



Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií

apríl 2013

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2013

Pri reprodukcii časti textu je potrebné uviesť okrem organizácie aj názov materiálu. Text neprešiel jazykovou korektúrou.



Obsah

Zhrnutie	4
Úvod	6
1 Rámec hodnotenia dlhodobej udržateľnosti	7
2 Štartovací rok	9
2.1 Štrukturálne primárne saldo v roku 2011 - revízia	10
2.2 Štrukturálne primárne saldo v roku 2012	11
3 Základný scenár	14
3.1 Makroekonomické prognózy	14
3.2 Strednodobý scenár bez zmeny politík	16
3.3 Výdavky a príjmy citlivé na starnutie populácie	19
3.4 Iné implicitné a podmienené záväzky	23
3.5 Základný scenár dlhodobého vývoja verejných financií	25
4 Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti	27
5 Náklady z odkladu	30
6 Čisté bohatstvo Slovenskej republiky	32
6.1 Koncept čistého bohatstva	33
6.2 Meranie čistého bohatstva	34
6.3 Odhad za rok 2011	34
6.4 Ako interpretovať čísla o čistom bohatstve?	36
7 Citlivostná analýza a alternatívne scenáre	37
Referencie	40
Príloha 1 – Nové indikátory Európskej komisie	41
Príloha 2 – Dividendy prijaté do rozpočtu verejnej správy	42
Príloha 3 – Výsledok hospodárenia štátnych podnikov	43
Príloha 4 – Jednorazové opatrenia v roku 2012	46
Príloha 5 – Schéma financovania likvidácie jadrových zariadení	47
Príloha 6 – Podmienené záväzky	51
Príloha 7 – Základný scenár vychádzajúci z roka 2011 - revízia	53
Príloha 8 – Implicitné záväzky – metodika výpočtu	54



Zhrnutie

Jednou z hlavných úloh Rady pre rozpočtovú zodpovednosť je každoročne pripravovať správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií (k 30. aprílu). Napriek tomu, že od zverejnenia mimoriadnej správy v decembri 2012¹ prešlo len niekoľko mesiacov, bolo možné významne obohatiť analýzu dlhodobých trendov. **Nové pohľady priniesli predovšetkým nasledujúce faktory: zapracovanie prijatej dôchodkovej reformy do kľúčových indikátorov, prvé indikatívne vyčíslenie čistého bohatstva štátu za rok 2011, vytvorenie vlastného scenára zdravotných nákladov, ďalšie citlivostné analýzy a kalkulácia nákladov z odkladu konsolidácie.**

Celkovo je možné skonštatovať, že **prijaté zmeny v priebežnom pilieri dôchodkového systému a zníženie deficitu verejnej správy medzi rokmi 2011 a 2012 prispeli k významnému zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií na Slovensku.** K tomu, aby dlh verejných financií v nasledujúcich 50 rokoch neprekročil horný limit definovaný v ústavnom zákone, **by bolo potrebné trvale kombináciou príjmových a výdavkových opatrení zlepšiť saldo verejných financií o 4,3% z HDP, čo je o 2,7% HDP menej ako v roku 2011.** Pokračovaním v naplánovanej fiškálnej konsolidácii do roku 2018 (podľa Programu stability SR na roky 2013-2016²) by sa hodnota ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti ďalej znížila na úroveň 0,6% z HDP, čím by sa verejné financie výrazne priblížili k stavu dlhodobej udržateľnosti. Na jej zabezpečenie však bude potrebné prijať ešte ďalšie opatrenia: buď na podporu rastového potenciálu, inými štrukturálnymi zmenami v oblasti výdavkov citlivých na starnutie populácie alebo znížením dlhu formou prebytkov v rozpočte.

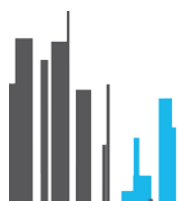
V správe je okrem analýzy výsledkov za rok 2012 aj spätný pohľad na rok 2011. Každoročne dochádza k menším či väčším revíziám fiškálnych ukazovateľov aj za dva roky dozadu. Revízie skutočnosti za rok 2011 vznikli z troch dôvodov: zmena notifikovaného deficitu smerom nahor, úpravy v jednorazových vplyvoch a vo výsledkoch hospodárenia podnikov s majetkovou účasťou štátu. Výsledkom je, že štrukturálne primárne saldo za rok 2011 dosiahlo -2,7% z HDP.

Koncom apríla boli Eurostatom zverejnené výsledky o deficite a dlhu v roku 2012. Rozpočet verejnej správy na rok 2012 bol schválený s deficitom na úrovni 4,6 % HDP. **Na základe predbežných údajov zverejnených Eurostatom skutočný deficit dosiahol úroveň 4,3% HDP, čo predstavuje zlepšenie oproti rozpočtu o 0,3% HDP. Primárne štrukturálne saldo za rok 2012 dosiahlo -2,3% z HDP, čo oproti roku 2011 znamená zlepšenie o 0,3% z HDP.** Bez legislatívnych opatrení prijatých v priebehu roka 2012 by deficit dosiahol úroveň 4,8 % HDP. Dlh verejnej správy dosiahol v roku 2012 úroveň 52,1% HDP a medziročne sa zvýšil o 8,8% HDP.

Okrem prijatých legislatívnych opatrení bola skutočnosť v roku 2012 výrazne odlišná od rozpočtovanej hodnoty vo viacerých oblastiach. Najväčšie negatívne vplyvy mali nižšie daňové príjmy ako aj niektoré jednorazové nedaňové príjmy. Na druhej strane, výdavky spojené s EÚ rozpočtom boli výrazne nižšie oproti predpokladom. Pozitívne prekvapenia zaznamenali aj obce, VÚC, verejné vysoké školy a Sociálna poisťovňa. Viaceré zlepšenia však RRZ nepovažuje

¹ Správa vyplývala z prechodných ustanovení Ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

² Dosiahnutie štrukturálneho salda vo výške -0,5 % HDP a dlhu vo výške 51,6% HDP v roku 2018.



za dlhodobo udržateľné alebo žiaduce, ako napríklad šetrenie na spolufinancovaní alebo razantné zníženie kapitálových výdavkov.

Štandardnou súčasťou správ je vyčíslenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti (GAP). **V scenári vychádzajúcom z roka 2012 dosiahol indikátor hodnotu 4,3% HDP a v porovnaní so scenárom roka 2011 sa znížil o 2,7% HDP.** Okrem samotného zlepšenia štartovacej pozície (zníženia deficitu) **sú za zlepšením najmä opatrenia v dôchodkovom systéme (naviazanie veku odchodu do dôchodku na očakávanú dĺžku života, zmenený valorizačný mechanizmus dôchodkov a vyššie odvody)**³, ktoré sa premietli aj do priaznivejších makroekonomických predpokladov (vyššie miery participácie na trhu práce z dôvodu posúvania veku odchodu do dôchodku). Výdavky citlivé na starnutie populácie by do roku 2062 mali rásť oproti roku 2012 o 3,7% HDP (z čoho zdravotníctvo⁴ a dlhodobá starostlivosť predstavujú 2,2% HDP).

Napriek zníženiu indikátora v roku 2012 je zrejmé, že pre ďalšie zníženie ukazovateľa bude potrebné pokračovať v konsolidácii rozpočtu alebo uskutočniť štrukturálne zmeny v tých oblastiach výdavkov, ktoré sú citlivé na starnutie populácie. Po reforme penzijného systému sú významné riziká koncentrované **predovšetkým v zdravotníctve a dlhodobej starostlivosti.** Z analýz **nákladov z odkladu konsolidácie** tiež vyplýva, že v prípade 5-ročnej nečinnosti by potreba dlhodobej konsolidácie narástla o 0,4% HDP.

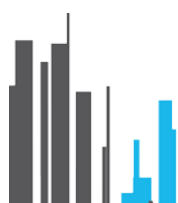
Pre ilustráciu možných zmien sú v materiáli vyčíslené tri alternatívne scenáre: konsolidačný do roku 2018, scenár na zabezpečenie o 10% z HDP nižšieho dlhu a scenár s dlhším horizontom (60 rokov). Prvý znižuje hodnotu ukazovateľa o 3,7 percentuálneho bodu. Druhý a tretí zvyšuje hodnotu GAP-u o 0,1, resp. 0,3 percentuálneho bodu. Podobným spôsobom sa uskutočnila aj analýza citlivosti na zmenu predpokladov úrokovej sadzby a produktivity práce. Pri nižšej úrokovej sadzbe o 0,5 p.b. sa hodnota ukazovateľa zníži o 0,1% HDP. V prípade vyššej produktivity práce o 0,25 p.b. na celom horizonte je efekt priaznivejší, hodnota ukazovateľa sa zníži o 0,2% HDP.

Historicky prvýkrát sa vyčíslilo čisté bohatstvo štátu, ktoré v roku 2011 dosiahlo -198,5 mld. eur (-287% HDP). Za zápornou hodnotou treba vidieť najmä vysoké implicitné záväzky – nekryté prísluby v penzijnom systéme a v zdravotníctve v dôsledku očakávaného starnutia populácie. Čisté bohatstvo je akýmsi vlastným imaním štátu. Podobne ako v súkromnom sektore figuruje na pravej strane súvahy. **Vo všeobecnosti platí, že úroveň indikátora je potrebné zatiaľ vidieť skôr v kvalitatívnej rovine, kým ročnú zmenu bude možné analyzovať hlbšie aj kvantitatívne**⁵. Keď budú k dispozícii dáta za rok 2012 v rovnakej metodike, bude možné detailnejšie analyzovať, čo prispelo k nárastu alebo poklesu majetku Slovenskej republiky. Či už pôjde o nastavenie výdavkov v štátnom rozpočte, o zmenu cien aktív na finančných trhoch, o hospodárenie štátnych firiem alebo napríklad o reformy v penzijnom systéme či v zdravotníctve. Takáto analýza je prospešná predovšetkým z titulu nastavenia správnych motívácií pre tvorcov hospodárskej politiky.

³ Viac o opatreniach a ich efektoch v materiáli [Stanovisko k novele zákona o sociálnom poistení](#), RRZ (2012).

⁴ Pri odhadoch výdavkov na zdravotníctvo sa použili namiesto priemerných nákladov profilov z EÚ používaných Európskou komisiou skutočné nákladové profily zo Slovenska.

⁵ V budúcnosti môže dôjsť k významnému zlepšeniu indikátora predovšetkým z dvoch dôvodov: prijatá penzijná reforma v roku 2012 výrazne znížila implicitné záväzky a hodnota nehnuteľností a pozemkov zatiaľ figuruje len v účtovnej hodnote (trhová hodnota je pravdepodobne vyššia).



Úvod

Vypracovanie správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií patrí medzi hlavné úlohy Rady pre rozpočtovú zodpovednosť stanovené ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti⁶. Cieľom správy je vyhodnotiť situáciu vo verejných financiách v dlhodobom horizonte, berúc do úvahy súčasné nastavenie politik.

Základné nástroje hodnotenia dlhodobej udržateľnosti sú špecifikované priamo v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti. Ten definuje takzvaný základný scenár vývoja verejných financií, ako aj indikátor dlhodobej udržateľnosti. Podrobnejšie rozpracovaná metodológia bola Radou pre rozpočtovú zodpovednosť predstavená v novembri 2012.⁷

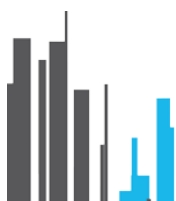
Prvá, mimoriadna správa o dlhodobej udržateľnosti bola publikovaná v súlade s ústavným zákonom v decembri 2012⁸. Pravidelné aktualizácie správy budú publikované vždy k 30. aprílu. Keďže cieľom správy je vyhodnotiť čo najlepšie skutočnosť a k dátumu publikovania ešte nie sú k dispozícii definitívne a detailné údaje o hospodárení jednotlivých zložiek verejných financií za predchádzajúci rok, správa obsahuje predbežný odhad za rok 2012 a spresnený výpočet za rok 2011.

Správa je rozdelená do siedmich častí. **Prvá** sumarizuje pokrok v metodológii použitej pri hodnotení, ako aj jej ďalšie vylepšovanie v budúcnosti. V **druhej** časti sa vyčísluje štrukturálne primárne saldo verejných financií, prvýkrát za rok 2012 a spresnený odhad za rok 2011. Toto saldo je štartovacím bodom analýzy dlhodobej udržateľnosti – vypovedá o tom, aké bolo hospodárenie celého verejného sektora, vrátane štátnych podnikov a Národnej banky Slovenska. **Tretia** časť správy popisuje základný scenár budúceho vývoja verejných financií bez zmeny politik – najprv v strednodobej (do roku 2016) a potom aj dlhodobej budúcnosti (do roku 2062). Dlhodobý horizont je determinovaný hlavne vplyvmi starnutia obyvateľstva. **Štvrtá** časť vyčísluje indikátor dlhodobej udržateľnosti verejných financií na základe predbežnej skutočnosti roka 2012 a vysvetľuje jeho zmenu v porovnaní s rokom 2011. V **piatej** časti sa správa venuje nákladom z odkladu riešenia problému dlhodobej (ne-)udržateľnosti. Nový indikátor poskytuje informáciu o tom, koľko úsilia navyše bude potrebné vyvinúť z dôvodu, že sa indikátor udržateľnosti nezníži na nulu okamžite, ale bude dosahovať ešte niekoľko rokov pomerne vysoké hodnoty. **Šiesta** časť sa zaoberá konceptom čistého bohatstva SR. Na základe rozdielu medzi všetkým verejným majetkom a všetkými verejnými záväzkami je po prvýkrát kvantifikované takzvané čisté bohatstvo Slovenskej republiky. Posledná **siedma** časť správy je venovaná alternatívnym scenárom a citlivostnej analýze výsledkov. V porovnaní so scenármi predstavenými v minulej správe pribudla analýza senzitivity na zmenu úrokovej sadzby a produktivity práce.

⁶ [Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti](#)

⁷ Diskusná štúdia RRZ 1/2012: [Ako vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií?](#)

⁸ Ústavný zákon stanovil termín pre prvú správu do šiestich mesiacov od zvolenia všetkých členov rady (čl.10, ods. 4). Publikovaná bola 17.12.2012.



1 Rámec hodnotenia dlhodobej udržateľnosti

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vyhodnocuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií na základe metodiky zverejnenej v novembri minulého roku ([Diskusná štúdia č 1/2012](#)). Dlhodobú udržateľnosť RRZ posudzuje v štyroch hlavných rovinách: solventnosti, stability, rastu a spravodlivosti (bližšie opísané v Boxe 1).

Vzhľadom na celkovú komplexnosť prístupu predstavila RRZ vo svojej prvej správe⁹ harmonogram, na základe ktorého plnohodnotné vyhodnotenie dlhodobej udržateľnosti zahŕňajúce analýzu všetkých štyroch jej hlavných princípov bude možné až v roku 2014.

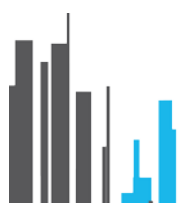
Prvá, mimoriadna správa o udržateľnosti z decembra minulého roku, sa zaoberala hlavne rovinou solventnosti pomocou tokových veličín. Predstavila, ako by sa bez zmeny politik vyvíjalo saldo a dlh verejných financií a vyčíslila indikátor udržateľnosti (GAP).

V tejto správe sa pohľad na solventnosť dopĺňa o koncept čistého bohatstva, ktorý pracuje so stavovými veličinami. Vyčísluje súčasnú hodnotu všetkého verejného majetku a všetkých verejných (i budúcich) záväzkov. Výpočet nadväzuje na údaje zverejnené v Súhrnnej výročnej správe Slovenskej republiky za rok 2011, ktoré však neboli z dôvodu chýbajúcich niektorých údajov v danom čase kompletne. RRZ dopĺňa tieto informácie najmä o výpočet implicitných záväzkov, pre ktoré bola v tejto správe definovaná presná metodika ich výpočtu. V budúcnosti by vyčíslenie čistého bohatstva malo byť súčasťou súhrnných správ vypracovávaných Ministerstvom financií SR a RRZ by sa viac venovala vysvetľovaniu zmeny čistého bohatstva, vrátane možných metodologických zmien.

Novým obsahom tejto správy je aj rozšírenie pohľadu na princíp stability. Správa obsahuje základnú citlivostnú analýzu výsledkov udržateľnosti na zmeny niektorých najdôležitejších makroekonomických predpokladov - produktivity práce a úrokovej sadzby. Citlivostné scenáre na demografické predpoklady budú doplnené v ďalšej aktualizácii správy. Odlišný pohľad na stabilitu poskytuje vyčíslenie dodatočných nákladov vyplývajúcich z postupnej či oddialenej konsolidácie verejných financií - takzvaných nákladov z odkladu. Vo všeobecnosti platí, že čím viac sa reformy verejných financií odďaľujú, tým je proces stabilizácie verejných financií bolestnejší.

Tretia správa o udržateľnosti (druhá riadna správa) má byť publikovaná presne o rok, a bude už pokrývať celú problematiku udržateľnosti verejných financií, vrátane väzieb medzi fiškálnymi ukazovateľmi a makroekonomickým prostredím. Zároveň RRZ plánuje zverejniť aj prvé takzvané medzigeneračné účty na Slovensku. Z nich by malo byť zrejmé, koľko jednotlivé populačné kohorty do verejných financií celkovo platia a koľko z nej dostávajú. Správa v roku 2014 by sa tak mala zaradiť medzi najkomplexnejšie spomedzi správ zverejňovaných obdobnými fiškálnymi inštitúciami.

⁹ [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, december 2012.](#)



Tab 1: Prehľad obsahov prvých troch správ o dlhodobej udržateľnosti

Dátum vydania	Druh správy	Nový obsah	Princíp
17. december 2012	mimoriadna správa (podľa prechodných ustanovení ústavného zákona)	základný scenár (tokové veličiny) indikátor udržateľnosti	Solventnosť Solventnosť
30. apríl 2013	riadna správa (podľa Čl. 4 ods. 1 Úst. zákona)	čisté bohatstvo (stavové veličiny) analýza citlivosti náklady z odkladu	Solventnosť Stabilita Stabilita
30. apríl 2014	riadna správa (podľa Čl. 4 ods. 1 Úst. zákona)	vplyv na ekonomický rast medzigeneračné účty	Ekonomický rast Spravodlivosť

Zdroj: RRZ

Box 1: Štyri roviny skúmania dlhodobej udržateľnosti verejných financií¹⁰

1. Solventnosť

Solventnosť vyjadruje schopnosť štátu splácať svoje záväzky – a to aj v dlhodobej budúcnosti. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti ju definuje ako dosiahnutie takého stavu hospodárenia SR, ktoré v najbližších päťdesiatich rokoch nespôsobí nárast dlhu verejnej správy nad horný limit vo výške 50% HDP¹¹. Dlhodobo udržateľné verejné financie teda znamenajú, že hrubé zadĺženie Slovenska sa ani vplyvom starnutia obyvateľstva, ktoré v budúcnosti zvýši verejné výdaje a zníži príjmy, nezvýši nad úroveň polovice ročného výkonu ekonomiky.

2. Stabilita

Princíp stability sa snaží o to, aby životná úroveň jedinca počas jeho/jej života nezaznamenávala priveľké výkyvy. Inými slovami, nie je žiaduce, aby bol štát v budúcnosti finančnými trhmi a medzinárodnými inštitúciami donútený vo veľmi krátkom období konsolidovať vo verejných financiách veľmi veľa. Navyše, dlhodobé prognózy sú spoľahlivé vždy iba do určitej miery, a preto je v záujme stability kľúčové tiež vypracovávať analýzy citlivosti výsledkov na zmenu vo vstupných parametroch, akými sú napríklad úroková sadzba, miera pôrodnosti či rast produktivity práce.

3. Rast

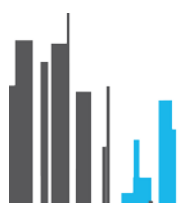
Ide tu o vplyv rozpočtových premenných na hospodársky rast. Rôzne scenáre vývoja deficitu a dlhu nemôžu byť izolované od ich spätnej väzby na makroekonomické prostredie. Zvýšenie verejného dlhu môže mať napríklad za následok zvýšenie rizikovej prirážky jeho financovania, či vytlačenie súkromných investícií z ekonomiky. Do dlhodobých modelov treba tieto prepojenia zakomponovávať.

4. Spravodlivosť

Pod spravodlivosťou v kontexte udržateľnosti verejných financií sa myslí medzigeneračná spravodlivosť. Prihliadanie na ňu sa snaží o to, aby súčasné generácie neprenášali priveľké finančné bremená na budúce generácie. Dbanie na spravodlivosť medzi generáciami zdôrazňuje aj úvodné ustanovenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. RRZ bude vyčíslňovať, koľko jednotlivé populačné ročníky do verejných financií v čistom prispievajú alebo dostávajú, avšak bez hodnotenia samotnej spravodlivosti.

¹⁰ Tieto štyri dimenzie udržateľnosti zdefinoval Allen Schick vo svojej štúdii pre OECD s názvom [Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches](#) v roku 2005.

¹¹ Horný strop na verejné zadĺženie (spolu s ostatnými hranicami dlhových pásiem) sa podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti počas prechodného obdobia od roku 2018 do 2027 postupne zníži zo súčasných 60% HDP na 50% HDP - každý rok o jeden percentuálny bod.



2 Štartovací rok

Nevyhnutným predpokladom pre posúdenie stavu vo verejných financiách je zhodnotenie výsledku hospodárenia verejného sektora za predchádzajúce obdobie a to prostredníctvom takzvaného štrukturálneho primárneho salda. Tento indikátor v súlade s definíciou ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti vyjadruje hodnotu salda rozpočtu verejnej správy upravenú o vplyv hospodárenia podnikov štátnej správy, podnikov územnej samosprávy a Národnej banky Slovenska, vplyv hospodárskeho cyklu, jednorazové vplyvy a náklady na správu dlhu verejnej správy.

Správa o dlhodobej udržateľnosti je publikovaná pravidelne vždy k 30. aprílu. K danému termínu sú k dispozícii len predbežné údaje za predchádzajúci rok, pričom viaceré informácie sú dostupné len čiastkovo alebo ešte úplne chýbajú. Definitívne údaje o hospodárení verejnej správy a ďalšie informácie o ostatných upravujúcich položkách (napr. hospodárenie štátnych podnikov) je tak možné zahrnúť do správy až pri jej aktualizácii v nasledujúcom roku. Z tohto dôvodu je nutné považovať hodnotenie na základe výsledkov predchádzajúceho roka, v tomto prípade roka 2012, za predbežné, s predpokladanou revíziou v správe publikovanej k 30. aprílu 2014.

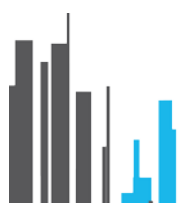
V decembri 2012 rada zverejnila svoju prvú správu o hodnotení udržateľnosti verejných financií, vrátane vyčíslenia štrukturálneho primárneho salda za rok 2011. V tejto aktualizácii je výpočet spresnený o niektoré skutočnosti uvedené nižšie. Ide najmä o spresnenie výsledkov hospodárenia verejnej správy na základe revízie v apríli 2013 a spresnenie podkladových údajov o hospodárení podnikov v správe Fondu národného majetku (FNM).

Box 2: Dostupnosť/aktualizácia údajov pre vyčíslenie štartovacej pozície

- Členské štáty EÚ sú povinné podľa vopred definovaného harmonogramu a predpísaných tabuliek zasielať údaje o vývoji vo verejnej správe Eurostatu, najdôležitejšie z nich je tzv. notifikácia deficitu a dlhu. K 1. aprílu sa reportujú predbežné údaje o príjmoch, výdavkoch, salde a dlhu verejnej správy za predchádzajúci rok a potvrdzujú sa definitívne údaje za staršie roky. Následne pri druhom kole k 1. októbru sa spresňujú údaje za predchádzajúci rok. Definitívne údaje za rok 2012 tak budú k dispozícii až v apríli 2014.

Najpodstatnejšie spresňovanie výsledkov hospodárenia verejnej správy je v oblasti daňových príjmov. Pri aprílovej notifikácii nie je možné uzavrieť výpočet výnosu daní v metodike ESA95, nakoľko nie sú k dispozícii potrebné údaje (napr. vyrovnanie dane z príjmov právnických osôb, fyzických osôb). V čase októbrovej notifikácie dochádza k najpodstatnejšiemu spresneniu odhadu, avšak definitívna výška daní je známa až začiatkom nasledujúceho roka. Okrem toho môže dôjsť k revízií aj iných údajov, najmä z dôvodu zlepšenia zdrojových podkladov (napr. nájdením chýb vo výkazoch).

- Druhou kategóriou, kde je dostupnosť údajov časovo obmedzená, je hospodárenie štátnych podnikov a NBS. Výročné správy, ktorých súčasťou sú hospodárske výsledky subjektov za predchádzajúci rok, môžu, ale nemusia byť k 30.4. k dispozícii.
- K dodatočným zmenám môže dôjsť aj pri aktualizácii jednorazových, resp. dočasných opatrení.
- Aktualizácia makroekonomického vývoja a jej premietnutie do prognóz môže následne ovplyvniť odhad potenciálneho produktu (a teda produkčnej medzery), ako jednej zložky na výpočet štrukturálneho salda verejnej správy.



2.1 Štrukturálne primárne saldo v roku 2011 - revízia

Štrukturálne primárne saldo dosiahlo v roku 2011 hodnotu -2,7% HDP. V porovnaní s decembrovou správou sa zlepšilo o 0,1% HDP a to z nasledujúcich troch dôvodov:

- Revízia údajov o hospodárení verejnej správy mala negatívny vplyv vo výške 0,2% HDP.
- Spresnenie jednorazových opatrení zhoršilo výsledky o 0,1% HDP.
- Lepšie hospodárenie podnikov s majetkovou účasťou štátu (FNM podniky) malo naopak pozitívny efekt na úrovni 0,4% HDP.

Tab 2: Štrukturálne primárne saldo v roku 2011

	Aktualizácia		zmena oproti decembrovej správe	
	% HDP	mil. eur	% HDP	mil. eur
A. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-5,1	-3 498	-0,2	-84
(-) Cyklická zložka	-0,12	-83	-0,02	14
(-) Jednorazové efekty	-0,35	-241	0,05	41
- príjmy Sociálnej poisťovne z oddĺženia zdravotníctva	0,09	59	-0,01	0
- jednorazový príjem DPH z PPP projektu	0,25	170	0,05	0
- príjmy z telekomunikačných licencií	0,13	88	0,03	1
- časové rozlíšenie záväzkov nemocníc a želez. spoločností	-0,92	-633	-0,02	1
- emisná daň	0,04	30	-0,06	-6
- splácanie NFV (a mestu Žilina)	0,03	20	0,03	20
- splácanie NFV (VHV, š.p.)	0,04	25	0,04	25
(-) Vplyv platených úrokov	-1,57	-1 084	0,03	0
B. Štrukturálne primárne saldo verejnej správy	-3,0	-2 090	-0,2	-139
(+) Výsledok hospodárenia štátnych podnikov (upravený) (a-b)	1,15	797	0,35	223
(a) HV štátnych podnikov	1,80	1 245	1,00	671
(b) HV podnikov s maj. účasťou štátu (one-offs)	0,65	448	0,65	448
(+) Výsledok hospodárenia NBS	-0,11	-77	-0,01	0
(-) Dividendy prijaté do rozpočtu verejnej správy	0,68	467	-0,02	0
C. Štrukturálne primárne saldo (vrátane št. podnikov a NBS)	-2,7	-1 836	0,1	84

Zdroj: RRZ, MF SR

Revízia údajov o hospodárení verejnej správy viedla k vyššiemu deficitu za rok 2011, pod čo sa v najväčšej miere podpísalo spresnenie výšky úveru poskytnutého Štátnym fondom rozvoja bývania obciam v sume 78 mil. eur, ktoré bolo nesprávne zaznamenané vo výkazoch. Uzavretie akruálnych daní a odvodov malo negatívny vplyv v sume 2,6 mil. eur. Negatívne na saldo rozpočtu vplývalo tiež spresnenie už preklasifikovanej návratnej finančnej výpomoci Vodohospodárskej výstavbe, a.s. vo výške 2,7 mil. eur.



Tab 3: Revízia údajov verejnej správy za rok 2011

	mil. eur	%HDP
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté - notifikácia apríl 2012	-3 414,0	-4,9
Aktualizácia daní a odvodov*	-2,6	0,00
Spresenie sumy preklasifikovanej NFV pre Vodohospodársku výstavbu	-2,7	0,00
Spresenie výšky úveru poskytnutého ŠFRB obciam	-78,4	-0,11
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté - notifikácia október 2012	-3 497,7	-5,1

* DPFO z podnikania, DPPO, poisťné platené zamestnávateľmi, daň z motorových vozidiel

Zdroj: ŠÚ SR

K úprave došlo aj u dosiahnutých výsledkov podnikov s majetkovou účasťou štátu a to vo výške 223 mil. eur, pričom výrazná odchýlka bola spôsobená nepresným zaznamenaním ich hospodárenia v podkladoch poskytnutých RRZ. Z tejto sumy samotná úprava ziskovosti podnikov predstavovala 671 mil. eur, zvyšná časť 448 mil. eur bola vyčlenená, nakoľko išlo o jednorazové operácie – napr. precenenie majetku alebo odložená daň¹².

V rámci jednorazových opatrení sa zohľadnili príjmy zo splátok preklasifikovaných návratných finančných výpomocí mestu Žilina (20 mil. eur) a Vodohospodárskej výstavbe, š.p. (25 mil. eur)¹³.

Podľa dostupných informácií v ostatných zložkách potrebných na vyčíslenie štrukturálneho primárneho salda nedošlo k žiadnym iným zmenám.

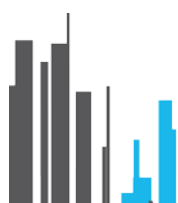
2.2 Štrukturálne primárne saldo v roku 2012

Verejná správa SR v roku 2012 skončila svoje **hospodárenie v metodike ESA95** podľa predbežných údajov s deficitom vo výške 3 106,9 miliónov eur, čo predstavuje 4,3% HDP. Odhadovaný deficit VS bol upravený o nasledujúce faktory:

- **Jednorazové efekty** predstavujú opatrenia pod kontrolou vlády a transakcie spojené s udalosťami mimo kontroly vlády s dočasným rozpočtovým vplyvom, ktoré nevedú k trvalej zmene rozpočtovej pozície. V roku 2012 majú pozitívny vplyv na saldo v celkovej výške 0,3% HDP. K tejto sume najviac prispel odvod bankového sektora vo výške 0,2% HDP (existujúci vrátane rozšíreného a mimoriadny) a možnosť výstupu z kapitalizačného piliera dôchodkového systému 0,1% HDP (viac v Prílohe 4).

¹² Detailne je hospodárenie podnikov s majetkovou účasťou štátu uvedený v Prílohe 3.

¹³ V rokoch, kedy sa návratná finančná výpomoc preklasifikovala na kapitálový transfer bolo saldo verejnej správy ovplyvnené negatívne a táto transakcia bola považovaná za jednorazový vplyv. Obdobný prístup je preto potrebné použiť pri splácaní týchto výpomocí, a to aj napriek tomu, že splácanie je rozložené na menšie čiastky do viacerých rokov. Týmto spôsobom sa zabezpečí v čase neutrálny vplyv na štrukturálne saldo.



Tab 4 : Jednorazové opatrenia v roku 2012

	mil. eur	% HDP
1. dočasný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach (vrátane DPPO)	31,4	0,0
2. odvod bankového sektora	96,0	0,1
3. možnosť výstupu z II. piliera – presun aktív sporiteľov	44,2	0,1
4. mimoriadny odvod v bankovom sektore (vrátane DPPO)	40,1	0,1
5. splátka NFV Cargo a.s. (kapitálový transfer v 2009)	9,8	0,0
6. splátka NFV VHV, š. p. (kapitálový transfer pred rokom 2002)	27,0	0,0
SPOLU	248,4	0,3

Zdroj: RRZ, MF SR

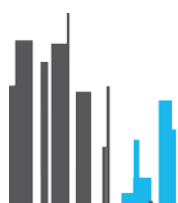
- **Cyklicky očistené saldo rozpočtu** vyjadruje stav, ktorý predpokladá, že ekonomika sa pohybuje na svojej potenciálnej (dlhodobej) úrovni a rozdiely na príjmovej a výdavkovej strane vznikajú vplyvom zámerných (prevažne hospodársko-politických) zásahov. Úprava tak eliminuje dočasné zmeny v hospodárení spôsobené výlučne výkyvmi v ekonomickej aktivite. Odhad produkčnej medzery a výpočet cyklickej zložky rozpočtu bol prebratý z odhadov ministerstva financií¹⁴, v budúcnosti bude mať RRZ vlastné odhady. V roku 2012 ekonomický cyklus negatívne pôsobil na saldo a to vo výške 0,1% HDP.
- **Náklady na dlhovú službu** sú dôsledkom existujúceho dlhu, ktorý vznikol predovšetkým kumuláciou deficitného hospodárenia v minulých rokoch a tiež odrážajú aktuálnu situáciu na finančných trhoch, preto ich treba z výsledného salda verejnej správy očistiť. V roku 2012 dosiahli úrokové platby úroveň 1,9% HDP.

Zohľadnením vyššie menovaných faktorov dostávame štrukturálne primárne saldo verejnej správy vo výške -2,7% HDP. V súlade s ústavným zákonom je tento koncept (oproti štandardne používanej metodike) rozšírený aj o ďalšie faktory, ktoré môžu mať v budúcnosti priamy vplyv na zmenu trvale udržateľnej pozície verejných financií a dlh verejnej správy. Ide najmä o hospodársky výsledok štátom vlastnených podnikov (vrátane štátnych podielov), nemocníc a Národnej banky Slovenska.

- **Hospodárenie štátnych podnikov a nemocníc** môže mať priamy vplyv na hospodárenie verejných financií a to napríklad vo forme oddlžovania železničných spoločností a zdravotníckych zariadení. V čase vzniku dlhu nevstupujú do salda verejnej správy, ktoré tak opticky vyzerá lepšie (napríklad aj vďaka nižším platbám za objednané výkony) a v salde sa to zohľadní až pri prevzatí dlhu do rozpočtu verejnej správy. Zahrnutím podnikov (výsledok hospodárenia po zdanení) do salda sa znižuje motivácia presúvať deficity medzi verejnou správou a podnikom, pričom sa tak rozširuje úzky pohľad z verejnej správy na širšie verejné financie v súlade s konceptom čistého bohatstva. V roku 2012 nemocnice vytvorili, podľa odhadov MF SR, dlh vo výške 130 mil. eur, ktorý bol už zohľadnený v deficite verejnej správy, preto už štrukturálne saldo nebolo o túto sumu upravené.

Momentálne rada nedisponuje novými informáciami ohľadom hospodárenia štátnych podnikov za rok 2012. Na výpočet predpokladaného hospodárenia štátnych podnikov sa vychádzalo z prílohy schváleného Rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015 (podniky štátnej správy). V prípade, že nebola k dispozícii ani predpokladaná ziskovosť,

¹⁴ Prognóza z januára 2013, konzistentná s aktuálnou makroekonomickou prognózou Výboru pre makroekonomické prognózovanie.



hospodársky výsledok bol totožný s rokom 2011 (podniky FNM). Výsledok hospodárenia bol vážený na základe majetkovej účasti štátnej správy v danom subjekte.

- Ďalšou modifikujúcou položkou je hospodárenie **Národnej banky Slovenska (NBS)**. NBS vykázala za rok 2012 zisk vo výške 199 mil. eur (oproti predchádzajúcemu roku, kedy skončila so stratou 77 mil. eur), ktorý má byť podľa rozhodnutia Bankovej rady použitý na zníženie neuhradenej straty z minulých rokov.
- Posledná úprava sa týka príjmov rozpočtu verejnej správy z **dividend**. Zahnutím celkového výsledku hospodárenia podnikov po zdanení s majetkovou účasťou štátu dochádza k dvojitému započítaniu ich ziskov, raz ako samotný výsledok hospodárenia podnikov a raz ako prijaté dividendy verejnej správy. Z uvedeného dôvodu je potrebné príjmy z dividend odpočítať. Vplyv dividend v roku 2012 predstavuje 0,8% HDP¹⁵.

Po zahrnutí všetkých úprav dosiahlo štrukturálne primárne saldo v zmysle ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti hodnotu -2,3% HDP. Zmena tohto indikátora je kľúčová z pohľadu vyhodnotenia fiškálnej politiky v danom roku. V porovnaní s rokom 2011 došlo k zlepšeniu štrukturálneho primárneho salda o 0,3% HDP.

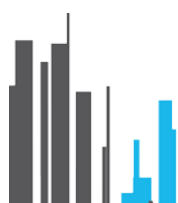
Tab 5: Štrukturálne primárne saldo v roku 2012

	2012 % HDP	2012 mil. eur	2011 %HDP	2012-2011 %HDP
A. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-4,3	-3 107	-5,1	0,7
(-) Cyklická zložka	-0,13	-96	-0,12	-0,01
(-) Jednorazové efekty	0,35	248	-0,35	0,70
(-) Vplyv platených úrokov	-1,85	-1 323	-1,57	-0,28
B. Štrukturálne primárne saldo verejnej správy	-2,7	-1 937	-3,0	0,3
(+) Výsledok hospodárenia štátnych podnikov	0,92	659	1,15	-0,23
(+) Výsledok hospodárenia NBS	0,28	199	-0,11	0,39
(-) Dividendy prijaté do rozpočtu verejnej správy	0,84	600	0,68	0,16
C. Štrukturálne primárne saldo (vrátane št. podnikov a NBS)	-2,3	-1 679	-2,7	0,3

Zdroj: RRZ, MFSR

Medzi hlavné faktory medziročných odchýlok patria nižší deficit rozpočtu verejnej správy (0,7% HDP), ktorý však bol dosiahnutý medziročným nárastom jednorazových opatrení v rovnakej výške (0,7% HDP). Po zohľadnení medziročne vyšších platených úrokov sa tak štrukturálne primárne saldo verejnej správy zlepšilo o 0,3% HDP. Ziskovosť podnikov s majetkovou účasťou štátu nedosiahne hodnoty roka 2011, predpokladá sa jej pokles o 0,2% HDP, pri súčasnom náraste príjmov rozpočtu z dividend o 0,2% HDP. Čistý vplyv zo zohľadnenia štátnych podnikov je tak medziročne negatívny vo výške 0,4% HDP. Naopak, priaznivejšie výsledky dosiahla NBS, ktorá v roku 2012 skončila so ziskom a medziročne zlepšila svoje hospodárenie o 0,4% HDP.

¹⁵ Detailne je príjem z dividend uvedený v Prílohe 2.



3 Základný scenár

Základný scenár definuje zákon o rozpočtovej zodpovednosti ako dlhodobú prognózu 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 verejnej správy. Účelom základného scenára je ilustrovať dôsledky súčasných politík na saldo a dlh verejnej správy v dlhodobom horizonte pri očakávanej zmene demografických a makroekonomických parametrov. Zákon definuje horizont pre základný scenár 50 rokov od poslednej známej skutočnosti. Vypracovanie základného scenára je nevyhnutným predpokladom pre určenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti.

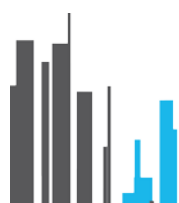
Pri zostavení základného scenára sa vychádza z poslednej známej skutočnosti za rok 2012. V období rokov 2013 až 2016 sa použijú dostupné informácie pre zostavenie strednodobého scenára bez zmeny politík použitím aktuálnych makroekonomických a daňových prognóz výborov¹⁶, doplnené o informácie priamo z rozpočtu verejnej správy na roky 2013-2015 alebo Návrhu východísk rozpočtu na roky 2014-2016. Od roku 2017 plynule na strednodobý scenár nadviažu dlhodobé projekcie výdavkov citlivých na starnutie populácie. V celom horizonte projekcií do roku 2062 sa zohľadňujú implicitné a podmienené záväzky.

Dlhodobé projekcie sú spojené s veľkou dávkou neistoty, preto je potrebné pri jeho zostavovaní transparentne uviesť všetky použité informácie a predpoklady. K vyčísleniu základného scenára je potrebné pripraviť (i) demografické prognózy, (ii) makroekonomické prognózy, (iii) strednodobý scenár, (iv) projekciu príjmov a výdavkov citlivých na starnutie populácie a (v) iné implicitné a podmienené záväzky. **Oproti decembrovej správe nedošlo k žiadnym zmenám v demografických predpokladoch, preto sa v tejto správe tieto predpoklady neuvádzajú.** Ostatné predpoklady sa zmenili najmä v dôsledku zmien v dôchodkovom systéme, čo malo vplyv nielen na bilanciu dôchodkového systému, ale aj na úpravu makroekonomického scenára a následne ostatné výdavky citlivé na starnutie populácie.

3.1 Makroekonomické prognózy

Podobne ako v správe o udržateľnosti z decembra 2012, vychádzala RRZ pri zostavovaní základného scenára z dvoch zdrojov údajov. Strednodobé predikcie vývoja slovenskej ekonomiky, ktoré boli použité pre roky 2013 až 2016, boli čerpané z údajov Výboru pre makroekonomické prognózy (VpMP) z januára 2013 a dlhodobé projekcie pre roky 2017 až 2060 boli čerpané z aktualizovaných údajov Európskej komisie (EK). Vzhľadom na skutočnosť, že projekcie EK siahajú len do roku 2060, boli pre roky 2061 a 2062 aplikované rovnaké hodnoty (miery rastu) ako v roku 2060.

¹⁶ Výbor pre makroekonomické prognózy a Výbor pre daňové prognózy.



Tab 6: Makroekonomické prognózy VpMP a AWG

Ukazovateľ (v %)	Skut.	Prognóza VpMP (január 2013)					Prognóza AWG		
		2011	2012*	2013	2014	2015	2016	2017	2030
HDP, reálny rast	3,2	2,3	1,2	2,9	3,3	3,6	3,2	1,9	1
Inflácia, priemerná ročná; CPI	3,9	3,6	2,3	2,4	2,4	2,3	2	2	2
Nominálna mzda, rast	2,2	2,3	2,3	3,5	4,4	4,7	5,1	4,0	3,5
Reálna mzda, rast	-1,6	-1,3	0,1	1,1	1,9	2,3	3,1	2	1,5
Zamestnanosť (ESA), rast	1,8	0,1	-0,5	0,5	0,7	0,8	0,0	-0,2	-0,5
Miera nezamestnanosti (VZPS)	13,5	13,9	14,3	13,8	13,0	12,1	14,0	8,1	7,3

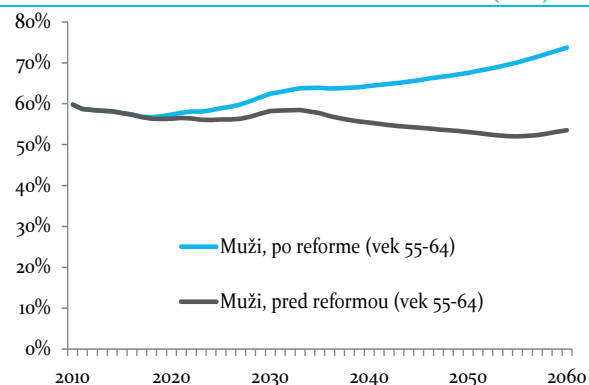
* V období medzi januárovou prognózou a vydaním správy došlo k zverejneniu údajov zodpovedajúcich skutočnosti za rok 2012.

Zdroj: MF SR, EK

Z pohľadu udržateľnosti verejných financií sú významné najmä zmeny v dlhodobých projekciách Európskej komisie, ktoré už zohľadnili¹⁷ novú legislatívnu úpravu¹⁸ dôchodkového systému prijatú v roku 2012. Projekcie naopak nebrali do úvahy možné negatívne makroekonomické vplyvy zvýšeného daňovo-odvodového zataženia.

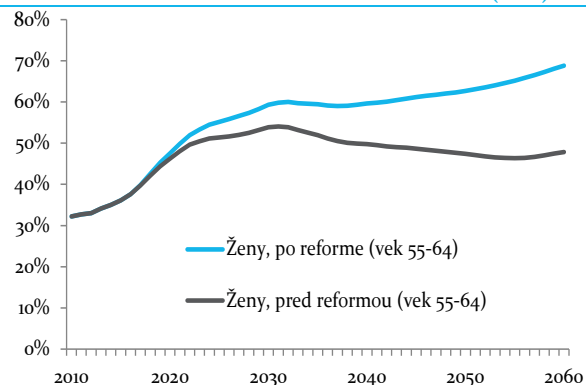
V makroekonomických prognózach sa odrazil vplyv naviazania veku odchodu do dôchodku na očakávanú dĺžku dožitia, čo má za následok zvýšené hodnoty participácie starších vekových skupín na trhu práce¹⁹. Nárast participácie prebieha postupne a vrchol dosahuje na konci sledovaného obdobia, kedy prírastok miery participácie vekovej kategórie 55 až 64 rokov narastie z 45% v roku 2012 až na 71,3% a v kategórii 65 až 71 rokov z 3,5% na úroveň 24,6% v roku 2060. Predpoklady participácie mladších vekových skupín zostali zachované na pôvodných hodnotách.

Graf 1: Zmena participácie mužov na trhu práce v dôsledku naviazania veku odchodu do dôchodku na strednú dĺžku života (v %)



Zdroj: EK

Graf 2: Zmena participácie žien na trhu práce v dôsledku naviazania veku odchodu do dôchodku na strednú dĺžku života (v %)

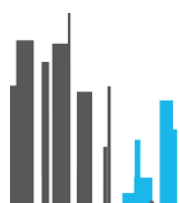


Zdroj: EK

¹⁷ V čase zostavovania správy o udržateľnosti z decembra 2012 boli k dispozícii len projekcie AWG, ktoré nezohľadňovali vplyv dôchodkovej reformy na participáciu a rast HDP. Na základe žiadosti MF SR však boli projekcie prehodnotené a do súčasnej verzie, z ktorej vychádza RRZ, boli makroekonomické vplyvy dôchodkovej reformy zapracované.

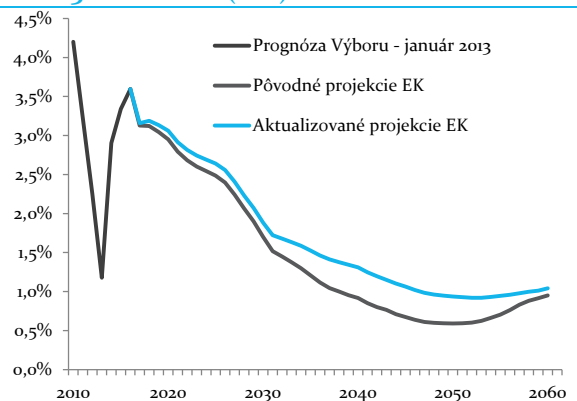
¹⁸ Zákon č. 252-2012 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č.461-2003 Z.z.

¹⁹ Zvyšovanie dôchodkového veku bude sprevádzané len čiastočným nárastom participácie v dôsledku odchodu časti obyvateľstva do predčasného dôchodku.



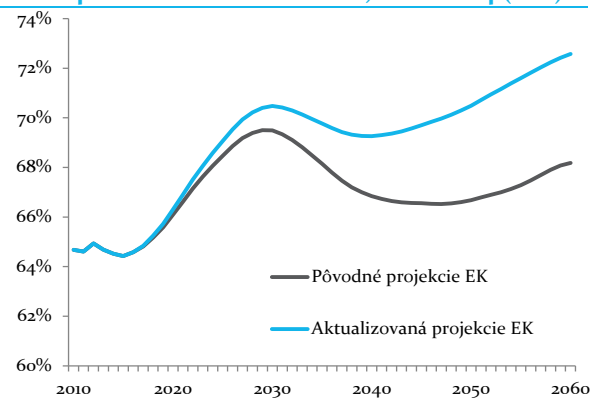
Nové hodnoty participácie na trhu práce sa pri zachovaní pôvodnej miery nezamestnanosti priamo premietajú do vyšších úrovní zamestnanosti v porovnaní s predošlou prognózou. Prostredníctvom produkčnej funkcie, do ktorej vstupuje počet odpracovaných hodín, sa nárast počtu zamestnaných osôb v ekonomike prejaví vo vyššej miere rastu HDP pri nezmenených predpokladoch produktivity práce.

Graf 3: Rast HDP (v %)



Zdroj: MF SR, EK

Graf 4: Miera zamestnanosti, vek 20-64 (v %)



Zdroj: EK

Priemerná hodnota rastu HDP za celé sledované obdobie sa zvýšila z 1,6% HDP na 1,9%, vysoko nad priemernou hodnotou krajín Európskej únie (1,41%), čím by sa Slovensko malo zaradiť medzi päťicu najrýchlejšie rastúcich krajín v Európe v dlhodobom horizonte.

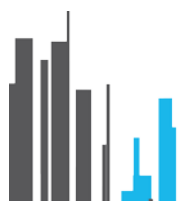
3.2 Strednodobý scenár bez zmeny politík

Postup zostavenia strednodobého scenára je totožný s postupom v decembrovej správe. Východiskovým rokom pre aktuálny strednodobý scenár (2013-2016) je rok 2012, ktorý bol upravený o jednorazové opatrenia. Využitím najaktuálnejších dostupných makroekonomických a daňových prognóz sa následne zostavil predpokladaný vývoj príjmov a výdavkov pre ďalšie roky. Nové legislatívne opatrenia prijaté súčinnosťou od 1.1.2013 zahrnuté v podkladových údajoch, najmä v daňovej prognóze, boli z údajov očistené.

Deficit verejnej správy dosiahol v roku 2012 úroveň 4,3% HDP. Po úprave o jednorazové vplyvy (viac v časti 2.2), ktoré nemajú vplyv na vývoj v ďalších rokoch, dosiahol deficit úroveň 4,7% HDP.

V roku 2013 by za predpokladu nezmenených politík narástol deficit zo 4,7% HDP v roku 2012 na úroveň 5,3% HDP. Príjmy očistené o EÚ fondy by celkovo poklesli o 0,8% HDP. Výdavky bez samotných EÚ fondov by poklesli o 0,2% HDP, čo vysvetľuje zmenu medzi deficitmi rokov 2012 a 2013 o 0,6% HDP. Na strane príjmov má vplyv najmä pokles nedaňových príjmov o 0,5% HDP. Výdavky bez EÚ fondov a spolufinancovania prispievajú k znižovaniu deficitu o 0,4% HDP, v roku 2013 sa však predpokladá z dôvodu očakávaného vyššieho čerpania EÚ prostriedkov aj nárast spolufinancovania o 0,3% HDP²⁰.

²⁰ Hodnota EÚ fondov a spolufinancovania je v strednodobom scenári uvažovaná na rozpočtovanej úrovni.



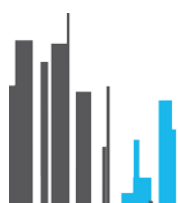
Nárast deficitu by v tomto scenári mal pokračovať aj v roku 2014, ako dôsledok poklesu daní a odvodov na HDP a ďalšieho poklesu nedaňových príjmov, ktorý je silnejší ako úspory na strane výdavkov. V rokoch 2015 a 2016 sa predpokladá už len mierny pokles príjmov, pričom na strane výdavkov dochádza k oveľa výraznejším úsporám z dôvodu pomalšieho indexovania výdavkov ako je rast nominálneho HDP a pokles výdavkov na spolufinancovanie o 0,3% HDP.

Vývoj dlhu odráža vývoj salda rozpočtu. **Ku koncu obdobia by pri predpoklade nezmenených politik dlh narástol na úroveň 67,0% HDP.**

Tab 7: Strednodobý scenár hospodárenia verejnej správy bez zmeny politik (ESA95, % HDP)

	2012	2012	2012	2013	2014	2015	2016
	skutočnosť	úprava	upravené	scenár	scenár	scenár	scenár
PRÍJMY	33,1	0,3	32,8	32,9	31,3	30,3	31,7
Daňové príjmy	15,4	0,2	15,2	15,2	14,9	14,8	14,7
Sociálne a zdrav.odvody	12,7	0,1	12,6	12,7	12,5	12,4	12,3
Nedaňové príjmy	2,6	0,0	2,6	2,1	1,7	1,7	1,8
- z toho dividendy	0,9	0,0	0,9	0,8	0,6	0,6	0,5
Granty a transfery	2,4	0,0	2,4	2,9	2,2	1,5	2,9
- z toho EÚ fondy	1,1	0,0	1,1	2,0	1,3	0,7	1,9
VÝDAVKY	37,4	0,0	37,4	38,2	36,9	35,6	36,4
Bežné výdavky	34,0	0,0	34,0	33,6	33,0	32,7	32,4
Hrubé mzdy	7,0	0,0	7,0	6,9	6,9	6,8	6,8
Tovary a služby	3,8	0,0	3,8	3,8	3,7	3,6	3,5
Dotácie a transfery	18,6	0,0	18,6	18,3	18,0	17,7	17,4
Úrokové platby	1,9	0,0	1,9	1,9	1,9	2,1	2,4
Kapitálové výdavky	1,7	0,0	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
EÚ fondy	1,1	0,0	1,1	2,0	1,3	0,7	1,9
Spolufinancovanie	0,6	0,0	0,6	0,9	0,8	0,5	0,4
SALDO VS	-4,3	0,3	-4,7	-5,3	-5,5	-5,2	-4,8
DLH	52,1	Bez úpravy	52,1	57,1	61,4	64,8	67,0

Zdroj: RRZ, , IFP (2013a)



Box 3: Predpoklady pri zostavovaní strednodobého scenára:

Vytvorenie strednodobého scenára (tzv. no-policy-change) pozostáva z úpravy bilancie príjmov a výdavkov sektora verejnej správy na uvažovanom časovom horizonte o legislatívne a iné (prevažne jednorazové) opatrenia. Zohľadnia sa makroekonomické predpoklady a daňovo-odvodové prognózy oficiálne prezentované a schválené Výborom pre makroekonomické prognózy, resp. Výborom pre daňové prognózy. Ďalej sa upravujú zvyšné položky na príjmovej a výdavkovej strane podľa vopred zadaných pravidiel.

Makroekonomické prognózy a prognóza daňových a odvodových príjmov boli prebraté z Výboru pre makroekonomické prognózy z januára 2013, zároveň sa vychádzalo z daňovej prognózy zverejnenej na poslednom zasadnutí Výboru pre daňové prognózy (február 2013), od ktorej boli odrátané príslušné legislatívne opatrenia prijaté po zadanom štartovacom roku.

Prognóza **nedaňových príjmov** je zostavená podľa očakávanej skutočnosti za rok 2013 a ďalší vývoj bude dosahovať úroveň východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2014-2016. Nedaňové príjmy boli upravené o prípadné jednorazové opatrenia.

Granty a transfery (bez EÚ fondov) sú indexované rastom indexu spotrebiteľských cien (CPI).

Výdavky na mzdy a platy, poisťné rastú v strednodobom horizonte tempom rastu priemernej mzdy v súkromnom sektore

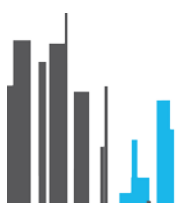
Výdavky na tovary a služby prognózované tempom rastu CPI.

Výdavky na bežné transfery boli rozdelené do viacerých skupín:

- výdavky, ktorých vývoj je daný pravidlami upravenými v legislatíve (napríklad starobné a invalidné dôchodky, štátne sociálne dávky), sa budú vyvíjať tempom definovaným platnou legislatívou
- v prípade železničných spoločností sa prebrali čísla z východísk vychádzajúc z predpokladu, že tieto transfery sú dostatočné na vykrytie objednaných výkonov a podniky sa viac nebudú zadlžovať
- ostatné bežné transfery budú rásť prognózovaným tempom rastu CPI.

Výdavky na obsluhu dlhu verejnej správy – východiskom boli rozpočtované hodnoty a implicitná úroková sadzba (podiel aktuálnych platených úrokov a dlhu v predchádzajúcom roku), ktoré sa upravili o vplyv rozdielu deficitu vo východiskách rozpočtu oproti strednodobému scenáru.

Kapitálové výdavky – použilo sa tempo rastu nominálneho HDP upraveného o vývoj daní na HDP. Tento prístup berie do úvahy schopnosť vlády financovať kapitálové výdavky pri poklese daní na HDP. Z tohto pohľadu ide o realistickejší predpoklad v strednodobom horizonte.



3.3 Výdavky a príjmy citlivé na starnutie populácie

V priebehu nasledujúcich päťdesiatich rokov začnú čoraz intenzívnejšie vplývať demografické zmeny na udržateľnosť verejných financií. V dôsledku posunu očakávanej dĺžky života a relatívneho nárastu počtu dôchodcov voči populácii v produktívnom veku budú výrazne ovplyvnené najmä tie príjmové a výdavkové oblasti, ktoré vykazujú vyššiu citlivosť na starnutie populácie, predovšetkým penzie, zdravotníctvo, dlhodobá starostlivosť a školstvo. Okrem uvedených oblastí však možno očakávať aj zmeny v prípade poistenia v nezamestnanosti a majetkových príjmov.

Predošlá správa vychádzala z legislatívneho stavu roka 2011, preto v dlhodobých projekciách výdavkov a príjmov citlivých na starnutie nebola zohľadnená dôchodková reforma. **Aktuálna správa vychádza z legislatívneho stavu roka 2012, kedy už boli zmeny v dôchodkovom systéme schválené.** Nové projekcie príjmov a výdavkov boli už diskutované a schválené pracovnou skupinou pre starnutie populácie (EPC – Ageing Working Group). RRZ sa rozhodla prevziať od Európskej komisie najdôležitejšie položky citlivé na starnutie s výnimkou penzijného systému a dlhodobých výdavkov na zdravotníctvo, kde disponuje vlastným modelom.

Tab 8: Položky citlivé na starnutie populácie (% HDP)

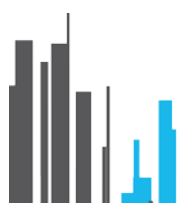
	2012	2020	2030	2040	2050	2062
Penzie (RRZ)						
- príspevky do II. piliera	0,9	0,6	0,6	0,4	0,2	0,2
- verejné výdavky na penzie	8,8	8,7	8,5	9,0	9,8	10,7
Penzie (EK)						
- príspevky do II. piliera	0,9	0,6	0,6	0,4	0,2	0,2
- verejné výdavky na penzie	8,0	8,0	8,1	8,5	9,5	10,6
Zdravotníctvo (RRZ)	6,3	6,7	7,2	7,7	8,0	8,1
Zdravotníctvo (EK)	6,3	6,8	7,5	8,2	8,9	9,2
Dlhodobá starostlivosť (EK)	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,7
Školstvo (EK)	3,0	2,8	2,7	2,5	2,6	2,7
Poistenie v nezamestnanosti (EK)	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Príjem z majetku (EK)	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
CELKOVÉ VÝDAVKY	18,5	18,7	19,0	19,8	21,0	22,3
-zmena oproti 2012	0,0	0,2	0,5	1,3	2,5	3,7
CELKOVÉ PRÍJMY	0,3	0,5	0,5	0,6	0,8	0,8
-zmena oproti 2012	0,0	0,2	0,2	0,3	0,5	0,5

Zdroj: EK (2013), RRZ

Výdavky citlivé na starnutie populácie by sa mali do roku 2062 zvýšiť o 3,7% z HDP na 22,3% z HDP, kým príjmy narásť o 0,5% z HDP.

3.3.1 Projekcie penzijného systému

Zmeny vyplývajúce z novely zákona o sociálnom poistení z leta 2012 sa najvýraznejšou mierou dotkli oblasti penzijného systému. Pre účely hodnotenia vplyvov reformy bola zostavená nová projekcia príjmov a výdavkov dôchodkového systému pomocou penzijného modelu RRZ. Model vychádzal z demografických prognóz Eurostatu a aktualizovaných makroekonomických prognóz Európskej komisie, v ktorých bola zohľadnená aj participácia vyšších vekových skupín v dôsledku posúvania veku odchodu do dôchodku. Je nutné poznamenať, že pri porovnaní s výsledkami publikovanými EK (projekcia MF SR) existujú rozdiely vo výsledkoch, ktoré



vychádzajú predovšetkým zo 4 faktorov: (i) aktualizovanej strednodobej makroekonomickej predikcie²¹, (ii) odlišných predpokladov vývoja odpracovaných rokov²², (iii) zahrnutia vianočných dôchodkov do modelu a (iv) dôchodkového zabezpečenia ozbrojených zložiek.

Výsledkom projekcií modelu je zlepšenie bilancie priebežného dôchodkového systému o 3,5% HDP do roku 2062. Za opatrenia smerujúce k zabezpečeniu udržateľnosti dôchodkového systému je možné považovať naviazanie veku odchodu do dôchodku na vývoj očakávanej dĺžky života, valorizáciu dôchodkov o rast dôchodcovskej inflácie a zmeny v odvodovom zaťažení práce (viac v boxe 4).

Výrazne prispela k zlepšeniu bilancie zmena valorizácie dôchodkov (o 1,6% HDP), ktorá predstavuje postupný prechod od valorizácie dôchodkov podľa priemernej mzdy a inflácie k indexácii podľa rastu cien dôchodcovského spotrebného koša. V dôsledku naviazania rastu dôchodkov na dôchodcovskú infláciu dochádza k zníženiu celkovej úrovne valorizácie dôchodkov a tým aj k poklesu dlhodobých výdavkov priebežného penzijného systému. Inak povedané, výška dôchodkov sa z dôvodu zmeny valorizácie zníži v poslednom roku poberania o 11% až 12%²³ pri súčasnom zachovaní kúpnej sily dôchodkov.

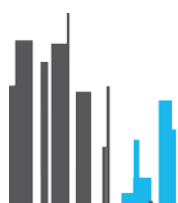
Posun veku odchodu do dôchodku, ktorý sa prejavil tak na príjmovej ako aj výdavkovej strane, zlepšuje bilanciu o 1,7% HDP. Okrem predĺženia obdobia prispievania a skrátenia obdobia poberania dôchodku v porovnaní s predošlou legislatívou, zvyšuje opatrenie aj participáciu starších vekových skupín na trhu práce a rast HDP.

Okrem vyššie spomenutých opatrení má v krátkom období pozitívny vplyv na bilanciu aj zníženie príspevkov do II. piliera, v dlhom období však znamenajú väčšie nároky na dôchodok zvýšenie výdavkov priebežného systému. Naopak, posilnenie solidarity v prvom pilieri nemá z hľadiska udržateľnosti výraznejší vplyv.

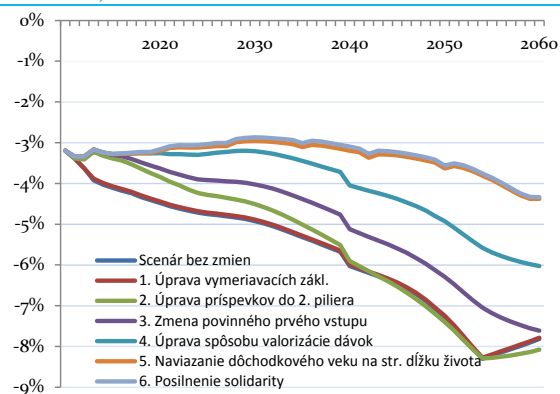
²¹ Rozdiel v strednodobých makroekonomických prognózach vyplýva z povinnosti MF SR vychádzať pri predikciách penzijného systému z predpokladov AWG.

²² Na rozdiel od modelu MF SR, ktorý predpokladá konvergenciu odpracovaných rokov z hodnoty 39,9 rokov v 2012 k 41,4 v roku 2060, RRZ predpokladá zvyšovanie odpracovaných rokov o polovicu rastu dôchodkového veku.

²³ [Stanovisko k novele zákona o sociálnom poistení](#), RRZ (2012).

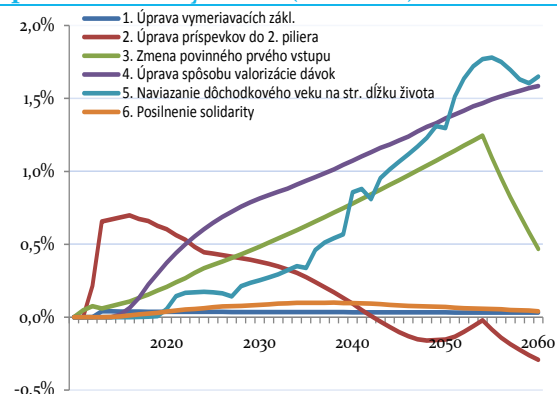


Graf 5: Bilancia priebežného systému²⁴ (v % HDP)



Zdroj: RRZ

Graf 6: Príspevky k zmene bilancie priebežného systému (v % HDP)



Zdroj: RRZ

Box 4: Novela zákona o sociálnom poistení

Novelou zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení vstupuje do platnosti rad opatrení, ktoré hrajú významnú rolu z pohľadu udržateľnosti verejných financií. Vzhľadom na širokú pôsobnosť novej legislatívnej úpravy, budú v tejto časti stručne uvedené len tie opatrenia, ktoré majú vplyv na dlhodobé projekcie príjmov a výdavkov citlivých na starnutie²⁵.

Úprava veku odchodu do dôchodku:

- Od roku 2017 sa naviaže vek odchodu do dôchodku na očakávanú dĺžku života.
- Dôchodkový vek v príslušnom roku sa po novom vypočíta ako súčet dôchodkového veku v predchádzajúcom roku a rozdielu kľuzových priemerov strednej dĺžky života v dvoch referenčných obdobiach.
- Obidve referenčné obdobia tvorí 5 po sebe nasledujúcich kalendárnych rokov, pričom prvé obdobie začína sedem a druhé osem rokov pred príslušným kalendárnym rokom. Vek, v ktorom sa uvedená stredná dĺžka života vyčísluje, je aktuálny dôchodkový vek zaokrúhlený na celé roky nadol.

Úprava valorizácie dôchodkových dávok:

- Medzi rokmi 2013 a 2017 sa zavádza prechodné obdobie, počas ktorého bude rast dôchodcovských dávok naviazaný na rast priemernej mzdy a spotrebiteľskú infláciu, pričom váha inflácie sa bude zvyšovať z 50% v roku 2013 na 90% v roku 2017. V tomto období budú všetky dôchodky rásť o pevnú sumu.
- Od roku 2018 sa opäť prejde na percentuálnu valorizáciu a rast dôchodkov sa plne naviaže na dôchodcovskú infláciu.

Posilnenie solidarity:

- Dôjde k posilneniu solidarity v dôchodkovom systéme prostredníctvom zmeny koeficientov úpravy priemerného osobného mzdového bodu (POMB).
- Počas prechodného obdobia (v rokoch 2013 až 2018) sa pre POMB s hodnotou vyššou ako 1,25 koeficient úpravy postupne znižuje z hodnoty 84% v roku 2012 na 60% v roku 2018.

²⁴ Príspevky sú uvedené v aditívnom tvare. Z tohto dôvodu závisí výška jednotlivých príspevkov od poradí, v ktorom sa aplikujú a poradie príspevkov je označené číslom. Posledným príspevkom je „6.Posilnenie solidarity“.

²⁵ Viac o konkrétnych opatreniach a ich efektoch v materiáli „[Stanovisko k novele zákona o sociálnom poistení](#), RRZ (2012).



- Pre hodnoty POMB nižšie ako 1 sa koeficient úpravy zvyšuje z hodnoty 16% v roku 2012 na 22% v roku 2018. V ďalších rokoch zostanú hodnoty koeficientov na úrovniach z roku 2018.

Zmeny v odvodovom zaťažení práce:

- Maximálne vymeriavacie základy pre sociálne odvody sa zvýšili z 1,5/3/4-násobku priemernej mzdy na spoločnú úroveň 5-násobku priemernej mzdy (PM).
- Maximálna výška nárokov zostala zachovaná na pôvodných úrovniach s výnimkou poistenia v nezamestnanosti, kde sa maximálna výška nárokov znížila z 3-násobku na 2-násobok PM.

Zmeny v kapitalizačnom pilieri:

- Od 2013 do roku 2016 sa znižujú príspevky do kapitalizačného piliera z 9% na 4%.
- Od roku 2017 sa budú sadzby ročne zvyšovať o 0,25p.b. až na hodnotu 6% v roku 2024
- Sporiteľ automaticky zostáva v priebežnom systéme pokiaľ neprejaví dodatočný záujem o vstup do II. piliera. Rozhodnutie o vstupe do II. piliera je možné urobiť do veku 35 rokov.

3.3.2 Dlhodobé simulácie výdavkov v zdravotníctve

Podobne ako v prípade penzijného systému, aj v prípade výdavkov na zdravotnú starostlivosť zostavila RRZ svoj vlastný model. Hlavným dôvodom je skutočnosť, že v čase zostavovania projekcií Európskej komisie neboli k dispozícii výdavkové profily za Slovensko a EK použila priemerné údaje zozbierané z krajín Európskej únie. Výdavkové profily obyvateľstva poskytujú informácie o priemerných nákladoch na zdravotnú starostlivosť disagregovaných podľa veku a pohlavia. Model RRZ vychádza z už dostupných profilov za rok 2011, samotný model využíva postup Európskej komisie.

Výsledná projekcia počíta v základnom scenári s rastom výdavkov z úrovne 6,2% v roku 2010 na 8,1% v roku 2060. V porovnaní s aktuálnou projekciou Európskej komisie ide o zlepšenie o 1,1 p.b. Tento rozdiel vyplýva z použitia odlišných výdavkových profilov.

Box 5: Dlhodobé výdavky na zdravotníctvo

Pre účely tejto správy bol aplikovaný postup Európskej komisie na nové profily zostavené z dát poskytnutých Ministerstvom zdravotníctva a pomocou neho skonštruované vlastné odhady dlhodobých výdavkov. Keďže dáta nezahŕňajú celú škálu sledovaných nákladov, boli nové profily upravené tak, aby sa celkové výdavky v štartovacom roku predikcie zhodovali so štartovacím rokom modelu Európskej komisie. Ďalší postup je možné zhrnúť do troch krokov:

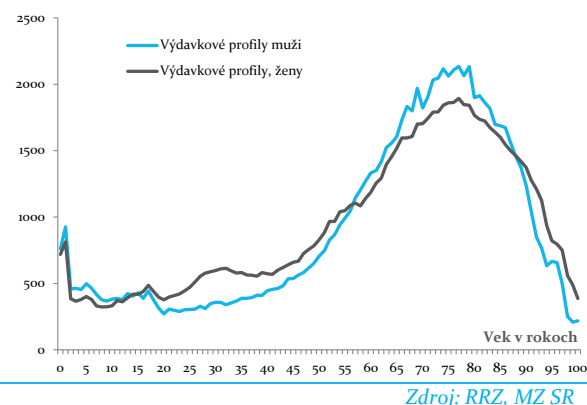
- Najskôr sa uplatnili predpoklady vývoja výdavkov v dôsledku zmien v zdravotnom stave obyvateľstva a v súlade so základným scenárom AWG boli výdavkové profily posúvané v závislosti od strednej dĺžky života²⁶.

²⁶ Náklady na zdravotnú starostlivosť sa v základnom scenári posúvali o polovicu prírastku v očakávanej dĺžke života v porovnaní so štartovacím rokom. Inými slovami, pokiaľ sa stredná dĺžka života štyridsaťročných mužov zvýši z 33,4 roka v roku 2010 na 35,4 roka v 2020, posunú sa náklady tejto vekovej skupiny na úroveň 39-ročných v roku 2010. Posun o polovicu očakávanej dĺžky života odráža predpoklad vývoja nákladov mediánového pacienta a je akýmsi prostredným scenárom medzi scenárom s nulovým posunom profilov (demografický scenár) a posunom o celý prírastok v očakávanej dĺžke života (scenár konštantného zdravia). Posun nákladov sa však aplikuje len pre rastúce časti krivky výdavkových profilov, čo znamená, že náklady pre nízke a veľmi vysoké vekové skupiny sa nemenia.

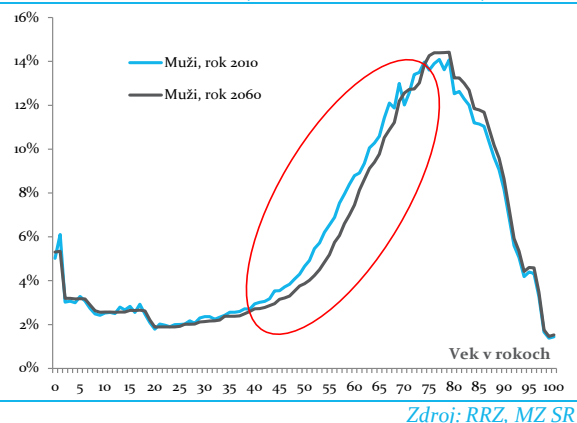


- V druhom kroku sa na profily aplikujú makroekonomické predpoklady AWG, čo znamená, že dôjde k naviazaniu nákladov na rast HDP na obyvateľa a príjmovú elasticitu. Príjmová elasticita v základnom scenári začína na úrovni 1,1 v roku 2010 a postupne konverguje k 1 v roku 2060.
- Výsledné predikcie napokon dostane vynásobením výdavkových profilov populáciou čerpanou z demografických projekcií Eurostatu.

Graf 7: Výdavkové profily mužov a žien (v eurách)



Graf 8: Posun výdavkových profilov medzi rokmi 2010 a 2060 (v % HDP na hlavu)



3.4 Iné implicitné a podmienené záväzky

Výpočet ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti zohľadňuje aj ďalšie príjmy a výdavky vyplývajúce z implicitných a podmienených záväzkov verejnej správy. Tieto záväzky síce nemusia ovplyvňovať saldo v metodike ESA95 v súčasnosti, ale budú mať vplyv na saldo a dlh verejnej správy pri ich realizácii v budúcnosti. Pre účely zostavenia základného scenára a výpočtu ukazovateľa udržateľnosti je kľúčové poznanie vplyvu týchto záväzkov na saldo a dlh verejnej správy. Je to teda odlišný pohľad ako vyčíslenie celkovej výšky týchto záväzkov pre účely zostavenia súvahy Slovenskej republiky a výpočet čistého bohatstva SR (viac v kapitole 6).

Box 6: Implicitné a podmienené záväzky – definície

Implicitné záväzky zákon o rozpočtovej zodpovednosti definuje ako „rozdiel medzi očakávanými budúcimi výdavkami subjektov verejnej správy a očakávanými budúcimi príjmami subjektov verejnej správy, ktoré vyplývajú z finančných dôsledkov spôsobených budúcim uplatňovaním práv a povinností ustanovených právnym poriadkom Slovenskej republiky, ak tieto nie sú súčasťou dlhu verejnej správy“. V prípade implicitných záväzkov je plnenie v budúcnosti isté, keďže plnenie je nárokovateľné a vyplýva z dnes uzavretých zmlúv alebo dôvodného očakávania na báze aktuálneho právneho poriadku.



Podmienené záväzky ústavný zákon priamo nedefinuje, ide však o záväzky, ktoré sa materializujú do výdavkov rozpočtu len po splnení určitých podmienok²⁷. Výška záväzku sa v čase vzniku zvyčajne nedá spoľahlivo oceniť a rovnako nemusí byť zrejmé obdobie, ku ktorému sa povinnosť viaže. Plnenie z dôvodu existencie podmienených záväzkov nie je vždy isté, nakoľko závisí od naplnenia jednej alebo viacerých skutočností. Vo verejnej správe sa ako podmienené záväzky vykazujú napríklad poskytnuté záruky, hroziace súdne spory, záväzky zo všeobecne platných právnych predpisov a podobne.

Pri zostavovaní základného scenára vychádzajúceho z roka 2012 boli identifikované nasledujúce položky iných implicitných alebo podmienených záväzkov: splácanie PPP projektu, schéma pre financovanie nákladov na likvidáciu jadrových zariadení a súdne spory a záruky.

Platba za dostupnosť PPP projektov vyplýva z rozhodnutia vlády financovať výstavbu diaľnic formou spolupráce so súkromným sektorom. Podstatou PPP projektov je výstavba infraštruktúry súkromným investorom a následným splácaním zo strany verejnej správy v horizonte tridsiatich rokov. Z pohľadu verejnej správy tak dochádza k vplyvu na saldo a dlh nie v čase rozhodnutia a samotnej realizácii výstavby, ale až postupne v období splácania PPP projektu.

Na Slovensku sa realizoval významný PPP projekt (rýchlostná cesta R₁), ktorý sa postupne odovzdával do užívania na konci roka 2011 a v roku 2012. Prvé platby za dostupnosť, pozostávajúce zo splátky investičných nákladov a prevádzkových nákladov, sa uskutočnili v roku 2012, posledná splátka sa očakáva v roku 2041. Pri zostavovaní základného scenára sa zohľadnil predpokladaný splátkový kalendár do roku 2041.

Schéma financovania vyradovania jadrových zariadení (viac v Prílohe 5) vyplýva z objektívnych nárokov a potrieb súvisiacich s likvidáciou odstavených jadrových elektrární (JE) a vyhorelého paliva. Veľkosť nákladov v budúcnosti vo veľkej miere závisí od harmonogramu vyradovania jednotlivých blokov a zvoleného spôsobu likvidácie. Časť nákladov na likvidáciu JE je už zahrnutá aj v strednodobom scenári, veľkosť výdavkov však v budúcnosti významne narastie. Na druhej strane, tieto budúce výdavky sa v zmysle schválenej stratégie²⁸ majú financovať z priebežne kumulovaných účelovo viazaných príspevkov od prevádzkovateľov jadrových zariadení a distribučných spoločností v Národnom jadrovom fonde. Zámerom fondu je akumulácia dostatočného množstva finančných prostriedkov, ktoré budú neskôr použité na likvidáciu jadrových blokov, skladovanie a definitívne ukladanie rádioaktívneho odpadu. V prvých dekádach sú očakávané príjmy vyššie ako výdavky. Objem fondu by mal presiahnuť hranicu 7,6 mld. eur. Následne začnú prevažovať výdavky a naakumulované prostriedky budú postupne použité na financovanie priebežných deficitov. Výška projektovaných zostatkov je kladná a konverguje k nule zhora. Hodnota blízka

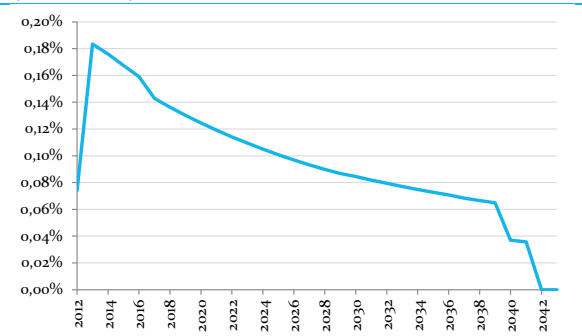
²⁷ Podmienenými záväzkami podľa zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov sú iné pasíva účtovnej jednotky, ktorá ich vykazuje v poznámkach ako súčasť individuálnej účtovnej závierky. Nejde teda o záväzok vykázaný na súvahových položkách pasív, pretože nie je splnená podmienka na ich zaúčtovanie.

²⁸ Ekonomické riešenie jadrovej problematiky je zachytené v dokumente *Stratégia záverečnej časti jadrovej energetiky v SR*, schválenom uznesením vlády č.328 v máji 2008. V súčasnosti prebieha tvorba novej stratégie, ktorej prvá verzia bola schválená Ministerstvom hospodárstva SR v októbri 2012 a je dostupná na webových stránkach NJF. Z dôvodu, že ide o najaktuálnejšiu dostupnú verziu, RRZ čerpá informácie hlavne z nej. Schválenie finálnej verzie novej stratégie uznesením vlády sa očakáva najneskôr v roku 2013.



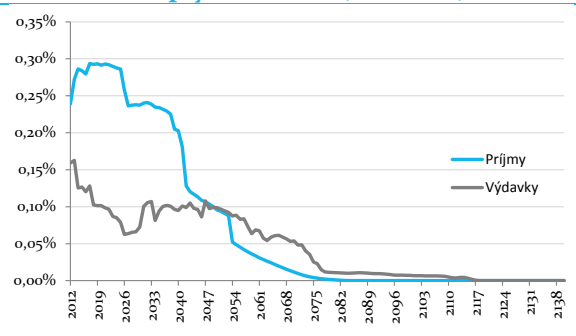
nule by mala byť dosiahnutá pred rokom 2120. Z pohľadu vplyvu na základný scenár a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti bude mať na sledovanom horizonte rokov 2012 až 2062 táto schéma pozitívny vplyv²⁹.

Graf 9: Platba za dostupnosť – vplyv na saldo (% z HDP)



Zdroj: MFS SR

Graf 10: Schéma likvidácie jadrových zariadení – vplyv na saldo (% z HDP)



Zdroj: Stratégia záverečnej časti
mieroového využívania jadrovej energie v SR,
MH SR, október 2012

Podľa Súhrnnej výročnej správy SR za rok 2011 dosiahli **podmienené záväzky k 31.12.2011 zo súdnych sporov a poskytnutých záruk** výšku 1 683 mil. eur (2,4% HDP). Aktuálnejšie údaje za rok 2012 zatiaľ nie sú k dispozícii. Vzhľadom na neistotu ohľadne materializácie týchto záväzkov a potreby definovania jasnej metodológie akým spôsobom zahrnúť možné riziká pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií sa v tejto fáze pri výpočte ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti tieto podmienené záväzky nezohľadňujú. V budúcnosti RRZ pripraví podrobnejšiu analýzu v tejto oblasti (detailný popis je uvedený v Prílohe 6).

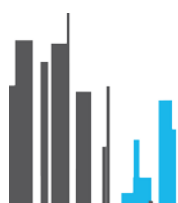
3.5 Základný scenár dlhodobého vývoja verejných financií

Spojením strednodobého scenára s dlhodobými projekciami príjmov a výdavkov citlivých na starnutie populácie a zahrnutím ďalších implicitných a podmienených záväzkov vznikne základný scenár dlhodobého vývoja verejných financií definovaný ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti.

Nižšie uvedené grafy ilustrujú očakávaný vývoj štrukturálneho primárneho salda a dlhu verejnej správy v horizonte do roku 2062, vychádzajúc zo štartovacieho roka 2012. Dlh verejnej správy by podľa tejto projekcie vzrástol z úrovne 52,1% HDP na úroveň 379% HDP. To je o približne 214 percent HDP menej ako v správe za rok 2011 (pre rok 2061). Je to výsledok lepšej štartovacej pozície (štrukturálne primárne saldo 2012) a prijatých zmien v dôchodkovom systéme. Ide o hypotetický scenár, keďže trhy by prestali financovať potreby Slovenska už pri významne nižších úrovniach dlhu.

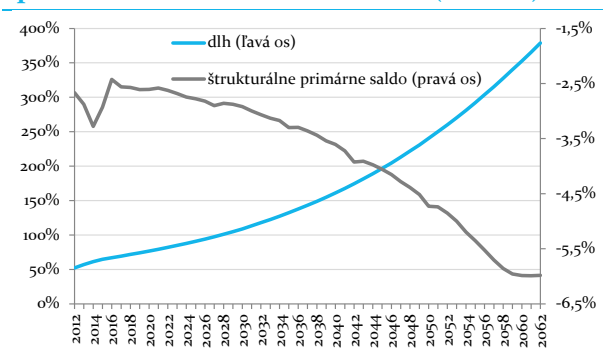
Nárast dlhu je v základnom scenári určovaný deficitným hospodárením verejnej správy, ktorý je spôsobený najmä nárastom výdavkov citlivých na starnutie populácie o viac ako 20% (v pomere k HDP - z 18,5 na viac ako 22 percent HDP). Vysoký dlh následne spôsobuje prudký nárast výšky platených úrokov a opätovne prispieva k ďalšiemu nárastu dlhu. Z uvedeného

²⁹ Posúdenie vplyvu na 50 ročnom horizonte je ilustrované v Prílohe 5



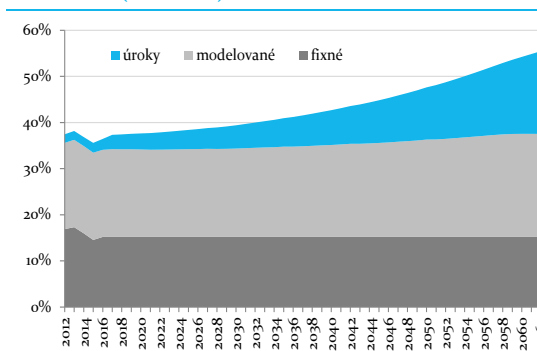
vyplýva, že z pohľadu dlhodobej udržateľnosti je kľúčové zabezpečiť stabilnú úroveň dlhu verejnej správy, nakoľko opustenie „bezpečnej zóny“ automaticky vedie k nekontrolovanému nárastu deficitu a ďalšiemu nárastu dlhu. **Bez prijatia dodatočných opatrení so začiatkom účinnosti po roku 2012 by verejný dlh presiahol hornú hranicu definovanú ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti (v súčasnosti 60 percent HDP) už v roku 2014.**

Graf 11: Vývoj dlhu a štruktúrného primárneho salda v zákl. scenári (% HDP)



Zdroj: RRZ

Graf 12: Vývoj výdavkov v základnom scenári (% HDP)

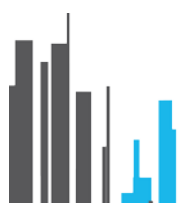


Zdroj: RRZ

Tab 9: Základný scenár dlhodobej udržateľnosti verejných financií (% HDP)

	2012 upravené	Strednodobý scenár					Dlhodobé projekcie				
		2013	2014	2015	2016	2020	2030	2040	2050	2062	
Prijímy	32,8	32,9	31,3	30,3	31,7	31,5	31,4	31,5	31,6	31,5	
Daňové príjmy	15,4	15,2	14,9	14,8	14,7	14,7	14,7	14,7	14,7	14,7	
Sociálne a zdravotné odvody	12,6	12,7	12,5	12,4	12,3	12,2	12,2	12,4	12,6	12,6	
- Odvody vrátane 2. piliera	13,5	13,2	13,0	12,8	12,8	12,8	12,8	12,8	12,8	12,8	
- 2.pilier - výpadok	-0,9	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,6	-0,6	-0,4	-0,2	-0,2	
Granty a transfery	2,2	2,9	2,2	1,5	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	
Nedaňové príjmy	2,6	2,1	1,7	1,7	1,8	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3	
- Ostatné nedaňové príjmy	1,2	0,9	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
- Príjmy z majetku	1,2	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	
- Príspevky do NJF	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0	
Výdavky	37,4	38,2	36,9	35,6	36,4	37,6	39,4	42,7	47,6	55,5	
Primárne výdavky	35,6	36,2	34,9	33,5	34,1	34,2	34,4	35,1	36,3	37,5	
Fixné	16,9	17,3	16,0	14,6	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	
Výdavky citlivé na demografiu	18,5	18,8	18,8	18,8	18,8	18,7	19,0	19,8	21,0	22,3	
- dôchodkové dávky	8,8	9,0	9,0	8,9	8,9	8,7	8,5	9,0	9,8	10,7	
- zdravotná starostlivosť	6,3	6,3	6,4	6,4	6,5	6,7	7,2	7,7	8,0	8,1	
- dlhodobá starostlivosť	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,7	
- školstvo	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	2,7	2,5	2,6	2,7	
- dávky v nezamestnanosti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	
Náklady na ukončenie JE	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
PPP projekt	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	
Úroky	1,9	1,9	1,9	2,1	2,4	3,5	5,0	7,5	11,3	17,9	
Saldo VS	-4,7	-5,3	-5,5	-5,2	-4,8	-6,1	-8,0	-11,1	-16,0	-23,9	
Cyklická zložka	-0,1	-0,5	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Štruktúrné primárne saldo VS	-2,7	-2,9	-3,3	-2,9	-2,4	-2,6	-2,9	-3,6	-4,7	-6,0	
Dlh	52,1	57,1	61,4	64,8	67,0	76,7	108,9	161,1	240,3	378,7	

Zdroj: RRZ



4 Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti

Na vyhodnotenie solventnosti SR na základe tokových veličín popísaných v kapitole 3 používa RRZ indikátor udržateľnosti (takzvaný GAP alebo rozpočtová medzera). Tento ukazovateľ vyjadruje, o koľko treba v súčasnosti permanentne zvýšiť verejné príjmy alebo znížiť verejné výdavky, aby hrubý verejný dlh v päťdesiatročnom horizonte nepresiahol 50 percent HDP, teda hornú hranicu stanovenú ústavným zákonom.³⁰

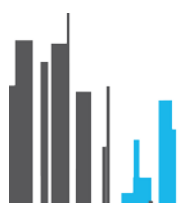
V poslednej správe bol publikovaný indikátor dlhodobej udržateľnosti vychádzajúci z roka 2011. Jeho hodnota na úrovni 6,8% HDP bola z dôvodu aktuálnej revízie základného scenára upravená na súčasných 7,0% HDP. V scenári roka 2011 bol s negatívnym vplyvom zmenený strednodobý makroekonomický scenár, vrátane aktuálnej nižšie daňovej prognózy. Pozitívne zmeny zahŕňali nové výstupy penzií z dôchodkového modelu odrážajúce zmenu strednodobého makroekonomického vývoja i úprava bilancie Národného jadrového fondu. Spolu s inými zmenami to indikátor udržateľnosti za rok 2011 zvýšilo o 0,2 percentuálneho bodu (viac v Prílohe 7).

Indikátor udržateľnosti za rok 2012 RRZ vyčíslila na 4,3 percenta HDP. Znamená to, že k tomu, aby dlh SR do roku 2062 pri predpokladanom makroekonomickom a demografickom vývoji neprekročil horný limit daný ústavným zákonom, by bolo potrebné trvalo zvýšiť verejné príjmy alebo znížiť verejné výdavky ešte o 4,3 percenta HDP.

V medziročnom porovnaní sa indikátor udržateľnosti znížil o viac ako 2,7 percentuálneho bodu. Pod väčšinu z tohto zlepšenia sa podpísala reforma dôchodkového zabezpečenia prijatá v roku 2012. Dôchodkovou reformou sa zlepšila bilancia priebežného piliera v sledovanom horizonte vďaka zvýšeniu príjmov (znížením príspevkov do 2.piliera, zvýšením maximálnych vymeriavacích základov) a zároveň znížením výdavkov priebežného piliera z dôvodu predpokladaného zvyšovania dôchodkového veku a zmeny valorizačného mechanizmu. Okrem toho sa tieto zmeny premietli aj do lepších makroekonomických predpokladov (cez predpokladanú zvýšenú participáciu starších ročníkov na trhu práce), ktoré opätovne prispeli k zlepšeniu základného scenára. Zhruba štvrtinou k zníženiu GAP-u prispelo i samotné vlnajšie zníženie štrukturálneho primárneho deficitu verejnej správy.

Na druhej strane je potrebné povedať, že zlepšenie udržateľnosti na päťdesiatročnom horizonte zmenami v dôchodkovom systéme ide čiastočne na úkor udržateľnosti po tomto horizonte. Tu treba spomenúť zníženie odvodov do druhého dôchodkového piliera ako aj zrušenie automatického vstupu mladých do druhého piliera, ktoré vytvárajú vyššie finančné nároky na priebežný prvý pilier až po roku 2040.

³⁰ Horný strop na verejné zadĺženie (spolu s ostatnými hranicami dlhových pásiem) sa podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti počas prechodného obdobia od roku 2018 postupne zníži zo súčasných 60% HDP na 50% HDP od roku 2027 - každý rok o jeden percentuálny bod.



Box 7: Ukazovatele udržateľnosti Európskej komisie

V aktuálnej správe o udržateľnosti (Sustainability report 2012) predstavila Európska komisia nový súbor indikátorov udržateľnosti, ktorý má komplexným spôsobom vyhodnocovať udržateľnosť verejných financií členských štátov. Významným rozdielom oproti predošlej správe je predovšetkým nová koncepcia indikátora S₁ a zavedenie indikátora S₀. Indikátor S₂, ktorý zabezpečuje aby dlh nerástol nekontrolovane na nekonečnom horizonte, zostal oproti predchádzajúcej správe nezmenený.

Indikátor S₁

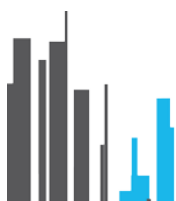
Nový spôsob výpočtu S₁ bol zostavený tak, aby reflektoval záväzky vyplývajúce z európskej legislatívy³¹. Indikátor predpokladá postupné zlepšovanie štrukturálneho salda medzi rokmi 2014 až 2020, pričom zlepšenie má prebiehať lineárne, konštantným percentom HDP. Počiatočná konsolidácia zabezpečí, že aj napriek starnutiu populácie, ktoré bude negatívne vplyvať na štrukturálne saldo v ďalšom období, nepresiahne dlh verejných financií 60% HDP do roku 2030. Hodnota strednodobého indikátora, ktorú je možné vypočítať ako tempo konsolidácie vynásobené dĺžkou konsolidačného obdobia, v sebe zahŕňa aj náklady z odkladu, ktoré vznikajú v dôsledku postupnej konsolidácie.

Indikátor S₀

Kým indikátory S₁ a S₂ kvantifikujú veľkosť potrebnej konsolidácie, S₀ je naopak kompozitným indikátorom, ktorý sleduje vývoj 28 ekonomických ukazovateľov a identifikuje riziká pre verejné financie v krátkom období. Jeho hodnota je založená na počte ukazovateľov, ktoré prekročia určitú bezpečnú hodnotu, pričom každej premennej je priradená váha, ktorá je tým vyššia, čím vyššia je schopnosť premennej signalizovať riziko pre verejné financie. Okrem celkového indikátora sú vyhodnocované aj dva čiastkové indikátory (každý sledujúci 14 premenných) odrážajúce fiškálnu a finančnú situáciu krajiny tak, aby bolo možné odhaliť sektorové riziká, ktoré sa nemusia prejaviť v indikátore S₀. Medzi premenné s najvyššou priradenou váhou vo fiškálnej oblasti patria cyklicky očistené saldo a medziročná zmena výdavkov na konečnú spotrebu vlády. V oblasti finančnej stability mali najväčšiu signalizačnú schopnosť zmena v čistých záväzkoch nefinančného sektora a 3-ročný kľzavý priemer salda bežného účtu. Hodnota celkového indexu S₀ za rok 2012 bola v prípade Slovenska na úrovni 0,26, čo znamená, že nebola prekročená kritická hodnota 0,44, ktorá naznačuje zvýšené riziká v krátkom období. Horší výsledok však zaznamenal čiastkový index hodnotiaci fiškálnu pozíciu krajiny, ktorý dosiahol hodnotu presne na úrovni kritickej hranice. V tejto oblasti prispel k negatívnemu výsledku deficit tak primárneho ako aj cyklicky očisteného deficitu a medziročný nárast hrubého dlhu verejnej správy. V oblasti finančnej stability boli identifikované riziká v štyroch sledovaných ekonomických ukazovateľoch, jeho hodnota však zostala pod úrovňou kritickej hranice.

³¹ V Pakte stability a rastu sa krajiny zaviazali zlepšovať svoje primárne štrukturálne saldo tempom 0,5% HDP ročne za účelom splnenia strednodobého rozpočtového cieľa (MTO).

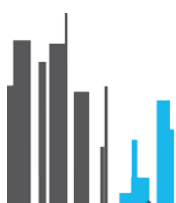
³² V prípade Slovenska ako malej otvorenej ekonomiky sa pracuje s predpokladom, že šetrenie nebude mať tak závažné makroekonomické dôsledky, ktoré by zmazali pozitívny efekt konsolidácie na vývoj dlhu.



Tab 10: Indikátory EK, Slovensko

Indikátor So (2012)		Kritická hranica
Celkový index	0,26	0,44
Fiškálny index	0,34	0,34
Index finančnej stability	0,22	0,46
Indikátor S1	2,2	
Štartovacia fiškálna pozícia	0,8	
Náklady z odkladu	0,3	
Dlhový cieľ	-0,2	
Náklady starnutia	1,3	
Indikátor S2	6,9	
Štartovacia fiškálna pozícia	1,8	
Dlhodobé výdavky	5,1	
Penzie	3,5	
Zdravotníctvo a dlhodobá starostlivosť	1,7	
Iné	-0,1	

Zdroj: EK



5 Náklady z odkladu

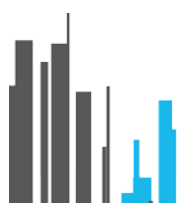
Dôležitú úlohu z pohľadu dlhodobej udržateľnosti hrá načasovanie konsolidácie verejných financií. Vo všeobecnosti³² platí, že čím viac sa reformy odďaľujú, tým je proces stabilizácie verejných financií bolestnejší a snaha odsúvať pozitívne zmeny na neskôr zvyšuje veľkosť nutnej konsolidácie v budúcnosti. Tieto dodatočné náklady (cost of delay) je možné použitím štandardných predpokladov kvantifikovať. K vyhodnoteniu nákladov z odkladu existuje niekoľko rôznych prístupov, avšak ich spoločným znakom je zostavenie viacerých scenárov s rôznym načasovaním a tempom konsolidácie. Porovnaním hodnoty indikátora udržateľnosti GAP jednotlivých alternatívnych scenárov s GAP-om scenára okamžitej konsolidácie môžeme vyčíslieť, o koľko bude nutné dodatočne zlepšiť štrukturálne primárne saldo ku stabilizácii verejných financií do roku 2062. V analýze sme sa zaoberali dvomi možnými spôsobmi vzniku nákladov z odkladu: ak sa bude konsolidovať postupne fixným tempom vo výške 0,5% HDP až k dosiahnutiu strednodobého cieľa, a ak sa nebude konsolidovať vôbec po dobu piatich rokov.

Prvý prístup bol inšpirovaný európskym strednodobým cieľom (MTO) a predpokladá postupné šetrenie rozložené na viac rokov. V počiatočnom období prebieha konsolidácia v tomto scenári konštantným tempom 0,5% HDP³³ až kým sa nedosiahne dlhodobo udržateľná úroveň. V ďalšom období je štrukturálny primárny deficit ovplyvnený len starnutím populácie, v dôsledku čoho má tendenciu rásť, avšak počiatočné šetrenie zabezpečuje, že dlh nepresiahne do konca sledovaného obdobia 50% HDP. Keďže stabilizácia verejných financií prebieha postupne, teda pomalšie ako v prípade okamžitej konsolidácie, dochádza v tomto scenári ku vzniku nákladov z odkladu.

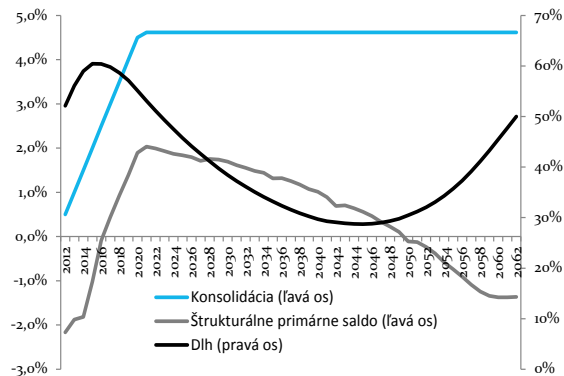
V druhom prístupe sa náklady z odkladu vyčíslujú ako nárast hodnoty indikátora udržateľnosti za predpokladu, že sa celý objem konsolidácie odloží o 5 rokov. Na rozdiel od predošlej metódy, nevznikajú náklady z odkladu v dôsledku postupného znižovania primárneho štrukturálneho deficitu, ale v dôsledku nečinnosti vlády počas celého päťročného obdobia. Po jednorazovej konsolidácii verejných financií je primárne štrukturálne saldo, podobne ako v predošlom prístupe, ovplyvnené už len zvýšenými nákladmi z dôvodu starnutia populácie.

³² V prípade Slovenska ako malej otvorenej ekonomiky sa pracuje s predpokladom, že šetrenie nebude mať tak závažné makroekonomické dôsledky, ktoré by zmazali pozitívny efekt konsolidácie na vývoj dlhu.

³³ Vo všetkých rokoch obdobiach šetrenia prebieha konsolidácia tempom 0,5% HDP s výnimkou posledného roku, v ktorom môže mať konsolidačné tempo hodnotu nižšiu ako 0,5% (v našom prípade 0,12% HDP), pokiaľ zabezpečí, že dlh nepresiahne 50% HDP v roku 2062.

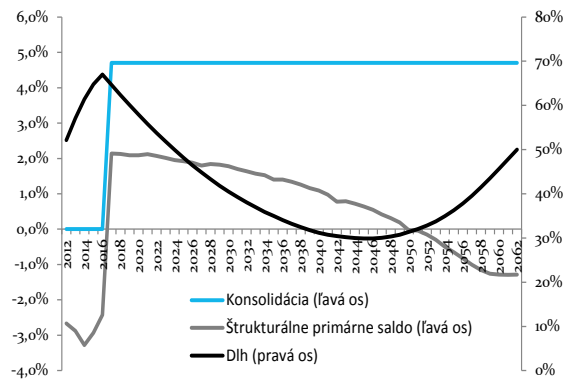


**Graf 13: Náklady z odkladu konsolidácie
fixným tempom (v % HDP)**



Zdroj: RRZ, MZ SR

**Graf 14: Náklady z odkladu konsolidácie
o päť rokov (v % HDP)**



Zdroj: RRZ, MZ SR

Výsledné hodnoty nákladov z odkladu sú relatívne podobné. **Kým v prvom prípade sa v dôsledku postupnej konsolidácie zvýši hodnota indikátora dlhodobej udržateľnosti o 0,34 p.b., v druhom scenári bude odklad konsolidácie o päť rokov znamenať zvýšenie o 0,43 p.b.** Podobnosť výsledkov je dôsledkom dĺžky období, v ktorých prebieha šetrenie. Keďže dĺžka trvania postupnej konsolidácie v prvom scenári vychádza na desať rokov (2012 až 2021), náklady z odkladu vznikajúce v období 2017 až 2021 sú kompenzované rýchlejšou konsolidáciou v období do roku 2017. Na druhej strane, v prípade odkladu konsolidácie o celých päť rokov vznikajú síce vyššie náklady, avšak celá konsolidácia sa uskutoční už v roku 2017, kým v prvom scenári sa cieľ splní až v roku 2021. V oboch prípadoch bude obdobie odkladania konsolidácie sprevádzané rastúcim dlhom a primárnym štrukturálnym deficitom, ktoré však v dôsledku šetrenia budú v ďalšom období postupne klesať. Záver projekcie je poznamenaný zhoršujúcou sa demografickou štruktúrou populácie a rastom výdavkov citlivých na starnutie.



6 Čisté bohatstvo Slovenskej republiky

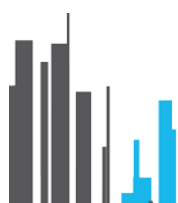
Pri analýzach súkromných podnikov sa pozornosť sústreďuje väčšinou na tri typy výkazov: súvaha, výkaz ziskov a strát a cash flow. Oproti tomu, pri debatách o verejných financiách rezonujú najmä príjmy a výdavky, pričom už viaceré štúdie z minulosti preukázali, že ku komplexnému pochopeniu procesov vo verejných financiách je nevyhnutné poznať aj súvahu verejného sektora. Samozrejme, existujú významné rozdiely v chápaní bilancie v súkromnom a verejnom sektore, ktoré plynú predovšetkým z náročnosti oceňovania niektorých štátnych aktív ako aj z daňovej kapacity štátu, ktorú súkromný sektor nemá. Napriek tomu však súvaha štátu môže byť veľmi nápomocná pri zvyšovaní transparentnosti verejných financií (Koen a van den Noord, 2005) ako aj pri nastavení správnych motivácií pre tvorcov hospodárskej politiky (Horváth a Ódor, 2009).

Základom pre zostavenie súvahy sú kvalitné dáta a štandardná metodológia, ktoré vo viacerých krajinách chýbajú k tomu, aby sa dalo zmysluplne diskutovať o aktívach a pasívach štátu. Navyše platí, že analýzy čistého bohatstva sú behom na dlhé trate, cez viac volebných období a nie vždy je jednoduché získať politickú podporu pre takýto projekt. Našťastie, Slovensko neštartuje z bodu nula najmä vďaka dvom paralelným procesom, ktoré výrazne zlepšili celkový fiškálny rámec.

Prvým je úspešný projekt Reforma riadenia verejných financií, ktorý v spolupráci so Svetovou bankou položil pred desiatimi rokmi základy pre kvalitnejšie riadenie verejných zdrojov. Súčasťou projektu bolo popri zavedení strednodobého rozpočtovania, zlepšení analytických kapacít ministerstva financií alebo napríklad úvodnej fáze programového rozpočtovania aj zavedenie medzinárodných účtovných štandardov IPSAS do verejnej správy (na báze aktuálneho princípu). Išlo o revolučnú zmenu, nakoľko prechod na časovo rozlíšené účtovanie si vyžiadal okrem novej informačno-technologickej infraštruktúry aj vyškolenie viac ako 10 tisíc účtovníkov. Podarilo sa docieľať, aby všetky dôležité konsolidované účtovné závierky podliehali externému auditu. Od roku 2009 už všetky účtovné jednotky vo verejnom sektore pripravujú konsolidované účtovné závierky. Konsolidácia prebieha na troch úrovniach a prispieva do nej takmer 8 tisíc subjektov. Veľmi dôležitým výsledkom je Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky - prvýkrát zverejnená za rok 2011 - ktorá je základom pre vyčíslenie čistého bohatstva.

Druhým procesom, ktorý viedol k zostaveniu bilancie štátu je výrazná reforma celkového rámca verejných financií na Slovensku, ktorá je zhmotnená v podobe Ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti z roku 2011. Základným kameňom tejto legislatívnej úpravy, ktorá bola prijatá širokým politickým konsenzom, je práve koncept čistého bohatstva. Vyššiu transparentnosť verejných financií zabezpečujú požiadavky na zverejnenie dôležitých dát a analytických informácií, vrátane povinnosti ministerstva financií každoročne zverejňovať odhad čistého bohatstva. Súčasťou nového fiškálneho rámca sú aj nové pravidlá (dlhový limit alebo výdavkové stropy) ako aj zriadenie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.

Jedným z dôležitých synergických efektov dlhoročného procesu reformy účtovníctva a výkazníctva štátu a reformy celkového fiškálneho rámca je práve možnosť uviesť do praxe koncept čistého bohatstva.



6.1 Koncept čistého bohatstva

Ak sa hovorí o ukazovateľoch vo verejných financiách, v centre pozornosti sú väčšinou deficit a dlh. Pričom je veľký rozdiel mať hrubý dlh 60% z HDP a nemať finančné aktíva ako mať rovnakú výšku dlhu s hotovosťou na účte vo výške 50% z HDP. Jednoduchá logika diktuje, že druhý prípad je oveľa menej rizikový ako ten prvý. Ekonomovia sa preto snažia prichádzať s indikátormi, ktoré by čo najkomplexnejšie zachytávali aktíva a pasíva štátu (Buitter, 1985 a 1993, Blanchard, 1990). Na Slovensku sa začal koncept čistého bohatstva intenzívnejšie diskutovať po práci Horvátha a Ódora z roku 2009.

Z teoretického hľadiska má vyčíslenie bilancie verejného sektora mnoho dimenzií. Štát totiž vlastní veľmi rôznorodé aktíva a zároveň často prevádzkuje systémy (najmä dôchodkové), ktoré vytvárajú dlhodobé záväzky bez toho, aby boli zachytené v oficiálnych číslach o dlhu. Zjednodušenú teoretickú bilanciu štátu je možné vidieť v tabuľke 11.

Tab 11: Súvaha verejného sektora – čisté bohatstvo

AKTÍVA	PASÍVA
A1 – budovy, pozemky, atď.	P1 – explicitný dlh
A2 – infraštruktúra	P2 – implicitné záväzky
A3 – čistá zásoba kapitálu	P3 – podmienené záväzky
A4 – finančné aktíva	P4 – iné pasíva
A5 – čisté bohatstvo centrálnej banky	Čisté bohatstvo
A6 – čisté bohatstvo štátnych podnikov	
A7 – prírodné zdroje	
A8 – ekologické bohatstvo	
A9 – iné aktíva	

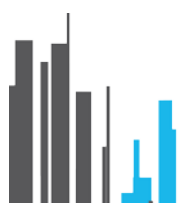
Zdroj: RRZ

Čisté bohatstvo je akýmsi vlastným imaním štátu – dáva odpoveď na otázku, aká hodnota by zostala „akcionárom daňovníkom“, ak by sa hypoteticky rozpredali všetky majetky a splatili sa všetky záväzky vrátane príslubov do budúcnosti. Podobne ako v súkromnom sektore, figuruje na pravej strane súvahy.

Základnou otázkou je, prečo môžu vznikáť rozdiely medzi aktívami štátu a rôznymi záväzkami? Existuje viacero dôvodov, z ktorých spomenieme tri najdôležitejšie:

- Štát má aktíva, ku ktorým sa neviažu žiadne finančné záväzky (napríklad prírodné zdroje alebo budovy kúpené z daní).
- Štát do budúcnosti sľubuje niektoré výdavky bez toho, aby tie boli kryté aktívami (napríklad budúce dôchodky).
- Štát musí často konať ako posledná inštancia pri riešení niektorých vážnych problémov (napríklad prírodné katastrofy alebo záchrana bankového sektora).

V ideálnom prípade by občania mali vedieť, či sa čisté bohatstvo štátu zveľaďuje alebo naopak. Niektoré krajiny preto už dlhšiu dobu sledujú tento ukazovateľ ako veľmi významný zdroj informácií (Veľká Británia, Austrália alebo napríklad Nový Zéland).



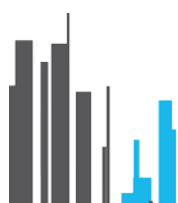
6.2 Meranie čistého bohatstva

Aj keď teoretický koncept je jasný a zrozumiteľný, meranie čistého bohatstva je náročná úloha, keďže mnohé aktíva a pasíva sú ťažko vyčísliteľné. Preto je potrebné začať veľmi pragmaticky s tými položkami, ktoré sú aktuálne k dispozícii a postupne vylepšovať metodológiu. Vzhľadom na to, že existuje negatívny vzťah medzi komplexnosťou a neistotou, je potrebné sa na začiatku rozhodnúť, ktorý ukazovateľ bude zverejnený.

Na Slovensku bolo od začiatku ambíciou zachytiť v bilancii tak minulé ako aj budúce aktivity štátu. Ako je poukázané v diskusnej štúdii RRZ (2012a), tento prístup je v zásade totožný s postupom Office for Budget Responsibility z Veľkej Británie. Výsledkom je snaha o vyčíslenie všetkých položiek z tabuľky 11 okrem A7 a A8. V praxi to znamená využitie reformy účtovníctva a výkazníctva verejného sektora na získanie dát o základných aktívach a pasívach štátu ako aj použitie štandardnej metodológie na vyčíslenie implicitných záväzkov (najmä v súvislosti so starnutím populácie).

6.3 Odhad za rok 2011

Tabuľka 12 obsahuje historicky prvý odhad čistého bohatstva Slovenskej republiky. Údaje sú za rok 2011, ktorý je jediný dostupný v požadovanej štruktúre. Štartovacím bodom vyčíslenia je súvaha, ktorá obsahuje konsolidovaný pohľad na všetky subjekty zaradené do sektora verejnej správy (vrátane podnikov štátnej správy a územnej samosprávy). Z nej vyplýva, že celkový **majetok verejného sektora** činil ku koncu roka 2011 približne 53,5 mld. eur. Veľkú väčšinu aktív tvorí dlhodobý hmotný majetok (36 mld. eur). Ide predovšetkým o stavby (20,5 mld. eur) a pozemky (7,8 mld. eur). Ďalšou významnou kategóriou je dlhodobý finančný majetok vo výške 6,1 mld. eur, kde sú zaznamenané najmä podiely v obchodných spoločnostiach. Obežný majetok tvoril 10,3 mld. eur, kde dominovali pohľadávky (3,4 mld. eur) a finančné účty (4,1 mld. eur).



Tab 12: odhad čistého bohatstva Slovenskej republiky za rok 2011 (tis. eur)

Aktíva subjektov verejného sektora	53 482 791	Pasíva subjektov verejného sektora	53 482 791
Dlhodobý nehmotný majetok	568 113	Rezervy	2 371 457
v tom - softvér	337 708	Štátne dlhopisy	26 264 232
Dlhodobý hmotný majetok	36 032 202	Bankové úvery a výpomoci	6 958 327
v tom - stavby	20 497 779	Štátne pokladničné poukážky	1 047 900
v tom Národná diaľničná spoločnosť	5 053 777	Iné záväzky	3 854 807
- pozemky	7 752 995	Časové rozlíšenie	5 870 299
- dopravné prostriedky	1 482 717		
Dlhodobý finančný majetok	6 113 957		
Obežný majetok	10 279 729	Vlastné imanie subjektov verejného sektora	7 115 769
v tom - zásoby	1 847 851	v tom - podniky štátnej správy	9 796 402
- pohľadávky	3 397 944	- podniky územnej samosprávy	89 167
- finančné účty	4 127 760		
Časové rozlíšenie	488 790		
		a Vlastné imanie subjektov verejného sektora	7 115 769
		b Vlastné imanie Národnej banky Slovenska	-4 483 394
		c Implicitné záväzky	199 454 111
		d Podmienené záväzky	1 683 034
		Čisté bohatstvo SR (a+b-c-d)	-198 504 770

Zdroj: Súhrnná výročná správa SR za rok 2011; RRZ

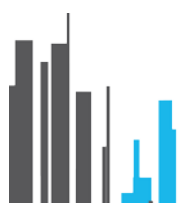
Na strane pasív sú významné **záväzky verejnej správy**. Pochopiteľne, najväčšiu položku tvoria emitované štátne cenné papiere v hodnote 26,3 mld. eur a bankové úvery a výpomoci 7,0 mld. eur.

Celkovo sa teda dá povedať, že časť bilancie, ktorá pokrýva verejný sektor a vyplýva z minulých aktivít vykazuje **kladný čistý majetok v hodnote 7,1 mld. eur (vlastné imanie subjektov verejného sektora)**. Z tejto sumy tvorili podniky štátnej správy (bez podnikov FNM) kladné vlastné imanie 9,8 mld. eur a podniky územnej samosprávy, ktoré sú zahrnuté v centrálnom konsolidačnom systéme, približne 89 mil. eur.

Slovenská republika však eviduje **aktíva a pasíva aj v Národnej banke Slovenska**. Národná banka Slovenska mala ku koncu roka 2011 vlastné imanie vo výške -4,5 mld. eur. Za zápornou hodnotou stoja predovšetkým odvody do štátneho rozpočtu a posilnenie kurzu slovenskej koruny v minulosti.

Ďalej je potrebné zohľadniť transakcie, ktoré s väčšou alebo menšou pravdepodobnosťou nastanú v budúcnosti. Ide predovšetkým o **implicitné a podmienené záväzky**, ktoré je povinnosť zverejňovať z ústavného zákona. Aj z čísel z tabuľky je vidieť, aké významné sú tieto položky. Jednoducho povedané, nekryté potenciálne záväzky z oblastí penzií a zdravotníctva, ktoré súvisia predovšetkým so starnutím populácie³⁴, v súčasných cenách dosahujú takmer trojnásobok hrubého domáceho produktu Slovenskej republiky (viac o metodike v Prílohe 8). Implicitné záväzky sú vyčíslené v čistej hodnote, t.j. zohľadňujú aj budúce príjmy jednotlivých systémov odhadnutých na základe legislatívy ku koncu roka 2011. Veľmi vysoká hodnota týchto záväzkov nie je len slovenským špecifikom: napríklad pre USA sa uvádza hodnota 19-násobok

³⁴ Viac v časti 3.3 materiálu.



oficiálneho dlhu v podobe implicitných záväzkov (Kotlikoff a Burns, 2012). Je dôležité si uvedomiť, čo nás čaká v nasledujúcich desaťročiach, nakoľko včasnými postupnými zmenami je možné významnú časť týchto potenciálnych záväzkov eliminovať³⁵. Vo vyčíslení podmienených záväzkov za rok 2011 (1,7 mld. eur) dominujú poskytnuté záruky, právne spory a kapitál splatný na požiadanie.

Čisté bohatstvo Slovenskej republiky za rok 2011 teda činilo -198,5 mld. eur, čo je -287,2 % z HDP.

6.4 Ako interpretovať čísla o čistom bohatstve?

Prvotný odhad čistého bohatstva Slovenskej republiky treba brať indikatívne. **Vo všeobecnosti platí, že úroveň indikátora je potrebné vidieť skôr v kvalitatívnej rovine, kým ročnú zmenu je možné analyzovať hlbšie aj kvantitatívne.** Čo to znamená? Nemá veľký význam v súčasnosti diskutovať o presnej hodnote čistého bohatstva. Nie všetky aktíva sú totiž ľahko kvantifikovateľné (napríklad mnohé budovy sú zaúčtované v účtovnej a nie v trhovej hodnote, **čo opticky znižuje hodnotu čistého bohatstva**), navyše implicitné záväzky je možné vyčísliť len s veľkou dávkou neistoty. Napriek všetkému však platí, že čisté bohatstvo Slovenska je významné záporné číslo, keďže súčasné nastavenie parametrov v dôchodkovom systéme a v zdravotníctve bude generovať v budúcnosti nárast výdavkov oproti očakávaným príjmom. Čisté bohatstvo teda jasne poukazuje na vážnosť problému, ktorý fenomén starnutia populácie prináša pre európske ekonomiky.

Oveľa zmyslupľnejšie bude možné diskutovať o zmene čistého bohatstva za jednotlivé roky. Keď budú k dispozícii dáta za rok 2012 v rovnakej metodike, bude možné detailnejšie analyzovať, čo prispelo k nárastu alebo poklesu majetku Slovenskej republiky. Či už pôjde o nastavenie výdavkov v štátnom rozpočte, o zmenu cien aktív na finančných trhoch, o hospodárenie štátnych firiem alebo napríklad o reformy v penzijnom systéme či v zdravotníctve. Takáto analýza je prospešná predovšetkým z titulu nastavenia správnych motívácií pre tvorcov hospodárskej politiky. Ako ukazujú Horváth a Ódor (2009) veľký dôraz len na príjmy a výdavky verejných financií môže viesť k nie optimálnym riešeniam. Napríklad predaj budovy pod cenu znižuje deficit verejných financií ale zhoršuje čisté bohatstvo. Takisto úplne odlišné hodnotenie znamená aj napríklad transfer prostriedkov zo štátnych podnikov do štátneho rozpočtu. **Práve kvôli týmto nesprávnym motíváciám môže koncept čistého bohatstva zohrávať veľmi dôležitú doplňujúcu informáciu pri analýzach verejných financií v budúcnosti.** Z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti vyplýva, že ministerstvo financií bude každoročne zverejňovať hodnotu čistého bohatstva, pričom RRZ bude pri svojej monitorovacej povinnosti detailne analyzovať medziročné zmeny tohto ukazovateľa.

³⁵ Práve zmeny v priebežnom dôchodkovom pilieri prijaté v roku 2012 výrazne znížia hodnotu implicitných záväzkov podľa prepočtov RRZ až o 125% z HDP.



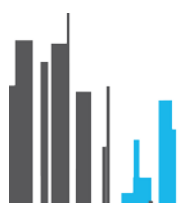
7 Citlivostná analýza a alternatívne scenáre

Dlhodobé projekcie sú spojené s väčšou mierou neistoty. Z uvedeného dôvodu je užitočné pozeráť sa okrem základného scenára nezmenených politík a najpravdepodobnejších demografických, makroekonomických a rozpočtových projekcií, aj na iné možnosti budúceho vývoja predpokladov, či iné možné definície indikátora udržateľnosti.

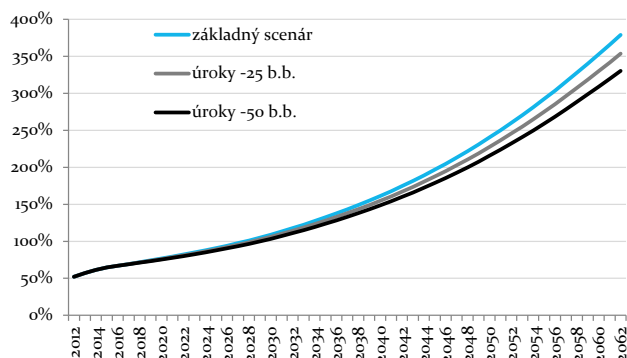
Citlivosť indikátora udržateľnosti na stanovený horizont je ilustrovaný v scenári, v ktorom sa predĺži päťdesiatročný horizont o dodatočných 10 rokov. Teda o koľko by bolo potrebné permanentne skonsolidovať verejné financie, aby dlh SR neprekročil 50% HDP ani v rokoch 2063-2072. **Predĺženie horizontu udržateľnosti o desať rokov zvýši rozpočtovú medzeru o tri desatiny percentuálneho bodu na 4,6 percenta HDP.** Tento scenár tiež možno použiť na ilustrovanie zmien v dôchodkovom systéme. Znížením príspevkov do druhého piliera a jeho otvorenie majú na horizonte 50 rokov takmer neutrálny až pozitívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť. Keďže negatívne vplyvy tohto opatrenia (nárast výdavkov priebežného dôchodkového systému) sa začnú vo výraznejšej miere prejavovať až po roku 2040, predĺžením obdobia na dlhší horizont sa zohľadní vo väčšej miere celkový efekt týchto opatrení.

Inou alternatívou je predpokladať, že dlh by sa do roku 2062 nemal pohybovať ani v sankčných pásmach, ktoré budú začínať už pri výške 40 percent HDP. **Ak by sme chceli dlh na päťdesiatročnom horizonte udržať pod touto nižšou hranicou, potrebovala by verejná správa permanentne znížiť výdavky alebo zvýšiť príjmy o 4,4 % HDP.** Indikátor udržateľnosti sa tak oproti základnému scenáru zvýši o približne 0,1 percentuálneho bodu.

Jednou z kľúčových veličín určujúcich stabilitu verejného dlhu sú **úrokové náklady** na jeho refinancovanie. Keďže základný scenár počíta na súčasné podmienky s vyššou dlhodobou sadzbou na dlh SR vo výške 5,06% p.a. (v súlade s predpokladmi EK), v tomto scenári sa uvažuje o sadzbe nižšej o 25 a 50 bázických bodov. Zníženie úrokov, ktoré štát platí sa obsluhu svojho dlhu, o štvrt percentuálneho bodu indikátor udržateľnosti zníži o 0,07 p.b. HDP, pol bodu mu prilepší ešte o ďalších sedem stotín percenta HDP na konečných **4,1 % HDP.**

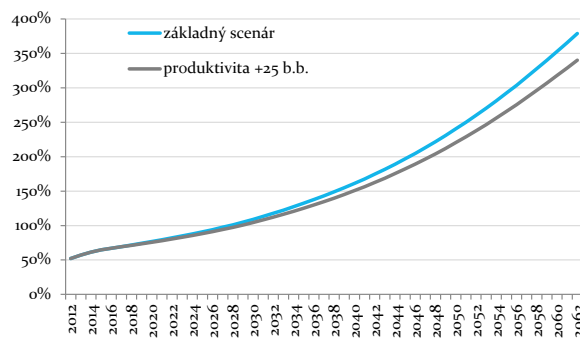


Graf 15: Vývoj základného scenára a alternatívnych úrokových scenárov (% HDP)



Zdroj: RRZ

Graf 16: Vývoj základného scenára a scenára s vyššou produktivitou o 0,25 p.b. (% HDP)



Zdroj: RRZ

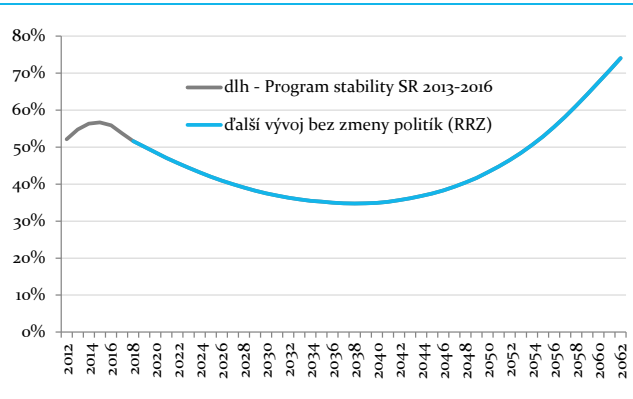
Pre zlepšenie dlhodobej udržateľnosti viaceré medzinárodné organizácie odporúčajú prijímať reformy zvyšujúce hospodársky rast prostredníctvom rastu produktivity práce. Ak by bol ročný **rast produktivity práce** v nasledujúcich päťdesiatich rokoch o 25 základných bodov vyšší ako sa predpokladá v základnom scenári (predpokladá sa rast zhruba dve percentá ročne), indikátor udržateľnosti by sa **zlepšil o 0,2% HDP na úroveň 4,1% HDP**.

Posledným scenárom testovaným pre túto správu je pokračujúca úspešná konsolidácia do takzvaného strednodobého cieľa (MTO), ktorým je pre SR štrukturálny deficit vo výške 0,5 percenta HDP v roku 2018. Ak by sa súčasnej a budúcej vláde podarilo do piatich rokov **znižiť štrukturálny deficit na takúto úroveň a zároveň znížiť dlh na deklarovaných 51,6% HDP** (podľa Programu stability SR na roky 2013-16), **indikátor udržateľnosti by sa znížil o 3,7% HDP na 0,6% HDP**. Týmto krokom by sa verejné financie výrazne priblížili k stavu dlhodobej udržateľnosti. Zároveň by to bolo aj v súlade s cieľom znížiť GAP na nulu do roku 2020, proklamovanom v návrhu Národného programu reforiem 2013.

V budúcnosti RRZ pripraví aj komplexnejšie citlivostné analýzy, ktoré budú obsahovať aj vplyv novej zmeny demografických či ďalších makroekonomických ukazovateľov, najmä v oblasti trhu práce.



**Graf 17: Vývoj dlhu v scenári MTO 2018
(% HDP)**

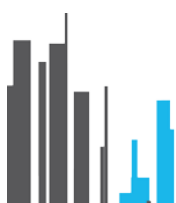


Zdroj: MF SR, RRZ

**Tab 13: Prehľad alternatívnych scenárov
dlhodobého vývoja**

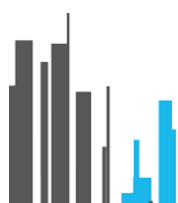
Scenár	GAP	Zmena oproti zákl. scenáru
Základný scenár 2012	4,27	-
Horizont dlhší o 10 rokov	4,55	+0,28
S rezervou 10% HDP	4,40	+0,13
Úroková sadzba -25 b.b.	4,20	-0,07
Úroková sadzba -50 b.b.	4,13	-0,14
Rast produktivity +25 b.b.	4,06	-0,22
Scenár MTO 2018	0,56	-3,71

Zdroj: RRZ



Referencie

- Európska komisia (2012), Fiscal Sustainability Report 2012, European economy 8/2012
- Európska komisia (2013), Revised AWG Assumptions for the Slovak Republic – 2012 reform
- Horváth, M., Ódor, L. (2009), Dobrá rada nad zlato? Inštitúcie pre zodpovednú a transparentnú fiškálnu politiku na Slovensku, Diskusná štúdia NBS 2/2009
- Inštitút finančnej politiky (Ministerstvo financií SR) (2013a), Prognóza vývoja ekonomiky SR na roky 2012-2016, prezentácia na Výbore pre makroekonomické prognózy, január 2013
- Inštitút finančnej politiky (Ministerstvo financií SR) (2013b), Správa o makroekonomickom vývoji a vývoji verejných financií za tri štvrtroky 2012 a predikcia vývoja do konca roka, december 2012
- Inštitút finančnej politiky (Ministerstvo financií SR) (2013c), Strednodobá prognóza daňových príjmov a príjmov sociálneho a zdravotného poistenia, február 2013
- Koen, V., van den Noord, P. J. (2005), Fiscal Gimmicry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting, OECD Economics Department Paper 417
- Kotlikoff, L. J., Burns, S. (2012), The Clash of Generations – Saving Ourselves, Our Kids, and Our Economy, MIT Press
- Ministerstvo financií SR (2012), Rozpočet verejnej správy na roky 2013 až 2015
- Ministerstvo financií SR (2013a), Program stability SR na roky 2013 až 2016,
- Ministerstvo financií SR (2013b), Východiská rozpočtu verejnej správy na roky 2014 až 2016, návrh predložený Vláde SR
- Ódor, L. (2012), Is It Worth Considering Net Worth? Fiscal Policy Frameworks for Central Europe, Banca d'Italia workshop, Perugia
- Národný jadrový fond (2012), Stratégia záverečnej časti mierového využívania jadrovej energie v SR, schválená PV MH SR
- RRZ (2012a), Ako vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií?, Diskusná štúdia 1/2012
- RRZ (2012b), Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, december 2012
- RRZ (2012c), Stanovisko k novele zákona o sociálnom poistení (Schválený zákon č. 252/2012 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení a ktorým sa menia a dopĺňajú ďalšie zákony)
- Schick, A. (2005), Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches, OECD Journal on Budgeting, Volume 5 – No. 1.
- Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti 493/2011 Z.z.
- Zákon o účtovníctve 431/2002 Z.z. v znení neskorších predpisov



Príloha 1 – Nové indikátory Európskej komisie

Indikátor S₀ sa vypočíta ako vážený počet takých premenných i , ktorých hodnota prekročila kritickú hranicu t_i^* :

$$S_{0jt} = \sum_{i=1}^n w_i d_{jt}^i = \sum_{i=1}^n \frac{z_i}{\sum_{k=1}^n h_{jt}^k z_k} d_{jt}^i$$

Kde:

$d_{jt}^i = 1$: označuje premenné i , ktoré prekročili kritickú hranicu t_i^*

$h_{jt}^k = 1$: označuje premenné k , ktoré boli pre krajinu j v čase t pozorované

$z_i = 1 - (\text{chyby I. druhu} + \text{chyby II. druhu})$

n : počet premenných

Optimálnu kritickú hranicu t_i^* vypočítame prostredníctvom minimalizácie chýb I. a II. druhu:

$$t_i^* = \arg \min_{t_i \in T_i} \left(\frac{FN_i(t_i)}{Fs} + \frac{FP_i(t_i)}{Nfs} \right)$$

Kde:

T_i : množina všetkých hodnôt, ktoré môže premenná

$FN_i(t_i)$: počet chýb II. druhu (*false negative*) premennej i pri hranici t_i

$FP_i(t_i)$: počet chýb I. druhu (*false positive*) premennej i pri hranici t_i

Fs : počet období strávených vo fiškálnych ťažkostiach (*fiscal stress episodes*)

Nfs : počet období, v ktorých krajinu nepostihli finančné ťažkosti (*no fiscal stress episodes*)

Indikátor S₁:

$$S_1 \equiv c(t_1 - t_0) = \frac{D_{t_0}(\alpha_{t_0:t_2} - 1)}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (\alpha_{i:t_2})} - PB_{t_0} + c \frac{\sum_{i=t_0+1}^{t_1} [(t_1 - i)\alpha_{i:t_2}]}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (\alpha_{i:t_2})} + \frac{D_{t_0} - D_{t_2}}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (\alpha_{i:t_2})} + \frac{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} [\Delta A_i(\alpha_{i:t_2})]}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (\alpha_{i:t_2})}$$

Kde:

t_0 : rok predchádzajúci konsolidácii

t_{0+1} : prvý konsolidačný rok

t_1 : posledný konsolidačný rok

t_2 : cieľový rok, v ktorom nesmie dlh prekročiť stanovenú hranicu

c : ročná zmena v primárnom štrukturálnom salde v konsolidačnom období (medzi t_{0+1} a t_1)

PB : podiel štrukturálneho primárneho salda na HDP

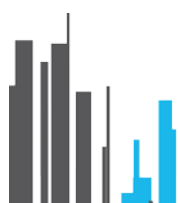
D_t : podiel dlhu a HDP

$\Delta A_t \equiv A_t - A_{t_0}$: zmena vo výdavkoch citlivých na starnutie populácie

$1+r = \frac{1+R}{1+G}$: kde R je nominálna úroková sadzba a G je nominálny rast HDP

$\alpha_{s:v} \equiv (1+r_{s+1})(1+r_{s+2}) \dots (1+r_v)$: je akumulčný faktor, ktorý transformuje jednotku v čase s na jednotku v čase v

$c \frac{\sum_{i=t_0+1}^{t_1} [(t_1-i)\alpha_{i:t_2}]}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (\alpha_{i:t_2})}$: náklady z odkladu

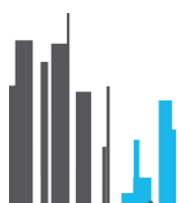


Príloha 2 – Dividendy prijaté do rozpočtu verejnej správy

Tab 14: Dividendy z majetkovej účasti FNM SR a štátu (v tis.€)

	2011	2012 OS
Slovenský plynárenský priemysel, a.s. Bratislava	225 925,6	380 904,5
Slovak Telecom, a.s.	19 500,0	13 800,0
Západoslovenská energetika, a.s.	48 153,9	51 178,5
Stredoslovenská energetika, a.s.	37 356,4	33 518,7
Východoslovenská energetika, a.s.	32 906,5	29 107,1
Bratislavská teplárenská, a.s. Bratislava	0,0	1 998,9
Trnavská teplárenská, a.s. Trnava	420,0	381,0
Martinská teplárenská, a.s. Martin	0,0	0,0
FNM SR Tepláreň Košice, a.s. Košice	412,9	629,9
Žilinská teplárenská, a.s. Žilina	300,0	200,0
Slovenská elektrizačná prenosová sústava, a.s. Bratislava	9 960,5	21 374,4
Burza cenných papierov v Bratislave, a.s.	0,0	0,0
Bardejovské kúpele, a. s.	0,8	0,0
Ostatné	0,0	0,0
"Bezcenné" CP	21,8	19,9
Dorovnanie do rozpočtovanej sumy	0,0	0,0
Spolu za FNM SR	374 958,4	533 112,9
Správa služieb diplomatickému zboru, a.s.	105	151,0
Slovenská záručná a rozvojová banka, a.s.	0,0	1 662,9
Tipos, a.s.	0,0	0,0
Slovenská konsolidačná, a.s.	3 511,9	0,3
EXIMBANKA - odvod zo zisku	0,0	0,0
Slovak Telecom, a.s.	44 200,0	31 280,0
Transpetrol, a.s.	10 338,4	8 225,3
ŠR Jadrová a vyradovacia spoločnosť, a.s.	32 505,9	5 000,0
Technická inšpekcia, a.s.	23,2	32,5
UniCredit bank Slovakia, a. s. (v r. 2007; UniBanka, a. s. 1,09 %)	0,0	56,0
Verejné prístavy, a. s.	574,7	675,6
Letisko Košice - Airport Košice, a.s.	350,8	0,0
Technická ochrana a obnova železníc, a. s.		0,0
Lesy SR, š.p.	0,0	20 000,0
Spolu za ŠR SR	91 609,9	67 083,6
DIVIDENDY SPOLU	466 568,3	600 196,5
<i>okrem toho superdividendy</i>	<i>109 684,8</i>	<i>92 582,2</i>

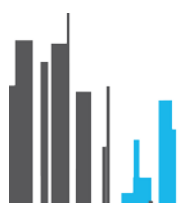
Zdroj: MF SR



Príloha 3 – Výsledok hospodárenia štátnych podnikov

Tab 15: Výsledok hospodárenia - podniky s majetkovou účasťou FNM (v tis. €)

	majetková účasť	2011 HV	2011 HV podľa MÚ
	(1)	(2)	(1)x(2)
Bratislavská teplárenská, a.s.	100,00%	2 104	2 104
DLHOPIS, o.c.p., a.s.	100,00%	-6	-6
DMD GROUP, a.s.	100,00%	77	77
Martinská teplárenská, a.s.	100,00%	-426	-426
Poliklinika Tehelná, a.s.	100,00%	-250	-250
SEPS, a.s.	100,00%	307 300	307 300
- z toho precenenie majetku		265 700	265 700
Tepláreň Košice, a.s.	100,00%	767	767
Trnavská teplárenská, a.s.	100,00%	434	434
Zvolenská teplárenská, a.s.	100,00%	-602	-602
Žilinská teplárenská, a.s.	100,00%	346	346
Poľonákup Trnavan a.s.	97,00%	0	0
AUTO Martin, a.s.	95,47%	0	0
Burza cenných papierov, a.s.	75,94%	-2 597	-1 972
KÚPELE SLIAC a.s.	67,00%	-285	-191
Slovenský plynárenský priemysel, a.s.	51,00%	1 019 574	519 983
- z toho odložená daň		358 020	182 590
SSE, a.s.	51,00%	65 723	33 519
Východoslov. energetika a.s.	51,00%	57 073	29 107
Západoslovenská energetika, a.s.	51,00%	161 738	82 486
Letisko M.R.Štefánika - Airport Bratislava, a.s.	50,27%	-3 737	-1 879
Slovak Lines, a.s.	44,01%	601	264
SAD Trenčín, a.s.	41,54%	795	330
SAD Žilina, a.s.	40,64%	550	223
SAD Michalovce, a.s.	39,86%	622	248
SAD Dunajská Streda, a.s.	39,68%	61	24
SAD Poprad, a.s.	39,68%	56	22
SAD Lučenec, a.s.	39,66%	51	20
SAD Prievidza a.s.	39,66%	-38	-15
SAD Nové Zámky, a.s.	39,64%	138	55
SAD Humenné, a.s.	39,58%	6	2
SAD LIORBUS, a.s.	39,58%	460	182
SAD Prešov, a.s.	39,53%	11	4
Veolia Transport Nitra a.s.	39,52%	336	133
eurobus, a.s.	39,50%	269	106
SAD Trnava, a.s.	39,50%	60	24
SAD Banská Bystrica, a.s.	37,96%	-879	-334
SAD Zvolen, a.s.	37,84%	-178	-67
Slovenské elektrárne, a.s.	34,00%	453 259	154 108
Slovak Telekom, a.s.	15,00%	116 605	17 491
Bratislava print a.s.	3,00%	0	0
Vrútocké strojárne, a.s.	3,00%	0	0
Východoslov. vodárenská spoločnosť, a.s.	0,82%	1 112	9



Podiatr. vodárenská spoločnosť, a.s.	0,70%	670	5
BARDEJOVSKÉ KÚPELE a.s.	0,08%	225	0
Stredoslov.vodárenská spoločnosť, a.s.	0,01%	-1 147	0
Západoslovenská vodárenská spoločnosť, a.s.	0,01%	2 057	0
SPOLU			1 143 630
- z toho jednorazové vplyvy			448 291
SPOLU (bez jednorazových vplyvov)			695 339

Zdroj: MF SR, FNM

Tab 16: Výsledok hospodárenia – štátne podniky (v tis. €)

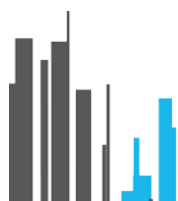
	2011	2012P	2011	2012P 1)	
	majetková účasť (%)	HV	HV	HV podľa MÚ	HV podľa MÚ
	(1)	(2)	(3)	(1)x(2)	(1)x(3)
Železničná spoločnosť Cargo. a.s.	100,00	-331	-24 193	-331	-24 193
Železničná spoločnosť Slovensko, a.s.,	100,00	-15 765	-39 468	-15 765	-39 468
Národná diaľničná spoločnosť, a.s.	100,00	37 867	5 643	37 867	5 643
Slovenská pošta, a.s.	100,00	-7 565	-8 590	-7 565	-8 590
Verejné prístavy, a.s.	100,00	759	794	759	794
Technická obnova a ochrana železníc, a.s.	100,00	-1 095	4	-1 095	4
Letisko Sliač, a. s.	100,00	94	26	94	26
Letisková spoločnosť Žilina, a.s.	99,53	-544	0	-541	0
Letisko Poprad-Tatry, a.s.	97,61	216	-440	211	-429
Letisko M. R. Štefánika, Bratislava, a.s.	49,30	-3 737	-9 287	-1 842	-4 578
Letisko Košice, a.s.	34,00	-19 302	1 002	-6 563	341
Letisko Piešťany, a.s.	22,14	-551	-900	-122	-199
Metro Bratislava, a.s.	34,00	-384	14	-131	5
Letové prevádzkové služby SR, š. p.	100,00	1 333	884	1 333	884
Železnice Slovenskej republiky, š. p. Bratislava	100,00	-31 784	0	-31 784	0
Všeobecná zdravotná poisťovňa, a.s.	100,00	5 715	25 000	5 715	25 000
Nemocnica Poprad, a.s.	100,00	981	100	981	100
Letecká vojenská nemocnica, a.s.	100,00	-725	0	-725	0
Východoslovenský onkologický ústav, a.s.	100,00	1 009	471	1 009	471
Národný ústav srdcových a cievnych chorôb, a.s.	100,00	164	160	164	160
Východosl. ústav srdcových a cievnych chorôb, a.s.	100,00	-796	-50	-796	-50
Stredoslovenský ústav srdcových a cievnych chorôb a.s.	100,00	1 131	503	1 131	503
Špecializovaný liečebný ústav Marína, š. p.	100,00	222	41	222	41
Slovthermae, š. p.	100,00	-97	-190	-97	-190
TIPOS, a. s.	100,00	32 333	9 978	32 333	9 978
Slovenská konsolidačná, a.s.	100,00	15 187	3 002	15 187	3 002
Slovenská záručná a rozvojová banka, a.s.	100,00	1 848	1 825	1 848	1 825
Mincovňa Kremnica, š. p.	100,00	1 426	365	1 426	365
Exportno-importná banka SR	100,00	-6 840	-1 700	-6 840	-1 700
Transpetrol, a.s.	100,00	8 454	8 914	8 454	8 914



Jadrová a vyradovacia spoločnosť, a. s.	100,00	7 903	975	7 903	975
Jadrová energetická spoločnosť Slovenska, a.s.	50,00	-2 780	-5 647	-1 390	-2 824
Slovak Telecom, a.s.	34,00	111 898	102 069	38 045	34 703
MH Development s.r.o.	100,00	-2 074	-2 020	-2 074	-2 020
MH Invest, s.r.o.	100,00	-1 311	-2 600	-1 311	-2 600
Rudné Bane, š. p.	100,00	118	42	118	42
Vojenské zdravotnícke zariadenia, a. s.	100,00	-157	0	-157	0
Vojenský opravárenský podnik Nováky, a.s.	100,00	-2 265	323	-2 265	323
Vojenský opravárenský podnik Trenčín, a. s.	100,00	-1 586	335	-1 586	335
Letecké opravovne Trenčín, a. s.	100,00	154	458	154	458
Vojenská zotavovňa a hotel Zemplínska Šírava, a.s.	100,00	-73	0	-73	0
Vojenská zotavovňa a hotel Smrekovica, a.s.	100,00	-254	0	-254	0
Vojenské lesy a majetky, š. p.	100,00	125	26	125	26
Automobilové opravovne Ministerstva vnútra SR, a.s.	100,00	-289	0	-289	0
Nemocnica svätého Michala, a. s.	50,00	-2 745	-2 826	-1 373	-1 413
Správa služieb diplomatického zboru, a.s.	100,00	207	213	207	213
Technická inšpekcia, a.s.	100,00	163	60	163	60
Biont, a. s.	95,00	-573	1	-544	1
Poľnonákup Tatry, a.s.	100,00	576	42	576	42
Vodohospodárska výstavba, š. p.	100,00	-5 290	883	-5 290	883
Slovenský vodohospodársky podnik, š. p.	100,00	-18 551	-45 634	-18 551	-45 634
Lesy SR, š. p.	100,00	14 862	8 100	14 862	8 100
Lesopoľnohospodársky majetok, š. p.	100,00	73	60	73	60
Národný žrebčín Topoľčianky, š. p.	100,00	1	1	1	1
Závodisko, š. p.	100,00	9	-270	9	-270
Hydromeliorácie, š. p.	100,00	-6 806	-6 947	-6 806	-6 947
Agrokomplex - Výstavníctvo Nitra, š. p.	100,00	-445	42	-445	42
Agroinštitút Nitra, š. p.	100,00	-639	6	-639	6
Plemenárske služby Slovenskej republiky, š. p.	100,00	259	33	259	33
Technický skúšobný ústav Piešťany, š. p.	100,00	-32	1	-32	1
SPOLU				53 953,29	-36 745,89

1) predpokladaný hospodársky výsledok, ktorý podniky uviedli vo svojich rozpočtoch

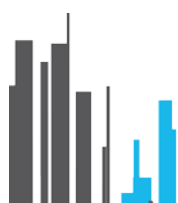
Zdroj: MF SR



Príloha 4 – Jednorazové opatrenia v roku 2012

V tejto časti sú popísané jednorazové opatrenia, ktoré sa zohľadňujú pri výpočte štrukturálneho salda verejného sektora:

1. **Dočasný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach** – S účinnosťou od 1. októbra 2012 sa zaviedol odvod z podnikania v regulovaných odvetviach. Týka sa spoločností, ktorých výnosy z regulovanej činnosti dosiahli aspoň 50 % jej celkových výnosov a ktorých hospodársky výsledok prevyšuje 3 mil. eur. Opatrenie je účinné v roku 2012 a 2013, pričom vplyv v roku 2012 bol 32,6 mil. eur.
2. **Odvod bankového sektora** – Od 1. januára 2012 sa zaviedol odvod vybraných finančných inštitúcií vo výške 0,4% z upravenej hodnoty pasív. Od 1. septembra 2012 sa rozšírila základňa pre výpočet osobitného odvodu aj o hodnotu chránených vkladov, ktoré boli doposiaľ vyňaté. Sadzba odvodu sa môže znížiť až na nulu v závislosti od výšky naakumulovaných odvodov a celkových aktív bankového sektora. V roku 2012 tak odvod navýšil príjmy o 96,0 mil. eur.
3. **Možnosť výstupu z kapitalizačného piliera dôchodkového systému** – V rámci zmien v kapitalizačnom pilieri sa na prelome rokov 2012 a 2013 (účinnosť od 1.9.2012 do 31.1.2013) dočasne otvoril II. pilier dôchodkového systému, tzn. sporitelia mali možnosť vystúpiť alebo naopak vstúpiť do II. piliera. Celkový efekt v roku 2012 predstavoval 44,2 mil. eur.
4. **Mimoriadny odvod v bankovom sektore** - Na rok 2012 bol navrhnutý mimoriadny odvod v bankovom sektore vo výške 0,093% zo základu dane identického s osobitným odvodom bankového sektora. Opatrenie navýšilo príjmy verejnej správy v roku 2012 o 40,1 mil. eur.
5. **Splátka návratnej finančnej výpomoci spoločnosti Cargo, a.s.** – Vláda schválila 4. marca 2009 použitie štátnych finančných aktív na poskytnutie návratnej finančnej výpomoci Železničnej spoločnosti Cargo Slovakia, a.s. v objeme 166 mil. eur. Cargo podľa zmluvy s MF SR a MDPT použilo návratnú finančnú výpomoc na krytie úhrad záväzkov súvisiacich s financovaním nákladov na mzdy a osobné náklady, poplatku za železničnú dopravnú cestu a na úhradu svojich finančných výdavkov. Splácanie úrokov bolo stanovené od roku 2009, splácanie istiny, teda samotného úveru od roku 2011, pričom úver je splatný v roku 2020. V roku 2012 splátka činila 9,8 mil. eur.
6. **Splátka návratnej finančnej výpomoci spoločnosti Vodohospodárska výstavba, š.p.** - Štát poskytol v rokoch 2002 a 2006 Vodohospodárskej výstavbe, š.p. dve finančné výpomoci, ktoré boli z dôvodu predpokladanej nenávratnosti klasifikované ako kapitálový transfer, ktoré mali byť použité na reštrukturalizáciu dlhovej služby Vodohospodárskej výstavby (VVB), š.p., Bratislava. Do roku 2011 bolo z dlžnej sumy uhradených 160 mil. eur, zvyšných 105 mil. eur sa očakáva, že bude splatený v nasledujúcich rokoch, pričom realizácia poslednej splátky sa predpokladá v roku 2015. V roku 2012 bolo uhradených 27,0 mil. eur.



Príloha 5 – Schéma financovania likvidácie jadrových zariadení

Prehľad problematiky

V súčasnosti sa na území Slovenskej republiky vyrába významná časť elektrickej energie v jadrových elektrárňach. V prevádzke sú dva jadrové bloky v Jaslovských Bohuniciach (V₂) a dva v Mochovciach (EMO 1,2). Koncom roka 2014 sa očakáva spustenie tretieho bloku elektrárne Mochovce a v roku 2015 spustenie posledného, štvrtého bloku. Prvá slovenská jadrová elektrárňa v Jaslovských Bohuniciach (A₁) bola po dvoch haváriách (v rokoch 1976 a 1977) odstavená v roku 1979 a je v likvidácii. Odstavená je aj elektrárňa V₁ (prvý blok od 2006, druhý od 2008), ktorá vykazovala vysokú mieru technického zabezpečenia. Dôvodom ukončenia prevádzky V₁ boli záväzky Slovenskej republiky voči Európskej únii.

Tab 17: Jadrové elektrárne na Slovensku

odstavené	v prevádzke	vo výstavbe
A ₁	V ₂	EMO 3,4
V ₁	EMO 1,2	

Zdroj: RRZ

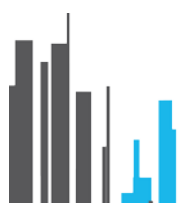
Po ukončení prevádzky jadrových zariadení je nutné ich bezpečné vyradenie spôsobom šetrným k životnému prostrediu. Vyhoreté jadrové palivo, ako aj iný odpad, treba zneškodniť tak, aby nepredstavovali hrozbu do budúcnosti. Náklady na tieto úkony sú relatívne vysoké a nie je možné sa im vyhnúť. Do roku 1994 sa s nákladmi na likvidáciu koncepčne neuvažovalo, preto neexistovala ani schéma, ktorá by zabezpečila pokrytie týchto nákladov v budúcnosti. Od roku 1995 existoval štátny fond³⁶ akumulujúci finančné prostriedky vyhradené na tento účel, no ich výška nebola postačujúca. Za riešenie problému financovania likvidácie jadrových zariadení je možné považovať až vznik *Národného jadrového fondu na vyradovanie jadrových zariadení a na nakladanie s vyhoretým jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi* (skrátene Národný jadrový fond, NJF), zriadený na základe zákona č.238/2006 Z. z.³⁷.

Úlohou NJF je počas prevádzky jadrových elektrární akumulovať finančné prostriedky, ktoré sa v budúcnosti použijú na vyradovanie a likvidáciu jednotlivých blokov, ako aj skladovanie a definitívne ukládanie rádioaktívneho odpadu. Je tu uplatnená zásada „znečisťovateľ platí“. Celkové príjmy a výdavky fondu sú projektované tak, aby jeho zostatková hodnota po odstránení známych jadrových záťaží bola nulová³⁸.

³⁶ Štátny fond likvidácie jadroenergetických zariadení a nakladania s vyhoretým jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi, zriadený zákonom č.254/1994 Z. z

³⁷ Zákon o Národnom jadrovom fonde na vyradovanie jadrových zariadení a na nakladanie s vyhoretým jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi (zákon o jadrovom fonde) a o zmene a doplnení niektorých zákonov

³⁸ Na horizonte viac ako 100 rokov



Prijmy NJF

V časoch, kedy sa na budúce náklady plynúce z vyradovania jadrových zariadení, skladovania a ukladania vyhoreteho paliva neprihliadalo, vznikol tzv. **historický deficit**. Ide o pomyselný dlh za obdobie, v ktorom jadrové bloky produkovali elektrinu, ale ich prevádzkovatelia neprispievali dostatok finančných prostriedkov (alebo neprispievali vôbec) na likvidáciu budúcich záťaží. Historický deficit možno vyčíslieť ako rozdiel medzi projektovanými budúcimi výdavkami a ostatnými príjmami jadrového fondu v čase jeho vzniku. Pre potreby stratégie bol za predpokladu 40 ročnej prevádzky jadrových elektrární stanovený na 2 148,4 mil. eur v cenách roku 2011. Ročná výška splátky je predpokladaná na úrovni približne 70 mil. eur ročne v cenách roku 2011, pričom je valorizovaná 2%-nou infláciou. Splácanie deficitu je navrhnuté prostredníctvom odvodu prevádzkovateľa prenosovej sústavy a prevádzkovateľov distribučných sústav. Výška odvodu je premietnutá do cien elektrickej energie, čím je prenesená na koncových spotrebiteľov. Odvedená suma je jedným z hlavných zdrojov príjmov NJF.

Ďalšiu podstatnú časť príjmov fondu tvoria **poplatky od prevádzkovateľov jadrových elektrární**. Delia sa na fixné (platené na základe inštalovaného výkonu bloku elektrárne) a variabilné (odvodené od hodnoty vyprodukovanej elektrickej energie).

- Fixný príspevok je definovaný ako súčin inštalovaného výkonu jadrového bloku v megawattoch a jednotkového príspevku.³⁹
- Hodnota variabilného príspevku je stanovená na 5,95% z tržieb z predaja elektrickej energie vyprodukovanej v danom jadrovom bloku.⁴⁰

Pomerovo najnižším príjmom NJF sú **dotácie zo štátneho rozpočtu** určené na tvorbu rezervy na nakladanie so zachytenými rádioaktívnymi materiálmi neznámeho pôvodu. Výška dotácie je necelých 332 tis. eur ročne na cenovej hladine roku 2011 (v projekcii valorizované 2%-nou infláciou).

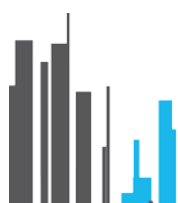
Naopak, najvyššou príjmovou položkou sú v dlhodobom horizonte **úroky z naakumulovaných finančných prostriedkov** – tvoria takmer polovicu celkových nominálnych príjmov. Národný jadrový fond pri kalkuláciách očakávaných budúcich príjmov uvažuje so 40 ročnou prevádzkou jadrových elektrární. Alternatívnym scenárom je predĺženie životnosti elektrární na 60 rokov.

Výdavky NJF

Projektované výdavky fondu sú určené na vyradovanie jednotlivých blokov jadrových elektrární, skladovanie a ukladanie vyhoreteho jadrového paliva. V súčasnosti prebiehajú úkony súvisiace s odstavenými elektrárnami A1 a V1 v Jaslovských Bohuniciach. Okrem toho

³⁹ Tento príspevok bol pre rok 2012 na úrovni 13428,26 eur/MW a stratégia predpokladá jeho valorizáciu na úrovni 2% (ide o predpoklad inflácie v celej stratégii).

⁴⁰ Množstvo vyrobenej elektriny v jednotlivých blokoch je vo výpočtoch odhadnuté a berie do úvahy nutné čiastočné odšťahy. Vývoj ceny elektrickej energie je odhadnutý do roku 2022. Potom sa predpokladá rast o 2%-nú infláciu.

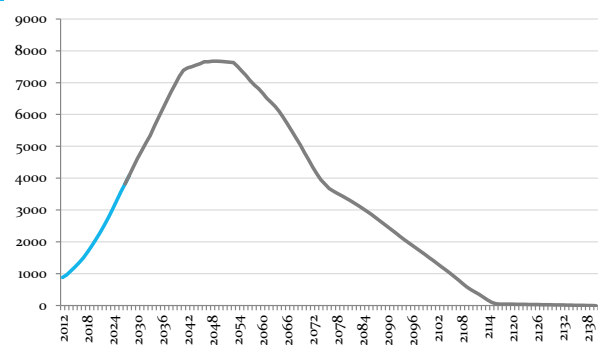


NJF financuje nakladanie so zachytenými rádioaktívnymi materiálmi neznámeho pôvodu, kryté dotáciami zo štátneho rozpočtu. Najvyššiu položku v dlhodobom horizonte tvoria náklady na vývoj, realizáciu, prevádzku a uzatvorenie hlbinného úložiska vyhoreného jadrového paliva a vysokoaktívnych rádioaktívnych odpadov. Očakávaná preinvestovaná suma je v nominálnom vyjadrení takmer 10 mld. eur. V stratégii sa počíta aj s výdavkami na likvidáciu plánovaných, ale zatiaľ nesprievádzkovaných blokov 3 a 4 v Mochovciach. Od roku 2078 sa uvažuje s nákladmi súvisiacimi s inštitucionálnymi kontrolami úložisk odpadov. Tieto sa budú aktívne vykonávať desiatky rokov, pasívne pôjde o stovky rokov. Náklady na správu NJF ustanovuje zákon⁴¹ v maximálnej výške 1% z ročného príjmu fondu. Stratégia počíta s výdavkami do roku 2140 a predpokladá dvojpercentnú infláciu na celom horizonte.

Zostatky NJF

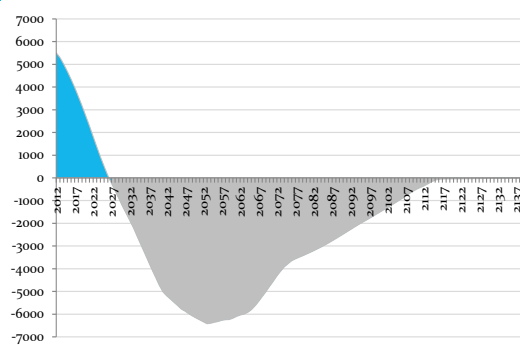
Zámerom fondu je akumulácia dostatočného množstva finančných prostriedkov, ktoré budú neskôr použité na likvidáciu jadrových blokov, skladovanie a definitívne ukladanie rádioaktívneho odpadu. V prvých dekádach sú očakávané príjmy vyššie ako výdavky. Objem fondu by mal presiahnuť hranicu 7,6 mld. eur. Následne začnú prevažovať výdavky a naakumulované prostriedky budú postupne použité na financovanie priebežných deficitov. Výška projektovaných zostatkov je kladná a konverguje k nule zhora. Hodnota blízka nule by mala byť dosiahnutá pred rokom 2120. Z grafu 19⁴² vyplýva, že po roku 2026 bude vplyv problematiky jadrových zariadení pre účely Správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií negatívny (z dôvodu posudzovania udržateľnosti na 50 ročnom horizonte).

Graf 18: Finančné prostriedky NJF (akruálne, v mil. eur)



Zdroj: MH SR

Graf 19: Vývoj očakávaného salda NJF na horizonte 50 rokov (v mil. eur)



Zdroj: MH SR, RRZ

⁴¹ Ustanovenie § 9, ods.1 písm. g) zákona č. 238/2006 Z. z.

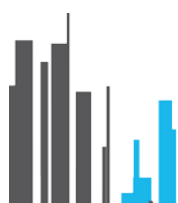
⁴² Graf zobrazuje očakávané nominálne saldo na horizonte 50 rokov, teda roku 2012 je priradený rozdiel očakávaných zostatkov v rokoch 2062 a 2012. Prvá záporná hodnota je dosiahnutá v roku 2027, kedy prvý krát platí, že $zostatok(t) > zostatok(t+50)$.



Vnímanie problematiky z pohľadu RRZ

- Ekonomické riešenie jadrovej problematiky je zachytené v dokumente *Stratégia záverečnej časti jadrovej energetiky v SR*, schválenom uznesením vlády č.328 v máji 2008. V súčasnosti prebieha tvorba novej stratégie. Pripomienková verzia, schválená Ministerstvom hospodárstva SR v októbri 2012, je dostupná na webových stránkach fondu. Z dôvodu, že ide o najaktuálnejšiu dostupnú verziu, RRZ čerpá informácie hlavne z nej. Schválenie finálnej verzie novej stratégie uznesením vlády sa očakáva najneskôr v roku 2013. Oproti verzii z roku 2012 by mala obsahovať viaceré zmeny a aktualizácie vedúce k úprave priebehu zostatkov NJF.
- Samotný materiál neposkytuje všetky informácie vedúce k overeniu procesu výpočtu. Preto RRZ vychádza aj z dátových podkladov a konzultácií, ktoré boli poskytnuté tvorcami výpočtov.
- Výška koncoročných zostatkov fondu je v stratégii projektovaná ako kladná a konvergujúca k nule zhora. Z dôvodu, že RRZ vyhodnocuje dlhodobú udržateľnosť na horizonte 50 rokov, NJF má počas obdobia rokov 2012 až 2062 pozitívny vplyv na verejné financie.
- Výška úrokových výnosov uvažovaných v stratégii dosahuje čistú nominálnu úroveň približne 2,45% ročne.⁴³ Pri uplatnení sadzby 5,06%, ktorú používa RRZ pri kvantifikácii implicitných záväzkov, by výpočet priniesol nereálne výsledky (explodovali by prebytky fondu). Z dôvodu zachovania reálnosti výpočtu RRZ pristúpila k akceptovaniu parametrov použitých pri projekciách (alternatívou by bola úprava príspevkov tak, aby sa dosiahol približne rovnaký priebeh zostatkov NJF). Tento prístup je tiež konzistentný s predpokladom, že úročenie vkladov (zostatkov fondu) by malo byť v dlhodobom horizonte vždy nižšie ako úroková sadzba na financovanie dlhu verejnej správy.

⁴³ Vyjadrené ako konštantná implicitná miera za predpokladu úročenia všetkých prostriedkov Národného jadrového fondu.



Príloha 6 – Podmienené záväzky

Okrem explicitného súčasného zadĺženia, budúcich vplyvov starnutia populácie, splácania PPP projektov, či odstavovania jadrových elektrární (implicitný dlh) existujú pre verejnú správu aj takzvané podmienené záväzky. Sú to výdavky, ktoré sa nepočítajú do súčasného hrubého ani do implicitného zadĺženia, ale v budúcnosti vyvstanú iba s určitou pravdepodobnosťou. Ide napríklad o možné náklady z prehratých súdnych sporov, či realizácia štátom vystavených finančných záruk. Na podobné nečakané výdavky by za ideálnych podmienok mali byť vytvárané rezervy. V tom najhoršom prípade je minimálnou požiadavkou monitoring týchto záväzkov.

Ministerstvo financií [v prílohe rozpočtu](#) verejnej správy na roky 2013-2015 (novšie údaje nie sú dostupné) vyčíslilo tieto potenciálne záväzky spolu na 1,68 miliardy eur (2,4 percenta HDP). Zhruba polovicu z tejto sumy tvorí ručenie Fondu národného majetku vyplývajúce z privatizácie (855,3 mil. eur).⁴⁴ Právne spory vrátane arbitráží s majiteľmi zdravotných poisťovní vyčíslilo ministerstvo na potenciálnych 699,7 mil. eur.

Okrem záväzkov identifikovaných v účtovných výkazoch existujú aj ďalšie potenciálne riziká.

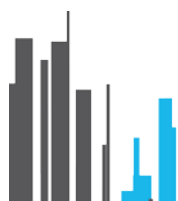
- Od schválenia rozpočtu rozhodol súd v spore medzi Ministerstvom financií SR a spoločnosťou Eureko, B.V., v ktorom arbirer prikázal odškodniť vlastníka súkromnej zdravotnej poisťovne sumou vo výške 22 mil. eur a uhradiť súdne trovy v sume 3 mil. eur.⁴⁵
- Ďalšie súdne spory (mimo tabuľky ministerstva) sú evidované medzi akcionármi zdravotných poisťovní a Národnou radou Slovenskej republiky na slovenských súdoch – v celkovej výške 602 mil. eur.
- Okrem toho môže SR teoreticky čeliť budúcim výdavkom aj z titulu účasti na Európskom mechanizme stability (ESM), takzvanom trvalom eurovale. Podiel slovenského kapitálu na zavolanie tam tvorí 5,1 miliardy eur (7,1 percenta HDP). Aktivácia jeho časti by však hrozila iba v prípade, že záchranné úvery z ESM nebudú dlžníkmi splatené. Zatiaľ môže ísť o prostriedky vyplatené španielskym bankám - z nich slovenský podiel v súčasnosti predstavuje podmienený dlh vo výške bežmála 341 mil. eur (0,5 percenta HDP).⁴⁶ V čase prípravy správy o dlhodobej udržateľnosti ešte neboli známe výsledky rokovaní o záchranej pôžičke pre Cyprus. Záruky SR v takzvanom dočasnom eurovale (EFSF) sú už v hrubom zadĺžení SR priamo započítané.⁴⁷
- Inými podmienenými záväzkami sú štátne záruky v miestom bankovom systéme prostredníctvom Fondu ochrany vkladov. Štát dnes garantuje depozity do výšky 100 tisíc eur. Koncom roka 2012 sa to týkalo 26,89 miliárd eur vkladov. Riziko bankovej krízy na Slovensku je však nízke. Aktuálna správa Národnej banky Slovenska (NBS)

⁴⁴ Podľa § 15 ods. 4 zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby.

⁴⁵ Podľa [medializovaných](#) informácií.

⁴⁶ Podiel 0,824% na [vyplatených 41,3 miliardách eur](#) k 1.3.2013.

⁴⁷ [Rozhodnutie Eurostatu č. 13/2011](#) z januára 2011. Záruky v trvalom eurovale (ESM) sa podľa [predbežného rozhodnutia](#) Eurostatu z apríla 2011 do hrubého zadĺženia krajín nezapočítávajú, preto ich RRZ uvádza ako podmienené záväzky.



o finančnej stabilite k novembru 2012 konštatuje, že domáci finančný sektor má „naďalej dobré predpoklady odolávať sťaženým podmienkam a vyšším rizikám“.

- Podmienené záväzky pre verejnú správu predstavuje aj dlh zdravotníckych zariadení, ktorý sa do zadĺženia verejnej správy počíta až v momente oddĺženia zo štátnych zdrojov. Správa o vývoji dlhov zdravotníckych zariadení k 31. decembru 2012 v čase prípravy správy o dlhodobej udržateľnosti ešte nebola k dispozícii. Podľa medializovaných informácií sa objem záväzkov po lehote splatnosti vlani zvýšil o viac ako 90 mil. eur na bežná 250 mil. eur. Verejná správa však už 130 miliónov z tohto dlhu vlani prebrala na svoje plecia formou kapitálového transferu. Zostávajúca výška podmieneného dlhu z titulu deficitného hospodárenia zdravotníckych zariadení pre verejné financie však nie je možné vyčíslieť, vzhľadom na absenciu konzistentných údajov medzi tým, čo bolo zahrnuté do deficit a dlhu verejnej správy a účtovné údaje zdravotníckych zariadení.

Tab 18: Podmienené záväzky verejného sektora

Subjekt (podľa MF SR)	Záväzok	Objem (mil. eur)	Objem (% HDP)
Ministerstvo financií SR	arbitráž s Eureko, B.V. ⁴⁸	67,4	0,1
	arbitráž s Euram Bank, A.G.	131,1	0,2
	členstvo v EBOR	101,4	0,1
	členstvo v BR RE	16,9	0,0
Slovenský pozemkový fond	právne spory	96,3	0,1
	ručenie podľa §15 zákona 92/1991	855,3	1,2
Fond národného majetku	právne spory	404,7	0,6
	záruky	8,7	0,0
	nevyrovnané reštitučné nároky	0,0	0,0
Rozhlas a televízia Slovenska	právne spory	1,0	0,0
Trnavský samosprávny kraj	právne spory	0,2	0,0
Bratislavský samosprávny kraj	právne spory	0,8	0,0
Nitriansky samosprávny kraj	právne spory	0,5	0,0
	poskytnuté záruky	1,0	0,0
Iné subjekty (podľa RRZ)	Záväzok	Objem (mil. eur)	Objem (% HDP)
Fond ochrany vkladov	chránené vklady k 31.12.2012	26 889,2	37,6
	spor s MCH-Medical Care Holding	30,2	0,0
Národná rada SR	spor s HICCE a Dôvera Holding	221,5	0,3
	HICCE a Dôvera Holding - úroky	350,6	0,5
Európsky mechanizmus stability	kapitál na zavolanie aktivovaný*	340,6	0,5
Zdravotnícke zariadenia	záväzky po lehote splatnosti	-	-

* podiel SR na záchranným pôžičkách pre španielske banky vyplatených k 1. 3. 2013

Zdroj: MF SR, NR SR, FOV, RRZ

⁴⁸ Arbitráž bola prehratá, súd rozhodol o vyplatení 22 mil. eur a súdne trovy vo výške 3 mil. eur.



Príloha 7 – Základný scenár vychádzajúci z roka 2011 - revízia

Revíziou základného scenára 2011 prišlo k zhoršeniu indikátora dlhodobej udržateľnosti. GAP vzrástol zo 6,8 % HDP na 7,0 % HDP.

Zhoršenie, teda zvýšenie GAP-u nastalo z nasledovných dôvodov:

- revízia štartovacieho roka 2011
- zmena strednodobého no-policy-change scenára, zohľadnením aktuálnej daňovej prognózy (bez legislatívnych zmien) a strednodobého makroekonomického vývoja

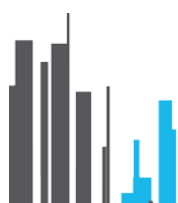
Hlavnými dôvodmi, ktoré pozitívne ovplyvnili indikátor sú:

- zmena časových radov plánovaných príjmov a výdavkov Národného jadrového fondu a aktualizácia platieb za dostupnosť vrámci PPP projektu
- výdavky na starobné a invalidné dôchodky a na zdravotnú starostlivosť boli oproti minulému výpočtu nahradené aktualizovanými výstupmi z modelu RRZ

Tab 19: Základný scenár dlhodobej udržateľnosti verejných financií (% HDP)

	2011 upravené	Strednodobý scenár				Dlhodobé projekcie				
		2012	2013	2014	2015	2020	2030	2040	2050	2061
Príjmy	32,9	32,3	32,8	31,5	30,6	30,4	30,0	29,8	29,4	29,0
Daňové príjmy	15,6	15,0	14,7	14,6	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5
Sociálne a zdravotné odvody	12,4	12,4	12,2	12,1	12,0	11,9	11,7	11,6	11,3	11,1
- Odvody vrátane 2. piliera	13,5	13,5	13,4	13,3	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2
- 2.pilier - výpadok	-1,1	-1,1	-1,2	-1,2	-1,2	-1,4	-1,5	-1,7	-1,9	-2,1
Granty a transfery	1,7	2,4	2,6	1,9	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Nedaňové príjmy	3,2	2,6	3,3	2,9	2,9	2,8	2,6	2,5	2,3	2,2
- Ostatné nedaňové príjmy	1,4	0,7	1,4	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
- Príjmy z majetku	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1
- Príspevky do NJF	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0
Výdavky	37,6	37,7	38,7	37,5	36,2	38,4	42,0	47,9	56,9	69,0
Primárne výdavky	36,0	35,8	36,8	35,6	34,1	34,5	35,4	36,7	38,6	39,4
Fixné	17,6	17,3	18,2	16,9	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	15,4
Výdavky citlivé na demografiu	18,3	18,4	18,5	18,5	18,6	19,0	19,9	21,2	23,1	23,9
- dôchodkové dávky	8,6	8,8	9,0	9,0	9,0	9,3	9,7	10,6	11,9	12,3
- zdravotná starostlivosť	6,2	6,1	6,1	6,1	6,2	6,4	6,9	7,3	7,7	7,8
- dlhodobá starostlivosť	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7
- školstvo	3,0	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	2,7	2,8	3,0
- dávky v nezamestnanosti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Náklady na ukončenie JE	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
PPP projekt	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Úroky	1,6	1,8	1,9	1,9	2,1	3,9	6,6	11,2	18,3	29,6
Saldo VS	-4,7	-5,3	-5,9	-6,0	-5,6	-8,0	-12,0	-18,1	-27,6	-40,0
Cyklická zložka	-0,1	-0,2	-0,5	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Štrukturálne primárne saldo VS	-3,0	-3,3	-3,5	-3,8	-3,4	-4,1	-5,4	-6,9	-9,2	-10,4
Dlh	43,3	53,2	59,0	64,0	67,8	87,2	144,1	240,2	390,9	624,5

Zdroj: RRZ



Príloha 8 – Implicitné záväzky – metodika výpočtu

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti vyžaduje vyčíslenie čistého bohatstva Slovenskej republiky. Spôsob jeho merania, ako aj historicky prvý odhad, je popísaný v časti 6. Aby bola kvantifikácia možná, je potrebné poznať jednotlivé položky na strane aktív a pasív. Jednou z položiek na strane pasív, ktorú je potrebné metodologicky zadefinovať sú implicitné záväzky.

Ústavný zákon⁴⁹ definuje implicitné záväzky ako „rozdiel medzi očakávanými budúcimi výdavkami subjektov verejnej správy a očakávanými budúcimi príjmami subjektov verejnej správy, ktoré vyplývajú z finančných dôsledkov spôsobených budúcim uplatňovaním práv a povinností ustanovených právnym poriadkom Slovenskej republiky, ak tieto nie sú súčasťou dlhu verejnej správy“.

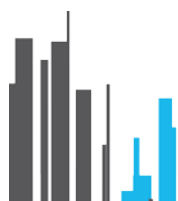
Definícia je relatívne široká, čo otvára priestor pre viaceré prístupy k výpočtu. Od užšie definovaných, pokrývajúcich len vybrané oblasti, až po najširšiu definíciu zahrňujúcu celú bilanciu príjmov a výdavkov verejnej správy. Výška implicitných záväzkov tak závisí práve od definície, pričom rozdiely môžu byť pomerne výrazné. Citlivosť výšky implicitných záväzkov od definície je ilustrovaná na týchto prístupoch⁵⁰:

- 1) Prvý prístup berie do úvahy rozdiel budúcich výdavkov a príjmov dôchodkového systému, systému zdravotného poistenia, poistenia v nezamestnanosti a jadrového programu. Výpočet obsahuje aj výdavky na dlhodobú starostlivosť, školstvo a PPP projekty⁵¹. Na strane príjmov sa berú do úvahy len tie príjmy, ktoré sú explicitne určené na financovanie výdavkov (t.j. vybrané sociálne a zdravotné odvody, príjmy na financovanie likvidácie jadrových zariadení), iné daňové príjmy sa aj napriek tomu, že slúžia na financovanie ostatných výdavkov (školstvo, PPP projekty, dlhodobá starostlivosť) neberú do úvahy. Systém sa javí byť deficitný už v štartovacom roku, pričom je tento prístup citlivý na prerozdelenie daňového zaťaženia (napr. zníženie odvodov na zdravotné poistenie a zvýšenie DPH by viedlo k nárastu implicitných záväzkov).
- 2) Druhý koncept vychádza z úpravy predošlého prístupu. V štartovacom roku je výška príjmov súvisiacich so starnutím (systém sociálneho a zdravotného poistenia) upravená na hodnotu výdavkov. Čiastkový výpočet po úprave vyjadruje implicitný záväzok ako čistý príspevok starnutia populácie po štartovacom roku. Do celkového výsledku vstupujú aj implicitné záväzky z jadrového programu a PPP projektov. Nevýhodou konceptu je skutočnosť, že kvantifikácia nezohľadňuje aktuálny schodok alebo prebytok položiek súvisiacich so starnutím populácie.
- 3) Tretia možnosť vychádza zo základného scenára definovaného ústavným zákonom (NPC) a berie do úvahy celý budúci vývoj bilancie za predpokladu nezasahovania vlády (bez platených úrokov). Výhodou tohto konceptu je zahrnutie všetkých príjmov

⁴⁹ Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti 493/2011 Z. z., čl.2, písmeno h

⁵⁰ Všetky prístupy zohľadňujú vplyvy starnutia populácie na základe vývoja základného scenára

⁵¹ Po kolaudácii cesty sa tento majetok dostáva na súvahu v neutrálnej podobe. Na stranu aktív sa zaznamená hodnota cesty (investičné náklady), na stranu pasív záväzkov transferového charakteru. Takéto zaznamenanie má teda neutrálne vplyvy na čisté bohatstvo štátu. V rámci implicitných záväzkov je preto nutné zahrnúť len tú časť platieb, ktorá prevyšuje hodnotu investičných nákladov, t.j. diskontovaná hodnota platieb za služby (údržbu), úrokové náklady a prípadný zisk.



a výdavkov, t.j. vrátane aktuálneho salda verejných financií. Ide o najširší koncept výpočtu implicitných záväzkov. Na druhej strane, v prípade, že časť výdavkov je využitá na tvorbu aktív štátu, tento koncept nadhodnocuje implicitné záväzky a znižuje tak čisté bohatstvo.

- 4) Štvrtým konceptom je očistenie základného scenára definovaného ústavným zákonom o kapitálové výdavky (národné zdroje, EÚ + spolufinancovanie) z dôvodu, že tieto sú vydávané na statky, ktoré by mali zvyšovať hodnotu aktív. Z dlhodobého hľadiska sú tieto výdavky z pohľadu čistého bohatstva skôr neutrálne. Alternatívou voči tomuto prístupu by bolo neočistenie základného scenára (t.j. prístup podľa bodu 3) a zároveň projekcia aktív vyplývajúcich z kapitálových výdavkov.

Box 8: Implicitné záväzky v národných účtoch

Od septembra 2014 bude Štatistický úrad v súlade s revidovanou metodikou ESA 2010 zverejňovať výšku implicitných záväzkov dôchodkového systému. Metodika výpočtu zohľadňuje budúce výdavky na starobné dôchodky v prípade, že by bol systém dôchodkového poistenia okamžite zrušený. Príjmy systému by boli po tomto rozhodnutí nulové. Na strane výdavkov by sa postupne realizovali všetky aktuálne nároky vyplývajúce z už zaplateného poistného. Pre účely výpočtu implicitných záväzkov má tento prístup najnižšiu vypovedaciu hodnotu a preto nebol v ďalšom texte kvantifikovaný.

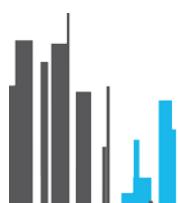
Rôzne spôsoby výpočtu nutne vedú k rôznym výsledkom. V tabuľke sú uvedené hodnoty implicitných záväzkov vyčíslených na nekonečnom horizonte, pričom štartovacím rokom je rok 2011. Údaje použité na simuláciu boli aktuálne v čase zostavenia metodík, nie sú však aktualizované na predpoklady použité v hlavnom texte materiálu – časť 6 Čisté bohatstvo SR.

Tab 20: Súčasná hodnota implicitných záväzkov (v % HDP roku 2011)

	2011 - 2060	2061 - nekonečno	2011 - nekonečno
1) SP, IP, RF, ZP, PvN, jadro, PPP	447%	385%	832%
2) Prístup 1) s úvodným dorovnaním	143%	199%	342%
3) Základný scenár	242%	274%	516%
4) Prístup 3) bez kapitálových výdavkov	128%	204%	332%

Zdroj: RRZ

Najkomplexnejším prístupom je prístup č.4, pretože berie do úvahy všetky budúce príjmy a výdavky a ich vplyv na čisté bohatstvo štátu. Hlavným rizikom je citlivosť na kvalitu zostavenia NPC scenára. Z dôvodu predpokladaných problémov pri zostavení NPC scenára a jeho očistenia o príslušné kapitálové výdavky sa RRZ rozhodla preferovať prístup č.2. V prípade, že bude v budúcnosti lepšie metodologicky a dátovo podložený prístup č.4, je možná zmena práve na tento spôsob výpočtu implicitných záväzkov.



Box 9: Zahrnutie úrokových platieb

Výpočet implicitných záväzkov abstrahuje od úrokových platieb. Úrokové platby majú veľký vplyv na udržateľnosť verejných financií. Aj v prípade nulových implicitných záväzkov bez zahrnutia úrokových platieb (nulové primárne saldo na celom horizonte) môžu úrokové platby spôsobiť neudržateľnosť verejných financií. Závisí to od rozdielu rastu nominálneho HDP a nominálnej implicitnej úrokovej sadzby z dlhu. Úrokové platby tak v tomto prípade vedú k nárastu dlhu vyjadreného v % HDP.

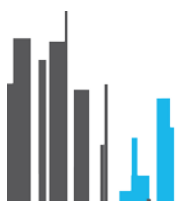
V koncepte čistého bohatstva nie je cieľom vyčíslieť udržateľnosť/ neudržateľnosť verejných financií, ale poskytnúť informáciu o sume čistých budúcich záväzkov (rozdiel medzi očakávanými budúcimi výdavkami a príjmami), ktoré je možné na základe platnej legislatívy identifikovať. Úrokové náklady predstavujú dôsledok existencie týchto záväzkov a spôsob ich prefinancovania. Z uvedeného dôvodu sa preto úrokové platby nebrali do úvahy.

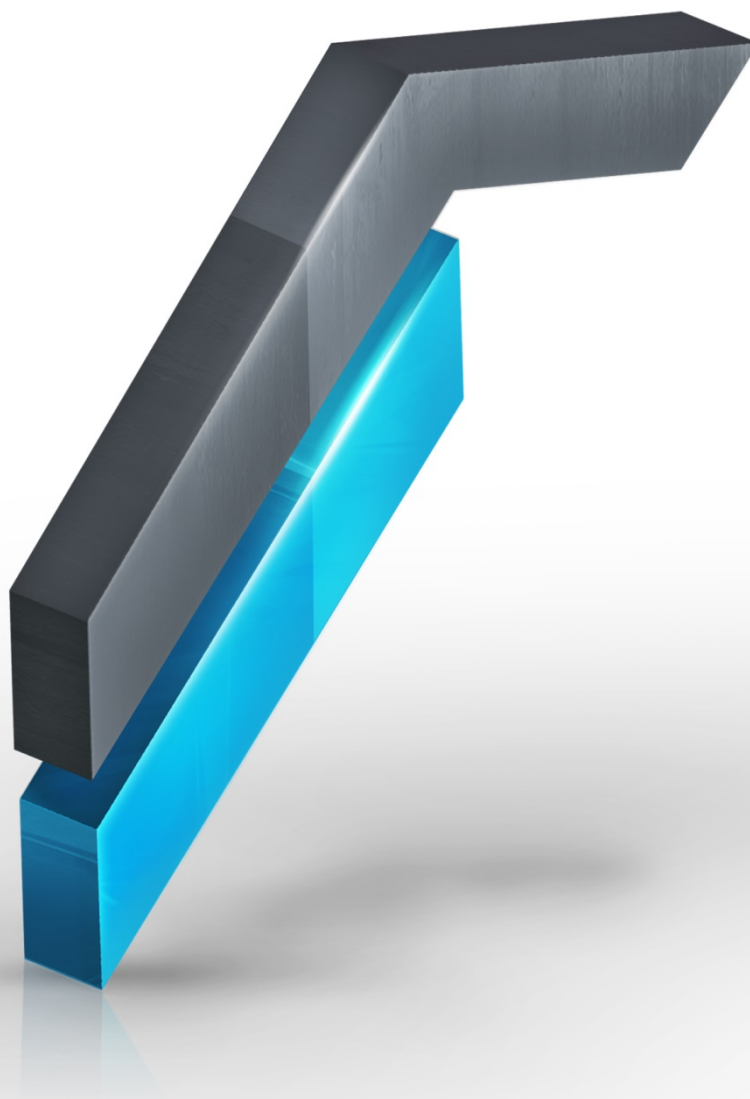
Box 10: Predpoklady a rozdiely jednotlivých prístupov

Všetky prístupy zahŕňajú poistné platené štátom, príjmy a výdavky súvisiace s jadrovým programom a PPP projektmi. Pri kalkulácii pásma 2061 až nekonečno bol využitý predpoklad fixovania všetkých položiek na HDP, na úrovni roku 2060. Rast nominálneho HDP bol od roku 2060 predpokladaný na úrovni 3%. V strednodobom horizonte bol použitý diskontný faktor na úrovni implicitnej úrokovej miery dlhu, hodnota diskontu od roku 2016 bola stanovená na 5,06% (na základe inflácie a reálneho úroku z predikcií Európskej komisie). Na výdavkovej strane sociálneho a zdravotného systému boli vo všetkých scenároch využité predikcie AWG.

Detailnejšie rozdiely v metodike:

- 1) Čiastkový výpočet za oblasť ovplyvnenú starnutím populácie obsahuje nasledovné príjmy a výdavky.
Príjmy: starobné poistenie, invalidné poistenie, rezervný fond, zdravotné poistenie, poistenie v nezamestnanosti.
Výdavky: dôchodkové dávky, zdravotná starostlivosť, dlhodobá starostlivosť, školstvo, dávky v nezamestnanosti.
- 2) Ide o upravený prístup č.1. Rozdiel je v dorovnaní sociálnych a zdravotných príjmov v štartovacom roku (10,99% HDP) na úroveň príslušných výdavkov (18,35% HDP). Tento rozdiel bol fixovaný a pripočítaný k odhadovaným príjmom v každom roku (ako 7,36% nominálneho HDP príslušného roku). Výpočet implicitných záväzkov z jadrového programu a PPP projektov sa nezmenil.
- 3) Výpočet zahŕňa všetky položky bilancie základného scenára, okrem výdavkov na úroky.
- 4) Ako č.3, ale výdavková strana je upravená o kapitálové výdavky (celkovo 184 p.b. ,z toho 51 p.b. sú EÚ fondy a 30 p.b. pripadá na spolufinancovanie). V strednodobom horizonte boli v položke EÚ fondov a spolufinancovania použité hodnoty zo základného scenára. Pre rok 2016 boli z dôvodu veľkého kolísania hodnôt použité priemery predchádzajúcich piatich rokov. V ďalších rokoch boli položky fixované na vývoj HDP.





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia