



Správa o vývoji sociálneho systému Slovenska

Welfare Report

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.

Obsah

OBSAH	3
RÁMEC HODNOTENIA VÝVOJA VÝDAVKOV SOCIÁLNEHO SYSTÉMU	4
1. CHARAKTERISTIKA SLOVENSKEHO SYSTÉMU SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA	6
1.1. CIELE SOCIÁLNEHO SYSTÉMU	9
1.2. ŠTRUKTÚRA SYSTÉMU SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA	19
2. FAKTORY OVPLYVŇUJÚCE SOCIÁLNY SYSTÉM: TRENDY A PROGNÓZY VÝVOJA .	41
2.1. DEMOGRAFICKÝ VÝVOJ.....	42
2.2. EKONOMICKÝ VÝVOJ.....	45
2.2.1. Ekonomická aktivita, zamestnanosť a nezamestnanosť	45
2.2.2. Ekonomický rast a ekonomický cyklus.....	48
2.2.3. Výška pracovných príjmov	48
2.3. ŽIVOTNÉ MINIMUM	49
3. VÝDAVKY SOCIÁLNEHO SYSTÉMU: TRENDY A PROGNÓZY VÝVOJA.....	57
3.1. DÁVKY SYSTÉMU SOCIÁLNEHO POISTENIA.....	66
3.1.1. Dávky dôchodkového systému	66
3.1.2. Dávky nemocenského poistenia	71
3.1.1. Ostatné dávky systému sociálneho poistenia.....	74
3.1.2. Dávky systému sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov	77
3.2. ŠTÁTNE SOCIÁLNE DÁVKY NA PODPORU RODINY	80
3.3. DÁVKY SYSTÉMU SOCIÁLNEJ POMOCI	83
3.3.1. Dávky systému pomoci v hmotnej núdzi	83
3.3.2. Dávky systému kompenzácií sociálnych dôsledkov ŤZP	87
3.4. PODPORA ZAMESTNANOSTI	90
3.5. SOCIÁLNE SLUŽBY A SOCIÁLNA KURATELA.....	95
4. PROJEKCIA VÝDAVKOV SYSTÉMU SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA.....	99

Rámec hodnotenia vývoja výdavkov sociálneho systému

Správa o vývoji sociálneho systému je novou publikáciou Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ), v ktorej sú analyzované výdavky slovenského sociálneho systému. Cieľom správy je identifikovať potenciálne riziká pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií vyplývajúcich zo zmien v úrovni sociálneho zabezpečenia. **Projekcia budúcich výdavkov sociálneho systému predstavených v tejto správe je vstupným podkladom do Správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií**, ktorej vypracovanie patrí medzi základné úlohy RRZ.

Za výdavky sociálneho systému sú v správe považované dávky vyplácané zo systému sociálneho poistenia (napríklad starobné a invalidné dôchodky, nemocenské, materské alebo podpora v nezamestnanosti, súčasťou sú aj dávky vyplácané zo samostatného systému sociálneho poistenia silových zložiek), **rodinné dávky** (príspevok pri narodení dieťaťa, prídavok na dieťa, rodičovský príspevok, dávky na podporu náhradnej rodinnej starostlivosti) a **dávky sociálnej pomoci** (zabezpečujúce minimálny príjem a podporujúce zdravotne postihnutých). Súčasťou sú aj výdavky na **sociálne služby** (poskytovanie dlhodobej starostlivosti) a **služby na podporu zamestnanosti** (aktívne opatrenia trhu práce). Za súčasť výdavkov sociálneho systému je v správe považovaná aj možnosť uplatnenia daňového zvýhodnenia formou daňového bonusu na dieťa. Z kapacitných dôvodov v tejto správe nie sú analyzované výdavky na zdravotníctvo, školstvo a podporu bývania, ktoré sú taktiež považované za súčasť sociálneho systému.

Analytické podklady do Správy o vývoji sociálneho systému vznikli v rámci spolupráce Kancelárie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a Inštitútu sociálnej politiky Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny (ISP). V prvej publikovanej Správe o vývoji sociálneho systému je predstavený detailný vývoj výdavkov jednotlivých častí systému za posledných 30 rokov (vybrané údaje sú k dispozícii od roku 1993), spracovaný je vývoj príslušnej legislatívy a analyzované sú faktory ovplyvňujúce vývoj systému. Rekonštrukciu historických časových radov údajov dávok štátnej sociálnej podpory rodiny, sociálnej pomoci a sociálnych služieb spracoval ISP. Príspevkom ISP je aj analýza a projekcia výdavkov na aktívne opatrenia trhu práce.

Správa prezentuje základný scenár vývoja výdavkov sociálneho systému z východiskového roka 2020. Predpokladá sa nemennosť aktuálne platného legislatívneho nastavenia a vývoj v súlade s identifikovanými faktormi. V odhadoch budúceho vývoja je zohľadnený aj vplyv pandémie COVID-19 a schválená nová legislatíva. Vývoj identifikovaných ekonomických faktorov vychádza z makroekonomickej prognózy RRZ a demografického vývoja z penzijného modelu RRZ. Projekcie výdavkov dôchodkového systému, dlhodobej starostlivosti a zdravotníctva sú výstupom z komplexnejších modelov RRZ. **V správe sú pomenované hlavné riziká vyplývajúce z aktuálneho nastavenia systému, nie sú však zahrnuté odporúčania ohľadom budúceho nastavenia politik sociálneho systému.**

Formát Správy o vývoji výdavkov sociálneho systému nebude uniformný. Projekcie budúcich výdavkov sociálneho systému budú aktualizované každoročne ako súčasť Správy o dlhodobej udržateľnosti, v ktorej budú komunikované aj zmeny predpokladov malého rozsahu vrámci metodiky výpočtov. Ťažiskom ďalších správ o vývoji sociálneho systému bude vecné zameranie na špecifickú oblasť alebo tému. V prvej Správe je predstavené celkové inštitucionálne nastavenie sociálneho systému, vývoj systému a jeho nástrojov a identifikované sú faktory budúceho vývoja jednotlivých častí systému. Medzi nosné témy, ktorým bude venovaná pozornosť v budúcnosti, patria charakteristika redistribučných vlastností sociálneho a daňového systému (intra a interpersonálna redistribúcia) a analýza príjmových nerovností.

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 EK¹ 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/dávkach²).

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 ovplyvňujúci 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 viesť k identifikovaniu rizík z dôvodu dlhodobých trendov v sociálnom systéme (širší kontext); udržateľnosť a stabilita 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.

¹ 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.

² 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)

1. Charakteristika slovenského systému sociálneho zabezpečenia

V prvej kapitole sa venujeme charakteristike slovenského sociálneho systému a vymedzujeme, ktoré výdavky budú v správe analyzované. Posudzovacím kritériom nie je len výška výdavkov, ale aj ich štruktúra, účel a inštitucionálne nastavenie systému. Údaje ohľadom výdavkov systému sú pre rôzne časti systému dostupné za rôzne časové obdobia, najdlhšie od roku 1993.

V porovnaní s krajinami západnej Európy sú výdavky Slovenska na sociálne zabezpečenie vyjadrené podielom z celkových výdavkov verejnej správy nižšie. V rámci typológie sociálnych štátov má Slovensko najviac znakov konzervatívneho systému.

V časti 1.1 predstavujeme delenie výdavkov sociálneho systému z hľadiska adresnosti cieľov poskytovanej pomoci. **Najviac výdavkov poskytovaných sociálnym systémom smeruje na pomoc v starobe, ďalej na pomoc v chorobe, invalidite a pri zdravotnom postihnutí. Nasleduje pomoc rodinám a deťom, pomoc pozostalým, pomoc na podporu zamestnanosti a objemovo najmenšia časť smeruje na pomoc v hmotnej a sociálnej núdzi.** So starnutím populácie sa bude meniť štruktúra poskytovanej pomoci - podiel výdavkov určených na pomoc v starobe vzrastie a naopak, podiel výdavkov určených na pomoc rodinám a deťom bude klesať.

V časti 1.2 analyzujeme štruktúru slovenského sociálneho systému a poukazujeme na dôležité legislatívne úpravy, ktoré viedli k štrukturálnym zmenám. **Systém sociálneho zabezpečenia na Slovensku zahŕňa tri základné nástroje: sociálne poistenie, štátnu sociálnu podporu a sociálnu pomoc. Každý z nástrojov je orientovaný na iný cieľ z hľadiska troch princípov distribučnej spravodlivosti (zásluhovosť, rovnosť a potreba).** Sociálne poistenie predstavuje v systéme zásluhovosť, nároky a výška dávok sú podmienené predchádzajúcou ekonomickou aktivitou a zaplatenými príspevkami. Systém sociálnej podpory má redistribučný a solidárny charakter a vychádza z princípu rovnosti - nárok nie je podmienený platením príspevkov a výška dávky je pre všetky oprávnené osoby rovnaká. Sociálna pomoc je systémom zameraným na obyvateľov s nedostatočným príjmom, ktorí si ho nemôžu zabezpečiť tak, aby mali pokryté základné životné potreby. **Očakávané zmeny v demografickom vývoji, najmä populačné starnutie, spôsobia zmenu v štruktúre distribučnej spravodlivosti.** Z dôvodu starnutia populácie sa zvýši podiel výdavkov založených na princípe zásluhovosti a potreby (dôchodky a dlhodobá starostlivosť). Naopak, podiel výdavkov vyplácaných podľa princípu rovnosti (rodinné dávky) sa výrazne zníži z dôvodu poklesu produktívnej populácie v kombinácii s poklesom počtu detí.

Poukazujeme na skutočnosť, že **nastavenie slovenského sociálneho systému je charakterizované vyššou mierou zásluhovosti a nižšou mierou prerozdelenia.** Zásluhovosť je v dávkach systému uplatňovaná v rôznej miere. Princíp zásluhovosti pri stanovovaní výšky dávok je prítomný nielen v systéme sociálneho poistenia, ale prvky zásluhovosti boli postupne zavedené aj do systému štátnej sociálnej podpory (od roku 2020 vyššia úroveň rodičovského príspevku pre tých, čo poberali predtým materské) a posilnené v rámci sociálnej pomoci (požiadavka pracovnej aktivácie pri dávke v hmotnej núdzi). Naopak, dôchodkový systém, ktorý je primárne postavený na princípe zásluhovosti, obsahuje aj charakteristické prvky princípov rovnosti a potreby. Princíp rovnosti je zohľadnený vo výpočte výšky dávky cez mechanizmus tzv. priemerného osobného mzdového bodu a jeho úpravy pre osoby s vysokým a nízkym vymeriavacím základom. Princíp potreby bol v dôchodkovom systéme posilnený zavedením minimálneho dôchodku od roku 2015, ktorý je určený dôchodcom s cieľom aby nespádli do hmotnej núdze.

Aký typ sociálneho štátu je Slovensko ?

Moderné štáty a ich sociálne systémy sa líšia nielen vo výške výdavkov vynaložených na sociálne politiky, ale dôležité je aj ich inštitucionálne nastavenie. Rozdielnosť systémov vyplýva aj z pomeru zásluhovosti a solidarity uplatňovanej pri posudzovaní nárokov obyvateľstva na poskytované sociálne dávky a služby. Pokrytie systému môže zahŕňať len niektoré skupiny obyvateľov, obsahovať úzke alebo široké spektrum rizík a služieb. Navyše, v niektorých krajinách je príjem vo forme sociálnych dávok zdaňovaný. Garantovaný minimálny príjem môže pomôcť znižovať chudobu alebo zabezpečovať rovnosť.

V tradičnej typológii sociálnych štátov, ktorá bola formulovaná pre štáty OECD na začiatku 90-tych rokov 20. storočia, má slovenský sociálny systém najviac znakov konzervatívneho modelu sociálneho štátu (Box 2). Slovenský systém sociálneho zabezpečenia je významnou mierou zásluhový, nárok na dávky a výška dávok je podmienená predchádzajúcou ekonomickou aktivitou a závisí od výšky príjmu. Nárok aj na minimálny starobný dôchodok je podmienený obdobím tridsiatich rokoch dôchodkového poistenia, kedy musí jednotlivec prispievať do systému. V slovenskom sociálnom systéme nájdeme aj niekoľko čŕt, ktoré svojim charakterom do konzervatívneho modelu nepatria. Posunom smerom k liberálnemu modelu bola zmena v dôchodkovom systéme v roku 2005, ktorou bol zavedený druhý kapitalizačný pilier dôchodkového zabezpečenia. Naopak, možnosť poberania materského otcami od roku 2015 je krokom smerom k sociálno-demokratickým systémom.

Novšie empirické štúdie rozširujú a rozširujú Esping-Andersenovu typológiu o krajiny južnej, strednej a východnej Európy, pre ktoré v úvode 90-tych rokov neboli dostupné spoľahlivé alebo porovnateľné údaje. V dostupnej medzinárodnej literatúre za ostatných 30 rokov sa Slovensko nachádza v niekoľkých empirických klasifikačných štúdiách³, v ktorých patrí slovenský sociálny štát k zmiešaným typom podobným najmä ostatným krajinám východnej skupiny V4.

Box 2: Typy sociálneho štátu

Istá miera sociálneho štandardu je považovaná za základnú črtu modernej spoločnosti a úroveň poskytovaného štandardu definuje typ **sociálneho štátu** („welfare state“). V odbornej literatúre existuje niekoľko teórií vysvetľujúcich charakteristiky sociálnych štátov. „**Štrukturálny**“ prístup (Wilensky, 1974) spája pôsobenie sociálneho štátu s trhovou ekonomikou, industrializáciou a modernizáciou. Podľa tohto prístupu je sociálny štát pre spoločnosť potrebný, lebo zabezpečuje občanom určitú úroveň blahobytu („welfare“) tým, že upravuje pôsobenie trhového mechanizmu: garantuje aspoň minimálny príjem (zmierňuje chudobu), znižuje sociálne riziká (poskytuje sociálne zabezpečenie v prípade choroby alebo straty príjmu) a zabezpečuje určité služby (starostlivosť o deti, chorých, starých). Naopak, z hľadiska teórie zdroja síl (power resources), sociálny štát je výsledkom konfliktu záujmov spoločenských tried (Esping-Andersen, 1990). **Teória Esping-Andersena viedla k vzniku jednej z najčastejšie používaných typológií sociálnych štátov a ich systémov podľa miery dekomodifikácie* pracovnej sily:**

1. **Liberálny systém** (anglosaské krajiny - Veľká Británia, USA, Kanada): miera dekomodifikácie pracovnej sily je nízka. Systém významne podporuje trhové mechanizmy (garantovaný je iba minimálny životný štandard), podporované je súkromné poistenie (zdravotné, pre prípad straty zamestnania) a súkromné dôchodkové sporenie. Výdavky na sociálne zabezpečenie sú nízke. Sociálna pomoc je testovaná na príjem, poskytované dávky a rozsah služieb je nízky. Štát zabezpečuje sociálnu záchrannú sieť pre chudobných.
2. **Konzervatívny sociálny systém** (kontinentálna Európa - Nemecko, Rakúsko, Francúzsko): miera dekomodifikácie je na strednej úrovni. Štát čiastočne nahrádza trhové mechanizmy poskytovaním dávok. Príjmové nerovnosti a triedne rozdiely sú v systéme zachovávané.

³ Castles a Obinger (2008); Ebbinghaus (2012); Fenger (2007); Ferreira a Figueiredo (2005); Lendvai-Bainton (2019) Poder a Kerem (2011); Orosz (2019).

Sociálne dávky sú zásluhové, poskytované z fondov sociálneho poistenia, do ktorých prispievajú pracujúci aj ich zamestnávateľi. Systém je solidárny, ale obyvatelia ktorí neprispievali do systému, sú podporovaní na úrovni zabezpečenia základných životných potrieb. Pri sociálnej starostlivosti štát podporuje (avšak nenahrádza) existujúce formy solidarity v rámci rodiny a rôznych komunit (nadácií, cirkevných spolkov a podobne).

3. **Sociálno-demokratický systém** (škandinávské krajiny - Švédsko, Fínsko, Dánsko): je charakterizovaný vysokou mierou dekomodifikácie a relatívne vysokým životným štandardom univerzálne poskytovaným obyvateľstvu. Náklady na sociálne zabezpečenie sú však vysoké. Základom tohto typu štátu je systém univerzálneho sociálneho poistenia. Dohody medzi sociálnymi partnermi zabezpečujú stabilitu systému. Systém je charakteristický vysokou mierou zamestnanosti všetkých skupín obyvateľstva.

*Miera dekomodifikácie pracovnej sily vyjadruje do akej miery si môže jednotlivec v systéme udržať živobytie aj bez účasti na trhu práce. V systéme s vysokou mierou dekomodifikácie pracovná sila nie je považovaná len za statok, štát priznáva jednotlivcom dávku alebo službu ako základné právo. Pri nízkej dekomodifikácii je pracovná sila komoditou a jednotlivec je úspešný podľa svojho uplatnenia na trhu práce.

Esping- Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
Wilensky, Harold L. (1974). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.

Samotná výška výdavkov však na dôkladnejšie porovnanie sociálnych systémov v rôznych krajinách nestačí, keďže každá krajina má svoje špecifiká. Dôležitejšie je pozrieť sa na detaily a zameranie systému a štruktúru výdavkov. Takúto analýzu slovenského systému ponúka správa v nasledujúcich kapitolách.

Akým výdavkom sa venujeme v správe?

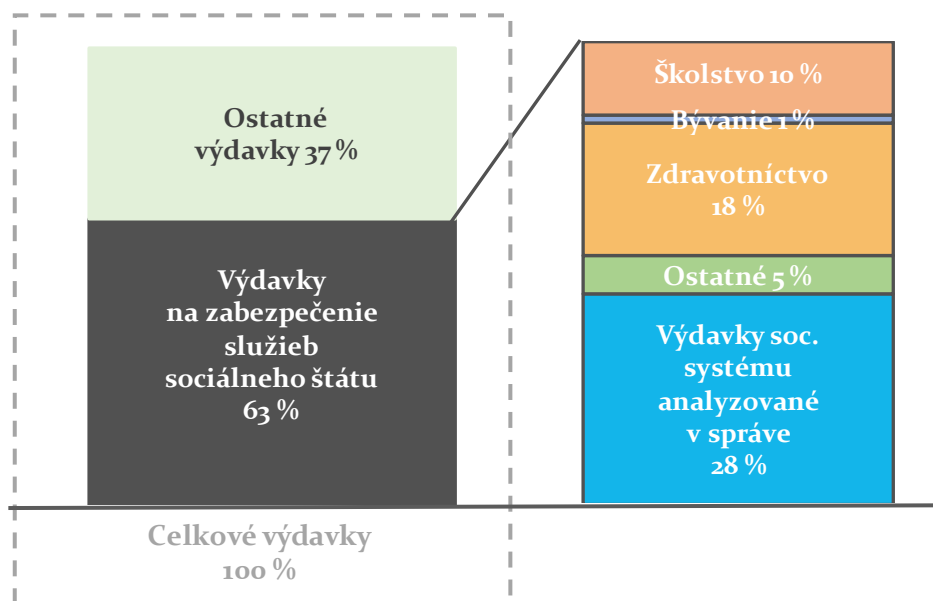
Ku klasifikácii výdavkov na sociálne zabezpečenie obyvateľov štátu sa dá pristúpiť z niekoľkých hľadísk. **V najširšom pohľade môžu byť za sociálne platby považované všetky výdavky verejnej správy (nielen štátneho rozpočtu), ktoré slúžia na zabezpečenie služieb sociálneho štátu⁴.** Tieto výdavky tvoria na Slovensku viac ako 60 % celkových výdavkov rozpočtu verejnej správy ([Obrázok 1](#)). Súčasťou sú v tomto prípade aj výdavky na školstvo (10 %) a zdravotnú starostlivosť (18 %). Práve tieto oblasti považujeme za dôležité a očakávame, že ich význam bude v najbližších rokoch narastať. V tejto správe sa však zameriavame hlavne na výdavky sociálneho systému a ich podrobnú analýzu.

Pri užšom vymedzení sú za výdavky sociálneho systému považované peňažné dávky vyplácané obyvateľom zo systému sociálneho poistenia (najmä starobné a invalidné dôchodky, ale aj nemocenské a podpora v nezamestnanosti), **rodinné dávky** (príspevok pri narodení dieťaťa, prídavok na dieťa, rodičovský príspevok) **a dávky sociálnej pomoci** (zabezpečujúce minimálny príjem). Súčasťou sú aj **výdavky na sociálne služby** (poskytovanie dlhodobej starostlivosti) **a služby na podporu zamestnanosti**. **K nepriamej podpore patrí možnosť uplatnenia daňových bonusov a zvýhodnení** formou daňového bonusu na dieťa a nezdaniteľnej časti základu dane na manželku.

Pre účely tejto správy budú za výdavky sociálneho systému považované dávky a služby definované v užšom vymedzení systému. Analýza je sústredená na tie výdavky systému, ktoré vstupujú do projekcií výdavkov sociálneho systému v Správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií. V číselnom vyjadrení táto správa analyzuje viac ako štvrtinu (28 %) celkových výdavkov rozpočtu verejnej správy.

⁴ Anglický termín „welfare state“ sa do slovenčiny ustálene prekladá ako „sociálny štát“.

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



Zdroj: údaje Eurostat (gov_10a_exp) a výpočty RRZ

1.1. Ciele sociálneho systému

Agregátny obraz o rozsahu a štruktúre slovenského sociálneho systému poskytuje pohľad pri delení výdavkov na transfery a služby poskytované jednotlivcom a domácnostiam podľa funkcie, na ktorú sú určené.⁵ Medzi základné ciele poskytovanej sociálnej pomoci a služieb patria, zoradené podľa objemu výdavkov v roku 2020⁶:

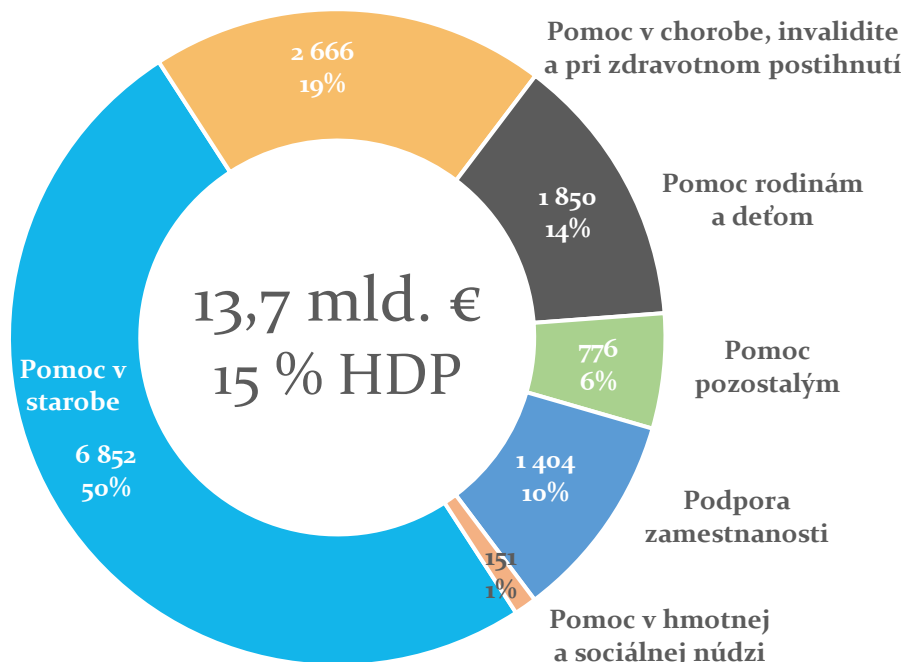
- Pomoc v starobe (6,84 mld. eur)
- Pomoc v chorobe, invalidite a pri zdravotnom postihnutí (2,67 mld. eur)
- Pomoc rodinám a deťom (1,85 mld. eur)
- Podpora zamestnanosti (1,4 mld. eur, z toho financovanie z eurofondov 445 mil. eur)
- Pomoc pozostalým (776 mil. eur)
- Pomoc v hmotnej a sociálnej núdzi (151 mil. eur)

Uvedené okruhy podpory zachytávajú väčšinu sociálnych udalostí a rizík, ktoré môžu počas života jednotlivca a domácnosti nastať. Sociálny systém zabezpečuje kompenzáciu a zmierňuje dôsledky týchto udalostí viacerými nástrojmi. Schémy v tejto kapitole znázorňujú akými nástrojmi štát napĺňa jednotlivé ciele pomoci. Zároveň ilustrujú relatívnu dôležitosť jednotlivých nástrojov pri naplňaní cieľov, a to zobrazením vyplateného objemu pomoci v roku 2020.

⁵ Čiastočne inšpirované delenie výdavkov podľa metodiky COFOG (Klasifikácia výdavkov verejnej správy podľa funkcie), časť 10 Sociálne zabezpečenie a časť 04.1.2 Všeobecná pracovná oblasť (výdavky AOTP) .

⁶ V čase písania tejto správy boli k dispozícii všetky administratívne údaje z výkazníctiev Sociálnej poisťovne a UPSVaR za rok 2020, s výnimkou údajov o poskytnutých sociálnych službách. V schémach kapitoly 1, ktoré sa týkajú aktuálnych výdavkov systému, v prípade sociálnych služieb uvádzame údaje za rok 2019. V ostatných schémach kapitoly 1, ktoré zobrazujú aj budúci vývoj systému, sú pri výdavkoch na sociálne služby za rok 2020 znázornené odhady.

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



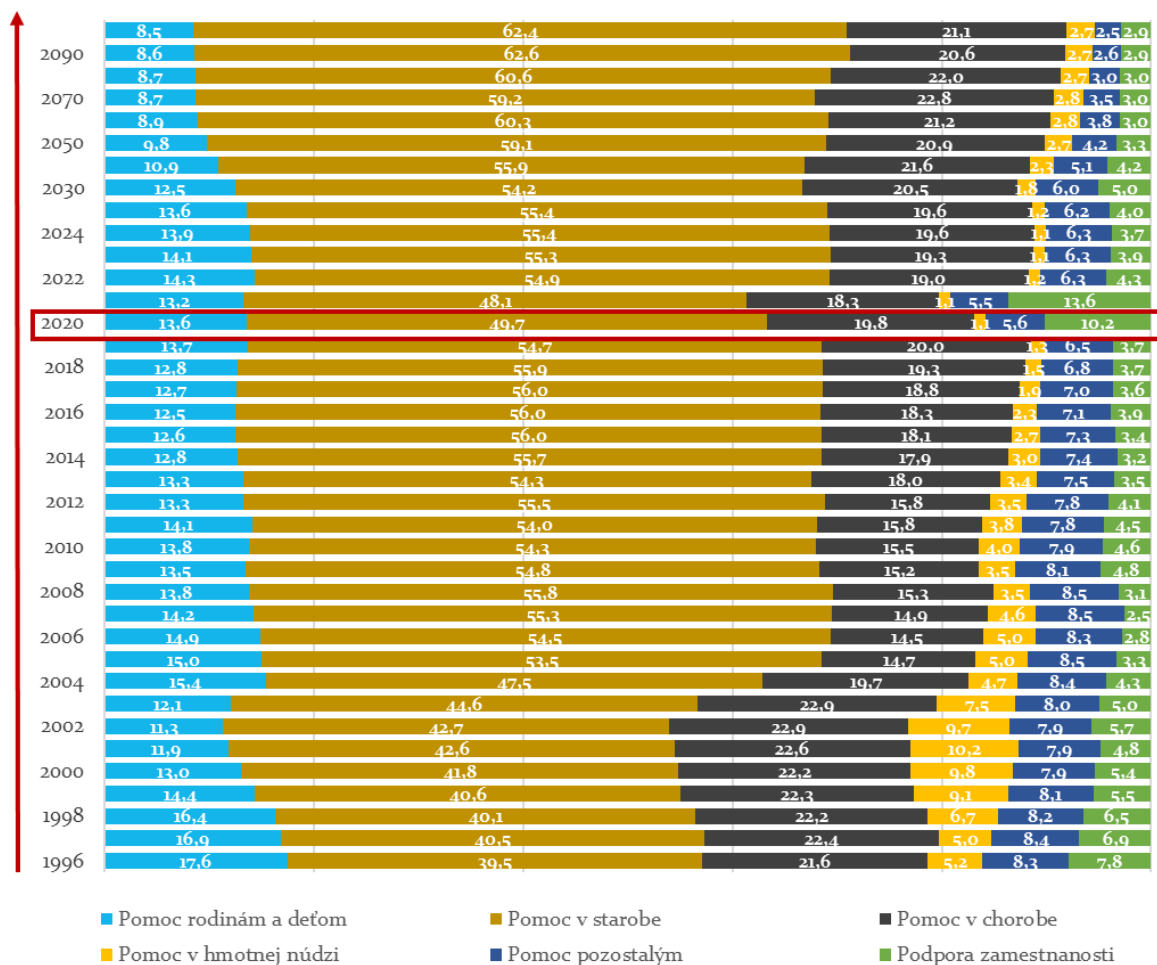
Zdroj: údaje Sociálna poisťovňa, UPSVaR a výpočty RRZ

Najväčšia časť výdavkov slovenského sociálneho systému smeruje na pomoc v starobe. V súčasnosti je to polovica (50 %) celkových analyzovaných výdavkov (Obrázok 3). 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 %.

V priebehu analyzovaného obdobia sa štruktúra výdavkov podľa smerovania pomoci menila v nasledujúcich oblastiach:

- V období 1996 - 2002 poklesol podiel výdavkov na pomoc rodinám a deťom z dôvodu testovania nároku na prídavok na dieťa podľa výšky príjmu. Pri fixne stanovenej podmienke príjmu a raste príjmov stále menej rodičov malo nárok na prídavok.
- Od roku 2004 poklesol podiel výdavkov na pomoc v hmotnej núdzi z dôvodu reformy systému sociálnej pomoci. Zmenou legislatívy sa zúžil počet poberateľov a znížila výška dávky v hmotnej núdzi, významnou sa stala požiadavka aktivácie.
- V roku 2005 bolo legislatívnou úpravou mnoho invalidných dôchodcov preklasifikovaných na starobných. Zmenila sa tak štruktúra výdavkov na dôchodky a v systéme narástol podiel starobných dôchodcov. Ako dôsledok poklesol podiel výdavkov na pomoc v chorobe a vzrástol podiel výdavkov na pomoc v starobe.
- V období ekonomickej krízy v roku 2009 vzrástol podiel výdavkov na podporu zamestnanosti. Dôvodom bolo významné zvýšenie financovania aktívnych opatrení trhu práce zavedením protikrizových opatrení. Významné navýšenie výdavkov pozorujeme aj v rokoch 2020 a 2021 ako súčasť opatrení proti pandémie koronavírusu.

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



Zdroj: údaje Sociálna poisťovňa, UPSVaR a výpočty RRZ

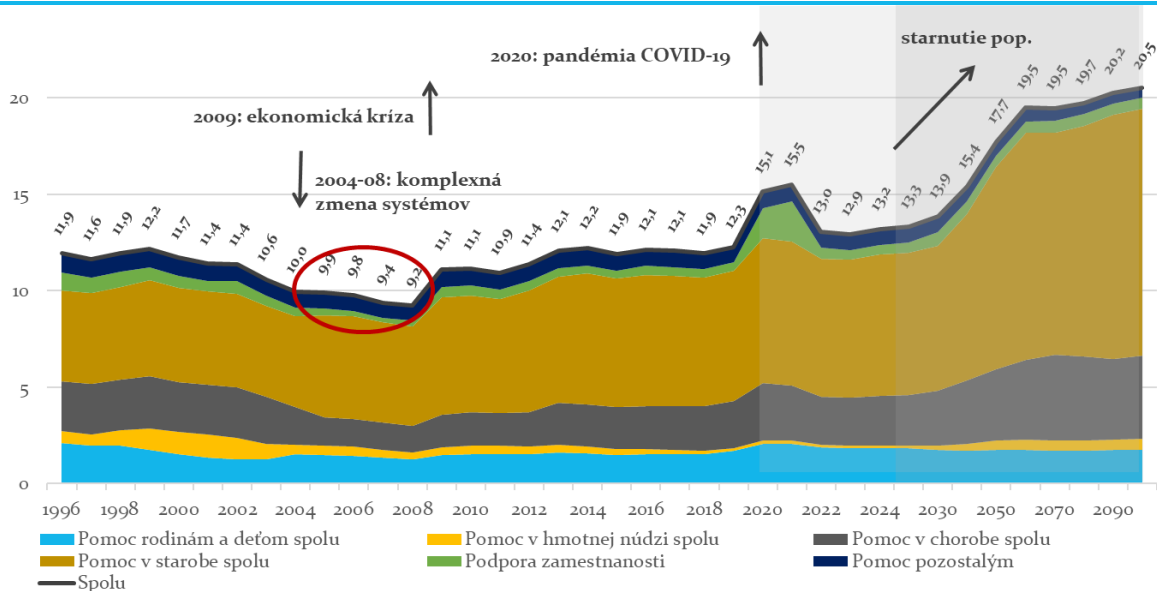
Podiel výdavkov sociálneho systému na hrubom domácom produkte sa v analyzovanom období menil (Obrázok 4). Stablnú úroveň 11-12 % HDP si výdavky držali od roku 1996. V rokoch 2004-2008 klesli na úroveň 9 % HDP z dôvodu implementácie jedinej komplexnej zmeny sociálneho systému počas celého analyzovaného obdobia a priaznivého ekonomického vývoja. Vplyvom ekonomickej krízy v roku 2009 podiel týchto výdavkov na HDP prudko vzrástol opäťovne na 11 % HDP (z dôvodu poklesu HDP, keďže nominálne výška dávok 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 pomerových ukazovateľoch.

Objem výdavkov sociálneho systému a aj jeho podiel na HDP bude celkovo rásť. V projekcii očakávame nárast výdavkov sociálneho systému na dlhodobom horizonte až na úroveň 20 % HDP. Zmenu v štruktúre výdavkov systému očakávame najmä z dôvodu demografických zmien. V súvislosti so starnutím populácie budú rýchlejším tempom rásť výdavky na pomoc v starobe a na pomoc v chorobe, invalidite a pri zdravotnom postihnutí. Výdavky na pomoc rodinám a deťom, ktoré sa primárne týkajú detí a populácie v produktívnom

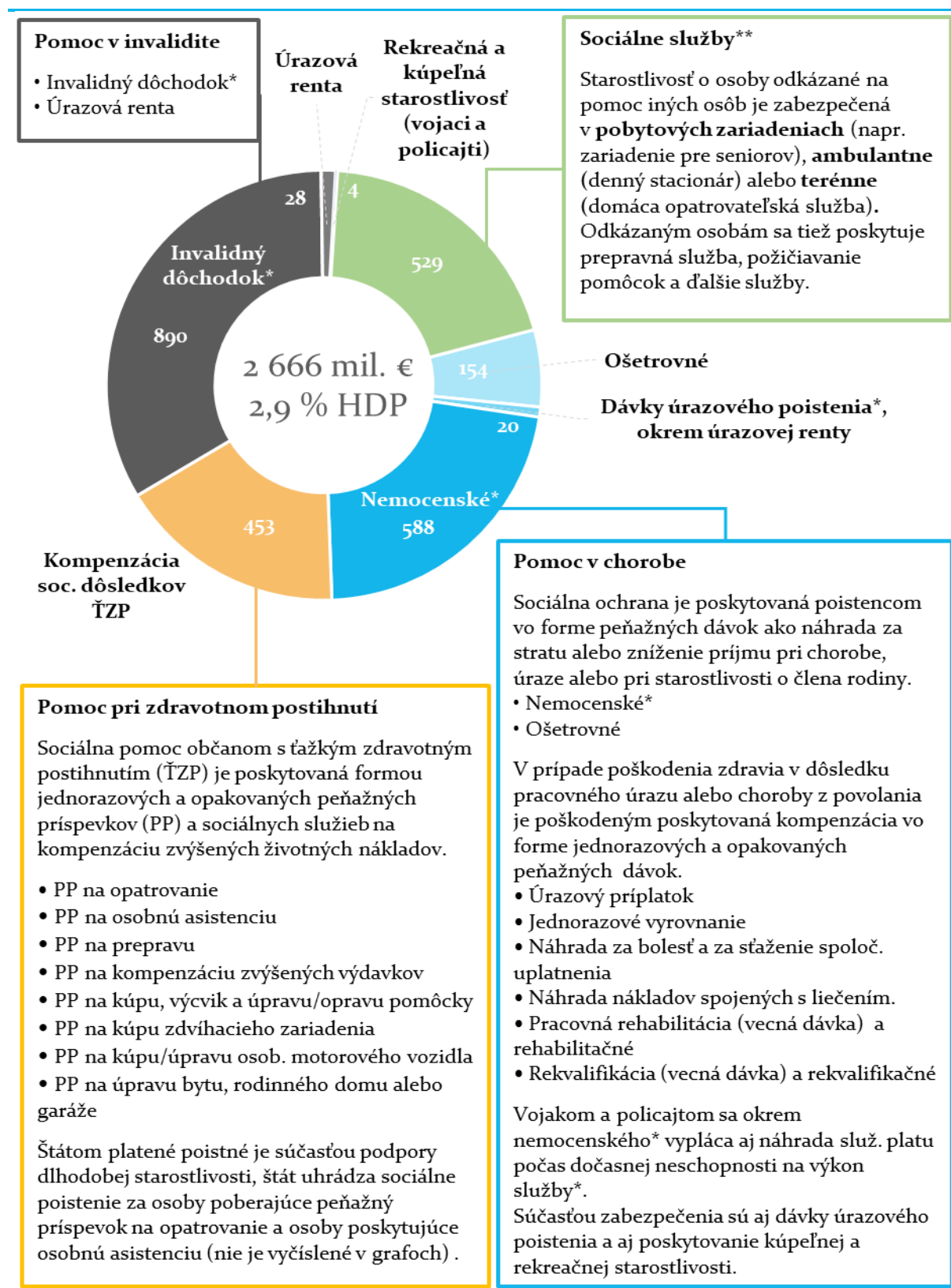
veku, budú rásť pomalším tempom (v pomere k HDP budú tieto výdavky klesať). Najvýznamnejší nárast sa udeje na horizonte najbližších tridsiatich rokov.

Obrázok 4 Podiel výdavkov podľa cieľa poskytovania sociálnej pomoci a služieb na HDP, v %, 1996-2100



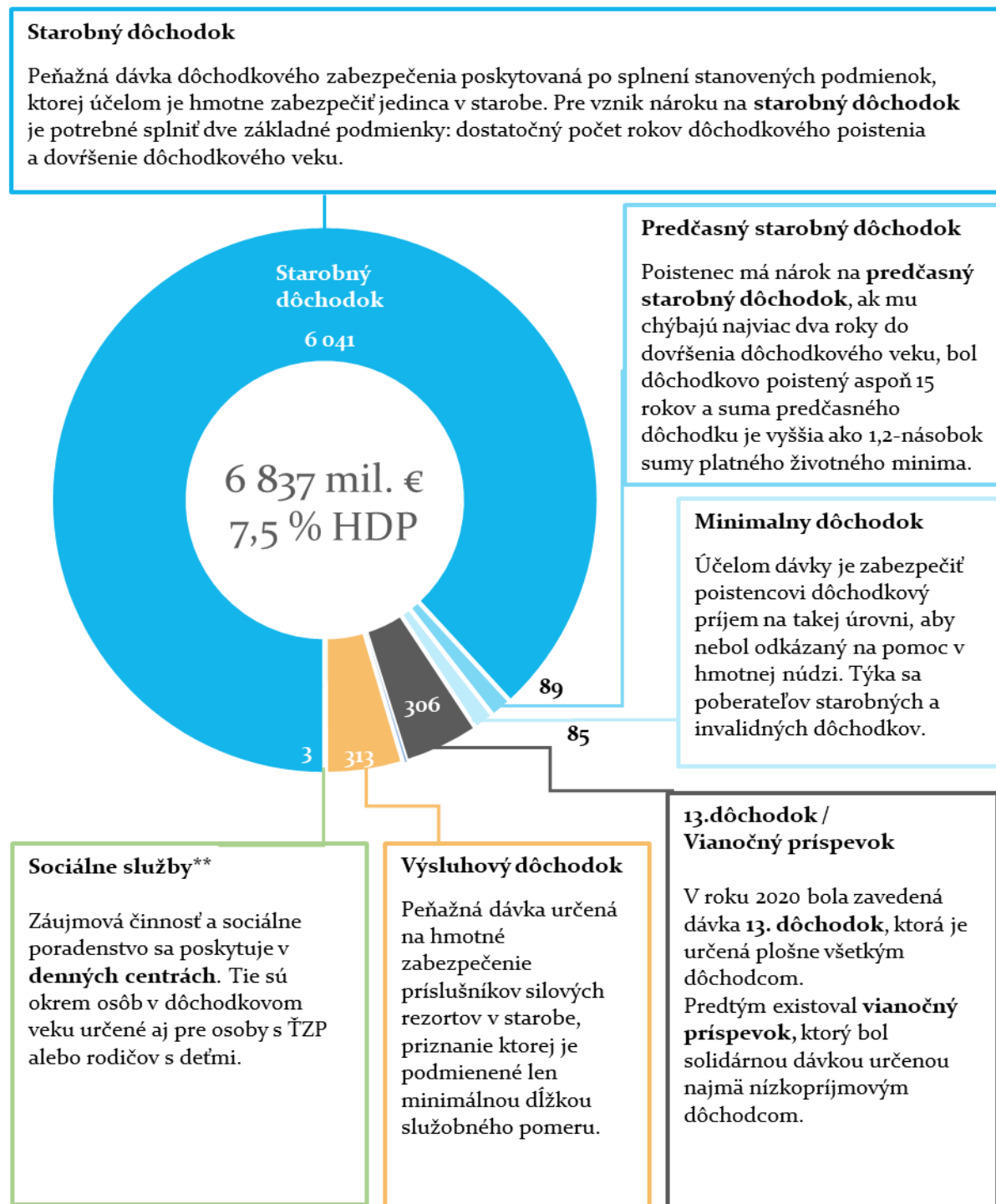
Zdroj: údaje Sociálna poisťovňa, UPSVaR, Štatistický úrad SR (ŠÚSR) a výpočty RRZ

Obrázok 5 Pomoc v chorobe, invalidite a pri zdravotnom postihnutí, v mil. eur, rok 2020



Poznámka: * Spolu vyplatený objem dávky zo základného fondu nemocenského poistenia Sociálnej poisťovne a z fondu nemocenského zabezpečenia policajtov a vojakov. ** údaje za rok 2019.

Obrázok 6 Pomoc v starobe, v mil. eur, rok 2020

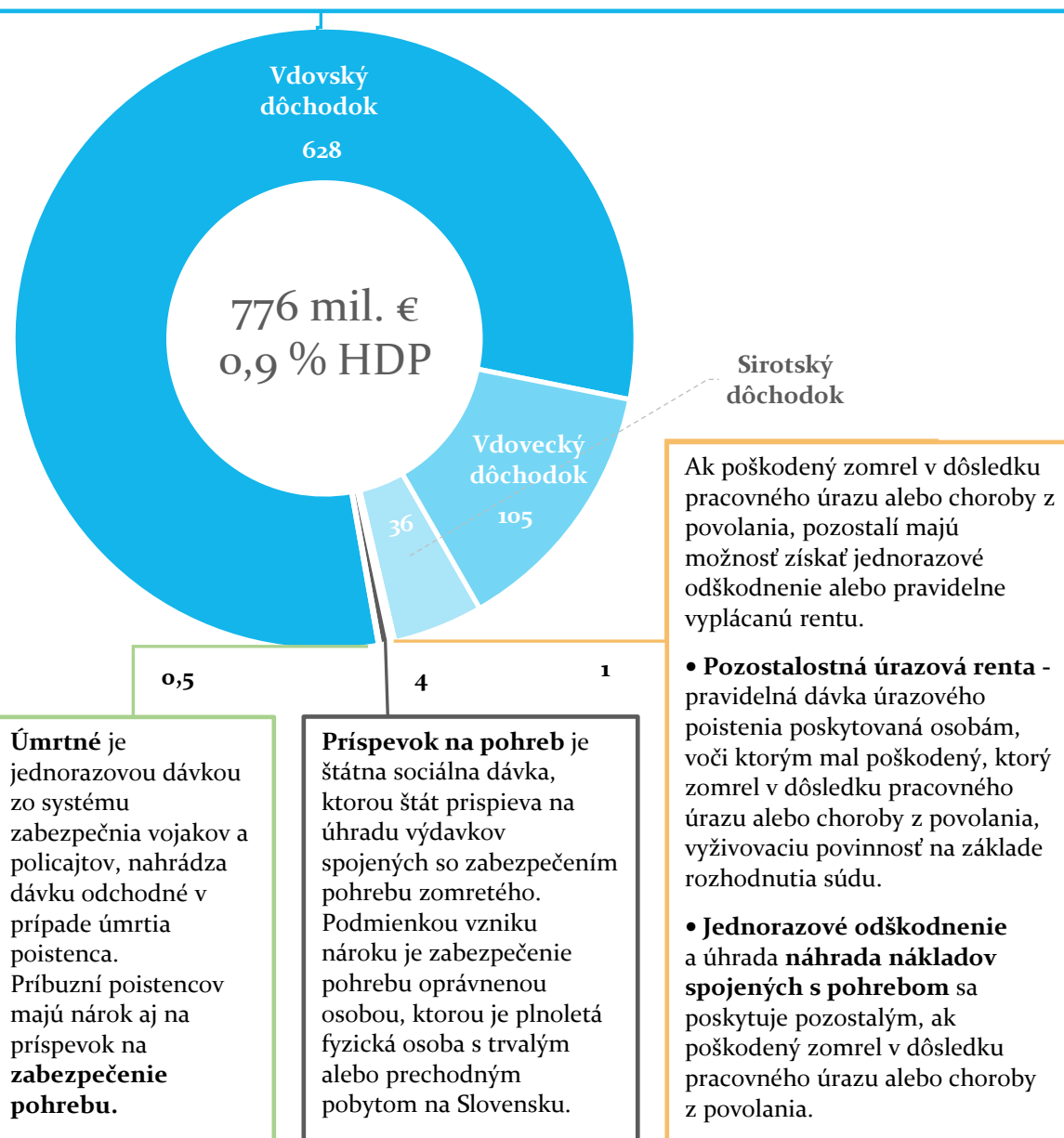


Poznámka: ** údaje za rok 2019.

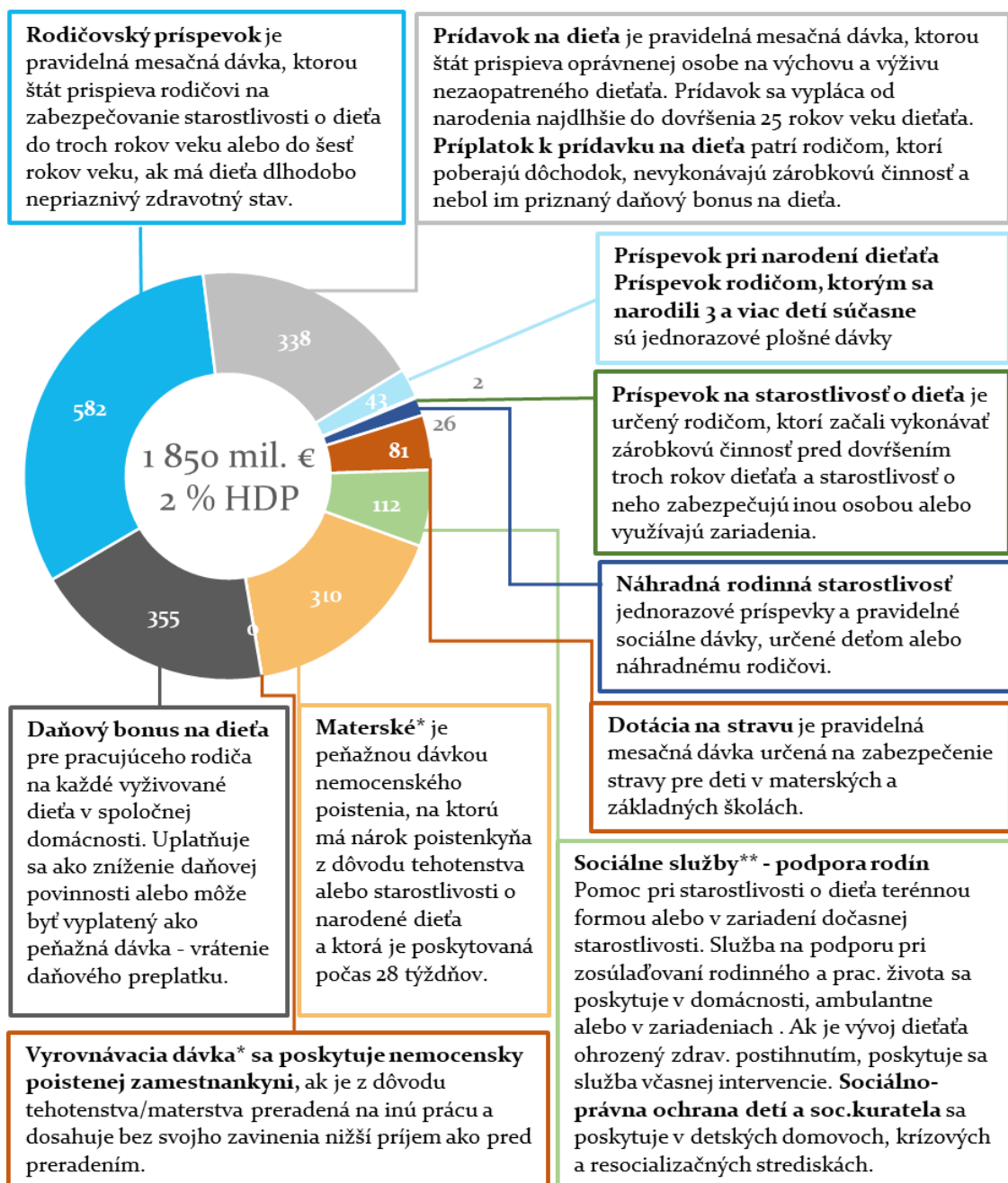
Obrázok 7 Pomoc pozostalým, v mil. eur, rok 2020

Pozostalostné dôchodky: vdovský, vdovecký a sirotský

Pozostalým (manžel, manželka, nezaopatrené deti), ktorých príjmy sa znížili z dôvodu straty člena rodiny alebo živiteľa, sú poskytované peňažné dávky na zmiernenie následkov straty a na zachovanie životnej úrovne. **Pozostalostné dôchodky sú pravidelnými dávkami dôchodkového poistenia (rovnako aj v systéme výsluhového zabezpečenia vojakov a policajtov), na ktoré majú pozostali nárok po splnení zákonom stanovených podmienok. Nárok na dôchodok po zomretom vzniká, ak bol ku dňu smrti dôchodkovo poistený dostatočný počet rokov na vznik nároku na invalidný alebo predčasný starobný dôchodok alebo bol poberateľom dôchodku zo starobného alebo invalidného poistenia.**



Obrázok 8 Pomoc rodinám a deťom, v mil. eur, rok 2020⁷



Poznámka: * Spolu vyplatený objem dávky zo základného fondu nemocenského poistenia Sociálnej poisťovne a z fondu nemocenského zabezpečenia policajtov a vojakov, ** údaje za rok 2019.

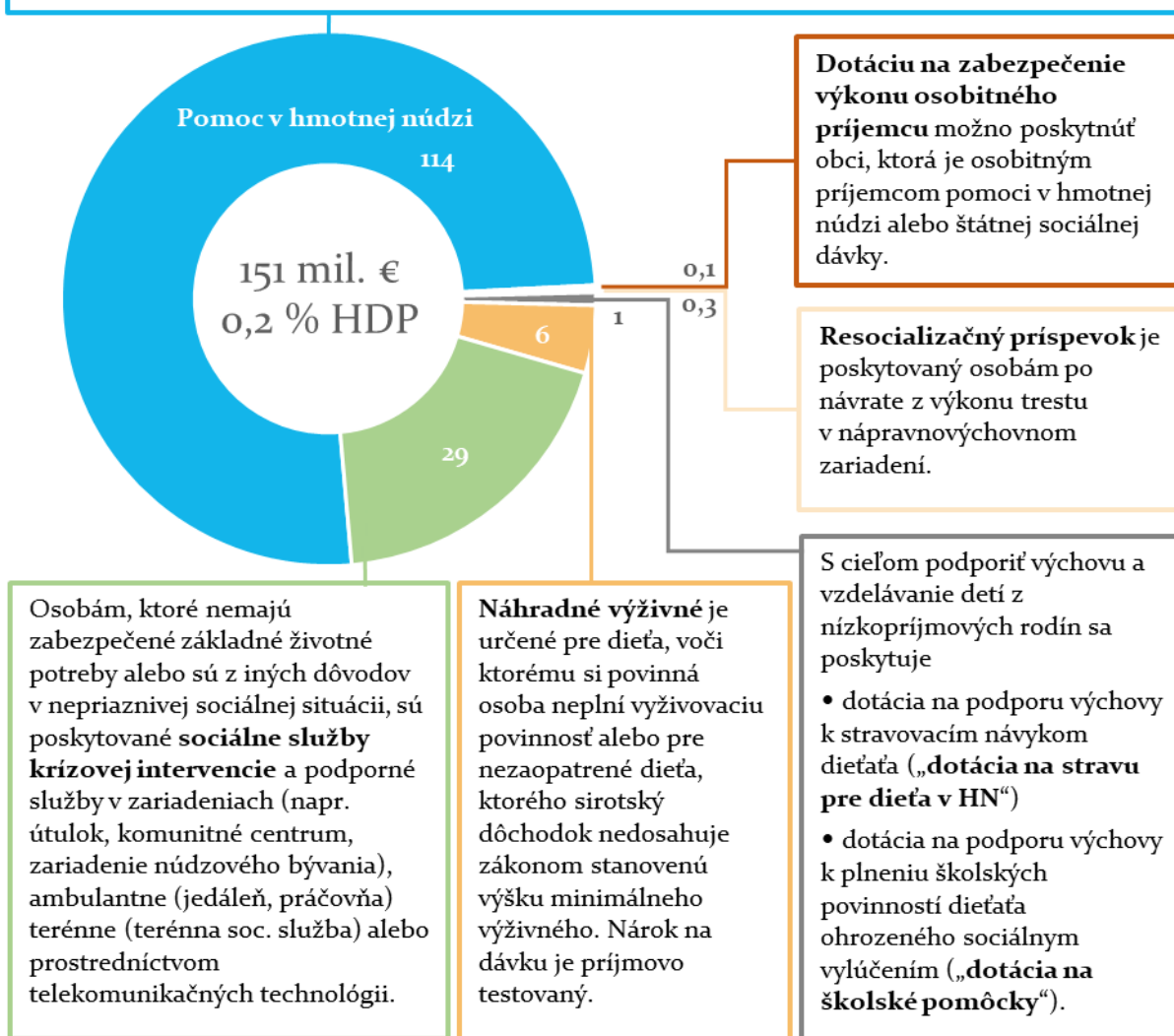
⁷ Za súčasť pomoci rodinám sa považuje aj štátom platené poistné na sociálne poistenie pre vybrané skupiny osôb starajúcich sa o deti (zamestnanci a SZČO poberajúci materské a osoby poberajúce rodičovský príspevok), ako aj sociálne štipendiá študentov stredných a vysokých škôl, ktoré sú financované z kapitoly Ministerstva školstva. NČZD na manžela/ku predstavuje možnosť zníženia daňovej povinnosti, ktorú si môže daňovník uplatniť v daňovom priznaní na nepracujúceho manžela/ku. Tieto formy pomoci nie sú súčasťou analýzy v správe.

Obrázok 9 Pomoc v hmotnej núdzi a v sociálnej núdzi, v mil. eur, rok 2020

Pomoc v hmotnej núdzi je poskytovaná domácnostiam na zabezpečenie základných životných podmienok, ak ich príjem nedosahuje úroveň životného minima. Systém pomoci v hmotnej núdzi sa skladá z dávky a viacerých príspevkov:

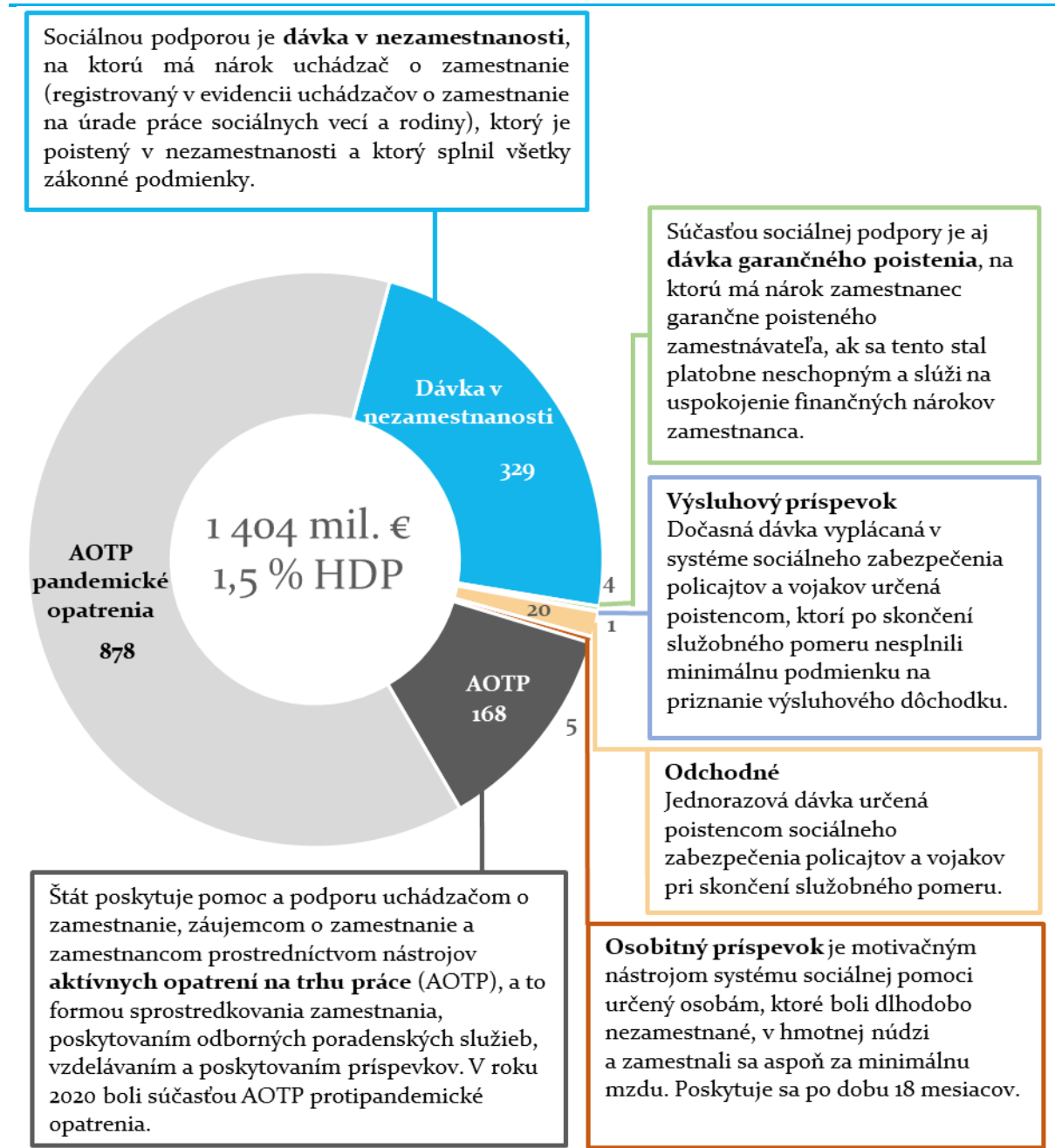
- **Dávka v hmotnej núdzi** slúži na zabezpečenie základných životných podmienok.
- **Aktivačný príspevok** je určený na podporu udržania alebo zvýšenia vedomostí, odborných zručností alebo pracovných návykov.
- **Ochranný príspevok** zohľadňuje situácie, počas ktorých si jednotlivec nedokáže zabezpečiť príjem vlastnou prácou, najmä súvislosti so starobou alebo nepriaznivým zdravotným stavom.
- **Príspevok na bývanie** je určený na úhradu nákladov spojených s bývaním.
- **Príspevok na nezaopatrené dieťa** je poskytovaný na podporu výchovy, vzdelávania a všestranného rozvoja dieťaťa v domácnosti, ktoré riadne plní povinnú školskú dochádzku.

Jednorazová dávka v hmotnej núdzi môže byť poskytnutá z rozpočtu obce na čiastočnú úhradu mimoriadnych výdavkov členov domácnosti, ktorým sa poskytuje pomoc v hmotnej núdzi.



Poznámka: údaje o poskytnutých sociálnych službách za rok 2019.

Obrázok 10 Podpora zamestnanosti, v mil. eur, rok 2020⁸



⁸ Súčasťou podpory je aj predčasný starobný dôchodok vyplácaný osobám v preddôchodkovom veku, ktoré boli prepustené zo zamestnania z dôvodu nadbytočnosti. Tento dôchodok nie je analyzovaný samostatne.

1.2. Štruktúra systému sociálneho zabezpečenia

Základnými nástrojmi slovenského systému sociálneho zabezpečenia sú **sociálne poistenie, sociálna podpora a sociálna pomoc**. Každá z uvedených troch skupín nástrojov má v sociálnom systéme inú funkciu a nástroje sa líšia podľa kritérií, ktorými sú aktivované. Pri sociálnom poistení a sociálnej podpore je základným aktivačným kritériom *udalosť*, ktorá zmenila stav poisteného (choroba, úraz, staroba a pod.) alebo poberateľa podpory (narodenie dieťaťa, úmrtie člena rodiny). V prípade dávok vyplácaných zo sociálneho poistenia je cieľom dosiahnuť stav, ktorý existoval pred udalosťou, pričom výška dávok závisí od predchádzajúcich príjmov. Pri sociálnej podpore je cieľom zaručiť istú minimálnu úroveň ochrany príjmov, keďže životná udalosť môže viesť až k stavu núdze. Dávky sú vyplácané plošne a s rovnakou hodnotou všetkým oprávneným osobám. Pri sociálnej pomoci je posudzovaným kritériom *núdz*a, keď príjmy v rodine nedosahujú zákonom stanovenú hranicu životného minima. Každý z troch nástrojov je orientovaný na iný aspekt distribučnej spravodlivosti⁹:

- **Princíp zásluhovosti** je podstatou **sociálneho poistenia**: výšky dávok prevažne závisia od predchádzajúcich príspevkov do systému, čo odzrkadľuje mieru zásluh jednotlivca.
- **Princíp rovnosti** je hlavnou črtou **štátnej sociálnej podpory**: sumy dávok sú poberateľom vyplácané v jednotnej výške.
- **Princíp potreby** je hlavným pilierom **sociálnej pomoci**: sociálne dávky a pomoc sú poskytnuté tým jednotlivcom a domácnostiam, ktorí sa ocitli v hmotnej alebo sociálnej núdzi a nedokážu svoju situáciu vyriešiť vlastnými zdrojmi.

Dávky a príspevky zo systému sociálneho poistenia, podpory a pomoci sú formou podpory, ktorá je poskytovaná priamo ako finančné platby (transfery). Súčasťou systému je aj nepriama podpora poskytovaná formou čerpania sociálnych služieb, využívania nástrojov na podporu zamestnanosti (AOTP) a daňové zvýhodnenia (bonusy). Začlenenie dávok a príspevkov do troch pilierov distribučnej spravodlivosti predstavuje [Box 3](#).

Box 3: Členenie sociálneho systému na základe princípov distribučnej spravodlivosti

Princípy distribučnej spravodlivosti (zásluhovosť, rovnosť a potreba) boli pri jednotlivých dávkach systému určené nasledovne:

- **Štátne sociálne dávky**: prídavky a príspevky na deti, príspevok na pohreb sú začlenené do piliera rovnosti.
- **Sociálna pomoc**: dávka v hmotnej núdzi a príspevky, dotácie, resocializačný príspevok, náhradné výživné a kompenzácie sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia sú začlenené do piliera potreby.
- **Sociálne služby a sociálno-právna ochrana detí**: začlenené do piliera potreby.
- **Aktívne opatrenia trhu práce**: začlenené do piliera potreby.
- **Dávky nemocenského a úrazového poistenia, garančného poistenia a dávka v nezamestnanosti** začlenené do piliera zásluhovosti.
- **Daňový bonus na dieťa**: nárok má podľa princípu zásluhovosti pracujúci rodič.

Miera zásluhovosti a potreby v **dávkach dôchodkového zabezpečenia všeobecného systému** sa menila podľa aktuálneho legislatívneho nastavenia. Dôchodkové dávky boli začlenené do troch pilierov podľa prijatých predpokladov:

- **Starobný dôchodok**: postupný prechod z úplnej rovnosti pred rokom 2004 na zásluhovosť v nasledujúcom období. Ako premenná vyjadrujúca mieru zásluhovosti v systéme bol použitý

⁹ Koncept distribučnej spravodlivosti podľa Lewin-Epstein, N., Kaplan, A. a Levanon A. (2003): „Distributive Justice and Attitudes Toward the Welfare State“, Social Justice Research, (16) 1, 1-27.

podiel výdavkov na dávky vymerané podľa nových predpisov¹⁰. V období od 2004 až 2007 predpokladáme postupný prechod od úplnej rovnosti k úrovni zásluhovosti v roku 2008, od ktorého máme k dispozícii údaje na úrovni jednotlivcov. Od roku 2021 predpokladáme pokles prítomnosti princípu rovnosti a od roku 2030 predpokladáme jeho úplné nahradenie zásluhovosťou.

- **Invalidný dôchodok:** podmienka pre poskytovanie invalidného dôchodku je nedostatočná schopnosť zabezpečiť si príjem vlastnou prácou. Rozhodujúcim princípom pred aj po reforme v roku 2004 je preto princíp potreby.
- **Predčasný starobný dôchodok:** dávka v systéme pred rokom 2004 neexistovala, dominantný je princíp zásluhovosti.
- **Vdovský a sirotský dôchodok:** predpokladáme rovnaký prechod z princípu rovnosti na zásluhovosť ako v starobných dôchodkoch.
- **Vdovecký dôchodok:** až reforma umožnila a vyústila do prudkého rastu výdavkov na túto dávku, od roku 2004 ju preto zaradujeme pod princíp zásluhovosti.
- **Vianočný príspevok, 13. dôchodok a minimálny dôchodok:** dominantný je princíp potreby, keďže výška dávok je negatívne naviazaná na úhrn iných dôchodkových príjmov.

Dávky systému sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov sú začlenené do piliera zásluhovosti. V porovnaní so všeobecným systémom dôchodkového zabezpečenia je vo výsluhových dôchodkoch zásluhovosť uplatňovaná vo vyššej miere.

Slovenský systém sociálneho zabezpečenia prešiel od roku 1993 niekoľkými zmenami. Najvýznamnejšou bola reforma v roku 2004, ktorá sa týkala najmä systému dôchodkového zabezpečenia a sociálnej pomoci, s čím súviseli aj štrukturálne zmeny a zrušenie niekoľkých dávok. Od tejto reformy platí, že do systému boli dávky a príspevky pridávané a veľkosť systému vzrástla, zrušených bolo len niekoľko menej významných dávok a príspevkov. Prehľad vývoja systému je graficky znázornený v Prílohe 8.

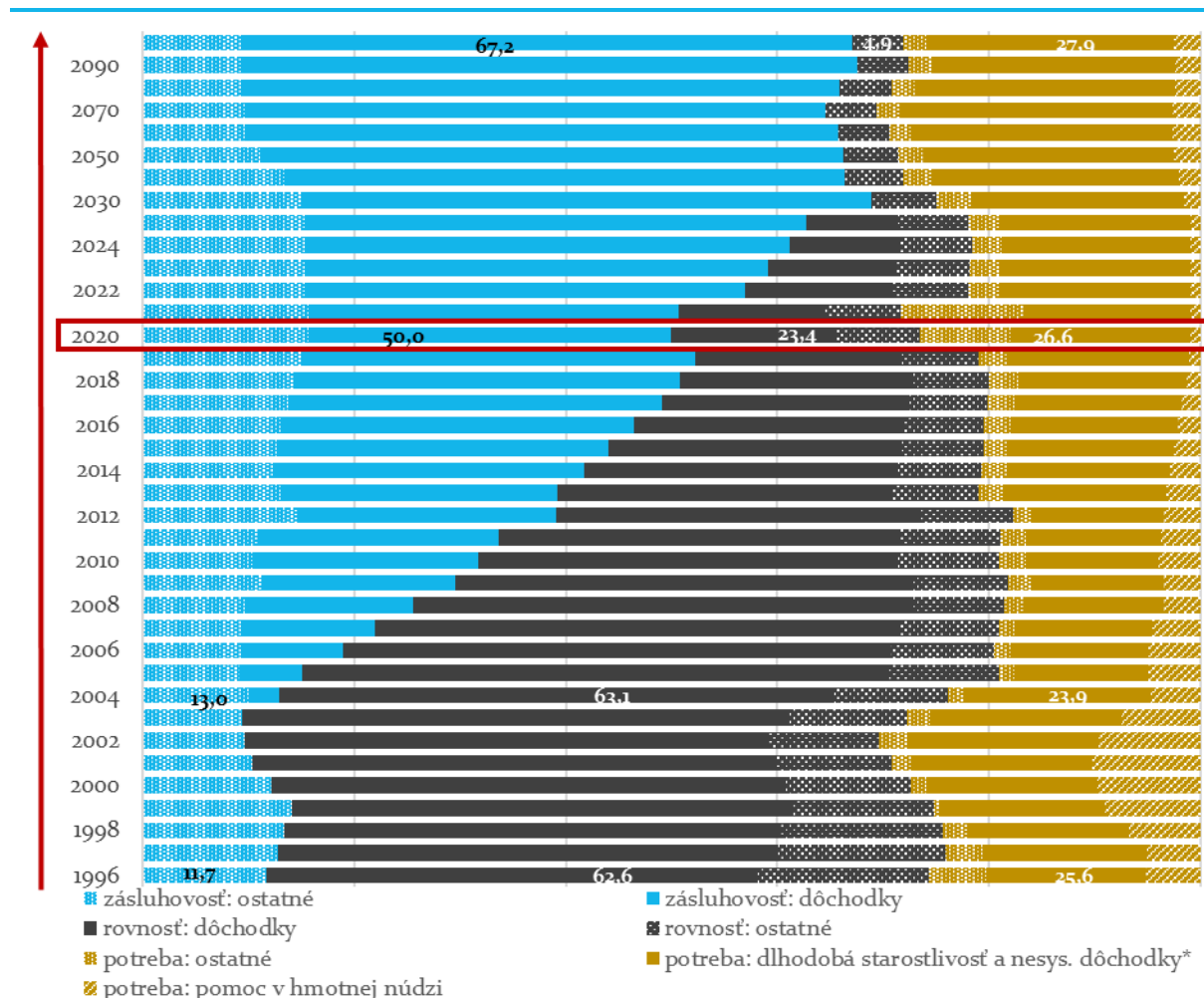
Súčasná nastavenie slovenského sociálneho systému je vo veľkej miere konzervatívne, charakterizované nižšou mierou prerozdeľovania a vyššou mierou zásluhovosti. Zásluhovosť je pri jednotlivých dávkach systému sociálneho zabezpečenia uplatňovaná v rôznej miere, vzťah môže byť úplný alebo len čiastočný. Pohľad na predchádzajúci stav a budúci vývoj slovenského sociálneho systému podľa troch aspektov distribučnej spravodlivosti ponúka [Obrázok 11](#).

Pred reformou systému v roku 2004 bol najväčší objem dávok vyplácaný podľa princípu rovnosti, princíp zásluhovosti bol zastúpený v nízkej miere. V ďalšom období boli dávky a príspevky menené legislatívou podľa aktuálnych potrieb, avšak významné systémové zmeny už neboli realizované. **V systéme dôchodkového zabezpečenia reforma v roku 2004 znamenala uplatnenie princípu zásluhovosti na úkor princípu rovnosti.** Na rozdiel od iných dávok sociálneho systému, tento prechod bol postupný. Výška dnes vyplácaných dávok časti poberateľov bola určená ešte pred reformou. Pre tieto dávky platí, že ich výška nie je naviazaná na objem zaplatených odvodov, a pri jej určení dochádzalo k výraznej redukcii. Princíp rovnosti, obsiahnutý v dôchodkovom systéme pred rokom 2004, takýmto spôsobom pretrváva dodnes. **Zavedenie minimálneho dôchodku v roku 2015, ktorý sa týka poberateľov starobného, predčasného starobného a invalidného dôchodku, posilnilo princíp potreby v dôchodkovom systéme.** K ďalšiemu posilneniu potreby prišlo v roku 2020 zmiernením podmienky pre nárok na minimálny dôchodok a zvýšením jeho úrovne. Solidárnymi dávkami, určenými najmä pre nízkopříjmových dôchodcov sú aj vianočný príspevok

¹⁰ Pre jednoduchosť tento postup abstrahuje od úpravy POMB opísanej v Boxe 3, vzťahu medzi maximálnym vymeriavacím základom a maximálnym POMB, ako aj prepočtov a valorizácii dávok starodôchodcom. Pojem starodôchodca zahŕňa poberateľov dôchodku, ktorým bol dôchodok prvýkrát vymeraný podľa predpisov účinných pred 1.1.2004. Viac informácií o prepočítavaní a valorizáciách týchto dávok je uvedených v Prílohe č. 1.

/ 13. dôchodok, ktoré sú hradené priamo z prostriedkov štátneho rozpočtu a nie zo systému sociálneho poistenia.

Obrázok 11 Vývoj výdavkov systému sociálneho zabezpečenia v troch pilieroch distribučnej spravodlivosti, v %, 1996-2100



Poznámka: *vybrané nesystémové dôchodky (vianočný, 13.dôchodok, minimálny). Číselné údaje uvádzajú podiel výdavkov za celý pilier zásluhovosti, rovnosti a potreby.

Zdroj: výpočty RRZ

Princíp zásluhovosti sa objavil v roku 2004 v systéme sociálnej pomoci vo forme požiadavky aktivácie¹¹. Od roku 2014 bola požiadavka pracovnej aktivácie v systéme pomoci v hmotnej núdzi ešte viac posilnená, odvtedy je aj poskytnutie základnej dávky podmienené odpracovaním 32 hodín mesačne. V roku 2014 bol zavedený osobitný príspevok - motivačný nástroj určený pre dlhodobo nezamestnaných, ktorí začali pracovať. **Princíp zásluhovosti je prítomný aj v systéme štátnych sociálnych dávok od roku 2020**, keď sa zaviedla vyššia úroveň rodičovského príspevku pre rodičov, ktorým bolo pred vznikom nároku na príspevok vyplácané materské, čiže predtým pracovali a boli nemocensky poistení.

Očakávané zmeny v demografickom vývoji, najmä starnutie populácie, spôsobia zmenu v štruktúre distribučnej spravodlivosti. Na dlhodobom horizonte bude podľa našej projekcie rásť podiel výdavkov, ktorých hlavnou zložkou je zásluhovosť (z dnešných 50 % na 67 %).

¹¹ V prípade dávok sociálnej pomoci a štátnych sociálnych dávok ich zaraďujeme do systému podľa prevažujúceho princípu: potreby, respektíve rovnosti.

Dôvodom je nárast podielu vyplácaných starobných dôchodkov tvoriacich najväčšiu časť dávok systému sociálneho poistenia v dôsledku starnutia populácie. Vzrastie aj podiel dávok vyplácaných na základe potreby, taktiež z dôvodu populačného starnutia (kompenzácie ŤZP, poskytovanie sociálnych služieb a vybrané nesystémové dôchodky). Naopak, podiel výdavkov na nástroje založené na princípe rovnosti (najmä rodinné dávky) výrazne klesne z dnešných 23 % na približne 5 % z dôvodu poklesu produktívnej populácie v kombinácii s poklesom počtu detí.

Sociálne poistenie

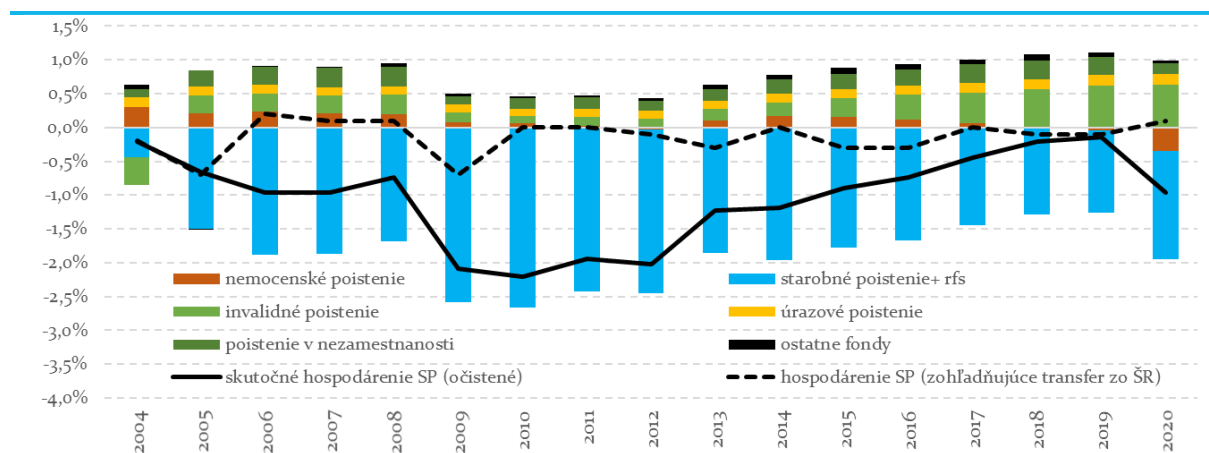
Sociálne poistenie slúži na zaistenie primeraných životných potrieb najmä ekonomicky aktívnych osôb v situáciách, ktoré sú spojené so stratou príjmu z pracovnej činnosti v prípade choroby, staroby, invalidity, materstva, ošetrovania člena rodiny a straty živiteľa. Poistenie je určené pre všetkých zamestnancov, SZČO, dohodárov a dobrovoľne poistené osoby, s výnimkou príslušníkov silových rezortov, pre ktorých bol zavedený samostatný systém sociálneho zabezpečenia.

Poistenie je vymedzené zákonom o sociálnom poistení (č. 461/2003 Z.z.) a vo veľkej miere je povinné. Peňažné dávky sú financované z príspevkov (poistného) plateného zamestnancami, samostatne zárobkovo činnými osobami (SZČO), zamestnávateľmi a štátom za zákonom definované skupiny osôb. Poistné je určené percentuálnou sadzbou z hrubého príjmu zamestnanca alebo SZČO. Vzhľadom na dlhodobu nepostačujúcu úroveň príspevkov (poistného) je zároveň financovaný aj z daní formou transferu zo štátneho rozpočtu.

Prijaté poistné je spravované v piatich fondoch Sociálnej poisťovne (podľa účelu použitia) a zahŕňa nemocenské poistenie, dôchodkové (starobné a invalidné) zabezpečenie, úrazové poistenie, poistenie v nezamestnanosti a garančné poistenie. Šiestym fondom je rezervný fond solidarity, pôvodne určený na dávky, na ktorých úhradu nie je dostatok finančných prostriedkov v príslušnom základnom fonde a ako ochrana sporiteľov na tvorbu rezerv starobného dôchodkového poistenia. Systém patrí do pôsobnosti Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVaR), jeho správa je v kompetencii verejnoprávnej Sociálnej poisťovne. Druhý pilier starobného dôchodkového sporenia je administrovaný súkromnými dôchodkovými správcovskými spoločnosťami (DSS).

Z hľadiska hospodárenia, **fond starobného dôchodkového poistenia je dlhodobo deficitný** a výplata starobných dôchodkov je financovaná aj z rezervného fondu solidarity a ostatných prebytkových fondov (*Obrázok 12*). **Napriek tomu je Sociálnu poisťovňu potrebné dlhodobo dotovať transfermi aj zo štátneho rozpočtu. Pri súčasnom nastavení systému bude tento problém na dlhodobom horizonte narastať.** Ostatné poistné fondy hospodária štandardne s prebytkom. Výnimkou je fond nemocenského poistenia, v ktorom v roku 2019 po dlhšej dobe výdavky prevýšili príjmy (deficit 21 mil. eur), z dôvodu pandémie COVID-19 sa deficitné hospodárenie v základnom fonde nemocenského poistenia prejavilo aj v roku 2020 a rovnaký vývoj sa očakáva aj v roku 2021.

Obrázok 12 Príspevok bilancie jednotlivých fondov sociálneho poistenia k celkovej bilancii, (bilancia v % HDP)



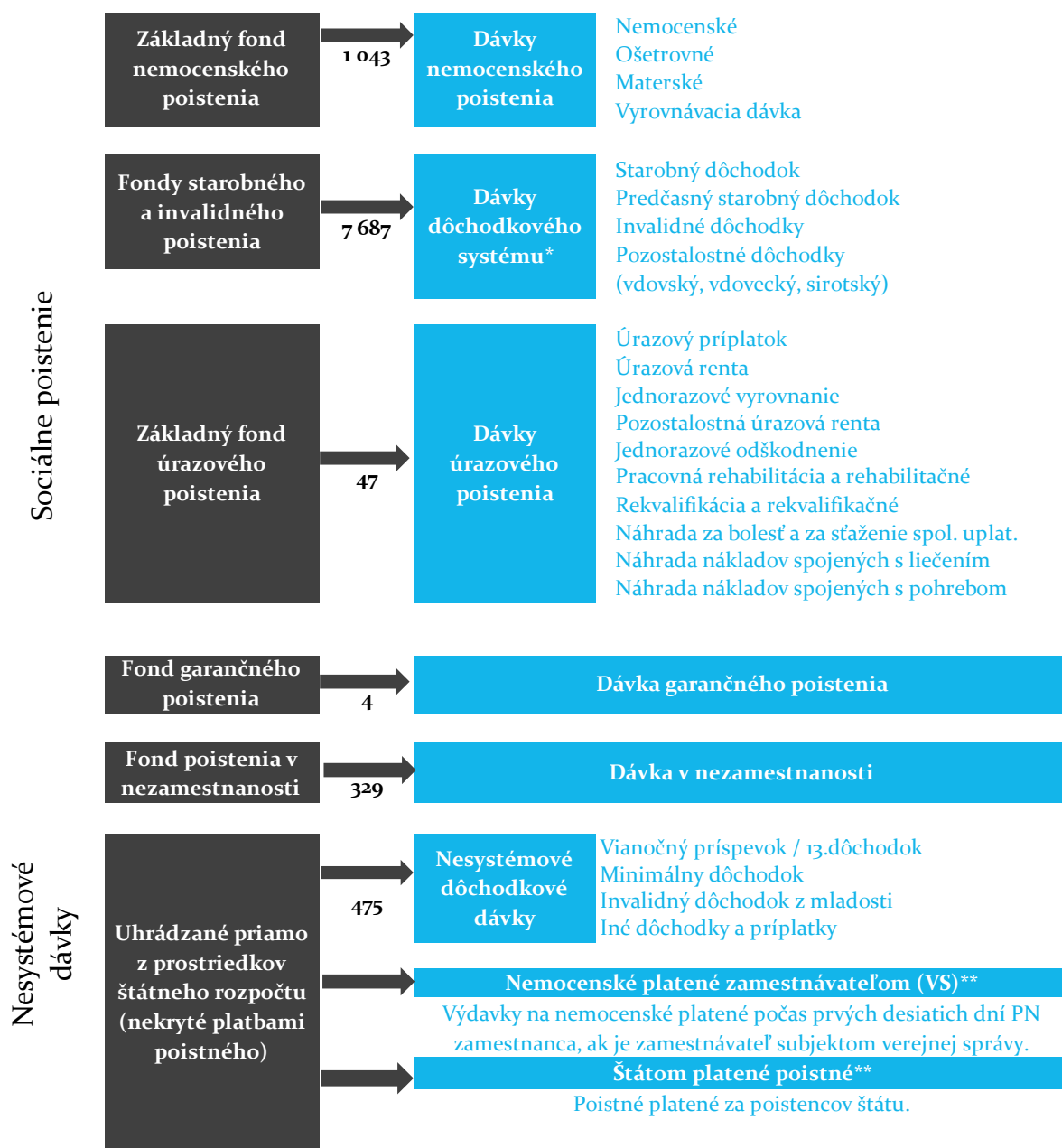
Poznámka: skutočné hospodárenie SP (očistené) upravené o jednorazové vplyvy na príjmy z dlžného (generálny pardon 2004 a 2008, príjmov SP z oddlžovania nemocníc 2004, 2005, 2011, 2012, 2018 a 2020), jednorazové príjmy z otvorenia druhého piliera, jednorazové vplyvy na výdavky vplyvom doplácania priznaných dôchodkov pre výsluhových dôchodcov, zahrnutý vplyv časového rozlíšenia výdavkov, očistené o dotácie zo št. rozpočtu na zachovanie platobnej schopnosti SP.

Zdroj: výpočty RRZ

Dávky sociálneho poistenia sú poberateľom vyplácané z prostriedkov jednotlivých poistných fondov na základe uplatnených nárokov (tzv. systémové dávky). Súčasťou systému sú aj *nesystémové dávky*, ktoré nie sú kryté platbami poistného, ale uhrádzané priamo z prostriedkov štátneho rozpočtu. Sú to najmä dávky dôchodkového systému¹², zo štátneho rozpočtu sú hradené aj výdavky na nemocenské platené počas prvých desiatich dní PN zamestnanca (ak je zamestnávateľ subjektom verejnej správy) a štát uhrádza poistné za poistencov štátu (napríklad za poberateľov materského alebo príspevku na opatrovanie osôb s ŤZP). Stav v roku 2020 znázorňuje [Obrázok 13](#).

¹² Napríklad vianočný príspevok / 13. dôchodok alebo minimálny dôchodok. Ďalšou dávkou je invalidný dôchodok z mladosti. Nárok vzniká za osobitne stanovených podmienok osobe, ktorá sa stala invalidnou pred dovŕšením veku, v ktorom sa končí povinná školská dochádzka alebo v období, v ktorom je nezaopatreným dieťaťom. Vyplácané sú aj iné dôchodky a príplatky, najmä ako dobiehajúce platby podľa starého systému.

Obrázok 13 Dávky systému sociálneho poistenia, legislatívny stav a vyplatený objem v mil. eur v roku 2020



Poznámka : *akualizované dáta

**nie je súčasťou analýzy

Pre získanie celkového obrazu o štruktúre a fungovaní slovenského systému sociálneho poistenia je dôležité spomenúť významné zmeny, ktorými jednotlivé časti systému prešli. Najvýznamnejšie z nich zachytáva schéma v [Obrázok 14](#) a [Obrázok 15](#).

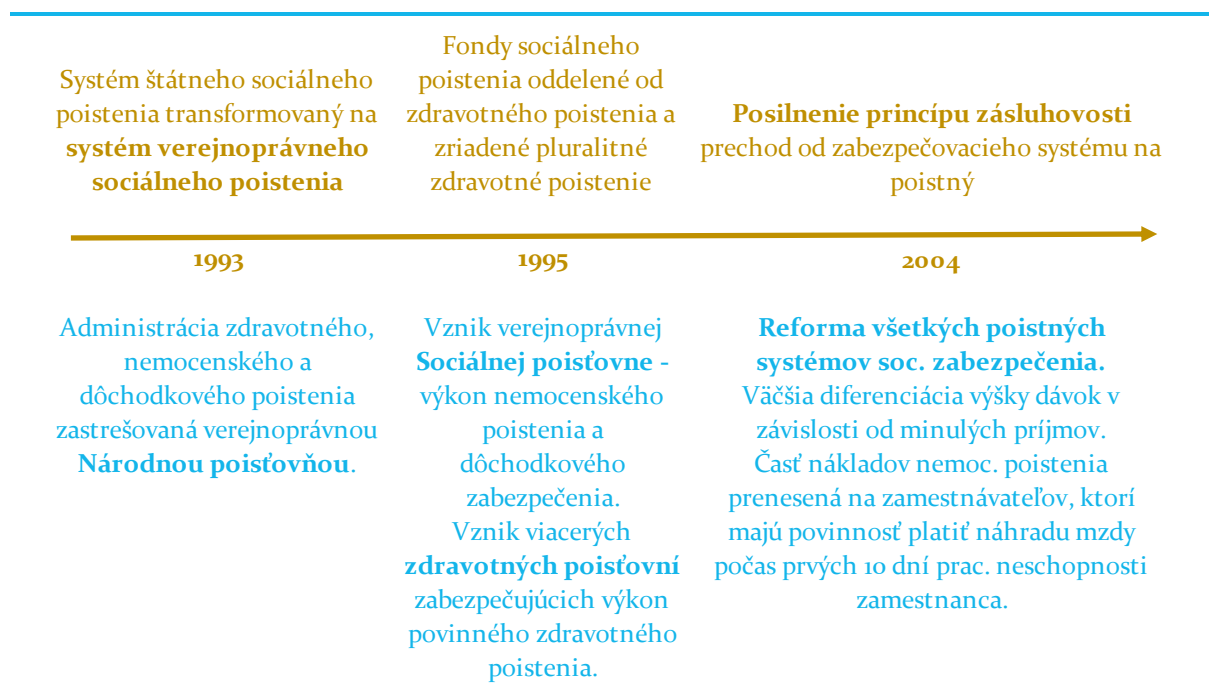
Súbežne so vznikom samostatnej Slovenskej republiky 1. januára 1993 vstúpila do platnosti komplexná daňová reforma a existujúci systém štátneho sociálneho poistenia bol transformovaný na systém verejnoprávneho sociálneho poistenia. Administráciu celého zdravotného poistenia, nemocenského poistenia a dôchodkového zabezpečenia po tejto transformácii zastrešovala verejnoprávna Národná poisťovňa. Následne od 1. januára 1995 boli fondy sociálneho poistenia oddelené od zdravotného poistenia a bolo zriadené pluralitné zdravotné poistenie. Vznikla verejnoprávna inštitúcia Sociálna poisťovňa, zastrešujúca povinný systém nemocenského poistenia a dôchodkového zabezpečenia a postupne viaceré zdravotné

poistovne. Poistný systém v tomto období predstavoval povinné sociálne poistenie (nemocenské a dôchodkové, poistenie zodpovednosti zamestnávateľa za škodu pri pracovnom úraze a chorobe z povolania), poistenie v nezamestnanosti a zdravotné poistenie. Súčasťou systému bolo aj dobrovoľné doplnkové dôchodkové poistenie.

V súčasnosti platný systém sociálneho poistenia bol zavedený reformou v roku 2004, keď vstúpil do platnosti nový zákon o sociálnom poistení (č. 461/2003 Z.z.), ktorý spolu so zákonom o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca (č. 462/2003 Z.z.) znamenal reformu všetkých poistných systémov¹³.

Hlavnou ideou reformy v roku 2004 bol prechod od zabezpečovacieho systému na poistný systém - založený na princípe zásluhovosti a osobnej zodpovednosti poistenca na tvorbe zdrojov, ktoré mu majú počas rôznych životných situácií zaistiť primeranú životnú úroveň. Dôsledkom posilnenia princípu zásluhovosti v systéme je väčšia diferenciácia výšky poberaných dávok v závislosti od predchádzajúceho príjmu.

Obrázok 14 Zmeny v systéme sociálneho poistenia



Súčasťou zmien v roku 2004 bola aj reforma dôchodkového systému, keď sa systém postavený na priebežnom financovaní dôchodkového poistenia zmenil na systém postavený na troch samostatných pilieroch. Povinné dôchodkové poistenie (1.pilier) je dávkovo definované a priebežne financované, starobné dôchodkové sporenie (2. kapitalizačný pilier) je príspevkovo definované, pričom jeho podstatou je dôchodkové sporenie na individuálnych účtoch poistencov, ktoré je zhodnocované na finančných trhoch prostredníctvom dôchodkových správcovských spoločností. Súčasťou systému je aj dobrovoľné doplnkové dôchodkové poistenie (3. pilier) - príspevkovo definované poistenie financované prostredníctvom kapitalizácie a spravované doplnkovými dôchodkovými spoločnosťami.

Nastavenie dôchodkového systému v **období pred reformou bolo možné zjednodušiť charakterizovať ako rovnostárske** z pohľadu, keď neexistovali veľmi výrazné rozdiely vo výške priznávaných dôchodkov v nadväznosti na predošlé príjmy ale aj dobu zamestnania.

¹³ Ani nový zákon nezaviedol univerzálny systém sociálneho zabezpečenia a príslušníci ozbrojených zložiek majú naďalej osobitný systém sociálneho poistenia.

Reforma priniesla silnejšie previazanie výšky dôchodku z priebežného systému na veľkosť príjmu počas kariéry a dobu poistenia, ako aj zavedenie dôchodkového sporenia, čo vnieslo do dôchodkového systému zásluhovosť. Na zásluhový systém sa malo prejsť postupne, zmenšovaním vplyvu solidarizačnej úpravy POMB¹⁴ novým poberateľom dávok medzi rokmi 2004 a 2007. K prechodu však nedošlo, naopak, solidarita v minulom desaťročí rástla ako bližšie popisuje [Box 4](#).

Obrázok 15 Zmeny v dôchodkovom systéme

Zákon o sociálnom zabezpečení	Posilnenie zásluhovosti: reforma dôchodkového systému	Posilnenie udržateľnosti verejných financií	Posilnenie princípu potreby: minimálny dôchodok	13. dôchodok
1993	2004/2005	2012	2015	2020
Výrazná redukcia vymeriavacích základov a výšky novopriznaných dávok, možnosť získania náhradných dôb za dobu zamestnania	Silnejšie previazanie výšky dávky s obdobím poistenia a výškou príjmu počas kariéry, zvýšenie dôchodkového veku, zjednotenie leg. úpravy vdovského a vdoveckého dôchodku. Zavedenie 3-pilierového systému (povinné dôch. poistenie, starobné dôch. sporenie a doplnkové dôch. poistenie).	Valorizácia o pevnú sumu určenú ako percento priemernej výšky dávok, prechod k inflačnej percentuálnej valorizácii zmenou váh inflácie a rastu miezd pri určovaní percenta do roku 2018, naviazanie dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života od 2017	Podstatou minimálneho dôchodku je zvýšenie sumy starobného alebo invalidného dôchodku tak, aby úhrn dôchodkových príjmov dosiahol úroveň, že poberateľ dôchodku nebude odkázaný na pomoc v hmotnej núdzi.	Zrušený vianočný príspevok ustanovený od roku 2006 a nahradený 13. dôchodkom. Výška oboch dávok bola negatívne naviazaná na príjem z dôchodkových dávok

Box 4: Solidarita v dôchodkovom systéme v minulom desaťročí rástla

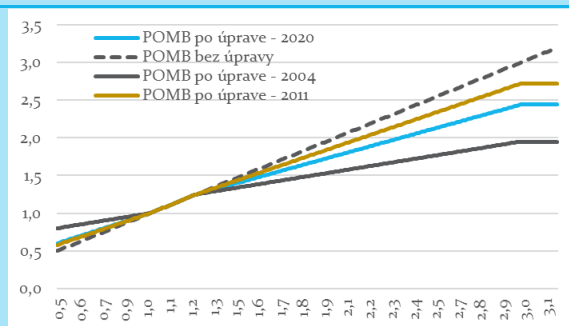
Princíp solidarity sa v dôchodkovom systéme prejaví tak, že dôchodok z I. piliera osobám s nízkym vymeriavacím základom počas kariéry ($POMB < 1$) sa vypočíta z vyššieho POMB, než aký dosiahli. Naopak, dôchodok osôb s vysokým vymeriavacím základom počas kariéry ($POMB > 1,25$) sa vypočíta z nižšieho POMB, než aký dosiahli. Táto úprava sa týka len dôchodku z I. piliera, v II. pilieri analogické úpravy neexistujú, ide o plne zásluhovú časť dôchodkového systému. Porovnanie výšky POMB pred a po úprave, v závislosti od platnej legislatívy, znázorňuje [Obrázok 16](#). Ďalším prvkom dôchodkového systému, ktorý posilnil solidaritu (princíp potreby), je minimálny dôchodok ustanovený od roku 2015.

[Obrázok 17](#) ukazuje, o koľko percent navyšovali sumu prvej vyplatennej dávky starobného dôchodku úprava POMBu a zavedenie minimálneho dôchodku podľa roku účinnosti legislatívy a výšky dosiahnutého POMBu pre poistenca, ktorý dosiahol 40 rokov obdobia dôch. poistenia. Reforma z roku 2003 predpokladala prechod z rovnostárskeho systému k zásluhovosti respektíve len dočasné upravovanie POMB novým dôchodcom do roku 2007, no zákon č. 584/2005 Z.z. tento prechod posunul až na rok 2015. K vypusteniu úprav POMB však nedošlo, nakoľko najskôr zákon č. 543/2010 Z.z. úpravy zafixoval a zákon č. 252/2012 Z.z. nastavil posilňovanie solidarity. K významnému posilneniu solidarity v systéme prispelo najmä ustanovenie minimálneho dôchodku v roku 2015 a jeho naviazanie na výšku priemernej mzdy v roku 2019. To však trvalo len krátko, lebo v roku 2020 bol mechanizmus zvyšovania minimálneho dôchodku vyňatý z legislatívy a jeho výška zmrazená. V neposlednom rade, k posilneniu

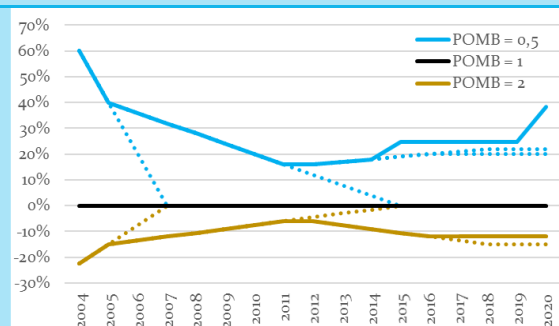
¹⁴ Priemerný osobný mzdový bod. Vyjadruje priemerný podiel vymeriavacieho základu poistenca na všeobecnom vymeriavacom základe počas kariéry. Bližšie informácie v Prílohe 1.

princípu solidarity respektíve potreby prispelo zavedenie vianočného príspevku v roku 2006 a jeho nahradenie 13. dôchodkom v roku 2020.

Obrázok 16 Dosiahnutý POMB a POMB upravený pre výpočet dôchodkových dávok



Obrázok 17 Vplyv legislatívnych úprav POMB a min. dôchodku na výšku dôchodku



Zdroj: výpočty RRZ

Systém sociálneho zabezpečenia vojakov a policajtov

Popri sociálnom poistení existuje samostatný systém upravený zákonom o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov (č. 328/2002 Z.z.), ktorý sa vzťahuje na príslušníkov silových rezortov¹⁵. Ide o relatívne malý, uzavretý systém, postavený na princípe zásluhovosti, ktorý má za úlohu plniť základné funkcie sociálneho poistenia pre vymedzenú skupinu občanov.

Sociálne zabezpečenie policajtov a vojakov vypláca dávky nemocenského, úrazového a výsluhového zabezpečenia a poskytuje služby sociálneho zabezpečenia. Na rozdiel od sociálneho poistenia nie sú prostriedky spravované v samostatných fondoch, ale vedú sa spoločne na osobitnom účte, ktorý spravuje útvar sociálneho zabezpečenia príslušného ministerstva alebo Vojenský úrad sociálneho zabezpečenia.

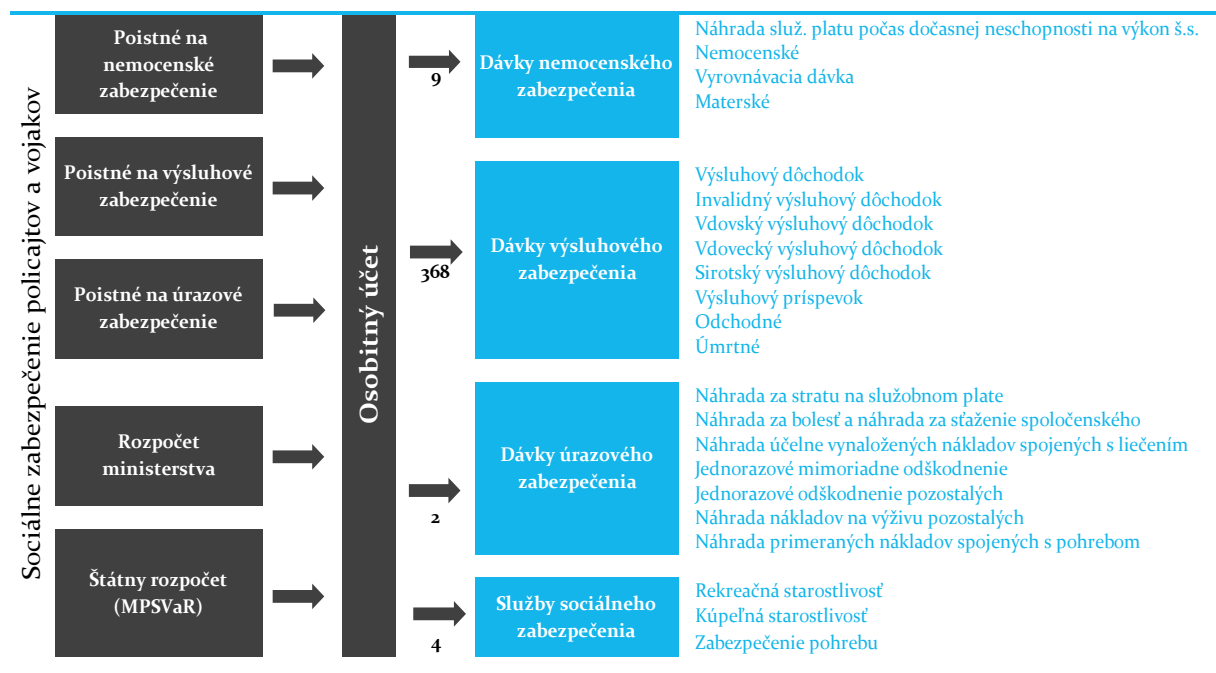
Príjmami osobitného účtu sú popri poistnom platenom zamestnancami a zamestnávateľmi aj platby zo štátneho rozpočtu (MPSVaR) a kapitoly príslušného ministerstva na zákonom vymedzené dávky a prostriedky financujúce schodok osobitného účtu, ktoré sú poskytované z rozpočtu príslušného ministerstva (**Obrázok 18**).

Z pohľadu hospodárenia je dôležitý predovšetkým vývoj penzijného systému, ktorý tvorí približne 96 % výdavkov sociálneho zabezpečenia. Podobne ako **fond dôchodkového zabezpečenia hospodári aj výsluhové zabezpečenie policajtov a vojakov dlhodob deficitne**, jeho vplyv na verejné financie je však výrazne menší. S cieľom zlepšiť jeho dlhodobú udržateľnosť bola v roku 2013 prijatá novela zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov (č. 80/2013 Z.z.). V dôsledku zavedenia parametrických zmien v roku 2013 a vplyvom odznievania jednorazových negatívnych vplyvov¹⁶ dochádza postupne k poklesu schodku a pri zachovaní súčasného legislatívneho nastavenia sa očakáva, že v dlhom období **nebude výsluhové zabezpečenie tvoriť dodatočnú záťaž pre verejné financie**.

¹⁵ Ide o zjednodušujúce označenie, keďže popri príslušníkoch Policajného zboru, Hasičského a záchranného zboru, Horskej záchranej služby (Ministerstvo vnútra), Zboru väzenskej a justičnej stráže (Ministerstvo spravodlivosti) a profesionálnych vojakoch (Ministerstvo obrany) sa systém sociálneho zabezpečenia vzťahuje aj na členov Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu a ozbrojený príslušníkov Finančnej správy.

¹⁶ Vplyvom profesionalizácie armády došlo v minulosti k redukcii počtu prispievateľov do výsluhového systému vojakov a k skokovému nárastu počtu výsluhových dôchodcov. Ďalším faktorom, ktorý negatívne vplyva na bilanciu výsluhového systému vojakov je pomerne vysoké tempo valorizácie výsluhových dôchodkov v minulých obdobiach.

Obrázok 18 Sociálne zabezpečenie policajtov a vojakov,¹⁷ legislatívny stav a vyplatený objem v mil. eur v roku 2020



Súčasná podoba sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov je výsledkom postupného procesu konsolidácie rozdrobeného systému zdedeného z obdobia socializmu. **V čase vzniku Slovenskej republiky boli jednotlivé časti zabezpečenia súčasťou troch rôznych zákonov**, pričom dôchodkové zabezpečenie policajtov a vojakov bolo legislatívne upravené v osobitnej časti všeobecného zákona o sociálnom zabezpečení (č. 100/1988 Zb.), dávky nemocenského zabezpečenia upravoval zákon o nemocenskej starostlivosti v ozbrojených silách (č. 32/1957 Zb.) a dávky poskytované po skončení služobného pomeru boli súčasťou zákona o služobnom pomere príslušníkov Policajného zboru Slovenskej republiky (410/1991 Zb.). V roku 1998 bol v súvislosti so vstupom Slovenska do NATO vytvorený samostatný systém sociálneho zabezpečenia pre vojakov. **Prijatím v súčasnosti platného zákona v roku 2012 došlo k jeho zániku a k vytvoreniu spoločného uceleného systému sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov.**

Obrázok 19 Zmeny v sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov



¹⁷ Vzhľadom na dostupnosť údajov sa v tejto správe zaoberáme len časťou systému, ktorú spravuje Ministerstvo vnútra a Ministerstvo obrany, pričom spoločne tieto rezorty pokrývajú väčšinu, približne 85 % výdavkov sociálneho zabezpečenia.

Sociálna podpora

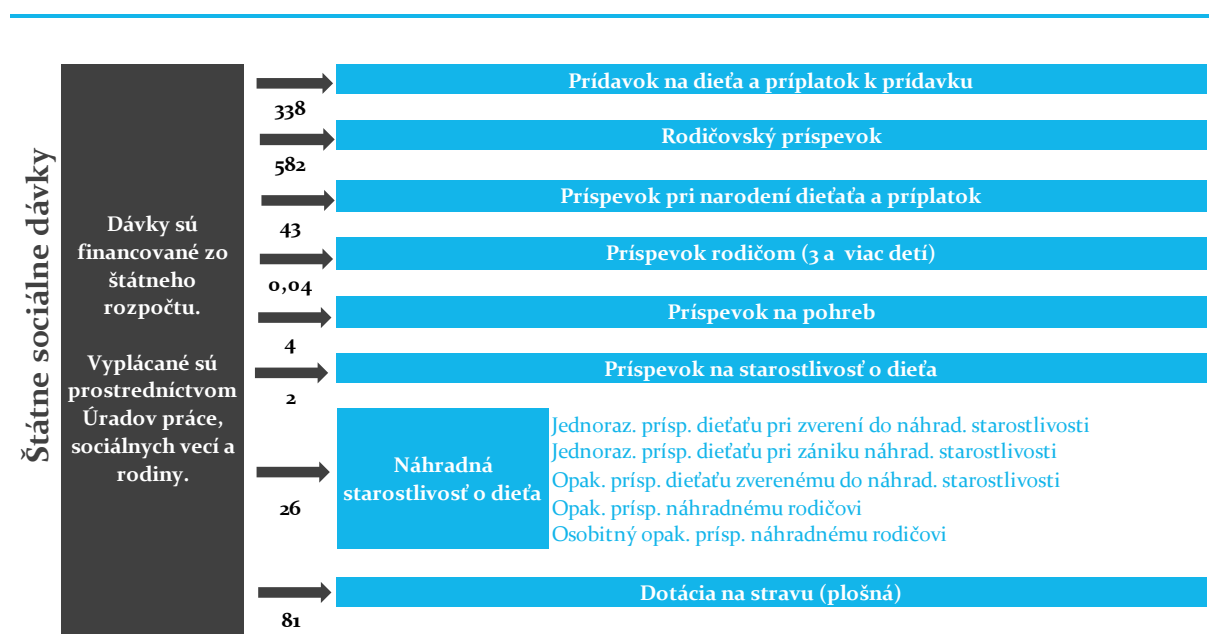
V rámci systému štátnej sociálnej podpory štát poskytuje obyvateľom podporu pri štátom definovaných sociálnych situáciách, ktoré nie sú kryté poistením. Prostredníctvom štátnych sociálnych dávok štát prispieva jednotlivcom a rodinám najmä na výživu a výchovu nezaopatrených detí, súčasťou je aj podpora pri niektorých životných situáciách (narodenie dieťaťa, úmrtie človeka). Dávky majú v systéme podpornú funkciu, čo je vyjadrené aj v ich názvoch, väčšinou ide o rôzne jednorazové a opakované „príspevky“. Peňažné dávky sú financované zo štátneho rozpočtu a v súčasnosti sú vyplácané prostredníctvom Úradov práce, sociálnych vecí a rodiny. Prehľad dávok sociálnej podpory znázorňuje **Obrázok 20**.

Transformačný proces v oblasti dávok štátnej sociálnej podpory začal v roku 1994. **Pred rokom 1994 boli viaceré dávky štátnej sociálnej podpory súčasťou systému nemocenského poistenia a dôchodkového zabezpečenia** (schéma v Prílohe 8). Cieľom transformácie bolo vybudovanie jednotného systému dávok poskytovaných pri určitých štátom uznaných životných udalostiach.

Od roku 1994 bol prídavok na dieťa adresnou dávkou, ktorej poskytnutie a výška záviseli od príjmu žiadateľa a veku dieťaťa. **Počnúc rokom 2002 bola pre najdôležitejšie dávky (prídavok na dieťa a rodičovský príspevok) zavedená pravidelná valorizácia legislatívnym naviazaním na hodnotu životného minima**, odvtedy výška dávok rastie automaticky spolu s rastom životných nákladov.

Významná zmena v poskytovaní štátnej sociálnej podpory nastala reformou sociálneho systému v roku 2004, odvtedy **žiadna z dávok štátnej sociálnej podpory nezávisí od príjmu žiadateľa a v prípade väčšiny dávok platí pravidlo rovnosti (sú poskytované plošne)**. Výnimkou je rodičovský príspevok, s účinnosťou od roku 2020 (rovnaké pravidlo bolo platné aj v roku 2010) platia dve výšky sumy príspevku. Vyšší rodičovský príspevok je poskytovaný tým rodičom, ktorým bolo pred vznikom nároku na príspevok vyplácané materské (čiže museli byť v minulosti nemocensky poistení). Touto podmienkou bol do systému štátnej sociálnej podpory zavedený prvok zásluhovosti, ktorý je charakteristickým prvkom systému sociálneho poistenia.

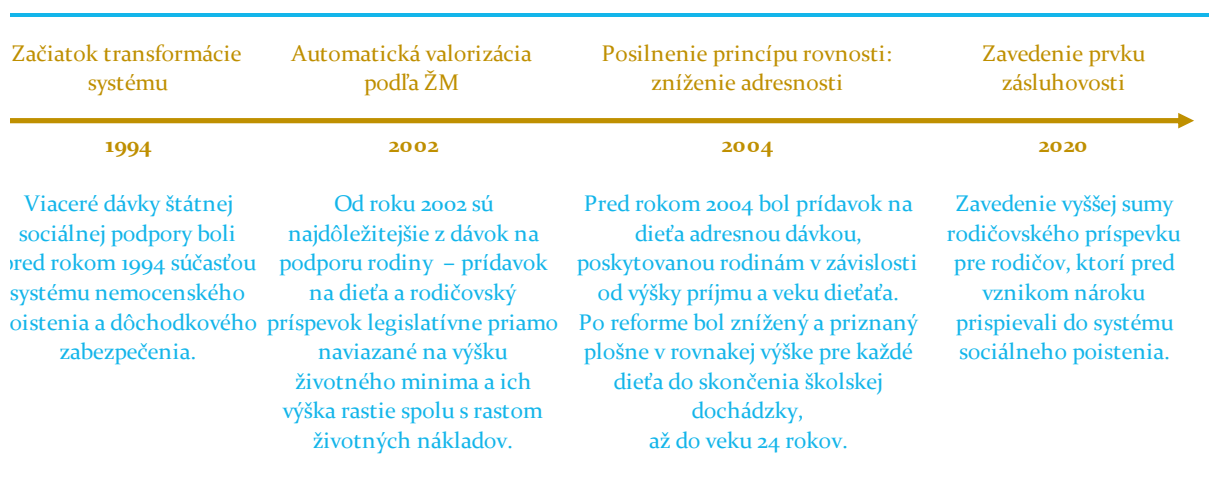
Obrázok 20 Dávky systému štátnej sociálnej podpory, legislatívny stav a vyplatený objem v mil. eur v roku 2020



Na rozdiel od systému sociálneho poistenia, ktoré je z veľkej časti povinné a nárok na dávky je podmienený zásluhovosťou, má systém sociálnej podpory redistribučný a solidárny charakter. Dávky sú financované priamo zo štátneho rozpočtu, a to prerozdeľovaním jeho príjmov podľa princípov celospoločenskej solidarity. Zdroje (zaplatené dane a odvody) potrebné na financovanie dávok sú tvorené osobami s rôznou príjmovou úrovňou, rovnako bezdetnými jednotlivcami ako aj osobami s deťmi.

Princíp rovnosti, z ktorého ideovo vychádza systém štátnej sociálnej podpory implikuje, že **nárok na štátne sociálne dávky nie je podmienený platením príspevkov a príjmové zabezpečenie žiadateľov sa neposudzuje. Sumy dávok sú pre každého poberateľa rovnaké, výška dávok je valorizovaná priamo podľa hodnoty životného minima alebo na základe osobitného právneho predpisu.**

Obrázok 21 Zmeny v systéme sociálnej podpory

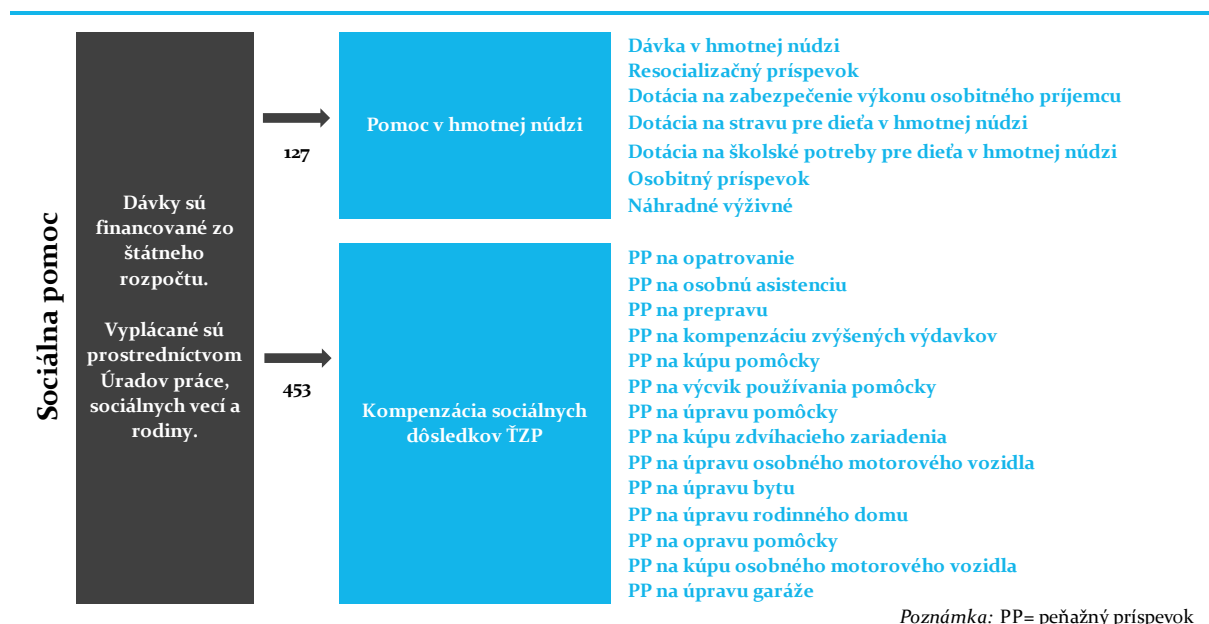


Sociálna pomoc

Sociálna pomoc predstavuje systém štátnej pomoci, ktorá je poskytovaná osobám v hmotnej núdzi a ťažko zdravotne postihnutým. Primárnym cieľom pomoci je predchádzať chudobe a dlhodobému sociálnemu vylúčeniu. Systém je zameraný na jednotlivcov a domácnosti s nedostatočným príjmom, ktorí si ho nemôžu zabezpečiť alebo zvýšiť vlastným pričinením (prácou, výkonom vlastníckych práv k majetku alebo uplatnením nárokov) tak, aby mali pokryté základné životné potreby (výživu, základné osobné potreby a nevyhnutné náklady na domácnosť). Sociálna pomoc ťažko zdravotne postihnutým je zameraná na zmierňovanie sociálnych dôsledkov ich znevýhodnenia, ktoré vznikajú z dôvodu ich zdravotného postihnutia. **Dávky pomoci v hmotnej núdzi a peňažné príspevky osobám s ťažkým zdravotným postihnutím sú príjmovovo testované.** Prehľad dávok poskytovaných v rámci systému sociálnej pomoci znázorňuje *Obrázok 22*.

Od vzniku Slovenska v roku 1993 prešiel systém pomoci v hmotnej núdzi viacerými zmenami. Hlavnú zložku systému sociálnej pomoci po vzniku Slovenska predstavoval zákon o životnom minime (vydaný ešte ako federálny zákon č. 463/1991 Zb. v roku 1991). Pôvodný koncept životného minima mal dve funkcie. V prvom rade životné minimum predstavovalo hraničnú hodnotu pri posudzovaní nároku na sociálne dávky. Druhou funkciou životného minima bolo, že slúžilo ako garantovaná hranica minimálneho príjmu pre tých, ktorých príjem nedosahoval hranicu životného minima. Neskôr už koncept životného minima plnil len prvú funkciu. Novelizáciou zákona o životnom minime v roku 1998 (zákon č. 125/1998 Z.z.) bol rozšírený okruh dávok, ktoré bolo možné kumulovať so základnou dávkou.

Obrázok 22 Dávky systému sociálnej pomoci, legislatívny stav a vyplatený objem v mil. eur v roku 2020



Základným nástrojom systému sociálnej pomoci, pomocou ktorého štát rieši zabezpečenie základných životných potrieb a predchádzanie chudobe, je životné minimum. Podľa platnej legislatívy je životné minimum spoločensky uznanou hranicou minimálneho príjmu fyzickej osoby a spoločne posudzovaných osôb, pod ktorou nastáva stav hmotnej núdze. Suma životného minima sa líši v závislosti od toho, či ide o plnoletú osobu, ďalšiu spoločne posudzovanú plnoletú osobu žijúcu v jednej domácnosti so žiadateľom alebo nezaopatrené dieťa. Životné minimum nie je presne určená sociálna dávka, ktorú by mal oprávnený poberateľ dostať vyplatenú za stanovených podmienok, je to podklad slúžiaci na definovanie nároku na dávku, ustanovenú osobitným právnym predpisom.

Systém pomoci v hmotnej núdzi bol v slovenskom sociálnom systéme vždy prepojený s ostatnými sociálnymi dávkami. V rámci systému sa aplikuje kumulácia dávok – nárok na pomoc v hmotnej núdzi je podmienený využitím ostatných dostupných štátnych podpôr (napríklad štátnych sociálnych dávok na podporu rodiny, starobných, pozostalostných alebo invalidných dôchodkov). Zároveň platí, že výška pomoci v hmotnej núdzi je daná rozdielom medzi celkovým posudzovaným príjmom a výškou životného minima.

Komplexné zmeny v oblasti sociálnej pomoci sa udiali po reforme systému od roku 2004 (prijatím zákona o pomoci v hmotnej núdzi č. 599/2003 Z.z.). Dôsledkom reformy bolo zníženie výšky dávok a zúženie okruhu poberateľov. Dávka minimálneho príjmu bola rozdelená na základnú dávku a doplnujúce príspevky. Výška základnej dávky bola stanovená nízko, približne na tretine hodnoty životného minima - s cieľom, aby kombinácia dávky a viacerých príspevkov so špecifickým určením (napríklad aktivačný, ochranný, na bývanie) zabezpečila rodinám v hmotnej núdzi základné živobytie. **Dôležitým prvkom sociálnej pomoci sa stala požiadavka aktivácie realizovaná formou poskytovania aktivačného príspevku.** Požiadavka aktivácie bola posilnená v roku 2014 prijatím novely zákona o pomoci v hmotnej núdzi (zákon č. 417/2013 Z.z.). Do systému bol zavedený prvok zásluhovosti v tom zmysle, že aj základnú dávku v hmotnej núdzi je potrebné odpracovať určenou formou. Ďalším motivačným nástrojom v novele zákona bolo **zavedenie osobitného príspevku určeného pre dlhodobo nezamestnaných v hmotnej núdzi**, ktorí začali pracovať aspoň za minimálnu mzdu.

Výška dávky a príspevkov k dávke v hmotnej núdzi sú od roku 2019 legislatívne naviazané na automatický valorizačný mechanizmus podľa životného minima. Predtým boli sumy dávok

upravované nariadením vlády. Úprava nebola automatická a počas niekoľkých rokov sumy dávok neboli zvýšené.

Obrázok 23 Zmeny v systéme pomoci v hmotnej núdzi

Zákon o životnom minime	Novelizácia zákona o životnom minime: zmena konceptu	Komplexná reforma systému pomoci v hmotnej núdzi	Posilnenie prvku zásluhovosti: požiadavka aktivácie	Automatická valorizácia pomoci v hmotnej núdzi podľa ŽM
1991	1998	2004	2014	2019
Pôvodný koncept ŽM mal dve funkcie: 1. ŽM ako hraničná hodnota pri posudzovaní nároku na sociálne dávky 2. ŽM ako garantovaná hranica minimálneho príjmu pre tých, ktorých príjem nedosahoval ŽM.	ŽM plní len 1. funkciu. Rozšírenie okruhu dávok, ktoré možno kumulovať so základnou dávkou minimálneho príjmu.	Dávka minimálneho príjmu rozdelená na základnú dávku a doplnujúce príspevky. Výška základnej dávky bola stanovená nízko, približne na tretine hodnoty ŽM. Zúženie okruhu poberateľov.	Posilnenie aktivácie: 1. požiadavka odpracovať aj základnú dávku 2. zavedenie osobitného príspevku pre nezamestnaných v hmotnej núdzi, ktorí sa zamestnali.	Dávka v hmotnej núdzi a príspevky sú legislatívne naviazané na ŽM, predtým boli upravované nariadením vlády.

V rámci sociálnej pomoci sa poskytujú ťažko zdravotne postihnutým (ŤZP) osobám peňažné dávky a zvýhodnenia slúžiace na kompenzáciu (čiže zmiernenie, prekonanie alebo odstránenie) sociálnych dôsledkov ich zdravotného postihnutia. **Cieľom poskytovania kompenzácií ŤZP je podpora sociálneho začlenenia osoby s ŤZP do spoločnosti, pričom peňažné dávky sú poskytované z hľadiska sociálnej starostlivosti o poberateľov.** Rozhodujúcou podmienkou pre poskytnutie pomoci je splnenie zdravotných kritérií žiadateľa.¹⁸ Pri rozhodovaní o poskytnutí dávky sa skúma plnenie účelu, posudzuje sa príjem a majetková situácia osoby s ŤZP a spoločne posudzovaných osôb. Účelová peňažná podpora je poskytovaná formou jednorazových a opakovaných príspevkov na kompenzácie zvýšených životných nákladov vo vymedzených oblastiach (v oblasti mobility, orientácie, komunikácie alebo sebaobsluhy). Dávky sociálnej pomoci sú financované z rozpočtu verejnej správy. Administrácia podlieha štátnej správe (UPSVar) alebo územným samosprávam (obciam).

Do roku 2003 bola pomoc osobám s ŤZP poskytovaná na základe dvoch legislatívnych úprav. Podľa vyhlášky č. 151/1988 Zb., ktorou sa vykonával zákon o sociálnom zabezpečení (platná do konca roku 2003) bolo možné poskytovať účelové peňažné dávky sociálnej starostlivosti pre osoby s ŤZP a starých. Podľa zákona o sociálnej pomoci č. 195/1998 Z.z. bol s účinnosťou od 1.7.1999 zavedený systém kompenzácií zvýšených výdavkov pre ŤZP osoby a peňažný príspevok na opatrovanie.

Novelou zákona o sociálnej pomoci v roku 2003 prešli poberatelia zo systému účelových sociálnych dávok do nového systému poskytovania sociálnej pomoci. Pred rokom 2003 boli príspevky sociálnej starostlivosti ŤZP podľa zákona o sociálnej pomoci viazané na životné minimum. **V roku 2003 boli peňažný príspevok na opatrovanie a na kompenzáciu zvýšených výdavkov stanovené fixnou sumou a prestali byť viazané na valorizáciu životným minimom.** Podrobnejšou špecifikáciou podmienok ohľadom poberateľov príspevkov a ich príjmov sa stala pomoc v danom období adresnejšou a horizontálne spravodlivejšou. Na základe tejto legislatívnej úpravy sa do systému poskytovania pomoci dostali aj ŤZP osoby, ktoré dovtedy nemali nárok na poberanie kompenzácií ŤZP.

¹⁸ Peňažné príspevky sa poskytujú osobám s ŤZP s mierou funkčnej poruchy najmenej 50 %. Funkčná porucha je definovaná ako „nedostatok telesných schopností, zmyslových schopností alebo duševných schopností fyzickej osoby, ktorý z hľadiska predpokladaného vývoja zdravotného postihnutia bude trvať dlhšie ako 12 mesiacov“.

Obrázok 24 Zmeny v systéme poskytovania kompenzácií ŤZP osobám

Zákon o sociálnom zabezpečení	Novela zákona o soc. pomoci: definícia systému kompenzácií	Novela zákona o soc. pomoci: zrušenie valorizácie podľa ŽM	Zákon o kompenzáciách: valorizácia príspevkov podľa ŽM	Zrušenie valorizácie niektorých príspevkov podľa ŽM
pred 1999	1999	2003	2009	2018
Poskytovanie účelových peňažných dávok soc. starostlivosti pre ŤZP a starých (až do konca 2003).	Zavedenie systému poskytovaných kompenzácií pre ŤZP osoby: - PP na kompenzáciu zvýšených výdavkov - PP na opatrovanie	Stanovenie fixných súm príspevkov. Väčšia adresnosť príspevkov. Zahrnutie poberateľov, ktorí boli mimo systému poskytovania pomoci.	Zvýšenie súm príspevkov a automatická valorizácia všetkých opakovaných PP. Rozšírenie okruhu osôb, ktorým sa môže poskytovať PP na opatrovanie.	Stanovenie pevných súm PP na opatrovanie a osobnú asistenciu. Opakované PP na prepravu a na kompenzáciu zv. výdavkov naďalej valorizované podľa ŽM.

V roku 2009 vstúpil do platnosti zákon č. 447/2008 Z.z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ŤZP. Legislatívna úprava vychádza z definície systému kompenzácií ŤZP podľa zákona o sociálnej pomoci, sumy príspevkov boli zvýšené a všetky opakované peňažné príspevky naviazané na životné minimum (ako násobok jeho hodnoty). Jednorazové príspevky boli stanovené pevnou sumou. Uplatňuje sa princíp solidarity, pri posudzovaní nároku na jednorazový príspevok sa posudzuje príjem a majetok žiadateľa (prípadne spolu posudzovaných osôb).

Podľa novej legislatívnej úpravy platnej od 1.7.2018 (zákon č. 191/2018 Z.z.) vznikli dve skupiny opakovaných príspevkov podľa spôsobu, akým je stanovená ich výška. **Peňažný príspevok na osobnú asistenciu a na opatrovanie už nie sú viazané na výšku životného minima** a stanovujú sa pevnou sumou (môžu byť zvýšené nariadením vlády). **Peňažný príspevok na prepravu a kompenzáciu zvýšených výdavkov sú aj naďalej automaticky valorizované podľa životného minima.**

Ďalšou formou sociálnej pomoci sú preukazy ŤZP a parkovacie preukazy pre osoby s ŤZP vydávané MPSVaR. Na preukazy ŤZP sa viaže poskytovanie rôznych zvýhodnení a zliav, ktorými štát pomáha sociálnemu začleneniu zdravotne postihnutých. Medzi zvýhodnenia ŤZP poskytované verejnou správou patria daňové úľavy pri platení miestnych daní a poplatkov, zľavnené cestovné v prostriedkoch hromadnej dopravy, zľavnené vstupné a ďalšie. Úľavy a zľavy sú poskytované držiteľom preukazov plošne, nezohľadňujú stupeň ich zdravotného postihnutia a nie sú viazané na príjem držiteľa preukazu. Vyčíslenie sumy poskytovaných úľav nie je súčasťou správy.

Podpora zamestnanosti

Podpora zamestnanosti je zabezpečovaná systémom inštitúcií a podporných nástrojov s názvom Služby zamestnanosti. Tieto realizujú aktívne opatrenia trhu práce (AOTP)¹⁹, ktoré sú zamerané na pomoc občanom (uchádzačom o zamestnanie, zamestnancom a osobitne občanom so zdravotným postihnutím) a zamestnávateľom. Podpora je určená na pomoc pri hľadaní a pri zmene zamestnania, pri obsadzovaní voľných pracovných miest, podporovaná je geografická mobilita pracovnej sily a zvyšovania vedomostí a znalostí uchádzačov o zamestnanie (aj rekvalifikácia). Súčasťou opatrení je aj podpora udržania pracovných miest vo vybraných odvetviach činností a podpora tvorby nových pracovných miest (poskytovaním príspevkov zamestnávateľom na zamestnávanie nezamestnaných, na začatie

¹⁹ Aktívne opatrenia (politiky) trhu práce predstavujú súhrn programov, ktorými štát podporuje efektívnejšie fungovanie trhu práce, lepší prístup nezamestnaných na trh práce a vytváranie nových pracovných miest. Pasívne politiky trhu práce predstavujú nástroje určené na udržanie príjmu nezamestnaných (napríklad dávka v nezamestnanosti alebo predčasný starobný dôchodok vyplácaný osobám v pred dôchodkovom veku prepustených zo zamestnania z dôvodu nadbytočnosti).

SZČ, na verejno-prospešné práce). Jednotlivé AOTP možno deliť podľa ich zamerania na opatrenia zvyšujúce zamestnateľnosť uchádzačov o zamestnanie (UoZ), opatrenia zvyšujúce zamestnanosť, opatrenia podporujúce udržanie existujúcich pracovných miest a opatrenia podporujúce zamestnanosť občanov so zdravotným postihnutím. Prehľad nástrojov na podporu zamestnanosti poskytuje [Obrázok 25](#).

Nástroje zamerané na podporu tvorby nových pracovných miest a na stimulovanie dopytu po pracovnej sile sú realizované predovšetkým prostredníctvom príspevkov zamestnávateľom na tvorbu pracovných miest pre znevýhodnených UoZ a na podporu zamestnávania znevýhodnených UoZ v rámci aktivít obcí a samosprávnych krajov, alebo právnickými osobami týmito zriadenými. Do tejto kategórie patria tiež opatrenia podporujúce tvorbu nových pracovných miest pre osoby mladšie ako 29 rokov bez predchádzajúceho pravidelného plateného zamestnania. Medzi nástroje zamerané na podporu tvorby nových pracovných miest patrí aj investičná pomoc vo forme príspevku na samostatnú zárobkovú činnosť alebo na vytvorenie nového pracovného miesta.

Opatrenia určené na udržanie existujúcich pracovných miest predstavujú súbor nástrojov zameraných predovšetkým na zvyšovanie mobility zamestnancov prostredníctvom podpory schopnosti zamestnancov presťahovať sa alebo dopravovať sa do práce. Opatrenia ďalej podporujú možnosti zamestnávateľov udržať zamestnanecké miesto pri dočasnom obmedzení pracovnej činnosti a vzdelávanie zamestnancov, znevýhodnených pracovníkov a pracovníkov so zdravotným postihnutím počas pracovnej doby so zámerom zosúladienia ich kvalifikácie s potrebami zamestnávateľa s cieľom udržať pracovné miesto alebo zabrániť hromadnému prepúšťaniu.

Obrázok 25 Nástroje AOTP, legislatívny stav a vyplatený objem v mil. eur v roku 2020

Aktívne opatrenia trhu práce	Štátnymi poskytovateľmi služieb zamestnanosti sú Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny, financované z rozpočtu verejnej správy.	17	Opatrenia zamerané na tvorbu nových pracovných miest	Príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť - § 49 Príspevok na podporu zamestnávania znevýhodneného UoZ - § 50 Príspevok na podporu rozvoja miestnej a regionálnej zamestnanosti - § 50j Príspevok na podporu vytvorenia prac. miesta v prvom pravidelne platenom zamestnaní - § 51a Príspevok na vytvorené nové pracovné miesta § 53d
	Poskytovateľ služby zamestnanosti môžu aj neštátni poskytovatelia ako podnikateľské subjekty na základe povolenia vydaného UPSVaR.	6	Opatrenia na udržanie existujúcich pracovných miest	Vzdelávanie a príprava pre trh práce zamestnancov - § 47 Príspevok na podporu udržania pracovných miest - § 50k Príspevok na dochádzku za prácou - § 53 Príspevok na podporu mobility za prácou - § 53a Príspevok na dopravu do zamestnania - § 53b Príspevok na presťahovanie za prácou § 53c Umiestňovací príspevok integračnému podniku - § 53f
	Významná časť programov APTP je financovaná z prostriedkov EU fondov.	45	Opatrenia určené pre občanov so zdravotným postihnutím	Vyrovňavacie príspevky integračnému podniku - § 53g Príspevok na zriadenie chránenej dielne alebo chráneného pracoviska - § 56 Príspevok na udržanie občana so zdravotným postihnutím v zamestnaní - § 56a Príspevok občanovi so zdravotným postihnutím na samostatnú zárobkovú činnosť - § 57 Príspevok na činnosť pracovného asistenta - § 59 Príspevok na úhradu prevádzk. nákladov chránenej dielne alebo chráneného pracoviska - § 60
		6	Opatrenia na zvyšovanie zamestnateľnosti i UoZ	Náhrada časti cestovných výdavkov - § 32 ods. 12 písm. d) Odborné poradenské služby § 43 Vzdelávanie a príprava pre trh práce uchádzača o zamestnanie § 46 Príspevok na vykonávanie absolventskej praxe - § 51
		971	Projekty a programy, Protikrizové opatrenia	Projekty a programy - §54 Prvá pomoc Podpora udržania zamestnanosti v MŠ Pracuj, zmeň svoj život

Opatrenia určené na podporu a zvyšovanie zamestnanosti občanov so zdravotným postihnutím sa realizujú prostredníctvom poskytovania príspevkov motivujúcich zamestnávateľov k vytváraniu a udržiavaniu pracovných miest pre občanov so

zdravotným postihnutím, prípadne motivujúcich občanov so zdravotným postihnutím k samostatnej zárobkovej činnosti. Príspevky v tejto kategórii sú spravidla vyššie ako obdobné príspevky pre osoby bez zdravotného postihnutia a alokované na dlhšie obdobie. Zároveň je vytvorenie a udržanie pracovných miest prispôbených zdravotnému stavu občanov so zdravotným postihnutím spojené s upravenými nárokmi na pracovný výkon, prípadne výdavkami na fyzické úpravy na pracovisku (napríklad odstraňovanie bariér, prítomnosť asistenta a podobne).

Opatrenia určené na zvyšovanie zamestnateľnosti sú zamerané nielen na zvyšovanie alebo rozširovanie kvalifikácie a zručností UoZ, ale aj na udržiavanie ich pracovných návykov a podporovanie schopností a možností jednotlivých občanov orientovať sa na pracovnom trhu. Podpora v rámci tohto typu opatrení sa zameriava na nesúlad pracovných zručností UoZ s aktuálnymi požiadavkami na trhu práce a uľahčuje kontakt medzi UoZ a zamestnávateľmi.

Opatrenia podporené v rámci schém projekty a programy sú zamerané najmä na aktivity spadajúcich do prioritných oblastí v rámci celoeurópskych programov, ale do tejto kategórie spadajú aj iné národné projekty adresujúcich zamestnanosť a nezamestnanosť. V rámci tejto kategórie bývajú testované aj pilotné projekty, ktoré by spadali do jednej z predchádzajúcich kategórií opatrení určených na zvyšovanie zamestnateľnosti (napríklad vzdelávací program REPAS+), alebo projekty zamerané na podporu znevýhodnených UoZ, teda žien, mladých UoZ, UoZ s nízkym formálnym vzdelaním, starších UoZ a podobne. V roku 2020 bolo do tejto kategórie začlenených viacero jednorazových opatrení určených na pomoc v súvislosti s pandemiou koronavírusu.

Obrázok 26 Zmeny v poskytovaní služieb AOTP

Adaptácia na trhové hospodárstvo	Nový zákon o službách zamestnanosti	Obdobie hospodárskej krízy	Pokrízové obdobie nízkej nezamestnanosti
1993 - 2003 Obdobie zmien, prechodu a adaptácie na trhové hospodárstvo spojené s rastom nezamestnanosti. V oblasti AOTP fungovali opatrenia na zvyšovanie zamestnateľnosti, zvyšovanie zamestnateľnosti a podpory zamestnanosti osôb s ŤZP.	2004 - 2008 Zrušenie Národného úradu práce. Poistenie v nezamestnanosti a vyplácanie dávky v nezamestnanosti bolo včlenené do systému sociálneho poistenia pod správu Sociálnej poisťovne. Začiatok valorizácie niektorých príspevkov podľa vývoja priemernej mzdy a postupné rozšírenie počtu nástrojov.	2009 - 2011 Zvýšené výdavky na AOTP, zvýšená podpora všetkých typov nástrojov AOTP a zavedenie nových príspevkov. Viaceré príspevky mali dočasný charakter. V krízovom období sa vzhľadom na rozsah potreby pomoci kládol dôraz aj na princíp rovnosti.	2013 - 2019 S klesajúcou nezamestnanosťou dôraz na princíp potreby a pomoc znevýhodneným osobám s ŤZP. Postupné zmeny vo výške niektorých príspevkov odzrkadľujúce zvyšujúce sa životné náklady. Zmeny s dôrazom na zjednodušenie výpočtu výšky príspevkov, zrušenie niektorých príspevkov, zníženie / limitovanie nároku alebo maximálnej výšky príspevkov.

Rozčlenenie aktívnej a pasívnej politiky trhu práce sa udialo na základe reformy sociálneho systému v roku 2004, keď vstúpil do platnosti zákon o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (č. 5/2004). Národný úrad práce ako verejnoprávna inštitúcia zabezpečujúca agendu ohľadom poistenia a poskytovania podpory v nezamestnanosti bol zrušený, poistenie v nezamestnanosti a vyplácanie dávky v nezamestnanosti bolo včlenené do systému sociálneho poistenia pod správu Sociálnej poisťovne (nezamestnanosť je posudzovaná ako sociálna udalosť). Náklady na aktívne politiky trhu práce boli touto reformou prenesené na rozpočet verejnej správy. V súčasnosti sú štátnymi poskytovateľmi služieb zamestnanosti Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny (UPSVaR), financované z rozpočtu verejnej správy. Poskytovať služby zamestnanosti, najmä sprostredkovať zamestnanie za úhradu, prípadne ako agentúra zamestnávať občanov v pracovnom pomere a dočasne ich prideľovať k užívateľským zamestnávateľom, môžu aj neštátni poskytovatelia ako podnikateľské subjekty na základe povolenia vydaného UPSVaR.

V roku 2008 sa novelou zákona o službách zamestnanosti výrazne rozšíril počet opatrení v oblasti poradenstva a zamestnateľnosti uchádzačov o zamestnanie. Úrady práce sú od tejto reformy aktívnejšie angažované v oblasti sprostredkovania zamestnania, poskytujú informačné a poradenské služby. Zároveň v oblastiach tvorby nových pracovných miest a udržiavania

zamestnanosti vznikli príspevky na sťahovanie a dochádzku za prácou, na podporu zamestnanosti znevýhodnených UoZ prostredníctvom ich zapracovania na pracovisku a zaviedol sa príspevok na podporu udržiavania pracovných miest zamestnancov s nízkymi mzdami. **Od roku 2008 sú inštitucionalizovanou súčasťou AOTP aj projekty a programy spolufinancované z fondov Európskej únie**, ktoré sa postupne stali významnou časťou celkového nastavenia a smerovania AOTP.

V rokoch 2009 a 2010 boli v reakcii na prebiehajúcu ekonomickú krízu prijaté protikrízové opatrenia aj v rámci AOTP, predovšetkým v oblasti podpory udržania pracovných miest, zavedený bol aj príspevok na vytvorenie pracovného miesta. Aj keď väčšina opatrení prijatých počas krízy bola v platnosti iba počas krízového obdobia, napríklad príspevok na podporu regionálnej a miestnej zamestnanosti a príspevok na podporu zamestnanosti na realizáciu opatrení na ochranu pred povodňami a na riešenie následkov mimoriadnej situácie, v pokrízovom období príspevky pokračovali ako jeden príspevok na podporu miestnej a regionálnej zamestnanosti.

Od roku 2013 Slovensko zažívalo obdobie hospodárskej konjunktúry, počas ktorej nezamestnanosť klesala a výdavky na AOTP sa preorientovali na pomoc znevýhodneným UoZ, predovšetkým osobám so zdravotným znevýhodnením. Systém AOTP sa tak v čase pozitívneho hospodárskeho vývoja orientoval predovšetkým na princíp potreby. Naviazaním výšky príspevkov na vývoj priemernej mzdy v hospodárstve sa zabezpečilo, že priemerné výdavky na jedného podporeného v rámci opatrení určených na podporu tvorby nových pracovných miest a podporu zamestnanosti TŽP rástli aj počas tohto obdobia. Napríklad príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť je od roku 2013 podmienený aspoň 3 mesiacmi registrácie ako UoZ, teda ide o zúženie pokrytia osôb s nárokom na príspevok s cieľovou skupinou vynechávajúcou krátkodobo, alebo frikčne nezamestnaných, ale zato s vyššou úrovňou finančnej podpory.

Box 5: Postavenie AOTP v rámci konceptu dekomodifikácie práce

Z hľadiska širšieho chápania dekomodifikácie práce, teda miery do akej je občan schopný si udržať živobytie aj bez účasti na trhu práce, sú postavenie a funkcia AOTP rozdielne pre ekonomicky činné osoby, uchádzačov o zamestnanie (UoZ) a štát. Pre ekonomicky činné osoby predstavujú nástroje AOTP možnosť jednoduchšieho prístupu k určeniu a získaniu relevantnej kvalifikácie a k pracovným pozíciám, ktoré znižujú závislosť na súčasnej pracovnej pozícii. Pre uchádzačov o zamestnanie AOTP naopak predstavujú možnosť komodifikácie, teda začlenenia sa na pracovnom trhu. **Z hľadiska výdavkov štátu je cieľom AOTP prostredníctvom zvyšovania zamestnatelnosti a zamestnanosti obyvateľstva znižovať iné náklady spojené s dekomodifikáciou práce v rámci sociálneho štátu, ako napríklad náklady na vyplácanie dávky v nezamestnanosti, náklady štátu na úhradu zdravotného poistenia, náklady na dávky a príspevky v rámci systému pomoci v hmotnej núdzi a podobne.**

Aj s ohľadom na túto dvojitú rolu AOTP je **slovenský systém aktívnych opatrení trhu práce výrazne ovplyvnený princípom potreby oproti princípom zásluhovosti a rovnosti**. Výrazná časť prostriedkov z AOTP je vynaložená na podporu zamestnanosti občanov so zdravotným postihnutím (v roku 2019 to bolo 22 % zo všetkých výdavkov vrátane výdavkov na krátkodobé projekty financované z eurofondov a až 44 % z výdavkov dlhodobého legislatívneho nastavenia AOTP). Výška mnohých príspevkov je odstupňovaná podľa miery nezamestnanosti v okrese, pričom platí, že čím vyššia miera nezamestnanosti v okrese, tým vyšší počet príspevkov a vo vyššej výške. Zároveň dlhodobo existuje inštitút znevýhodneného uchádzača o zamestnanie, ktorého cieľom je sprístupniť znevýhodneným UoZ príležitosti uplatniť sa, prípadne motivovať zamestnávateľov k vytvoreniu pracovného miesta alebo obsadeniu pracovného miesta práve znevýhodneným UoZ prostredníctvom vyšších alebo jedinečných príspevkov.

V pokrízovom období významne rástli výdavky na AOTP financované z prostriedkov eurofondov (programové obdobie 2013-20), programy boli cílené na znižovanie

nezamestnanosti vybraných skupín ako napríklad mladých nezamestnaných ľudí mimo vzdelávacieho systému. So zlepšujúcou sa situáciou na trhu práce sa od roku 2015 doplňali a upravovali niektoré príspevky s cieľom adresovať potreby najmä znevýhodnených UoZ.

Sociálne služby a sociálna kuratela

Ponuka poskytovaných sociálnych služieb sa delí podľa funkcie na **sociálne služby krízovej intervencie, sociálne služby na podporu rodiny s deťmi a na sociálne služby určené na riešenie nepriaznivej situácie z dôvodu nepriaznivého zdravotného stavu, ŤZP alebo staroby**. Súčasťou systému sú aj podporné (ostatné) služby a služby poskytované s použitím telekomunikačných technológií.

Sociálne služby krízovej intervencie sú určené na pomoc osobám ohrozeným z dôvodu straty bývania, správaním iných osôb, závislosti na návykových látkach, pretrvávania v priestorovo segregovaných lokalitách s prítomnosťou koncentrovanej chudoby alebo ak nemajú zabezpečené podmienky na uskutočňovanie základných životných potrieb.

Sociálne služby na podporu rodín s deťmi sú určené na podporu zosúlaďovania pracovného a rodinného života, dočasnú starostlivosť o deti v prípade špecifických životných situácií alebo ak je ohrozený vývoj dieťaťa zdravotným postihnutím.

Do systému **sociálnych služieb určených na riešenie nepriaznivej situácie z dôvodu nepriaznivého zdravotného stavu, ŤZP alebo staroby** patria služby určené pre ľudí, ktorí vplyvom zhoršeného zdravotného stavu (postihnutia) potrebujú pomoc pri vykonávaní bežných denných činností, ošetrovateľskú starostlivosť, pomoc pri starostlivosti o domácnosť a sociálnych aktivitách. Veľká časť je poskytovaná pobytovou formou v zariadeniach sociálnych služieb, ktorými sú zariadenia pre seniorov, domovy sociálnych služieb pre deti a dospelých v produktívnom veku, zariadenia špecializované na rôzne druhy zdravotných ochorení a postihnutí a ďalšie zariadenia. Okrem pobytovej formy môžu byť poskytované aj na určitý čas počas dňa t.j. ambulantne (napr. denné stacionáre) alebo sú poskytované terénne v domácnosti prijímateľa (opatrovateľská služba).

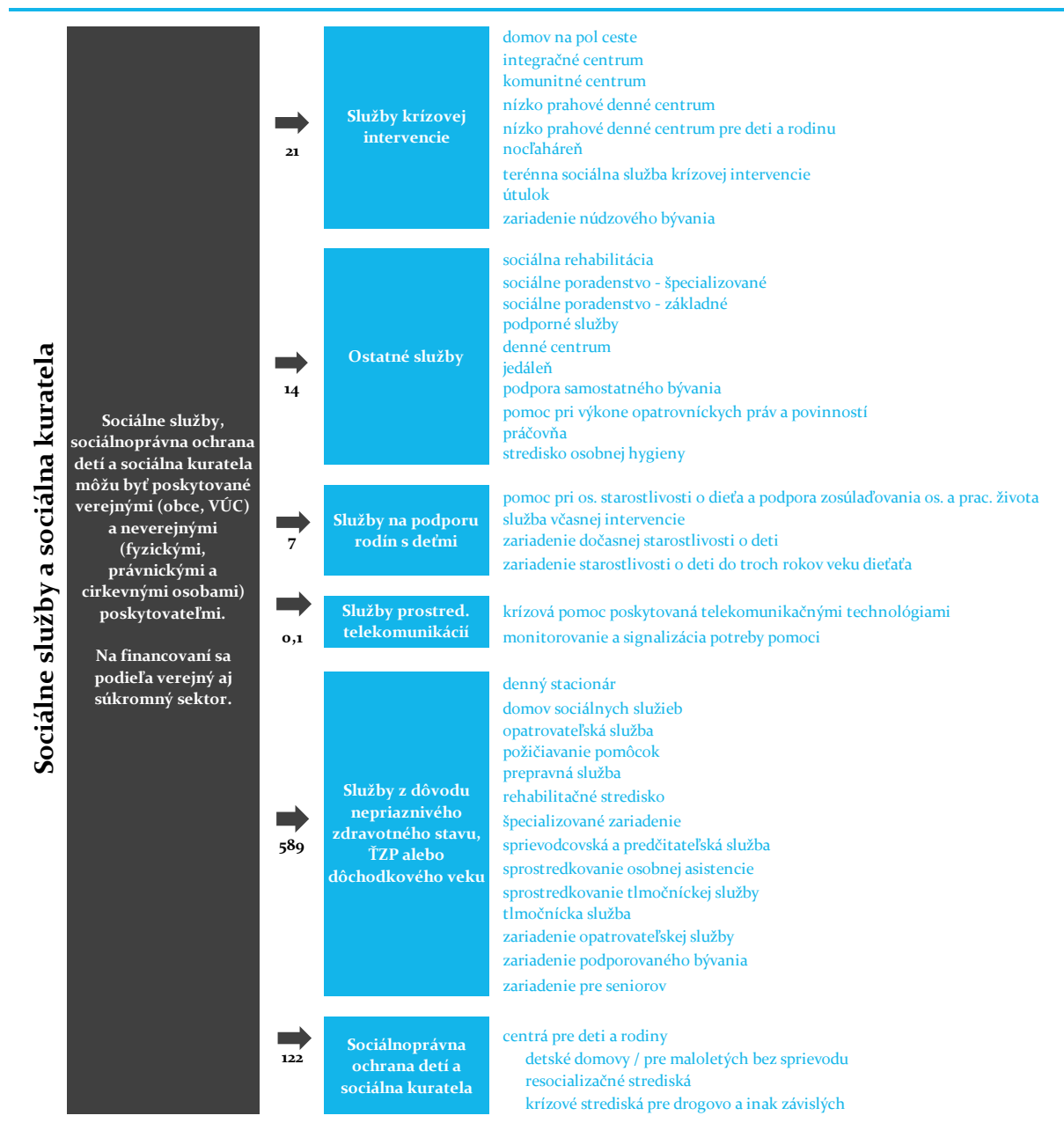
Ďalšou časťou systému sú **opatrenia sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately** poskytujúce pomoc deťom a rodinám v situáciách, keď nie sú schopní riešiť problémy v rodine. Zabezpečovaná a poskytovaná je napríklad psychologická pomoc alebo odborné a sociálne poradenstvo. Pomoc je poskytovaná ambulantnou alebo terénnou formou, v oprávnených prípadoch môže byť dieťa umiestnené v pobytových zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately realizovanej v centrách pre deti a rodinu²⁰. V oblasti sociálnej kurately sú opatrenia určené aj pre plnoleté osoby po zániku ústavnej starostlivosti alebo po prepustení z výkonu trestu. Prehľad systému poskytovaných sociálnych služieb, opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately v zariadeniach znázorňuje [Obrázok 27](#).

Po páde socializmu upravoval poskytovanie sociálnych služieb zdedený **zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení**. Sociálnou starostlivosťou štát zabezpečoval pomoc občanom, ktorých príjmy nestačili na zabezpečenie základných potrieb alebo z iného dôvodu nemohli prekonať ťažkú životnú situáciu bez pomoci spoločnosti. V rámci transformácie sociálnej starostlivosti bol prijatý **zákon č. 195/1998 o sociálnej pomoci**, ktorý upravoval poskytovanie sociálnych služieb ako jednu z foriem riešenia sociálnej núdze. **Základným princípom ostal princíp potreby**.

²⁰ Podľa právnej úpravy platnej do 1.4.2018 sa pri jednotlivých zariadeniach podľa účelu poskytovania pomoci používala terminológia „detský domov“, „detský domov pre maloletých bez sprievodu“, „krízové stredisko“ a „resocializačné stredisko pre drogovú závislosť a inak závislých“.

V záujme zabezpečenia dostatočnej kvantity a kvality sociálnych služieb boli prijaté aj opatrenia, ktorých cieľom bolo umožniť razantný vstup **neštátnych subjektov do sociálnej sféry**, vrátane ustanovenia podmienok registrácie, podmienok pre poskytovanie štátnych príspevkov a ďalšie opatrenia. Do systému financovania sociálnej pomoci sa zaviedol **princíp plurality zdrojov**, podľa ktorého štát prestal byť výlučným subjektom poskytujúcim finančné prostriedky na sociálnu pomoc. Minimálny príjem, ktorí prijímateľovi musel ostať po úhrade za sociálnu službu bol naviazaný na výšku životného minima.

Obrázok 27 Poskytované sociálne služby, opatrenia sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately v zariadeniach, legislatívny stav v roku 2020 a vyplatený objem v mil. eur v roku 2019*



Poznámka: *údaje za sociálno-právnu ochranu detí a sociálnu kuratelu za rok 2020.

Dôležitým princípom transformácie sociálnej starostlivosti bola **decentralizácia pôsobností zo štátu na územné samosprávy**, ktorá mala umožniť samosprávam pružnejšie reagovať na lokálne problémy, a tým zvýšiť efektivitu vynaložených zdrojov. Časť kompetencií v oblasti sociálnych služieb prešla zo štátu na obce už v roku 1991. Zásadnú zmenu priniesol **zákon č. 416/2001 Z.z.** v znení neskorších predpisov, ktorým medzi rokmi 2001 a 2004 prešli viaceré

kompetencie z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky. Zabezpečovanie sociálnych služieb odvtedy patrí medzi tzv. **originálne kompetencie** územných samospráv. **Fiškálnou decentralizáciou** v roku 2005 prešlo na územné samosprávy aj financovanie sociálnych služieb z vlastných príjmov. **V kompetencii štátu ostal najmä štátny dozor nad poskytovaním sociálnych služieb a výkon niektorých opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately.**

Vykonávanie opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately bolo ukotvené prijatím samostatného zákona č. 305/2005 Z.z., predtým bola táto oblasť súčasťou zákona č.195/1998 o sociálnej pomoci. Nový zákon osobitne upravil základné typy zariadení (detský domov, detský domov pre maloletých bez sprievodu, krízové stredisko, resocializačné stredisko) a definoval rozsah ich činností.

Systém sociálnych služieb napriek zmenám nedokázal zabezpečiť dostatočnú rozmanitosť, dostupnosť a kvalitu sociálnych služieb. Pristúpilo sa k tvorbe reformy a následne bol prijatý **zákon č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách**. Zákon zaručil právo fyzickej osoby na poskytnutie sociálnej služby, výber poskytovateľa a ďalšie práva. Ustanovené boli nové typy sociálnych služieb a zariadení sociálnych služieb, čím bol posilnený princíp potreby. Upravené boli povinnosti poskytovateľov vrátane dodržiavania štandardov kvality, zavedené bolo viacúrovňové komunitné plánovanie. Návrh zákona vytvoril rovnaké podmienky pre verejných a neverejných poskytovateľov, upravil poskytovanie zdravotnej starostlivosti zamestnancami zariadení a ďalšie opatrenia.

V záujme podpory odstraňovania inštitucionálnej izolácie a segregácie ľudí vyžadujúcich dlhodobú pomoc a vytvorenia podmienok na život v prirodzenom sociálnom prostredí bola v roku 2011 vládou schválená **Stratégia deinštitucionalizácie** systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti. Viaceré zmeny podporujúce proces deinštitucionalizácie zaviedol **zákon č. 485/2013 Z.z.**, ktorý obmedzil kapacitu, formu, vek prijímateľov a dobu poskytovania sociálnej služby vo vybraných zariadeniach. Princíp potreby bol posilnený, nakoľko zákon ustanovil nové odborné činnosti, terénne a ambulantné služby. Zákon ďalej podrobne upravil podmienky kvality poskytovaných služieb a zaviedol ďalšie opatrenia. Proces deinštitucionalizácie je do veľkej miery podporovaný národnými projektami financovanými z európskych štrukturálnych fondov.

Obrazok 28 Zmeny v poskytovaní sociálnych služieb a sociálnej kurately

Sociálna starostlivosť štátu	Sociálna pomoc	Decentralizácia	Diferenciácia legislatívy	Deinštitucionalizácia
pred 1998	1998	2001 - 2005	2005, 2008	2011 -
Dominantná úloha štátu pri poskytovaní a financovaní sociálnych služieb	Prijaté opatrenia na umožnenie razantného vstupu neštátnych subjektov do sociálnej sféry Princíp plurality zdrojov Minimálny príjem prijímateľa po úhrade navízaný na životné minimum	Zabezpečovanie sociálnych služieb prešlo zo štátu na územné samosprávy vrátane financovania z vlastných príjmov samospráv	V 2005 samostatný zákon o soc.-právnej ochrane detí a sociálnej kurately. V 2008 zákon o soc. službách - legislatívne ukotvené právo osôb na poskytnutie služby, výber poskytovateľa Vznik nových sociálnych služieb Viacúrovňové komunitné plánovanie	Prijatá stratégia deinštitucionalizácie - prechodu na komunitnú starostlivosť V 2013 boli prijaté viaceré opatrenia vrátane obmedzenia kapacít zariadení a vytvorenia nových služieb

Daňové a odvodové zvýhodnenia

Zvýhodnenia sú špeciálnou formou kompenzácií dopadov daňovo-odvodového zaťaženia na ekonomicky aktívnych jednotlivcov a rodiny. Na rozdiel od sociálnych dávok zvýhodnenia predstavujú zníženie daňovej alebo odvodovej povinnosti, v prípade dane z príjmu aj vrátenie preplatku.

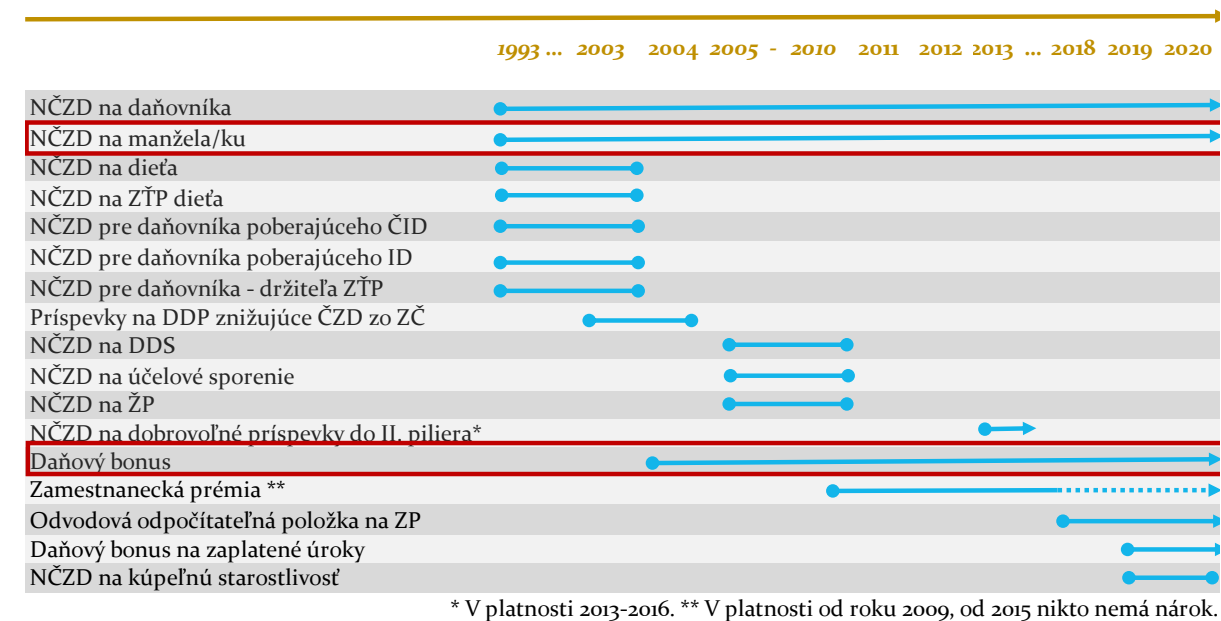
V súčasnosti sú v platnosti daňové zvýhodnenia vo forme nezdaniteľnej časti základu dane (NČZD) na daňovníka a NČZD na manžela/manželku (obe platné od roku 1993), daňový bonus na vyživované dieťa (od roku 2004), zamestnanecká prémie (od roku 2009), zníženie základu dane o príspevky na doplnkové dôchodkové sporenie (od roku 2013), a od roku 2018 daňový bonus na zaplatené úroky a zaplatené úhrady súvisiace s kúpeľnou starostlivosťou. Všetky daňové zvýhodnenia sú súčasťou Zákona o dani z príjmov č. 595/2003 Z.z..

Okrem toho, na strane zdravotných odvodov platia pre osoby so zdravotným postihnutím nižšie sadzby poistného, od roku 2015 je v platnosti odvodová odpočítateľná položka pre nízkoprájmových. Na strane sociálnych odvodov existuje od roku 2013 odvodová úľava pre dlhodobo nezamestnaných a od roku 2018 aj odvodová úľava pre poberateľov dôchodkov pracujúcich na dohodu.

Obrázok 29 ponúka prehľad daňovo-odvodových zvýhodnení od roku 1993. Počas analyzovaného obdobia sa menila štruktúra daňových zvýhodnení. V období rokov 1993-2003 boli v platnosti NČZD na dieťa, na dieťa s ŤŽP, pre daňovníka poberajúceho čiastočný invalidný dôchodok, pre daňovníka poberajúceho invalidný dôchodok a pre daňovníka s ŤŽP. Tieto boli od roku 2004 zrušené, pričom NČZD na dieťa bolo nahradené daňovým bonusom na dieťa. V období rokov 2005 až 2011 bolo možné znížiť daňový základ o NČZD na doplnkové dôchodkové sporenie, účelové sporenie a životné poistenie.

Pre účely tejto správy považujeme za sociálne výdavky: daňový bonus na dieťa (zavedený v roku 2004, nahradil pôvodnú NČZD na dieťa) a nezdaniteľnú časť základu dane na manžela-ku. **Numericky vstupuje do analýzy v správe len daňový bonus na dieťa od roku 2004.**

Obrázok 29 Daňové a odvodové zvýhodnenia



2. Faktory ovplyvňujúce sociálny systém: trendy a prognózy vývoja

V druhej kapitole sa venujeme faktorom, ktoré sú určujúce pre vývoj výdavkov systému sociálneho zabezpečenia. Historický vývoj faktorov ako aj ich očakávaný vývoj v budúcnosti popísaný v tejto kapitole je podkladom pre analýzu trendov vývoja vybraných dávok sociálneho systému v kapitole 3 a pre vytvorenie projekcií budúceho vývoja v kapitole 4.

V časti 2.1 tejto kapitoly analyzujeme trendy demografického vývoja na základe údajov dlhodobej projekcie EUROPOP2019²¹. Poukazujeme na skutočnosť, že základnou črtou demografického vývoja na Slovensku je populačné starnutie, očakáva sa pokles počtu narodených detí a zároveň predlžovanie strednej dĺžky života obyvateľstva. Ak významnejšie nevzrastie imigrácia, v budúcnosti môžeme očakávať pokles počtu obyvateľov, ktoré bude výrazne staršie. Pokračovanie populačného starnutia predpokladáme na celom horizonte projekcie.

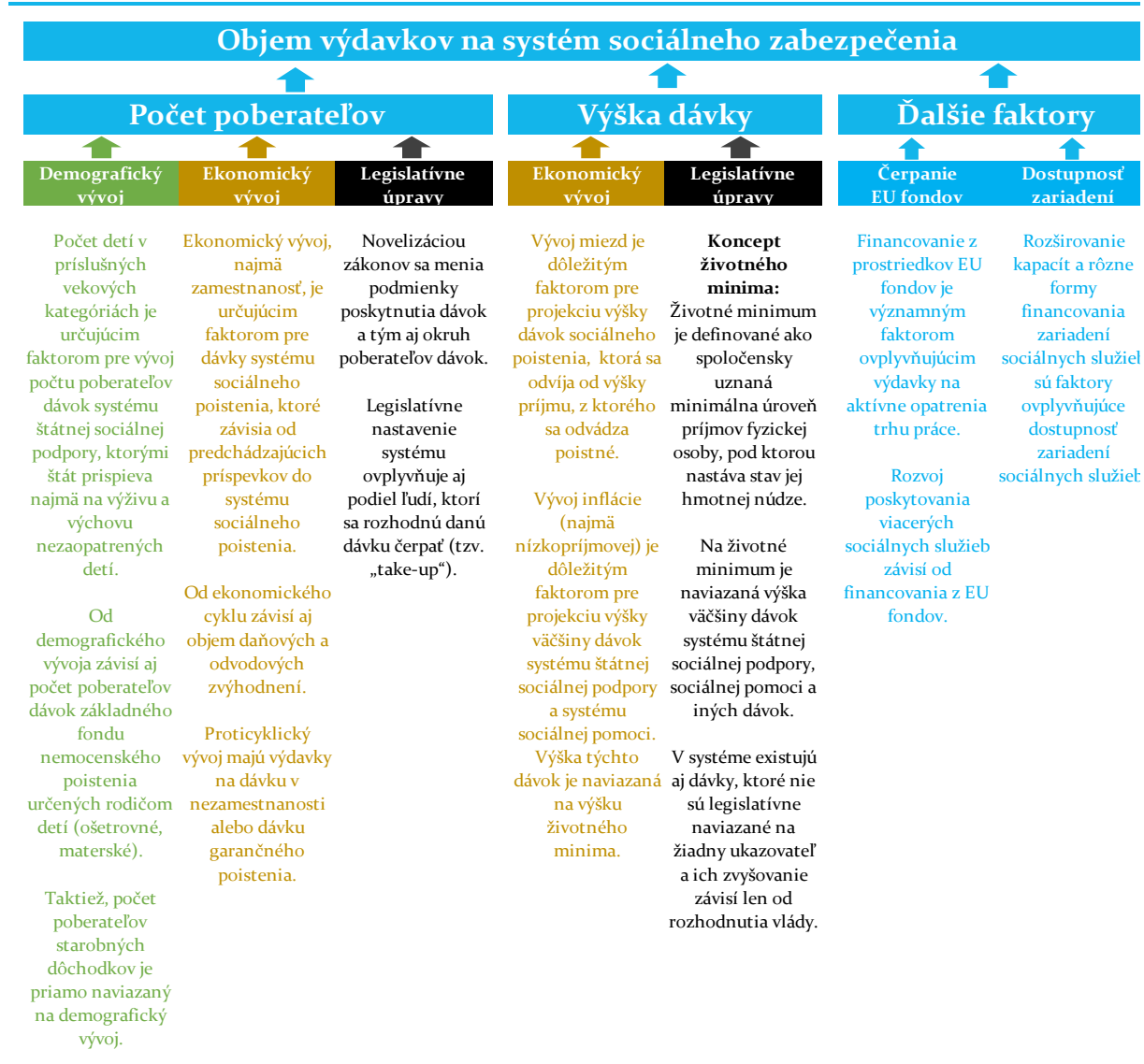
V časti 2.2 analyzujeme trendy ekonomického vývoja slovenskej ekonomiky, a to v období od vzniku SR do súčasnosti. Pri analýze vývoja faktorov na strednodobom horizonte prognózy (2021-2024) vychádzame z makroekonomickej prognózy KRRZ. S využitím predpokladov prevzatých z dlhodobého modelu²² analyzujeme vývoj faktorov na dlhodobom horizonte projekcie (2025-2100). Na dlhodobom horizonte projekcie v dôsledku populačného starnutia očakávame pokles počtu ekonomicky aktívnych, ktorý povedie k zníženiu zamestnanosti.

V časti 2.3 sa venujeme inštitútu životného minima, ktoré je určujúcim faktorom pre výšku dávok systému štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci. Výška väčšiny dávok je naviazaná na rast hodnoty životného minima (automatický mechanizmus úpravy) alebo automatický mechanizmus neexistuje a dávky sú zvyšované nariadením vlády (nepravidelne a väčšinou skokovo). V prípade absencie pravidelného valorizačného mechanizmu argumentujeme, že význam neupravovaných dávok klesá a systém sa stáva nekonzistentným v čase. Zároveň poukazujeme na skutočnosť, že naviazanie výšky dávok na životné minimum, ktoré rastie podľa nízkopríjmovej inflácie, je z dlhodobého pohľadu neudržateľné. Predpokladáme, že vlády v budúcnosti urobia opatrenia vedúce k zmierneniu roztvárania nožníc medzi pracovným príjmom a príjmom zo sociálnych dávok. Na dlhodobom horizonte projekcie preto predpokladáme rast životného minima tempom rastu priemernej mzdy.

²¹ Demografické projekcie Európskej komisie EUROPOP sú dostupné na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-projections-data>

²² Model s názvom SLOPEM je popísaný v Box 6.

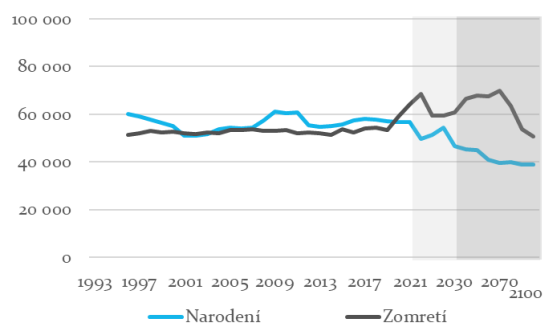
Obrázok 30 Čo vplýva na výdavky systému sociálneho zabezpečenia?



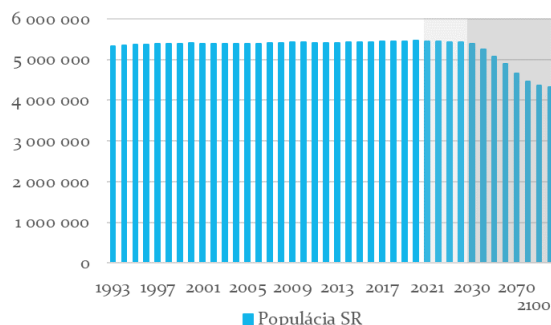
2.1. Demografický vývoj

Vývoj počtu obyvateľov každej krajiny je ovplyvnený počtom narodených detí, počtom zomretých a migráciou obyvateľstva. Na Slovensku sme svedkami toho, že počet narodených detí sa pohybuje v intervale 50 až 60 tisíc ročne. Doteraz bol takmer v každom roku počet narodených vyšší ako počet zomretých (*Obrázok 31*). To sa pozitívne prejavovalo v prirodzenom prírastku obyvateľstva. Podľa demografickej projekcie očakávame, že počet zomretých postupne prevýši počet narodených (aj bez vplyvu úmrtí v dôsledku pandémie COVID-19), pričom tento rozdiel bude v najbližších desaťročiach narastať. **Ak výraznejšie nevzrastie imigrácia na Slovensko, môžeme v budúcnosti očakávať pokles počtu obyvateľov** (*Obrázok 32*). V roku 2040 by mohlo mať Slovensko 5,3 milióna obyvateľov, v roku 2100 dokonca 4,3 milióna. V porovnaní s 5,5 miliónmi v roku 2020 je to významný pokles.

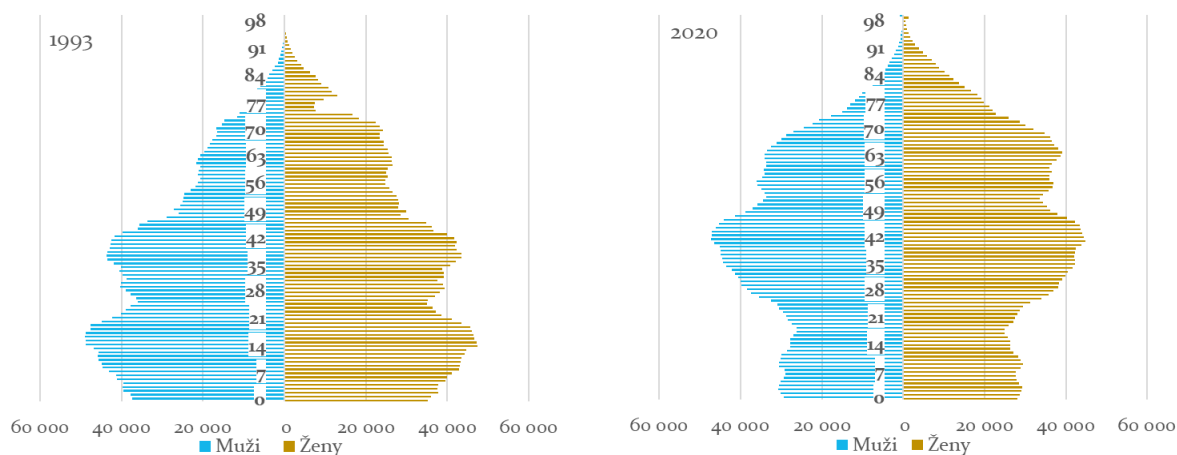
Obrázok 31 Počet narodených detí a zomretých osôb v SR



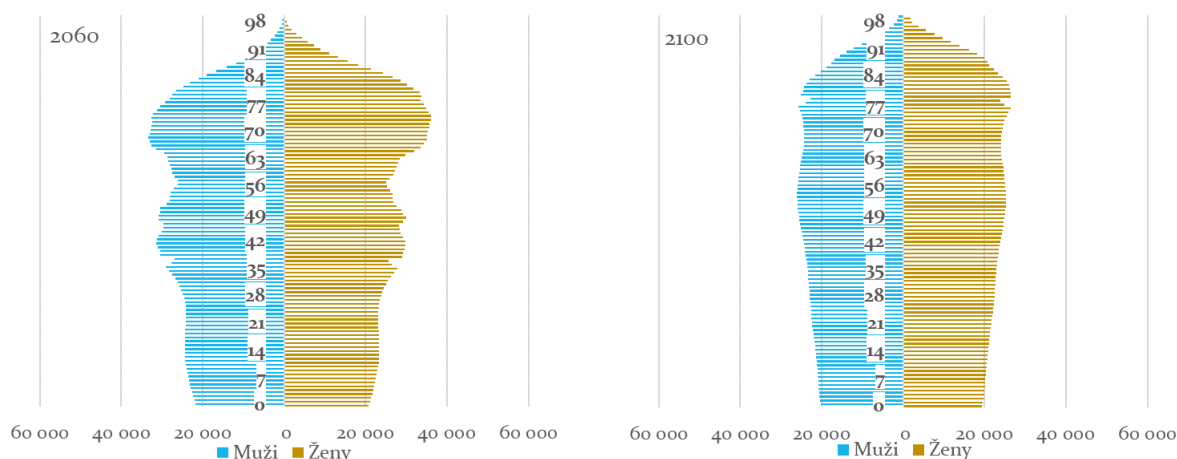
Obrázok 32 Počet obyvateľov SR



Obrázok 33 Vekové pyramídy pre roky 1993 a 2020



Obrázok 34 Vekové pyramídy pre roky 2040 a 2069



Zdroj: dlhodobá projekcia modelu SLOPEM

Základnou črtou demografického vývoja na Slovensku je populačné starnutie. Tento jav je spôsobený dvoma faktormi. Jednak je to pokles počtu narodených detí (starnutie zdola) a tiež predlžujúca sa stredná dĺžka života (starnutie zhora). Populačné starnutie je dobre viditeľné na vekových pyramídach pre roky 1993 a 2020 (*Obrázok 33*). Pokles počtu narodených je viditeľný v spodnej časti grafu, kde vidíme pokles počtu detí v každej vekovej kategórii. Znamená to, že od roku 1993 sa v každom roku narodilo menej detí ako v roku 1993. Predlžovanie dĺžky života je zase viditeľné v hornej časti vekovej pyramídy, kde narastá počet starších osôb.

Podľa dlhodobej projekcie môžeme očakávať pokračovanie populačného starnutia na celom horizonte projekcie (*Obrázok 34*). Veková štruktúra obyvateľstva sa zásadne zmení a v rokoch 2060 a 2100 už nemôžeme hovoriť o vekovej pyramíde, tak ako sme ju poznali v roku 1993, ale skôr o vekovom „valci“.

Box 6: Model pre dlhodobú projekciu

Pre dlhodobú projekciu podkladových demografických a ekonomických veličín je použitý komplexný model s názvom Slovak Pension Model (ďalej len SLOPEM). Ide o kohortný model určený na dlhodobé projekcie dôchodkového systému. Kohortný v tomto prípade znamená, že populácia je rozdelená na vekové kohorty (0-1, 1-2, ... 99-100, 100+ ročných) a vývoj v každej kohorte je projektovaný samostatne. Model má tri moduly - demografický, makroekonomický a penzijný:

- **Demografické projekcie** sú založené na najnovších demografických údajoch o Slovensku, predpoklady o budúcom vývoji plodnosti, migrácie a pravdepodobnosti úmrtia sú prebraté z demografickej projekcie Európskej komisie.
- **Makroekonomický modul** je založený na Cobb-Douglas produkčnej funkcii. Modul využíva predpoklady Európskej komisie o budúcom vývoji rastu TFP (celkovej produktivity faktorov) a miery nezamestnanosti. Projekcia zamestnanosti berie do úvahy populačnú projekciu demografického modulu a pravdepodobnosti participácie a nezamestnanosti jednotlivých vekových kohort a pohlavia.
- **Penzijný modul** využíva informácie z individuálnych údajov Sociálnej poisťovne na zostavenie dlhodobej projekcie starobných, invalidných, vdovských a sirotských dôchodkov. Projekcie sú založené na aktuálne platnej legislatíve.

Z tohto modelu preberáme projekcie premenných do roku 2100. Detailnejšie informácie je možné nájsť tu: <https://www.rozpocetvarada.sk/svk/rozpocet/376/slopem-slovak-pension-model>.

Demografia priamo vplýva na niektoré výdavky sociálneho systému. Pre projekciu týchto výdavkov je preto dôležité poznať aj vekovú štruktúru obyvateľstva. **Počet detí do troch rokov ovplyvňuje výdavky na rodičovský príspevok a príspevok na starostlivosť o dieťa.** Počet detí v tomto veku v 90-tych rokoch postupne klesal, no od roku 2004 opäť rastie.²³ V roku 2020 bolo v tomto veku 176 tisíc detí. **Podľa dlhodobej projekcie opäť očakávame pokles počtu detí v tejto vekovej skupine až na úroveň 120 tisíc v roku 2100.**

Počet osôb do 25 rokov zase ovplyvňuje výdavky na prídavok na dieťa a na daňový bonus na dieťa. Početnosť tejto skupiny má klesajúci trend. Vidíme pokles v celej doterajšej histórii Slovenska, z úrovne 2,1 milióna v roku 1993 na 1,4 milióna osôb v roku 2020. Navyše očakávame, že klesajúci trend bude pokračovať aj na celom horizonte projekcie (*Obrázok 35*).

Vek odchodu do dôchodku mal ústavným zákonom stanovený strop na 64 rokov²⁴. Preto je dôležité sledovať skupinu osôb 64 a viac ročných (*Obrázok 36*). **Počet osôb starších ako 64 rokov stabilne rastie.** Od roku 1993 stúpol o tretinu a ich podiel na dospeléj populácii sa zvýšil zo 17 % na 22 %. **Tento trend by mal pokračovať aj v budúcnosti** a podiel osôb starších ako 64 rokov by sa mal priblížiť k 40 % v roku 2100.

Okrem počtu budúcich dôchodcov, bude mať na výdavky na dôchodky významný vplyv aj očakávaná dĺžka života (*Obrázok 37*). Vďaka lepšej zdravotnej starostlivosti a zlepšovaniu životného štýlu sa postupne predlžuje stredná dĺžka života mužov aj žien. Kým v roku 1993 sa 64 ročné ženy dožívali približne ďalších 17 rokov a muži 14, v roku 2019 to už

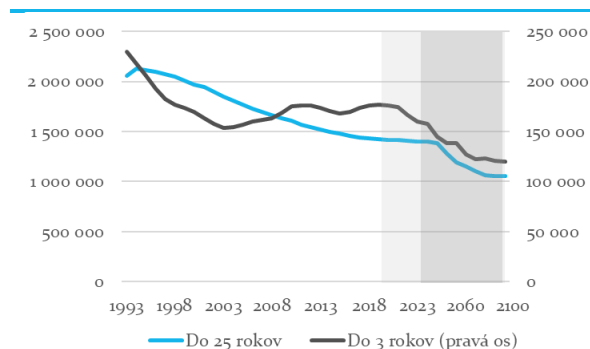
²³ Dôvodom bol posun pôrodov do vyššieho veku rodičiek v súvislosti s ekonomickou neistotou vyplývajúcou zo zmeny režimu začiatkom 90-tych rokov. Dôsledkom bol aj neskorší nástup pôrodnosti silných populačných ročníkov 70-tych rokov, tzv. „Husákových detí“, ktorý sa prejavil vo vyššom počte narodených detí až po roku 2004.

²⁴ Strop dôchodkového veku 64 rokov bol z Ústavy odstránený s účinnosťou od roku 2023.

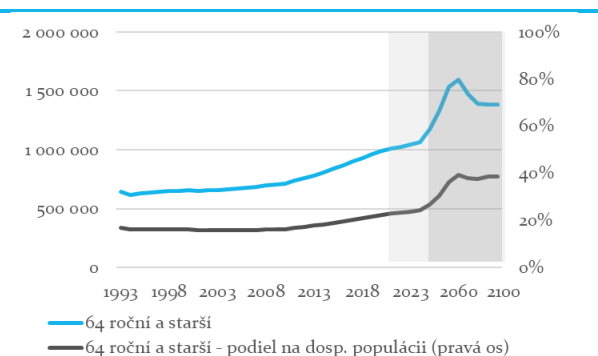
bolo 20 rokov u žien a 16 u mužov. Vplyvom pandémie v roku 2020 nastal mierny pokles na 19 rokov u žien a 15 rokov u mužov. **Podľa dlhodobej prognózy môžeme očakávať trend zvyšovania nárastu očakávanej dĺžky života** a v roku 2100 by sa mohli 64 ročné ženy dožívať ďalších 28 rokov a rovnako starí muži 26 rokov. Vek odchodu do dôchodku je predmetom mnohých zmien, no v prípade pevne stanovenej hranice predlžovanie dĺžky života bude priamo zvyšovať výdavky na starobné dôchodky.

Posledným dôležitým predpokladom demografickej prognózy je vývoj čistej migrácie, čo je rozdiel medzi počtom osôb, ktorí sa na Slovensko prisťahovali a tými, čo sa vysťahovali. Na Slovensku je čistá migrácia nízka, pohybovala sa v intervale od tisíc po 7 tisíc osôb ročne (**Obrázok 38**). Aj **dlhodobá projekcia EUROPOP očakáva pozitívnu čistú migráciu**, teda, že viac ľudí sa prisťahuje ako odšťahuje, **no očakávané hodnoty sú nízke**. V priemere ide o menej ako 7 tisíc osôb ročne, **čo nepostačí na zabránenie poklesu počtu obyvateľov Slovenska**.

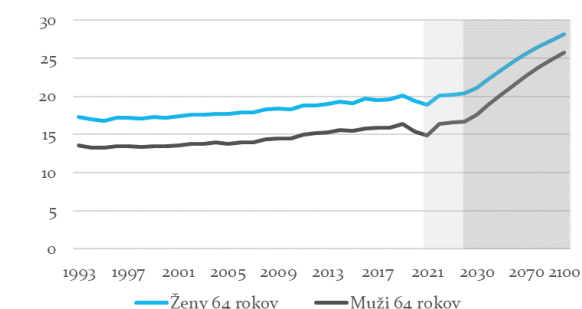
Obrázok 35 Počet detí vo veku do 3 a do 25 rokov



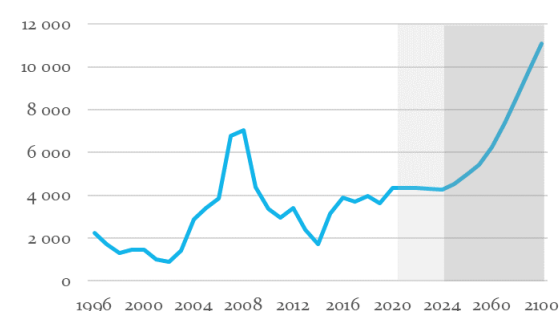
Obrázok 36 Počet osôb vo veku 64 a viac rokov



Obrázok 37 Očakávaná stredná dĺžka života



Obrázok 38 Čistá migrácia, počet osôb



Zdroj: údaje ŠÚSR, dlhodobá projekcia EUROPOP2019

2.2. Ekonomický vývoj

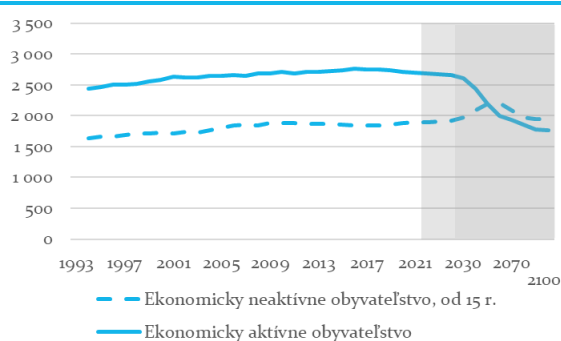
2.2.1. Ekonomická aktivita, zamestnanosť a nezamestnanosť

V doterajšej histórii Slovenska sme sledovali rast dospeljej populácie. Počet obyvateľov nad 15 rokov bol v roku 1993 na úrovni 4,1 miliónov a vzrástol na 4,6 milióna v súčasnosti. Súčasne s rastom dospeljej populácie sa zvyšoval počet ekonomicky aktívnych aj neaktívnych osôb (**Obrázok 39**). V analyzovanom období tak bol podiel týchto dvoch skupín obyvateľstva na dospeljej populácii stabilný, 60 % dospeljej populácie participuje na trhu práce a zvyšných 40 % je neaktívnych.

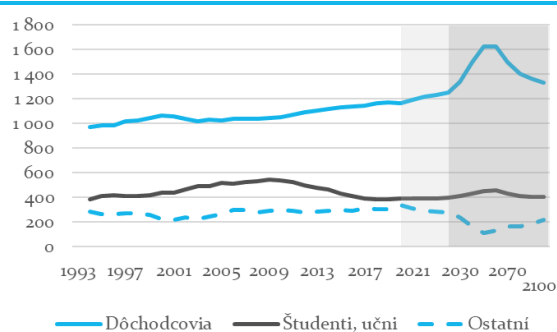
Na dlhodobom horizonte projekcie sa predpokladá postupný pokles dospeléj populácie. V dôsledku populačného starnutia sa odhaduje pokles dospeléj populácie v roku 2070 na 4 milióny, v roku 2100 dokonca na 3,7 mil.. **V tomto období bude ubúdať ekonomicky aktívne obyvateľstvo a naopak rásť ekonomicky neaktívne obyvateľstvo.** Približne v roku 2050 sa počet neaktívnych vyrovná počtu ekonomicky aktívnych osôb. Zmení sa aj podiel na dospeléj populácii, v prospech ekonomicky neaktívnych, v roku 2100 očakávame 47 % aktívnych verzus 53 % neaktívnych.

Najpočetnejšou skupinou ekonomicky neaktívnych osôb sú poberatelia dôchodkov (starobných, predčasných starobných a invalidných). **Práve táto skupina prispieva k nárastu podielu neaktívnych osôb na dospeléj populácii (Obrázok 40).** Populácia študentov a učňov má kolísavejší charakter a kopíruje vývoj počtu obyvateľov v predproduktívnom veku. Od roku 2010 je vidieť pokles počtu študentov. Na dlhodobom horizonte projekcie predpokladáme rast v oboch najpočetnejších skupinách ekonomicky neaktívnych osôb. Rast počtu dôchodcov bude kvôli spomínanému populačnému starnutiu významnejší ako rast počtu študentov.

Obrázok 39 Ekonomická aktivita a neaktivita - v tisícoch osôb



Obrázok 40 Ekonomicky neaktívne obyvateľstvo – dôchodcovia a študenti, v tisícoch osôb



Zdroj: údaje ŠUSR, VZPS

V analyzovanom období sme doteraz sledovali rast zamestnanosti, keďže rástol počet ekonomicky aktívnych a aj participácia na trhu práce. Na dlhodobom horizonte projekcie sa však v dôsledku populačného starnutia očakáva pokles ekonomicky aktívnych osôb, ktorý povedie k významnému zníženiu zamestnanosti (Box 7).

Vývoj zamestnanosti je procyklický, zatiaľ čo nezamestnanosť sa vyvíja proticyklicky. Obrázok 43 a Obrázok 44 poukazujú na cyklickosť vývoja počtu zamestnaných a nezamestnaných osôb, pričom ekonomický cyklus je vyjadrený rastom HDP. Na dlhodobom horizonte predpokladáme vývoj rastu zamestnanosti a nezamestnanosti v súlade s projekciou ekonomického rastu.

Miera zamestnanosti v súčasnom období dosahuje historické maximum, keď podiel zamestnaných na dospeléj populácii je viac ako 55 % (Obrázok 45). Zamestnanosť mala v doterajšej histórii Slovenska rastúci trend s dočasným poklesom alebo spomalením rastu spôsobené troma doterajšími krízami alebo štrukturálnymi zmenami v ekonomike.

Miera nezamestnanosti rastie a klesá v protiklade k ekonomickému cyklu. Znamená to, že dávka v nezamestnanosti, ktorú môžu nezamestnaní poberať, slúži ako automatický stabilizátor. V tomto prípade pomáha dávka stabilizovať a vyhladiť spotrebu domácností v horších časoch. Na horizonte analyzovaného obdobia sa nezamestnanosť vyvíja podľa ekonomického cyklu, pričom má mierne klesajúcu tendenciu. Najvyššie hodnoty zaznamenala miera nezamestnanosti v rokoch, ktoré nasledovali po krízach v rokoch 1999 a 2009. Kríza v roku 2020 zvýšila nezamestnanosť len mierne (nárast o 0,8 p.b.) pretože boli prijaté viaceré programy na podporu

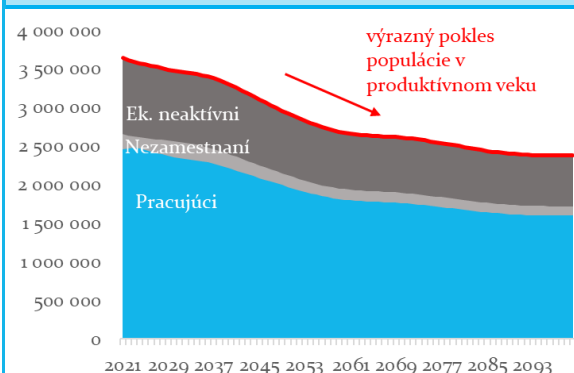
udržania zamestnanosti. Najvyššia bola nezamestnanosť v roku 2001 (19,2 %), naopak doterajšie historické minimum bolo dosiahnuté v roku 2019 (5,8 %).

Box 7: Vplyv populačného starnutia na pokles zamestnanosti v dlhodobom horizonte

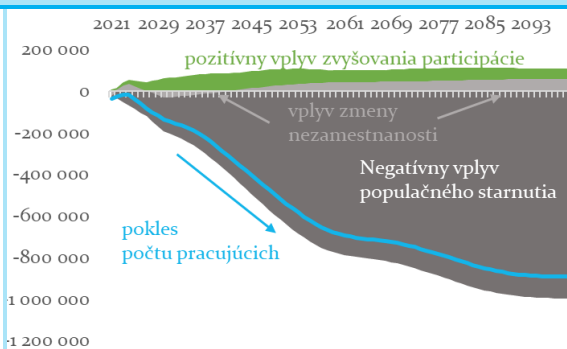
Jedným z najdôležitejších negatívnych dopadov populačného starnutia, ktorému Slovensko čelí, je postupný pokles počtu osôb v produktívnom veku. Ak sa zameriame na skupinu osôb vo veku 15 až 64 rokov, vidíme pokles počtu osôb v tejto vekovej kategórii z 3,7 milióna v súčasnosti na 2,4 milióna na konci dlhodobej projekcie. Podobným tempom bude klesať aj počet ekonomicky aktívnych a počet pracujúcich. Pri pracujúcich osobách očakávame pokles z 2,5 miliónov na 1,6 milióna.

Pozitívnym príspevkom k rastu počtu pracujúcich bude zvyšovanie participácie na trhu práce. Očakáva sa, že čoraz viac starších osôb bude ekonomicky aktívnych. Tento príspevok je síce pozitívny, no je takmer 30 krát menší ako negatívny vplyv populačného starnutia, ktoré spôsobí významný prepád zamestnanosti v dlhodobom horizonte.

Obrázok 41 Projekcia populácie v produktívnom veku (15-64) a rozdelenie podľa ekonomickej aktivity



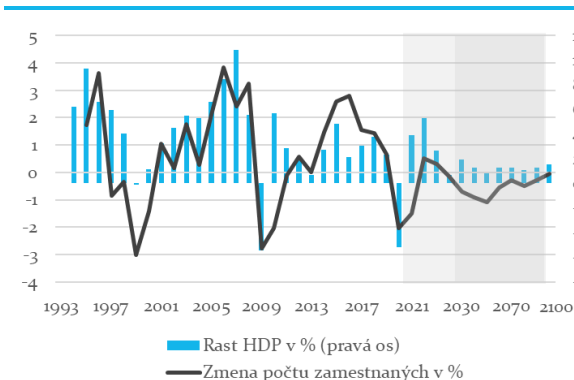
Obrázok 42 Príspevky k zmene počtu pracujúcich



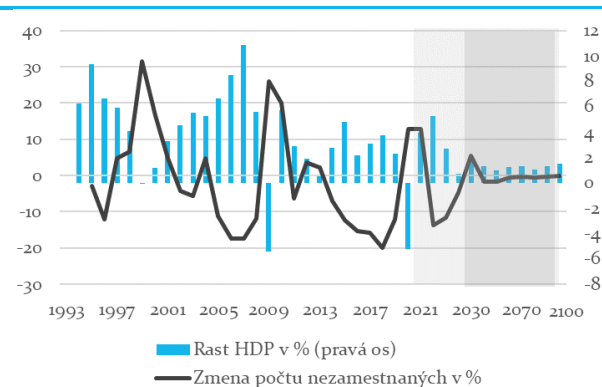
Zdroj: údaje ŠUSR, výpočty RRZ

Na dlhodobom horizonte projekcie predpokladáme, hlavne v dôsledku populačného starnutia obyvateľstva, postupný pokles zamestnanosti. Koncom projektovaného obdobia očakávame, že podiel zamestnaných na dospeljej populácii klesne pod 45 %. Mieru nezamestnanosti starnutie obyvateľstva výraznejšie neovplyvní, očakávame stabilný vývoj na úrovni 6 až 8 %.

Obrázok 43 Procykliklosť zamestnanosti

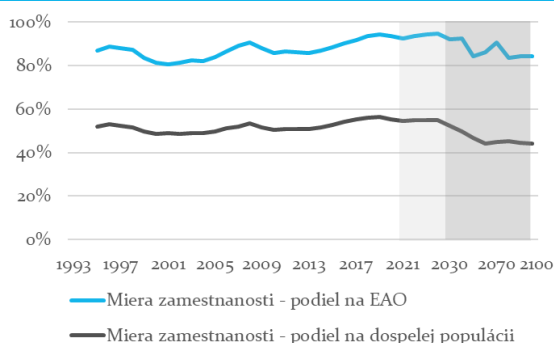


Obrázok 44 Proticykliklosť nezamestnanosti

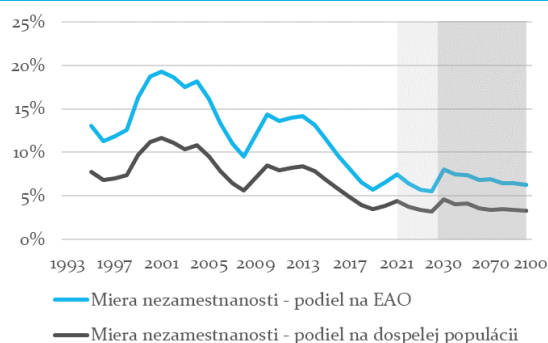


Zdroj: údaje ŠUSR, výpočty RRZ

Obrázok 45 Miera zamestnanosti



Obrázok 46 Miera nezamestnanosti



Zdroj: údaje ŠUSR, výpočty RRZ

2.2.2. Ekonomický rast a ekonomický cyklus

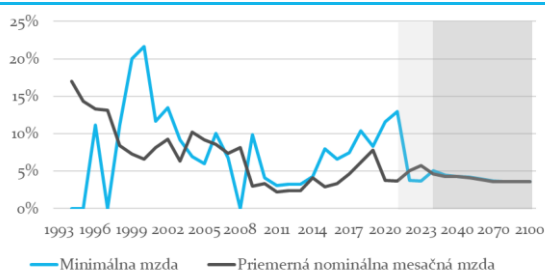
V doterajšej histórii Slovenskej republiky sme zaznamenali priemerný rast reálnej ekonomiky viac ako 4 % ročne. Deväťdesiate roky sa niesli v znamení reštrukturalizácie ekonomiky a dobiehania vyspelých európskych krajín. Vysoký rast hospodárstva trval až do roku 1999. Prvý pokles HDP od vzniku SR bol zaznamenaný v roku 1999, aj keď ten bol veľmi mierny (-0,1 %). Spomalenie bolo súčasťou globálneho hospodárskeho spomalenia v dôsledku finančnej a hospodárskej krízy v Ázii a Rusku. Už v nasledujúcom roku však ekonomika začala opäť rásť a dosahované rasty boli nadpriemerné. Konvergencia k ekonomikám Európskej únie vyvrcholila v roku 2004 prijatím Slovenska za členskú krajinu EÚ a následne v roku 2009, keď bolo Slovensko prijaté za členskú krajinu eurozóny. Druhý a oveľa významnejší pokles slovenskej ekonomiky nastal v roku 2009, tesne po prijatí eura, v dôsledku globálnej finančnej krízy. V tomto roku bol zaznamenaný pokles hospodárstva SR o viac ako 5 %. Následné oživenie nebolo okamžité a ekonomika sa z tohto šoku spamätávala ešte niekoľko rokov. Významnejšie oživenie ekonomiky začalo v roku 2013. Pozitívny vývoj trval do marca 2020, keď sa na Slovensku objavili prvé prípady ochorenia COVID-19 a v dôsledku celosvetovej pandémie poklesla ekonomika Slovenska v roku 2020 o 5 %. Aj keď bol prepád HDP významný, trh práce bol zasiahnutý len mierne, pretože vláda zamestnávateľov podporovala v snahe zachovať čo naviac pracovných miest.

Strednodobá makroekonomická prognóza očakáva návrat k pozitívnym rastom ekonomiky SR už v roku 2021. Aj nasledujúce roky sa budú niesť v znamení ekonomického rastu. Dlhodobá makroekonomická projekcia predpokladá, že približne od roku 2030 začne postupné spomaľovanie rastu ekonomiky SR. Udeje sa tak v dôsledku poklesu dostupnej pracovnej sily (Box 7).

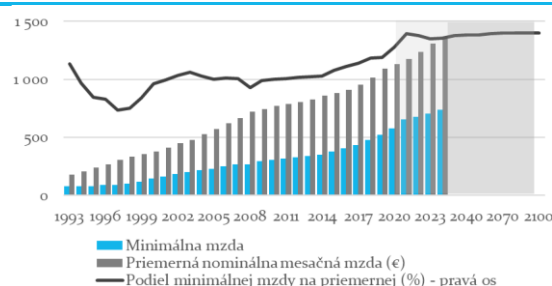
2.2.3. Výška pracovných príjmov

Priemerná mesačná mzda v hospodárstve SR zaznamenávala vysoké rasty od vzniku SR až do roku 2008. Medziročný rast nominálnych miezd v 90-tych rokoch dosahoval úroveň 12 % (Obrázok 47). Od roku 2009 sa rast miezd stabilizoval na úrovni 4 % medziročne. Minimálna mzda zaznamenala prudký nárast medzi rokmi 2015 a 2020 a dostala sa na 51 % priemernej mzdy. Na strednodobom horizonte očakávame, že podiel minimálnej mzdy ešte vzrastie a dostane sa na úroveň viac ako 55 % priemernej mzdy v hospodárstve SR. Keďže predpokladáme, že výška minimálnej mzdy bude naviazaná na priemernú mzdu spred dvoch rokov, ostáva tento podiel na dlhodobom horizonte stabilný.

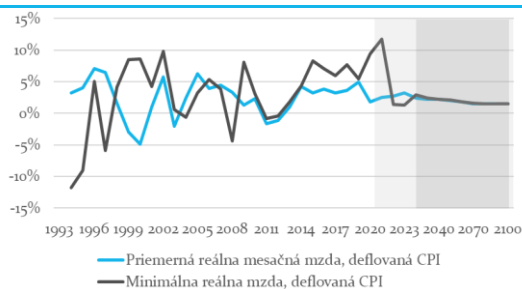
Obrázok 47 Rast nominálnych miezd (v %)



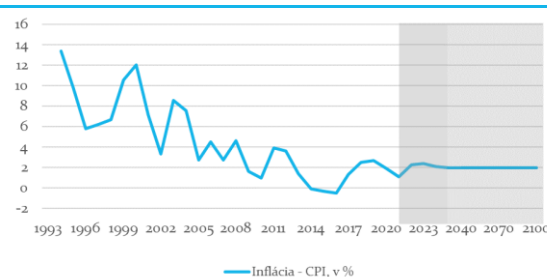
Obrázok 48 Podiel minimálnej mzdy na priemernej mzde (v %)



Obrázok 49 Rast reálnych miezd (v %)



Obrázok 50 Vývoj inflácie (v %)



Zdroj: údaje ŠUSR, výpočty RRZ

Kým priemerná mesačná mzda rástla doteraz v každom roku, vývoj reálnych miezd bol ovplyvnený rastom cenovej úrovne (Obrázok 48). V období s vysokou infláciou zaznamenala reálna mzda pokles. Inflácia, teda zmena úrovne spotrebiteľských cien, bola najvyššia práve v rokoch bezprostredne po vzniku Slovenskej republiky, keď prebiehala transformácia ekonomiky. Od začiatku deväťdesiatich rokov do roku 2014 mala inflácia klesajúci trend. Od vstupu Slovenska do eurozóny je cenová úroveň na Slovensku stabilizovaná a v priemere sa pohybuje okolo úrovne 2 % ročne²⁵.

Na dlhodobom horizonte predpokladáme, že reálne mzdy budú rásť rovnakým tempom ako produktivita práce. Očakáva sa medziročný rast na úrovni 2 % ročne. Makroekonomická projekcia predpokladá stabilný rast cenovej úrovne 2 % ročne.

2.3. Životné minimum

Zo systému sociálneho zabezpečenia (definovaného v kapitole 1.2) sú vyplácané finančné dávky v troch základných okruhoch. Prvým okruhom sú dávky zo systému sociálneho poistenia, ktoré má prevažne zásluhový charakter a výška vyplácaných dávok je naviazaná na predchádzajúcu ekonomickú aktivitu - výšku pracovných príjmov poistenca a platenie sociálnych odvodov. Druhý a tretí okruh systému tvoria príspevky štátnej sociálnej podpory a dávky sociálnej pomoci, pričom výška viacerých je legislatívne naviazaná na koncept životného minima.²⁶ Rovnako aj

²⁵ Aktuálne vyššia miera inflácie (v roku 2021 a 2022) vyplýva z negatívneho ponukového šoku (rast cien komodít, kľúčových komponentov), ale neskôr môže dôjsť k jej dočasnému zvýšeniu aj z dôvodov tranzície hospodárstiev na nízkouhlíkovú ekonomiku.

²⁶ Všeobecný pojem koncept životného minima používame z dôvodu, že výška dávok a príspevkov je legislatívne naviazaná na hodnotu platného životného minima dvoma ekvivalentnými spôsobmi. Prvou možnosťou je určenie výšky dávky ako násobku hodnoty životného minima, druhou možnosťou je zvyšovanie sumy dávky o rast hodnoty životného minima.

v prípade nástrojov nepriamej podpory (služby zamestnanosti, sociálne služby) platí, že viaceré poskytované služby závisia od výšky platného životného minima.

Časový vývoj a prehľad, kedy boli do systému zavedené a akým spôsobom sú najvýznamnejšie dávky štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci valorizované, znázorňujú [Obrázok 51](#) a [Obrázok 52](#). Schémy ukazujú, že počet dávok v systéme sa od 90-tych rokov postupne zvyšuje. Súčasný systém odráža trend snahy o postupné zvyšovanie adresnosti dávok. Nové dávky pribúdajú a zrušených bolo len niekoľko menej významných dávok²⁷, niektoré boli zlúčené s inými dávkami alebo boli začlenené do inej schémy podpory/pomoci. Príkladom je od roku 2019 plošne poskytovaná dotácia na stravu pre deti z materských a základných škôl, ktorá sa tak stala súčasťou dávok štátnej sociálnej podpory. Od 1.8.2021 je poskytovanie dotácie v uvedenom rozsahu zrušené, pomoc bola nahradená zvýšením daňového bonusu na dieťa. V systéme ostala v platnosti dotácia na stravu pre deti z nízkopríjmových rodín v rámci sociálnej pomoci. **Výška dávok je naviazaná na životné minimum (automatický mechanizmus úpravy) alebo sú dávky zvyšované nariadením vlády (nie je zabezpečená pravidelnosť).** V minulosti, v období rokov 1998-2003, boli dávky štátnej sociálnej podpory legislatívne naviazané na úpravu nariadením vlády²⁸, ich výška sa však v danom období nemenila. **Postupne sa pri významných dávkach štátnej sociálnej podpory prešlo k valorizácii rastom životného minima:** rodičovský príspevok (od roku 2002), príspevky na podporu náhradnej starostlivosti o dieťa (od roku 2006) a prídavok na dieťa (od roku 2009). Ako násobok životného minima bola definovaná výška dávky sociálnej pomoci²⁹ v období 1998–2000. Výška pomoci v hmotnej núdzi bola v ďalších rokoch upravovaná nariadením vlády, ale až **od roku 2019 sú dávka v hmotnej núdzi a príspevky k nej valorizované rastom hodnoty životného minima.** Z ďalších dávok sociálnej pomoci je valorizácia od roku 2005 naviazaná na hodnotu životného minima pri dávkach resocializačný príspevok a náhradné výživné. **V prípade kompenzácií sociálnych dôsledkov ŤZP sa systém stanovovania výšky príspevkov menil niekoľkokrát.** Do roku 2003 boli peňažný príspevok na opatrovanie a na kompenzáciu zvýšených nákladov ŤZP viazané na hodnotu životného minima, opätovne boli naviazané na násobok hodnoty životného minima v roku 2009. Od roku 2018 sú stanovené pevné sumy peňažných príspevkov na opatrovanie a osobnú asistenciu, kým opakované príspevky na prepravu a na kompenzáciu zvýšených výdavkov sú naďalej zvyšované podľa násobkov hodnoty životného minima.

V prípade absencie automatického valorizačného mechanizmu existuje možnosť zvyšovať dávky nariadením vlády. Zo schém v [Obrázok 51](#) a [Obrázok 52](#) vyplýva, že **vlády možnosť zvýšenia dávok nevyužívali každoročne, zvyšovania sa uskutočňovali len raz za čas a skokovo.** Z dávok štátnej sociálnej podpory bola zvýšená výška prídavku na dieťa v roku 2009, príspevok pri narodení dieťaťa sa zvyšoval v rokoch 2007, 2008 aj 2009. Príspevok na pohreb bol zvýšený v roku 2004 a 2007, príspevok na starostlivosť o dieťa v roku 2011 a príspevok na podporu náhradnej rodinnej starostlivosti v roku 2019. Z dávok sociálnej pomoci sa zvyšovala úroveň dávky v hmotnej núdzi v rokoch 2005-2009 a 2014 a dotácie na stravu boli zvýšené v roku

²⁷ V rámci dávok štátnej sociálnej pomoci existoval v rokoch 1999 až 2005 zaopatrovací príspevok. Od roku 2014 bol zrušený príspevok na zdravotnú starostlivosť v rámci pomoci v hmotnej núdzi a príspevok na bývanie sa stal súčasťou pomoci v hmotnej núdzi. Od roku 2009 bola zrušená dotácia na motivačné štipendium, ktorá bola pretransformovaná ako príspevok v rámci pomoci v hmotnej núdzi. Zmeny sú graficky znázornené v tabuľkách Prílohy 8.

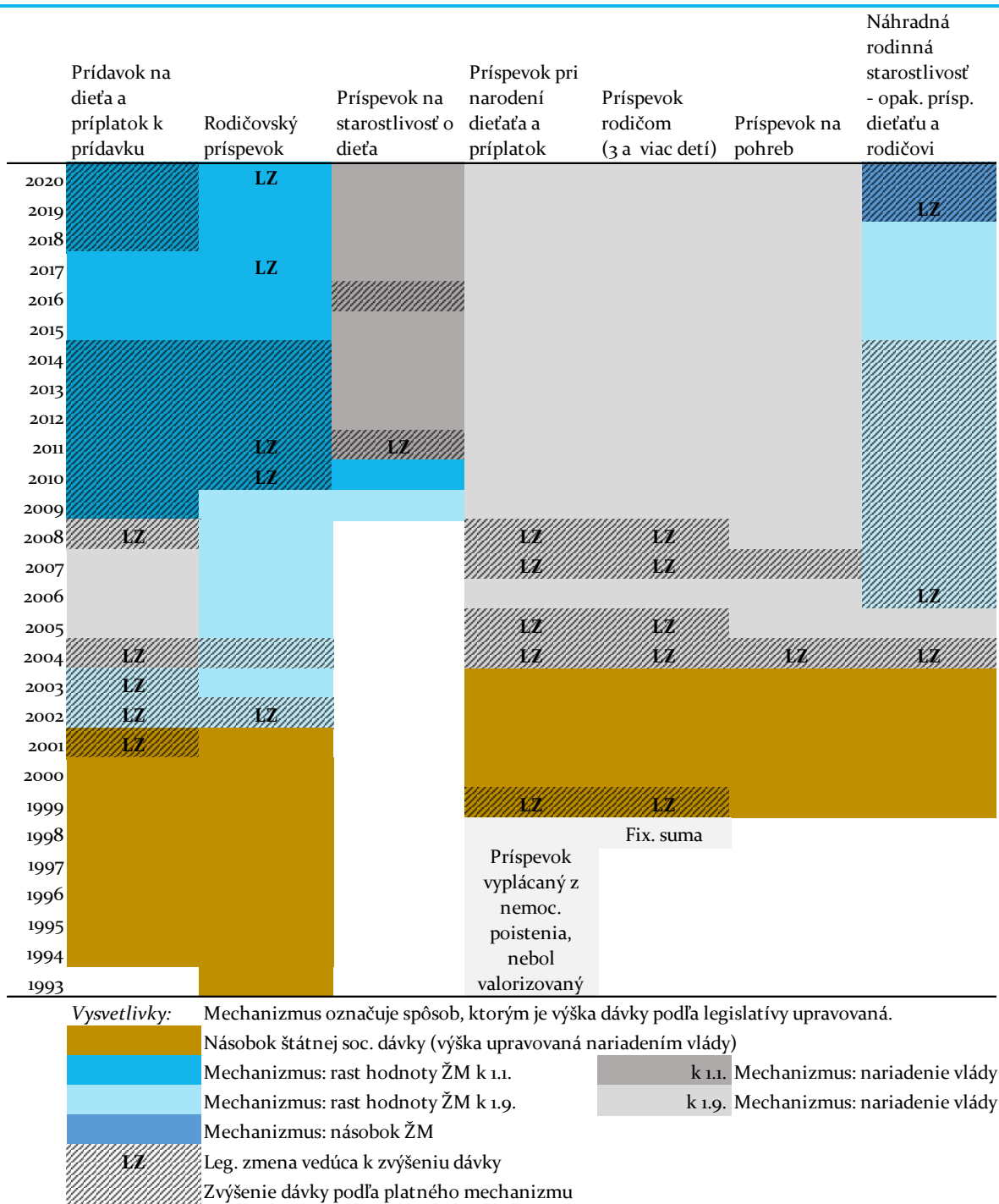
²⁸ Mechanizmus naviazania a úpravy výšky dávok bol definovaný v zákone č.125/1998 Z.z. o životnom minime a o ustanovení súm na účely štátnych sociálnych dávok. Sumy na účely štátnych sociálnych dávok boli definované pre plnoleté osoby, pre spoločne posudzované osoby a pre nezaopatrené deti (rozlíšené podľa veku). Sumy mohli byť upravené nariadením vlády k 1.7. bežného roku. Výška dávok štátnej sociálnej podpory bola definovaná ako násobok štátnej sociálnej dávky v príslušnej právnej úprave jednotlivých dávok. Tento spôsob stanovenia sumy dávky platil pre rodičovský príspevok, prídavok na deti a príplatok k prídavkom na deti a príspevok na pohreb.

²⁹ Neskôr dávka v hmotnej núdzi.

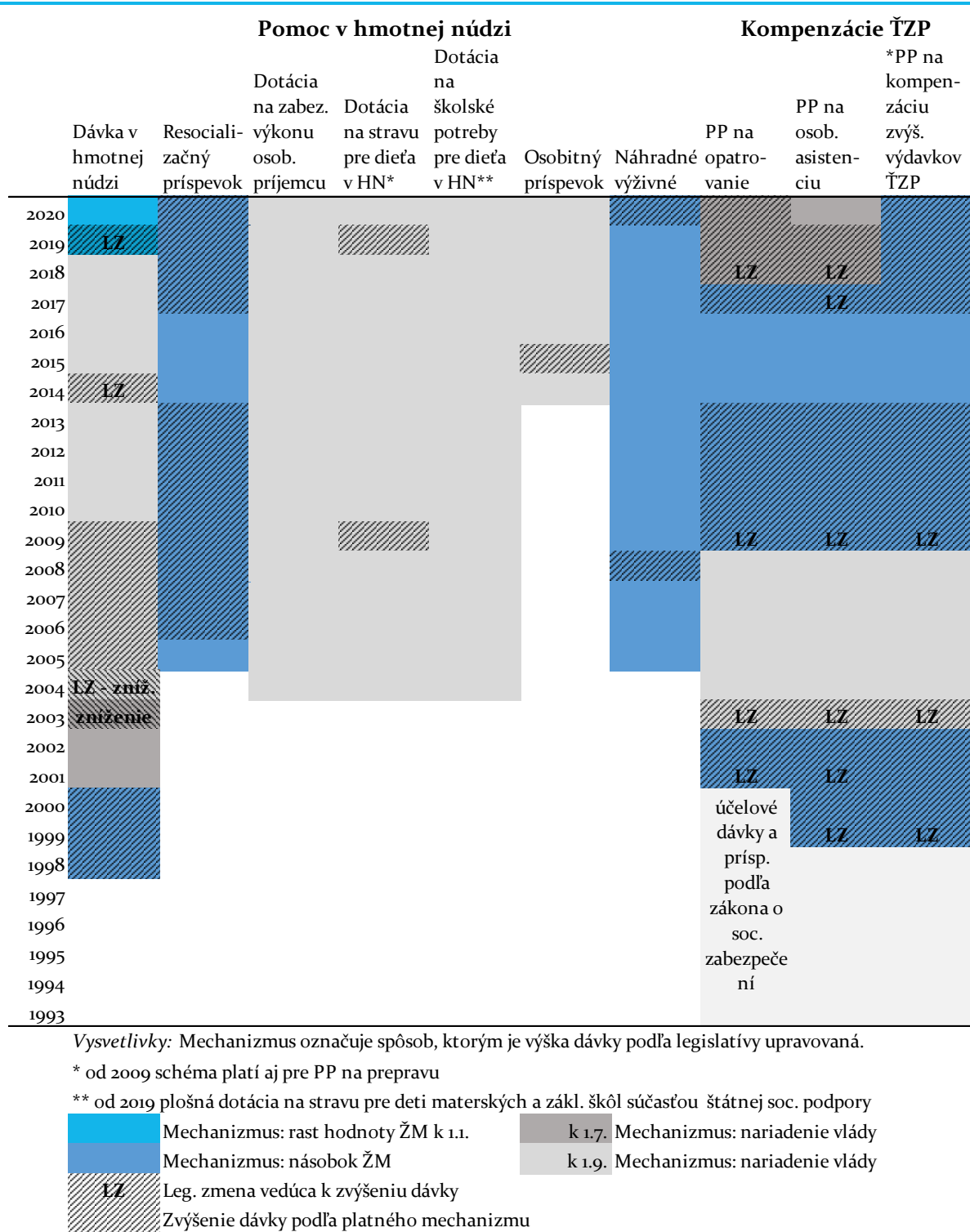
2009 a 2019. K zvýšeniu priemernej výšky dávky prispelo aj zavádzanie príplatkov (v roku 2009 k prídavku na dieťa, v roku 2007 k príspevku pri narodení dieťaťa) a druhej úrovne dávok (dve úrovne rodičovského príspevku boli platné v rokoch 2003-2004, 2010 a od roku 2020).

Ak absentuje automatický mechanizmus úpravy a dávka nie je zvýšená viac rokov, na dávku sú v rozpočte alokované nižšie výdavky ako by vznikli v prípade automatického valorizačného mechanizmu. V systéme tak vznikajú nekonzistencie a význam neupravovanej dávky v čase klesá. Príkladom je dotácia na školské potreby pre deti z nízkopríjmových rodín, ktorá nebola od svojho zavedenia v roku 2004 zvýšená ani raz. Z pohľadu štátu môžeme tento prístup interpretovať ako konsolidačné úsilie (formou „tichej konsolidácie“), zvyšuje sa však fiškálne riziko vyplývajúce z budúceho navýšenia objemu výdavkov po skokovom zvýšení dávky.

Obrázok 51 Legislatívne nastavenie valorizácie dávok – štátne sociálne dávky



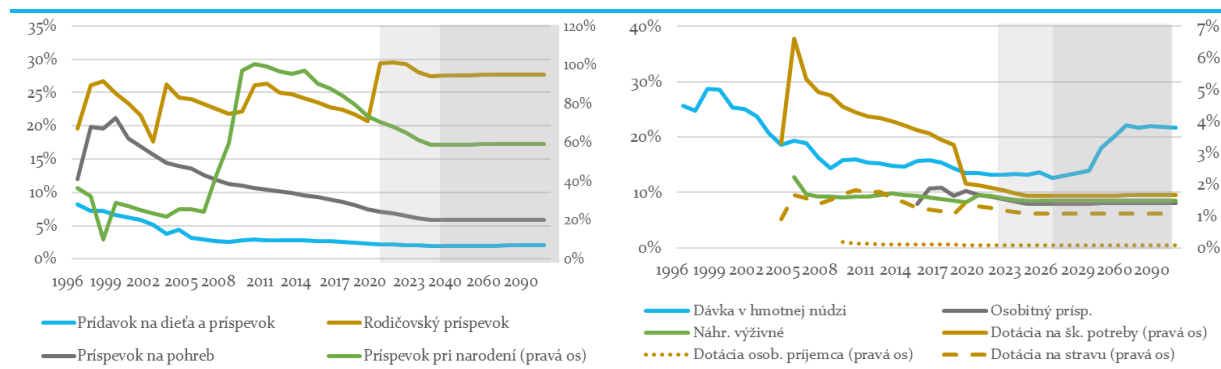
Obrázok 52 Legislatívne nastavenie valorizácie dávok – dávky systému sociálnej pomoci



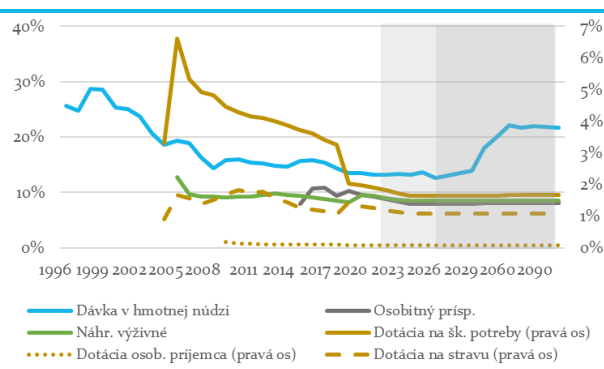
Hodnota pomoci, vyjadrená ako priemerná výška dávky v pomere k priemernej mzde, klesá (Obrázok 53 až Obrázok 55). Dôvodom je skutočnosť, že ak aj dávky sú valorizované životným minimom, to rástlo dlhodobo pomalšie ako priemerná mzda. K navýšeniu podielu na priemernej mzde dochádzalo počas analyzovaného obdobia len pri významných reformách systému (napríklad v roku 2004) alebo pri zmenách, keď boli dávky opatrením vlády skokovo navýšené alebo k nim bol zavedený príplatok (napríklad príspevok pri narodení dieťaťa a príplatok), prípadne druhá úroveň dávky (rodičovský príspevok).

Výnimkou je rastúci podiel výšky dávky v hmotnej núdzi na priemernej mzde. Ten je na horizonte dlhodobej projekcie spôsobený najmä predpokladom inflačnej valorizácie dôchodkov, čo sa prejaví v rastúcich doplatkoch do plného nároku na dávku v hmotnej núdzi (ktorého výška je naviazaná na vývoj priemernej mzdy).³⁰ Uvedené sa bude týkať tej časti dôchodcov, ktorá nezíska nárok na minimálny dôchodok (podľa aktuálne platnej legislatívy je podmienkou 30 rokov obdobia dôchodkového poistenia).

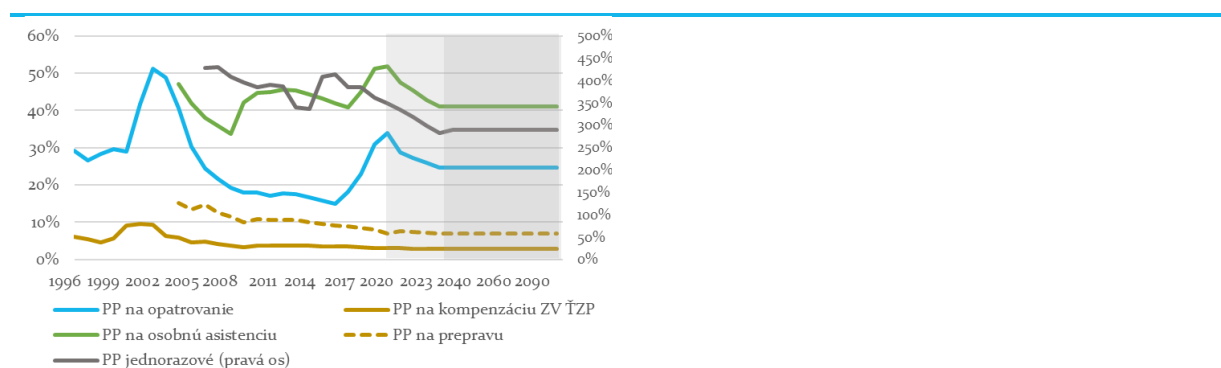
Obrázok 53 Podiel výšky dávky na priemernej mzde – dávky štátnej sociálnej podpory



Obrázok 54 Podiel výšky dávky na priemernej mzde – dávky sociálnej pomoci



Obrázok 55 Podiel výšky dávky na priemernej mzde – dávky systému kompenzácií soc. dôsledkov ŤZP



Zdroj: údaje ŠUSR, UPSVaR, výpočty RRZ

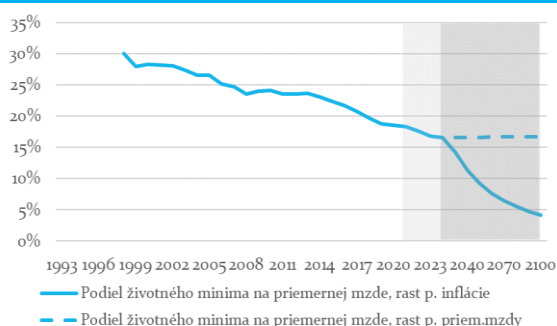
Počas analyzovaného obdobia sledoval rast životného minima rast cenovej úrovne, tento rast však zaostáva za rastom pracovných príjmov. Pri zachovaní naviazania rastu životného minima na infláciu nízkopríjmových domácností by na konci dlhodobého horizontu podiel životného minima na priemernej mzde klesol na úroveň 4 % (Obrázok 56). S poklesom podielu životného minima na priemernej mzde sa roztvárajú nožnice medzi príjmom

³⁰ Projekcia podľa modelu SLOPEM.

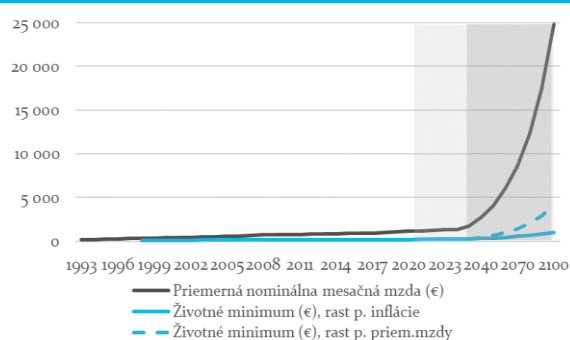
z pracovnej činnosti a príjmom z dávok. Dlhodobé roztváranie nožníc považujeme za neudržateľné, na dlhodobom horizonte projekcie preto predpokladáme rast životného minima tempom rastu priemernej mzdy. Podiel životného minima na priemernej mzde tak na dlhodobom horizonte ostáva stabilný na súčasnej úrovni 17 %.

Tento predpoklad sa premieta do projekcie dávok – **dávky legislatívne naviazané na životné minimum na dlhodobom horizonte projekcie v základnom scenári rastú tempom rastu priemernej mzdy** (Obrázok 57). Na dlhodobom horizonte projekcie sme v základnom scenári zvolili rovnaký predpoklad aj pre dávky, ktoré nie sú automaticky valorizované. Ďalšie citlivostné scenáre budúceho vývoja sú prezentované v kapitole 4.

Obrázok 56 Podiel životného minima na priemernej mzde



Obrázok 57 Roztváranie nožníc medzi pracovným príjmom a životným minimom



Poznámka: Životné minimum platné k 1.1.

Zdroj: údaje ŠUSR, výpočty RRZ

Box 8: Životné minimum v daňovom a sociálnom systéme na Slovensku

Životné minimum patrí medzi základné systémové prvky sociálnej podpory a pomoci na Slovensku a plní funkcie vo viacerých oblastiach. **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. Od úrovne životného minima (ŽM) sa odvíjajú:

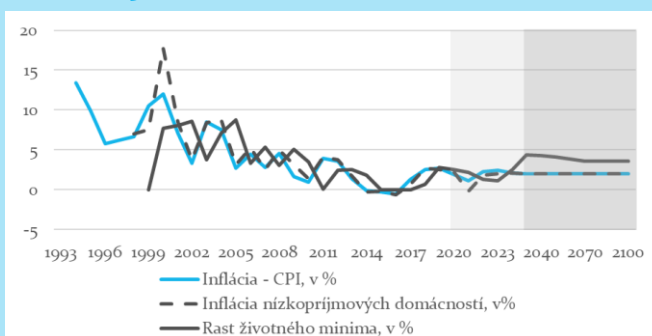
- **štátne sociálne dávky:** rodičovský príspevok, prídavok na dieťa a príplatok k prídavku, príspevky na podporu náhradnej starostlivosti o dieťa
- **pomoc v hmotnej núdzi:** základná dávka a príspevky k dávke, resocializačný príspevok, jednorazová dávka, náhradné výživné
- **kompenzácia sociálnych dôsledkov ŤZP:** viaceré opakované peňažné príspevky,
- **minimálny dôchodok a predčasný starobný dôchodok:** ŽM ovplyvňuje hodnotu a výšku doplatku do minimálneho dôchodku, výška ŽM ovplyvňuje vznik nároku na predčasný starobný dôchodok,
- **zdravotné poistenie za poistencov štátu:** štát platí, ak ich príjem nepresiahne 15-násobok ŽM,
- **nezdaniteľná časť základu dane a daňový bonus:** ŽM slúži ako parameter pri výpočte daňových zvýhodnení - NČZD na daňovníka a manželku, daňový bonus na dieťa,
- **vyššia sadzba dane z príjmu fyzických osôb:** ročná suma hranice základu dane, od ktorej sa uplatňuje vyššia sadzba dane je daná ako násobok ŽM,
- **evidencia na úrade práce:** uchádzač o zamestnanie môže mať príjem z pracovnej činnosti, ak jeho mesačná odmena nepresiahne v úhrne sumu ŽM,
- **príspevky podľa zákona o službách zamestnanosti:** príspevok na vykonávanie absolventskej praxe a príspevok na aktivačnú činnosť formou dobrovoľníckej služby.

Životné minimum vystupuje ako parameter, ktorý zabezpečuje automatickú úpravu hodnoty daňových a sociálnych veličín. V legislatíve sa využívajú tri mechanizmy, akým spôsobom sú veličiny na ŽM naviazané – násobok ŽM, percentuálny podiel zo ŽM alebo zvýšenie o rast hodnoty ŽM. Systém je heterogénny aj v tom zmysle, k akému dátumu v rámci roka sú veličiny valorizované. Najčastejšie sa využívajú tri dátumy (1. január, 1. júl a 1. september).

Sumy ŽM sa zvyšujú k 1. júlu bežného kalendárneho roka prenasobením nižším z dvoch koeficientov:

- koeficient rastu čistých peňažných príjmov na osobu za obdobie 1. štvrťroka bežného kalendárneho roka v porovnaní s 1. štvrťrokom predchádzajúceho kalendárneho roka,
- koeficient životných nákladov nízkopríjmových domácností za rozhodujúce obdobie.

Obrázok 58 Rast životného minima a inflácie



Zdroj: údaje ŠUSR, výpočty RRZ

Tento spôsob výpočtu sa uplatňuje od roku 2001. Pred rokom 2001 sa sumy ŽM zvyšovali podľa rastu životných nákladov nízkopríjmových domácností a vyššie uvedené pravidlo sa aplikovalo iba v prípade, ak v rozhodujúcom období rast životných nákladov nízkopríjmových domácností presiahol 10 %. Od roku 2014 navyše platí, že sumy ŽM sa k 1. júlu neupravujú, ak koeficient rastu ktorým by sa mali sumy ŽM upraviť, sa rovná jednej alebo je nižší ako jedna. Takto definovaný valorizačný mechanizmus má zaistiť, aby neprichádzalo k zmenám v štruktúre dávok naviazaných na valorizáciu životným minimom.

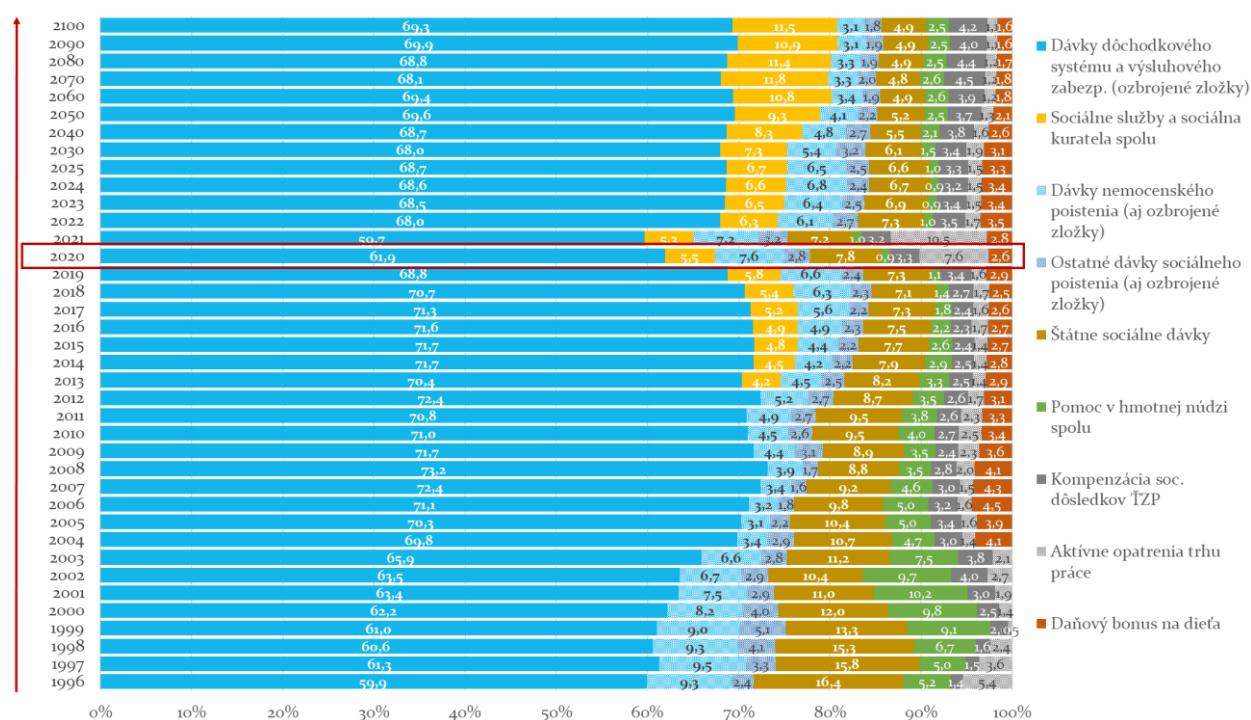
3. Výdavky sociálneho systému: trendy a prognózy vývoja

Tretia kapitola je venovaná analýze vývoja, ktorým systém sociálneho zabezpečenia od roku 1993 prešiel. Identifikujeme vývoj štruktúry výdavkov, trendy a hlavné faktory doterajšieho vývoja. Predstavujeme projekciu dlhodobého vývoja implikovanú vývojom identifikovaných faktorov. Analyzovaný je príspevok jednotlivých faktorov k vývoju výdavkov. Prvá časť kapitoly je venovaná agregátnemu pohľadu na vývoj systému, vývoj jednotlivých častí systému je podrobnejšie predstavený v podkapitolách³¹.

Štruktúra výdavkov

Najväčší podiel výdavkov na celom analyzovanom horizonte tvoria dávky dôchodkového systému (Obrázok 59). V roku 2020 tvorili 62 % celkových analyzovaných výdavkov. Nasledujú štátne sociálne dávky, dávky nemocenského poistenia³² a výdavky na aktívne opatrenia trhu práce (AOTP) s necelým 8 % podielom na výdavkoch, ďalej sociálne služby s 5 % podielom.

Obrázok 59 Vývoj štruktúry vybraných výdavkov sociálneho systému, 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.

Zdroj: údaje Sociálna poisťovňa, UPSVaR, ŠUSR, výpočty RRZ

V súvislosti so starnutím populácie očakávame na horizonte projekcie rastúci podiel výdavkov na dôchodkové dávky, sociálne služby a kompenzácie sociálnych dôsledkov ŤZP na celkových výdavkoch. V oblasti sociálnych služieb a kompenzácií ŤZP budú rásť najmä výdavky určené na dlhodobú starostlivosť. Naopak, poklesne podiel výdavkov určených pre populáciu

³¹ Výnimkou je daňový bonus na dieťa, analýza jeho vývoja nie je súčasťou podkapitol. Je však súčasťou Prílohy 5.

³² Podiely v rokoch 2020 a 2021 sú ovplyvnené pandémiou COVID-19. Navýšenie výdavkov z dôvodu protipandemických opatrení sa týka najmä AOTP a dávok nemocenského poistenia.

v produktívnom veku a deti (dávkou nemocenského poistenia, nástroje AOTP, štátne sociálne dávky a daňový bonus na dieťa).

Vývoj výdavkov do roku 2020

Výdavky sociálneho systému, vyjadrené v pomere k HDP, mali do roku 2008 klesajúci trend (*Obrázok 6o*). V tomto období poklesli približne o 3 p.b., z úrovne 12 % HDP na 9 % HDP. V krízovom roku 2009 podiel výdavkov na HDP vzrástol o približne 2 p.b. (v dôsledku poklesu HDP). Následne sa držal na stabilnej úrovni až do roku 2020, poznačeného pandemiou koronavírusu COVID-19, keď opäť výdavky vzrástli o 3 p.b.³³

Ku klesajúcemu objemu výdavkov do roku 2008, vo vyjadrení v pomere k HDP, prispel pokles v výdavkoch v oblasti nemocenského poistenia a pomoci v hmotnej núdzi.

- V období do roku 2004 bol v systéme dávok nemocenského poistenia dôvodom poklesu najmä fixný strop pre výšku dávky. V oblasti štátnych sociálnych dávok, okrem príspevku demografického vývoja (pokles počtu detí), prispeli k zníženiu výdavkov aj fixne stanovené príjmové podmienky pre žiadateľov pri posudzovaní nároku na prídavok na dieťa. Tieto legislatívne nastavenia boli v systéme v roku 2004 odstránené.
- Výrazný pokles výdavkov o 0,6 p.b. HDP v roku 2004³⁴ bol najmä dôsledkom reformy systémov nemocenského poistenia (príspevok 0,4 p.b.) a pomoci v hmotnej núdzi (0,2 p.b.).
- Výdavky objemovo najvýznamnejšej časti, dôchodkového systému, v pomere k HDP boli v tomto období stabilné, k čomu prispel aj rastúci dôchodkový vek od roku 2004.

V krízových rokoch 2009 a 2020 výdavky systému vzrástli, aj v dôsledku jednorazových opatrení vlády v oblasti AOTP.

- Primárnym dôvodom rastu výdavkov je skutočnosť, že v období krízy HDP klesá a výdavky vyjadrené v pomere k HDP sú preto vyššie.
- V roku 2009 v dôsledku globálnej ekonomickej krízy a trvalej straty časti potenciálu bol nárast výdavkov o 1,8 p.b.. Zvýšil sa počet nezamestnaných, aj počet bankrotov firiem, čo viedlo k rastu výdavkov na dávku v nezamestnanosti (0,2 p.b.) a garančného poistenia (0,01 p.b.). Výdavky na AOTP vzrástli v dôsledku zavedenia nových protikrízových opatrení (0,1 p.b.).
- K navýšeniu výdavkov v 2009 prispeli aj legislatívne zmeny, ktoré sa netýkali ekonomickej krízy - významne bol zvýšený príspevok pri narodení dieťaťa a príplatok (0,1 p.b.).
- V roku 2020 výdavky celkovo v pomere k HDP vzrástli o 2,8 p.b., najmä z dôvodu zavedenia jednorazových opatrení vlády na riešenie dôsledkov pandémie COVID-19. Najviac vzrástli výdavky na protipandemické opatrenia v rámci AOTP (1 p.b.) a nemocenské dávky (0,3 p.b.), výdavky na dávku v nezamestnanosti sa zvýšili o 0,2 p.b..
- K rastu výdavkov v roku 2020 prispeli aj legislatívne úpravy, ktoré sa pandémie netýkali. Zvýšil sa rodičovský príspevok (0,2 p.b.) a peňažné príspevky v rámci kompenzácií sociálnych dôsledkov ŤZP (0,1 p.b.).

Obdobie rokov 2010–2019 je charakterizované stabilným vývojom výdavkov systému v pomere k HDP.

³³ Vráťane výdavkov na ozbrojené zložky od 2012 a sociálne služby, ktoré sú v analýze zahrnuté od roku 2013.

³⁴ V našom zobrazení je celkový pokles čiastočne kompenzovaný pridaním údajov o daňovom bonuse na dieťa v roku 2004 (príspevok 0,4 p.b.).

- Po odznení krízy v roku 2009 nenastal očakávaný pokles zobrazovaných výdavkov vyjadrených v pomere k HDP. Dôvodom je aj technická skutočnosť, že v analýze pribudli nové časové rady výdavkov (ozbrojené zložky od 2012 a sociálne služby od 2013). Výdavky vybraných častí systému by boli v roku 2013 nižšie o 0,9 p.b., ak by uvedené časové rady výdavkov do analýzy zahrnuté neboli.
- Výdavky na nemocenské dávky postupne rástli (využívanie dobrovoľného poistenia, zvýšenie materskej, čerpanie materskej otcami), zároveň v období od roku 2014 podobným tempom klesali výdavky na pomoc v hmotnej núdzi (prísnejšia požiadavka aktivácie pre žiadateľov v produktívnom veku, zavedenie minimálneho dôchodku vedúce k zníženiu počtu dôchodcov poberaúcich pomoc v hmotnej núdzi).
- Výdavky dôchodkového systému v pomere k HDP boli v uvedenom období stabilné. K stabilite výdavkov 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 vyplácaných vdovských a predčasných starobných dôchodkov.

Prognóza výdavkov na strednodobom horizonte – vývoj výdavkov ovplyvnený pandémiou a ekonomickým cyklom

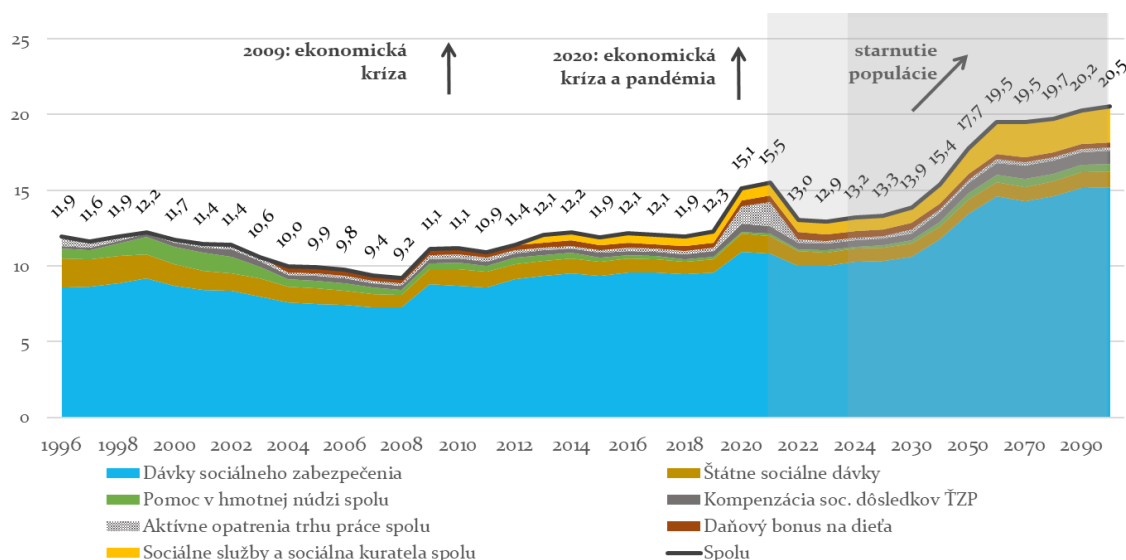
- Po rokoch 2020 a 2021 ovplyvnených pandémiou COVID-19 očakávame pokles podielu výdavkov sociálneho systému na HDP. Znížia sa výdavky na dávky a opatrenia ovplyvnené pandémiou (nemocenské dávky, AOTP).
- K poklesu príde aj pri výdavkoch naviazaných na ekonomický cyklus. Z dôvodu prognózovaného poklesu nezamestnanosti očakávame pokles výdavkov na dávku v nezamestnanosti, dávku garančného poistenia, pomoc v hmotnej núdzi a poklesnú aj AOTP. Naopak, v dôsledku očakávaného rastu zamestnanosti, vzrastú výdavky na dávky materské, ošetrovné a dávky úrazového poistenia v univerzálnom systéme a podobne aj v systéme ozbrojených zložiek.
- Výdavky dôchodkového systému v pomere k HDP v roku 2022 klesnú, v dôsledku zotavenia ekonomiky po kríze spôsobenej pandémiou. Objem výdavkov na horizonte prognózy rastie, k čomu prispieva rast priemernej výšky dávok naviazaný na očakávaný ekonomický vývoj, a tiež rast počtu poberateľov. Ku stagnácii výdavkov dôjde len pri minimálnom dôchodku, ktorého výška je v súlade s platnou legislatívou konštantná a rast výšky iných poberaných dôchodkových dávok spôsobuje pokles počtu doplatkov do minimálneho dôchodku.

Projekcia výdavkov na dlhodobom horizonte – vývoj výdavkov ovplyvnený demografiou

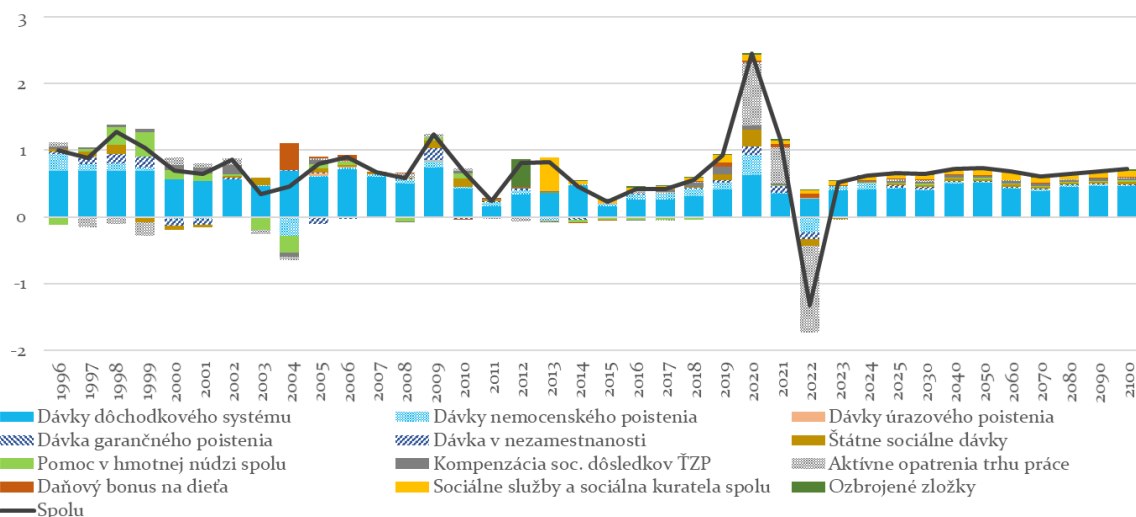
- Na horizonte dlhodobej projekcie očakávame rast výdavkov v pomere k HDP o 7 p.b. a to v dôsledku rastu výdavkov spojených so starnutím populácie.
- Najvýznamnejší nárast očakávame pri starobných dôchodkoch (4,7 p.b.), v oblasti výdavkov na sociálne služby poskytujúce dlhodobú starostlivosť (1,5 p.b.) a pri kompenzáciách sociálnych dôsledkov ŤZP, ktoré sú taktiež spojené s poskytovaním dlhodobej starostlivosti (0,4 p.b.). Výdavky na pomoc v hmotnej núdzi vzrastú (0,4 p.b.) najmä kvôli nárastu poberateľov – dôchodcov.
- Naopak, podiel výdavkov na HDP má podľa projekcie klesajúci trend pri dávkach na nemocenské poistenie (materské, ošetrovné aj nemocenské), a to v dôsledku kombinácie poklesu počtu detí aj počtu zamestnaných. Poklesne aj podiel výdavkov na dávku v nezamestnanosti z dôvodu poklesu produktívnej populácie. Pri štátnych sociálnych

dávках je pokles počtu detí kompenzovaný rastom výšky dávok a podiel výdavkov na HDP ostáva stabilný.

Obrázok 60 Vývoj vybraných výdavkov sociálneho systému, v % HDP, 1996-2100



Obrázok 61 Medziročná zmena vo vybraných výdavkoch sociálneho systému, v % HDP, 1996-2100



Poznámka: Údaje o výdavkoch na daňový bonus na dieťa od roku 2004, ozbrojené zložky od roku 2012, sociálne služby od roku 2013. V časovom horizonte 2030-2100 sú zobrazené 10-ročné zmeny.

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

Príspevky identifikovaných faktorov k vývoju výdavkov

Agregátny pohľad na to, ako k vývoju výdavkov vybraných častí sociálneho systému prispievajú identifikované určujúce faktory poskytujú [Obrázok 62](#) a [Obrázok 63](#), metodika výpočtu je predstavená v [Box 9](#). Ak nie je explicitne uvedené inak, nasledujúce závery sa týkajú vývoja systému sociálneho zabezpečenia bez dôchodkového systému. Vývoj výdavkov dôchodkového systému je analyzovaný samostatne ([Obrázok 64](#) a [Obrázok 65](#)).

Do roku 2004 sa modelovaný objem výdavkov vyvíjal v súlade s demografickým a ekonomickým vývojom, ktorý je zachytený vo faktoroch určujúcich vývoj počtu poberateľov³⁵ a priemernú výšku dávok ([Obrázok 62](#)).

- Rast faktorov určujúcich výšku dávok zaostával za rastom HDP, čo prispelo k poklesu objemu výdavkov v pomere k HDP. V tomto období neboli viaceré dávky automaticky valorizované, faktorom ovplyvňujúcim priemernú výšku dávok bol najmä mzdový rast. K poklesu preto prispelo zaostávanie rastu priemernej mzdy za rastom HDP, no hlavnou príčinou bola konštantná výška niektorých dávok, čo sa prejavilo zaostávaním agregovaného rastu výšky dávok za rastom miezd ([Obrázok 66](#)).
- Modelovaný pokles výdavkov bol čiastočne tlmený nárastom počtu poberateľov dávok, ktorých identifikovaným faktorom vývoja bola rastúca nezamestnanosť. Demografickým faktorom, ktorý naopak znižoval počet poberateľov a objem výdavkov viacerých dávok, bol klesajúci počet detí a tiež klesajúca zamestnanosť do roku 2000.
- Nad rámec faktorov rástli na začiatku analyzovaného obdobia výdavky na dávku v nezamestnanosti, na dávky sociálnej pomoci (dávka v hmotnej núdzi a kompenzácie ŤŽP) a na rodičovský príspevok. Naopak, výdavky na nemocenské poistenie a AOTP boli nižšie než by zodpovedalo vývoju faktorov.³⁶

V roku 2004 sa v súvislosti s reformou systémov otvorila medzera v objeme 1,4 % HDP medzi skutočným objemom výdavkov a objemom výdavkov, ktorý by zodpovedal modelovanému vývoju podľa určujúcich faktorov.

- Skutočné výdavky na dávky nemocenského poistenia klesli a to najmä v dôsledku legislatívnej zmeny - presunu nákladov za prvých 10 dní platenia nemocenského zo štátu na zamestnávateľov. Klesli aj výdavky na zreformovanú pomoc v hmotnej núdzi, znížila sa hodnota základnej dávky a zúžil sa okruh poberateľov.
- Skok vo faktormi implikovanom vývoji výdavkov v roku 2004 vznikol v dôsledku zavedenia daňového bonusu na dieťa a jeho zahrnutia do modelového scenára. Vzrástol

³⁵ V našom prístupe abstrahujeme od štruktúry poberateľov dávok (napríklad vekovej, vzdelanostnej), uvažujeme iba počet poberateľov v danej cieľovej vekovej kohorte. Zmeny vo vývoji výdavkov vyplývajúce zo zmien v štruktúre poberateľov a ich behaviorálne reakcie na zmeny v systéme sociálneho zabezpečenia nie sú zohľadnené.

³⁶ V danom období sa neudiali významné systémové zmeny, odchýlku skutočného vývoja od rastu podľa faktorov pripisujeme metodickým nepresnostiam (predikčným chybám).

tak príspevok oboch faktorov k zvýšeniu výdavkov a následne sa preniesol aj do ďalších rokov.³⁷

Postupné zvyšovanie dávok opatreniami vlády a zavádzanie príplatkov a druhých úrovní k dávkam viedlo k uzatváraniu tejto medzery.

- Od roku 2004 do 2008 objem výdavkov na HDP klesal, k čomu v rámci identifikovaných faktorov prispel pokles nezamestnanosti a počtu detí, pokračovanie zaostávania rastu výšky niektorých dávok za rastom miezd a tiež fakt, že priemerná mzda a životné minimum rástli pomalšie ako HDP. V dôsledku ekonomickej krízy došlo k poklesu HDP a rastu nezamestnanosti, čo zvýšilo podiel výdavkov na HDP v rokoch 2009 a 2010.
- Od roku 2013 sa faktory agregátne ovplyvňujúce výšku dávok vyvíjali v súlade s rastom HDP. Tento vývoj bol kompozíciou dvoch efektov - výrazného zaostávania rastu životného minima za HDP, ktoré však bolo kompenzované rastom priemernej mzdy prevyšujúcim rast HDP. Od roku 2011 do 2019 klesal počet nezamestnaných, počet detí a dospelých do 25 rokov, čo prispelo k poklesu výdavkov na HDP.
- Na druhej strane, nad rámec faktorov rástli výdavky z dôvodu postupného zvyšovania dávok (materské) a v dôsledku prijatých opatrení vlády (zavedenie príplatku k príspevku pri narodení dieťaťa). Na konci analyzovaného obdobia prispelo k zvýšeniu výdavkov a uzatváraniu medzery aj využívanie možnosti poberať materské otcami a zvýšenie peňažného príspevku na opatrovanie a osobnú asistenciu na úroveň čistej minimálnej mzdy v systéme kompenzácií ŤZP. Taktiež v posledných rokoch rýchlejšie rastú výdavky na dávky nemocenského poistenia, čo pravdepodobne súvisí s prudkým rastom minimálnej mzdy.
- V roku 2020 nad rámec faktorov vzrástli výdavky v dôsledku protipandemických opatrení (najmä v systéme nástrojov AOTP a nemocenských dávok), ale aj z dôvodu zavedenia vyššieho rodičovského príspevku a plošne vyplácanej dotácie na stravu pre deti materských a základných škôl. Rast výdavkov v pomere k HDP v roku 2020 bol aj dôsledkom prepadu HDP na jednej strane a rastom miezd a životného minima na strane druhej.

Vývoj vybraných výdavkov sociálneho systému (bez dôchodkov) na horizonte prognózy a projekcie znázorňuje **Obrázok 63**. Na základe vývoja identifikovaných faktorov **objem výdavkov od roku 2020 do roku 2100 vzrastie o 1,4 % HDP**.

- Výdavky sa zvyšujú primárne v dôsledku rastu faktorov ovplyvňujúcich výšku dávok na celom horizonte projekcie. V základnom scenári na dlhodobom horizonte rastie životné minimum podľa priemernej mzdy, ktorá rastie vyšším tempom než HDP. Zachováva sa tak význam dávok v zmysle konštantného pomeru príjmu z dávok a príjmu z práce.
- Naopak, celkovo klesajúci počet poberateľov podľa vývoja faktorov prispeje k projektovanému vývoju výdavkov negatívne. Na strednodobom horizonte klesá počet poberateľov proticyklických dávok (dávka v nezamestnanosti, dávka v hmotnej núdzi a dávky garančného poistenia) v dôsledku očakávaného poklesu nezamestnanosti. Na

³⁷ Daňový bonus na dieťa v roku 2004 nahradil NČZD na dieťa, ktoré nie je súčasťou analýzy z dôvodu nedostupnosti údajov. Ak by sme daňový bonus na dieťa v modelovom scenári vynechali, dynamika vývoja výdavkov po roku 2004 by sa výrazne nezmenila. V roku 2004 by nevznikol skok v modelovom vývoji výdavkov a príspevok faktorov by bol nižší na celom horizonte analýzy (v niektorých rokoch záporný).

horizonte dlhodobej projekcie sa príspevky faktorov demografického vývoja navzájom kompenzujú – klesá počet detí ovplyvňujúci vývoj poberateľov dávok štátnej sociálnej podpory a klesá aj populácia v produktívnom veku ovplyvňujúca počet poberateľov dávok sociálneho poistenia. Zároveň v súvislosti s populačným starnutím rastie počet poberateľov dávok dlhodobej starostlivosti (sociálnych služieb a kompenzácií ŤZP).

- Projekcia výdavkov podľa faktorov na dlhodobom horizonte je znázornená s uvažovaným vplyvom jednorazových protipandemických opatrení v rokoch 2020 – 2021 a aj bez nich. Ak sú zohľadnené jednorazové opatrenia, v roku 2022 výdavky voči roku 2020 vzrastú o 1,6 % HDP. Ak jednorazové opatrenia zahrnuté do prognózy nie sú, v roku 2022 výdavky implikované vývojom faktorov vzrastú o 0,1 % HDP. Dynamika vývoja výdavkov je následne rovnaká v oboch prístupoch a na horizonte dlhodobej projekcie výdavky vzrastú rovnako.
- Pokles objemu budúcich celkových výdavkov oproti roku 2020 je spôsobený očakávaným ukončením väčšiny opatrení na podporu ekonomiky počas pandémie COVID-19 a iných jednorazových vplyvov navyšujúcich výdavky v roku 2020. Naopak, rast výdavkov v roku 2021 (bez zahrnutia protipandemických opatrení) vychádza z rastu výdavkov na AOTP, pomoc v hmotnej núdzi a dávku nezamestnanosti z dôvodu prognózovaného zvýšenia počtu nezamestnaných.

Box 9: Vývoj výdavkov sociálneho systému podľa identifikovaných faktorov – spôsob výpočtu

Obrázok 62 až Obrázok 67 poskytujú viacero informácií o vývoji systému. **Skutočnosť** znázorňuje zmenu v objeme vybraných³⁸ výdavkov sociálneho systému od roku 1996 v % HDP. **Projekcia** predstavuje modelový scenár, v ktorom sa objem výdavkov sociálneho systému vyvíja od roku 1996 podľa identifikovaných faktorov (súčet *Faktory – poberatelia*, *Faktory – výška dávky* a ich interakcie). Dávky, ktoré v systéme vznikli po roku 1996 sú zahrnuté od prvého roku ich poskytovania.

Faktormi ovplyvňujúcimi vývoj počtu poberateľov dávok (*Faktory – poberatelia*) je najmä demografický vývoj a vývoj zamestnanosti resp. nezamestnanosti. Príspevok rastu počtu poberateľov k rastu objemu výdavkov je vypočítaný za predpokladu, že rast priemernej výšky dávok v plnej miere reflektuje rast príjmov v ekonomike. Dôsledkom predpokladu je skutočnosť, že ak by sa počet poberateľov dávok nemenil, objem výdavkov ako podiel na HDP by bol konštantný.

Faktormi ovplyvňujúcimi výšku dávky (*Faktory – výška dávky*) je automatická valorizácia dávok - pre dávky sociálneho poistenia je to mzdový rast a pre dávky štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci rast životného minima. Vplyv rastu výšky dávok je vypočítaný za predpokladu nezmeneného počtu poberateľov voči roku 1996. Vplyv je vypočítaný ako podiel vzhľadom na rast HDP, čo umožňuje znázorniť, do akej miery vývoj priemernej výšky dávok reflektoval rast príjmov v ekonomike. Takto vypočítaný vplyv je možné dekomponovať na 3 časti.

Dekompozícia rastu výšky dávok:

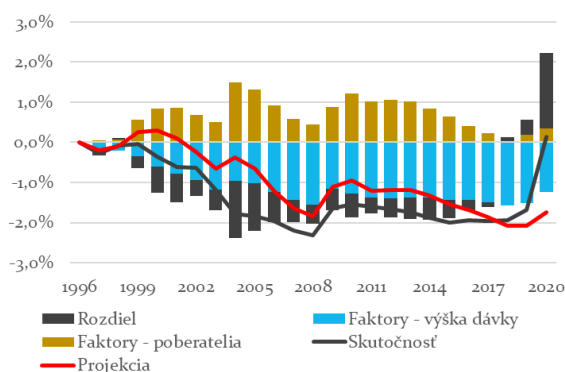
- 1) príspevok rastu výšky dávok relatívne k rastu priemernej mzdy (VYS/PM),
- 2) príspevok rastu priemernej mzdy relatívne k rastu HDP (PM/HDP),
- 3) interakcia týchto faktorov.

³⁸ Zahrnuté sú výdavky na dávky sociálneho poistenia, štátne sociálne dávky, pomoc v hmotnej núdzi, kompenzácie sociálnych dôsledkov ŤZP, daňový bonus na dieťa, výdavky na AOTP, doplatok k minimálnemu dôchodku a 13. dôchodok. Medzi vybrané výdavky nie sú zahrnuté výdavky na sociálne služby, sociálne zabezpečenie policajtov a vojakov z dôvodu dostupnosti údajov až od roku 2012, resp. 2013.

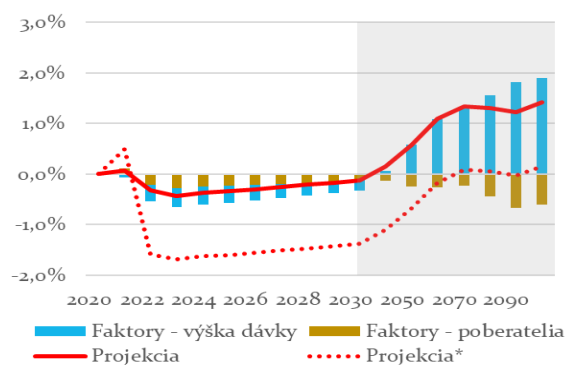
Prvý príspevok vyjadruje mieru do akej sa zmenil význam príjmu zo sociálneho systému vzhľadom k pracovným príjmom alebo "štedrosť" systému. Druhý príspevok je dôsledok ekonomických vplyvov mimo sociálneho systému. Dekompozícia je znázornená v [Obrázok 66](#) a [Obrázok 67](#).

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.

Obrázok 62 Vývoj výdavkov sociálneho systému (bez dôchodkov) podľa faktorov 1996-2020, zmena v % HDP



Obrázok 63 Projekcia výdavkov sociálneho systému (bez dôchodkov) podľa faktorov 2021-2100, zmena v % HDP



Poznámka: Metodika výpočtov je predstavená v [Box 9](#). V [Obrázku 62](#) nie sú zahrnuté údaje za dôchodkový systém, sociálne služby a sociálne zabezpečenie policajtov a vojakov. Projekcia výdavkov (plná čiara) v [Obrázku 63](#) nezahŕňa vplyv jednorazových pandemických opatrení v rokoch 2020 a 2021. Celkový vplyv po ich zahrnutí je znázornený v Projekcia* (prerušovaná čiara). V projekcii od roku 2030 znázorňujeme 10-ročnú zmenu.

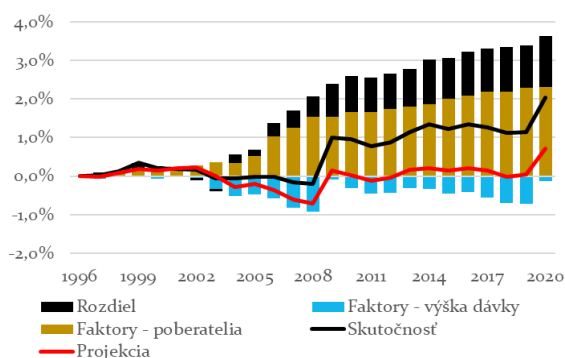
Zdroj: výpočty RRZ

Skutočný vývoj výdavkov dôchodkového systému po roku 2004 predbiehal vývoj implikovaným identifikovanými faktormi ([Obrázok 64](#)).

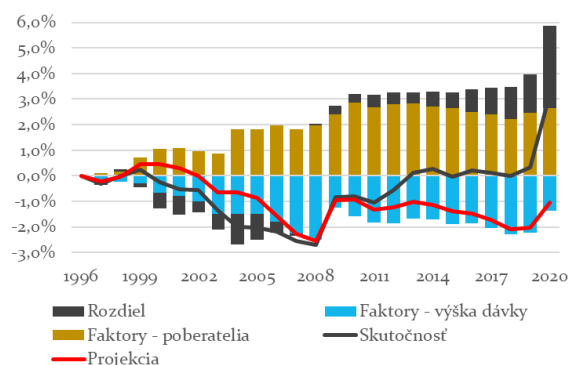
- Nárast počtu poberateľov dôchodkov prispieval k rastu výdavkov v pomere k HDP. Od roku 2004 skutočný vývoj výdavkov rástol rýchlejším tempom, než modelovaný vývoj podľa identifikovaných faktorov. K vzniku tohto rozdielu prispeli aj legislatívne zmeny, medzi nimi najmä reforma v roku 2004. Jej dôsledkom boli vyššie novopriznané dôchodky, a následne uskutočňované ad-hoc valorizácie a prepočty dôchodkov s cieľom vyrovnať rozdiely spôsobené reformou. Rast dôchodkového veku prispel aj k rastu obdobia dôchodkového poistenia, čo sa prejavilo vo vyšších novopriznaných dôchodkoch. Významným zdrojom odchýlky sú neidentifikované faktory, v dôsledku ktorých počet poberateľov starobných dôchodkov rástol rýchlejším tempom, než počet osôb v dôchodkovom veku.
- Faktormi implikovaný vývoj priemernej výšky dôchodkov od roku 2004 do 2008 zaostával za rastom HDP, čo bol dôsledok pomalšieho rastu miezd oproti HDP ([Obrázok 67](#)). Od roku 2009 do 2013 prispieval k rastu výdavkov rýchlejší rast faktorov ovplyvňujúcich výšku dôchodkov oproti rastu priemernej mzdy. Jednorazové nárasty výdavkov ako podiel HDP v roku 2009 a 2020 sú spôsobené poklesom HDP v ekonomických krízach.

- Nad rámec faktorov menšou mierou kompenzovali spomalenie modelovaného vývoja za skutočnosťou legislatívne zmeny: nárast váhy inflácie pri valorizácii dôchodkových dávok od roku 2013 a prechod na inflačnú valorizáciu s garantovanou pevnou sumou od roku 2018. Naopak, medzeru zvyšovali legislatívne zmeny v predčasnom dôchodku a zmena kompozície poberateľov invalidných dôchodkov³⁹.
- Ku zväčšovaniu medzery medzi skutočným a modelovým vývojom prispela nová legislatívna úprava vdoveckého dôchodku od roku 2004 a výraznejšie prispeli aj zmeny v nesystémových dávkach v rokoch 2019 a 2020.

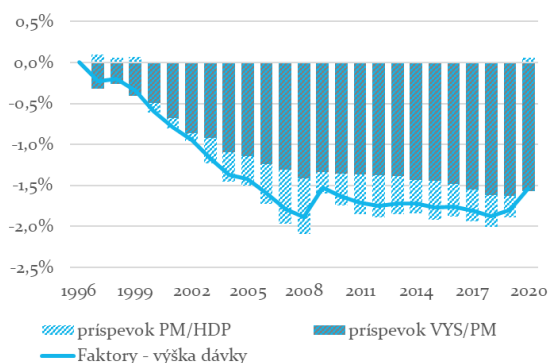
Obrázok 64 Vývoj výdavkov dôchodkového systému podľa faktorov 1996-2020, zmena v % HDP



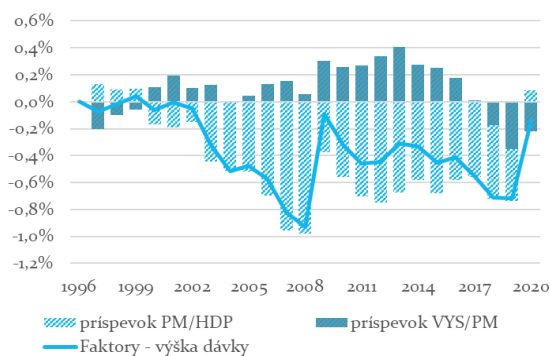
Obrázok 65 Vývoj výdavkov sociálneho systému (vrátane dôchodkov) podľa faktorov 1996-2020, zmena v % HDP



Obrázok 66 Dekompozícia rastu výšky dávok sociálneho systému (bez dôchodkov), 1996-2020, zmena v % HDP



Obrázok 67 Dekompozícia rastu výšky dávok dôchodkového systému, 1996-2020, zmena v % HDP



Poznámka: Metodika dekompozície rastu výšky dávok je predstavená v Boxe 9. Nie sú zahrnuté údaje za sociálne služby a sociálne zabezpečenie policajtov a vojakov.

Zdroj: výpočty RRZ

³⁹ Podrobnejší popis vývoja jednotlivých častí dôchodkového systému v Boxe 2 v Prílohe na strane 33.

3.1. Dávky systému sociálneho poistenia

- **Najväčšou položkou dávok systému sociálneho poistenia sú dávky dôchodkového systému.** Na celom analyzovanom horizonte tvoria nad 80 % objemu dávok systému sociálneho poistenia a sú preto pre dynamiku vývoja určujúce.
- Veľkosťou objemu nasledujú dávky základného fondu nemocenského poistenia, ktorých podiel sa pohybuje na úrovni 4 až 13 % a dávka v nezamestnanosti s podielom 1 až 7 %.
- Podiel ostatných dávok sociálneho poistenia (úrazové dávky a dávka garančného poistenia) tvorí menej ako 1 % výdavkov. Aj ich významnejšia zmena preto len nepatrne ovplyvňuje vývoj výdavkov sociálneho poistenia.
- **Relatívna veľkosť objemu dávok v priebehu analyzovaného obdobia je ovplyvnená tak demografickým a ekonomickým vývojom ako aj legislatívnymi úpravami systému.**
- V čase ekonomickej recesie rastie na úkor dôchodkových dávok váha dávky v nezamestnanosti, garančnej dávky a do istej miery aj nemocenské dávky.
- **Na horizonte projekcie do roku 2100 očakávame v dôsledku starnutia populácie rast podielu dôchodkových dávok o 6 p.b..** Na dlhodobom horizonte nielenže vzrastie počet poberateľov starobných dôchodkov, ale zvýši sa aj ich podiel na dospeléj populácii. Význam dôchodkových dávok na celkovom objeme výdavkov sa tak ešte prehĺbi.
- **Naopak, počet ekonomicky aktívnych osôb a ich podiel na dospeléj populácii, bude na horizonte projekcie klesať.** Povedie to k poklesu počtu poberateľov dávok nemocenského poistenia, ktoré sú naviazané na status zamestnanosti.

3.1.1. Dávky dôchodkového systému⁴⁰

Dávky dôchodkového systému rozdeľujeme na dávky dôchodkového poistenia, financované zo sociálneho poistenia, a dávky hradené štátom. Na základe analýzy jednotlivých dávok dôchodkového systému, ktorá je súčasťou Prílohy 1, boli identifikované hlavné faktory vplývajúce na vývoj počtu poberateľov jednotlivých dávok, ako aj na priemernú výšku jednotlivých dávok. Projekcia a prognóza jednotlivých dávok je výstupom penzijného modelu SLOPEM. V tejto časti formulujeme hlavné závery.

Vývoj dávok do roku 2003

- **Výdavky na dávky dôchodkového systému rástli** najmä v dôsledku rastu výšky dávok, v menšej miere v dôsledku rastu počtu vyplácaných dávok.
- **Najdôležitejším faktorom ovplyvňujúcim rast výšky dávok bol vývoj priemernej mzdy.** Medzi ďalšie faktory, ktoré najmä spomaľovali rast dávok oproti mzdám, patrila pomalší rast novopriznaných dávok, valorizácia, ktorá nedosahovala tempo rastu miezd a najvyššia výmera dávok a úhrnu dávok, ktorá sa zvyšovalo podľa valorizácie.
- **Počet vyplatených dávok sa vyvíjal v súlade so zmenami vo veľkosti cieľových skupín poberateľov jednotlivých dávok.** Pri starobných dôchodkoch išlo o populáciu

⁴⁰ Dávky všeobecného systému spravovaného Sociálnou poisťovňou.

v dôchodkovom veku, u invalidných dôchodkov dospelá populácia, ktorá ešte dôchodkový vek nedovŕšila, u pozostalostných dôchodkov počet vdov a pri sirotských dôchodkoch populácia vo veku o až 26 rokov. Počet vdoveckých dôchodkov bol výrazne nižší oproti vdoveckým dôchodkom, nakoľko podmienkou poberania dávky bola starostlivosť o nezaopatrené dieťa.

Vývoj dávok od roku 2004 do roku 2020

- **Po reforme systému v roku 2004 výdavky naďalej rástli.** Hlavným faktorom u starobných, invalidných a vdovských dôchodkoch bol rast výšky dávky. U predčasných starobných, vdoveckých a sirotských dôchodkoch dynamiku určoval vývoj počtu dávok. Pri predčasnom starobnom dôchodku a vdoveckom dôchodku boli počty výrazne ovplyvnené legislatívnymi úpravami. Pri sirotských dôchodkoch došlo k poklesu počtu osôb do 26 rokov veku (nezaopatrené deti).
- **Reforma dôchodkového systému viedla k vyšším starobným dôchodkom priznávaných podľa nových predpisov.** V snahe znížiť rozdiely vo výške dávok poberateľov boli viackrát uskutočnené valorizácie, ktoré prispeli k rastu priemernej výšky dávky a objemu výdavkov. Ďalšie ad-hoc valorizácie a prepočty sumy dávok sa týkali aj pozostalostných a invalidných dôchodkov.
- **Hlavný faktor ovplyvňujúcim priemernú výšku systémových dávok bol vývoj priemernej mzdy.** Podiel priemernej výšky dávok na priemernej mzde začal výrazne klesať približne v roku 2015 a 2016. Išlo najmä o dôsledok rastu váhy inflácie pri určovaní percenta valorizácie a prechod na inflačnú valorizáciu s garantovanou minimálnou sumou v roku 2018. Miera valorizácie preto zaostávala za tempom rastu priemernej mzdy u všetkých systémových dávok.
- **V roku 2006 bol ustanovený vianočný príspevok,** ktorý bol v roku 2020 nahradený 13. dôchodkom. Na vývoj výdavkov týchto dávok mal dominantný vplyv vývoj ich priemernej výšky. Ten bol **ovplyvňovaný najmä legislatívnymi zmenami.** **V roku 2015 bol ustanovený minimálny dôchodok.** Počet ľudí s nárokom na doplatok do výšky minimálneho dôchodku a jeho priemerná výška boli do roku 2019 ovplyvňované vývojom podielu životného minima a úhrnu dôchodkových dávok. V roku 2020 legislatívna zmena spôsobila jednorazové navýšenie počtu poberateľov aj priemernej výšky doplatku.

Prognóza a projekcia dávok

- **Projekcia výdavkov dôchodkového systému je výstupom modelu dôchodkového systému SLOPEM.** Rast objemu výdavkov jednotlivých dávok je spôsobený predpokladaným makroekonomickým a demografickým vývojom pri legislatívnom nastavení platnom ku koncu roka 2020.
- Vzhľadom na strop dôchodkového veku kopíruje vývoj počtu poberateľov starobného dôchodku v dlhodobom horizonte demografický vývoj. **Počet dôchodcov rastie do roku 2057 v dôsledku odchodu početných generácií tzv. Husákových detí, ktorých rodičia boli početné povojnové ročníky, na dôchodok.** Po odchode týchto generácií z dôchodkového systému dochádza k poklesu počtu poberateľov do roku 2100. K rastu

počtu poberateľov tiež prispieva dlhšie poberanie dôchodku v dôsledku rastu strednej dĺžky života⁴¹ (tzv. starnutie zhora).

- **Na rast počtu vdovských a vdoveckých dôchodcov vplýva rast veľkosti populácie v poproduktívnom veku.** Naopak, rast je spomaľovaný poklesom mortality, v dôsledku čoho sa znižuje pravdepodobnosť úmrtia partnera a vzniku nároku na vdovský resp. vdovecký dôchodok. **Počet invalidných dôchodkov** do roku 2035 rastie v dôsledku **rastu veľkosti produktívnej populácie vo veku nad 55 rokov a rastu dôchodkového veku** osôb narodených pred rokom 1967. V ďalšom období však dochádza k poklesu počtu poberateľov v dôsledku klesania veľkosti dospeléj populácie v produktívnom veku a **rastu strednej dĺžky života, ktorá sa v projekcii prejaví aj čiastočným znížením prevalence invalidity.** Počet vyplatených 13. dôchodkov sa vyvíja v nadväznosti na počet poberateľov systémových dávok.
- **Výška novopriznaných dávok starobného dôchodku** sa vyvíja v súlade s rastom aktuálnej dôchodkovej hodnoty, ktorá je naviazaná na **rast miezd**. Zároveň, do doby kým rastúci dôchodkový vek dosiahne ústavou definované stropy rastie aj priemerné obdobie dôchodkového poistenia, ktoré pozitívne ovplyvní výšku novopriznaných dôchodkov. Naopak, pre tú časť dôchodcov, ktorí sú zároveň sporiteľmi v druhom pilieri, sa pri priznaní dôchodku zohľadňuje sadzba a obdobie, počas ktorého sporiteľa prispievali na svoje súkromné účty v DSS. Postupný nárast počtu dôchodcov, ktorí sú aj sporiteľmi v 2. pilieri spoločne s úplným nábehom na valorizáciu o dôchodcovskú infláciu spôsobí dočasný pokles podielu výšky priemernej dávky voči priemernej mzde. Tento je následne mierne kompenzovaný jednak vyprchaním efektu prechodu na inflačnú valorizáciu a od druhej polovice päťdesiatych rokov aj opätovným nárastom podielu dôchodcov, ktorí nie sú sporiteľmi⁴². Tieto faktory sa podobne prejavajú aj pri výške pozostalostných dôchodkov.
- **Výška novopriznaných invalidných dôchodkov** je ovplyvňovaná rastom aktuálnej dôchodkovej hodnoty, naviazanej na **rast miezd, a rastom obdobia dôchodkového poistenia** až do dosiahnutia stropu dôchodkového veku. Podiel výšky dôchodku voči priemernej mzde mierne rastie na dlhodobom horizonte, v dôsledku zvyšovania podielu invalidov s vyšším obdobím dôchodkového poistenia oproti súčasným poberateľom.
- **Rast výšky 13. dôchodku** na celom horizonte je **v súlade s rastom životného minima**. Pokles výšky dávky voči priemernej mzde na strednodobom horizonte je dôsledok valorizácie životného minima o infláciu⁴³ nízkopříjmových domácností. V dlhodobom horizonte sa životné minimum v základnom scenári vyvíja v súlade s rastom miezd, preto sa približne zachováva pomer výšky dávky k priemernej mzde.

⁴¹ Projekcia nepredpokladá naviazanie rastu dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života, pretože hoci v roku 2020 došlo k zrušeniu stropu dôchodkového veku v Ústave SR, do dátumu publikácie správy neboli prijaté opatrenia na jeho opätovné naviazanie na rast dĺžky života.

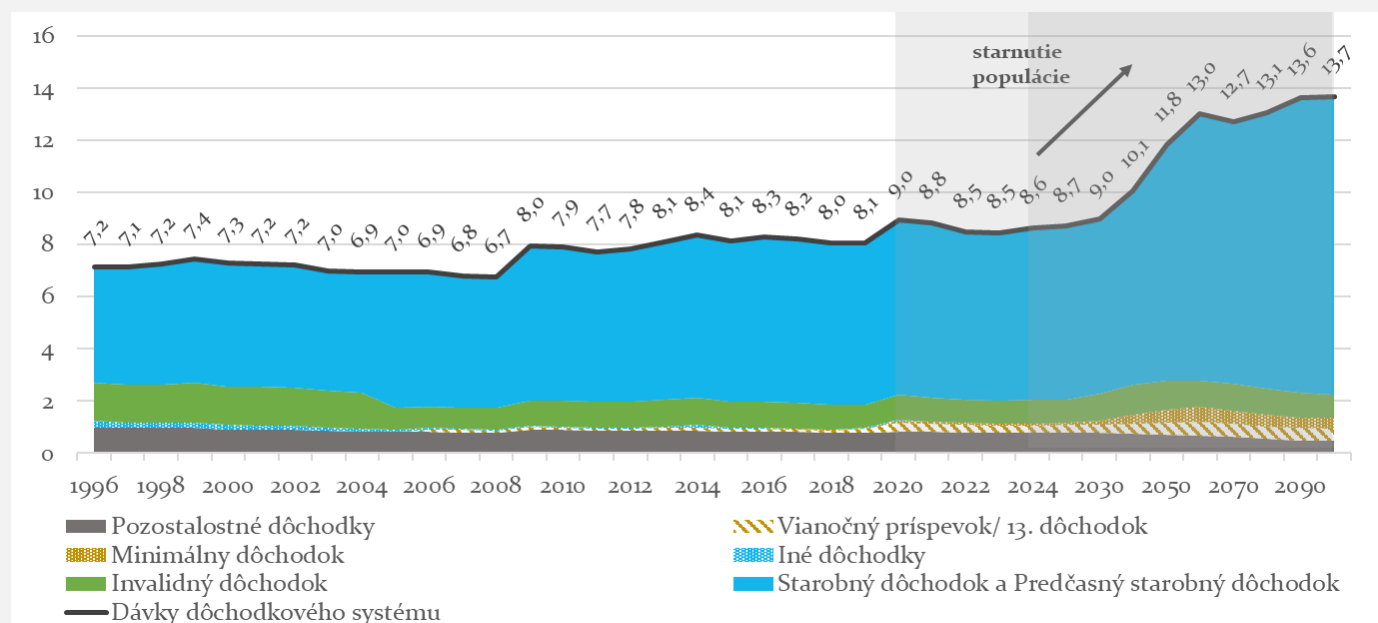
⁴² Dnes je veľká časť aktívnej populácie účastná v druhom pilieri ale vzhľadom na dobrovoľný vstup sa do druhého piliera zapája iba približne 30 percent mladých ľudí vstupujúcich na trh práce.

⁴³ Až na rok 2022, v ktorom sa životné minimum valorizuje o rast čistých disponibilných príjmov nízkopříjmových domácností.

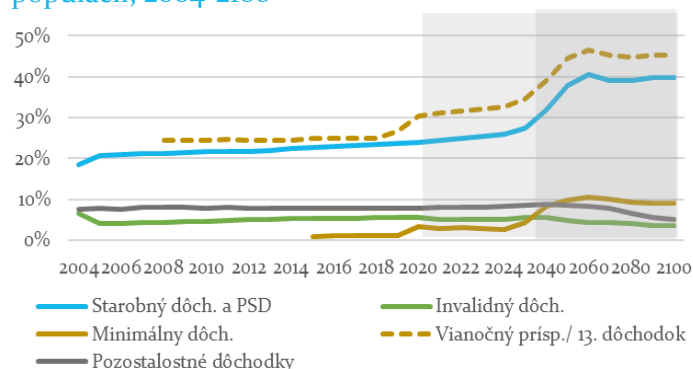
- Nominálna **výška minimálneho dôchodku** je v projekcii zachovaná do roku 2025⁴⁴, v ktorom by sa pri predpokladanom vývoji životného minima dosiahla súčasná úroveň, ak by nedošlo ku skokovému zvýšeniu minimálneho dôchodku v roku 2020. Toto zmrazenie spôsobí pokles pomeru dávky voči priemernej mzde. V ďalšom období sa výška dôchodku vyvíja v súlade s rastom životného minima. **Na dlhodobom horizonte to znamená mierny rast pomeru doplatku k priemernej mzde a rast počtu poberateľov doplatku**, nakoľko výška minimálneho dôchodku rastie rýchlejším tempom než sa zvyšujú systémové dôchodky.
- **Pokles podielu dôchodkových dávok na priemernej mzde môže v budúcnosti vytvoriť dodatočný tlak na zvýšenie verejných výdavkov na dlhodobú starostlivosť.** Dopyt po dlhodobej starostlivosti bude vplyvom starnutia populácie rásť. K zvýšeniu tlaku na dodatočné financovanie môže dôjsť, ak by príjmy dôchodcovských domácností a invalidov rástli pomalšie než výdavky na dlhodobú starostlivosť a garantovaný minimálny príjem klienta po úhrade sociálnej služby. Ak úhrady klientov sociálnych služieb budú pokrývať nižšiu časť výdavkov, nepokrytá časť bude musieť byť financovaná z iných zdrojov.

⁴⁴ Ide o legislatívne zmrazenie minimálneho dôchodku, viď. Príloha 1 – dávky dôchodkového systému.

Obrázok 68 Výdavky na dávky dôchodkového systému, v % HDP, 1996-2100



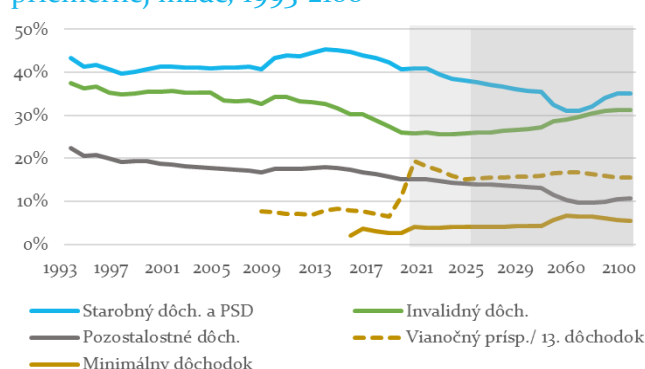
Obrázok 69 Počet poberateľov – podiel na dospeljej populácii, 2004-2100



STAROBNÝ DÔCHODOK – Rast počtu poberateľov od 2004 spomaľovaný rastom dôchodkového veku. V roku 2005 bola preklasifikovaná časť invalidných na starobné dôchodky. Predčasný starobný dôchodok ustanovený v roku 2004. V prvých rokoch počet dávok prudko rástol. Následne prijaté legislatívne zmeny prispeli k zníženiu dopytu po tejto dávke.

INVALIDNÝ DÔCHODOK – V roku 2005 bola preklasifikovaná časť invalidných na starobné dôchodky. Časť poberateľov stratila nárok na dávku v dôsledku reformy, neskôr im boli dávky opätovne priznané. V 2009 boli zmiernené podmienky vzniku nároku. Od 2010 rástol podiel invalidov so zníženou pracovnou schopnosťou do 70%, čo prispelo k spomaľeniu tempa rastu výšky dávky.

Obrázok 70 Priemerná výška dávky – podiel na priemernej mzde, 1993-2100



POZOSTALOSTNÉ DÔCHODKY – Počet vdovských dôchodkov klesal od roku 2004 v dôsledku poklesu počtu vdov. Počet vdoveckých dôchodkov prudko rástol po reforme, v dôsledku zrovnoprávnenia podmienok vzniku nároku a výplaty dávky s vdovským dôchodkom. Výdavky na sirotské dôchodky klesali v dôsledku poklesu počtu vyplácaných dávok. Ten klesal v dôsledku poklesu počtu osôb do 26 rokov veku.

ĎALŠIE DÁVKY – V roku 2006 ustanovená nesystémová dávka vianočného príspevku. Výdavky boli ovplyvňované najmä legislatívnymi zmenami vo výške dávky. Dávka bola nahradená 13. dôchodkom v roku 2020, pričom došlo k nárastu výdavkov aj počtu poberateľov. Minimálny dôchodok je nesystémová dávka ustanovená v roku 2015. V roku 2020 bola výrazne zvýšená jeho výška.

Poznámka: Analýza jednotlivých dávok fondov dôchodkového poistenia je súčasťou Prílohy 1.

Zdroj: údaje Sociálna poisťovňa, výpočty RRZ

3.1.2. Dávky nemocenského poistenia

Na základe analýzy jednotlivých dávok základného fondu nemocenského poistenia, ktorá je súčasťou Prílohy 1, sme identifikovali hlavné faktory vplývajúce na vývoj počtu poberateľov jednotlivých dávok, ako aj na priemernú výšku jednotlivých dávok. Následne sme hlavné faktory využili pri prognóze a projekcii. V tejto časti formulujeme hlavné závery.

Vývoj dávok do roku 2004:

- **V období pred reformou v roku 2004 výdavky na nemocenské dávky klesali.** V predchádzajúcom systéme sa dávka nemocenské vyplácala už od prvého dňa pracovnej neschopnosti, v dôsledku čoho boli výdavky na dávku omnoho vyššie (pohybovali sa na úrovni 0,9 - 0,6 % HDP). K postupnému poklesu výdavkov vyjadrených v pomere k HDP v tomto období prišlo z dôvodu fixne stanoveného stropu pre výšku dávky. **K prudkému poklesu vo výdavkoch (na úroveň 0,3 % HDP) viedla zmena systému v roku 2004, keď bola časť nákladov zo štátu prenesená na zamestnávateľov, ktorí majú povinnosť platiť náhradu mzdy počas prvých desať dní pracovnej neschopnosti.**

Vývoj dávok v období 2004 až 2020:

- **V období rokov 2004 až 2020 výdavky na dávky základného nemocenského fondu rástli,** k rastu prispel tak rast počtu poberateľov ako aj rast priemernej výšky dávky. **Väčšou mierou sa na raste výdavkov podieľal rast priemernej výšky dávok.**
- Najvýznamnejší nárast výdavkov na dávky ošetrovné a nemocenské nastal v roku 2020. Ako reakcia na pandémiu Covid-19 bola dočasne upravená legislatíva, ktorou bolo zavedené tzv. „pandemické“ nemocenské, tiež bolo predĺžené poberanie dávky ošetrovné z pôvodných maximálne desiatich dní na obdobie počas ktorého boli zatvorené materské a základné školy.
- **Pred pandémiou sa legislatívne zvyšovala iba výška dávky materské,** z pôvodných 55 % denného vymeriavacieho základu sa postupne zvýšila na 75 %. V roku 2017 sa legislatívne zvýšil aj strop pre všetky nemocenské dávky z 1,5-násobku všeobecného vymeriavacieho základu na 2-násobok.
- K rastu priemernej výšky dávok základného nemocenského fondu **prispela aj možnosť využiť možnosť súbehu dobrovoľného poistenia s povinným k účelovému navýšeniu vymeriavacieho základu,** k čomu dochádzalo v období 2009-2012.
- Ďalším faktorom, ktorý mohol prispieť k rastu priemernej výšky dávok ako aj k rastu podielu priemernej výšky dávok na priemernej mzde je **skutočnosť, že od roku 2015 rástla minimálna mzda rýchlejším tempom ako priemerná mzda.** Tento argument platí za predpokladu, že dávky čerpajú vo väčšej miere nízko príjmové osoby. Rovnako však k rastu v priemernej výške dávok mohlo viesť aj navýšenie počtu poberateľov dávok s vyšším príjmom.
- V prípade dávky materské k rastu priemernej výšky dávky **prispelo aj čerpanie materskej otcami,** ktorých vymeriavací základ je v priemere vyšší než matiek.
- **Údaje o vývoji počtu poberateľov dávok základného nemocenského fondu poukazujú na kontinuálny rast do roku 2020.** Zatiaľ čo v roku 2004 podiel

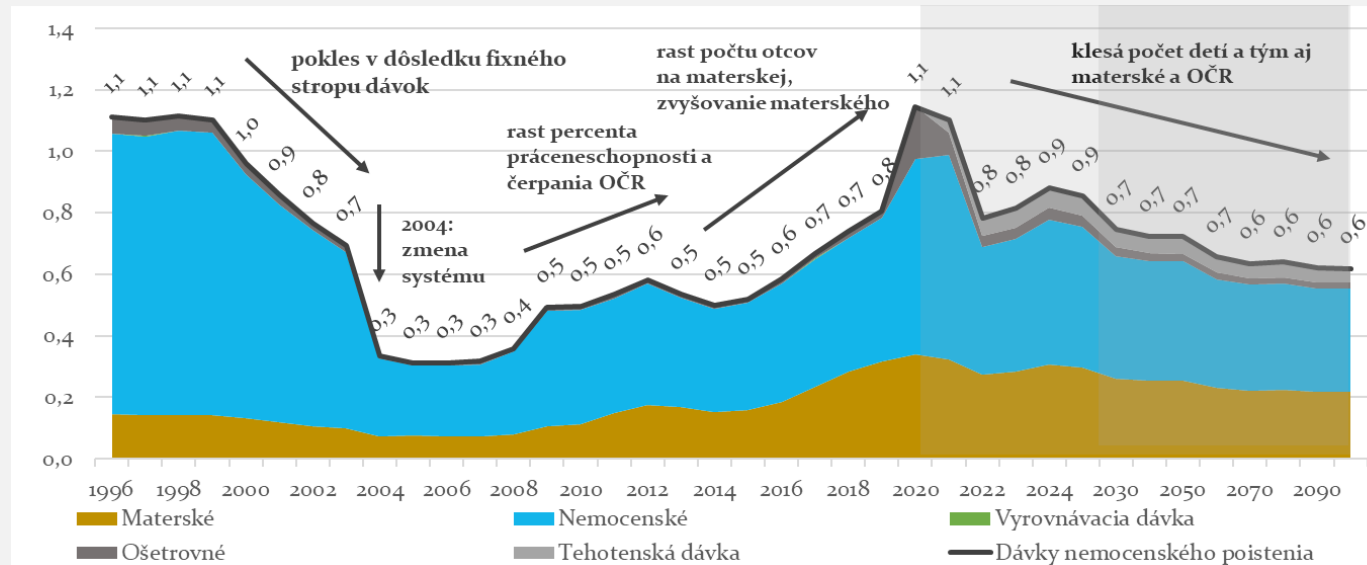
priemerného mesačného počtu poberateľov na dospeléj populácii bol 2,4 %, v roku 2020 to bolo 5,4 %.

- V období 2009-2012 k rastu počtu poberateľov prispela možnosť využívania dobrovoľného poistenia.
- Ako dôležitý faktor pre počet poberateľov dávky nemocenské a ošetrovné sa ukázal aj počet narodených detí, ktorý bol v rokoch 2009-2012 vysoký. Ukázalo sa, že **v súvislosti s tehotenstvom sa čerpajú tieto dávky vo vyššej miere.**
- V prípade dávky materské k rastu počtu poberateľov **prispieva od roku 2011 aj čerpanie materskej otcami.**
- Rast počtu poberateľov v posledných rokoch súvisí podľa štatistík ŠUSR s rýchlejším tempom rastu nemocensky poistených nad rámec rastu zamestnanosti.

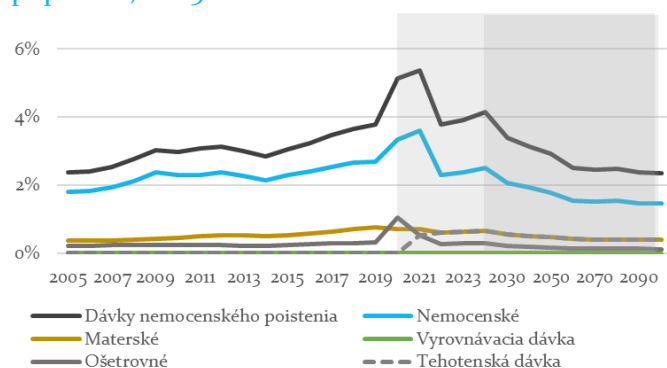
Prognóza a projekcia vývoja dávok:

- V prognóze zohľadňujeme jednorazový vplyv pandémie COVID-19, v dôsledku ktorého vzrástli výdavky na dávku nemocenské a ošetrovné v roku 2020 a 2021. Zohľadňujeme tiež zavedenie novej dávky tehotenskej od roku 2021 a legislatívne zmeny pri poskytovaní dávky ošetrovné od roku 2021.
- Dynamika výdavkov na nemocenské dávky je v dôsledku prijatých predpokladov na horizonte prognózy a projekcie určená vývojom počtu poberateľov dávok.
- **Vývoj priemernej výšky nemocenských dávok** je na horizonte prognózy a projekcie naviazaný na vývoj priemernej mzdy. Podiel priemernej výšky dávky na priemernej mzde preto ostáva zachovaný na úrovni roku 2019 (bez vplyvu COVID-19).
- **Vývoj počtu poberateľov nemocenských dávok** je na horizonte prognózy a projekcie naviazaný na očakávaný vývoj zamestnanosti a demografie. Z demografických faktorov sú dôležitými faktormi počet narodených detí v prípade všetkých dávok a navyše počet detí vo veku 3 až 10 rokov v prípade dávky ošetrovné. Počet osôb poberajúcich nemocenské dávky vyjadrený v pomere ku dospeléj populácii klesá do roku 2050. Dôvodom je najmä klesajúci podiel ekonomicky aktívneho obyvateľstva na dospeléj populácii. K poklesu prispieva aj očakávaný pokles pôrodnosti. Približne od roku 2050 je podiel poberateľov na dospeléj populácii stabilný.

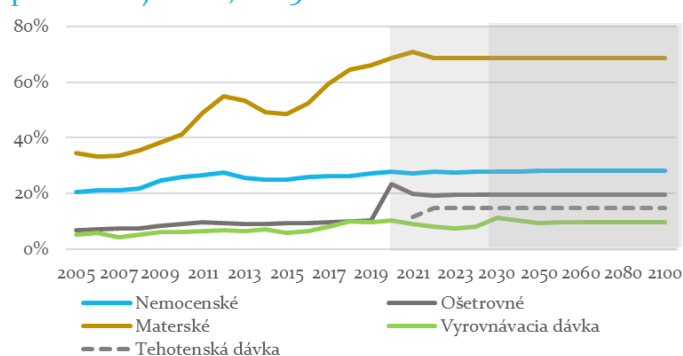
Obrázok 71 Výdavky fondov nemocenského poistenia, v % HDP, 1996-2100



Obrázok 72 Počet poberateľov – podiel na dospeléj populácii, 2005-2100



Obrázok 73 Priemerná výška dávky – podiel na priemernej mzde, 2005-2100



NEMOCENSKÉ – objemovo najvýznamnejšia dávka. V 2009-2012 vyššie % pracovnej neschopnosti, jednak v dôsledku rastu počtu narodených detí ako aj využívania možnosti dobrovoľného pripoistenia. V 2014 pokles počtu poberateľov v dôsledku zamedzenia súbehu dobrovoľného a povinného poistenia. V projekcii vývoj v súlade s vývojom zamestnanosti, pôrodnosti a miezd. Predpokladáme zachovanie % pracovnej neschopnosti na úrovni roku 2019 (pred pandémiou COVID-19).

OŠETROVNÉ – identický vývoj ako dávka nemocenské. V projekcii okrem vývoja zamestnanosti, pôrodnosti a miezd zohľadňujeme aj vývoj populácie 3-10 ročných detí, na ktoré predpokladáme že sa čerpá väčšina dávok ošetrovné. V dôsledku poklesu detskej populácie klesá v projekcii podiel ošetrovného na HDP. Predpokladáme zachovanie rovnakého stavu chorobnosti detskej populácie ako v roku 2019 (pred pandémiou COVID-19).

MATERSKÉ – objemovo druhá najvýznamnejšia dávka. Rast výdavkov súvisí s postupným zvyšovaním výšky dávky, ako aj s predĺžením doby vyplácania dávky. Od roku 2014 rastie počet otcov na materskej. V projekcii pokles výdavkov na materské v pomere k HDP v dôsledku demografického vývoja (klesá počet narodených detí). Predpokladáme zachovanie podielu otcov na materskej na úrovni roku 2020.

VYROVNÁVACIA DÁVKA – Počtom poberateľov najmenej významná dávka. Na rozdiel od ostatných nemocenských dávok, okrem počtu narodených detí, je určujúcim faktorom vývoj nezamestnanosti.

TEHOTENSKÁ DÁVKA – Od apríla 2021 nová dávka, vývoj počtu poberateľov rovnaký ako pri dávke materské.

Poznámka: Analýza jednotlivých dávok základného fondu nemocenského poistenia je súčasťou Prílohy 1.

Zdroj: údaje Sociálna poisťovňa, výpočty RRZ

3.1.1. Ostatné dávky systému sociálneho poistenia

Na základe analýzy ostatných dávok systému sociálneho poistenia (dávka v nezamestnanosti, dávky úrazového poistenia a dávka garančného poistenia), ktorá je súčasťou Prílohy 1, sme identifikovali hlavné faktory vplyvajúce na vývoj počtu poberateľov jednotlivých dávok, ako aj na priemernú výšku jednotlivých dávok. Následne sme hlavné faktory využili pri prognóze a projekcii. V tejto časti formulujeme hlavné závery.

Vývoj dávok do roku 2020:

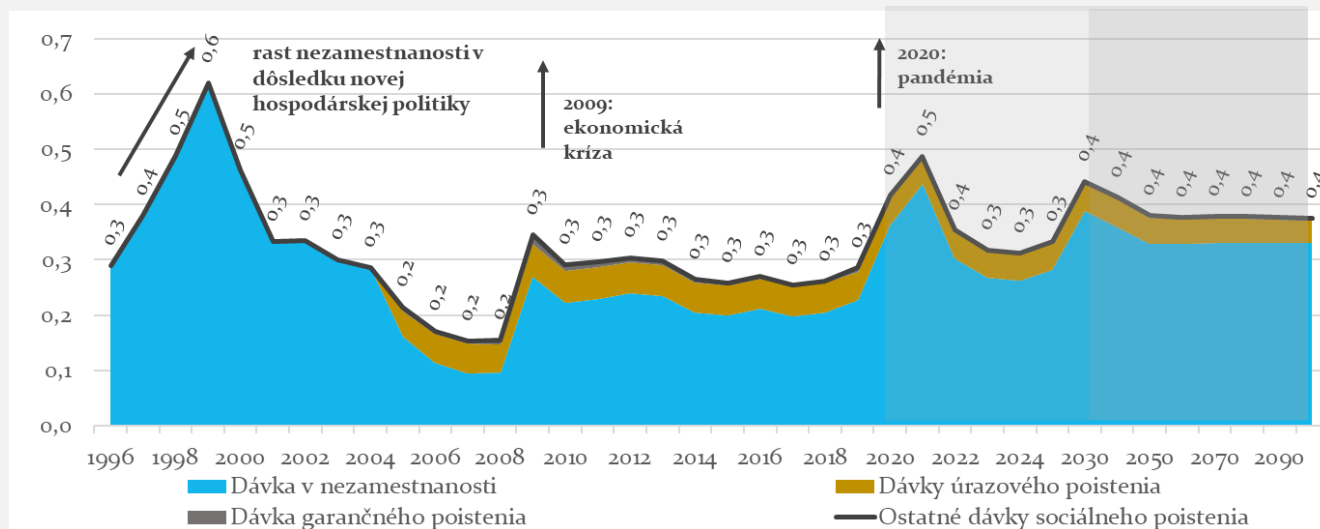
- **Vývoj výdavkov na dávku v nezamestnanosti ako aj na dávku garančného poistenia sa vyvíja proticyklicky – počas recesie výdavky rastú a počas ekonomického rastu naopak klesajú.**
- V analyzovanom období rokov 2005-2020 boli výdavky na dávku v nezamestnanosti najvyššie v krízovom roku 2020. Súvisí to s vyššie spomenutou proticyklickosťou týchto výdavkov a tiež s dočasnou zmenou legislatívy, keď bola predĺžená štandardná šesťmesačná doba poskytovania dávky z dôvodu pandémie COVID-19.
- **Hlavným faktorom pre vývoj počtu poberateľov oboch dávok je vývoj počtu nezamestnaných.**
- **Pre vývoj počtu poberateľov dávky v nezamestnanosti je dôležitým faktorom aj podiel krátkodobo nezamestnaných,** keďže dávka sa vypláca maximálne po dobu šesť mesiacov. Okrem toho, počet poberateľov bol na analyzovanom horizonte **ovplyvnený aj zmenami podmienok nároku na dávku.** Od roku 2010 sa do rozhodujúceho obdobia započítava aj obdobie čerpania rodičovskej dovolenky. Rozhodujúce obdobie poistenia sa menilo v rokoch 2010, 2017 aj 2018.
- **Pre vývoj počtu poberateľov dávky garančného poistenia je dôležitým faktorom aj počet platobne neschopných zamestnávateľov.** Práve v recesii sa viac zamestnávateľov stáva platobne neschopnými, ich zamestnanci nezamestnanými a potenciálne môžu čerpať dávku garančného poistenia. Najviac bolo vyplatených garančných dávok v rokoch 2009 a 2010, okolo 10 mil. eur ročne.
- **Vývoj priemernej výšky dávky v nezamestnanosti aj dávky garančného poistenia je naviazaný na vývoj miezd.**
- Podiel priemernej vyplatenej dávky v nezamestnanosti na priemernej mzde vzrástol v období 2009 až 2012 aj v dôsledku možnosti dobrovoľného pripoistenia sa k povinného poisteniu.
- **Dôvodom rýchlejšieho rastu priemernej výšky oboch dávok od roku 2015 je pravdepodobne rýchlejšie tempo rastu minimálnej mzdy.** V prípade dávky garančného poistenia je úloha minimálnej mzdy zakotvená aj legislatívne, keďže pri nesplnení povinností povinnými subjektami je výška dávky limitovaná výškou minimálnej mzdy.
- **Z úrazových dávok sme sa venovali detailnej analýze úrazového príplatku, úrazovej rente a náhrade za bolesť a za sťaženie spoločenského uplatnenia.** Tieto dávky spolu tvoria 97 % výdavkov na dávky úrazového poistenia a sú samostatne prognózované.

- **Vývoj výdavkov na dávky úrazového poistenia** sa vyvíja **v súlade s ekonomickým cyklom**, výdavky rastú s rastom zamestnanosti.
- **Pre vývoj počtu poberateľov úrazových dávok** je okrem rastu zamestnanosti ďalším určujúcim faktorom **percento pracovných úrazov a chorôb z povolania**.
- **Vývoj priemernej výšky dávok** je naviazaný na **vývoj miezd** a v prípade úrazovej renty aj **vývoj inflácie**.

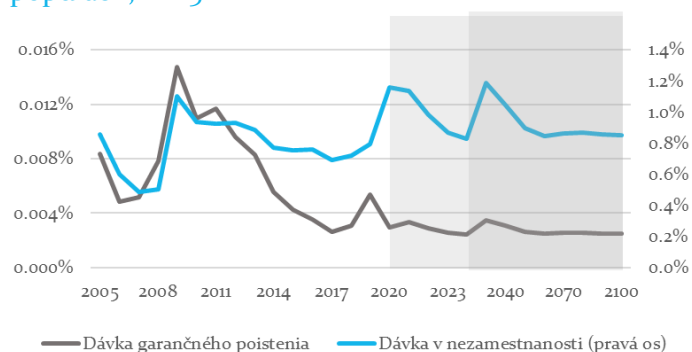
Prognóza a projekcia vývoja dávok:

- V prognóze zohľadňujeme jednorazový vplyv pandémie COVID-19, v dôsledku ktorého vzrástli výdavky na dávku v nezamestnanosti v roku 2020 a 2021.
- **Vývoj výdavkov na dávku v nezamestnanosti aj dávku garančného poistenia**, vyjadrený v pomere k HDP, je v dôsledku prijatých predpokladov na horizonte prognózy a projekcie určovaný vývojom počtu poberateľov dávok. Vývoj výdavkov sa vyvíja **proticyklicky**.
- **Vývoj priemernej výšky oboch dávok** predpokladáme na horizonte prognózy a projekcie v súlade s vývojom priemernej mzdy. Podiel priemernej výšky dávky na priemernej mzde preto ostáva zachovaný na úrovni roku 2019. (V prípade dávky v nezamestnanosti, ktorá je naviazaná na vývoj priemernej mzdy v predchádzajúcom roku, podiel mierne kolíše.)
- **Vývoj počtu poberateľov oboch dávok** predpokladáme na horizonte prognózy a projekcie v súlade s očakávaným vývojom nezamestnanosti.
- **Vývoj výdavkov na dávky úrazového poistenia**, vyjadrený v pomere k HDP, je v dôsledku prijatých predpokladov na horizonte prognózy a projekcie určovaný vývojom počtu poberateľov dávok. Vývoj výdavkov kolíše **v súlade s ekonomickým cyklom**.
- **Vývoj priemernej výšky úrazových dávok** predpokladáme na horizonte prognózy a projekcie v súlade s vývojom priemernej mzdy. Podiel priemernej výšky dávky na priemernej mzde preto ostáva zachovaný na úrovni roku 2020. (V prípade dávky náhrada za bolesť a sťažené spoločenské uplatnenie, ktorá je naviazaná na vývoj priemernej mzdy v predchádzajúcom roku, podiel mierne kolíše.)
- **Vývoj počtu poberateľov úrazových dávok** predpokladáme na horizonte prognózy a projekcie v súlade s očakávaným vývojom zamestnanosti. V prípade úrazovej renty je počet naviazaný na počet invalidných dôchodcov.

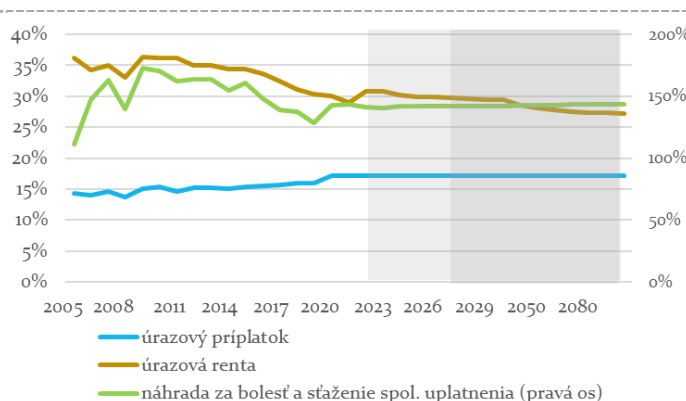
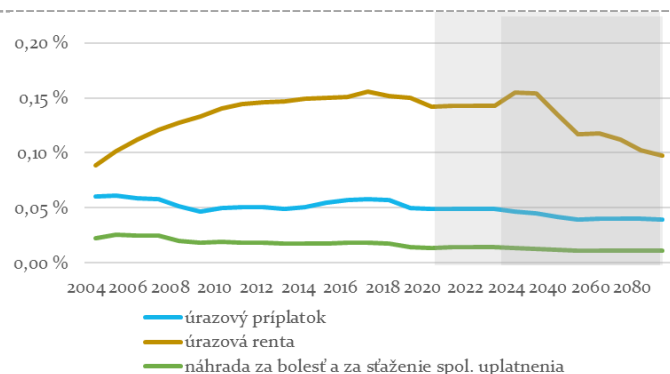
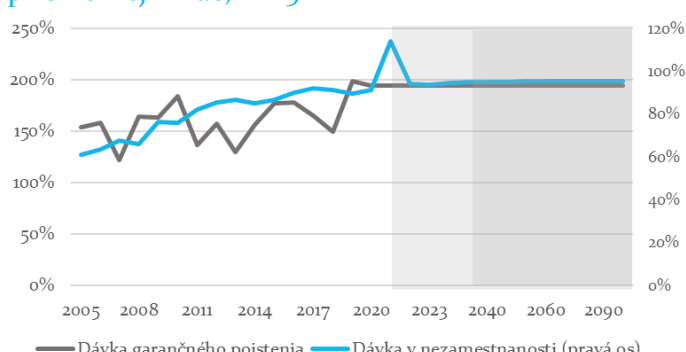
Obrázok 74 Výdavky na ostatné dávky systému sociálneho poistenia, v % HDP, 1996-2100



Obrázok 75 Počet poberateľov – podiel na dospeléj populácii, 2005-2100



Obrázok 76 Priemerná výška dávky – podiel na priemernej mzde, 2005-2100



DÁVKA V NEZAMESTNANOSTI – proticyklický charakter. Prudký pokles v 2004 v dôsledku reformy systému (prísnejšie podmienky nároku na dávky). Nárast v krízových rokoch 2009 a 2020. V prognóze a projekcii predpoklad vývoja v súlade s vývojom nezamestnanosti a miezd.

DÁVKA GARANČNÉHO POISTENIA – proticyklický charakter, k nárastu prišlo v krízovom roku 2009. Počas pandémie v 2020 počet poberateľov klesol aj napriek rastúcej nezamestnanosti. Boli totiž zavedené podpory, s cieľom udržania zamestnanosti. V prognóze a projekcii vývoj v súlade s vývojom nezamestnanosti a miezd.

DÁVKY ÚRAZOVÉHO POISTENIA – vyvíjajú sa v súlade s ekonomickým cyklom. Vývoj úrazovej renty sa viaže k počtu invalidných dôchodcov.

Poznámka: Analýza jednotlivých dávok systému sociálneho poistenia je súčasťou Prílohy 1.

Zdroj: údaje Sociálna poisťovňa, výpočty RRZ

3.1.2. Dávky systému sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov

Štruktúra a dávky systému sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov sú predstavené v Prílohe 2. Analýza vývoja je menej podrobná v porovnaní s ostatnými časťami sociálneho systému z dôvodu dátových obmedzení⁴⁵.

Prognóza a projekcia vývoja dávok:

- **Dynamika celkového vývoja výdavkov na dávky systému sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov závisí najmä od projekcie dávok výsluhového zabezpečenia, ktoré tvoria objemovo najvýznamnejšiu časť systému (96 %).** Projekcia výdavkov výsluhového zabezpečenia policajtov a vojakov je výstupom z agregátneho kohortného modelu⁴⁶. Hlavným faktorom rastu výdavkov na celom horizonte je rast výšky dávok, pričom do roku 2040 k zvyšovaniu čiastočne prispieva aj nárast počtu vyplácaných dávok. Projekcia predpokladá nemenné legislatívne nastavenie z roku 2020, súčasťou ktorého sú aj prechodné ustanovenia reformy výsluhového zabezpečenia z roku 2013⁴⁷.
- Vývoj počtu poberateľov výsluhových dôchodkov bude určený vekovou štruktúrou a distribúciou služobnej doby v silových rezortoch. **V najbližších dvoch desaťročiach dôjde k výraznejšiemu nárastu počtu poberateľov vo výsluhovom systéme policajtov v dôsledku odchodu do dôchodku mnohopočetných vekových kohort prijatých do služby v období po roku 1990.** Po roku 2038 dočasne poklesne počet novopriznaných výsluhových dôchodkov. V tomto období začnú odchádzať do dôchodku príslušníci silových rezortov, na ktorých sa už nebudú vzťahovať prechodné ustanovenia reformy z roku 2013 a nové, nižšie miery náhrady ich budú motivovať zostávať v službe dlhšie obdobie. **V dlhom období bude počet poberateľov determinovaný vývojom počtu príslušníkov silových rezortov, kde uplatňujeme predpoklad, že počet policajtov a vojakov bude klesať pomalšie ako veľkosť populácie**⁴⁸.
- Výška novopriznaných dávok výsluhových dôchodkov sa odvíja od služobného platu v posledných 10 rokoch pred priznaním dôchodku a miery náhrady, ktorá závisí od počtu odsľužených rokov. V projekcii predpokladáme, že služobné platy v silových rezortoch

⁴⁵ K dispozícii sú údaje o výdavkoch jednotlivých dávok zabezpečenia policajtov a vojakov od roku 2012. Údaje o počtoch poberateľov sú k dispozícii len pri dávkach výsluhového zabezpečenia.

⁴⁶ Podobne ako model SLOPEM, aj model výsluhového zabezpečenia sa skladá z troch modulov, pričom demografický a makroekonomický sú totožné. Tretí modul vychádza z individuálnych údajov o prispievateľoch a poberateľoch výsluhového zabezpečenia a zostavuje projekcie príjmov a výdavkov pri zohľadnení špecifik systému výsluhového zabezpečenia policajtov a vojakov.

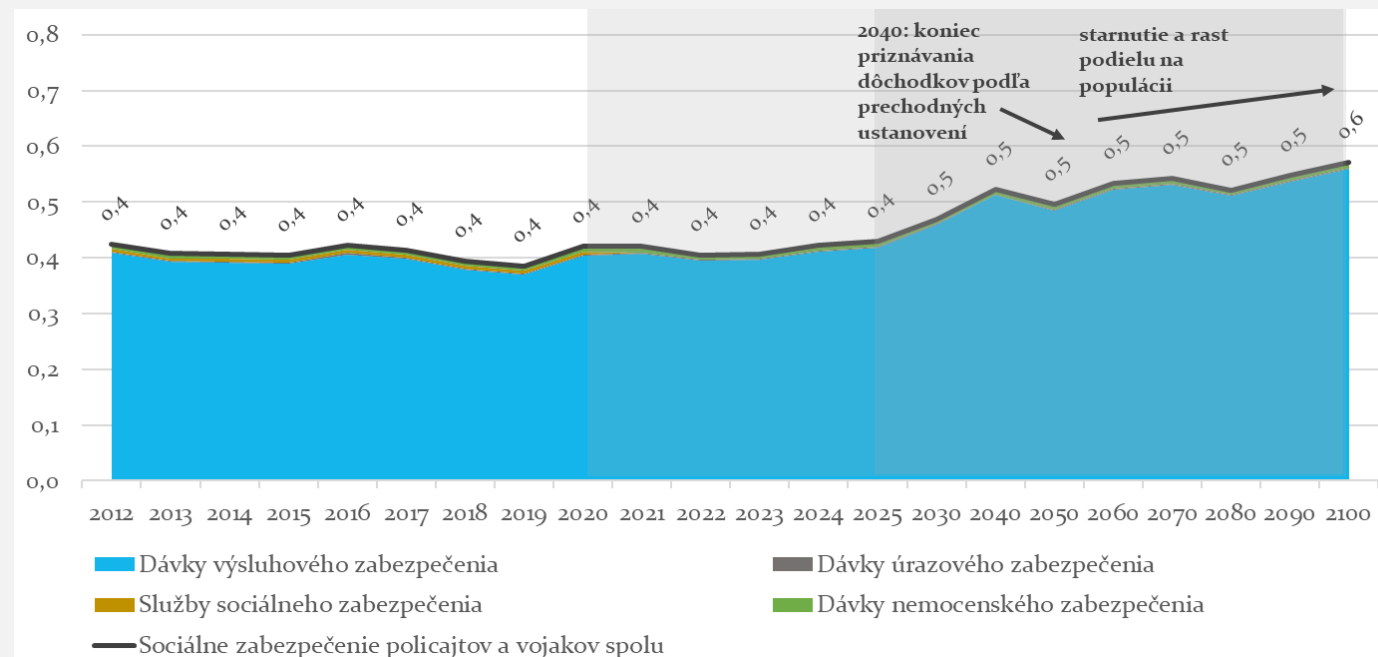
⁴⁷ Prijatím zákona č. 80/2013 Z.z. sa zvýšila minimálna služobná doba potrebná na priznanie výsluhového dôchodku z 15 rokov na 25 rokov a došlo k úprave (prevažne zníženiu) mier náhrad. Na policajtov a vojakov prijatých do služby pred rokom 2013 sa vzťahujú prechodné ustanovenia, podľa ktorých sa minimálna služobná doba postupne zvyšuje na 25 rokov podľa počtu odsľužených rokov pred 1.5.2013 a zároveň sa na nich uplatňujú pôvodné, vyššie miery náhrady.

⁴⁸ Do projekcie počtu policajtov a vojakov vstupuje projekcia populácie nepriamo pomocou scenára, v ktorom zachovávame konštantný podiel príslušníkov silových rezortov na populácii. V druhom scenári predpokladáme nemenný počet policajtov a vojakov na celom horizonte projekcie. Výsledná projekcia, ktorú používame v základnom scenári, je priemerom oboch uvedených scenárov.

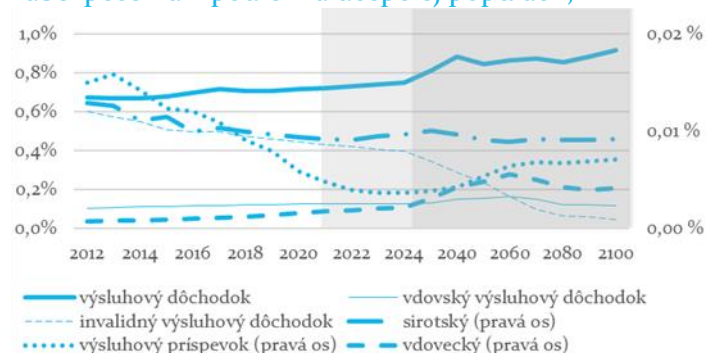
budú rásť rovnakým tempom ako priemerná mzda v národnom hospodárstve. **Po roku 2038 dôjde k poklesu výšky novopriznaných výsluhových dôchodkov v pomere k priemernej mzde, keďže v tomto období začnú odchádzať do dôchodku príslušníci silových rezortov, na ktorých sa už nebudú uplatňovať vyššie miery náhrady definované v prechodných ustanoveniach reformy výsluhového systému z roku 2013.**

- Vývoj počtu poberateľov invalidných výsluhových dôchodkov, pozostalostných dôchodkov a výsluhových príspevkov je naviazaný na počet príslušníkov silových rezortov a závisí od pozorovaných pravdepodobností priznania dôchodku v danom veku. V prípade invalidných výsluhových dôchodkov dochádza v projekcii k dlhodobému poklesu počtu poberateľov. Dôvodom je, že v posledných 9 rokoch pozorujeme nízky prítok nových invalidných výsluhových dôchodkov vo výsluhovom systéme policajtov, čo sa prenáša do nižšej modelovanej pravdepodobnosti vzniku invalidity. Zároveň predpokladáme, že predlžujúca sa dĺžka života sa čiastočne prejaví aj náraste počtu rokov strávených v zdraví a posunie vznik invalidity do vyššieho veku. Projekcia poberateľov výsluhových príspevkov je ovplyvnená meniacou sa vekovou štruktúrou v ozbrojených zložkách v dôsledku predlžovania minimálnej služobnej doby. Nárast počtu novopriznaných výsluhových príspevkov nastane najmä v prípade starších príslušníkov silových rezortov, ktorí nebudú mať dostatočný počet odslúžených rokov na priznanie výsluhového dôchodku. Rastúci trend pozorujeme pri vdoveckých výsluhových dôchodkoch, kde v dôsledku rastúceho podielu žien v silových zložkách dochádza k nárastu počtu poberateľov.
- Výška novopriznaných invalidných výsluhových dôchodkov je naviazaná na rast priemernej mzdy v hospodárstve. Invalidný výsluhový dôchodok sa vypočítava rovnakým spôsobom ako výsluhový dôchodok, pričom za služobnú dobu sa berie obdobie 40 rokov a prihliada sa na mieru zníženia schopnosti vykonávať civilné povolanie. Klesajúci podiel invalidného výsluhového dôchodku na priemernej mzde je spôsobený nízkym počtom novopriznaných invalidných dôchodkov v pomere k vyplácaným invalidným dôchodkom, ktoré sú valorizované o dôchodcovskú infláciu.
- Pri projekcii výdavkov na nemocenské zabezpečenie bol použitý rovnaký prístup ako v prípade nemocenských dávok univerzálneho systému. Vývoj počtu poberateľov je naviazaný na predpokladaný vývoj zamestnanosti v silových rezortoch a demografiu (počet narodených detí). Rast priemernej výšky dávky je naviazaný na vývoj priemernej mzdy.
- Vývoj výdavkov na dávky úrazového zabezpečenia predpokladáme na horizonte projekcie v súlade s vývojom podobných faktorov ako v univerzálnom systéme s tým rozdielom, že počet poberateľov náhrady za stratu na služobnom plate je naviazaný na vývoj počtu poberateľov invalidného výsluhového dôchodku z výsluhového zabezpečenia a počet poberateľov náhrady nákladov spojených s liečením na rast zamestnanosti v silových rezortoch.

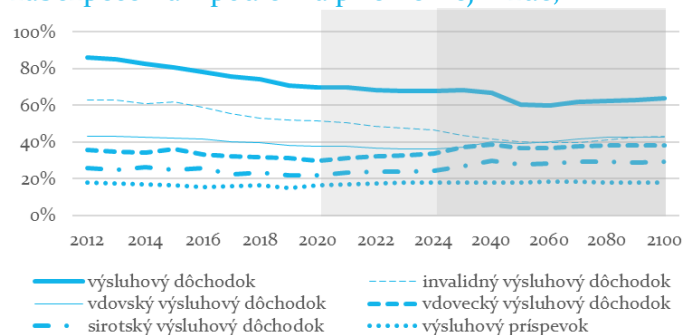
Obrázok 77 Výdavky na sociálne zabezpečenie policajtov a vojakov (% HDP), 2012-2100



Obrázok 78 Počet poberateľov dávok výsluhového zabezpečenia – podiel na dospeljej populácii, 2012-2100



Obrázok 79 Priemerná výška dávky výsluhového zabezpečenia – podiel na priemernej mzde, 2012-2100



VÝSLUHOVÉ ZABEZPEČENIE – objemovo najväčšia skupina dávok, tvoria 96 % celkových výdavkov. Projekcie budúceho vývoja podľa agregátneho kohortného modelu výsluhového zabezpečenia.

ÚRAZOVÉ ZABEZPEČENIE – výdavky sa vyvíjajú v súlade s ekonomickým cyklom. V projekcii vývoj výšky dávok v súlade s rastom miezd. Vývoj poberateľov náhrady za stratu na služob. plate sa viaže k vývoju poberateľov invalid. výsluhového dôchodku, náhrada nákladov spojených s liečením k rastu zamestnanosti a počtu narodených detí.

SLUŽBY SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA – poskytnutá rekreačná a kúpeľná starostlivosť, zabezpečenie pohrebu. Projekcia budúcich výdavkov nie je súčasťou analýzy z dôvodu špecifického charakteru služieb.

DÁVKY NEMOCENSKÉHO ZABEZPEČENIA – rovnaké faktory vývoja v projekcii ako v univerzálnom systéme (počet narodených detí, zamestnanosť a vývoj miezd).

Poznámka: Špecifikácia projekcie vývoja dávok sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov je súčasťou Prílohy 2.

Zdroj: údaje MV a MO SR, výpočty RRZ

3.2. Štátne sociálne dávky na podporu rodiny

Na základe analýzy jednotlivých dávok systému štátnej sociálnej podpory, ktorá je súčasťou Prílohy 3, sme identifikovali hlavné faktory vplývajúce na vývoj počtu poberateľov jednotlivých dávok, ako aj na priemernú výšku jednotlivých dávok. Následne sme hlavné faktory využili pri prognóze a projekcii. V tejto časti formulujeme hlavné závery.

Vývoj dávok do roku 2020:

- **Objem vyplatených dávok, vo vyjadrení v pomere k HDP, klesá na celom horizonte.** Pokles je dôsledkom demografického vývoja, keď klesá počet detí, na ktoré sa poberajú dávky štátnej sociálnej podpory. Výnimkou je len príspevok na pohreb, ktorý sa v dôsledku starnutia populácie vyvíja opačným smerom.
- **V období do roku 2004 okrem príspevku demografického vývoja, prispela k poklesu aj skutočnosť, že nárok na prídavok na dieťa bol v tomto období testovaný na príjem rodiča.** Pri raste príjmov a fixne stanovenej príjmovej podmienke postupne viac rodičov nespĺňalo nárok na prídavok. Od roku 2004 je výška prídavku stanovená jednotne bez ohľadu na príjem rodiča.
- **Priemerná výška dávok štátnej sociálnej podpory rástla buď v súlade s vývojom životného minima alebo bola ovplyvnená opatreniami vlády zvyšujúcimi sumy dávok a zavádzajúcimi príplatky k príspevkom.**
- **Výška pomoci štátu poskytovaná štátnymi sociálnymi dávkami vyjadrená v pomere k priemernej mzde však klesá na celom analyzovanom horizonte.** Výnimkou sú len obdobia keď boli dávky jednorazovo zvýšené.
- **Od roku 2002 sú najdôležitejšie z dávok na podporu rodiny – prídavok na dieťa⁴⁹ a rodičovský príspevok legislatívnou úpravou priamo naviazané na výšku životného minima** a ich výška rastie spolu s rastom životných nákladov. Z dôvodu rýchlejšie rastúcich miezd v porovnaní so životným minimom sa v čase rozdiel prehĺbuje a relatívny význam podpory vyjadrený podielom k priemernej mzde tak klesá.
- **Výška rodičovského príspevku rástla vďaka legislatívnym úpravám nad rámec automatickej valorizácie.** V rokoch 2010 a 2011 boli zavedené dve úrovne rodičovského príspevku a neskôr zjednotené na vyššej úrovni pre všetkých. **V roku 2020 sa opätovne sa zaviedla aj druhá, vyššia, úroveň rodičovského príspevku.** Nárok na ňu majú rodičia, ktorým bolo pred vznikom nároku na rodičovský príspevok vyplácané materské a nevykonávajú zárobkovú činnosť.
- **Výška niekoľkých ďalších dávok (príspevok pri narodení dieťaťa, príspevok na starostlivosť o dieťa, príspevok na pohreb) je upravovaná nariadením vlády, avšak valorizácia sa vo väčšine prípadov neuskutočnila už viac rokov, čím reálny význam podpory rýchlo klesá.**
- **Od svojho zavedenia v roku 1999 bol príspevok na pohreb zvýšený dvakrát a jeho podiel na priemernej mzde tak klesol z 20 % v roku 1999 na 7 % v roku 2020.** Príspevok pri

⁴⁹ Výška prídavku na dieťa bola v rokoch 2004 až 2008 upravovaná nariadením vlády. Od roku 2009 je výška opäť naviazaná na životné minimum.

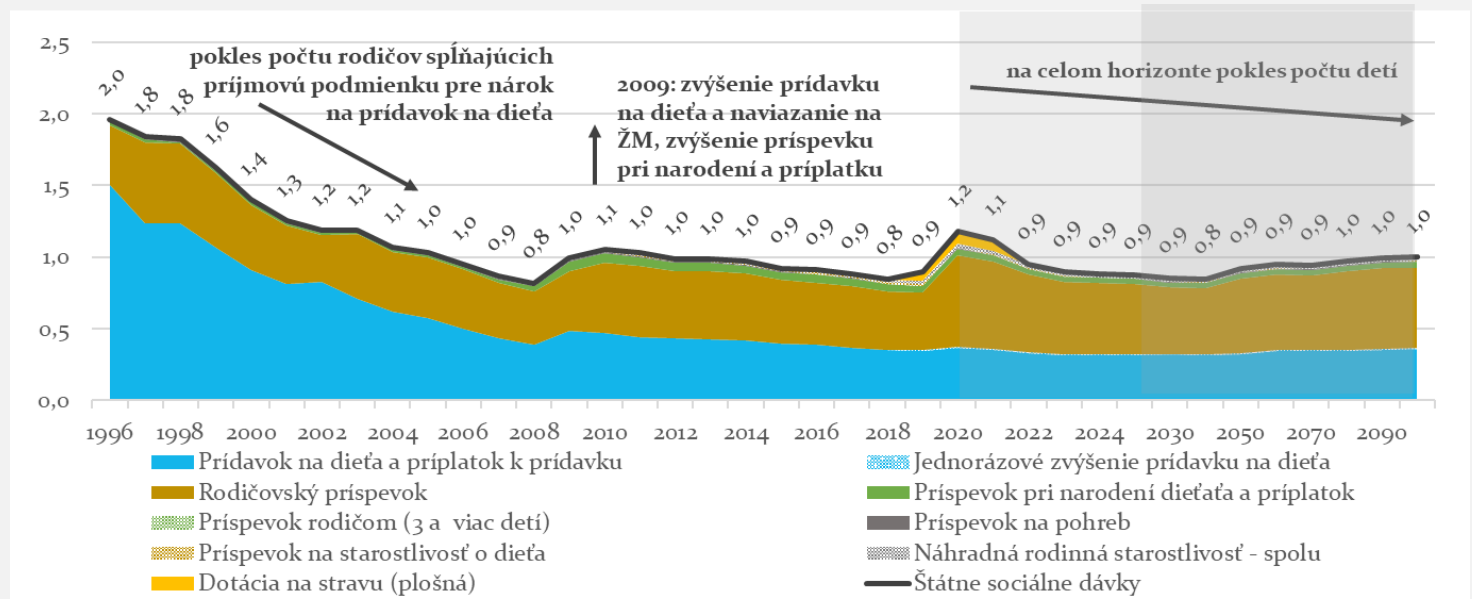
narodení dieťaťa a príplatok bol štedro zvýšený v roku 2009 tak, že jeho výška dosahovala až 96 % priemernej mzdy, odvtedy nebol upravený a jeho podiel na priemernej mzde klesol na súčasných 75 %. Skokovito sa zmenila aj výška príspevku na starostlivosť o dieťa, a to v rokoch 2011 a 2016.

- Dotácia na stravu pre deti plniace si základnú školskú dochádzku sa stala súčasťou dávok štátnej sociálnej podpory od 1.9.2019 (a je zrušená k 1.8.2021). Agregátne výdavky na dávky štátnej sociálnej podpory, vyjadrené v pomere k HDP, tak zavedením plošnej dotácie v rokoch 2020 a 2021 stúpili o 0,1 p.b..

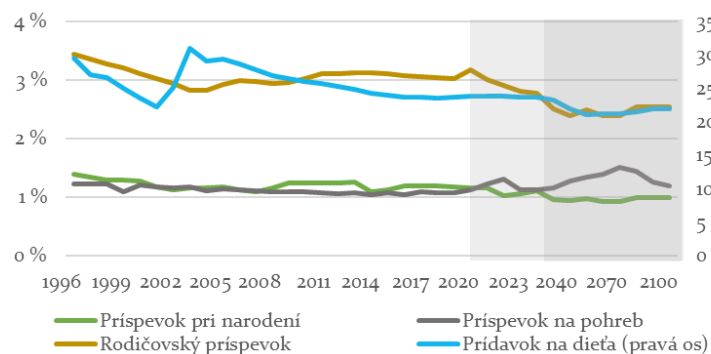
Prognóza a projekcia vývoja dávok:

- V prognóze zohľadňujeme jednorazový vplyv pandémie COVID-19 v rokoch 2020 a 2021, v dôsledku ktorého vzrástli výdavky na rodičovský príspevok (predĺženie poberania príspevku) a klesli výdavky na príspevok na starostlivosť o dieťa (z dôvodu nižšieho čerpania, ktoré vysvetľujeme kombináciou efektu zvýšenia sumy rodičovského príspevku a zatvorením zariadení poskytujúcich starostlivosť z dôvodu pandémie).
- **Vývoj výdavkov na dávky štátnej sociálnej podpory, vyjadrený v pomere k HDP, na horizonte strednodobej prognózy klesá.** Na strednodobom horizonte sa demografia výraznejšie nemení, zmena v počte poberateľov tak neprispieva k zmene výdavkov. **K poklesu výdavkov prispieva zmena vo výške priemerných dávok,** keďže výška dávok sa na strednodobom horizonte buď nemení vôbec alebo sa zvyšuje v súlade so životným minimom, ktoré rastie pomalšie ako priemerná mzda.
- **Na dlhodobom horizonte projekcie, naopak, k poklesu výdavkov na dávky štátnej sociálnej podpory prispieva pokles počtu poberateľov.** V súvislosti so starnutím populácie klesá podiel poberateľov dávok určených deťom na dospelú populáciu. V dôsledku prijatia predpokladu, že na dlhodobom horizonte rastie životné minimum rovnakým tempom ako priemerná mzda, ostáva podiel priemernej výšky dávky na priemernej mzde zachovaný.
- Predpoklad rastu životného minima tempom rastu priemernej mzdy aspoň trochu zmierňuje roztvárajúce sa nožnice medzi príjmami z dávok a pracovným príjmom. Z dlhodobého hľadiska považujeme za neudržateľné, aby dávky rástli tempom inflácie.

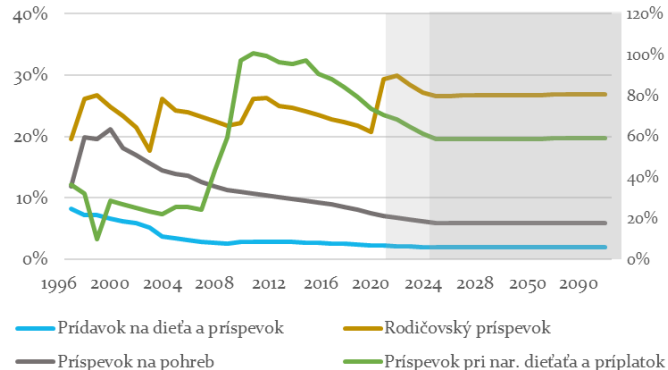
Obrázok 80 Výdavky systému štátnej sociálnej podpory, v % HDP, 1996-2100



Obrázok 81 Počet poberateľov – podiel na dospeléj populácii, 1996-2100



Obrázok 82 Priemerná výška dávky – podiel na priemernej mzde, 1996-2100



PRÍDAVOK NA DIEŤA – počtom aj objemom najvýznamnejšia dávka. Klesajúci trend na celom horizonte v dôsledku demografického vývoja. Do roku 2002 pokles aj v dôsledku fixne stanovenej príjmovej podmienky. Rast výdavkov v roku 2009 v dôsledku výrazného zvýšenia dávky. V projekcii rastie výška prídavku tempom miezd, preto je podiel výdavkov na HDP na dlhodobom horizonte stabilný.

PRÍSPEVOK PRI NARODENÍ – vývoj výdavkov ovplyvnil takmer výlučne rast priemernej výšky dávky. Legislatívne bol štedro zvýšený v roku 2009, odvtedy podiel na priemernej mzde klesá. Na horizonte prognózy a projekcie klesá počet poberateľov aj objem v dôsledku poklesu narodených detí.

RODIČOVSKÝ PRÍSPEVOK – druhá najvýznamnejšia dávka. V skutočnosti sa rodičovský príspevok zvyšoval rýchlejším tempom ako rástlo životné minimum. Prognóza predpokladá valorizáciu životným minimom, v dôsledku čoho klesajú výdavky v pomere k HDP. Projekcia predpokladá rast životného minima v súlade s vývojom miezd, preto je podiel výdavkov na HDP na dlhodobom horizonte stabilný.

PRÍSPEVOK NA POHREB – jediná dávka, ktorá v dôsledku populačného starnutia na dlhodobom horizonte rastie. Od jej zavedenia bola legislatívne 2-krát zvýšená, jej podiel na priemernej mzde klesá.

Poznámka: Analýza jednotlivých dávok systému štátnej sociálnej podpory je súčasťou Prílohy 2. Súčasťou tejto schémy nie sú počtom a objemom menej významné dávky – náhradná rodinná starostlivosť o dieťa, príspevok na starostlivosť o dieťa a príspevok rodičom (3 a viac detí). Sú však analyzované v Prílohe 3.

Zdroj: údaje UPSVaR, výpočty RRZ

3.3. Dávky systému sociálnej pomoci

3.3.1. Dávky systému pomoci v hmotnej núdzi

Na základe analýzy jednotlivých dávok systému sociálnej pomoci v hmotnej núdzi, ktorá je súčasťou Prílohy 4, sme identifikovali hlavné faktory vplývajúce na vývoj počtu poberateľov jednotlivých dávok, ako aj na priemernú výšku jednotlivých dávok. Následne sme hlavné faktory využili pri prognóze a projekcii. V tejto časti formulujeme hlavné závery.

Vývoj dávok do roku 2004:

- **V období pred reformou v roku 2004 výdavky na dávky pomoci v hmotnej núdzi stúpali.** Výdavky sa pri absencii legislatívnych úprav vyvíjajú proticyklicky, keďže v období ekonomickej recesie dochádza k poklesu príjmu obyvateľstva.
- **Systém sociálnej pomoci pred rokom 2004 bol štedrejší voči rodinám s deťmi,** reformou bola hodnota pomoci v hmotnej núdzi výrazne znížená a od toho času klesá rovnakým tempom ako pomoc jednotlivcom.

Vývoj dávok v období 2004 až 2020:

- **Reforma systému v roku 2004 viedla k zníženiu výdavkov na sociálnu pomoc, aj vo vyjadrení v pomere k HDP.** Poklesla základná hodnota dávky v hmotnej núdzi a aj podiel osôb poberajúcich dávku. Reformou bola oddelená finančná pomoc ľuďom s príjmom pod hranicou životného minima od systému pomoci v sociálnej núdzi.
- Legislatívne úpravy v roku 2008 zúžili okruh poberateľov dávky v hmotnej núdzi. V období ekonomickej krízy 2008-09 tak výdavky na dávku v hmotnej núdzi a celkovo systém sociálnej pomoci klesli.
- V roku 2020, v súvislosti s pandémiou COVID-19, sa výdavky na dávku v hmotnej núdzi výrazne nezmenili. Navýšenie výdavkov v roku 2020 na dávku z dôvodu pandémie COVID-19 odhadujeme na 4,6 mil. eur.
- V súvislosti s legislatívnym nastavením systému sociálnej pomoci sa významnou súčasťou poskytovania dávky v hmotnej núdzi stala požiadavka aktivácie. Požiadavka aktivácie bola ešte viac posilnená po roku 2014, odkedy je potrebné odpracovať (32 hodín mesačne) aj základnú dávku. Uvedená podmienka (spolu s poklesom miery nezamestnanosti) prispela k celkovému **poklesu počtu poberateľov dávky v hmotnej núdzi.**
- **K poklesu počtu poberateľov dávky v hmotnej núdzi v dôchodkovom veku prispelo od roku 2015 zavedenie minimálneho dôchodku.** Nárok naň však majú dôchodcovia, ktorí boli aspoň 30 rokov dôchodkovo poistení.
- **Sumy dávok sociálnej pomoci nie sú automaticky viazané na životné minimum.** Valorizácia dávok sociálnej pomoci nie je pravidelná. **Výška pomoci vyjadrená v pomere k priemernej mzde klesá na celom analyzovanom horizonte.**
- **Výška pomoci v hmotnej núdzi, najdôležitejšej dávky spolu s príspevkami v rámci systému sociálnej pomoci, je od roku 2019 priamo naviazaná na rast životného minima.** V období do roku 2019 bola dávka zvyšovaná nariadením vlády, avšak počas

niekoľkých rokov sa valorizácia neuskutočnila, čím reálny význam podpory výrazne klesal.

- **Od svojho zavedenia v roku 2004 bola výška dotácií** (na stravu, na školské potreby, na výkon činnosti osobitného príjemcu) **upravená len minimálne a význam podpory reálne klesol**. Dotácia na stravu bola zvýšená dvakrát (z hodnoty 0,83 na 1 euro/obed v roku 2009 a od roku 2019 na 1,2 eur), výška ďalších dvoch dotácií nebola vôbec upravená. Od 1.9.2019 sa však dotácia na stravu poskytuje všetkým deťom plniacim si základnú školskú dochádzku („obedy zadarmo“) a stala sa tak súčasťou dávok štátnej sociálnej podpory⁵⁰.
- Súčasťou systému sociálnej pomoci je od roku 2014⁵¹ **osobitný príspevok**, motivačný nástroj určený ľuďom, ktorí boli dlhodobo nezamestnaní, často v hmotnej núdzi a zamestnali sa. Niekoľkokrát bolo legislatívne predlžované obdobie počas ktorého je možné príspevok čerpať (6, 12, 18 mesiacov). Výška príspevku je stanovená fixne, avšak legislatívou sa niekoľkokrát upravovalo obdobie, počas ktorého je možné čerpať vyššiu a nižšiu sumu príspevku. Dôsledkom je, že **priemerná výška príspevku a podiel na priemernej mzde sa v analyzovanom období významne nemenil**.

Prognóza a projekcia vývoja dávok:

- **Vývoj výdavkov na pomoc v hmotnej núdzi**, vyjadrený v pomere k HDP, je v dôsledku prijatých predpokladov na horizonte prognózy a projekcie určený najmä počtom poberateľov dávok. Výdavky sa vyvíjajú proticyklicky.
- **Vývoj počtu poberateľov dávky v hmotnej núdzi** predpokladáme na horizonte prognózy a projekcie v súlade s očakávaným vývojom nezamestnanosti (poberatelia v ekonomicky aktívnom veku) a s očakávaným populačným starnutím (poberatelia v dôchodkovom veku⁵²). Počet osôb poberajúcich dávku v hmotnej núdzi vyjadrený v pomere k dospelaj populácii rastie na dlhodobom horizonte v súlade s nárastom populácie v dôchodkovom veku. Celkový rast je čiastočne zmiernený poklesom poberateľov v produktívnom veku z dôvodu očakávaného poklesu ekonomicky aktívnych v populácii.
- **Vývoj počtu poberateľov dotácií cielených na deti a náhradného výživného** predpokladáme na horizonte prognózy a projekcie v súlade s očakávaným vývojom nezamestnanosti. Vychádzame z predpokladu, že poberatelia týchto dávok sú v ekonomicky aktívnom veku. Pri dotáciách cielených na deti a náhradnom výživnom uvažujeme aj s dynamikou rastu populácie v príslušných vekových skupinách. Počet osôb poberajúcich tieto dávky sociálnej pomoci vyjadrený v pomere k dospelaj populácii na dlhodobom horizonte klesá. Dôvodom je najmä klesajúci podiel ekonomicky aktívneho obyvateľstva a k poklesu prispieva aj očakávaný pokles pôrodnosti. V prognóze zohľadňujeme legislatívnu úpravu platnú od 1.8.2021 – zrušenie plošnej

⁵⁰ V rokoch 2019 až 2021 znázorňujeme a prognózujeme výdavky na plošnú dotáciu na stravu v systéme dávok štátnej sociálnej podpory.

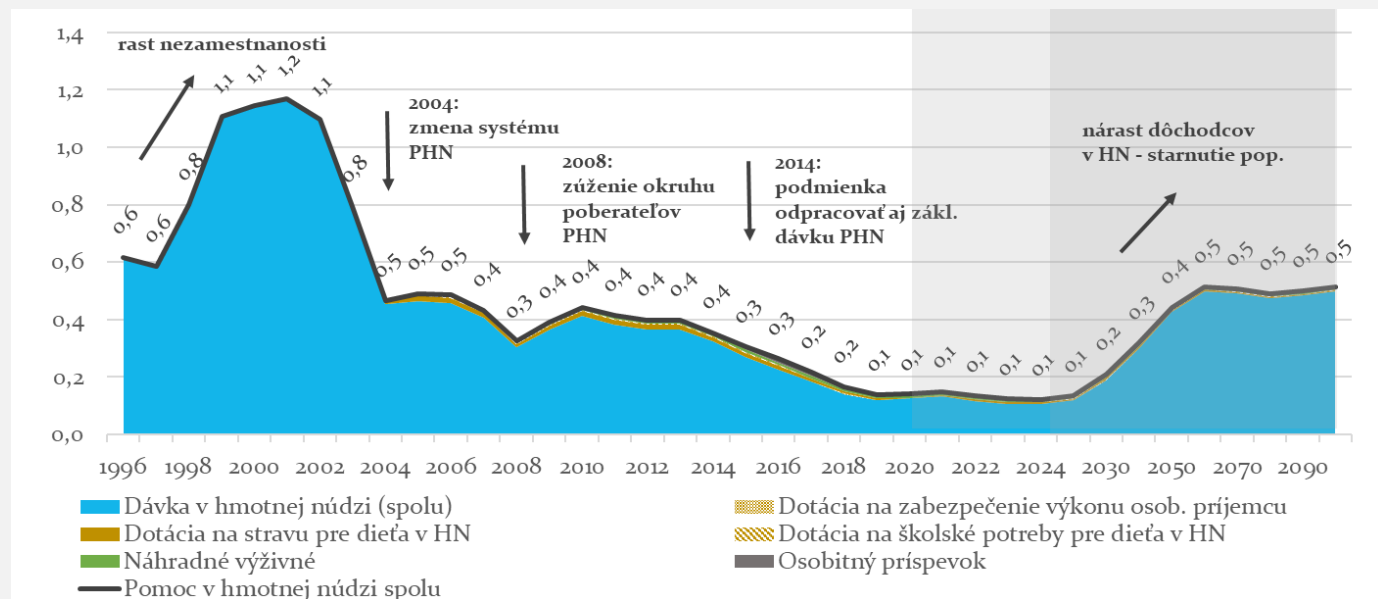
⁵¹ Podľa oficiálnych údajov prvé čerpania príspevku boli až v roku 2015.

⁵² Prognóza a projekcia výdavkov a počtu poberateľov dávky v hmotnej núdzi, ktorí sú dôchodcovia, je výstupom z modelu SLOPEM.

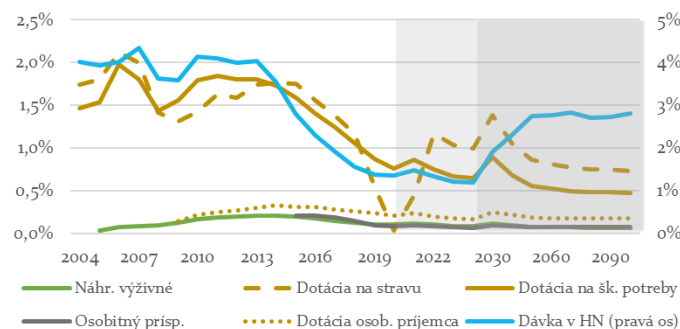
dotácie na stravu pre deti materských a základných škôl. Ďalej sa však bude poskytovať dotácia na stravu pre deti z nízkopříjmových rodín a v hmotnej núdzi.

- **Vývoj priemernej výšky dávky v hmotnej núdzi** predpokladáme na horizonte prognózy a projekcie v súlade s rastom životného minima. Na strednodobom horizonte je podiel priemernej výšky dávky na priemernej mzde konštantný. Na horizonte dlhodobej projekcie podiel rastie, výsledok je daný najmä vývojom v skupine dôchodcov poberaajúcich dávku. Dávka pre dôchodcov je modelovaná ako doplatok do sumy životného minima, ktorého podiel na priemernej mzde v projekcii klesá. Z dôvodu narastajúceho rozdielu medzi priemernou mzdou a životným minimom, výška dávky (doplatku) v projekcii rastie a rastie aj podiel dávky na priemernej mzde, až kým sa systém ustáli (okolo roku 2070).
- **Vývoj priemernej výšky dotácií cielených na deti a náhradného výživného** predpokladáme na horizonte prognózy a projekcie v súlade s rastom životného minima. Na strednodobom horizonte podiel priemernej výšky dávok na priemernej mzde klesá. Keďže predpokladáme, že na dlhodobom horizonte rastie životné minimum rovnakým tempom ako priemerná mzda, podiel priemernej výšky dávok na priemernej mzde sa na dlhodobom horizonte nemení.

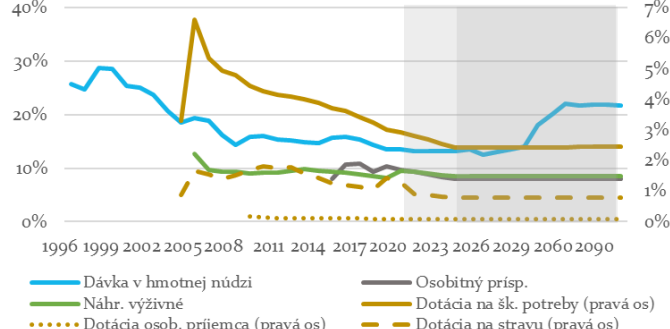
Obrázok 83 Výdavky systému sociálnej pomoci, v % HDP, 1996-2100



Obrázok 84 Počet poberateľov – podiel na dospeljej populácii, 1996-2100



Obrázok 85 Priemerná výška dávky – podiel na priemernej mzde, 1996-2100



DÁVKA V HMOTNEJ NÚDZI – objemovo aj počtom poberateľov najvýznamnejšia dávka sociálnej pomoci. Proticyklický charakter dávky. Prudký pokles výdavkov v 2004 v dôsledku reformy systému, celkovo klesajúci trend z dôvodu legislatívnych úprav (požiadavka aktivácie, zavedenie minimálneho dôchodku). Na dlhodobom horizonte rastie podiel počtu poberateľov na populácii z dôvodu populačného starnutia (pomoc dôchodcom v hm. núdzi), rovnako aj podiel výdavkov na HDP.

NÁHRADNÉ VÝŽIVNÉ – Vývoj výdavkov ovplyvnil najmä rast počtu poberateľov. Výška dávky naviazaná na životné minimum, podiel na priem. mzde preto klesol len mierne. V projekcii predpokladáme rast dávky tempom životného minima, podiel výdavkov na HDP je preto stabilný.

DOTÁCIE – na stravu a školské potreby, na zabezpečenie výkonu osobitného príjemcu. Od zavedenia bola legislatívne dvakrát zvýšená len dotácia na stravu, ostatné dotácie zvýšené neboli. Podiel dotácií na priemernej mzde preto klesá. V projekcii predpokladáme rast dotácií v súlade s vývojom životného minima. Podiel výdavkov na HDP je preto na dlhodobom horizonte stabilný.

OSOBITNÝ PRÍSPEVOK – motivačný nástroj pre dlhodobo nezamestnané osoby. Podiel príspevku na priemernej mzde sa významne nemenil. Pri projekcii predpokladáme rovnaký vývoj ako v prípade dávky v hmotnej núdzi.

Poznámka: Analýza jednotlivých dávok systému sociálnej pomoci je súčasťou Prílohy 4. Súčasťou tejto schémy nie je resocializačný príspevok, je však analyzovaný v Prílohe 4.

Zdroj: údaje UPSVaR, výpočty RRZ

3.3.2. Dávky systému kompenzácií sociálnych dôsledkov ŤZP

Na základe analýzy jednotlivých dávok systému kompenzácií sociálnych dôsledkov ŤZP, ktorá je súčasťou Prílohy 4, sme identifikovali hlavné faktory vplyvajúce na vývoj počtu poberateľov jednotlivých dávok, ako aj na priemernú výšku jednotlivých dávok. Následne sme hlavné faktory využili pri prognóze a projekcii. V tejto časti formulujeme hlavné závery.

Vývoj dávok do roku 2004:

- **Objem vyplatených dávok, aj vo vyjadrení v pomere k HDP, rástol do roku 2002.** Rast výdavkov až na úroveň 0,5 % HDP bol dôsledkom legislatívnych zmien, rozširoval sa okruh osôb ktorým bolo možné poskytnúť pomoc, zvyšovala sa výška dávok a v roku 1999 pribudla do systému nová dávka - peňažný príspevok na osobnú asistenciu.
- **Výdavky klesli v rokoch 2003-2004 z dôvodu aplikácie legislatívnych zmien,** kedy systém kompenzácií začal byť riešený v rámci jednej právnej úpravy a sprísnil sa posudkové kritériá na poskytnutie nárokov.

Vývoj dávok v období 2004 až 2020:

- **V období rokov 2004 až 2017 boli celkové výdavky na dávky kompenzácií sociálnych dôsledkov ŤZP stabilné** na úrovni 0,3 % HDP. Nárast výdavkov až na úroveň 0,5 % HDP v roku 2020 bol dôsledkom výrazného zvýšenia sumy príspevku na opatrovanie a asistenciu v rokoch 2018 až 2020, príspevok nárastu počtu poberateľov bol menší.
- **Počet poberateľov objemovo najvýznamnejších príspevkov na opatrovanie a osobnú asistenciu vzrástol po výraznom zvýšení sumy dávky v roku 2018. Počet poberateľov opakovaných príspevkov na kompenzáciu ŤZP od roku 2014 klesal.** Pokles vysvetľujeme neplnením príjmovej podmienky žiadateľov – ak ich posudzovaný príjem presiahol stanovenú hranicu danú rôznymi násobkami životného minima (podľa typu príspevku), žiadatelia nárok na príspevok nezískali. V uvedenom období príjmy rástli rýchlejšim tempom ako životné minimum.
- **Výška opakovaných dávok systému kompenzácií ŤZP rástla vďaka legislatívnym úpravám nad rámec automatickej valorizácie.** Príspevky boli valorizované podľa rastu životného minima v rokoch 2009-2017. Od roku 2018 sú príspevok na opatrovanie a osobnú asistenciu stanovené pevnou sumou, ktorá bola opakovane zvýšená nariadením vlády. **Peňažný príspevok na opatrovanie bol v rokoch 2019 a 2020 navýšený na úroveň čistej minimálnej mzdy.** Maximálne výšky jednorazových peňažných príspevkov sú stanovené pevnou sumou.
- **Priemerná výška dávok systému kompenzácií ŤZP rástla buď v súlade s vývojom životného minima alebo bola ovplyvnená opatreniami vlády zvyšujúcimi sumy dávok. Výška pomoci poskytovaná príspevkami vyjadrená v pomere k priemernej mzde klesá na celom horizonte analýzy z dôvodu rýchlejšie rastúcich miezd v porovnaní so životným minimom. Výnimkou sú obdobia, keď boli príspevky skokovo zvýšené.**

Prognóza a projekcia vývoja dávok:

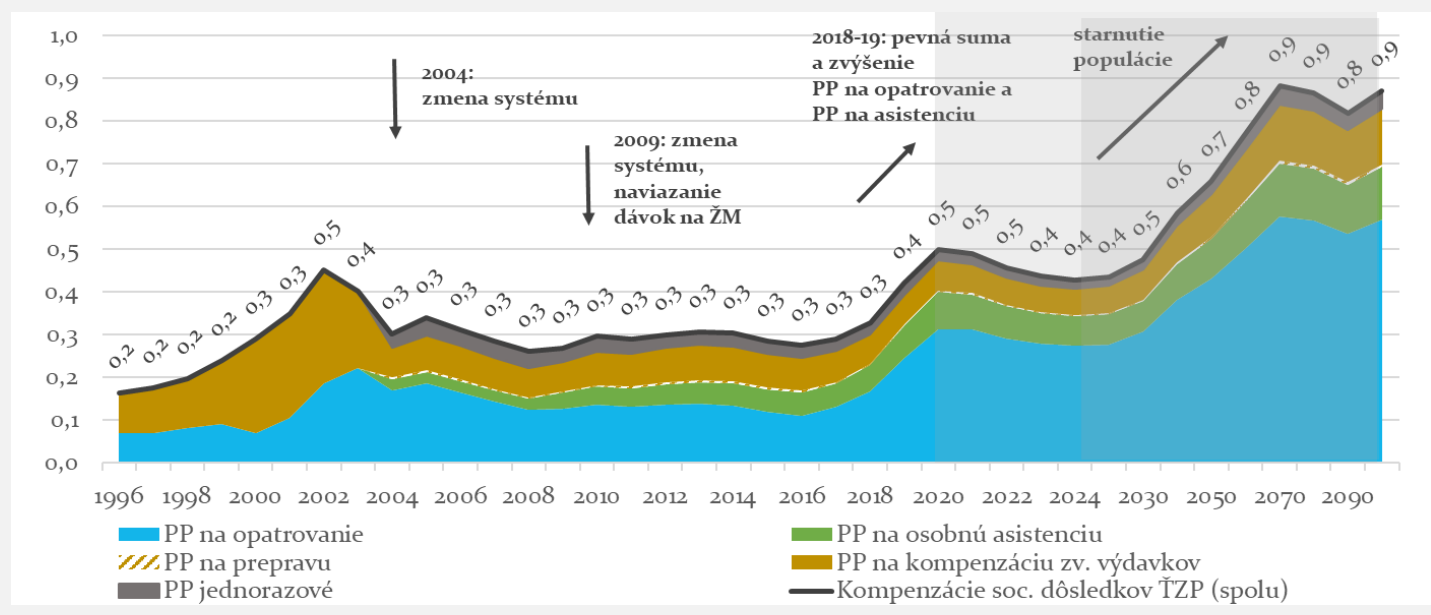
- **Vývoj výdavkov na dávky systému kompenzácií ŤZP, vyjadrený v pomere k HDP, je v dôsledku prijatých predpokladov na horizonte prognózy a projekcie určený vývojom**

počtu poberateľov jednotlivých príspevkov a priemernou výškou poskytovaných príspevkov.

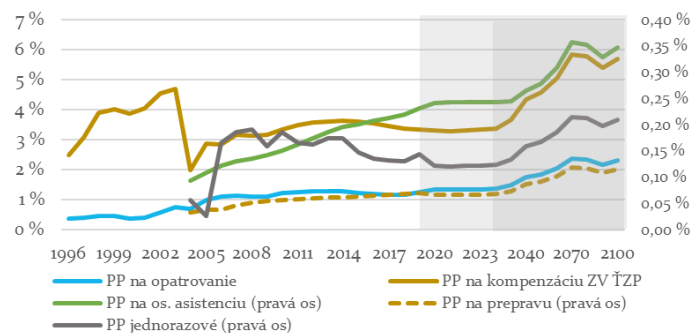
- **Vývoj počtu poberateľov** predpokladáme na horizonte prognózy a projekcie v súlade s očakávaným vývojom veľkosti vekových kohort, ktorým sú poskytované kompenzačné príspevky v roku 2019.⁵³ Podľa prijatých predpokladov bude počet poberateľov príspevkov v projekcii rásť v súlade s demografickým vývojom. Vývoj bude ovplyvnený rastom populácie v poproduktívnom veku a poklesom populácie v produktívnom veku, celkový počet poberateľov príspevkov sa zvýši.
- **Výdavky na dávky systému kompenzácií ŤZP, vyjadrené v pomere k HDP, na horizonte strednodobej prognózy klesajú.** Demografická štruktúra sa výraznejšie nemení a zmena v počte poberateľov tak neprispieva k zmene výdavkov. **K poklesu výdavkov prispieva zmena vo výške priemerných dávok**, keďže výška dávok sa na strednodobom horizonte podľa prijatých predpokladov nemení vôbec (PP na osobnú asistenciu a jednorazové PP) alebo sa zvyšuje v súlade so životným minimom, ktoré rastie pomalšie ako priemerná mzda.
- **Na dlhodobom horizonte projekcie, vyjadrené v pomere k HDP, výdavky rastú.** K rastu výdavkov prispievajú očakávané demografické zmeny, najmä v objemovo a počtom poberateľov najvýznamnejšej dávke – peňažnom príspevku na opatrovanie. V projekcii predpokladáme nárast počtu poberateľov všetkých peňažných príspevkov v dôsledku starnutia populácie. V dôsledku prijatia predpokladu, že na dlhodobom horizonte rastie životné minimum rovnakým tempom ako priemerná mzda, ostáva podiel priemernej výšky dávky na priemernej mzde zachovaný.

⁵³ Použitá metodológia demografickej projekcie je bližšie vysvetlená v Správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2020, Príloha č.9.

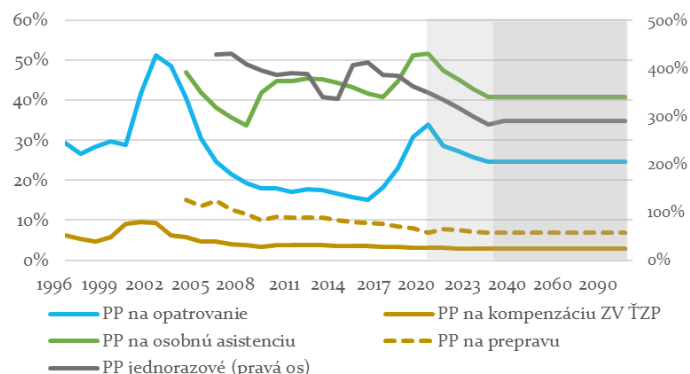
Obrázok 86 Výdavky systému kompenzácií ťažkého zdravotného postihnutia, v % HDP, 1996-2100



Obrázok 87 Počet poberateľov – podiel na dospeléj populácii, 1996-2100



Obrázok 88 Priemerná výška dávky – podiel na priemernej mzde, 1996-2100



PP NA OPATROVANIE – objemovo aj počtom poberateľov najvýznamnejšia dávka systému kompenzácií ŤZP. Rast výdavkov od 2018 v dôsledku výrazného zvýšenia príspevku. Podiel výdavkov na HDP bude na dlhodobom horizonte rásť z dôvodu starnutia populácie. V projekcii predpokladáme rast prídavku tempom rastu miezd.

PP NA KOMPENZÁCIU ZVÝŠ. VÝDAVKOV – do roku 2018 objemovo druhý najvýznamnejší príspevok. Rast výdavkov najmä z dôvodu rastu počtu poberateľov. V projekcii predpokladáme rast príspevkov v súlade s vývojom miezd. Podiel výdavkov na HDP bude na dlhodobom horizonte rásť z dôvodu starnutia populácie.

PP NA OSOBNÚ ASISTENCIU – vývoj výdavkov ovplyvnil takmer výlučne rast počtu poberateľov, od 2018 výdavky vzrástli v dôsledku výrazného legislatívneho zvýšenia príspevku. V projekcii rastie výška príspevku tempom rastu miezd. Podiel výdavkov na HDP bude na dlhodobom horizonte rásť z dôvodu starnutia populácie.

JEDNORAZOVÉ PP – vývoj výdavkov ovplyvnil najmä rast priemernej výšky dávky. Príspevky nie sú automaticky valorizované a výška závisí od príjmu žiadateľa. V projekcii predpokladáme rast príspevkov v súlade s vývojom miezd. Podiel výdavkov na HDP bude na dlhodobom horizonte rásť z dôvodu starnutia populácie.

Poznámka: Analýza jednotlivých dávok systému kompenzácií ŤZP je súčasťou Prílohy 3. Súčasťou tejto schémy nie je PP na prepravu, je však analyzovaný v Prílohe 4. PP na kompenzáciu zvýš. výdavkov ŤZP v rokoch 1999-2003 vrátane PP na asistenciu.

Zdroj: údaje UPSVaR, výpočty RRZ

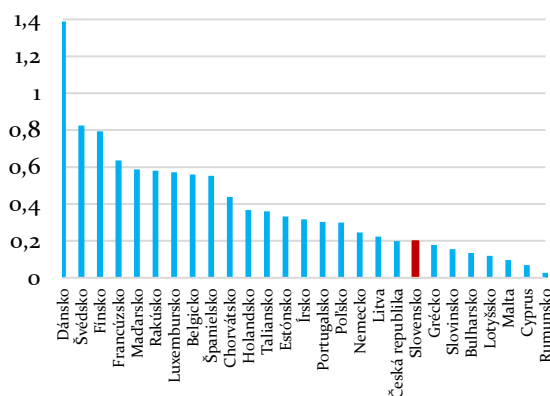
3.4. Podpora zamestnanosti

Na základe analýzy výdavkov určených na podporu zamestnanosti formou aktívnych opatrení trhu práce (AOTP), ktorá je súčasťou Prílohy 6, sme identifikovali hlavné faktory vplyvajúce na vývoj počtu poberateľov v jednotlivých skupinách opatrení, ako aj na priemernú výšku výdavkov v skupinách. V tejto časti formulujeme hlavné závery.

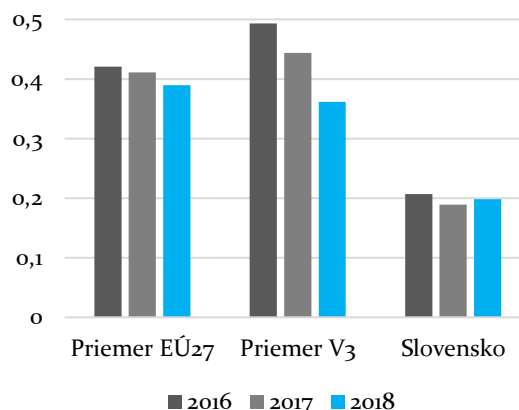
Vývoj výdavkov na AOTP v období 2004 až 2020:

- **Podiel výdavkov na AOTP vyjadrený v pomere k HDP výrazne vzrástol počas ekonomickej krízy v rokoch 2009-2011.** Nárast vysvetľujeme dvoma hlavnými faktormi. K rastu podielu výdavkov na HDP prispel významný pokles HDP v krízovom období. Zároveň však prudko vzrástla absolútna výška financovania AOTP, v medziročnom porovnaní to predstavovalo nárast takmer o tretinu medzi rokmi 2008 a 2009. Uvedený vývoj je v súlade s ekonomickou teóriou, v rámci ktorej výdavky na AOTP majú tendenciu vyvíjať sa proticyklicky. V predkrízových aj pokrízových rokoch boli výdavky na AOTP vyjadrené ako podiel na HDP stabilné.
- **Napriek skutočnosti, že slovenská ekonomika zažívala v posledných rokoch obdobie konjunktúry, výdavky na AOTP neklesali.** Naopak, v pomere k HDP boli stabilné a v absolútnom vyjadrení rástli.
- **Rast výdavkov súvisí aj s faktom, že výdavky na AOTP sú na Slovensku nízke - nižšie ako vo väčšine krajín EÚ, vrátane Česka, Maďarska a Poľska (V3).** Dorovnanie výdavkov na AOTP na úroveň priemeru EÚ alebo V3 by predstavovalo navýšenie výdavkov na dvojnásobok súčasných hodnôt.

Obrázok 89 Výdavky na AOTP v krajinách EÚ za rok 2018 (% HDP)



Obrázok 90 Priemerné výdavky na AOTP v EÚ27, V3 a SR za roky 2016 až 2018 (% HDP)



Zdroj: Eurostat (údaj za Grécko a Francúzsko z 2017)

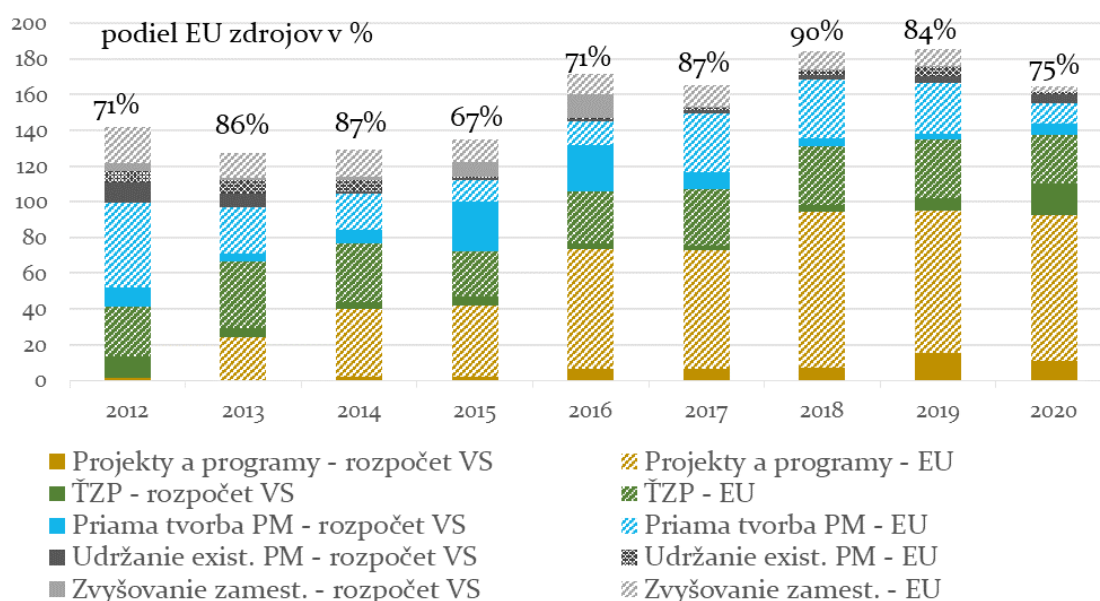
Zdroj: Eurostat

- Aj v období po odznení krízy **pretrvávali na Slovensku výrazné rozdiely v nezamestnanosti medzi regiónmi a nástroje AOTP boli využívané na riešenie nižšej participácie na trhu práce medzi ľuďmi zo znevýhodnených skupín.**
- Vývoj výdavkov AOTP významne závisí od čerpania prostriedkov z eurofondov. **Financovanie AOTP prostredníctvom eurofondov sa v programovom období 2013 až 2019 zvýšilo** oproti rokom 2007 až 2012 z 56 % na v priemere 80 % z celkových výdavkov. Zatiaľ čo v období vrcholu hospodárskej krízy v roku 2010 tvorili z celkových

výdavkov na AOTP zdroje z eurofondov 43 % z celkovej vyplatenej sumy, v roku 2019 počas historicky najnižšej miery nezamestnanosti tvorili financie z eurofondov až 84 % celkových výdavkov na AOTP.

- **Najväčší objem prostriedkov z eurofondov bol alokovaný prostredníctvom projektov v rámci nástroja Projekty a Programy⁵⁴**, za roky 2013-2019 to bolo v priemere 44 % z ročne vyčerpaných prostriedkov (*Obrázok 91*). Zatiaľ čo v roku 2013 výdavky na nástroje v kategórii Projekty a Programy tvorili 19 % z celkových výdavkov na AOTP, v roku 2019 to bolo až 51 % z celkových výdavkov smerujúcim až k 55 % zo všetkých podporených uchádzačov. Pozorovaný trend rastu vývoja výdavkov na tieto projekty ale nemožno považovať za smerodajný, pretože jednotlivé projekty podliehajú schvaľovaciemu procesu, sú schvaľované počas aktuálneho programového obdobia a ich trvanie je obmedzené. Čerpanie výdavkov v úvode programového obdobia tak bolo nižšie ako ku jeho koncu.

Obrázok 91 Výdavky na AOTP podľa zdroja financovania 2012-2020, v mil. eur*



Poznámka: *v roku 2020 bez protipandemických opatrení

Zdroj: údaje UPSVaR, výpočty ISP

- Najnižšie výdavky na pozorovanom horizonte boli vynakladané na nástroje určené na zvyšovanie zamestnateľnosti uchádzačov o zamestnanie (UoZ), ktoré tvorili iba 5 % z celkových výdavkov na AOTP.
- Výdavky na uchádzačov so zdravotným znevýhodnením boli od roku 2010 relatívne stabilné. Naopak, výdavky na nástroje určené na tvorbu nových pracovných miest a na udržanie existujúcich pracovných miest výrazne klesli po odznení hospodárskej krízy (od

⁵⁴ Na Projekty a Programy sa neposkytujú príspevky podľa zákona o zamestnanosti a službách zamestnanosti. V súčasnosti sú podporené napríklad projekty, ktoré by spadali do kategórie opatrení určených na zvyšovanie zamestnateľnosti (napríklad vzdelávací program REPAS+), alebo projekty zamerané na podporu znevýhodnených UoZ, teda žien, mladých UoZ, UoZ s nízkym formálnym vzdelaním, starších UoZ a podobne.

2013). Viaceré z nástrojov v týchto dvoch skupinách mali dočasný charakter a boli uplatňované počas krízy.

- V dôsledku pandémie COVID-19 sa v roku 2020 štruktúra výdavkov na AOTP zmenila. **Časť podporných programov bola z dôvodu pandémie na niekoľko mesiacov pozastavená** (tvorba nových pracovných miest, zvyšovanie zamestnateľnosti) **a prostriedky boli čerpané v menšej miere.** Realizovali sa však viaceré opatrenia priamej pomoci na podporu zamestnanosti. Časť pandemickej pomoci⁵⁵ bola financovaná z eurofondov (35 %), väčšia časť však zo štátneho rozpočtu. **Výdavky na AOTP tak celkovo stúpili, v pomere k HDP, o 0,9 p.b..**

Prognóza a projekcia vývoja AOTP

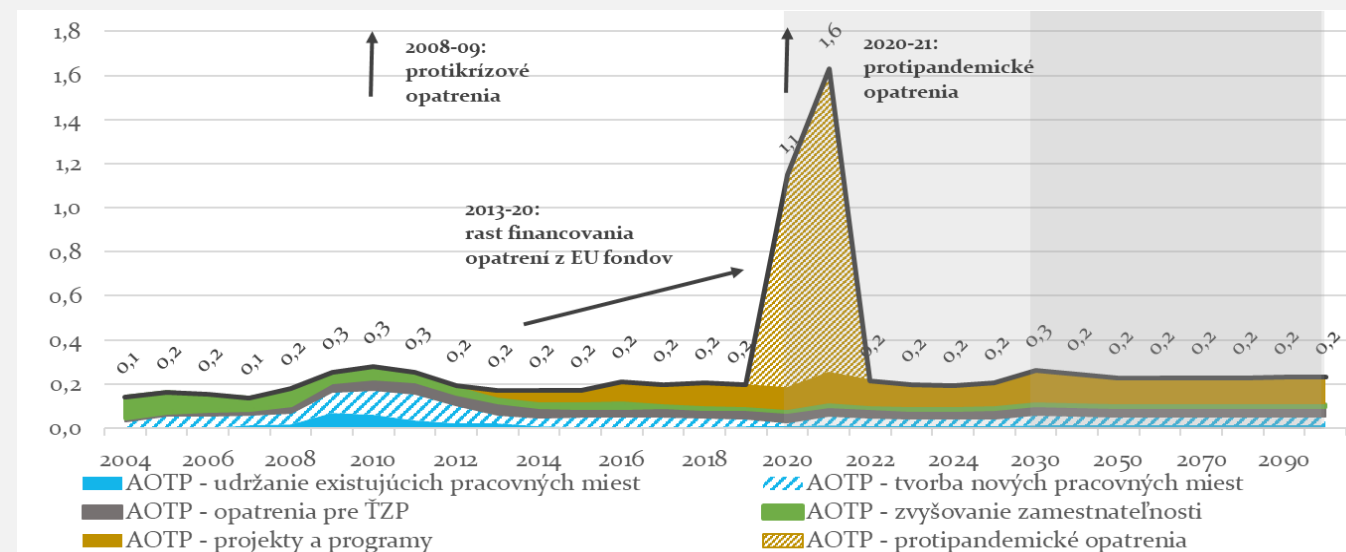
- **Pri tvorbe prognózy a projekcie výdavkov sme vychádzali z celkových výdavkov na jednotlivé nástroje AOTP, v súčasnosti platného legislatívneho nastavenia a z predpokladu, že výdavky ostanú zachované aj pri možných zmenách výšky čerpania prostriedkov z eurofondov určených na AOTP.** Odchýlka od takéhoto scenára vo forme nižších výdavkov ako udáva projekcia podľa súčasného legislatívneho nastavenia a predpokladaného demografického a ekonomického vývoja by reflektovala skutočnosť, že slovenské výdavky na AOTP vyjadrené ako podiel na HDP sú dlhodobo relatívne nízke v porovnaní s ostatnými európskymi a aj okolitými krajinami strednej a východnej Európy (v ostatných rokoch tvorili na Slovensku výdavky na AOTP okolo 0,2 % HDP, pričom priemer v EÚ je okolo 0,4 % HDP). Naopak, výdavky na AOTP vyššie ako tie pri súčasnom legislatívnom nastavení by odzrkadľovali skutočnosť, že v relatívne dohľadnej budúcnosti sa dajú očakávať výzvy, napríklad tie spojené s vyššou mierou automatizácie, ktorých adresovanie bude musieť byť reflektované poskytovaním nových typov nástrojov AOTP (napríklad rekvalifikačnými programami na zamestnania s vyššou pridanou hodnotou alebo nižšou mierou automatizácie).
- **Celkový vývoj výdavkov na AOTP, vyjadrený v pomere k HDP, je v dôsledku prijatých predpokladov na horizonte prognózy a projekcie určený najmä počtom poberateľov v jednotlivých kategóriách opatrení.** Výdavky sa vyvíjajú proticyklicky.
- **Vývoj počtu poberateľov príspevkov, v skupinách nástrojov určených na podporu tvorby nových pracovných miest, podporu udržiavania existujúcich pracovných miest, podpory zamestnateľnosti UoZ a v rámci kategórie projekty a programy, predpokladáme na horizonte prognózy a projekcie v súlade s očakávaným vývojom nezamestnanosti.** V rámci kategórie nástrojov určených na podporu zamestnanosti ŤZP osôb predpokladáme vývoj určený počtom ekonomicky aktívnych obyvateľov. Predpokladáme, že podiel ŤZP na ekonomicky aktívnej časti populácie bude na horizonte projekcie konštantný.
- **S prihliadnutím na očakávané zvyšovanie nezamestnanosti z dôvodu krízy spôsobenej pandemiou COVID-19 predpokladáme, že zvýšená miera nezamestnanosti bude spôsobená prírastkom nezamestnaných, ktorí budú len v obmedzenej miere patriť do znevýhodnených skupín, na ktoré sú nastavené a zamerané súčasné nástroje AOTP.** V prognóze zohľadňujeme jednorazový vplyv pandémie COVID-19, v dôsledku ktorého vzrástli výdavky na Projekty a programy v rokoch 2020 a 2021.

⁵⁵ Opatrenia zahŕňali projekty „Prvá pomoc“ (770 mil. eur), „Pracuj, zmeň svoj život“ (48 mil. eur) a „Podpora zamestnanosti v materských školách“ (59 mil. eur).

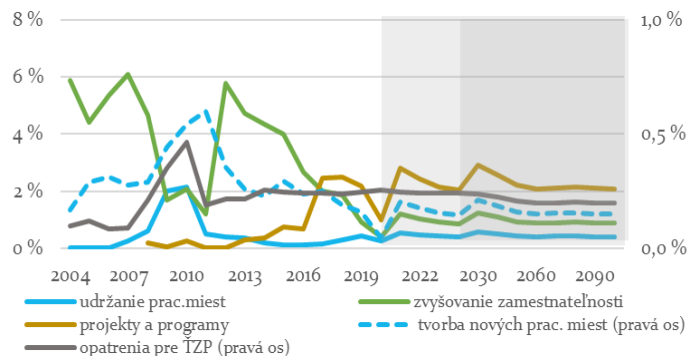
Vzhľadom na obmedzenia v možnostiach poskytovania služieb úradov práce v dôsledku prijatých protipandemických opatrení počas roka 2020, považujeme za referenčný vývoj výdavkov a počet podporených do roku 2019. Pre prognózu a projekciu je preto štartovacím rok 2019.

- **Vývoj priemernej výšky príspevkov** predpokladáme na horizonte prognózy a projekcie v súlade s rastom priemernej mzdy. Podiel priemernej výšky príspevku na priemernej mzde preto ostáva zachovaný. Metodológia projekcie je detailne popísaná v Prílohe 6, Box 3.

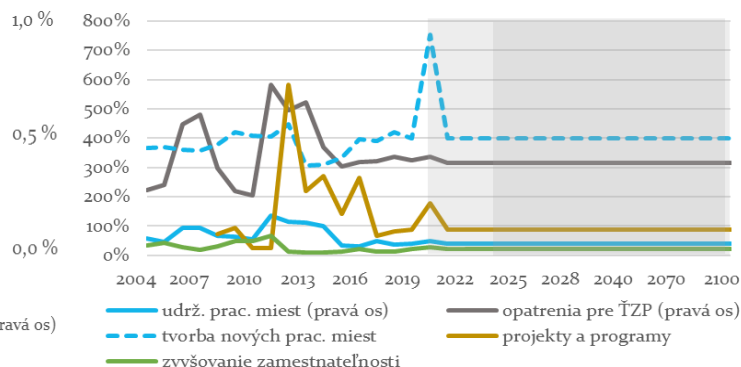
Obrázok 92 Výdavky na aktívne politiky trhu práce, v % HDP, 2004-2100



Obrázok 93 Počet podporených* – podiel na dospeléj populácii, 2004-2100



Obrázok 94 Priemerná výška príspevku** – podiel na priemernej mzde, 2004-2100



NÁSTROJE NA UDRŽANIE EXISTUJÚCICH PRACOVNÝCH MIEST - proticyklický charakter, k nárastu výdavkov prišlo v období krízy 2009. V projekcii predpoklad vývoja počtu poberateľov v súlade s vývojom nezamestnanosti.

NÁSTROJE NA ZVYŠOVANIE ZAMESTNATEĽNOSTI - proticyklický charakter opatrení, nárast výdavkov v období krízy 2009. V projekcii predpoklad vývoja podporených v súlade s vývojom nezamestnanosti.

PROJEKTY A PROGRAMY - v súčasnosti objemovo najvýznamnejší súbor nástrojov, financovaných z prostriedkov EU fondov. Nárast výdavkov v 2020 a 2021 z dôvodu protipandemických opatrení. V projekcii predpoklad vývoja v súlade s vývojom nezamestnanosti.

NÁSTROJE URČENÉ PRE ŤZP - objemovo druhý najvýznamnejší súbor nástrojov. V projekcii predpoklad vývoja podporených ŤZP v súlade s vývojom ekonomicky aktívnej populácie.

Poznámka: Analýza nástrojov AOTP je súčasťou Prílohy 6, vrátane skupiny nástrojov AOTP - tvorba nových pracovných miest.

*Počet podporených aj priemerná výška príspevku v programoch a projektoch je v roku 2020 znázornená bez protipandemických opatrení.

**Výšky príspevkov, vypočítané ako podiel výdavkov na počte podporených miest alebo UoZ, sú len indikatívne. Dôvodom je metodika vykazovania počtov - časový rad udáva len počet miest alebo UoZ podľa nových uzatvorených zmlúv v danom roku, kým výdavky zahŕňajú celkové čerpanie prostriedkov v danom roku (aj podľa existujúcich zmlúv z predchádzajúcich období). Uzatvorenie menšieho počtu nových zmlúv v oblasti nástrojov na tvorbu nových prac. miest a v projektoch a programoch sa prejavilo v roku 2020 zmenou v priemernej výške príspevku.

Zdroj: údaje UPSVaR, výpočty ISP

3.5. Sociálne služby a sociálna kuratela

Na základe analýzy jednotlivých skupín sociálnych služieb, ktorá je súčasťou Prílohy 7, sme identifikovali hlavné faktory vplyvajúce na vývoj počtu klientov jednotlivých skupín sociálnych služieb, ako aj na priemernú výšku výdavkov v skupinách. Keďže analyzované historické obdobie bolo relatívne krátke a dominovali vplyvy legislatívnych zmien alebo dočasné vplyvy, v projekcii sme využili faktory, ktoré považujeme za relevantné na dlhodobom horizonte. V tejto časti formulujeme hlavné závery.

Vývoj sociálnych služieb v období 2013 až 2019⁵⁶

- V uvedenom období 80 % až 85 % ročných výdavkov verejnej správy na sociálne služby tvorili výdavky zariadení sociálnych služieb (ZSS) určených na poskytovanie **starostlivosti o osoby**, ktoré sú v dôsledku zlého zdravotného stavu dlhodobo **odkázané na pomoc iných osôb**. **Kapacita týchto ZSS rástla do roku 2016, no v nasledujúcom období stagnovala, čo sa premietlo vo vývoji počtu klientov**. Počas celého obdobia bola naplnenosť zariadení viac než 90 %.
- Ďalším faktorom vplyvajúcim na vývoj počtu klientov bol nárast dopytu po týchto ZSS v dôsledku **starnutia populácie**. Už v roku 2013 boli dve tretiny klientov ZSS osoby vo veku nad 62 rokov a ich podiel do roku 2019 rástol. Zároveň došlo aj k nárastu počtu čakaťelov na poskytovanie služieb v ZSS, pričom tento nárast spôsobili najmä čakatelia do zariadení pre seniorov a špecializovaných zariadení. Uvedené spolu s vysokou naplnenosťou naznačuje, že **rast dopytu prevyšoval rast kapacít zariadení**.
- Jednou z alternatív pre odkázané osoby k službám v ZSS je poskytovanie starostlivosti v domácnosti prijímateľa prostredníctvom **domácej opatrovateľskej služby**. Výdavky na túto službu tvorili 9 % až 13 % ročných výdavkov verejnej správy na sociálne služby. Historický vývoj bližšie popísaný v prílohe naznačuje, že **podobne ako v prípade ZSS bola pre vývoj počtu klientov zásadným obmedzujúcim faktorom dostupnosť opatrovateľskej služby a to napriek podpore z eurofondov**.
- Spomínané ZSS a opatrovateľská služba patria spolu s ďalšími službami do skupiny služieb poskytovaných z dôvodu nepriaznivého zdravotného stavu, ŤZP alebo dovŕšenia dôchodkového veku. **Stagnácia priemerných výdavkov tejto skupiny do roku 2016** bola najmä výsledkom **zmeny kompozície klientov**, kedy dochádzalo k oslabeniu príspevku domovov sociálnych služieb k priemerným výdavkom skupiny, čo bolo kompenzované rastom príspevku zariadení pre seniorov, špecializovaných zariadení a opatrovateľskej služby.
- Od roku **2017 do 2019** priemerné výdavky na služby poskytované z dôvodu nepriaznivého zdravotného stavu rástli, pričom hlavnú zložku rastu tvorili **mzdové a odvodové výdavky**. K rastu výdavkov prispelo **navýšenie výšky príspevkov štátu na klienta** s vysokým stupňom odkázanosti v zariadení.
- Zásadným faktorom vývoja počtu klientov služieb krízovej intervencie bol **rast počtu klientov služieb ustanovených od roku 2014**. Ide o terénnu sociálnu službu a služby poskytované v komunitných centrách, ktorých významná cieľová kategória sú MRK. Rozvoj týchto služieb závisel na **projektoch financovaných z eurofondov**. Výkazy

⁵⁶ Dostupné údaje o financovaní sociálnych služieb z obdobia pred rokom 2013 nemožno považovať za vyčerpávajúce.

MPSVaR nezachytávajú veľkú časť subjektov poskytujúcich terénnu sociálnu prácu, ktoré sú financované z eurofondov⁵⁷. **Ukončenie podpory z európskych projektov tak predstavuje riziko nárastu verejných výdavkov alebo ukončenia poskytovania služieb.**

- K rastu počtu klientov služieb krízovej intervencie prispel aj **rast kapacít pobytových zariadení, predovšetkým útulkov a nocľahární**. Naopak, kapacita zariadení núdzového bývania klesla, k čomu pravdepodobne prispelo aj užšie definovanie cieľovej kategórie tejto služby v roku 2013.
- **Priemerné výdavky služieb krízovej intervencie klesali, čo bol dôsledok zmeny kompozície vykázaného počtu klientov**. Kým príspevok nových služieb k priemerným výdavkom skupiny rástol, príspevok služieb v zariadeniach s relatívne vyššími priemernými výdavkami klesal. Z pohľadu štruktúry priemerných výdavkov, **takmer neklesli len priemerné výdavky na mzdy a odvody**.
- Analýza vývoja počtu klientov v skupine “iné služby” je do veľkej miery obmedzená nízkou kvalitou vykazovaných údajov. Dostupné časové rady vykazujú prudké zmeny, ktoré môžu byť spôsobené zámenou počtu klientov za inú vykazovanú jednotku alebo rozdielmi v počte poskytovateľov, ktorí vyplnili výkaz. V roku 2019 došlo pravdepodobne z druhého uvedeného dôvodu k rastu počtu klientov neverejných poskytovateľov sociálneho poradenstva a krízovej služby poskytovanej telekomunikačnými technológiami.
- Od roku 2017 nastalo zvýšenie priemerných výdavkov tejto skupiny, v dôsledku novej úpravy služby na pomoc pri zosúlaďovaní pracovného a rodinného života, kedy boli tzv. detské jasle zaradené k sociálnym službám pod názvom **zariadenia starostlivosti o deti do 3 rokov veku**.

Prognóza a projekcia vývoja sociálnych služieb

- **Vývoj výdavkov sociálnych služieb**, vyjadrený v pomere k HDP, je v dôsledku prijatých predpokladov na horizonte prognózy a projekcie určený vývojom počtu klientov jednotlivých služieb, kompozíciou klientov sociálnych služieb v tej istej skupine a rastom priemerných výdavkov na klienta.
- **Vývoj priemernej výšky výdavkov jednotlivých sociálnych služieb** predpokladáme na horizonte prognózy a projekcie v súlade s vývojom priemernej mzdy upravenej o elasticitu rastu priemerných výdavkov vzhľadom na rast produktivity. Podiel priemernej výšky výdavkov na priemernej mzde preto v projekcii rastie. Ďalší faktor, ktorý zvyšuje podiel výdavkov na priemernej mzde u služieb z dôvodu nepriaznivého zdravotného stavu, v rámci ktorých je poskytovaná osobná starostlivosť, je zmena v kompozícii klientov. V dôsledku poklesu pomeru produktívnej a poproduktívnej populácie projekcia predpokladá pokles ponuky neformálnych opatrovateľov poberajúcich príspevok na opatrovanie a nárast dopytu po službách v zariadeniach⁵⁸.
- **Vývoj celkového počtu klientov služieb, v rámci ktorých sa primárne poskytujú starostlivosť dlhodobo odkázaným osobám** predpokladáme na horizonte prognózy a projekcie v súlade s očakávaným vývojom veľkosti vekových kohort, ktorým sú

⁵⁷ vid'. Príloha č. 7 - Sociálne služby krízovej intervencie.

⁵⁸ vid'. citlivostný scenár v kapitole 4.

poskytované služby v roku 2019. Predpokladáme, že od roku 2019 sa kapacity sociálnych služieb prispôbujú dopytu, ktorý je ovplyvnený demografickými zmenami, najmä nárastom počtu osôb v poproduktívnom veku. Dôsledkom tohto predpokladu je rast počtu klientov v projekcii. Nárast počtu klientov je čiastočne tlmený rastom strednej dĺžky života v zdraví, resp. posunutím začiatku odkázanosti do vyššieho veku. Detailný popis metodológie projekcie je v Prílohe 9 Správy o udržateľnosti verejných financií z apríla 2021. Vývoj počtu klientov ostatných služieb v tejto skupine je v súlade s rastom počtu poberateľov kompenzačných príspevkov pre ŤZP, v ktorých ide o vecne ekvivalentnú alebo podobnú službu.

- **Vývoj počtu klientov služieb na podporu rodín s deťmi** a nízkoprahovej služby pre deti a rodiny je v súlade s rastom vekových kohort daných cieľovými skupinami detí podľa legislatívy účinnej v roku 2020.
- **Vývoj počtu klientov služieb krízovej intervencie** je v strednodobom horizonte konštantný a v dlhodobom horizonte v súlade s rastom počtu nezamestnaných osôb s výnimkou zariadení núdzového bývania a domovov na pol ceste, ktorých počty klientov sa menia na celom horizonte v súlade so zmenami vo veľkosti populačnej kohorty danej vekovou štruktúrou klientov týchto služieb v roku 2019.
- **Vývoj počtu klientov podporných a iných služieb** je daný predpokladanými zmenami vo veľkosti cieľových kategórií osôb jednotlivých služieb. Vo všeobecnosti ide najmä o počet ľudí v dôchodkovom veku, počet nezamestnaných osôb, ich kombinácie, v prípade sociálneho poradenstva ide o celkový počet klientov služieb krízovej intervencie, služieb pre osoby s nepriaznivým zdravotným stavom a poberateľov kompenzačných príspevkov.

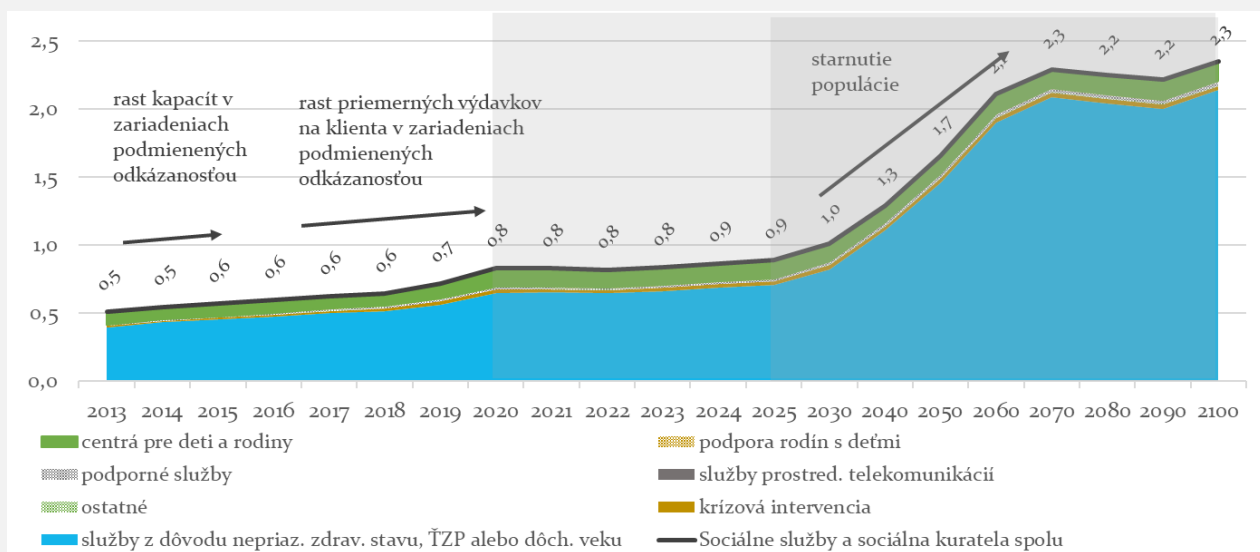
Vývoj výdavkov v zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately období 2013 až 2020

- **Vývoj výdavkov bol určený primárne rastom priemerných výdavkov na klienta.** Ich vývoj bol približne v súlade s rastom miezd. Reforma zákona o sociálnej kuratele v roku 2018 viedla k rastu počtu klientov a zamestnancov, čo sa prejavilo vo zvýšení priemerných výdavkov. Priemerné výdavky rástli vysokým tempom v roku 2019 a 2020 v dôsledku rastu miezd vo verejnej správe.

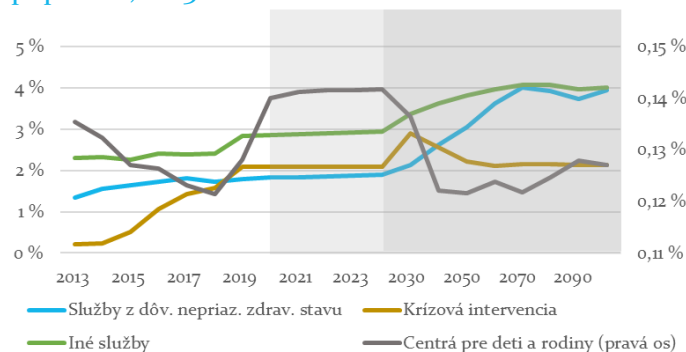
Prognóza a projekcia vývoja výdavkov v zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately

- **Vývoj výdavkov sociálnych služieb**, vyjadrený v pomere k HDP, je v dôsledku prijatých predpokladov na horizonte prognózy a projekcie určený vývojom počtu klientov centier a rastom priemerných výdavkov na klienta.
- **Počet klientov v projekcii klesá** v dôsledku klesania veľkosti populácie detí do 18 rokov veku. Pomer priemerných výdavkov na klienta a priemernej mzdy zostáva konštantný, nakoľko **projekcia predpokladá rast priemerných výdavkov podľa vývoja miezd.**

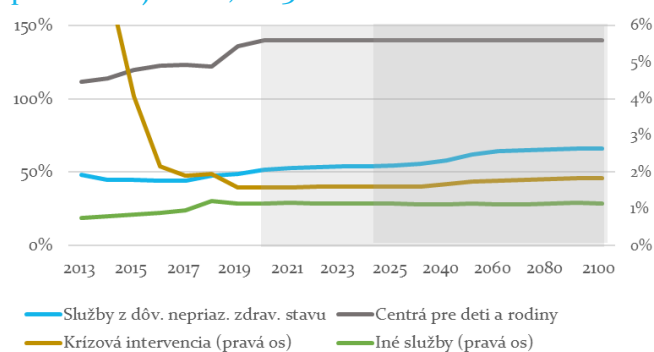
Obrázok 95 Výdavky verejnej správy na sociálne služby, zariadenia sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, v % HDP, 2013-2100



Obrázok 96 Počet klientov – podiel na dospelé populácii, 2013-2100



Obrázok 97 Priemerná výška výdavkov – podiel na priemernej mzde, 2013-2100



SLUŽBY Z DÔVODU NEPRIAZNIVÉHO ZDRAVOTNÉHO STAVU - Počty klientov zariadení rástli v súlade s rastom kapacity. Skutočný dopyt po službách poskytujúcich dlhodobú starostlivosť však rástol rýchlejšie než kapacita. V projekcii predpokladáme nárast počtu klientov v dôsledku rastu počtu osôb v poproduktívnom veku. Efekt starnutia je čiastočne zmierňovaný predpokladaným rastom dĺžky života v zdraví. V projekcii predpokladáme rast priemerných výdavkov v súlade s rastom priemernej mzdy upravené o elasticitu vzhľadom na rast produktivity.

INÉ SOCIÁLNE SLUŽBY - Analýza počtu klientov je obmedzená nízkou kvalitou vykazovaných údajov. Priemerné výdavky od 2017 rástli vďaka rozvoju služby včasnej intervencie pre deti a rastu klientov zariadení starostlivosti o deti do 3 rokov veku. Projekcia predpokladá vývoj počtu klientov podľa vývoja vekových kohort reprezentujúcich vekovú štruktúru cieľových skupín v roku 2019, prípadne počet nezamestnaných alebo počet klientov iných služieb.

SLUŽBY KRÍZOVEJ INTERVENČIE - služby poskytované v krízových situáciách (strata bývania, ohrozenie správaním iných osôb, závislosťou na návyk. látkach a i.). Rast počtu klientov vďaka rozvoju terénnej soc. služby a komunitných centier, významná podpora EU fondov. Predpokladáme rast počtu klientov v súlade s rastom počtu nezamestnaných, prípadne veľkosti vekových kohort reprezentujúcich vekovú štruktúru cieľových skupín osôb v roku 2019. Rast priemerných výdavkov v súlade s rastom priem. mzdy upravené o elasticitu vzhľadom na rast produktivity.

CENTRÁ PRE DETI A RODINY - poskytujú služby sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. Vývoj výdavkov bol určený najmä vývojom priemernej výšky výdavkov na klienta, ktorá sa vyvíjala približne v súlade s rastom priemernej mzdy. Predpokladáme rast počtu klientov v súlade s rastom počtu detí vo veku 0 až 18 rokov. V projekcii predpokladáme rast priemerných výdavkov v súlade s rastom priemernej mzdy.

Poznámka: Analýza jednotlivých sociálnych služieb, sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately je súčasťou Prílohy 7.

Zdroj: údaje ŠUSR, MPSVaR, výpočty RRZ

4. Projekcia výdavkov systému sociálneho zabezpečenia

Táto kapitola predstavuje projekciu budúceho vývoja výdavkov sociálneho systému. **Projekcia výdavkov vstupuje do Správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií ako súčasť základného scenára**⁵⁹. Prezentované citlivostné scenáre budúceho vývoja predstavujú alternatívny pohľad na možný budúci vývoj výdavkov systémov štátnej sociálnej podpory, sociálnej pomoci a poskytovanej dlhodobej starostlivosti.

Predpoklady použité v prognóze a v projekcii

Odhad budúcich výdavkov sociálneho systému je založený na faktoroch identifikovaných v predchádzajúcich častiach. **Vývoj faktorov vychádza z rovnakých demografických a makroekonomických prognóz, ktoré sú využívané v základnom scenári vývoja verejných financií v Správe o dlhodobej udržateľnosti.** V prognóze a projekcii nie sú modelované behaviorálne reakcie na zmeny vo vývoji faktorov.

Východiskovým je rok 2020 a pri zostavovaní základného scenára vývoja výdavkov sociálneho systému sa využívajú najnovšie administratívne údaje o skutočnom čerpaní dávok a služieb, pričom sa vychádza z výkazníctva Sociálnej poisťovne, UPSVaR a MPSVaR. Pri väčšine výdavkoch je to čerpanie za rok 2020, s výnimkou sociálnych služieb, kde sú k dispozícii najnovšie údaje z roku 2019.⁶⁰ V prípade výdavkov na AOTP je východiskovým taktiež rok 2019. Dôvodom je významná zmena v štruktúre čerpania podpory a príspevkov v roku 2020 z dôvodu pandémie.⁶¹

Strednodobá prognóza (prvé štyri roky) predpokladá vývoj výdavkov v súlade s vývojom identifikovaných faktorov a nemennosť aktuálneho legislatívneho nastavenia. Zohľadnený je aj vplyv opatrení prijatých v súvislosti s pandemiou COVID-19 (**Box 10**) a schválená nová legislatíva prijatá do 31.12.2020, avšak s účinnosťou od roku 2021 (**Tabuľka 1**).

Dlhodobá projekcia predpokladá vývoj výdavkov v súlade s vývojom identifikovaných faktorov a aktuálne legislatívne nastavenie. V projekcii na dlhodobom horizonte sa predpokladá, že výška dávok rastie tempom priemernej mzdy v hospodárstve (aj v prípade, keď sú podľa platnej legislatívy dávky zvyšované nariadením vlády alebo rastú podľa životného minima).

⁵⁹ Základný scenár je definovaný v zákone č.493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti ako dlhodobá prognóza príjmov a výdavkov verejnej správy, ktorá zohľadňuje budúci hospodársky a demografický vývoj v Slovenskej republike, aktuálny stav právneho poriadku, pričom v záväzkoch verejnej správy sú zahrnuté aj implicitné a podmienené záväzky.

⁶⁰ Keďže k dátumu publikovania správy neboli k dispozícii údaje z výkazu V(ŠUSR)-Soc-1-01 za rok 2020, výdavky sociálnych služieb, v rámci ktorých sa poskytuje dlhodobá starostlivosť, boli pre rok 2020 odhadnuté na základe distribúcie výdavkov skupiny medzi jednotlivé služby v roku 2019, ekonomickej a funkčnej klasifikácie výdavkov v roku 2019 a údajov Štátnej pokladnice. Pri ostatných sociálnych službách je východiskový rok 2019.

⁶¹ Dôsledkom opatrení na zníženie šírenia vírusu COVID-19 bolo aj obmedzenie kontaktov medzi úradmi práce a uchádzačmi o zamestnanie ako ich klientami a pozastavenie uzatvárania nových dohôd.

Tabuľka 1 Vplyv novej legislatívy schválenej v roku 2020* (v mil. eur)

	odhad 2021	odhad 2022	odhad 2023	odhad 2024
Dlhodobé ošetrovné - pre nemocensky poistené osoby poskytujúce domácu alebo paliatívnu starostlivosť blízkej osobe	10,1	17,2	19,3	21,3
Daňový bonus na dieťa - zvýšenie	56,1	115,6	119,5	123,8
Dotácia na stravu (plošná) - zrušená od 1.8.2021	-34,8	-110,6	-111,6	-112,2
Tehotenské - nemocenská dávka určená na kompenzáciu zvýšených výdavkov v tehotenstve	39,4	61,2	67,0	74,3
Peňažný príspevok na opatrovanie - zvýšenie výšky	18,6	18,6	18,7	18,9
Peňažný príspevok na osobnú asistenciu - zrušenie vekovej hranice 65 rokov pre poberateľa	0,0	0,0	0,0	0,2
Zvýšenie štátneho príspevku pre zariadenia soc. služieb podmieneného odkázanosťou	9,7	10,4	11,3	12,2
Spolu	99,1	112,5	124,3	138,4
% HDP	0,001	0,001	0,001	0,001

* Rozdiel vyčíslený voči scenáru nezmenených politík. Bez leg. zmien v dôchodkovom systéme.

Zdroj: výpočty RRZ

Box 10: Vplyv pandémie COVID-19 v strednodobej prognóze

Pandémia koronavírusu COVID-19 vypukla na Slovensku v marci 2020. V snahe zabrániť šíreniu vírusu boli prijaté viaceré opatrenia, ktoré mali čo najviac zabrániť sociálnym kontaktom medzi ľuďmi. Ako príklad môžeme uviesť zatvorenie škôl, zatvorenie obchodných prevádzok neponúkajúcich základný tovar a mnohé iné. **Scieľom kompenzovať negatívny vplyv protipandemických opatrení na finančnú situáciu domácností boli prijaté viaceré dočasné zmeny v legislatíve.** Na príjmy domácností mali najdôležitejší vplyv nasledujúce opatrenia:

Zavedenie pandemického nemocenského. Dočasnou zmenou legislatívy bolo umožnené poberať dávku nemocenskú už od prvého dňa pracovnej neschopnosti, ak je dôvodom nariadené karanténne opatrenie alebo izolácia. Pri dávke nemocenskej je to od desiateho dňa.

Predĺženie poberania dávky ošetrovné. Z dôvodu zatvorených materských a základných škôl bolo umožnené poberať dávku ošetrovnú počas celého trvania ich zatvorenia. Pred pandemiou bola maximálna doba poberania dávky stanovená na 10 dní.

Predĺženie doby poberania dávky v nezamestnanosti. V roku 2020 bolo štyrikrát predĺžené štandardné 6 mesačné poberanie dávky v nezamestnanosti o jeden mesiac.

Predĺženie poberania rodičovského príspevku. V súvislosti so zatvorenými materskými školami bolo umožnené poberať rodičovský príspevok dlhšie, až do skončenia krízovej situácie. Pred pandemiou končil nárok na poberanie ak dieťa dovŕšilo 3 roky (resp. 6 rokov ak má dieťa dlhodobý nepriaznivý zdravotný stav).

Dávka v hmotnej núdzi. Z dôvodu pandémie sa dávka v hmotnej núdzi neznižuje za neúčast' na (aktívnych) činnostiach.

Aktívne opatrenia trhu práce. Najväčšia časť protipandemických opatrení bola realizovaná v rámci AOTP na podporu zamestnanosti. Prostriedky boli čerpané v rámci programov „Prvá pomoc“, „Pracuj, zmeň svoj život“ a „Podpora udržania zamestnanosti v materských školách“.

Zavedenie SOS dotácie. Táto dotácia bola zavedená na začiatku pandémie a má formu peňažnej humanitárnej pomoci. Pomoc môže byť pridelená osobám, ktoré v dôsledku pandémie prišli o svoj pracovný príjem a zároveň nemajú žiadny iný príjem.

Vplyv pandémie sa v roku 2020 prejavil aj v nižšom čerpaní plošnej dotácie na stravu pre deti („obedy zadarmo“) z dôvodu zatvorených materských a základných škôl.

Tieto vplyvy sú považované pri tvorbe prognózy výdavkov za jednorazové efekty a výsledná prognóza bola upravená tak, aby bol tento vplyv korektne zohľadnený. To znamená, že dostupné údaje o výdavkoch v roku 2020 boli znížené (v prípade dotácie na stravu zvýšené) o vplyv pandémie a následne bola vytvorená prognóza výdavkov so štartovacím rokom 2020. Táto prognóza tak zohľadňuje makroekonomické dôsledky pandémie zakomponované v použitej strednodobej makroekonomickej prognóze.

Keďže pandémie naďalej trvá aj v roku 2021, pri viacerých dávkach (pandemické nemocenské, ošetrovné, SOS dotácia a programy v rámci AOTP) boli následne navýšené výdavky v roku 2021 o očakávaný vplyv protipandemických opatrení. Tieto dodatočné výdavky sú dôsledkom dočasne platnej legislatívy a idú nad rámec použitej makroekonomickej prognózy. Plošná dotácia na stravu je k 1.8.2021 zrušená, a preto úsporu na horizonte strednodobej projekcie kvantifikujeme v rámci vplyvov novej legislatívy (naďalej existuje dotácia na stravu pre deti z nízkopríjmových rodín a v hmotnej núdzi).

Tabuľka 2 Odhad vplyvu pandémie v rokoch 2020 a 2021, v mil. eur

	odhad 2020	odhad 2021
Pandemické nemocenské	106,4	159,0
Ošetrovné	134,5	41,0
Dávka v nezamestnanosti	29,6	69,0
Rodičovský príspevok	13,2	6,8
Dotácia na stravu (plošná)	-20,2	
Dávka v hmotnej núdzi	4,6	4,0
SOS dotácia	16,0	33,0
Aktívne opatrenia trhu práce	878,5	1 329,0
Prvá pomoc	770,4	1 308,0
Pracuj, zmeň svoj život	59,3	
Podpora udržania zamestnanosti v MŠ	48,7	1
Podpora udržania zamestnanosti v ZUŠ		21
Spolu	1 162,7	1 641,8
% HDP	0,012	0,016

Zdroj: výpočty RRZ

Dlhodobé projekcie sú spojené s výraznou mierou neistoty. Pre získanie širšieho pohľadu je užitočné sa okrem základného scenára budúceho vývoja, vychádzajúceho z najpravdepodobnejších demografických a makroekonomických projekcií a z aktuálneho legislatívneho nastavenia systému, pozrieť aj na ďalšie scenáre budúceho vývoja.

Citlivostné scenáre – vývoj výdavkov štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci

V prípade dávok systémov štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci, v rámci troch citlivostných scenárov ilustrujeme možný vývoj výdavkov systémov v pomere k HDP (*Obrázok 98* až *Obrázok 100*). Scenáre vychádzajú z rovnakého predpokladaného demografického a makroekonomického vývoja ako základný scenár a odlišujú sa v predpokladoch ohľadom vývoja faktorov ovplyvňujúcich výšku dávok v dlhodobej projekcii (*Box 11*).

Box 11: Citlivostné scenáre – dávky viazané na vývoj životného minima

Maximalistický scenár: V tomto scenári predpokladáme, že na dlhodobom horizonte bude zachovaná pôvodne stanovená výška dávok, vyjadrená v pomere k priemernej mzde. Úroveň dávok je v roku 2025 nastavená tak, aby podiel priemernej výšky dávky na priemernej mzde zodpovedal pôvodnému podielu – buď v roku zavedenia dávky alebo v roku, keď bol systém významne zreformovaný (väčšinou v roku 2004 - prídavok na dieťa alebo dávka v hmotnej núdzi a kompenzácie ŤZP, príspevok pri narodení dieťaťa v roku 2009). Následne predpokladáme rast výšky dávok tempom priemernej mzdy. Počet poberateľov dávok je rovnaký ako v základnom scenári.

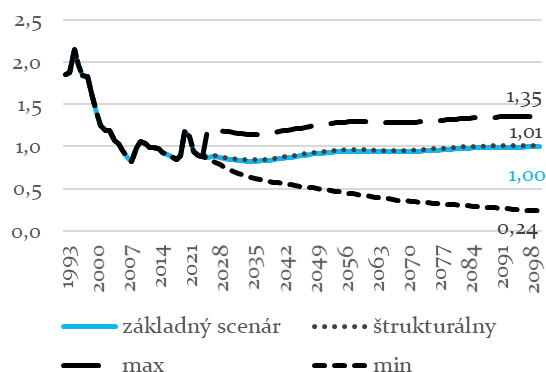
Minimalistický scenár (postupné vymieranie dávok): V tomto scenári je predpoklad rastu dávok na dlhodobom horizonte striktne podľa legislatívneho nastavenia. To znamená, že pri dávkach, ktorých výška je naviazaná na zmenu vo výške životného minima, predpokladáme rast o infláciu. Pri dávkach, ktoré nie sú valorizované automatickým mechanizmom, sa v minimalistickom scenári výška nemení vôbec.

Štrukturálny scenár: V scenári vychádzame z úvahy, že výšky dávok po istom čase neposkytujú hodnotu pomoci, ktorú poskytovali pri svojom zavedení alebo zreformovaní. Aj v prípade, že existuje valorizačný mechanizmus, ich hodnota v čase klesá a dávky často bývajú zvyšované skokovo. V scenári sme podľa prijatých predpokladov určili pre jednotlivé dávky výšku, ktorá by mala vyjadrovať rovnovážnu úroveň dávky v roku 2025 (štart dlhodobej projekcie). Následne predpokladáme na dlhodobom horizonte rast výšky dávok tempom rastu životného minima. Počet poberateľov dávok je rovnaký ako v základnom scenári.

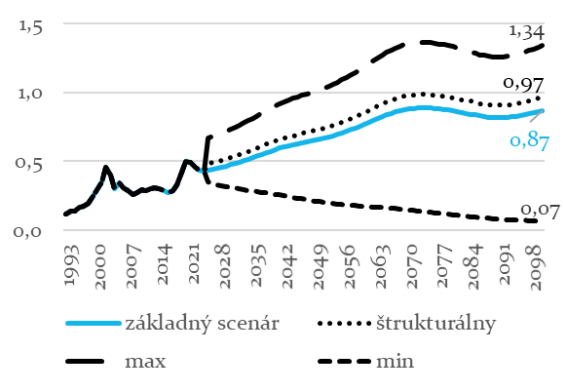
Rovnovážnu výšku dávky stanovujeme podľa prijatých predpokladov ako hodnotu na začiatku analyzovaného obdobia, na konci obdobia alebo ako priemer hodnôt - podľa charakteru prijatých zmien. V prípade dávok, ktoré by mali byť náhradou príjmu (rodičovský príspevok, PP na opatrovanie a PP na osobnú asistenciu) definujeme rovnovážnu úroveň dávky v roku 2025 v pomere k priemernej mzde. Úlohou ostatných dávok štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci je kompenzácia vynaložených nákladov a valorizácia by mala zohľadňovať rast cenovej úrovne - rovnovážnu úroveň dávky v roku 2025 preto upravujeme o infláciu.

V prvom, maximalistickom scenári, sa nad rámec základného scenára predpokladá, že hodnota pomoci poskytovaná dávkami ostane v dlhodobom horizonte zachovaná (vyjadrená v pomere k priemernej mzde). V rámci scenára by výdavky v roku 2025 novým nastavením výšky dávok vzrástli vo všetkých systémoch, najviac však dávky systému kompenzácií ŤZP. K vyššiemu tempu rastu výdavkov kompenzácií ŤZP na horizonte projekcie v porovnaní s ostatnými systémami prispieva aj demografický vývoj – starnutím populácie rastie počet poberateľov a objem výdavkov sa zvyšuje. V systéme pomoci v hmotnej núdzi k rastu výdavkov prispieva rastúci počet poberateľov – dôchodcov, ktorí nezískajú nárok na minimálny dôchodok a zároveň sa budú zvyšovať aj doplatky do plného nároku na dávku v hmotnej núdzi (podľa projekcie v modeli SLOPEM). Naopak, príspevok demografického vývoja v projekcii objemu výdavkov na dávky štátnej sociálnej podpory rodiny je záporný, keďže klesá počet detí a populácia v produktívnom veku. Celkové výdavky a aj výdavky jednotlivých systémov v pomere k HDP by v maximalistickom scenári v porovnaní so základným vzrástli.

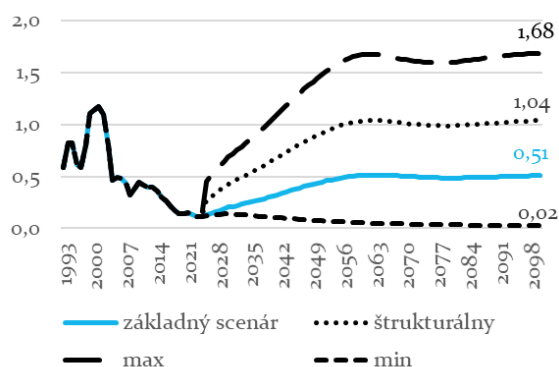
Obrázok 98 Citlivostné scenáre – dávky štátnej sociálnej podpory, % HDP



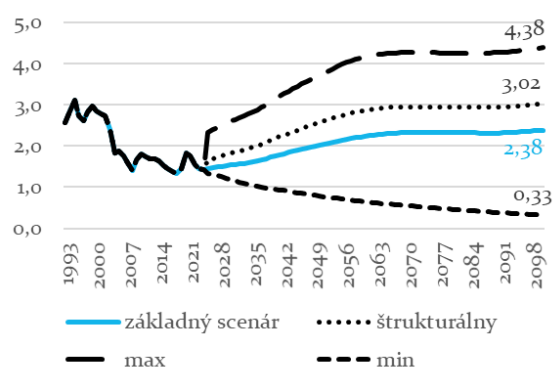
Obrázok 99 Citlivostné scenáre – dávky systému kompenzácií ŽZP, % HDP



Obrázok 100 Citlivostné scenáre – pomoc v hmotnej núdzi, % HDP



Obrázok 101 Citlivostné scenáre – dávky št. sociálnej podpory a soc. pomoci spolu, % HDP



Zdroj: ŠUSR, UPSVaR, výpočty RRZ

Výdavky všetkých troch systémov v pomere k HDP v druhom minimalistickom scenári, ktorý reprezentuje aktuálne legislatívne nastavenie, na dlhodobom horizonte výrazne klesajú. Pokles výdavkov je významný v systéme pomoci v hmotnej núdzi a kompenzácií ŽZP. Pokles výdavkov v systéme pomoci v hmotnej núdzi je najmä dôsledkom poklesu počtu poberateľov dávky v hmotnej núdzi – dôchodcov. Ak by bola výška dávky valorizovaná len o výšku inflácie, stále menej dôchodcov by malo nárok na dávku v hmotnej núdzi. Dôvodom poklesu výdavkov v systéme kompenzácií ŽZP je skutočnosť, že pri súčasnom legislatívnom nastavení až 85 % z celkového objemu nie je valorizovaných automatickým valorizačným mechanizmom. V prípade dávok systému štátnej sociálnej podpory je pri aktuálne platnej legislatíve len 12 % objemu dávok bez automatického mechanizmu zvyšovania, objemovo najvýznamnejšie dávky sú automaticky valorizované. Pre všetky systémy platí, že absencia valorizácie, respektíve valorizácia len o rast inflácie, by tak v dlhodobom horizonte viedla k postupnému znižovaniu reálnej hodnoty dávok a hodnota pomoci, ktorú majú zabezpečiť by tak klesala (dávky by postupne „vymierali“).

V štrukturálnom scenári, ktorý má podľa prijatých predpokladov predstavovať rovnovážny stav systému, sa projektované výdavky najmenej odlišujú od základného scenára. Vo všetkých systémoch sú výdavky vyššie v porovnaní so základným scenárom (o 0,01 % HDP pri štátnych sociálnych dávkach, o 0,1 % HDP v systéme kompenzácií ŽZP a o 0,53 % HDP v systéme pomoci v hmotnej núdzi). Podľa výsledkov simulácie v sociálnom systéme nie sú prítomné významné nerovnováhy, ktoré by v budúcnosti viedli k vyššiemu vývoju výdavkov nad rámec základného

scenáru. Podľa našej interpretácie je sociálny systém (bez dôchodkov) v tomto smere stabilný a predvídateľný.

Citlivostné scenáre – vývoj výdavkov dlhodobej starostlivosti⁶²

Predpokladom projekcie vývoja výdavkov je vytvorenie projekcie počtu osôb s potrebou dlhodobej starostlivosti. Projekcia počtu týchto osôb pozostáva z populačnej projekcie a projekcie vývoja vekovo-špecifickej miery odkázanosti, čiže podielu osôb v danej vekovej kohorte, ktoré potrebujú dlhodobú starostlivosť. Pri projekcii miery odkázanosti je potrebné prijať predpoklad, do akej miery sa rast strednej dĺžky života prejaví rastom počtu rokov strávených v zdraví a poklesom vekovo-špecifickej miery odkázanosti. Citlivosť vývoja výdavkov na tento faktor znázorňuje [Obrázok 102](#). Pri zachovaní ostatných parametrov je rozdiel medzi scenárom, v ktorom rast strednej dĺžky života neovplyvňuje vekovo-špecifickú prevalenciu a optimistickým scenárom⁶³ až 1,0 % HDP v roku 2100. Neistota spojená s týmto predpokladom má relatívne vysoký vplyv na projekciu budúcich výdavkov⁶⁴.

Tieto scenáre naznačujú, že ak dôjde k zlepšeniu zdravotného stavu populácie, ktoré bude spojené so spomalením rastu stupňa odkázanosti osôb, resp. posunutím jej incidencie do vyššieho veku, výsledkom môže byť úspora verejných financií. Na druhej strane, aj optimistický scenár predstavuje nárast výdavkov oproti súčasnosti, čo ukazuje na magnitúdu vplyvu starnutia populácie na verejné financie.

Pri projekcii výdavkov na príspevok na opatrovanie v základnom scenári predpokladáme, že pokles pomeru produktívnej a celkovej populácie sa prejaví čiastočným tlmením tempa rastu ponuky neformálnych opatrovateľov, ktorí poberajú príspevok na opatrovanie za osoby v poproduktívnom veku⁶⁵. Naopak, rásť bude dopyt po pobytovej starostlivosti v zariadeniach sociálnych služieb. Tento predpoklad zvyšuje verejné výdavky o 0,23 % HDP v roku 2100 ([Obrázok 103](#)).

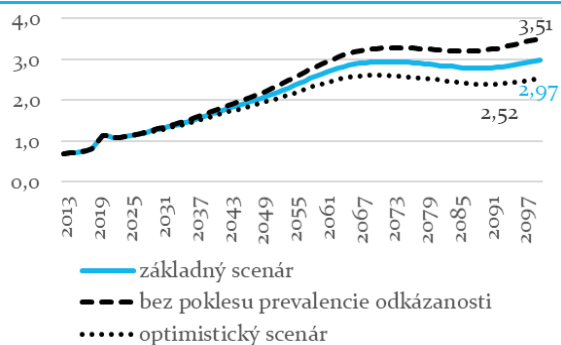
⁶² Pod dlhodobou starostlivosťou rozumieme sociálne služby na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, nepriaznivého zdravotného stavu alebo z dôvodu dovŕšenia dôchodkového veku, službu podpory samostatného bývania a kompenzačné príspevky ŤZP (okrem príspevku na kompenzáciu zvýšených nákladov na diétne stravovanie).

⁶³ Ideou optimistického scenára je predpoklad, že ak v budúcnosti stredná dĺžka života vekovej kohorty Y dosiahne úroveň strednej dĺžky života súčasnej kohorty X, tak vekovo-špecifická prevencia budúcej kohorty Y tiež dosiahne úroveň vekovo-špecifickej prevencie kohorty X v súčasnosti. V základnom scenári je pre rovnakú zmenu prevencie odkázanosti potrebný dvojnásobný nárast strednej dĺžky života oproti optimistickému scenáru.

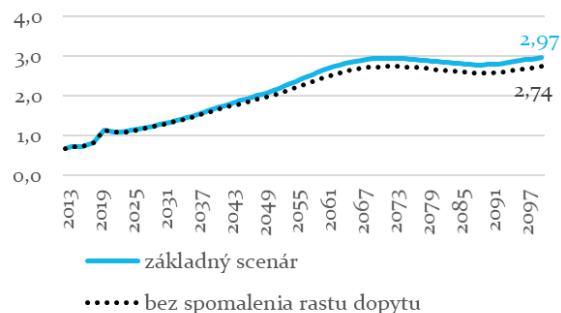
⁶⁴ Neistota vplyvu faktora je čiastočne spôsobená aj voľbou metodiky, literatúra ponúka viacero riešení. RRZ používa vlastnú metodiku, príkladmi ďalších spôsobov modelovania sú European Commission (2020). *The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*; M. Karlsson et. al. (2006). *Future costs for long-term care Cost projections for long-term care for older people in the United Kingdom*; pri výdavkoch na zdravotnú starostlivosť M. Caley, K. Sidhu (2010). *Estimating the future healthcare costs of an aging population in the UK: expansion of morbidity and the need for preventative care*.

⁶⁵ Zahraničná odborná literatúra spomína okrem demografických aj socioekonomické faktory, ktoré by mohli spôsobiť pomalší rast ponuky neformálnych opatrovateľov oproti dopytu po starostlivosti v zariadeniach. Medzi tieto faktory patria napríklad pokles počtu viacgeneračných domácností, zvyšovanie participácie žien na trhu práce, rastúca rozvodovosť, zmenšovanie veľkosti rodín. Naopak, pozitívny vplyv na počet neformálnych opatrovateľov môže mať rastúci počet opatrovateľov v poproduktívnom veku. V základnom scenári zahrňujeme len vplyv na poberateľov príspevku na opatrovanie a nie na iných neformálnych opatrovateľov. Literatúra: A. Jenkins et. al (2003). *The supply of informal care 2003-2013*; L. Pickard (2013). *A growing care gap? The supply of unpaid care for older people by their adult children in England to 2032*.

Obrázok 102 Citlivostný scenár – vekovo-špecifická prevencia odkázanosti, % HDP



Obrázok 103 Citlivostný scenár – dopyt po príspevku na opatrovanie, % HDP



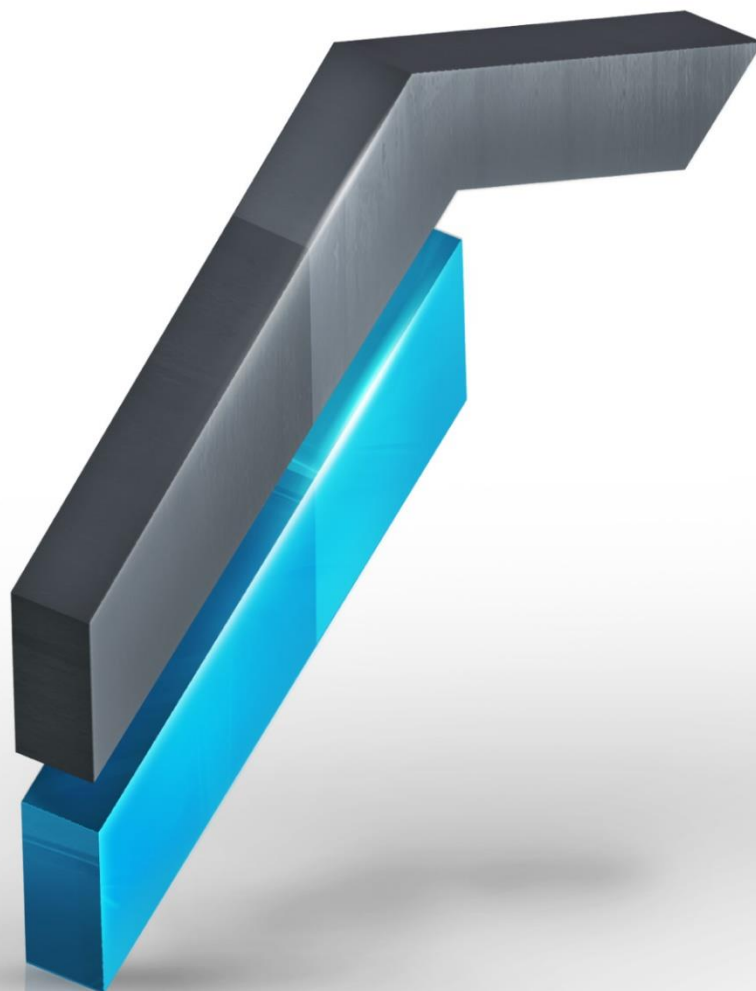
Zdroj: ŠÚSR, UPSVaR, výpočty RRZ

Tabuľka 3 Prognóza a projekcia výdavkov, v mil. eur

v mil. eur	Skut. /očak. skut.	Strednodobá prognóza				Dlhodobá projekcia							
	2020	2021	2022	2023	2024	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Spolu	13 779	14 898	13 519	14 078	14 776	19 695	31 608	49 322	73 053	101 563	140 190	195 987	278 584
Dávky sociálneho zabezpečenia	9 968	10 428	10 381	10 889	11 490	15 093	24 054	37 413	54 595	74 459	103 697	146 784	206 702
Dávky nemocenského poistenia	1 043,4	1 058,6	812,3	886,3	988,3	1 059,1	1 485,1	2 009,5	2 457,8	3 309,5	4 541,5	6 015,8	8 405,7
Nemocenské	580,3	638,3	430,9	468,5	525,2	565,7	797,9	1 079,9	1 324,0	1 789,1	2 455,5	3 252,9	4 547,7
Ošetrovné	154,5	69,0	36,0	39,8	44,1	43,4	52,8	72,1	85,2	106,9	145,9	192,9	265,1
Materské	308,5	311,9	284,1	310,9	344,8	370,2	521,9	705,4	862,6	1 162,8	1 596,0	2 114,2	2 955,7
Vyrovňavacia dávka	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,6
Tehotenská dávka	0,0	39,4	61,2	67,0	74,3	79,8	112,4	152,0	185,8	250,5	343,8	455,5	636,8
Dávky dôchodkového systému	8 162,0	8 496,3	8 782,9	9 212,7	9 678,5	12 738,4	20 648,7	32 965,5	48 722,7	66 340,9	92 764,1	131 832	185 440,3
Starobný dôchodok a Predčasný starobný	6 129,7	6 461,1	6 683,9	7 027,5	7 399,5	9 483,8	15 257,6	25 252,5	38 278,9	52 405,6	75 268,4	109 513,7	154 901,7
Invalidný dôchodok	886,5	871,4	903,2	951,1	1 005,2	1 502,8	2 382,1	3 067,7	3 845,5	5 450,8	7 186,6	9 114,1	12 362,4
Pozostalostné dôchodky	739,2	785,3	808,5	844,8	882,8	1 117,4	1 505,8	1 910,1	2 498,2	3 193,7	3 801,4	4 646,8	6 156,6
Vianočný príspevok/ 13. dôchodok	305,5	305,3	306,7	307,2	309,1	447,8	796,6	1 334,6	1 983,3	2 594,5	3 363,2	4 599,0	6 493,2
Minimálny dôchodok	85,5	73,2	80,7	82,1	81,8	186,6	706,6	1 400,6	2 116,9	2 696,3	3 144,6	3 958,9	5 526,4
Iné dôchodky	15,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dávky výsluhového zabezpečenia (policajti a vojaci)	367,5	392,7	408,8	431,7	460,3	652,4	1 051,2	1 347,5	1 959,0	2 773,4	3 627,2	5 188,0	7 606,2
Dávky nemocenského zabezpečenia (policajti a vojaci)	9,1	9,8	9,2	10,0	11,0	12,3	18,2	26,8	35,5	48,5	67,8	92,7	131,1
Dávky úrazového zabezpečenia (policajti a vojaci)	1,9	1,7	1,8	1,9	1,9	2,3	3,3	4,6	6,4	8,6	11,7	16,2	22,5
Dávky úrazového poistenia	47,2	44,9	48,9	51,7	53,6	71,0	103,6	133,4	169,1	233,4	307,6	399,9	549,5
Dávka garančného poistenia	3,6	4,2	3,8	3,6	3,6	6,7	8,9	11,0	14,8	20,7	28,2	38,4	53,9
Dávka v nezamestnanosti	329,1	419,7	313,7	291,0	293,0	550,7	734,9	915,0	1 230,0	1 724,1	2 348,5	3 200,9	4 493,0
Štátne sociálne dávky	1 076,3	1 078,9	980,6	973,1	990,7	1 210,3	1 739,9	2 561,3	3 549,3	4 908,1	6 901,0	9 621,9	13 581,3
Prídavok na dieťa a príplatok k prídavku	332,4	338,6	340,8	343,1	351,2	453,4	644,4	902,4	1 288,6	1 784,0	2 442,6	3 433,5	4 857,9
Jednorázové zvýšenie prídavku na dieťa	5,4	5,6	5,7	5,8	6,0	7,6	10,0	14,5	21,3	28,5	39,4	56,2	78,5
Rodičovský príspevok	582,4	584,0	562,9	552,2	558,5	659,4	953,2	1 450,7	1 970,9	2 720,2	3 895,5	5 410,6	7 626,3
Príspevok pri narodení dieťaťa a príplatok	42,9	42,6	37,5	38,6	40,8	45,9	68,3	102,5	138,2	193,1	275,9	381,8	541,5
Príspevok rodičom (3 a viac detí)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5
Príspevok na pohreb	4,1	4,5	4,8	4,1	4,1	5,5	9,2	14,2	20,9	31,2	40,4	48,4	65,0
Príspevok na starostlivosť o dieťa	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0	2,3	3,3	5,1	6,9	9,5	13,6	19,0	26,7
Náhradná rodinná starostlivosť - spolu	26,3	26,7	26,8	27,2	28,1	36,2	51,4	71,8	102,3	141,3	193,5	272,0	384,8
Dotácia na stravu (plošná)	80,6	74,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pomoc v hmotnej núdzi spolu	127,0	143,6	138,5	133,5	135,4	298,9	653,1	1 229,9	1 928,5	2 641,6	3 475,8	4 827,8	6 970,5
Dávka v hmotnej núdzi (spolu)	114,0	126,5	119,1	116,1	118,7	268,2	615,5	1 184,7	1 868,5	2 560,7	3 367,9	4 681,0	6 766,0
Resocializačný príspevok	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6	0,8	1,1	1,6	2,1	2,9	4,2
Dotácia na zabezpečenie výkonu osobitného príjemcu	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,6	0,8	1,0	1,4
Dotácia na stravu pre dieťa v HN	0,3	2,6	6,9	6,2	5,9	10,7	12,3	14,7	19,7	25,6	34,0	46,5	64,2
Dotácia na školské potreby pre dieťa v HN	1,1	1,3	1,1	1,0	1,0	1,8	2,0	2,4	3,2	4,2	5,6	7,7	10,6
Osobitný príspevok	5,0	5,6	4,8	4,3	4,1	7,6	10,2	12,7	17,0	23,9	32,5	44,3	62,2
Náhradné výživné	6,2	7,1	6,2	5,5	5,4	10,0	12,4	14,3	18,6	25,0	32,9	44,3	62,0
Kompenzácia soc. dôsledkov ŤZP	453,4	469,6	471,7	474,5	479,5	674,3	1 197,2	1 834,6	2 881,8	4 594,9	6 153,5	7 916,0	11 818,5
PP na opatrovanie	285,0	300,6	301,5	303,1	305,6	435,1	782,8	1 200,4	1 885,6	3 006,5	4 026,4	5 179,6	7 733,0
PP na osobnú asistenciu	78,3	78,4	78,4	78,4	78,3	103,1	169,6	258,8	406,6	648,2	868,1	1 116,7	1 667,3
PP na kompenzáciu ZV ŤZP	65,0	65,7	66,8	67,8	70,1	99,8	179,6	275,3	432,5	689,6	923,6	1 188,1	1 773,8
PP na prepravu	2,9	3,0	3,0	3,1	3,2	4,5	8,1	12,4	19,5	31,0	41,6	53,5	79,8
PP jednorázové	22,2	21,9	22,0	22,1	22,3	31,8	57,1	87,6	137,7	219,5	293,9	378,1	564,5
Aktívne opatrenia trhu práce	1 046,2	1 569,4	223,6	213,9	215,2	374,9	506,2	638,5	856,7	1 197,1	1 630,7	2 222,5	3 119,6
Daňový bonus na dieťa	355,3	412,6	476,3	483,7	496,1	610,5	820,2	1 034,7	1 350,2	1 812,5	2 379,2	3 208,2	4 485,0
Sociálne služby a sociálna kuratela spolu	753,0	795,9	846,7	910,2	968,9	1 433,1	2 637,2	4 609,9	7 891,6	11 949,6	15 953,1	21 406,2	31 906,5

Tabuľka 4 Prognóza a projekcia výdavkov, v % HDP

	Skut. /očk. skut.	Strednodobá prognóza					Dlhodobá projekcia							
% HDP	2020	2021	2022	2023	2024	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100	
Spolu	15,12	15,48	13,04	12,93	13,18	13,85	15,40	17,71	19,50	19,47	19,73	20,25	20,51	
Dávky sociálneho zabezpečenia	10,94	10,84	10,02	10,00	10,25	10,62	11,72	13,44	14,57	14,27	14,60	15,16	15,22	
Dávky nemocenského poistenia	1,15	1,10	0,78	0,81	0,88	0,75	0,72	0,72	0,66	0,63	0,64	0,62	0,62	
Nemocenské	0,64	0,66	0,42	0,43	0,47	0,40	0,39	0,39	0,35	0,34	0,35	0,34	0,33	
Ošetrovné	0,17	0,07	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	
Materské	0,34	0,32	0,27	0,29	0,31	0,26	0,25	0,25	0,23	0,22	0,22	0,22	0,22	
Vyrovňavacia dávka	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Tehotenská dávka	0,00	0,04	0,06	0,06	0,07	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	
Dávky dôchodkového systému	8,96	8,83	8,47	8,46	8,63	8,96	10,06	11,84	13,00	12,72	13,06	13,62	13,65	
Starobný dôchodok a Predčasný starobný	6,73	6,72	6,45	6,45	6,60	6,67	7,44	9,07	10,22	10,05	10,59	11,31	11,40	
Invalidný dôchodok	0,97	0,91	0,87	0,87	0,90	1,06	1,16	1,10	1,03	1,04	1,01	0,94	0,91	
Pozostalostné dôchodky	0,81	0,82	0,78	0,78	0,79	0,79	0,73	0,69	0,67	0,61	0,54	0,48	0,45	
Vianočný príspevok/ 13. dôchodok	0,34	0,32	0,30	0,28	0,28	0,31	0,39	0,48	0,53	0,50	0,47	0,48	0,48	
Minimálny dôchodok	0,09	0,08	0,08	0,08	0,07	0,13	0,34	0,50	0,56	0,52	0,44	0,41	0,41	
Iné dôchodky	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Dávky výsluhového zabezpečenia (policajti a vojaci)	0,40	0,41	0,39	0,40	0,41	0,46	0,51	0,48	0,52	0,53	0,51	0,54	0,56	
Dávky nemocenského zabezpečenia (policajti a vojaci)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	
Dávky úrazového zabezpečenia (policajti a vojaci)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Dávky úrazového poistenia	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	
Dávka garančného poistenia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Dávka v nezamestnanosti	0,36	0,44	0,30	0,27	0,26	0,39	0,36	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	
Štátne sociálne dávky	1,18	1,12	0,95	0,89	0,88	0,85	0,85	0,92	0,95	0,94	0,97	0,99	1,00	
Prídavok na dieťa a príplatok k prídavku	0,36	0,35	0,33	0,32	0,31	0,32	0,31	0,32	0,34	0,34	0,34	0,35	0,36	
Jednorázové zvýšenie prídavku na dieťa	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	
Rodičovský príspevok	0,64	0,61	0,54	0,51	0,50	0,46	0,46	0,52	0,53	0,52	0,55	0,56	0,56	
Príspevok pri narodení dieťaťa a príplatok	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	
Príspevok rodičom (3 a viac detí)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Príspevok na pohreb	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	
Príspevok na starostlivosť o dieťa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Náhradná rodinná starostlivosť - spolu	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	
Dotácia na stravu (plošná)	0,09	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Pomoc v hmotnej núdzi spolu	0,14	0,15	0,13	0,12	0,12	0,21	0,32	0,44	0,51	0,51	0,49	0,50	0,51	
Dávka v hmotnej núdzi (spolu)	0,13	0,13	0,11	0,11	0,11	0,19	0,30	0,43	0,50	0,49	0,47	0,48	0,50	
Resocializačný príspevok	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Dotácia na zabezpečenie výkonu osobitného príjemcu	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Dotácia na stravu pre dieťa v HN	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	
Dotácia na školské potreby pre dieťa v HN	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Osobitný príspevok	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Náhradné výživné	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Kompenzácia soc. dôsledkov ŤŽP	0,50	0,49	0,46	0,44	0,43	0,47	0,58	0,66	0,77	0,88	0,87	0,82	0,87	
PP na opatrovanie	0,31	0,31	0,29	0,28	0,27	0,31	0,38	0,43	0,50	0,58	0,57	0,54	0,57	
PP na osobnú asistenciu	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,08	0,09	0,11	0,12	0,12	0,12	0,12	
PP na kompenzáciu ZV ŤŽP	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,07	0,09	0,10	0,12	0,13	0,13	0,12	0,13	
PP na prepravu	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	
PP jednorázové	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	
Aktívne opatrenia trhu práce	1,15	1,63	0,22	0,20	0,19	0,26	0,25	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	
Daňový bonus na dieťa	0,39	0,43	0,46	0,44	0,44	0,43	0,40	0,37	0,36	0,35	0,33	0,33	0,33	
Sociálne služby a sociálna kuratela spolu	0,83	0,83	0,82	0,84	0,86	1,01	1,29	1,66	2,11	2,29	2,25	2,21	2,35	



RADA PRE ROZPOČTOVÚ
ZODPOVEDNOSŤ

**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rrz.sk