



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 12.10.2006
KOM(2006) 574 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

Dlhodobá udržateľnosť verejných financií v EÚ

{SEK(2006)1247}

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

Dlhodobá udržateľnosť verejných financií v EÚ

1. DLHODOBÁ UDRŽATEĽNOSŤ VEREJNÝCH FINANCIÍ A ROZPOČTOVÝ DOHĽAD NA ÚROVNI EÚ

V nadchádzajúcich desaťročiach bude počet a vekové zloženie obyvateľov Európy vystavené dramatickým zmenám v dôsledku nízkej miery pôrodnosti, pretrvávajúceho zvyšovania priemernej dĺžky života a dôchodkového veku generácie narodenej v čase tzv. generačnej explózie. V súvislosti so starnúcim obyvateľstvom bude potrebné riešiť kľúčové problémy hospodárskeho, rozpočtového a sociálneho charakteru. Táto skutočnosť významne ovplyvní rast a povedie k významným tlakom na zvyšovanie verejných výdavkov¹, čo členským štátom skomplikuje dlhodobé udržiavanie zdravých a trvalo udržateľných verejných financií. V kontexte Hospodárskej a menovej únie (HMÚ) má táto otázka zásadný význam vzhľadom na skutočnosť, že vysoký deficit a rastúci dlh, ktoré v niektorých krajinách vedú k stavu neudržateľných verejných financií, by mohli mať nepriaznivý dosah na makroekonomické podmienky v ďalších krajinách HMÚ. Z tohto dôvodu je z hľadiska zabezpečenia fiškálnej udržateľnosti potrebné uplatňovanie časovo konzistentných politík vrátane riešenia rozpočtových schodkov ešte pred zaznamenaním dosahu starnutia obyvateľstva na rozpočet.

Počas po sebe nasledujúcich zasadnutí Európskej rady sa zdôrazňovala potreba zaoberať sa na celoeurópskej úrovni otázkou dosahu starnutia obyvateľstva. Na zasadnutí Európskej rady v Štokholme v marci 2001 sa konkrétne rozhodlo, že „*Rada by mala pravidelne zrevidovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií, a to aj vzhľadom na očakávané tlaky vznikajúce v dôsledku budúcich demografických zmien.*“ V obnovenej stratégii EÚ týkajúcej sa trvalo udržateľného rozvoja z júna 2006 upozorňuje Európska rada na významný dosah starnutia obyvateľstva na verejné financie a zároveň navrhuje naďalej na úrovni EÚ podporovať úsilie členských štátov modernizovať systémy sociálnej ochrany a zabezpečovať ich trvalú udržateľnosť. Na základe záverov Európskej rady v rámci pravidelného viacstranného rozpočtového dohľadu v súčasnosti Komisia a Rada posudzujú dlhodobú udržateľnosť verejných financií so zvýšeným dôrazom na prepojenie medzi strednodobými rozpočtovými stratégiami a otázkami dlhodobej fiškálnej udržateľnosti.

V správe Rady ECOFIN týkajúcej sa reformy Paktu stability a rastu (PSR) z 20. marca 2005 sa skutočne zdôrazňuje potreba venovať v rámci dohľadu nad stavmi rozpočtov zvýšenú pozornosť dlhu a trvalej udržateľnosti v záujme zabezpečenia trvalej udržateľnosti verejných financií z dlhodobého hľadiska. Zároveň sa v nej podčiarkuje potreba posilnenia prepojenia medzi otázkami dlhodobej udržateľnosti a strednodobým rozpočtovým plánovaním.

¹ Pozri správu vypracovanú Výborom pre hospodársku politiku a Európskou komisiou (DG ECFIN), (2006) „Dosah starnutia obyvateľstva na verejné výdavky: prognózy pre členské štáty EÚ25 týkajúce sa transferov v súvislosti s dôchodkami, zdravotnou starostlivosťou, dlhodobou starostlivosťou, vzdelávaním a nezamestnanosťou“ uverejnenú v periodiku European Economy, Special Reports/Osobitné správy č. 1, 2006.

V roku 2003 poverila Rada ECOFIN Výbor pre hospodársku politiku prezentovaním nového súboru prognóz týkajúcich sa verejných výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva, ktorý vychádza z novej populačnej prognózy poskytnutej Eurostatom a odsúhlasených predpokladov týkajúcich sa kľúčových ekonomických premenných pre všetkých 25 členských štátov vrátane transferov týkajúcich sa dôchodkov, zdravotnej starostlivosti, dlhodobej starostlivosti, vzdelávania a nezamestnanosti.² Na príprave uvedených prognóz, ukončenej vo februári 2006, sa vo vzájomnej spolupráci podieľala Komisia (GR ECFIN) a členské štáty v rámci pracovnej skupiny zaoberajúcej sa otázkami starnutia obyvateľstva pôsobiacej vo Výbore pre hospodársku politiku (VHP). Tieto prognózy slúžia ako porovnateľný, transparentný a pevný základ pri posudzovaní rozpočtových vplyvov demografických zmien a trvalej udržateľnosti verejných financií v rámci členských štátov.

Správu, ako aj v nej uvedené prognózy schválila Rada ECOFIN 14. februára 2006 ako východisko pri posudzovaní trvalej udržateľnosti verejných financií v kontexte PSR. Rada zároveň skonštatovala, že táto správa má slúžiť ako vklad do práve prebiehajúcej diskusie týkajúcej sa modernizácie systémov sociálneho zabezpečenia a predlžovania pracovného života obyvateľov v nadväznosti na samit v Hampton Court, ktorý sa uskutočnil októbri 2005, Lisabonskú stratégiu, stratégiu trvalo udržateľného rozvoja a otvorenú metódu koordinácie v prípade dôchodkov. Okrem toho Rada vo svojich záveroch vyzýva Komisiu, aby do konca roka 2006 komplexne posúdila trvalú udržateľnosť verejných financií v členských štátoch. Správa pripojená k tomuto oznámeniu je odpoveďou na túto výzvu.

2. PRÍSTUP EÚ K POSUDZOVANIU DLHODOBEJ UDRŽATEĽNOSTI VEREJNÝCH FINANCIÍ

Posudzovanie dlhodobej udržateľnosti verejných financií je súčasťou pravidelného rozpočtového dohľadu EÚ. Vychádza z dlhodobých prognóz týkajúcich sa výdavkov verejných financií súvisiacich so starnutím obyvateľstva a z rozpočtových stratégií predstavených v rámci programov stability a konvergenčných programov. V tejto súvislosti je ťažiskom analýzy konzistentnosť medzi krátkodobými až strednodobými rozpočtovými cieľmi a dlhodobou udržateľnosťou.

Otázka dlhodobej udržateľnosti má niekoľko aspektov, medzi ktoré patrí napríklad potreba zabráňovať vzniku nadmernej záťaže budúcich generácií a zabezpečovanie schopnosti krajiny vhodne upravovať rozpočtovú politiku v strednodobom a dlhodobom horizonte. V záujme analyzovania udržateľnosti prípadne neudržateľnosti trendu verejných financií vzhľadom na súčasné politiky a významné rozpočtové úlohy v súvislosti so starnutím obyvateľstva je potrebné posudzovať záväzky verejných financií z dlhodobého hľadiska. Výsledky všeobecných dlhodobých prognóz týkajúcich sa výdavkov verejných financií súvisiacich so starnutím obyvateľstva, ktoré tvoria súčasť súčasných politik, ako aj súčasná rozpočtová pozícia, sú v tomto kontexte základnými vstupnými údajmi v rámci analýzy trvalej udržateľnosti verejných financií.

Tieto prognózy slúžia ako porovnateľný, transparentný a pevný základ pri posudzovaní rozpočtových vplyvov demografických zmien a trvalej udržateľnosti verejných financií v rámci členských štátov. Z týchto prognóz vo všeobecnosti vyplýva, že v dôsledku starnutia

² Dlhodobé rozpočtové prognózy vychádzajú zo základu „bez zmeny politiky“ a nezohľadňujú sa v nich účinky dodatočných politik, ktoré by mohli posilniť napr. hospodársky rast a priaznivo ovplyvňovať rozpočtové prognózy.

obyvateľstva EÚ čelí významným rozpočtovým zmenám. Väčšina očakávaných stúpajúcich verejných výdavkov sa týka dôchodkov a len v menšej miere zdravotnej starostlivosti a dlhodobej starostlivosti. Predpokladá sa obmedzenie potenciálnych vyrovnávajúcich úspor v súvislosti s očakávanými verejnými výdavkami v rámci vzdelávania a dávok v nezamestnanosti.³ V rámci EÚ sa do roku 2050 očakáva nárast výdavkov verejných financií súvisiacich so starnutím obyvateľstva o 4 % HDP, v tomto odhade sa však môžu skrývať výrazné rozdiely vo vývoji v rámci jednotlivých členských štátov; v rozmedzí od nárastu vo výške 7 % HDP prípadne viac v ES, IE, LU, PT, CY, CZ, HU a SI až po pokles podielu na HDP v EE, LV a PL.⁴

Prognóza úrovne deficitu a dlhu sa vypracúva v dlhodobom horizonte a jej základom sú predpokladané trendy výdavkov. Udržateľnosť dlhu vychádza z *intertemporálneho rozpočtového obmedzenia*, v dôsledku ktorého by súčasné celkové záväzky verejných financií, t. j. súčasný verejný dlh a diskontovaná hodnota budúcich výdavkov vrátane dosahu starnutia obyvateľstva na rozpočet, mali byť kryté diskontovanou hodnotou budúcich príjmov verejných financií. Ak sa v súčasných politikách zabezpečuje dodržiavanie intertemporálneho rozpočtového obmedzenia, ide o udržateľné politiky.

V rámci posúdenia dlhodobej udržateľnosti verejných financií treba vykonať viac, ako len zodpovedať otázku týkajúcu sa udržateľnosti súčasných politik. V záujme pochopenia problému, pred ktorým stoja tvorcovia politik, je zároveň nutné odhadnúť rozsah rozpočtových schodkov. Pri tomto odhade sa využívajú *ukazovatele nízkej miery udržateľnosti* slúžiace na meranie rozsahu požadovanej stálej rozpočtovej úpravy (napr. stále zníženie výdavkov verejných financií, ktoré nesúvisia so starnutím obyvateľstva ako podiel na HDP alebo stále zvýšenie verejných príjmov ako podiel na HDP), na základe ktorej je možné dodržiavať intertemporálne rozpočtové obmedzenie verejných financií, a tak zabezpečovať udržateľnosť verejných financií. Ukazovatele udržateľnosti možno rozdeliť podľa: (i) dosahu počiatočnej rozpočtovej pozície, a (ii) dlhodobého vplyvu starnutia obyvateľstva na rozpočet.

Ukazovatele udržateľnosti slúžia ako pevné východiskové body pri identifikovaní rozsahu a hlavných zdrojov ohrozenia udržateľnosti verejných financií v členských štátoch EÚ. Na účely komplexného posúdenia udržateľnosti verejných financií sa zohľadňujú iné faktory umožňujúce spôsobilejšie vykonanie predmetného posúdenia s prihliadnutím na pravdepodobné zdroje hlavných rizík. V rámci posúdenia sa prihliada na faktory týkajúce sa krátkodobých a strednodobých vývojových zmien a dlhodobých rozpočtových trendov:

- najdôležitejším faktorom je pravdepodobne *súčasná výška verejného dlhu*, a to z týchto dôvodov: (i) krajiny s vysokým zadlžením sú citlivejšie na krátkodobé/dlhodobé otrasy hospodárskeho rastu a zmeny úrokových sadzieb; (ii) vysoká úroveň dlhu môže viesť k vyššej úrokovej sadzbe, ako sa predpokladalo v prognózach, ako aj k ďalšiemu zvýšeniu rizík udržateľnosti verejných financií; a (iii) je potrebné, aby si krajiny s vysokým

³ Predpoklad rozpočtových úspor v rámci výdavkov v oblasti vzdelávania vychádza zo súčasných politik. V súlade s lisabonskými záväzkami týkajúcimi sa budovania znalostného hospodárstva možno takéto úspory prerozdeliť na oblasti vzdelávania s vysokými socio-ekonomickými a fiškálnymi výnosmi podľa záverov z jarného zasadania Európskej rady v roku 2006.

⁴ V rámci nového vývoja spoločných prognóz neboli v prípade Grécka k dispozícii nijaké prognózy súvisiace s dôchodkami. Z tohto dôvodu došlo k podceneniu nárastu výdavkov verejných financií súvisiacich s vekovým zložením obyvateľstva. Podľa predpokladu v rámci vývoja spoločných prognóz z roku 2001 sa v Grécku v rokoch 2005 až 2050 očakáva nárast výdavkov na dôchodky o 12,4 % HDP, zatiaľ čo podľa aktualizácie gréckeho programu stability z roku 2002 by malo ísť o nárast o 10,2 % HDP.

zadlžením v záujme zníženia úrovne dlhu počas predĺženého obdobia udržiavali vysoké primárne prebytky - udržanie tohto stavu však môže byť náročné vzhľadom na iné protichodne pôsobiace rozpočtové tlaky;

- pri získavaní informácií týkajúcich sa smerovania fiškálnych politík sa vychádza zo *strednodobých cieľov (SDC)* a *krátkodobých rozpočtových vývojových zmien*. Podľa súčasného scenára sa v prípade všetkých krajín predpokladá dosiahnutie strednodobého cieľa v roku 2010. To však neznamená, že Komisia od všetkých členských štátov očakáva zrealizovanie SDC v roku 2010 - niektoré z nich už síce tento cieľ dosiahli, no iným sa ho možno nepodarí naplniť ani do roku 2010. Tento príklad slúži na ilustráciu toho, do akej miery môže rozpočtová konsolidácia vo väčšine prípadov prispieť k zníženiu rizika udržateľnosti verejných financií. Okrem toho sa v najnovších predpokladoch útvarov Komisie uvádza očakávaný krátkodobý rozpočtový vývoj stanovený na základe „bez zmeny politiky“ a osobitne sa v nich zdôrazňuje skutočnosť, či sa na krátkodobé rozpočtové plány členských štátov vzťahujú konkrétne riziká;
- *testy citlivosti* slúžia na poskytnutie informácií o spoľahlivosti výsledkov vzhľadom na zmeny kľúčových parametrov. Napríklad sa v jednotlivých krajinách líši úroveň odolnosti dôchodkových systémov voči vonkajším otrasom. Existuje však aj istý stupeň neistoty, pokiaľ ide o rozsah úloh súvisiacich s udržateľnosťou verejných financií v rámci EÚ, ktorú môžu vo významnej miere ovplyvňovať rôzne predpoklady súvisiace s hlavnými spúšťacími mechanizmami týkajúcimi sa výdavkov. Výdavky verejných financií môžu rásť rýchlejšie, ako sa očakáva v dôsledku danej budúcej demografickej zmeny. V minulosti k trendom stúpajúcich výdavkov napríklad v oblasti zdravotníckej starostlivosti prispievali aj iné faktory, akými sú napr. rozšírenie poskytovania verejných služieb a zvýšenie ich kvality;
- *v prípade výrazného zníženia priemerného dôchodku vzhľadom na priemerný príjem by v porovnaní so súčasnosťou* v budúcnosti mohli vzniknúť rôzne druhy rozpočtových tlakov. Mohlo by sa to stať napríklad v prípade zvýšenia chudoby u starších občanov v dôsledku nedostatočných dôchodkov, čo by sa premietlo do vyšších verejných výdavkov sociálneho charakteru, alebo v prípade výraznejšieho zníženia súkromných dôchodkov oproti očakávaniam, pričom by vzniknutý schodok bolo zo strany vlády nutné vyrovnať. V prípade neuplatňovania opatrení na zabezpečenie primeraných dôchodkových príjmov budúcich dôchodcov môžu z poklesu relatívnej úrovne dôchodkov pre verejné financie vyplývať rôzne riziká;
- *zmeny v príjmoch verejných financií ako podiel na HDP v dlhodobom horizonte* majú vplyv na budúci rozpočtový vývoj. Napríklad v prípade oslobodenia dôchodkových príspevkov od zdanenia pri súčasnom zdaňovaní vyplácaných dôchodkov môže v dlhodobom horizonte dôjsť k zvýšeniu daní z dôchodkov ako podielu na HDP, ak jednotlivé krajiny nahromadili významné aktíva v rámci svojich financovaných dôchodkových systémov, avšak tieto systémy zatiaľ nie sú úplne stabilizované;
- *vysoká súčasná miera zdanenia* v porovnaní s nižšou mierou zdanenia vytvára viac manévrovacieho priestoru pri využívaní zvyšovania daní na pokrytie dodatočných verejných výdavkov.

Pri posudzovaní uvedených faktorov je však potrebné postupovať opatrne, pretože nie všetky z týchto faktorov musia byť bezpodmienečne kvantifikovateľné; a okrem toho je možné, že k dispozícii nebudú komplexné informácie.

Na vymedzenie relatívneho významu týchto rizík vzhľadom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií sa využíva kategorizácia pozostávajúca z troch úrovní, ktorú Komisia a Rada zaviedli v rámci kola hodnotení programov stability a konvergenčných programov v rokoch 2005 a 2006: nízke/stredné/vysoké riziko. V rámci tejto klasifikácie sa prihliada na skutočnosť, že z problému starnutia obyvateľstva vyplývajú rozpočtové úlohy dlhodobého charakteru, ktoré riešia všetky krajiny. To však neznamená, že ak je dané riziko nízke, neexistuje. Niekedy dokonca aj krajiny s nízkym stupňom rizika čelia nezanedbateľne nízkej miere udržateľnosti. Je potrebné, aby tieto krajiny riešili problém vplyvu starnutia obyvateľstva dodatočnými reformami a/alebo zlepšovaním svojho rozpočtového stavu. V kontexte budúceho vývoja predpokladaných výdavkov skutočne vládne určitá neistota; ak sú výdavky súvisiace so starnutím obyvateľstva ovplyvnené inými faktormi ako demografické zmeny pozorované v minulosti, náročnosť úlohy zabezpečiť fiškálnu udržateľnosť sa môže ešte zvýšiť. Uvedená klasifikácia zároveň slúži na jasné vymedzenie stupňa rizika, ktorému by mohli členské štáty EÚ čeliť vzhľadom na udržateľnosť verejných financií. Predmetná klasifikácia, ako aj analýza hlavných rizík má nezastupiteľný význam pri určovaní primeranej politickej odozvy.

3. KOMPLEXNÉ POSÚDENIE RIZÍK DLHODOBEJ UDRŽATEĽNOSTI VEREJNÝCH FINANCIÍ V EÚ

V priebehu nadchádzajúcich desaťročí EÚ zaznamená významné zmeny v dôsledku starnutia obyvateľstva. Starnutie obyvateľstva zásadne ovplyvňuje stav verejných výdavkov v dlhodobom horizonte, a to predovšetkým v dôsledku významného zvýšenia výdavkov na dôchodky. V záujme riešenia tohto rozpočtového problému je potrebné, aby EÚ implementovala opatrenia štrukturálnej reformy na účely kontroly dlhodobých trendov výdavkov a zvyšovania potenciálneho rastu, napríklad zvyšovaním miery zamestnanosti alebo efektívneho dôchodkového veku. Okrem toho je potrebné sledovať cieľ rozpočtovej konsolidácie v záujme vytvárania priestoru na fiškálne manévrovanie predtým, ako sa prejaví dosah starnutia obyvateľstva na rozpočet. Vzhľadom na absenciu reformných opatrení a rozpočtovej konsolidácie výsledky analýzy potvrdzujú, že v rámci EÚ, ako aj eurozóny sa zaznamenala nízka miera udržateľnosti (t.j. rozdiel medzi štrukturálnou rozpočtovou pozíciou v roku 2005 a udržateľným stavom) v rozsahu približne 3½ % HDP.

Ak sa nepodniknú opatrenia na vyrovnanie tohto rozdielu, podľa predpokladu bude pomer verejného dlhu k HDP v EÚ ako celku počas budúcich desaťročí naďalej presahovať úroveň 60 %. Očakáva sa, že okolo roku 2020 začne významne rásť, pričom v roku 2050 dosiahne takmer 200 % HDP.

Významným prvkom reformy Paktu stability a rastu z roku 2005 bolo zosúladenie úloh dlhodobej politiky s tvorbou strednodobej rozpočtovej politiky. Do nového PSR boli zakomponované strednodobé rozpočtové ciele (SDC) odrážajúce typické znaky, pomer dlhu k HDP a potenciál rastu, ktoré sú charakteristické pre danú krajinu.

Väčšina krajín má doteraz rozpočtový deficit presahujúci svoje SDC. Tieto krajiny plánujú v priebehu niekoľkých budúcich rokov skonsolidovať svoje verejné financie. Na ilustráciu dosahu strednodobého zlepšenia rozpočtovej pozície v rámci dlhodobej udržateľnosti bol predmetom analýzy alternatívny scenár, v rámci ktorého sa predpokladá, že všetky členské štáty dosiahnu v roku 2010 svoje SDC. Podľa tohto predpokladu by mala byť znížená miera udržateľnosti v rámci EÚ a eurozóny približne na úrovni 1½ % HDP. Pokiaľ ide o vplyv na

dlh v rámci eurozóny, v prípade splnenia SDC v roku 2010 sa očakáva, že pomer dlhu k HDP dosiahne v roku 2050 úroveň okolo 80 %, zatiaľ čo v prípade nezmenenej rozpočtovej pozície z roku 2005 by išlo o úroveň približne 200 % HDP. V rámci EÚ ako celku sa očakáva, že pomer dlhu k HDP bude až do prvej polovice 40. rokov 21. storočia pod hranicou 60 % referenčnej hodnoty HDP.

Ak členské štáty splnia svoje SDC v roku 2010 v porovnaní so svojím rozpočtovým stavom v roku 2005, predmetný dlhodobý rozpočtový problém v dôsledku starnutia obyvateľstva možno zredukovať, a to v podstate o viac ako polovicu. Táto skutočnosť je dôkazom toho, že fiškálna konsolidácia v strednodobom horizonte môže vo významnej miere prispieť k redukcii problému fiškálnej udržateľnosti v rámci EÚ a eurozóny, avšak na samotné vyriešenie danej situácie nepostačuje. Pokiaľ sa nepodari vyriešiť fundamentálne problémy, ktoré so sebou prináša starnutie obyvateľstva, pomer dlhu k HDP bude mať do roka 2050 vo väčšine krajín naďalej stúpajúcu tendenciu.

Na zabezpečenie dlhodobej fiškálnej udržateľnosti by bola potrebná dodatočná rozpočtová konsolidácia, a to najmä v prípade absencie ďalších reformných opatrení, ktoré by v rôznej miere obmedzovali významné zvyšovanie výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva v členských štátoch v dlhodobom horizonte. Niektoré členské štáty nedávno zreformovali svoje systémy dôchodkového zabezpečenia, napríklad DE, FR a AT, zatiaľ čo napríklad IT a SE uskutočnili tieto reformy už skôr, čo je dôkazom toho, že odhodlaným uplatňovaním neraz náročných reformných opatrení možno znížiť predpokladaný nárast dôchodkových výdavkov. V rámci EÚ však naďalej existuje predpoklad významného zvyšovania výdavkov. Významné dôchodkové reformy by v záujme ich ďalšieho úspešného pokračovania malo sprevádzať predlžovanie pracovného života, čím by sa v budúcnosti umožnila vyššia miera akumulácie nárokov na dôchodok, a čo by zároveň malo pozitívny dosah na úroveň dôchodkov v pomere k mzdám; dosiahnutie tohto cieľa by si však mohlo vyžadovať iné štrukturálne reformy.

Posudzovanie členských štátov

Aj keď je dosah starnutia obyvateľstva na rozpočet problémom, ktorý je v centre pozornosti všetkých členských krajín EÚ, vzhľadom na súhrnné ukazovatele za EÚ dochádza k zastieraniu významných odlišností. V rámci EÚ existujú veľké rozdiely, pokiaľ ide o stupeň jednotlivých rizík a ich základné zdroje. Z celkového počtu 25 členských štátov bolo medzi *vysoko rizikové krajiny* na základe posúdenia zaradených *šesť krajín*, medzi *krajiny so stredným rizikom desať krajín* a medzi *krajiny s nízkym rizikom deväť krajín*, čo v podstate potvrdzuje hodnotenie týkajúce sa programov stability a konvergenčných programov uskutočnených v prvých mesiacoch roku 2006. Súhrn charakteristických znakov problémov udržateľnosti, ktoré tieto krajiny riešia:

- Krajiny s vysokým rizikom

Skupinu krajín s vysokým rizikom (CZ, EL, CY, HU, PT a SI) charakterizuje významný dlhodobý rast výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva, čo je dôkazom nevyhnutnosti opatrení zameraných na obmedzenie zvyšovania týchto výdavkov. Okrem toho v krajinách CZ, CY, EL, HU a PT existujú vysoké deficity a v niektorých prípadoch aj vysoká úroveň dlhu (predovšetkým v prípade Grécka). Rozpočtová konsolidácia je zároveň nevyhnutným a bezodkladným riešením, ktoré týmto krajinám slúži na zníženie rizika týkajúceho sa udržateľnosti verejných financií.

- *Krajiny so stredným rizikom*

Do tejto skupiny krajín so stredným stupňom rizika (BE, DE, ES, FR, IE, IT, LU, MT, SK and UK) patria krajiny s výraznými odlišnými črtami, avšak objavuje sa tu pomerne jasný rozdiel medzi: (i) krajinami s významnými nákladmi v súvislosti so starnutím obyvateľstva, v ktorých síce existuje potenciálna potreba obmedziť tieto náklady, no ktoré v súčasnosti majú pomerne silnú rozpočtovú pozíciu (ES, IE, LU); a (ii) krajinami, ktoré potrebujú v dlhodobom horizonte na rôznych úrovniach skonsolidovať svoje verejné financie, avšak u ktorých, zvyčajne v dôsledku reforiem svojich dôchodkových systémov (SK, IT, DE, FR, UK and MT) otázka nákladov súvisiacich so starnutím obyvateľstva nevyvoláva znepokojenie; v rámci tejto skupiny treba venovať zvláštnu pozornosť situácii v Taliansku, ktoré potrebuje rýchlu rozpočtovú konsolidáciu na zabezpečenie stabilného zníženia súčasnej veľmi vysokej úrovne dlhu. Pre Belgicko sú charakteristické niektoré znaky oboch uvedených podskupín, pričom je potrebné zachovanie vyrovnaného stavu rozpočtu v záujme zníženia veľmi vysokej úrovne dlhu a aj vyrovnanie výrazného zvýšenia výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva, ktoré presahujú priemer EÚ. Aj keby sa však tento stav podarilo dlhodobo udržať, súčasný vysoký primárny nadbytok nepostačuje na úplné pokrytie pomerne vysokých nákladov súvisiacich so starnutím obyvateľstva v dlhodobom horizonte. Opatrenia zamerané na obmedzenie predpokladaného nárastu dôchodkových výdavkov by nepochybne prispeli k zníženiu rizík udržateľnosti verejných financií.

- *Krajiny s nízkym rizikom*

Krajiny s nízkym rizikom (DK, EE, LV, LT, NL, AT, PL, FI a SE) dosiahli vo všeobecnosti najvýznamnejší pokrok, pokiaľ ide o riešenie otázky dosahu starnutia obyvateľstva na verejné financie, čo vyplýva zo silnej rozpočtovej pozície (s veľkými prebytkami, znížením dlhu a/alebo akumuláciou aktív) a/alebo komplexných dôchodkových reforiem, v niektorých prípadoch aj vrátane posunu smerom k súkromným dôchodkovým systémom. To však neznamená, že v týchto krajinách neexistujú riziká týkajúce sa dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Ich stav v skutku závisí od úspešnej implementácie ďalekosiahlych reforiem, ktoré významne znížili dlhodobý dosah starnutia obyvateľstva na rozpočet (EE, LV, LT, AT, PL a SE) a od udržiavania rozpočtovej pozície, či v niektorých prípadoch od jej posilnenia. Aj iné krajiny s pomerne vysokými predpokladanými nákladmi týkajúcimi sa starnutia obyvateľstva, predovšetkým v súvislosti s dôchodkami, môžu v istom časovom období považovať za potrebné zrealizovať štrukturálne reformy určené na úpravu očakávaných dlhodobých rozpočtových trendov v prípade, že si daná krajina nedokáže dlhodobo udržať svoju silnú rozpočtovú pozíciu (DK, NL a FI) – aj keď by išlo o celkovú požadovanú úpravu menej významného rozsahu ako v prípade krajín so stredným a vysokým rizikom.

4. Zabezpečenie trvalo udržateľných financií: Veľká politická výzva pre EÚ

Ako vyplýva z analýzy, ústrednou politickou výzvou v rámci EÚ je riešenie problému dosahu starnutia obyvateľstva na rozpočet. Potvrďuje sa ňou, že je primerané a nevyhnutné postupovať v súlade s touto stratégiou v rámci uvedených troch oblastí, týkajúcou sa riešenia otázok hospodárskeho a rozpočtového charakteru v dôsledku starnutia obyvateľstva, o ktorej sa rozhodlo na zasadnutí Európskej rady v Štokholme v roku 2001. Medzi predmetné otázky patrí napríklad rýchle tempo znižovania dlhu, zvyšovanie miery zamestnanosti a produktivnosti a reforma systémov dôchodkového a zdravotného zabezpečenia a systému dlhodobej starostlivosti.

V prvom rade musia členské štáty rýchlejšie dosiahnuť a udržať si zdravé východiskové rozpočtové pozície v záujme rýchleho znižovania verejného dlhu ešte predtým, ako sa v plnej miere prejavia dôsledky starnutia obyvateľstva. Z analýzy udržateľnosti naozaj vyplýva, že konsolidácia verejných financií smerom k SDC a udržanie takejto pozície významne pomôže znížiť časť dlhodobých rozpočtových nákladov súvisiacich so starnutím obyvateľstva v EÚ a zabráni rýchlemu a intenzívnemu rastu pomeru dlhu k HDP. Zdravé verejné financie sú zároveň základným predpokladom nízkych úrokových mier a významného a stabilného hospodárskeho rastu, ktorý zase prispeje k zlepšeniu udržateľnosti verejných financií.

Druhým cieľom je uspokojenie potreby rastu miery zamestnanosti, a to najmä pokiaľ ide o ženy a starších pracovníkov. V tomto kontexte je potrebné naplánovať primerané kroky na zvýšenie prílevu pracovných síl a ich využitie. Z analýzy uvedenej v správe vyplýva, že výraznejšie ako plánované zvýšenie miery zamestnanosti by významne prispelo k fiškálnej udržateľnosti. V mnohých krajinách by ďalšie zníženie štrukturálnej nezamestnanosti skutočne prinieslo podstatné výhody. Na základe úspešného uplatnenia týchto politických opatrení, ako aj v dôsledku zvýšenia produktivity, v súlade s cieľmi Lisabonskej stratégie by sa ďalej zvýšili potenciálne miery rastu HDP, zlepšil budúci životný štandard a zabezpečil priestor na rozpočtové prerozdelenie v budúcnosti. Okrem toho zo spoločných dlhodobých prognóz vyplýva, že isté obmedzené rozpočtové úspory možno dosiahnuť na základe predpokladaného zníženia výdavkov v oblasti vzdelávania v súvislosti so starnutím obyvateľstva. Vzhľadom na potrebu zlepšiť budúcu produktivitu by mohli členské štáty zvážiť využitie týchto úspor na modernizáciu vzdelávacích systémov vrátane rozvoja celoživotného vzdelávania, a to investovaním v záujme zvýšenia úrovne vzdelávania a zlepšovaním fungovania systému vzdelávania v súlade s lisabonskými záväzkami budovať znalostné hospodárstvo a spoločnosť.

Treťou prioritou je úloha členských štátov zvážiť vhodné reformy systémov dôchodkového a zdravotného zabezpečenia, ako aj systém dlhodobej starostlivosti a zabezpečiť ich finančnú realizovateľnosť vzhľadom na starnutie obyvateľstva a súčasne zaistiť plnenie kľúčových cieľov politiky, ktorými sú adekvátnosť a prístupnosť. Vďaka súčasným dôchodkovým reformám sa v asi polovici členských štátov EÚ 15 a v niektorých nových členských štátoch podarilo znížiť dosah starnutia obyvateľstva na rozpočet, ako aj zvyšovať efektívny dôchodkový vek. Z tejto analýzy skutočne vyplýva, že súčasné reformy dôchodkového systému napríklad v Nemecku, Francúzsku a Rakúsku, ako aj skôr uskutočnené reformy napríklad v Taliansku a Švédsku, výrazne prispievajú k zlepšeniu udržateľnosti verejných financií. Tieto reformy v súčasnosti pomáhajú pri zvyšovaní efektívneho dôchodkového veku. Okrem toho sa v dôsledku rastu zamestnanosti nepochybne zvyšuje prosperita a posilňuje finančná udržateľnosť dôchodkových systémov, oddiaľuje rast výdavkov, zvyšujú príspevky do dôchodkových systémov a môžu vzniknúť aj dodatočné rozpočtové úspory. Je potrebné dodať, že zvyšovanie miery zamestnanosti, predovšetkým starších pracovníkov, má mimoriadny význam pre krajiny, v ktorých sa očakáva významný pokles miery dávok, t. j. priemerných dôchodkov v rámci HDP na pracovníka, čím sa znižuje riziko potenciálne neprimeraných dôchodkov v budúcnosti. V rámci nedávnych dôchodkových reforiem zaviedli niektoré členské štáty prepojenie medzi priemernou dĺžkou života v čase odchodu do dôchodku a dávkami dôchodkového zabezpečenia. Z doterajších skúseností vyplýva, že tieto opatrenia slúžia na lepšie rozdelenie demografického rizika. Uvedená skutočnosť je významným stimulom predlžovania pracovného života. Z analýz udržateľnosti zároveň vyplýva, že v prípade zvýšenia priemernej dĺžky života v dlhodobom horizonte, sprevádzaného predĺžením obdobia zdravého života (v rokoch) a zlepšením zdravotného stavu, sa môžu realizovať významné rozpočtové úspory vo výdavkoch týkajúcich sa

zdravotnej starostlivosti. Podnikaním opatrení zameraných na zlepšenie zdravotného stavu obyvateľstva sa môže dosiahnuť zníženie nákladov súvisiacich so starnutím obyvateľstva a zlepšenie udržateľnosti verejných financií.

Okrem riadnej konsolidácie verejných financií v strednodobom horizonte so zameraním na plnenie SDC a/alebo udržanie takejto rozpočtovej pozície v záujme znižovania rizík udržateľnosti verejných financií je nevyhnutné venovať sa s plným nasadením zlepšovaniu fungovania ekonomiky EÚ a ešte viac zvýšiť flexibilitu verejných systémov pri riešení budúcich úloh. Politiky, ktoré sú základom tejto stratégie týkajúcej sa uvedených troch oblastí, tvoria integrálnu súčasť Lisabonskej stratégie, pokiaľ zvyšovanie miery zamestnanosti a riadenie zdravých makroekonomických a mikroekonomických politík napomáha hospodárskemu rastu a prosperite. Vhodná kombinácia politík v týchto troch oblastiach sa určí v závislosti od základných dôvodov vedúcich k predmetnému problému súvisiacemu s udržateľnosťou, ako aj politických priorít stanovených jednotlivými členskými štátmi.

* * *