celkovej úrovne výdavkov na približne pôvodné úrovne pred pandemiou COVID-19**. Postpandemický prudký nárast nominálneho HDP znamená aj opätovný pokles výdavkov vyjadrených v pomeroch ukazovateľoch.
- **K rastu výdavkov v pomere k HDP však už bude v ďalšom období výraznejšie prispievať starnutie populácie, ktoré ich zvýši o polovicu**, najmä v oblasti dôchodkových dávok, v kompenzáciách sociálnych dôsledkov ŤZP a v sociálnych službách poskytujúcich dlhodobú starostlivosť. Najvýznamnejší nárast sa udeje na horizonte najbližších tridsiatich rokov.

Obrázok 3 Podiel výdavkov podľa cieľa poskytovania sociálnej pomoci a služieb na HDP, v %, 1996-2100



Poznámka: údaje o výdavkoch na daňový bonus na dieťa od roku 2004, ozbrojené zločky od roku 2012 a sociálne služby od roku 2013.

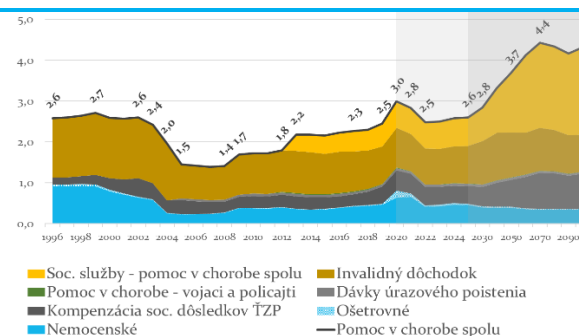
Zdroj: údaje Sociálna poisťovňa, UPSVaR, Štatistický úrad SR (ŠUSR) a výpočty RRZ

Zmeny v roku 2004 viedli k poklesu výdavkov, systém sa stal štedrejším najmä po roku 2016.

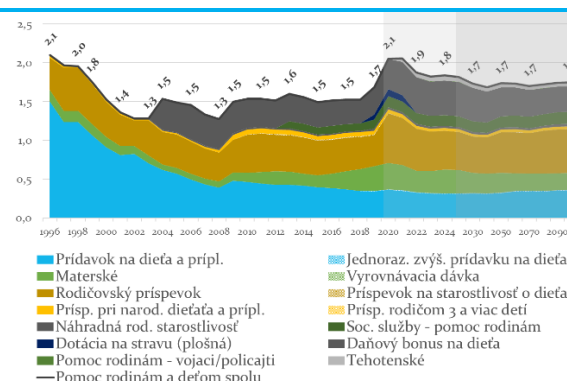
- V období do roku 2004 klesali výdavky v systéme nemocenského poistenia (nemocenské ako súčasť pomoci v chorobe; materské a ošetrovné ako súčasť pomoci rodinám a deťom) a rodinných dávok. V prípade **rodinných dávok** poklesol podiel výdavkov na pomoc rodinám a deťom z dôvodu príjmového testovania nároku na prídavok na dieťa. Fixne stanovené hranice príjmu rodičov pre získanie nároku na prídavok na dieťa znamenali, že stále menej rodičov získavalo nárok na prídavok. K poklesu výdavkov prispel aj klesajúci počet detí. V prípade **nemocenského poistenia** výška dávok plne neodrážala rast miezd, nakoľko podobne ako pri rodinných dávkach, boli stanovené pevné hranice.
- Legislatívne zmeny prijaté v roku 2004 mali zásadný vplyv na zníženie úrovne výdavkov o 0,6 p.b. HDP, ktoré následne ďalej klesali až do roku 2008. Výrazný pokles výdavkov v roku 2004 nastal najmä v dôsledku reformy systémov nemocenského poistenia (príspevok 0,4 p.b.) a pomoci v hmotnej núdzi (0,2 p.b.). Hlavnými zmenami bolo zavedenie povinnosti zamestnávateľa hradiť náhradu mzdy počas prvých desiatich dní

práceschopnosti (PN) zamestnanca a v systéme pomoci v hmotnej núdzi bola znížená hodnota základnej dávky a súčasne zavedená požiadavka aktivácie.

Obrázok 4 Podiel výdavkov na pomoc v chorobe, invalidite a pri zdravotnom postihnutí na HDP, v %, 1996 - 2100



Obrázok 5 Podiel výdavkov na pomoc rodinám a deťom na HDP, v %, 1996 - 2100

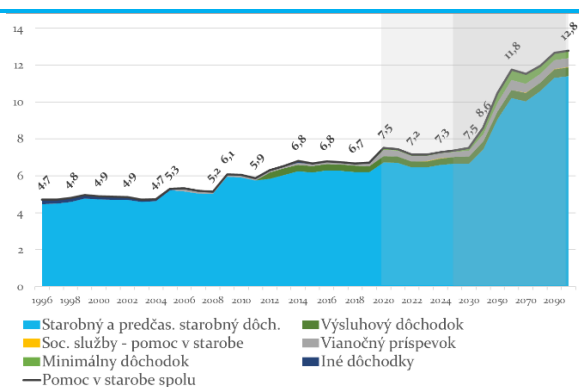


Poznámka: Údaje o výdavkoch na daňový bonus na dieťa od roku 2004, ozbrojené zložky od roku 2012 a sociálne služby od roku 2013. V roku 2005 bolo legislatívnu úpravou mnoho invalidných dôchodcov preklasifikovaných na starobných, čo viedlo k poklesu výdavkov na pomoc v chorobe a invalidite a vzrástol podiel výdavkov na pomoc v starobe.

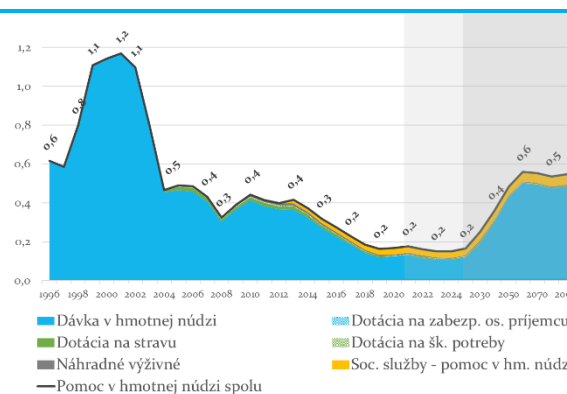
Zdroj: výpočty RRZ

- Výdavky objemovo najvýznamnejšej časti, **dôchodkového systému**, v pomere k HDP boli aj napriek reforme systému v roku 2004 a zvyšovaniu dôchodkového veku v tomto období stabilné⁵. Celý systém však od roku 2006 podliehal častým zmenám a pôvodne zamýšľané nastavenie bolo niekoľkokrát korigované s dôsledkom zvýšenia výdavkov oproti pôvodným predpokladom⁶.

Obrázok 6 Podiel výdavkov na pomoc v starobe na HDP, v %, 1996 - 2100



Obrázok 7 Podiel výdavkov na pomoc v hmotnej núdzi na HDP, v %, 1996 - 2100



Poznámka: Údaje o výdavkoch na ozbrojené zložky od roku 2012 a sociálne služby od roku 2013.

Zdroj: výpočty RRZ

- ⁵ Po roku 2004 začali byť značne využívané predčasné dôchodky, čo následne viedlo ku ich postupnému legislatívnemu obmedzovaniu. Zároveň, novopriznávané dôchodky po roku 2004 boli výrazne vyššie ako tie do roku 2003, čo súviselo s vyššou zásluhovosťou vo výške dôchodkov. Vplyvom vzniku rozdielov medzi dôchodkami došlo od augusta 2006 ku prepočtu (zvyšovaniu) dôchodkov „dotknutých“ dôchodcov priznaných podľa legislatívy platnej do 31.12.2003.
- ⁶ Ustanovenie vianočného príspevku v roku 2006 a jeho postupné zvyšovanie, ustanovenie minimálneho dôchodku v roku 2015 a jeho zvýšenie v roku 2020, ad-hoc valorizácie dôchodkov a iné opatrenia.

- **Obdobie rokov 2010–2019 je charakterizované stabilným vývojom výdavkov systému v pomere k HDP, ale od roku 2016 dochádza k postupnému zvyšovaniu štedrosti systému a rastu výdavkov.** Výdavky na nemocenské dávky postupne rástli (využívanie dobrovoľného poistenia, zvýšenie materskej, čerpanie materskej otcami), ku koncu obdobia rástli aj výdavky na peňažný príspevok na opatrovanie a osobnú asistenciu v systéme kompenzácií sociálnych dôsledkov ŤZP (sumy príspevkov vzrástli na úroveň čistej minimálnej mzdy). Zároveň v období od roku 2014 postupne klesali výdavky na pomoc v hmotnej núdzi (prísnejšia požiadavka aktivácie pre žiadateľov v produktívnom veku, zavedenie minimálneho dôchodku). K stabilite výdavkov dôchodkového systému prispeli zmeny vo valorizácii dôchodkov a rastúci dôchodkový vek. V oblasti invalidných dôchodkov k stabilite výdavkov prispel nárast podielu invalidov s poklesom schopnosti do 70 %, ktorým sa suma dôchodku znižuje. K pomalšiemu rastu výdavkov prispel aj pokles počtu vyplácaných vdovských a predčasných starobných dôchodkov, z dôvodu poklesu počtu vdov a legislatívnych úprav predčasného dôchodku.
- **Štruktúra výdavkov sociálneho systému podľa smerovania pomoci sa v čase mení⁷.** Najväčšia časť výdavkov smeruje na pomoc v starobe, čo platí počas celého analyzovaného obdobia. V porovnaní s rokom 1996 smeruje v súčasnosti väčší podiel výdavkov na pomoc v starobe, poklesol podiel výdavkov na pomoc rodinám a deťom. So starnutím populácie bude podiel výdavkov smerujúcich na pomoc v starobe naďalej rásť, podľa odhadu až na úroveň 63 % v roku 2100. Naopak, podiel výdavkov určených na pomoc rodinám a deťom (aktuálne 14 %), ktoré sa týkajú detí a populácie v produktívnom veku, klesne do roku 2100 na úroveň necelých 9 %.

Krízové obdobia zvyčajne vedú k trvalému zvýšeniu výdavkov, pretrvávajúca COVID-19 kríza je zatiaľ výnimkou.

- **V období ekonomických kríz⁸ v rokoch 2009 a 2020 vzrástol podiel výdavkov sociálneho systému na HDP z dôvodu prijatia dodatočných opatrení na podporu zamestnanosti.** V roku 2009 bolo významné zvýšenie financovania aktívnych opatrení trhu práce (AOTP) zavedením protikrízových opatrení (napríklad príspevku na podporu udržania zamestnanosti v rokoch 2009-2011). Výrazné jednorazové navýšenie výdavkov sa uskutočnilo aj v roku 2020 ako súčasť opatrení proti pandémie koronavírusu (najväčšia časť protipandemických opatrení bola v 2020 realizovaná v rámci AOTP na podporu zamestnanosti vo výške 878,5 mil. eur).
- **Počas oboch ekonomických kríz vzrástli výdavky nástrojov systému určených na kompenzáciu výpadku príjmov nezamestnaných jednotlivcov a domácností.** Kým v roku 2009 to boli výdavky na dávky vyplývajúce z platnej legislatívy (dávka v nezamestnanosti, dávka garančného poistenia), počas pandémie koronavírusu v roku 2020 bolo prijatých niekoľko nových opatrení (napríklad zavedenie pandemického nemocenského a ošetrovného, predĺženie doby poberania dávky v nezamestnanosti, predĺženie poberania rodičovského príspevku).
- **Z hľadiska stability a schopnosti štátu financovať sociálne transfery v pokrízovom období je dôležité rozlišovať, či kríza vedie k dočasnému alebo trvalému nárastu**

⁷ Z pohľadu rozdelenia celkového objemu výdavkov do jednotlivých častí systému, nie nominálneho objemu výdavkov smerovaných do jednotlivých častí.

⁸ Krízové obdobia, charakterizované ekonomickým poklesom alebo výrazným spomalením rastu ekonomiky, sa môžu prejavovať vo zvýšení výdavkov z troch hlavných dôvodov: (1) automatická reakcia výdavkov na zmenu počtu poberateľov dávok, príkladom je dávka v nezamestnanosti (tzv. automatický stabilizátor), (2) nižšia úroveň nominálneho HDP, ktorá automaticky zvyšuje úroveň výdavkov v % HDP, (3) a taktiež dočasné zvýšenie výdavkov z dôvodu cielených vládnych opatrení, ktoré majú dočasne zvýšiť sociálnu podporu nad rámec štandardnej legislatívy.

výdavkov. Kým cielené opatrenia vlády sú z povahy dočasné a po odznení krízy už ďalej neovplyvňujú úroveň výdavkov, v prípade vplyvu samotného ekonomického vývoja to tak nemusí platiť.

- a) **Dôsledkom krízy v roku 2009 a trvalej straty časti potenciálu ekonomiky bolo trvalé zvýšenie úrovne výdavkov o 1,8 p.b..** Viaceré opatrenia na podporu zamestnanosti mali dočasný charakter a automatické stabilizátory v krízovom období vzrástli bez významnejšieho vplyvu na celkovú úroveň výdavkov. Zároveň však boli v tomto období legislatívne upravené viaceré časti systému, ktoré neboli bezprostrednou reakciou na ekonomickú krízu, avšak prijaté zmeny viedli k trvalému zvýšeniu výdavkov (prídavok na dieťa a kompenzácie ŤZP od 1.1.2009, rodičovský príspevok od 1.1.2010). Dopad tejto krízy poukázal na značnú rigiditu systému a nepružnú reakciu výdavkov celého systému sociálnych transferov v prípade náhlych zmien v ekonomických podmienkach. Obdobnú situáciu je možné pozorovať, aj keď vo výrazne menšej miere, pri výraznom ekonomickom spomalení v roku 2013. To vedie k potrebe hľadať dodatočné opatrenia na stabilizáciu hospodárenia verejných financií, keďže k trvalému nárastu výdavkov na HDP dochádza pri približne nemennej úrovni príjmov voči HDP.
- b) **Kríza z dôvodu pandémie koronavírusu v roku 2020 má odlišný charakter,** pričom na základe aktuálnych makroekonomických prognóz sa javí, že ekonomika sa v pokrízovom období vracia na svoju pôvodnú úroveň. To vedie aj k tomu, že po dočasnom náraste vybraných sociálnych transferov z 12,3 % HDP na odhadovaných 15,5 % HDP v roku 2021 by sa mali vrátiť na približne predkrízovú úroveň.
- Tak ako je systém nepružný v čase ekonomického spomalenia, rovnako je nepružný aj v časoch rýchlejšieho ako očakávaného ekonomického rastu. **Štrukturálne zmeny, ktoré budú viesť k zvýšeniu potenciálneho rastu ekonomiky tak môžu viesť k podstatnému zníženiu podielu výdavkov na HDP, čo by výrazne zlepšovalo celkovú bilanciu hospodárenia štátu⁹.**

Starnutie prispieva k rastu výdavkov sociálneho systému.

- **Starnutie populácie nie je len javom budúcnosti, ale prebieha už dnes¹⁰.** Postupná zmena štruktúry obyvateľstva vedie k tomu, že rastie počet poberateľov sociálnych transferov najmä v dôchodkových dávkach. To automaticky vedie k nárastu výdavkov, ktoré tak podporujú rastový trend do roku 2020.
- **V projekcii podľa základného scenára¹¹ očakávame nárast výdavkov na dlhodobom horizonte až na úroveň 20 % HDP.** Zmenu v štruktúre výdavkov systému očakávame najmä z dôvodu demografických zmien, ktoré navzájom pôsobia protichodne, avšak:
 - v dôsledku starnutia populácie budú rýchlejším tempom rásť výdavky na pomoc v starobe (dôchodkové dávky) a na pomoc v chorobe (kompenzácie sociálnych dôsledkov ŤZP a sociálne služby poskytujúce dlhodobú starostlivosť). Výdavky na pomoc v hmotnej núdzi vzrastú kvôli nárastu poberateľov – dôchodcov.
 - v dôsledku poklesu počtu detí a populácie v produktívnom veku budú výdavky na pomoc rodinám a deťom rásť pomalším tempom, keďže pokles detí je kompenzovaný rastom výšky dávok (v pomere k HDP budú výdavky mierne klesať).

⁹ [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2018](#), citlivostné scenáre (rast produktivity práce).

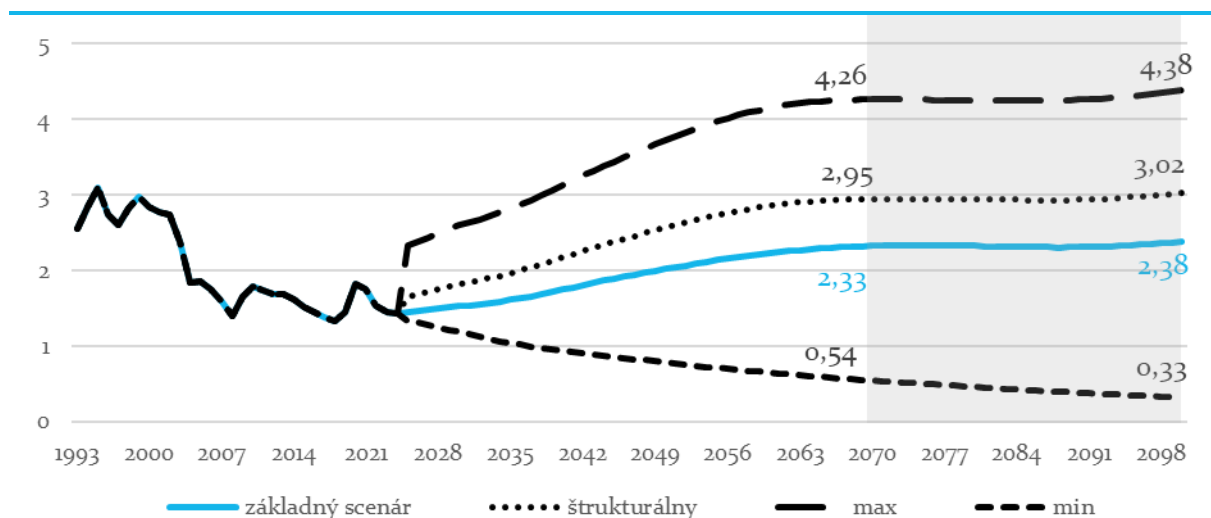
¹⁰ Starnutie je spôsobené najmä odchodom početných povojnových ročníkov do dôchodku a príchodom málo početných ročníkov narodených počas deväťdesiatych rokov na trh práce (graf 4 a 5 v komentári [Dôchodkový vek - mýty a fakty](#)).

¹¹ Základný scenár vývoja predpokladá, že výška dávok v dlhodobom horizonte rastie tempom priemernej mzdy.

Citlivostné scenáre indikujú len mierne riziko dodatočného nárastu výdavkov štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci.

Citlivostné scenáre¹² naznačujú, že ak by sa uplatňovali rovnaké politiky pri nastavení systémov ako boli aplikované pri ich zavedení, **súčasná legislatíva dostatočne neodráža prvé nastavenie štedrosti dávok, čo môže viesť k ich zvyšovaniu do budúcnosti (Obrázok 8)**. Toto riziko sa však nejaví ako výrazné, najmä zásluhou zvýšenia pomoci rodinám v roku 2020 (zavedenie dvoch úrovní rodičovského príspevku), a ktoré sa už týmto spôsobom zohľadnilo v základnom scenári.

Obrázok 8 Citlivostné scenáre – dávky štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci spolu, % HDP



Zdroj: výpočty RRZ

Z hľadiska vplyvu na nárast ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti¹³ je možné toto riziko pri štruktúrálom scenári kvantifikovať na úrovni 0,4 % HDP. Minimalistický a maximalistický scenár naznačujú rozsah vplyvu na nárast ukazovateľa medzi -0,9 % až 1,4 % HDP. V maximalistickom scenári je prudký nárast výdavkov oproti základnému scenáru spôsobený návratom pomeru výšky dávok a miezd na úroveň po reformných zmenách viacerých častí systému v roku 2004. V štruktúrálom scenári je nárast spôsobený zvýšením pomoci v hmotnej núdzi na úroveň priemeru rokov 2009 až 2020. Ostatné dávky nemajú významný vplyv, keďže v roku 2020 bola výška dávok blízko rovnovážnej úrovne. V minimalistickom scenári rastie výška dávok pomalšie oproti základnému scenáru ako dôsledok predpokladu valorizácie životného minima podľa inflácie aj v dlhodobom horizonte.

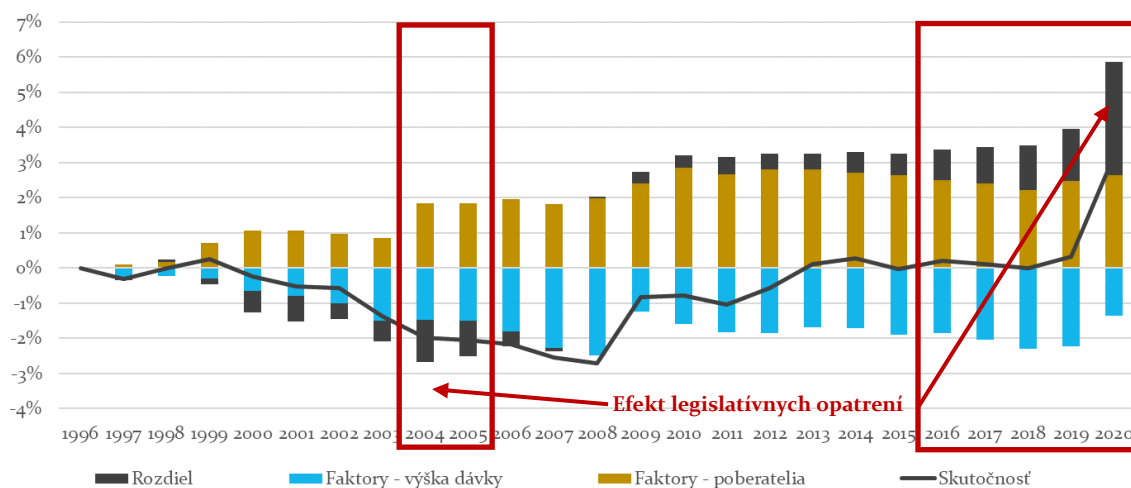
¹² Simulácia troch scenárov vývoja v porovnaní so základným, ktorý predpokladá, že výška dávok v dlhodobom horizonte rastie tempom priemernej mzdy. Maximalistický scenár predpokladá návrat výšky dávok v pomere ku mzde na úroveň pri ich zavedení do legislatívy. Životné minimum rástlo nižším tempom než mzdy v ekonomike, preto aj pomer výšky viacerých dávok voči priemernej mzde v čase klesal, počiatočná úroveň bola vyššia. Minimalistický scenár sa striktné drží legislatívy a nominálna výška dávok bez ustanoveného mechanizmu valorizácie je konštantná v čase. Nad rámec automatických valorizačných mechanizmov bola výška niektorých dávok viackrát revidovaná nahor. Štruktúrálly scenár preto predpokladá, že výška dávok v pomere k mzde sa vráti na rovnovážnu úroveň, ktorá je daná historickým vývojom vrátane ad-hoc revidovania výšky dávok. Citlivostné scenáre sú v projekciách použité v dlhodobom horizonte od roku 2025.

¹³ Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (takzvaná medzera udržateľnosti) vyjadruje, o koľko je potrebné okamžite a trvalo zvýšiť verejné príjmy a/alebo znížiť verejné výdavky, aby hrubý verejný dlh v päťdesiatročnom horizonte (do roku 2070) nepresiahol 50 % HDP, teda hornú hranicu stanovenú ústavným zákonom.

„Tichá konsolidácia“ tlmila rast výdavkov na sociálne transfery, vytvára však fiškálne riziká do budúcnosti.

- Odhliadnuc od vplyvov priamych legislatívnych zmien (Obrázok 9), **k pomerne stabilnej veľkosti sociálnych transferov prispel pomalší rast výšky dávok oproti rastu ekonomiky** (faktor výška dávky), čím bol kompenzovaný rast počtu poberateľov (faktor poberatelia).
- **Vývoj výdavkov sociálneho systému výrazným spôsobom ovplyvňuje spôsob ich úpravy v čase, preto je dôležité rozlišovať, či majú dávky zadefinovaný automatický mechanizmus zvyšovania a ak áno, na aký parameter sú naviazané.**
 - V prípade dávok sociálneho poistenia, ktorých cieľom je nahradiť stratu príjmu, je výška dávok naviazaná na mzdový vývoj, v dôsledku čoho pomer výšky dávok k priemernej mzde ostáva aj na dlhodobom horizonte stabilný.
 - V prípade ostatných dávok je systém nastavený prevažne na minimálnu valorizáciu, buď sa výška dávok automaticky valorizuje podľa rastu životného minima alebo sa automaticky nezvyšujú a ich výška podlieha rozhodnutiu vlády.

Obrázok 9 Príspevky faktorov k zmene výdavkov systému*, v % HDP



Poznámka: Rozdiel označuje rezíduum medzi skutočným vývojom a modelovým vývojom na základe určujúcich faktorov. Zahŕňa napríklad skokové zvýšenie dávky opatrením vlády, zavedenie príplatkov, jednorazové protipandemické opatrenia, ale aj možné zneužívanie systému ako aj metodické nepresnosti. Skutočnosť znázorňuje zmenu v objeme vybraných výdavkov sociálneho systému od roku 1996 v % HDP.

*Bez soc. systému ozbrojených síl a sociálnych služieb.

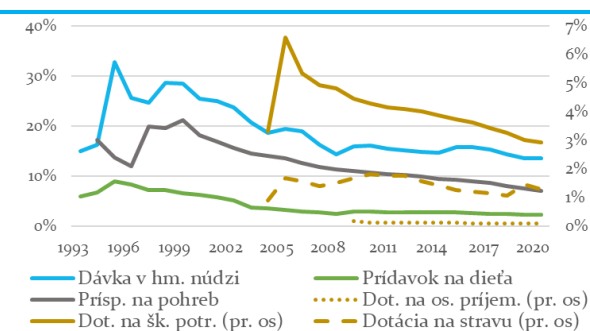
Zdroj: údaje Sociálna poisťovňa, UPSVaR, ŠÚSR a výpočty RRZ

- **Dlhodobo uplatňovaná minimálna valorizácia alebo absencia akéhokoľvek zvyšovania dávok vedie k poklesu výšky dávok v pomere k priemernej mzde (Obrázok 10).** Príkladom dávok valorizovaných rastom životného minima sú prídavok na dieťa a dávka v hmotnej núdzi, ich výška voči priemernej mzde postupne klesá. Príspevok na pohreb a dotácie v systéme pomoci v hmotnej núdzi sú príkladom „vymierajúcich“ dávok, ktoré boli zvyšované minimálne.
- **Dávky, ktoré nie sú naviazané na vývoj príjmov v ekonomike, a ktoré vláda považuje za dôležité, sú skokovo zvyšované raz za čas nariadením vlády (Obrázok 11).** Príkladom dávok, ktoré boli významnejšie zvyšované, sú príspevok pri narodení dieťaťa zvýšený v roku 2009, v nedávnom období boli zvýšené dávky, ktoré sú v systéme vnímané ako náhrada

výpadku pracovného príjmu - rodičovský príspevok, príspevok na opatrovanie a príspevok na osobnú asistenciu v systéme kompenzácií ŤZP.

- Rozdielnosť v pravidlách pre zvyšovanie dávok prináša so sebou priamy vplyv na hospodárenie rozpočtu, vyhodnotenie politík vlády a možných dôsledkov do budúcnosti. **Pomalšia valorizácia dávok predstavuje tzv. „tichú konsolidáciu“, ktorá bez zmeny legislatívy (za predpokladu, že sa počet poberateľov nemení) vedie k poklesu podielu výdavkov na HDP a tým prispieva k zlepšovaniu deficitu.** Kľúčovou otázkou je trvácnosť takejto konsolidácie.
 - V prípade niektorých dávok dochádzalo po niekoľkých rokoch ku skokovitej úprave na pôvodné úrovne, čím sa vymazal príspevok „tichej konsolidácie“ (napr. rodičovský príspevok). Minimálne na horizonte strednodobého rozpočtu tak v časti sociálnych transferov dochádza ku konsolidácii, ktorú nemožno označiť ako trvalú úsporu v rozpočte. Alebo opačne, pri analýze dlhodobej udržateľnosti a stavu verejných financií je potrebné zohľadniť toto fiškálne riziko, t.j. pravdepodobnosť budúceho zvýšenia dávok na úroveň, ktorá bola historicky odsledovaná v minulosti a je tak spoločnosťou vyžadovaná a akceptovaná.
 - Ďalšou skupinou sú **dávky, ktoré neboli valorizované vôbec od svojho zavedenia**, čo by mohlo znamenať, že spoločensky nie je dopyt po takýchto dávkach a vláda zámerným nezvyšovaním alebo pomalým zvyšovaním postupne znižuje ich váhu v systéme. Je potrebné zdôrazniť, že ide o dávky, ktoré nie sú rozpočtovo a ani počtom poberateľov významné (príspevok na pohreb, dotácie v systéme pomoci v hm. núdzi). Do akej miery však ide o trvalú konsolidáciu alebo len o dočasný vývoj (hoci trvá kontinuálne aj viac ako 10 rokov) nie je možné jednoznačne určiť.
- Uplatňovanie minimálnej valorizácie na dlhodobom horizonte môže viesť k pozitívnejšiemu obrazu o stave verejných financií, nakoľko sa zvyšuje fiškálne riziko vyplývajúce z budúceho navýšenia objemu výdavkov po skokovom zvýšení (prehodnotení) dávok.

Obrázok 10 Dávky zvyšované minimálne alebo rastom životného minima, podiel výšky dávky na priemernej mzde, v %



Obrázok 11 Dávky zvyšované skokovo, podiel výšky dávky na priemernej mzde, v %

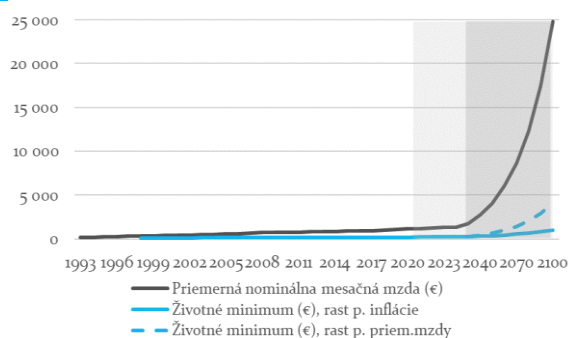


Zdroj: výpočty RRZ

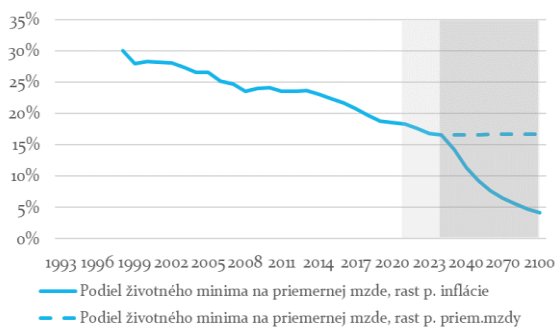
Životné minimum len ako technický parameter v systéme.

- Životné minimum¹⁴ je efektívnym prvkom sociálneho systému len ak je pravidelne prehodnocovaná jeho úroveň a zároveň je nastavený vhodný valorizačný mechanizmus. **Od roku 1998 nebolo životné minimum prehodnotené, jeho sumy sú odvtedy iba pravidelne valorizované mechanizmom stanoveným v roku 2001.** Stanovené sumy dnes však v dôsledku štrukturálnych zmien a aplikovanej valorizácie nemusia zodpovedať základným potrebám domácností.
- **V súčasnosti zakotvená úloha životného minima je diskutabilná a jeho úroveň pravdepodobne prestala plniť svoj základný cieľ.** Zakomponovanie životného minima do výpočtu dane z príjmu fyzických osôb spôsobilo, že prehodnotenie jeho výšky z dôvodu väzby na sociálne transfery by zároveň viedlo k výpadkom na dani z príjmov fyzických osôb¹⁵ a zvýšilo fiškálne náklady takejto úpravy. Tento nekoordinovaný prístup k sociálnemu štandardu sa podpísal pod degradáciu roly životného minima v sociálnom systéme na technický parameter¹⁶. Zvyšovanie sociálnych transferov vo väzbe na rast životnej úrovne spoločnosti by malo viesť aj k primeranej úprave v daňovom systéme tak, aby nedochádzalo k relatívnym zmenám medzi príjmami z práce a neaktivity (pokiaľ nie sú tieto zmeny cielené).
- **Dlhodobé roztváranie nožníc medzi pracovným príjmom a životným minimom považujeme za neudržateľné, na dlhodobom horizonte projekcie preto po roku 2025 technicky predpokladáme rast životného minima tempom rastu priemernej mzdy (Obrázok 12).** Podiel životného minima na priemernej mzde tak na dlhodobom horizonte ostáva stabilný na odhadovanej úrovni 17 % v roku 2025. Naopak, pri zachovaní naviazania rastu životného minima na infláciu nízkopríjmových domácností by na konci dlhodobého horizontu podiel životného minima na priemernej mzde klesol na úroveň 4 % (Obrázok 13).

Obrázok 12 Roztvárание nožníc medzi pracovným príjmom a životným minimom



Obrázok 13 Podiel životného minima na priemernej mzde



Poznámka: Životné minimum platné k 1.1.

Zdroj: údaje ŠÚSR, výpočty RRZ

¹⁴ Životné minimum je definované ako spoločensky uznaná minimálna úroveň príjmov fyzickej osoby, pod ktorou nastáva stav jej hmotnej núdze. Slúži ako hraničná hodnota pri posudzovaní nároku na sociálne dávky, tvorí základ pre výpočet výšky sociálnych dávok alebo zakladá nárok na zľavu z určitého plnenia, je súčasťou daňového systému.

¹⁵ Na životné minimum je naviazaný výpočet nezdaniteľnej časti základu dane na daňovníka a manžela/ku, ktoré pri reálnom raste miezd spôsobuje pri zdaňovaní príjmov fyzických osôb tzv. tiché zdanenie, kedy sa zvyšuje efektívne daňové zaťaženie aj bez toho, aby dochádzalo k úprave sadzieb dane.

¹⁶ Kým sociálny štandard je vecnou agendou Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny, daňový systém je v kompetencii Ministerstva financií. Chýbajúca koordinácia a zjavná protichodnosť cieľov týchto ministerstiev spôsobila patovú situáciu, ktorá v konečnom dôsledku viedla k zníženiu roly životného minima v systéme.

Sociálny systém sa postupne stáva komplexnejším a odráža trend postupného zvyšovania zásluhovosti.

- **Užívateľská jednoduchosť sociálneho systému je daná prehľadnosťou, adresnosťou a dostupnosťou jednotlivých dávok a služieb.** Dávky štátnej sociálnej podpory (príspevok pri narodení dieťaťa, prídavok na dieťa) sú väčšinou poskytované plošne, podmienky nároku sú definované prehľadne a systém je stabilný¹⁷. Naopak, dávky sociálnej pomoci ako napríklad pomoc v hmotnej núdzi a systém kompenzácií sociálnych dôsledkov ŤZP majú zložito definované podmienky posudzovania príjmu žiadateľov a okruhu posudzovaných osôb, navyše často dochádza k legislatívnym zmenám.
- **Sociálny systém odráža trend zvyšovania zásluhovosti.** Princíp zásluhovosti pri stanovovaní výšky dôchodkov a dávok je prítomný nielen v systéme sociálneho poistenia, ale prvky zásluhovosti boli postupne zavedené a posilnené v ďalších častiach systému:
 - v roku 2004 bola zavedená do systému pomoci v hmotnej núdzi požiadavka aktivácie realizovaná formou poskytovania aktivačného príspevku. Zásluhovosť bola ešte viac posilnená v roku 2014 prijatím úpravy, podľa ktorej je potrebné aj základnú dávku v hmotnej núdzi odpracovať určenou formou.
 - reformou v roku 2004 bol zabezpečovací dôchodkový systém transformovaný na poistný, založený na princípe zásluhovosti. Do systému však boli zavedené prvky solidarity vo forme úprav hodnoty priznaného dôchodku (osobám s nízkymi príjmami sa nárok zvyšoval, osobám s vyšším príjmom znižoval). V súčasnosti existuje veľký rozdiel medzi stropom na platenie odvodov (7-násobok priemernej mzdy) a maximálnym nárokom (3-násobok priemernej mzdy), vďaka čomu miera náhrady s rastom príjmu výrazne klesá. Posilnením solidarity v dôchodkovom systéme bolo zavedenie minimálneho dôchodku v roku 2015. Cieľom bolo, aby sa starobní dôchodcovia vyhli hmotnej núdzi. Podmienkou nároku však je 30 rokov dôchodkového poistenia. Ďalším príkladom je nastavenie tzv. 13. dôchodku, ktorý slúži na čiastočné dorovnávanie nízkych dôchodkov.
 - od roku 2020 je stanovená vyššia úroveň rodičovského príspevku pre tých, ktorí poberali predtým materské. Vyššiu sumu príspevku poberalo v roku 2020 viac ako 63 % rodičov, čím výdavky významne vzrástli. Rodičovský príspevok bol pred touto úpravou plošnou dávkou s rovnakou hodnotou vyplácanou všetkým oprávneným osobám.
- Z hľadiska charakteru systému je potrebné poukázať najmä na:
 - a) **rozdielnosť valorizácie dávok:** dávky štátnej sociálnej podpory a dávky sociálnej pomoci majú viacero mechanizmov zvyšovania, a to aj v situáciách ak majú rovnako sledovať vývoj životných nákladov. **Zvyšovanie dávok sa v súčasnosti realizuje tromi spôsobmi:**
 - **podľa rastu životného minima k 1.1.:** napríklad prídavok na dieťa, rodičovský príspevok, dávka v hmotnej núdzi a príspevky,
 - **zvyšovanie definované násobkom životného minima a teda účinné k 1.7.:** príspevky na kompenzáciu zvýšených výdavkov ŤZP, náhradné výživné, príspevky náhradnej rodinnej starostlivosti
 - **nariadením vlády,** ktoré tiež zvyčajne sleduje rast životného minima, prípadne sa dávka dlho vôbec nevalorizovala (príspevok pri narodení dieťaťa, príspevok na starostlivosť o dieťa, dotácie na stravu a školské potreby pre deti z nízkopríjmových rodín).

¹⁷ Výnimkou je zavedenie dvoch úrovní rodičovského príspevku v roku 2020. Základný príspevok je poskytovaný plošne. Vyšší príspevok patrí osobe, ktorej sa pred vznikom nároku na príspevok vyplácalo materské (zavedenie zásluhovosti). Následne prišlo v roku 2020 v systéme k prudkému poklesu poberateľov príspevku na starostlivosť o dieťa, ktorý ostal zaujímavým iba pre rodičov, ktorí spĺňali nárok na poberanie príspevku aspoň na dve deti.

- b) **nekonzistentnosť systému:** dochádza k nej, ak sa vyššie uvedené rozdielne mechanizmy valorizácie uplatňujú v rámci jednej oblasti. Príkladom je v súčasnosti systém kompenzácií sociálnych dôsledkov ŤZP. Peňažný príspevok na opatrovanie a na osobnú asistenciu sú legislatívne stanovené fixnou sumou s tým, že môžu byť upravené nariadením vlády. Ich výška bola v roku zavedenia tejto zmeny (2018) stanovená na úroveň čistej minimálnej mzdy s cieľom nahrádzať pracovný príjem. Príspevok na osobnú asistenciu v roku 2020 zvýšený nebol, kým príspevok na opatrovanie bol zatiaľ zvyšovaný každoročne (k 1.7.). Príspevky na kompenzáciu zvýšených výdavkov ŤZP a na prepravu sú valorizované automaticky (ako násobky životného minima). Následne nie je možné transparentne predvídať vývoj takejto podpory v čase.
- c) **časový nesúlad medzi zvýšením nákladov a valorizáciou:** väčšina výdavkov aj v prípade, že je adekvátne valorizovaná trpí časovým nesúladom cca 1-2 roky. Preto vznikajú aj na správne nastavenú valorizáciu politické tlaky, ktoré ju spochybňujú a to vytvára riziká pre ad-hoc opatrenia (vo forme jednorazových kompenzácií, alebo vo forme fixnej namiesto percentuálnej valorizácie). Príkladom je výrazné zvýšenie inflácie v posledných mesiacoch roka 2021, ktoré sa do sociálnych dávok (vrátane dôchodkov) premietne len s časovým oneskorením. Jedným z možných riešení by mohlo byť napríklad využívanie prognóz cenového vývoja nezávislého Výboru pre makroekonomické prognózy, ktoré by sa každý rok korigovalo o chybu v prognóze.
- d) **absenciu pravidelnej a transparentnej revízie dávok vo vzťahu k naplneniu ich cieľov:** potreby jednotlivcov a domácností sa v čase menia a valorizačné mechanizmy alebo typy dávok nemusia zodpovedať aktuálnym podmienkam. Aj keď miera posúdenia, čo je alebo nie je primerané, je predmetom subjektívneho vnímania a politických priorít¹⁸, z pohľadu udržania jednoduchého a efektívneho sociálneho systému by to malo byť štandardnou súčasťou politiky vlád¹⁹.

¹⁸ Suma rodičovského príspevku sa zvýšila o 10 eur (z 203,20 na 213,20). Zvýšenie nad rámec platnej valorizácie bolo zdôvodnené veľkým rozdielom medzi rodičovským príspevkom a materským.

¹⁹ Útvar hodnoty za peniaze (ÚHP) Ministerstva financií SR vypracoval v roku 2017 [Revíziu výdavkov na politiky trhu práce a sociálne politiky](#). Revízia bola zameraná na možné zlepšenie účinnosti a adresnosti politik predovšetkým vo výdavkoch na sociálne transfery a poistenie, dôchodky, sociálne služby, politiky zamestnanosti, prevádzky a investície ministerstva, jeho organizácií a Sociálnej poisťovne.

Box 1: Hodnotenie sociálneho systému v pôsobnosti RRZ

RRZ sa v rámci doterajších analýz pri vyhodnocovaní dlhodobej udržateľnosti alebo vyhodnocovania strednodobých rizík rozpočtu zaoberala najmä vplyvom na saldo a dlh (fiškálne dopady), pričom okruh výdavkov bol v sociálnej oblasti zúžený na výdavkové položky podľa AWG EK²⁰ a nepokrýval tak celé spektrum výdavkov. Napriek tomu, že vzťah medzi generáciami bol ilustrovaný prostredníctvom generačných účtov, ide opätovne o agregátne veličiny prenášaného dlhu medzi generáciami. Detailnejšie analýzy ohľadne úrovne sociálneho zabezpečenia a dopadov na domácnosti RRZ komunikovala skôr ad hoc, napríklad pri kvantifikácii dopadov legislatívnych zmien, kde poukazovala aj na distribučné dopady a na „primeranosť“ úrovne sociálneho zabezpečenia (oblasť dôchodkov, zmeny v daniach/dávkach²¹).

RRZ preto vníma, že z hľadiska uceleného pohľadu na dlhodobé hospodárenie Slovenska je dôležité hľadať odpovede na otázky:

1. Aké sú trendy v poskytovaní úrovne sociálneho štandardu?
2. Existujú strednodobé riziká „skokových“ zásahov do úrovne dávok?
3. Mení sa štruktúra sociálneho štandardu a miera podpory jednotlivých skupín domácností?
4. Je fiškálna udržateľnosť dosahovaná na úkor výrazných zmien v poskytovaných službách sociálneho štátu?
5. Ako vplýva veľkosť a štruktúra sociálneho štandardu na ekonomický rast?

Vzhľadom na rozsiahlosť témy prvá Správa o vývoji sociálneho systému nemá ambíciu zodpovedať všetky nastolené otázky, ale vytvoriť predpoklady pre systematické rozvíjanie jednotlivých tém v budúcnosti. Primárnym cieľom správy bolo zadefinovať okruh sledovaných výdavkov, vybudovať dátovú základňu, identifikovať faktory ovplyvňujúce vývoj týchto výdavkov, rozvíjať modelové nástroje a spracovať dlhodobé projekcie týchto výdavkov a v neposlednom rade transparentne popísať spôsob, akým RRZ bude v tejto téme postupovať.

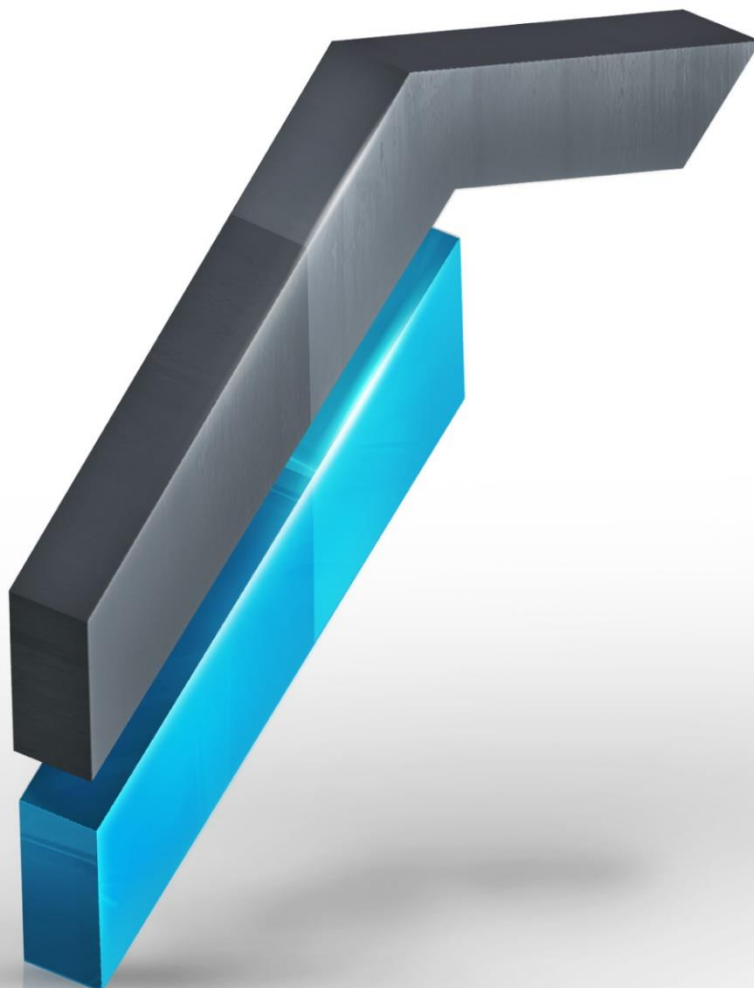
Využitie výsledkov už súčasnej správy je v:

- **Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií** - rozšírenie okruhu dlhodobých projekcií o nové položky bolo zahrnuté už v správe v apríli 2021
- **Výbor pre daňové prognózy/Hodnotenie rozpočtu** - mandát výboru bol rozšírený aj o sociálne transfery, čím je z pohľadu RRZ nutné pripravovať pravidelné strednodobé prognózy a byť pripravený na relevantnú diskusiu; kvantifikácia rizík rozpočtu
- **Správa o fiškálnych rizikách** - pripravovaná správa, ktorá by mala okrem iného viesť k identifikovaniu rizík z dôvodu dlhodobých trendov v sociálnom systéme (širší kontext); posúdenie udržateľnosti a stability systému
- **Kvantifikácia dopadov zmien legislatívy („costing“)** - promptnejšia reakcia RRZ na jednotlivé návrhy a schopnosť zasadiť ich do kontextu
- **Otváranie nových tém** - zatiaľ je pokrytie súvisiacich tém relatívne nízke, pričom aj pri diskusiách existuje značný priestor na komunikáciu odbornej a širokej verejnosti

Správa nebude mať stanovenú pevnú frekvenciu vydávania ani formát. Kým prvá správa mala za cieľ rámcovať oblasť záujmu RRZ, ďalšie správy budú tematicky zamerané na vybrané oblasti a témy. Cieľom bude detailnejšie vyhodnotiť konkrétnu politiku alebo vlastnosť systému. Príkladom takýchto tém môžu byť distribučné vlastnosti daňovo-dávkového systému, zásluhovosť a solidarita dôchodkového systému, špecifické analýzy v oblasti zdravotníctva, ad hoc aktuálne témy, ako napríklad dopad pandémie COVID-19 na životnú úroveň domácností.

²⁰ Pracovná skupina Európskej komisie na hodnotenie dopadov starnutia populácie a udržateľnosti verejných financií v krajinách Európskej únie. Viac tu: https://europa.eu/epc/working-groups-epc/working-group-ageing-populations-and-sustainability_sk

²¹ Napríklad poukazanie na úroveň dôchodkov voči inými krajinám OECD, distribučné vplyvy rodičovského dôchodku na úroveň celkových dôchodkov, vplyvy úpravy aktuálnej dôchodkovej hodnoty na úroveň dôchodkov a pod. (zdroj: [KVANTIFIKÁCIA VPLYVU OPATRENÍ: Novela zákona o sociálnom poistení – dôchodková reforma 2021](#), RRZ, október 2021)



Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia

