



# Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií

december 2012

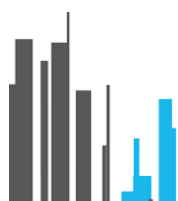
© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2012

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



## Obsah

<b>Obsah</b> .....	<b>3</b>
<b>Predslov</b> .....	<b>4</b>
<b>Zhrnutie</b> .....	<b>5</b>
<b>Úvod</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Ako vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií?</b> .....	<b>8</b>
1.1 Koncept dlhodobej udržateľnosti .....	8
1.2 Harmonogram a obsah správ o dlhodobej udržateľnosti .....	9
<b>2. Štartovací rok</b> .....	<b>11</b>
<b>3. Základný scenár</b> .....	<b>14</b>
3.1 Demografické prognózy .....	14
3.2 Makroekonomické prognózy .....	18
3.3 Strednodobý scenár bez zmeny politík .....	19
3.4 Výdavky a príjmy citlivé na starnutie populácie .....	21
3.5 Iné implicitné a podmienené záväzky .....	28
3.6 Základný scenár dlhodobého vývoja verejných financií .....	29
<b>4. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti</b> .....	<b>31</b>
<b>5. Alternatívne scenáre</b> .....	<b>34</b>
<b>Referencie</b> .....	<b>38</b>



## Predslov

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) vznikla v roku 2012 ako nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky. Poskytovať verejnosti odborné, komplexné a politicky neprifarbené informácie o vývoji verejných financií je dôležitou súčasťou nového fiškálneho rámca tak na národnej ako aj na európskej úrovni.

Základné výstupy RRZ sú definované v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti<sup>1</sup>. Prvým je správa o dlhodobej udržateľnosti, ktorá má za cieľ kvantitatívne vyhodnotiť presúvanie finančného bremena na ďalšie generácie, ako aj posúdiť riziká, ktoré vyplývajú z fenoménu celosvetového starnutia populácie, Slovensko nevynímajúc.

Dlhodobá udržateľnosť verejných financií je v súčasnosti kľúčovou otázkou aj v dôsledku aktuálnych problémov v eurozóne. Mnoho krajín prijíma opatrenia na stabilizáciu verejného dlhu na stredno- až dlhodobom horizonte, aby si udržalo dôveru finančných trhov. O to dôležitejšie je poznať riziká, ktoré môžu priniesť faktory nad rámec vysokých deficitov v súčasnosti (starnutie, podmienené a implicitné záväzky).

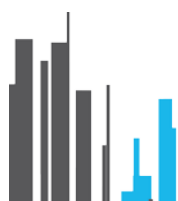
RRZ je si vedomá toho, že pripravovať projekcie v horizonte desaťročí je náročná úloha a akékoľvek číselné vyjadrenie scenárov je spojené s veľkou dávkou neistoty. Napriek tomu nezávislý názor na dlhodobé trendy vo verejných financiách publikuje čoraz viac inštitúcií a sme presvedčení, že podobné štúdie sú relevantné najmä pri úvahách o možných zmenách v oblastiach ako sú penzie alebo napríklad zdravotníctvo.

Správy o dlhodobej udržateľnosti budú hľadať odpovede najmä na nasledujúce otázky: aké riziká vyplývajú z uplatnenia existujúcich politík v budúcnosti, aké úsilie treba ešte vynaložiť na to, aby boli verejné financie v dlhodobom udržateľnom stave a aké sú čisté príspevky jednotlivých populačných ročníkov do štátnej kasy?

Veríme, že prostredníctvom týchto správ sa obohatí verejná diskusia a opatrenia prijaté v parlamente budú viac prihliadať aj na finančné zaťaženie budúcich generácií.

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

<sup>1</sup> Ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.



## Zhrnutie

Jednou z hlavných úloh Rady pre rozpočtovú zodpovednosť je pripravovať správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Koncept udržateľnosti vníma rada komplexne zo štyroch uhlov pohľadu: solventnosť, stabilita, rast a spravodlivosť. Solventnosť hodnotí schopnosť splácať záväzky na dlhodobom horizonte. Koncept stability sleduje, či dochádza k významným výkyvom životnej úrovne domácností v čase a zároveň skúma aj vplyv zmeny vstupných parametrov na výsledné indikátory udržateľnosti. Pod princípom rastu sa skrývajú vzájomné väzby medzi fiškálnym a makroekonomickým scenárom. Koncept spravodlivosti je predovšetkým o pohľade na čistú pozíciu jednotlivých populačných ročníkov voči verejným financiám.

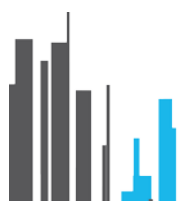
Táto správa obsahuje najmä analýzu solventnosti prostredníctvom tokových veličín ako sú upravené deficity verejných financií a novodefinovaný ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti verejných financií. V apríli budúceho roka by mal do správy pribudnúť aj historicky prvý odhad čistého bohatstva Slovenskej republiky a v roku 2014 by mala rozoberať už všetky štyri aspekty udržateľnosti.

**Výsledkom je, že v základnom scenári (bez zmeny politík) verejný dlh Slovenska narastie do roku 2061 až na úroveň 593 % z HDP.** Ide o hypotetický scenár, keďže trhy by prestali financovať potreby Slovenska už pri významne nižších úrovniach dlhu. Na druhej strane z týchto prepočtov je jasné, že je potrebné urobiť veľké zmeny, aby boli verejné financie dlhodobo udržateľné. RRZ prostredníctvom ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti (GAP) vyčíslila potrebu dodatočnej konsolidácie. **K tomu aby dlh verejných financií v nasledujúcich 50 rokoch neprekročil horný limit definovaný v ústavnom zákone, by bolo potrebné trvalo zvýšiť príjmy alebo znížiť výdavky (prípadne kombináciou týchto položiek) verejných financií o 6,8% z HDP.**

Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (GAP) predstavujeme ako nový kľúčový indikátor fiškálneho vývoja, ktorým sa bude hodnotiť fiškálna politika vlády. Komplexne vyhodnocuje prijaté opatrenia a vytvára správne motivácie. Je dôležité, aby vláda formulovala svoje plány s prihliadnutím na vývoj tohto ukazovateľa. V blízkej budúcnosti sa bude tvoriť legislatíva k výdavkovým limitom, pričom jednou z možností je naviazanie výpočtu limitov na tento indikátor dlhodobej udržateľnosti.

Pre ilustráciu možných zmien sú v materiáli vyčíslené aj štyri scenáre: konsolidačný do roku 2013, reformný vo väzbe na zmeny v dôchodkovom systéme, scenár na zabezpečenie o 10% z HDP nižšieho dlhu a scenár s dlhším horizontom (60 rokov). Prvý a druhý znižujú hodnotu potrebnej konsolidácie o 0,6 resp. 1,4 percentuálneho bodu. Tretí a štvrtý zvyšujú hodnotu GAP-u o 0,1 resp. 0,5 percentuálneho bodu.

Porovnaním konsolidačného a reformného scenára so základným scenárom je možné vyhodnotiť prínosy opatrení vlády od roku 2011 z dlhodobého hľadiska (za predpokladu, že sa strednodobé rozpočtové ciele naplnia). Z porovnaní vyplýva, že krátkodobé konsolidačné úsilie vo výške 1,3% HDP v roku 2013 sa premieta do zníženia GAPu iba o 0,6% HDP, čo je spôsobené nárastom dlhu v roku 2012 vplyvom iných faktorov (záväzky z EFSF, vklad do ESM, finančná rezerva). Na druhej strane, reformné úsilie v oblasti prvého piliera dôchodkového systému, ktoré neprináša zníženie deficitu dnes, znižuje GAP o 1,4% HDP.



Celkovo teda je možné konštatovať, že ak vývoj vo verejných financiách v roku 2013 bude v súlade so schváleným rozpočtom, spolu s reformou priebežného piliera dôchodkového systému salepší dlhodobý ukazovateľ vývoja verejných financií o 1,9% HDP. Po zarátaní týchto vplyvov sa zníži hodnota tohto ukazovateľa na úroveň 4,8% HDP. Z uvedeného tiež vyplýva, 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 (dôchodky, zdravotníctvo, dlhodobá starostlivosť).

Prvým krokom pri analýze dlhodobej udržateľnosti je stanovenie štartovacej hodnoty „skutočného stavu“ verejných financií. Saldá zverejnené Eurostatom je potrebné očistiť o viacero vplyvov, ktoré nesúvisia s dlhodobým pohľadom. Ukazovateľ, ktorý najvernejšie zobrazuje situáciu vo verejných financiách je štrukturálne primárne saldo. Ak deficit z roku 2011 (4,94% z HDP) očistíme o vplyv hospodárskeho cyklu, jednorázové efekty, úrokové náklady a hospodárenie štátnych podnikov a NBS, dostaneme 2,8% z HDP.

Druhým krokom je vyčíslenie základného scenára, ktorý je definovaný v ústavnom zákone ako dlhodobá prognóza príjmov a výdavkov verejnej správy (vrátane implicitných a podmienených záväzkov), ktorá zohľadňuje budúci hospodársky a demografický vývoj a aktuálny stav právneho poriadku. Inak povedané, čo by sa stalo pri predpoklade nezmenených politík. 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.

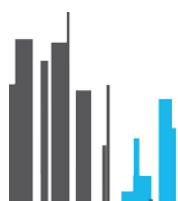
Demografické prognózy Eurostatu predpovedajú Slovensku výraznú zmenu na horizonte nasledujúcich desaťročí. Rast očakávanej dĺžky života spolu s odchodom silných populačných ročníkov do dôchodku spôsobí masívne starnutie populácie, ktorú neodvráti ani predpokladaný nárast plodnosti na horizonte prognózy. Počet ľudí starších ako 65 rokov sa do roku 2060 viac ako zdvojnásobí a počet ľudí v produktívnom veku klesne o 30%. Kým dnes na jedného dôchodcu pripadá 5 ľudí v produktívnom veku, v roku 2060 to už nebudú ani dvaja.

S horšou demografiou je úzko spojený aj makroekonomický vývoj. Kým v nasledujúcich 15 rokoch je možné počítať s rýchlejšim dobiehaním životnej úrovne vyspelých krajín, hospodársky rast pre roky 2030 až 2060 sa predpokladá už len na úrovni 0,6% až 1,7%.

Ak by sme predpokladali, že po roku 2011 nedôjde k zmene politík, do roku 2015 by sme hospodárili s deficitom medzi 5,2% až 5,8% z HDP. Najväčšími negatívnymi faktormi by boli predovšetkým medziročný vývoj výnosu dane z pridanej hodnoty, nárast úrokových nákladov a pokles dividend.

Na zmeny demografických parametrov najcitlivejšie reagujú penzijné systémy, zdravotníctvo, školstvo a sociálna starostlivosť. Okrem toho je nutné zohľadniť inú štruktúru populácie aj vo výdavkoch v schéme poistenia v nezamestnanosti. Celkové verejné výdavky v týchto oblastiach by mali narásť zo 18,3% z HDP v roku 2011 až na 25,8% v roku 2061. Zároveň by príjmy verejných financií mali poklesnúť o 1,1% z HDP.

V iných implicitných a podmienených záväzkoch RRZ zohľadnila dlh plynúci z PPP projektov a dlhodobé prognózy príjmov a výdavkov spojených s likvidáciou jadrových zariadení.



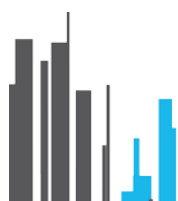
## Úvod

Podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti patrí vypracovanie správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií medzi hlavné úlohy Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Cieľom správy je vyhodnotiť situáciu vo verejných financiách, berúc do úvahy najmä pozitívne a negatívne vplyvy prijatých legislatívnych opatrení alebo iných politík s vplyvom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

Základné nástroje hodnotenia sú vymenované priamo v zákone o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý definuje základný scenár vývoja verejných financií a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti. V zmysle zákona bola tiež zverejnená a rozpracovaná metodológia a možné prístupy k hodnoteniu<sup>2</sup>.

Správa je rozdelená do piatich častí. **Prvá časť** sumarizuje základnú metodológiu použitú pri hodnotení a poskytuje informácie o jej ďalšom zlepšovaní v budúcnosti. **V druhej časti** sa kvantifikuje výška štrukturálneho primárneho salda verejných financií, ktoré zohľadňuje aj hospodárenie štátnych podnikov a Národnej banky Slovenska. Takto definované saldo poskytuje lepší obraz o hospodárení Slovenskej republiky v danom roku. V tejto správe sa za základný rok, z ktorého vychádzajú ďalšie prepočty stanovil rok 2011, za ktorý sú k dispozícii posledné oficiálne údaje za skutočnosť. **Tretia časť** detailným spôsobom popisuje spôsob zostavenia základného scenára v horizonte do roku 2061. V jednotlivých podkapitolách sú prezentované demografické a makroekonomické predpoklady, vývoj verejných financií v strednodobom horizonte do roku 2015 a dlhodobá bilancia vrátane zmeny príjmov a výdavkov citlivých na starnutie populácie. **V štvrtej časti** je kvantifikovaný ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti. Posledná **piata časť** je venovaná alternatívnym scenárom, v tomto prípade najmä citlivosť ukazovateľa na plánovanú konsolidáciu v roku 2013 a uskutočnenú reformu dôchodkového systému.

<sup>2</sup> Diskusná štúdia RRZ 1/2012: [Ako vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť](#).



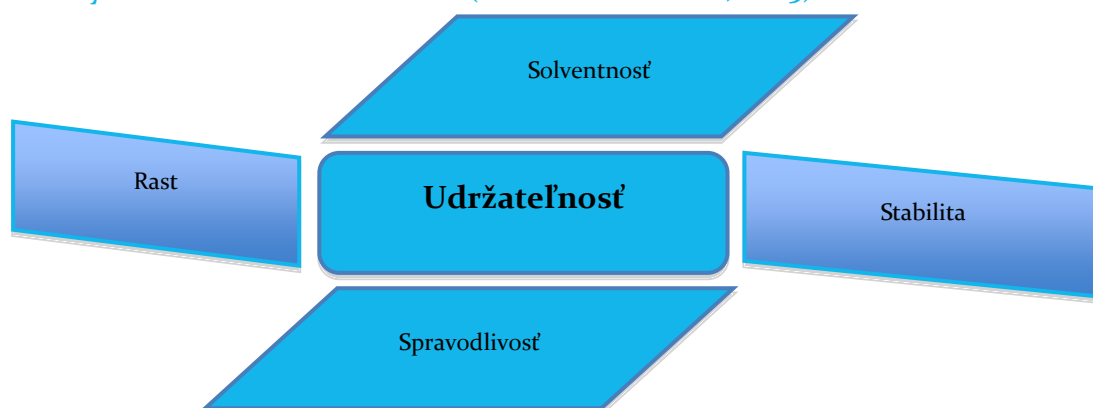
## 1. Ako vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií?

V tejto kapitole v krátkosti predstavíme metodologický postup, pomocou ktorého bude Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Rada v rámci transparentnosti svojho hodnotenia zverejnila metodológiu vo svojej prvej [Diskusnej štúdii 1/2012](#) začiatkom novembra.

### 1.1 Koncept dlhodobej udržateľnosti

RRZ v diskusnej štúdii identifikuje štyri hlavné roviny udržateľnosti verejných financií: solventnosť, stabilitu, rast a medzigeneračnú spravodlivosť.<sup>3</sup> **Solventnosťou** sa rozumie schopnosť štátu splácať svoje záväzky aj v dlhodobej budúcnosti. [Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti](#) (ďalej len ústavný zákon) ju definuje ako dosiahnutie takého stavu hospodárenia SR, ktorý v najbližších 50 rokoch nespôsobí nárast dlhu verejnej správy nad horný limit. Dlhodobo udržateľné verejné financie teda znamenajú, že hrubý dlh Slovenska sa ani vplyvom starnutia obyvateľstva, ktoré v budúcnosti zvýši verejné výdaje a zníži príjmy, v najbližších dekádach nezvýši nad úroveň polovice ročného výkonu ekonomiky.<sup>4</sup> Na solventnosť sa dá pozeráť aj cez stavové veličiny, kde bude hrať najvýznamnejšiu úlohu vyčíslenie čistého bohatstva Slovenskej republiky.

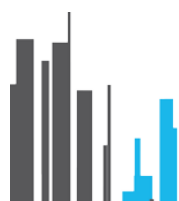
Obr. 1: Štyri dimenzie udržateľnosti (na základe Schick, 2005)



Druhý princíp **stability** vo verejných financiách znamená, že životná úroveň jedinca by počas jeho života nemala zaznamenať priveľké výkyvy. Inak povedané, nie je žiaduce, aby bol v budúcnosti štát donútený vo veľmi krátkom období konsolidovať vo verejných financiách veľmi veľa. Dlhodobé projekcie sú spojené s významnou mierou neistoty a preto je kľúčové produkovať aj analýzy citlivosti výsledkov na zmenu rôznych parametrov (úroková sadzba, miera pôrodnosti alebo napríklad rast produktivity práce).

<sup>3</sup> Tieto štyri dimenzie udržateľnosti zadefinoval americký ekonóm Allen Schick vo svojej štúdii pre OECD z názvom *Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches* v roku 2005.

<sup>4</sup> Horná hranica dlhovej brzdy je v súčasnosti nastavená na 60 percentách hrubého domáceho produktu (HDP), od roku 2018 sa však podľa zákona postupne zníži na 50 percent HDP.





Pri dlhodobej udržateľnosti verejných financií treba dbať aj na **hospodársky rast**. Scenáre vývoja deficitu a dlhu nemôžu byť izolované od makroekonomického prostredia, ale do dlhodobých modelov treba započítavať aj ich spätnú väzbu na ekonomiku.

Štvrtý princíp **spravodlivosti** zasa prihliada na rozdelenie príjmov medzi generáciami. Jeho aplikácia sa snaží o to, aby súčasné generácie vedeli, aké finančné bremená sa presúvajú na budúce generácie.

## 1.2 Harmonogram a obsah správ o dlhodobej udržateľnosti

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť je vo fáze budovania analytických kapacít, dátovej základne a základných modelov. Plnohodnotné vyhodnotenie dlhodobej udržateľnosti – vrátane všetkých štyroch aspektov – bude preto možné až v roku 2014.

**Tab. 1: Časový harmonogram predkladania správ o dlhodobej udržateľnosti**

Dátum	Druh správy	Nový obsah
17. december 2012	mimoriadna správa (prechodné ustanovenia ústavného zákona)	Solventnosť (tokové veličiny) Indikátor udržateľnosti
30. apríl 2013	riadna správa	Čisté bohatstvo Analýzy citlivosti Náklady z odkladu
30. apríl 2014	riadna správa	Ekonomický rast Medzigeneračné účty

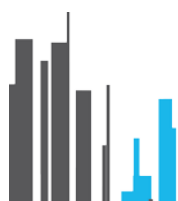
*Zdroj: RRZ*

Ako vidno z tabuľky č. 2, RRZ predloží do konca apríla 2014 celkom tri správy o dlhodobej udržateľnosti. Táto aktuálna je zameraná predovšetkým na vyhodnotenie solventnosti na základe tokových veličín<sup>5</sup>. Zároveň sa prvýkrát vyčísluje indikátor dlhodobej udržateľnosti definovaný v ústavnom zákone. Pri absencii vlastných modelových prístupov vo viacerých oblastiach, prvá správa výrazne čerpá z dlhodobých projekcií Európskej komisie (ktoré musí rada podľa ústavného zákona zohľadniť pri svojich výpočtoch).

V apríli budúceho roka by mali do správy pribudnúť dve ďalšie kapitoly. Prvýkrát v histórii by mal byť publikovaný základný odhad čistého bohatstva Slovenskej republiky, teda rozdielu medzi aktívami a pasívami štátu z dlhodobého hľadiska<sup>6</sup>. Okrem toho by správa mala obsahovať aj pohľad na citlivosť výsledkov pri zmenách dôležitých vstupných parametrov.

<sup>5</sup> Prvotná metodológia RRZ je detailnejšie popísaná v 3. časti diskusnej štúdie 1/2012 s názvom „Ako vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií?“

<sup>6</sup> Z účtovného hľadiska sa aktíva a pasíva rovnajú práve cez položku čisté bohatstvo. Ak štát postaví diaľnicu z vybraných daní vzrastú aktíva štátu (hodnota diaľnice), avšak na strane pasív neexistuje žiaden záväzok (vyberaním daní nevzniká záväzok voči daňovníkom). Rozdiel je čisté bohatstvo štátu.



Ďalšou novinkou by malo byť vyčíslenie dodatočných nákladov, ak sú konsolidačné opatrenia odložené v čase. Nekonať včas totiž znamená zväčšenie problému s tým, že v budúcnosti bude treba viac zvýšiť príjmy alebo znížiť výdavky verejných financií (medzitým sa totiž dlh zvýši aj s úrokmi).

Tretia správa - zverejnená v roku 2014 - by mala už komplexne pokrývať celú problematiku udržateľnosti, vrátane simulácií väzieb medzi dôležitými fiškálnymi ukazovateľmi (dlh a deficit) a ekonomickým rastom. Zároveň RRZ plánuje zverejniť aj prvý odhad medzigeneračných účtov na Slovensku. Z nich by malo byť zrejmé, koľko jednotlivé populačné ročníky platia a koľko dostávajú z verejných zdrojov v rámci redistribúcie príjmu. Ak sa podarí naplniť tieto ambície, pôjde o najkomplexnejšiu správu o dlhodobej udržateľnosti medzi tými, ktoré v súčasnosti zverejňujú nezávislé fiškálne inštitúcie.



## 2. Štartovací rok

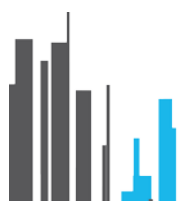
Prvým krokom pri analýze dlhodobej udržateľnosti verejných financií je analýza hospodárenia v poslednom roku, za ktorý sú dostupné oficiálne údaje za skutočnosť. **V tejto správe je to rok 2011.**

Základným cieľom je zistiť hodnotu salda verejných financií, ktoré najvernejšie zobrazuje situáciu vo verejnom sektore. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti definuje toto saldo ako „štrukturálne primárne saldo“, čo je „hodnota salda rozpočtu verejnej správy upravená 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“.

Verejná správa SR v roku 2011 skončila svoje **hospodárenie v metodike ESA95** s deficitom vo výške 3 414,0 miliónov eur, čo predstavuje 4,94 % HDP. Saldo rozpočtu verejnej správy je aj napriek definovanej metodike súhrnný ukazovateľ, ktorý bez dodatočných úprav neposkytuje správny obraz o hospodárení Slovenska v danom roku a jeho vplyve na hospodárenie v ďalších rokoch. Saldo v metodike ESA95 je potrebné upraviť najmä o vplyv ekonomiky na vývoj niektorých príjmov a výdavkov, jednorazové efekty, či platené úroky.

- **Jednorazové efekty** predstavujú vplyvy, ktoré majú dočasný charakter a z dlhodobého pohľadu nemajú vplyv na hospodárenie verejnej správy. V roku 2011 majú negatívny vplyv na saldo v celkovej výške 0,5% HDP. Najväčším vplyvom bolo navýšenie salda o dlhy železníc a zdravotníckych zariadení vytvorené v predošlých rokoch vo výške 0,9% HDP. Naopak, pozitívny vplyv v sume 0,2% HDP mala prijatá platba DPH v súvislosti s PPP projektmi. Jednorazové efekty boli uvedené v materiáli RRZ: „Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015“.
- Úprava o **vplyv hospodárskeho cyklu** je dôležitá z toho pohľadu, že saldo verejnej správy môže byť v danom roku pozitívne alebo negatívne ovplyvnené aktuálnym ekonomickým vývojom. Z dlhodobého hľadiska sa však predpokladá, že ekonomika funguje na svojom potenciáli, a preto nemožno tento vplyv považovať za trvalý. V roku 2011 mal ekonomický cyklus negatívny vplyv na saldo vo výške 0,1% HDP. Odhad produkčnej medzery a výpočet cyklickej zložky rozpočtu bol v tejto fáze prebratý z ministerstva financií, neskôr bude mať RRZ svoje vlastné odhady.
- **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. Pre vernejšie zobrazenie hospodárenia v aktuálnom roku je potrebné tieto platené úroky odrátať. V roku 2011 dosiahli úrokové platby úroveň 1,6% HDP.

Po očistení salda verejnej správy o vyššie uvedené položky získame štrukturálne primárne saldo verejnej správy vo výške -2,8 % HDP. Okrem hodnoty aktuálneho štrukturálneho primárneho salda verejnej správy je analýza rozšírená aj na ďalšie skutočnosti, 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. Príkladom môžu byť takmer pravidelné 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.

Údaje vo výpočte sú za podniky štátnej správy, pričom výsledok hospodárenia je vážený majetkovo účasťou štátnej správy. V budúcnosti sa predpokladá zahrnutie aj podnikov s majetkovou účasťou FNM, prípadne samospráv. Z údajov boli vylúčené spoločnosti ŽSR a ZSSK, ktorých výsledok hospodárenia v roku 2011 ovplyvnil už deficit verejnej správy v celkovej sume 92 mil. Eur.

Podobný prístup ako u štátnych podnikov bol zvolený aj v prípade zdravotníckych zariadení. Ich straty v minulosti štát už sanoval a existuje vysoká pravdepodobnosť, že sa tak stane aj v budúcnosti. V roku 2011 bol deficit rozpočtu verejnej správy, podobne ako v prípade ZSSK a ŽŠR, ovplyvnený prevzatím časti nových záväzkov do deficitu v celkovej sume 100 mil. Eur. Z uvedeného dôvodu už nie je potrebná ďalšia úprava.

- Ďalšou modifikujúcou položkou je hospodárenie **Národnej banky Slovenska (NBS)**. Tá v roku 2011 zaknihovala stratu 76,7 milióna eur. Jej neuhradená kumulovaná strata z minulých období dosahovala ku koncu vlaňajška až 5,53 miliardy eur (8,0% HDP). Tento objemný negatívny výsledok vznikol do veľkej miery v minulých rokoch preceňovaním aktív v zahraničných menách, ale aj intervenciami proti silným pohybom kurzu koruny. NBS plánuje straty kryť z budúcich ziskov, pričom prípadné ďalšie neočakávané negatívne vplyvy na jej hospodárenie sa môžu preniesť v krajnom prípade aj priamo do rozpočtu a dlhu verejnej správy. Zatiaľ s takýmto scenárom vo svojich prepočtoch RRZ neuvažuje.
- Posledná úprava sa týka príjmov rozpočtu verejnej správy z **dividend**. Zahrnutím 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.

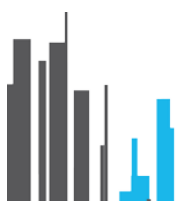
**Po zahrnutí všetkých úprav dosiahlo štrukturálne primárne saldo v zmysle ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti hodnotu -2,8% HDP. Zmena tohto indikátora je kľúčová z pohľadu vyhodnotenia fiškálnej politiky v danom roku.**



**Tab. 2: Štrukturálne primárne saldo v roku 2011**

	% HDP	mil. Eur
<b>A. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté</b>	<b>-4,9</b>	<b>-3 414</b>
(-) Cyklická zložka	-0,1	-97
(-) Jednorazové efekty	-0,4	-281
- príjmy Sociálnej poisťovne z oddĺženia zdravotníctva	0,1	59
- jednorazový príjem DPH z PPP projektu	0,2	170
- príjmy z telekomunikačných licencií	0,1	87
- časové rozlíšenie záväzkov nemocníc a železničných spoločností	-0,9	-634
- emisná daň	0,1	36
(-) Vplyv platených úrokov	-1,6	-1 084
<b>B. Štrukturálne primárne saldo verejnej správy</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1951,7</b>
(+) Výsledok hospodárenia štátnych podnikov	0,8	574
(+) Výsledok hospodárenia NBS	-0,1	-77
(-) Dividendy prijaté do rozpočtu verejnej správy	0,7	467
<b>C. Štrukturálne primárne saldo (vrátane št. podnikov a NBS)</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1 921</b>

Zdroj: RRZ, MF SR (2012b)



### 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 2011. V období rokov 2012 až 2015 sa použijú dostupné informácie pre zostavenie strednodobého scenára bez zmeny politík použitím aktuálnych makroekonomických a daňových prognóz výborov<sup>7</sup>, doplnené o informácie priamo z rozpočtu verejnej správy. Od roku 2016 plynule na strednodobý scenár nadviažu dlhodobé projekcie výdavkov citlivých na starnutie populácie. V celom horizonte projekcií do roku 2061 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. V ďalších častiach sa preto postupne venujeme postupu a všetkým predpokladom pre jeho zostavenie. 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.

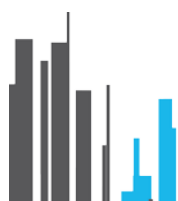
#### 3.1 Demografické prognózy

Z pohľadu dlhodobej udržateľnosti verejných financií zohráva demografický vývoj kľúčovú rolu. Dôvodom je vysoký podiel výdavkov, ktoré viac alebo menej závisia priamo od štruktúry populácie. Medzi najvýznamnejšie patria výdavky na dôchodkové zabezpečenie, zdravotníctvo a dlhodobú starostlivosť. Veľkosť výdavkov v týchto oblastiach rastie takmer priamoúmerne s rastom počtu obyvateľstva v poproduktívnom veku. Podobnú závislosť od demografie je možné nájsť aj v oblasti školstva, kde výdavky pri zachovaní kvality školstva klesajú alebo rastú s počtom žiakov a študentov na školách. V neposlednom rade veľkosť populácie a jej štruktúra vplýva na schopnosť krajiny generovať ekonomický rast.

V roku 2011 sa odhaduje celkový podiel výdavkov, ktoré vo veľkej miere závisia od demografického vývoja na úrovni 18,4% HDP<sup>8</sup>, čo je takmer 65% všetkých primárnych

<sup>7</sup> Výbor pre makroekonomické prognózy a Výbor pre daňové prognózy.

<sup>8</sup> Viac v kapitole 3.4.



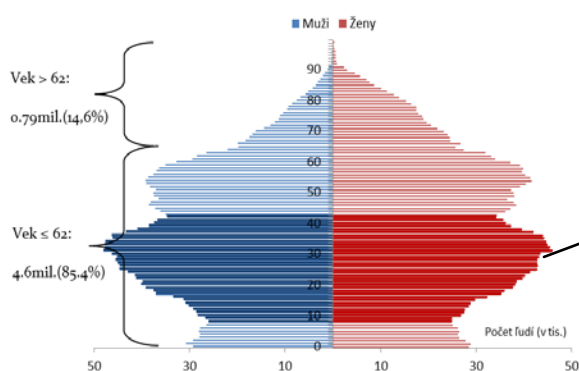
výdavkov verejnej správy<sup>9</sup>. Dá sa preto očakávať, že aj relatívne malé zmeny v štruktúre populácie budú mať značný vplyv na dlhodobý stav verejných financií.

Pre účely tohto materiálu boli použité demografické projekcie vypracované Eurostatom - EUROPOP2010, publikovanej v apríli 2011. EUROPOP2010 poskytuje demografické prognózy pre všetky krajiny Európskej únie do roku 2060. Tieto projekcie boli tiež použité pre vypracovanie spoločnej správy Európskej komisie a pracovnej skupiny Ageing Working Group (AWG) *The 2012 Ageing report*<sup>10</sup>, ktorá sa zameriava na kvantifikáciu ekonomických dôsledkov starnutia populácie. Keďže horizont projekcií potrebný pre vyhodnotenie dlhodobej udržateľnosti je stanovený až do roku 2061, pre účely tohto materiálu boli demografické ukazovatele pre rok 2061 stanovené na úrovni roka 2060<sup>11</sup>.

Dlhodobé demografické projekcie sú, podobne ako iné dlhodobé projekcie, spojené s väčšou mierou neistoty. Na druhej strane, špecifikom demografických prognóz je skutočnosť, že súčasná štruktúra populácie vo veľkej miere predurčuje štruktúru populácie najbližších päťdesiat rokov<sup>12</sup>. Väčšia miera neistoty pri projekciách je skôr vo veľkosti populácie ako v jej štruktúre. **Z pohľadu vplyvu na verejné financie má však rozhodujúci vplyv práve štruktúra populácie.**

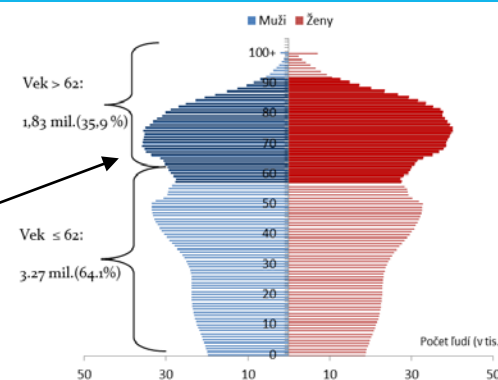
Podľa projekcií EUROPOP2010 môžeme na Slovensku, podobne ako aj v iných štátoch Európskej únie, očakávať postupnú zmenu štruktúry populácie charakterizovanú rastúcim počtom ľudí v dôchodkovom veku a úbytkom ľudí v produktívnom veku. Dôvodom je zvyšujúca sa priemerná dĺžka života a nízka miera pôrodnosti (úhrnnej plodnosti). V budúcnosti však môže byť demografický vývoj ovplyvnený aj intenzitou migrácie.

**Graf 1: Veková pyramída, rok 2011**



Zdroj: Infostat(VDC)

**Graf 2: Veková pyramída, rok 2060**



Zdroj: EUROPOP2010

<sup>9</sup> Výdavky bez nákladov na dlhovú službu.

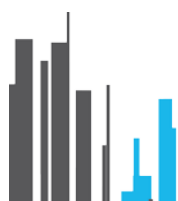
<sup>10</sup> Celkom boli vydané dva reporty AWG:

Európska Komisia (2011), *The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies for the EU-27 Member States (2007-2060)*, European Economy, 4/2011

Európska Komisia (2012), *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*, European Economy, 2/2012

<sup>11</sup> V roku 2061 je štruktúra a veľkosť populácie rovnaká ako v roku 2060.

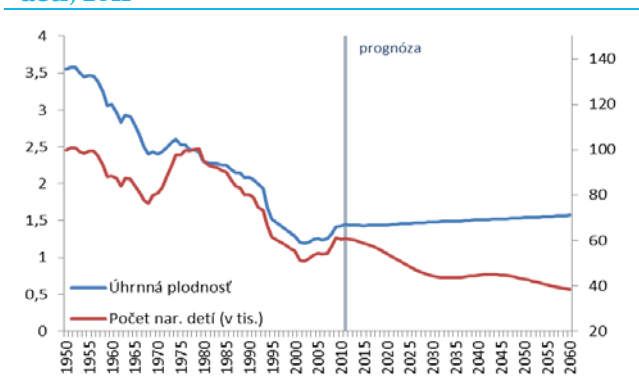
<sup>12</sup> Napríklad dnešná populácia vo veku 20 rokov bude mať o 50 rokov vek 70 rokov. Početnosť tejto skupiny bude o 50 rokov mierne nižšia kvôli existujúcej pravdepodobnosti dožitia.





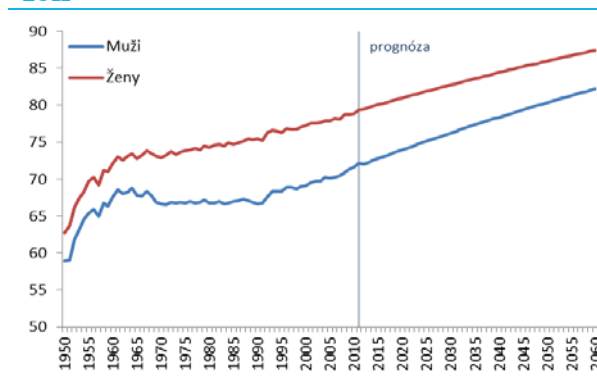
Potenciálny nepriaznivý demografický vývoj na Slovensku dobre ilustruje ukazovateľ úhrnnej plodnosti, ktorá poklesla z 3,6 dieťaťa na jednu ženu v roku 1950 na hodnotu 1,5 v roku 2011. Projekcia EUROPOP<sub>2010</sub> predpokladá mierne zvyšovanie úhrnnej plodnosti na Slovensku a postupné približovanie k súčasnej priemernej hodnote EÚ27, ktorá je 1,6<sup>13</sup>. Napriek prognózovanému miernemu zvýšeniu úhrnnej plodnosti však bude absolútny počet narodených detí naďalej klesať, keďže sa bude znižovať počet žien v reprodukčnom veku 15 - 49 rokov.

**Graf 3: Úhrnná plodnosť a počet narodených detí, 2011**



Zdroj: Infostat (VDC), EUROPOP<sub>2010</sub>

**Graf 4: Priemerná dĺžka života pri narodení, 2011**



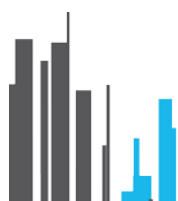
Zdroj: Infostat (VDC), EUROPOP<sub>2010</sub>

Druhou zmenou, ktorá významne prispieva k starnutiu populácie je zvyšovanie priemernej dĺžky života. V porovnaní s rokom 1950 stúpila v priemere o 15 rokov na súčasných (rok 2010) 72,2 rokov u mužov a 79,4 rokov u žien<sup>14</sup>. Prognóza EUROPOP<sub>2010</sub> očakáva pokračovanie rastúceho trendu z minulosti a konvergenciu k priemeru krajín Európskej únie. To znamená, že v roku 2060 by mala dosiahnuť na Slovensku priemerná dĺžka života pri narodení u muža 82,2 rokov a priemerná dĺžka života ženy 87,4 roka.

Relatívne menej významným demografickým vplyvom podľa projekcie Eurostatu je migrácia. Prognóza predpokladá, že podiel čistej migrácie (imigranti mínus emigranti) na celkovej populácii bude dosahovať každoročne 0,2%, čo zodpovedá v priemere 10 000 osobám ročne. Vyššia imigrácia ľudí v produktívnom veku by mohol pomôcť zlepšiť štruktúru celkovej populácie a zmierniť tak dôsledky na verejné financie. Udržanie súčasného pomeru aktívnej populácie na celkovej populácii do roku 2020 by si však vyžadovalo prílev 253 000 migrantov v priebehu desiatich rokov, teda viac ako dvojnásobok predpokladanej čistej migrácie. Vplyv migrácie na verejné financie sa však môže výrazne líšiť v závislosti od prínosu migrantov pre ekonomiku (ich príspevok k produktivite). Preto je potrebné vnímať tento údaj v kontexte vzdelania, veku a kvalifikácie migrantov.

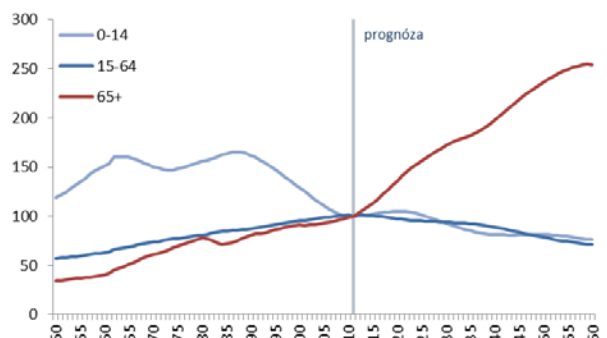
<sup>13</sup> Nárast pôrodnosti v posledných rokoch má priamy súvis s prepadom pôrodnosti v deväťdesiatych rokoch. Za posledných pätnásť rokov došlo k výraznému posunu veku, v ktorom má žena prvé dieťa (z 23,3 rokov v roku 1995 na 28,8 rokov v roku 2010). Výsledkom bol dočasný „výpadok“ v pôrodnosti. Posun veku je vedľajší efekt transformácie ekonomiky a zmeny postavenia žien v spoločnosti (napr. väčšia preferencia pracovnej kariéry). V súčasnosti nárast pôrodnosti súvisí najmä s realizovaním týchto odložených pôrodov.

<sup>14</sup> Ide o štatistickú pravdepodobnosť dožitia sa príslušného veku pri narodení. Pravdepodobnosť dožitia sa vyššieho veku rastie s dosiahnutým vekom. Napríklad po dosiahnutí veku 62 rokov je priemerná očakávaná dĺžka života do veku približne 81 rokov.



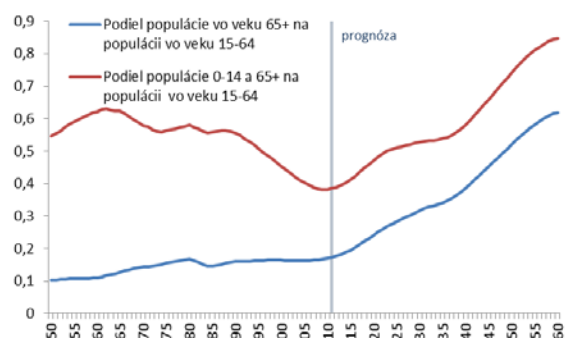


Graf 5: Trendy vo vekových skupinách, 2011 = 100



Zdroj: Infostat(VDC), EUROPOP2010

Graf 6: Indexy závislosti



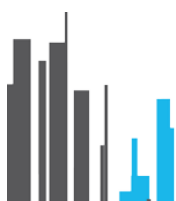
Zdroj: Infostat(VDC), EUROPOP2010

Vyššie uvedený graf č. 5 ilustruje zmeny v jednotlivých vekových skupinách v porovnaní s rokom 2011. Podľa projekcie sa počet ľudí starších ako 65 rokov do roku 2060 viac ako zdvojnásobí a počet ľudí v produktívnom veku klesne o 30%. Tento trend vyvrcholí v projektovanom období v roku 2060, kedy bude pomer medzi populáciou staršou než 65 rokov a populáciou vo veku 15 až 64 rokov (tzv. *Old age dependency ratio*) približne 0,61. Znamená to, že kým dnes na jedného dôchodcu pripadá 5 ľudí v produktívnom veku, v roku 2060 to budú necelí dvaja. Podobný vývoj je možné predpokladať aj u indexu závislosti (tzv. *Dependency ratio*), ktorý sleduje pomer medzi populáciou, ktorá nie je v produktívnom veku (vek 0-14 a viac ako 65) a produktívnou populáciou. Indikátor sa v horizonte do roku 2060 zvýši o 123% zo súčasných 0,38 na úroveň 0,85. Z grafov je tiež možné vypožorovať, že v súčasnosti sa Slovensko nachádza na začiatku prudkého zhoršovania demografie a jej dôsledky na verejné financie bude tak možné cítiť v každom nasledujúcom roku.

Tab. 3: Demografická projekcia do roku 2061

	Skut.		EUROPOP2010			
	2011	2020	2030	2040	2050	2061
<b>Populácia celkom (v tis.)</b>	5 392,4	5 580,6	5 575,5	5 461,1	5 317,7	5 103,4
<b>Populácia muži (v tis.)</b>	2 625,2	2 713,9	2 708,6	2 652,3	2 587,1	2 484,8
Vek 0 – 14	426,9	445,9	394,7	346,2	345,4	323,3
Vek 15 – 64	1 943,8	1 904,2	1 836,5	1 739,4	1 539,9	1 397,6
Vek 65+	254,5	363,8	477,4	566,7	701,8	763,9
<b>Populácia ženy (v tis.)</b>	2 767,3	2 866,7	2 866,9	2 808,8	2 730,5	2 618,5
Vek 0 – 14	404,6	424,4	374,9	328,9	328,3	307
Vek 15 – 64	1 938,7	1 892,2	1 813,6	1 714,2	1 513,7	1 365,1
Vek 65+	424,0	550,1	678,4	765,7	888,5	946,4
<b>Priemerná dĺžka dožitia mužov</b>						
Pri narodení	72,17	74,0	76,2	78,4	80,3	82,2
Vo veku 40 rokov	33,92	35,5	37,5	39,5	41,3	43,0
Vo veku 65 rokov	14,35	15,5	16,9	18,2	19,5	20,8
<b>Priemerná dĺžka dožitia žien</b>						
Pri narodení	79,36	81,0	82,7	84,4	86,0	87,4
Vo veku 40 rokov	40,37	41,8	43,4	44,9	46,4	47,8
Vo veku 65 rokov	17,95	19,3	20,6	21,9	23,1	24,3
<b>Úhrnná miera plodnosti</b>	1,45	1,44	1,48	1,51	1,54	1,57
<b>Počet narodených detí (v tis.)</b>	60,8	54,2	44,3	44,7	42,9	38,5

Zdroj: Infostat (VDC), EUROPOP2010,



### 3.2 Makroekonomické prognózy

Pri zostavovaní základného scenára boli použité dva zdroje údajov. V strednodobom horizonte sa vychádza z údajov Výboru pre makroekonomické prognózy zo septembra 2012, ktoré obsahujú predikcie vývoja slovenskej ekonomiky pre roky 2012-2015. Dlhodobé prognózy pre roky 2016 až 2060 boli čerpané z údajov správy *The 2012 Ageing Report* vydané v máji 2012. Podobne ako v prípade demografických projekcií sa v roku 2061 použili rovnaké hodnoty (rasty) ako v roku 2060.

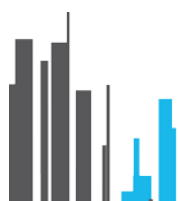
Dlhodobá projekcia AWG bola zostavená v roku 2010, preto z objektívnych dôvodov nemusí vždy nadviazať na aktualizovanú prognózu do roku 2015. Z pohľadu zachovania konzistentnosti výpočtov základného scenára je však potrebné medzi nimi zabezpečiť plynulý prechod. Súčasnú strednodobú prognózu však relatívne dobre nadväzujú na dlhodobé projekcie, preto nebolo potrebné uskutočniť žiadnu úpravu.

Tab. 4: Makroekonomické prognózy MF SR a AWG

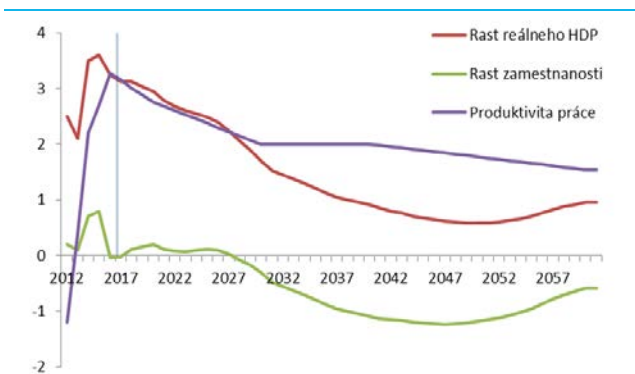
Ukazovateľ (v %)	Skut.	Prognóza MF SR (september 2012)				Prognóza AWG		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2030	2061
HDP, reálny rast	3,3	2,5	2,1	3,5	3,6	3,2	1,7	1,0
Inflácia, priemerná ročná; CPI	3,9	3,7	3,1	2,1	2,2	2,0	2,0	2,0
Nominálna mzda, rast	2,2	2,4	3,4	4,4	4,9	5,3	4,0	3,5
Reálna mzda, rast	-1,7	-1,2	0,4	2,2	2,7	3,3	2,0	1,5
Zamestnanosť (ESA), rast	1,8	0,2	0,1	0,7	0,8	-0,1	-0,3	-0,5
Miera nezamestnanosti (VZPS)	13,5	13,9	13,9	13,5	13,0	14,0	8,1	7,3

Zdroj: ŠÚ SR, IFP (2012b), EK (2012)

Strednodobá makroekonomická prognóza je založená na detailných predpokladoch o domácom vývoji a vývoji externého prostredia. Dlhodobé makroekonomické projekcie vychádzajú zvyčajne zo štandardnej produkčnej funkcie, v ktorej hrajú kľúčovú úlohu produktivita v ekonomike a odpracované hodiny (zjednodušene počet zamestnaných). Projekcie zohľadňujú tiež reformné ciele v rámci EU2020, ktorých skutočné naplnenie môže mať vplyv na odlišný vývoj v jednotlivých krajinách. Na základe konvergenčného scenára predpokladá správa *The 2012 Ageing Report* postupné dobiehanie európskych krajín a približovanie sa sledovaných indikátorov k európskemu priemeru. **V dôsledku konvergenencie slovenskej ekonomiky budú hodnoty hospodárskeho rastu výrazne vyššie ako 2% v prvých 15 rokoch dobiehania.** Zhoršujúca sa štruktúra populácie v tomto období bude v plnej miere kompenzovaná zvyšovaním participácie z dôvodu zvyšovania dôchodkového veku na 62 rokov a predpokladaným poklesom nezamestnanosti na úroveň EÚ priemeru. V ďalšom období však začne klesajúci počet zamestnancov z dôvodu demografických zmien negatívne vplyvať na rast HDP, pričom tento efekt bude čiastočne kompenzovaný rastom produktivity práce.

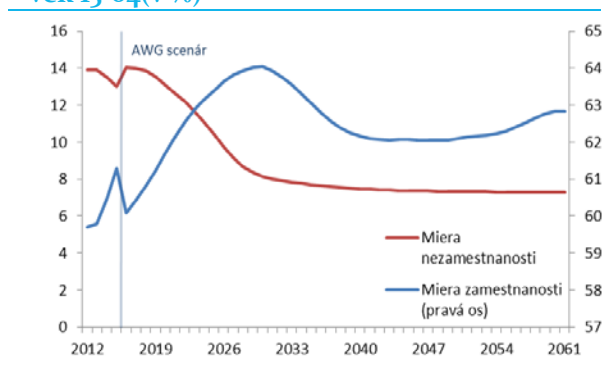


Graf 7: Rast HDP(v %)



Zdroj:EK (2012)

Graf 8: Zamestnanosť a nezamestnanosť,  
vek 15-64(v %)



Zdroj: EK (2012)

Pokles produktívnej populácie by mala čiastočne zmierňovať zvýšená participácia niektorých skupín obyvateľstva, najmä žien a starších zamestnancov. Pre Slovensko sa predpokladá rast participácie zamestnancov vo veku 55-64 zo súčasných približne 45% na 56% v roku 2030 a následný pokles na úroveň 50% v roku 2060. Nárast súvisí s prebiehajúcim zvyšovaním dôchodkového veku na 62 rokov pre ženy. Makroekonomická projekcia však neberie do úvahy nedávno schválenú úpravu zvyšovania dôchodkového veku podľa rastu strednej dĺžky života, ktorá predpokladá zvyšovanie dôchodkového veku na 68 rokov do roku 2060. Spolu s týmto nárastom dôchodkového veku je možné očakávať aj nárast miery participácie<sup>15</sup>, čo by pri nezmenených ostatných predpokladoch viedlo k vyššej zamestnanosti a rastu HDP. **Použitím pôvodných predpokladov AWG sa tak nezohľadňuje pozitívny vplyv tohto opatrenia na makroekonomické predpoklady.**

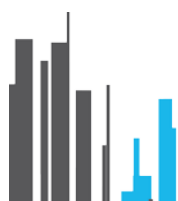
### 3.3 Strednodobý scenár bez zmeny politik

Jedným z prístupov ako vypracovať základný scenár vývoja verejných financií môže byť nadviazanie dlhodobých projekcií AWG na upravenú skutočnosť roka 2011. Nevýhodou tohto prístupu je strata časti informácie o vývoji verejných financií v strednodobom horizonte, ktorý je možné presnejšie odhadnúť pomocou dostupných makroekonomických a daňových prognóz.

Strednodobý scenár do roku 2015 vychádza rovnako zo skutočnosti roka 2011 upravenej o jednorazové efekty, avšak v ďalších rokoch má na bilanciu vplyv najmä aktuálna makroekonomická a daňová prognóza očistená o vplyv legislatívy.

Upravené saldo rozpočtu dosiahlo v roku 2011 úroveň 4,5% HDP. V roku 2012 by za predpokladu nezmenených politik narástlo saldo na úroveň 5,3% HDP. Je to dôsledok najmä medziročného vývoja príjmov z dane z pridanej hodnoty, ktoré poklesli o 0,6% HDP a mierneho nárastu platených úrokov vo výške 0,2% HDP. V roku 2013 by došlo k ďalšiemu prehĺbeniu deficitu na úroveň 5,8% HDP, najmä z dôvodu nárastu prostriedkov na

<sup>15</sup> Je možné očakávať, že miera participácie tejto skupiny v roku 2060 sa bude približovať k aktuálnemu priemeru EÚ27, teda asi 66,5%.



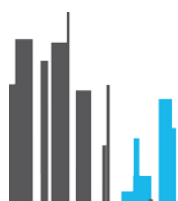
spolufinancovanie projektov EÚ v sume 0,2% HDP a medziročného poklesu nedaňových príjmov, najmä dividend. V rokoch 2014 a 2015 má pozitívny vplyv pokles výdavkov na spolufinancovanie k prostriedkom EÚ a už výraznejšie úspory z titulu pomalšej indexácie väčšiny výdavkov ako je rast nominálneho HDP. Tieto úspory prevyšujú negatívny vplyv nárastu platených úrokov, ktoré narastú o 0,7% HDP v porovnaní s rokom 2013.

Vývoj dlhu odráža vývoj salda rozpočtu. Ku koncu obdobia by pri predpoklade nezmenených politik dlh narástol na úroveň 62,4% HDP. Pri výpočte dlhu v strednodobom scenári sa už zohľadnili platby za dostupnosť súvisiace s realizovaným PPP projektom rýchlostnej cesty R1 (viac v kapitole 3.5).

**Tab. 5: Strednodobý scenár hospodárenia verejnej správy bez zmeny politik (ESA95, % HDP)**

	2011	2011	2011	2012	2013	2014	2015
	skutočnosť	úprava	upravené	scenár	scenár	scenár	scenár
<b>PRÍJMY</b>	<b>33,4</b>	<b>0,5</b>	<b>33,0</b>	<b>32,7</b>	<b>32,7</b>	<b>31,7</b>	<b>30,9</b>
Daňové príjmy	15,9	0,2	15,7	14,9	14,9	14,9	14,9
Sociálne a zdrav.odvody	12,5	0,1	12,4	12,3	12,3	12,2	12,1
Nedaňové príjmy	3,3	0,1	3,2	3,4	3,0	3,1	2,9
- z toho dividendy	1,0	0,0	1,0	1,3	1,0	0,9	0,9
Granty a transfery	1,7	0,0	1,7	2,2	2,5	1,6	1,1
- z toho EU fondy	1,1	0,0	1,1	1,6	2,0	1,1	0,6
<b>VÝDAVKY</b>	<b>38,4</b>	<b>0,9</b>	<b>37,4</b>	<b>38,1</b>	<b>38,6</b>	<b>37,0</b>	<b>36,2</b>
Bežné výdavky	34,4	0,5	33,9	34,2	34,2	33,8	33,6
Hrubé mzdy	6,6	0,0	6,6	6,6	6,5	6,5	6,4
Tovary a služby	10,0	0,0	10,0	10,0	9,9	9,7	9,5
Dotácie a transfery	16,1	0,5	15,6	15,8	15,8	15,4	15,1
Úrokové platby	1,6	0,0	1,6	1,8	1,9	2,3	2,6
Kapitálové výdavky	2,0	0,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6
EU fondy	1,1	0,0	1,1	1,6	2,0	1,1	0,6
Spolufinancovanie	0,9	0,0	0,9	0,7	0,9	0,6	0,5
<b>SALDO VS</b>	<b>-4,9</b>	<b>-0,5</b>	<b>-4,5</b>	<b>-5,3</b>	<b>-5,8</b>	<b>-5,4</b>	<b>-5,2</b>
<b>DLH</b>	<b>43,3</b>	<b>Bez úpravy</b>	<b>43,3</b>	<b>53,1</b>	<b>59,7</b>	<b>62,3</b>	<b>62,4</b>

Zdroj: RRZ, , IFP (2012a)



### BOX 1: Predpoklady pri zostavovaní strednodobého scenára<sup>16</sup>:

**Makroekonomické predpoklady** boli prebraté z Výboru pre makroekonomické prognózy zo septembra 2012. Napriek tomu, že prognóza bola ovplyvnená prijatými konsolidačnými opatreniami, pre účely tejto správy sa tieto predpoklady neupravovali.

Prognóza **daňových a odvodových príjmov** po roku 2011 je ovplyvnená iba makroekonomickým vývojom a legislatívou roka 2011. Vychádzalo sa z poslednej dostupnej daňovej prognózy Výboru pre daňové prognózy (december 2012), od ktorej boli odrátané legislatívne opatrenia prijaté od roku 2011. Vplyv legislatívy prijatej v roku 2012 uvedený v Rozpočte verejnej správy na roky 2012 až 2014 bol upravený o zmenu odhadu daní v porovnaní s obdobím, kedy bola legislatíva kvantifikovaná.

Prognóza **nedaňových príjmov** je zostavená podľa očakávanej skutočnosti za rok 2012<sup>17</sup> a aktuálneho návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2013-2015 s tým, že údaje boli upravené o schválené legislatívne zmeny a jednorazové opatrenia.

**Granty a transfery** (bez EU fondov) boli indexované rastom inflácie

**Osobné výdavky** rastú v strednodobom horizonte tempom rastu priemernej mzdy v súkromnom sektore,

**Výdavky na tovary a služby** boli prognózované tempom rastu cenovej hladiny meranej podľa 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. Vychádzalo sa z údajov aktuálneho návrhu rozpočtu na roky 2013-2015, pričom sa odrátal prípadný vplyv legislatívy po roku 2011.
- v prípade železničných spoločností sa prebrali čísla z rozpočtu 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 cenovej hladiny meranej podľa 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 v rozpočte oproti strednodobému scenáru. Úrokové platby podobne ako v rozpočte ovplyvňujú platby za dostupnosť PPP projektu od roku 2012.

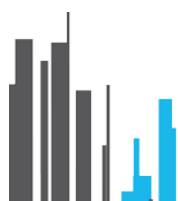
**Kapitálové výdavky** – použilo sa tempo rastu nominálneho HDP.

## 3.4 Výdavky a príjmy citlivé na starnutie populácie

Ako je to uvedené v časti 3.1., nasledujúce desaťročia prinesú vo vyspelom svete výrazné zmeny spojené s fenoménom starnutia populácie. Nárast očakávanej dĺžky života spolu s odchodom silných populačných ročníkov do penzie zmenia charakter spoločnosti z kultúrneho, ekonomického a inštitucionálneho hľadiska. Viaceré výdavkové a príjmové tituly sú citlivé na

<sup>16</sup> Vzhľadom na to, že k dispozícii boli v ekonomickej klasifikácii, tak aj popis predpokladov pre vývoj jednotlivých položiek scenára je uvádzaný v tejto klasifikácii.

<sup>17</sup> Inštitút finančnej politiky (Ministerstvo financií SR) (2012c), Správa o makroekonomickom vývoji a vývoji verejných financií za prvý polrok 2012 a predikcia vývoja do konca roka, júl 2012.



vyšší podiel starších občanov na celkovej populácii. Ide predovšetkým o penzie, zdravotníctvo, dlhodobú starostlivosť a školstvo. Okrem nich treba počítať so zmenami na dlhodobom horizonte aj v prípade poistenia v nezamestnanosti alebo majetkových príjmov. Z hľadiska verejných financií je kľúčové, aby rozpočty jednotlivých krajín Európskej únie boli včas pripravené na pokles podielu produktívnych ľudí k seniorom zo 4 na 2. Krajiny, ktoré chcú byť zodpovedné voči budúcim generáciám, uskutočňujú reformy v troch oblastiach: (i) zníženie deficitu a verejného dlhu, (ii) zvýšenie produktivity práce a zamestnanosti a (iii) reforma penzijných systémov, zdravotníctva alebo dlhodobej starostlivosti.

Pre výpočet indikátora dlhodobej udržateľnosti je nevyhnutné analyzovať, do akej miery sa zmenia príjmy a výdavky citlivé na starnutie populácie vo väzbe na demografické a makroekonomické projekcie. Európska komisia zverejňuje raz za tri roky správu udržateľnosti, ktorá je založená na projekciách týchto položiek vypracovaných Pracovnou skupinou pre starnutie (Ageing Working Group (AWG) pri Výbore pre hospodársku politiku (EPC)). Výsledky práce AWG sú užitočné aj z toho pohľadu, že sú založené na spoločne odsúhlasenej metodológii a predpokladoch, a preto sú dobre porovnateľné medzi krajinami. Okrem toho, pri ich výpočte sa kládol veľký dôraz na to, aby boli počítané na báze nezmenených politík. Podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti by RRZ pri výpočte indikátora dlhodobej udržateľnosti mala tieto prognózy EK zohľadniť. Vzhľadom na to, že najnovšie prognózy EK boli zverejnené práve v roku 2012, RRZ sa rozhodla, že okrem penzií, všetky dôležité položky citlivé na starnutie populácie preberie v plnej miere z prác Európskej komisie (Tabuľka č. 6).

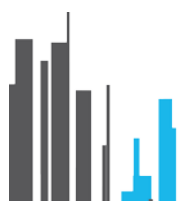
**Tab. 6: Položky citlivé na starnutie populácie (% HDP)**

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Penzie (RRZ)</b>						
- príspevky do II. Piliera	1,1	1,4	1,5	1,5	1,6	1,8
- verejné výdavky na penzie	8,5	9,4	10,1	11,1	12,7	13,8
<b>Penzie (EK)</b>						
- príspevky do II. Piliera	1,1	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7
- verejné výdavky na penzie	8,0	8,6	9,5	10,6	12,2	13,2
<b>Zdravotníctvo (EK)</b>						
- základný scenár	6,2	6,8	7,3	7,8	8,1	8,3
- rizikový scenár	6,2	7,1	7,9	8,6	9,0	9,2
<b>Dlhodobá starostlivosť (EK)</b>						
- základný scenár	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7
- rizikový scenár	0,3	0,4	0,5	0,9	1,4	2,1
<b>Školstvo (EK)</b>	3,1	2,8	2,8	2,7	2,8	3,0
<b>Poistenie v nezamestnanosti (EK)</b>	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Príjem z majetku</b>	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1
<b>CELKOVÉ VÝDAVKY*</b>	<b>18,3</b>	<b>19,5</b>	<b>20,7</b>	<b>22,2</b>	<b>24,3</b>	<b>25,8</b>
- zmena oproti 2010	0,0	1,1	2,4	3,8	6,0	7,5
<b>CELKOVÉ PRÍJMY*</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,6</b>
- zmena oproti 2010	0,0	-0,4	-0,6	-0,7	-0,9	-1,1

\*pri celkových číslach sa brali do úvahy projekcie RRZ v oblasti penzií, základný scenár EK v prípade zdravotníctva a dlhodobej starostlivosti, prognózy EK pre ostatné položky

Zdroj: EK (2012), RRZ

Výdavky citlivé na starnutie populácie by sa mali do roku 2060 zvýšiť o 7,5% z HDP na 25,8% z HDP, kým príjmy poklesnú o 1,1% z HDP.



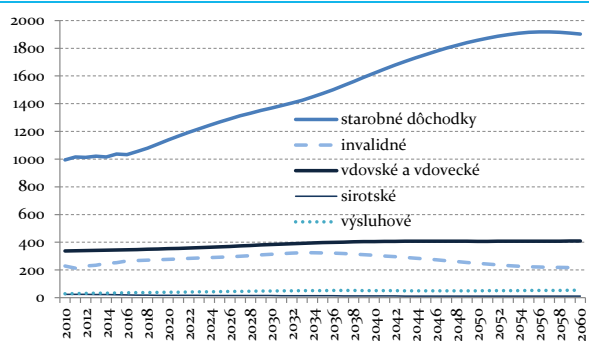


### 3.4.1 Projekcie penzijného systému

V prípade projekcií penzijného systému RRZ disponuje vlastným modelom<sup>18</sup> a preto je možné prezentovať odlišný scenár oproti číslam Európskej komisie. Rozdiely nie sú významné a pramena predovšetkým zo štyroch príčin: (i) aktualizovaného makroekonomického scenára v strednodobom horizonte, (ii) zohľadnenia budúcich úspor výdavkov na pozostalostné dôchodky vyplývajúce z existencie druhého piliera (iii) zahrnutia vianočných dôchodkov a (iv) dôchodkového zabezpečenia ozbrojených zložiek (policajti, vojaci).

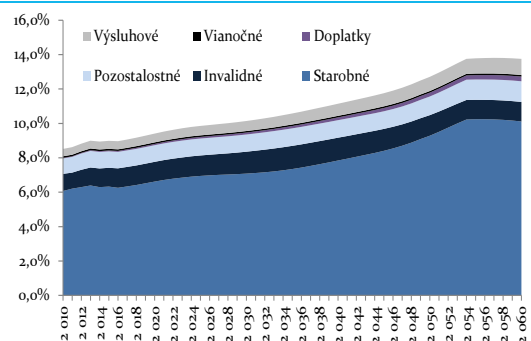
Demografické zmeny popísané v časti 3.1. výrazne zmenia podiel prispievajúcich k dôchodcom v priebežnom pilieri. Na každého neaktívneho občana staršieho ako 65 rokov pripadne len o niečo viac ako 1 zamestnaný v roku 2060. Bez zmien v parametroch penzijného systému to znamená viac ako 50-percentný nárast výdavkov na penzie z verejných zdrojov (ako % z HDP). Zmeny by mali nastať aj na príjmovej strane verejných financií, keďže s postupom času by výpadok z titulu odvodov do druhého piliera mal za predpokladu nezmenených politík narásť podľa projekcií RRZ zo súčasných 1,1% z HDP na 1,8% z HDP.

Graf 9: Počet dôchodkov (v tisícoch)



Zdroj: RRZ

Graf 10: Výdavky na penzie (% z HDP)

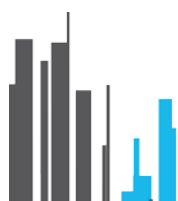


Zdroj: RRZ

Projekcie priebežného dôchodkového piliera sú z veľkej časti mechanické (vzhľadom na jednoznačne definované pravidlá) a závisia predovšetkým od demografickej štruktúry obyvateľstva. Ako ukazuje graf č. 9, je možné očakávať významný nárast počtu nielen starobných dôchodkov ale aj pozostalostných a výsluhových. Z hľadiska vplyvu na verejné financie sa očakáva výrazné zvýšenie výdavkov pre starobné a vdovské dôchodky. Celkové výdavky obsahujú v sebe aj vianočný dôchodok, platby pre seniorov zo sociálneho systému (v prípade, že nemajú nárok na dôchodok alebo len na veľmi nízku sumu) a výdavky na dôchodkové zabezpečenie ozbrojených zložiek.

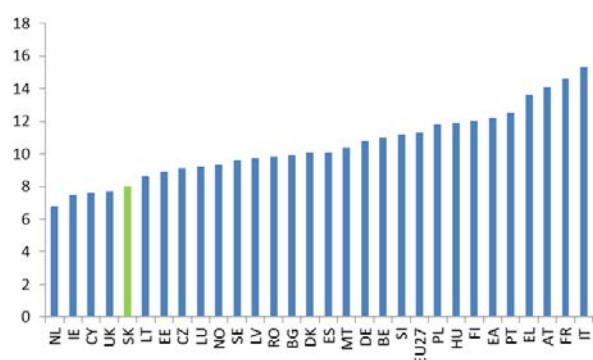
Starnutie populácie nie je len slovenské špecifikum a preto je zaujímavé pozrieť sa na to, ako vyzerajú projekcie AWG pre iné krajiny. V roku 2010 išlo z verejných zdrojov Európskej únie na penzie v priemere 11,3% z HDP. Najmenej v Holandsku (6,8% z HDP) a Írsku (7,5%), najviac vo Francúzsku (14,6%) a Taliansku (15,3%). Do roku 2060 čaká najvyšší nárast Cyprus (8,7 percentuálneho bodu) a Luxembursko (9,4 pb), naopak výdavky na dôchodky z verejných

<sup>18</sup> Štruktúrovaný Slovak Pension Model (SLOPEM) bol vytvorený L. Ódorom (člen RRZ) v roku 2010, pričom na jeho následnom vývoji sa spolupodieľal aj Inštitút finančnej politiky (IFP).



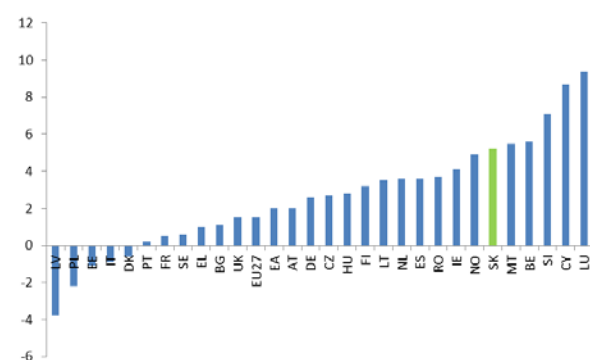
zdrojov by mali poklesnúť v Poľsku (-2,2 pb) a v Lotyšsku (-3,8 pb). Slovensko s nárastom o 4,7 percentuálneho bodu je výrazne nad priemerom EÚ (1,5 pb)<sup>19</sup>.

**Graf 11: Hrubé výdavky na penzie, rok 2010 (v % HDP)**



Zdroj: EK (2012)

**Graf 12: Prognózovaný rast hrubých výdavkov na penzie medzi 2010-2061 (v p.b. HDP)**



Zdroj: EK (2012)

Veľa krajín si uvedomuje, že na očakávaný nárast penzijných výdavkov je potrebné reagovať včas a preto zavádza do svojich systémov automatické stabilizačné mechanizmy, ktoré postupne korigujú parametre priebežného systému. Do vzorcov pre stanovenie dôchodkov implementovali mnohé krajiny<sup>20</sup> tzv. faktor udržateľnosti, ktorý reaguje na demografické zmeny. Druhou možnosťou je stanovenie dôchodkového veku vo väzbe na očakávanú dĺžku života. Podľa Európskej komisie (2012), napríklad Španielsko, Taliansko alebo Holandsko zaviedlo podobné pravidlo. Okrem postupnej a automatickej úpravy dôležitých parametrov je snaha aj o zmenu valorizačných mechanizmov. Čoraz väčšiu váhu v nich má rast spotrebiteľských cien a čoraz menšiu zvýšenie miezd. Podobné zmeny v dôchodkovom systéme robí aj Slovensko. V alternatívnych scenároch (kapitola 5) je ukázaný vplyv novely zákona o sociálnom poistení schválenej v roku 2012<sup>21</sup>.

### 3.4.2 Dlhodobé simulácie verejných výdavkov v zdravotníctve

Na rozdiel od penzijných systémov, kde sú výpočty do veľkej miery mechanické vo väzbe na demografiu, zdravotníctvo je oblasťou, kde je veľmi náročné komplexne vyhodnotiť ukazovatele, ktoré sú hlavnou príčinou vývoja verejných výdavkov. Na strane dopytu môžeme zdôrazniť predovšetkým štruktúru a zdravotný stav populácie, príjem (aj na úrovni krajiny) a jeho rozdelenie a reguláciu ohľadom dostupnosti zdravotnej starostlivosti. Na strane ponuky sú kľúčové technologická zmena, inštitucionálne nastavenie zdravotníctva vrátane infraštruktúry. Pri dlhodobých prognózach by bolo potrebné zohľadniť vyššie uvedené faktory, čo je však z praktického hľadiska veľmi náročné. Aj preto sa projekcie EK robia formou rôznych scenárov, ktoré by mali ilustrovať citlivosť výdavkov na jednotlivé predpoklady.

<sup>19</sup> Čísla sú prebraté z publikácie EK, aby bola zachovaná konzistentnosť pri medzinárodnom porovnaní.

<sup>20</sup> Nemecko, Fínsko, Taliansko, Francúzsko, Poľsko, Švédsko a 4 ďalšie krajiny.

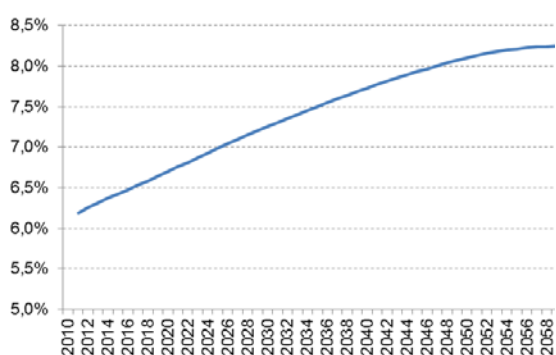
<sup>21</sup> Schválený zákon č. 252/2012 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení a ktorým sa menia a dopĺňajú ďalšie zákony.





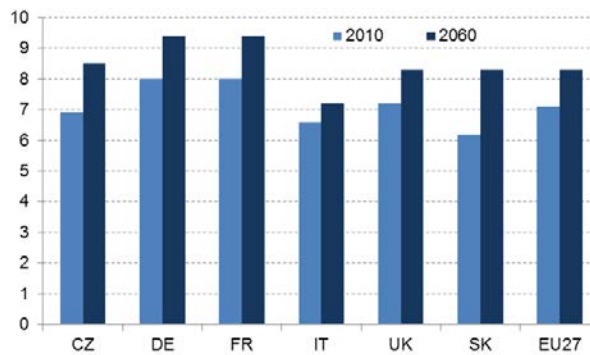
Európska komisia (2012) prostredníctvom AWG pripravila celkovo 9 scenárov<sup>22</sup>, na základe ktorých vytvorila jeden **základný** a jeden **rizikový**. Tie sú potom prezentované vo výstupoch ako hlavné projekcie. Metodológia komisie je trojstupňová. V prvom kroku je potrebné vypočítať detailné demografické projekcie podľa veku a pohlavia. V druhom kroku sa pre každú vekovú kategóriu aplikujú výdavkové profily (výdavky na hlavu pre každú vekovú kategóriu). Poslednou fázou je projekcia týchto profilov do budúcnosti (v závislosti od makroekonomických veličín).

**Graf 13: Výdavky na zdravotníctvo (% z HDP)**



Zdroj: EK (2012)

**Graf 14: Medzinárodné porovnanie verejných výdavkov na zdravotníctvo (% z HDP)**



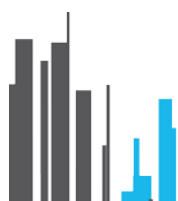
Zdroj: EK (2012)

Z pohľadu starnutia populácie je kľúčovou otázkou, čo sa stane so zdravotným stavom obyvateľov pri náraste očakávanej dĺžky života. V pesimistickom prípade by sme mohli povedať, že sa zdravotný stav jednotlivých vekových kategórií nezmení. V optimistickom prípade by sme mohli predpokladať, že počet rokov strávených v zlom zdravotnom stave sa nezmení. Inak povedané, s vyššou očakávanou dĺžkou života by spolu rástol aj počet rokov strávených v dobrom zdraví. Najpravdepodobnejšie je, že skutočnosť bude niekde medzi krajnými možnosťami a preto výsledné projekcie EK predpokladajú, že nárast priemerného veku bude z polovice strávený v dobrom zdraví. Okrem toho je v základnom scenári aj predpoklad počiatkovej príjmovej elasticity dopytu 1,1 s postupnou konvergenciou k hodnote 1 do roku 2060. V rizikovom scenári je počiatková hodnota elasticity 1,3<sup>23</sup>.

Slovensko by malo podľa projekcií EK v dlhodobom horizonte počítať s nárastom verejných výdavkov na zdravotníctvo zo súčasných 6,2% z HDP na 8,3% z HDP (základný scenár) až 9,2% z HDP (rizikový scenár). Pri pohľade na jednotlivé krajiny je vidieť, že najvýraznejší nárast výdavkov do roku 2060 čaká Maltu (o 2,9 percentuálneho bodu) a práve Slovensko (2,1 pb). Na druhej strane, len mierne navýšenie zdrojov prognózuje EK pre Cyprus a Belgicko (zhodne o 0,4 pb).

<sup>22</sup> Demografický scenár, scenár vyššej očakávanej dĺžky života, scenár konštantného zdravia, scenár nákladov súvisiacich so smrťou, scenár príjmovej elasticity, scenár konvergencie nákladov, scenár náročnosti na prácu, scenár indexácie podľa sektorov a scenár nedemografických determinantov.

<sup>23</sup> Služby poskytované zdravotníctvom sa berú ako luxusný tovar, čím vyšší je príjem, tým viac ich konzumujeme.

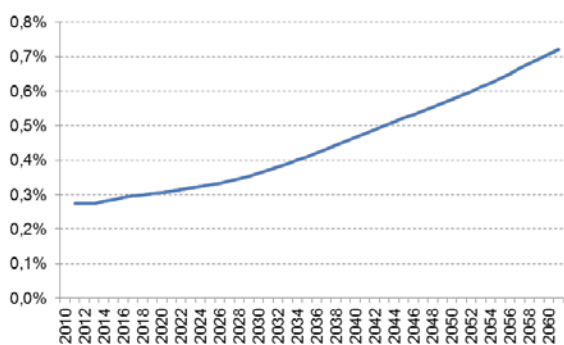


### 3.4.3 Dlhodobé simulácie výdavkov pre dlhodobú starostlivosť

Dlhodobá starostlivosť o seniorov v sebe zahŕňa organizáciu a poskytovanie širokej škály služieb a asistencie pre ľudí, ktorí nedokážu dlhšiu dobu samostatne viesť svoj každodenný život. Forma pomoci môže byť rôznorodá od inštitucionálneho zabezpečenia cez asistencie v domácom prostredí až po poskytovanie hotovostných platieb. Okrem toho ide o problém, ktorý sa dotýka tak sociálneho sektora ako aj zdravotníctva. Napriek tomu, že výdavky na túto oblasť zatiaľ nie sú veľmi vysoké, skutočnosť, že vekové kategórie nad 80 rokov budú v nasledujúcich desaťročiach najrýchlejšie rastúcim populačným segmentom v EÚ, nie je možné ich ignorovať v projekciách do roku 2060.

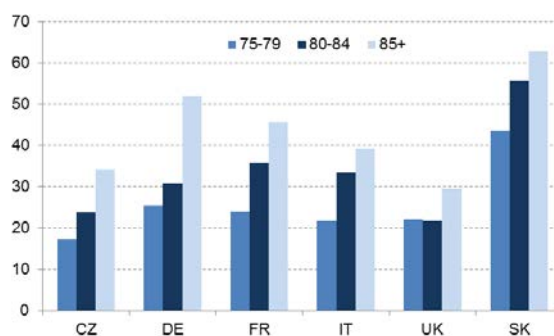
Problematika dlhodobej starostlivosti bude predmetom zvýšeného záujmu aj v prípade Slovenska. Pri pohľade na výsledky prieskumov EU-SILC je možné skonštatovať, že subjektívne miery závislosti na iných sú vo vysokom veku najvyššie práve na Slovensku (55,8% pre ľudí nad 80 rokov a 63% pre obyvateľov nad 85 rokov).

**Graf 15: Výdavky na dlhodobú starostlivosť (% z HDP)**



Zdroj: EK (2012)

**Graf 16: Miera závislosti od iných v staršom veku (% z populácie)**



Zdroj: EK (2012)

Podobne ako v prípade zdravotníctva, EK pripravila rôzne scenáre aj pre dlhodobú starostlivosť (celkovo 7 scenárov<sup>24</sup>). Na základe nich potom prezentuje **základný** a **rizikový** scenár. Pri základnom scenári sa predpokladá, že polovica nárastu počtu priemerného veku sa stráví bez potreby dlhodobej starostlivosti. V rizikovom scenári sa navyše počíta aj s konvergenciou nákladov na dlhodobom horizonte v rámci EÚ. Výsledkom je nárast verejných nákladov pre túto oblasť v prípade Slovenska z 0,3% z HDP v roku 2010 na 0,7% z HDP v roku 2060 (základný scenár) až 2,1% z HDP (rizikový scenár).

### 3.4.4 Ostatné položky citlivé na starnutie populácie

Okrem vyššie uvedených oblastí sa pravidelne pripravujú dlhodobé projekcie aj pre školstvo a poistenie v nezamestnanosti, ktoré tiež reagujú na zmeny v demografickej štruktúre.

<sup>24</sup> Demografický scenár, scenár vyššej očakávanej dĺžky života, scenár základného rastu benefitov, scenár konštantnej miery závislosti, scenár presunu k formálnej starostlivosti, scenár konvergence pokrytia a scenár konvergence nákladov.

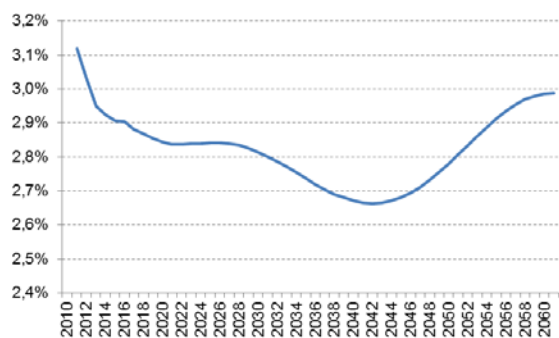


V **školsťve** je kľúčovou otázkou vývoj počtu ľudí v mladom veku. Základným predpokladom je, že náklady na hlavu rastú spolu so zmenou produktivity práce. Jednotlivé nákladové položky sú rozdelené jednak na báze stupňa vzdelávania (ISCED) ako aj podľa typu výdavkov (mzdy, bežné výdavky, kapitálové výdavky a transfery). Kompenzácie na hlavu sú počítané na báze počtu učiteľov, kým ostatné jednotkové náklady na báze počtu študentov. Výsledkom simulácií pre Slovensko je najskôr postupný pokles výdavkov na školstvo z 3,1% z HDP v roku 2010 na 2,7% z HDP v roku 2040 a potom nárast na 3,0% z HDP v roku 2060. Tieto mechanické prepočty však neberú do úvahy dôležitosť investícií do ľudského kapitálu. EK preto pripravila aj scenár, v ktorom by sa dosiahli dva základné ciele programu EU2020 (podiel žiakov, ktorí predčasne ukončia štúdium pod 10% a podiel vysokoškolsky vzdelaných v segmente 30 až 34 rokov nad 40%). V takom prípade by výdavky na školstvo v SR vzrástli do roku 2060 na 3,6% z HDP.

Vzhľadom na to, že základný makroekonomický scenár Európskej komisie počíta na dlhodobom horizonte s postupnou konvergenciou mier nezamestnanosti v EÚ, z projekcií nebolo možné vynechať ani výdavky spojené s **poistením v nezamestnanosti**. Tie by mali postupne klesnúť v prípade Slovenska z 0,2% z HDP v roku 2010 na 0,1% z HDP v roku 2060.

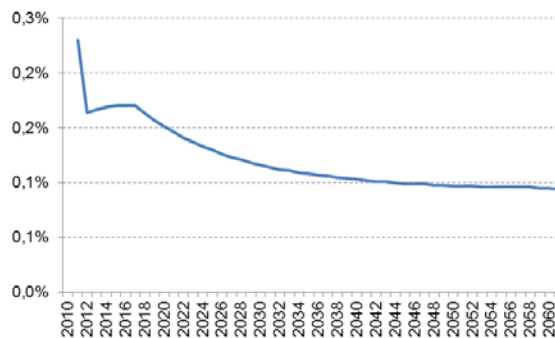
Na príjmovej strane sa väčšinou predpokladá, že na dlhodobom horizonte zostanú príjmy konštantné voči HDP. **Príjmy z majetku** však majú bázis, ktorá nie nutne rastie spolu s výkonom ekonomiky a preto v ich prípade sa prijal predpoklad, že ich nominálna hodnota zostane konštantná v dlhodobom horizonte<sup>25</sup>. Výsledkom je pokles príjmov z majetku v prípade Slovenska z 1,6% z HDP v roku 2010 na 1,1% z HDP v roku 2060.

Graf 17: Výdavky na školstvo (% z HDP)



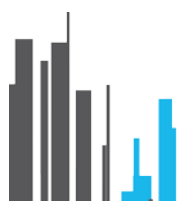
Zdroj: EK (2012)

Graf 18: Výdavky na poistenie v nezamestnanosti (% z HDP)



Zdroj: EK (2012)

<sup>25</sup> Projekcia dlhu do roku 2060 je ovplyvnená len primárnym saldom verejnej správy a neuvažuje sa s nákupom alebo predajom aktív, ktoré by dlh zvyšovali alebo znižovali cez položku zosúladenie deficitu a dlhu (stock-flow adjustment). Predpokladá sa, že nominálna hodnota aktív verejnej správy je konštantná, preto aj nominálny výnos je konštantný.



### 3.5 Iné implicitné a podmienené záväzky

Pri výpočte ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti je potrebné zohľadniť aj výšku implicitných a podmienených záväzkov. Dôvodom je skutočnosť, že tieto záväzky nevstupujú do salda verejnej správy v metodike ESA95 v čase vzniku záväzku, ale až v momente, keď dochádza k ich reálnemu plneniu.

Zákon o rozpočtovej zodpovednosti 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“. 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.

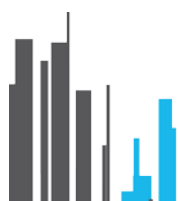
**Podmienené záväzky** ústavný zákon priamo nedefinuje, ide však o záväzky, ktoré sa materializujú do výdavkov rozpočtu len po splnení určitých podmienok<sup>26</sup>. Výška záväzku sa v čase vzniku zvyčajne nedá spoľahlivo oceniť a rovnako nemusí byť zrejmé obdobie, ku ktorému sa povinnosť viaže. Plnenie 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.

Z pohľadu aktuálneho hodnotenia hospodárenia verejnej správy boli identifikované nasledujúce položky iných implicitných alebo podmienených záväzkov: splácanie PPP projektu, nutnosť financovať náklady 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.

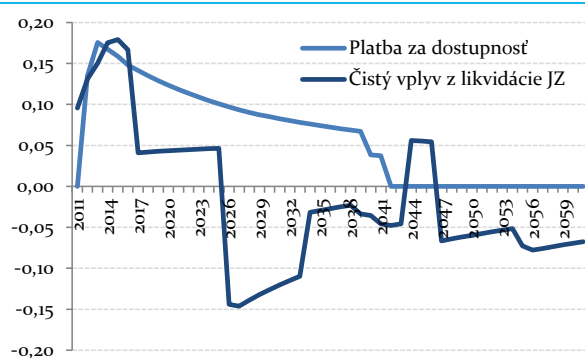
Na Slovensku sa realizoval významný PPP projekt (rýchlostná cesta R1), ktorý sa postupne odovzdával do užívania na konci roka 2011 a v roku 2012. Prvé platby za dostupnosť, pozostávajúce zo splátky investičných nákladov a prevádzkových nákladov, sa uskutočnili v roku 2012, posledná splátka sa očakáva v roku 2041. Pri zostavovaní scenára vychádzajúc zo skutočnosti 2011, kde ešte nebol zahrnutý vplyv splátky na saldo rozpočtu, by došlo k podhodnoteniu salda a dlhu v dlhodobom horizonte. Z uvedeného dôvodu bol pre účely analýzy dlhodobej udržateľnosti verejných financií tento vplyv započítaný.

<sup>26</sup> 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 súčasti individuálnej účtovnej závierky. Nejde teda o záväzok vykázaný na súvahových položkách pasív, pretože nie je splnená podmienka na ich zaúčtovanie.



**Náklady na vyradovanie jadrových zariadení** vyplývajú z objektívnych nárokov a potrieb súvisiacich s likvidáciou odstavených jadrových elektrární (JE) a vyhoreného 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 salde rozpočtu za rok 2011, veľkosť výdavkov však v budúcnosti významne narastie. Z uvedeného dôvodu boli do dlhodobých projekcií zahrnuté odhady príjmov Národného jadrového fondu z príspevkov od prevádzkovateľov JE a distribučných spoločností a predpokladané náklady na vyradovanie. Údaje vychádzajú z materiálu „Stratégia záverečnej časti jadrovej energetiky“ schváleného uznesením vlády SR č. 328/2008.

**Graf 19: Platba za dostupnosť a vplyv likvidácie JE – vplyv na saldo (% z HDP)**



Zdroj: RRZ

**Tab. 7: Súdne spory, arbitráže a záruky (mil. Eur, % z HDP)**

Subjekt verejnej správy	Podmienené záväzky	Objem v mil. eur	v % HDP
Ministerstvo financií SR	Arbitráž s Eureko B.V.	64,7	0,1
	Arbitráž s Euram Bank A.G.	131,4	0,2
	Členstvo v EBOR	101,4	0,1
Slovenský pozemkový fond	Členstvo v RB RE	16,9	0,0
	Právne spory	96,3	0,1
Fond národného majetku SR	Ručenie vyplývajúce z § 15 ods.4 zákona č. 92/1991 Zb.	855,3	1,2
	Právne spory	404,7	0,6
	Záruky	8,7	0,0
Rozhlas a televízia Slovenska	Nevyrovnané reštitučné nároky	0,0	0,0
	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
<b>Spolu</b>		<b>1 683,0</b>	<b>2,4</b>

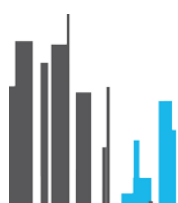
Zdroj: Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za rok 2011

Podľa Súhrnnej výročnej správy Slovenskej republiky za rok 2011 dosiahli **podmienené záväzky k 31.12.2011 zo súdnych sporov a poskytnutých záruk** výšku 1 683 mil. Eur (2,4% HDP). Z hľadiska štruktúry ide najmä o ručenia a právne spory Fondu národného majetku v celkovej výške 1 260 mil. Eur (1,8 % HDP). 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.

### 3.6 Základný scenár dlhodobého vývoja verejných financií

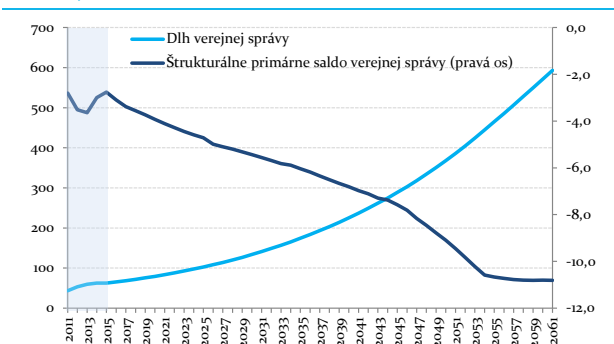
Spojením strednodobého scenára s dlhodobými projekciami príjmov a výdavkov citlivých na starnutie populácie a zahrnutím ďalších implicitných a podmienených záväzkov získame základný scenár dlhodobého vývoja verejných financií definovaný ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti.

Nižšie uvedené grafy ilustrujú očakávaný vývoj štrukturálneho primárneho salda a dlhu verejnej správy v horizonte do roku 2061. Dlh verejnej správy podľa tejto projekcie vzrastie z úrovne 43,3% HDP na úroveň 593% HDP. Nárast dlhu je určený deficitným hospodárením verejnej správy, ktorý je spôsobený najmä nárastom výdavkov citlivých na starnutie populácie



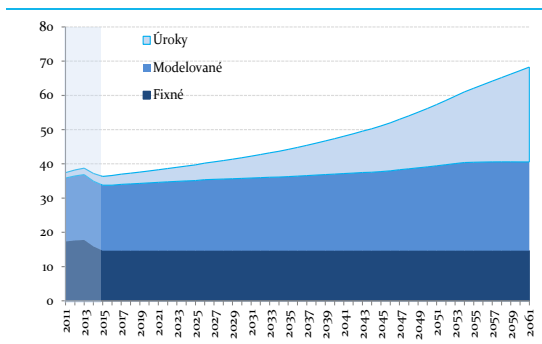
o viac ako 40% (ako % z HDP). Vysoký dlh spôsobuje prudký nárast výšky platených úrokov a opätovne prispieva k ďalšiemu nárastu dlhu. Z uvedeného vyplýva, že z pohľadu dlhodobej udržateľnosti je kľúčové zabezpečiť stabilnú úroveň dlhu verejnej správy, nakoľko opustenie „bezpečnej zóny“ automaticky vedie k nekontrolovanému nárastu deficitu a ďalšiemu nárastu dlhu.

**Graf 20: Vývoj dlhu a štruktúrneho primárneho salda v základnom scenári (% HDP)**



Zdroj: RRZ

**Graf 21: Vývoj výdavkov (% HDP)**

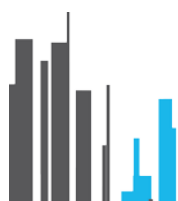


Zdroj: RRZ

**Tab. 8: Základný scenár dlhodobej udržateľnosti verejných financií (% HDP)**

mil. Eur	Strednodobý scenár					Dlhodobé projekcie				
	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2030	2040	2050	2061
<b>Príjmy</b>	<b>32,9</b>	<b>32,7</b>	<b>32,7</b>	<b>31,7</b>	<b>30,9</b>	<b>30,5</b>	<b>30,3</b>	<b>30,2</b>	<b>30,0</b>	<b>29,7</b>
Daňové príjmy	15,6	14,9	14,9	14,9	14,9	14,9	14,9	14,9	14,9	14,9
Sociálne a zdravotné odvody	12,4	12,3	12,3	12,2	12,1	11,9	11,9	11,9	11,8	11,6
- Odvody vrátane 2. piliera	13,7	13,6	13,6	13,5	13,4	13,4	13,4	13,4	13,4	13,4
- 2.pilier - výpadok	-1,2	-1,2	-1,3	-1,3	-1,3	-1,5	-1,5	-1,5	-1,6	-1,8
Granty a transfery	1,7	2,2	2,5	1,6	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Nedaňové príjmy	3,2	3,4	3,0	3,1	2,9	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2
- Ostatné nedaňové príjmy	1,4	1,6	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
- 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	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
<b>Výdavky</b>	<b>37,4</b>	<b>38,1</b>	<b>38,6</b>	<b>37,0</b>	<b>36,2</b>	<b>37,8</b>	<b>41,7</b>	<b>47,3</b>	<b>56,2</b>	<b>68,3</b>
<b>Primárne výdavky</b>	<b>35,9</b>	<b>36,3</b>	<b>36,7</b>	<b>34,8</b>	<b>33,6</b>	<b>34,3</b>	<b>35,7</b>	<b>37,0</b>	<b>39,1</b>	<b>40,6</b>
Fixné	17,4	17,6	17,8	15,9	14,7	14,7	14,7	14,7	14,7	14,7
Výdavky citlivé na demografiu	18,4	18,6	18,8	18,8	18,9	19,5	20,8	22,2	24,4	25,8
- dôchodkové dávky	8,6	8,8	9,0	8,9	9,0	9,4	10,1	11,1	12,7	13,8
- zdravotná starostlivosť	6,3	6,3	6,4	6,4	6,5	6,8	7,3	7,8	8,1	8,3
- 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 likvidáciu JE	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Platba za dostupnosť PPP projektu	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	2,3	2,6	3,5	6,0	10,4	17,1	27,7
<b>Saldo VS</b>	<b>-4,5</b>	<b>-5,3</b>	<b>-5,8</b>	<b>-5,4</b>	<b>-5,2</b>	<b>-7,3</b>	<b>-11,4</b>	<b>-17,1</b>	<b>-26,1</b>	<b>-38,5</b>
Cyklická zložka	-0,1	-0,2	-0,5	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Štruktúrne primárne saldo VS</b>	<b>-2,8</b>	<b>-3,4</b>	<b>-3,5</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,6</b>	<b>-3,8</b>	<b>-5,3</b>	<b>-6,8</b>	<b>-9,1</b>	<b>-10,8</b>
<b>Dlh</b>	<b>43,3</b>	<b>53,1</b>	<b>59,7</b>	<b>62,3</b>	<b>62,4</b>	<b>79,3</b>	<b>133,6</b>	<b>225,2</b>	<b>367,9</b>	<b>593,2</b>

Zdroj: RRZ





## 4. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti

Na vyhodnotenie solventnosti na báze tokových veličín sa zvyčajne používajú indikátory udržateľnosti. Tie vyjadrujú potrebnú trvalú zmenu vo verejných financiách na to, aby dlh v budúcnosti nenadobudol nebezpečné hodnoty. Rozdiely medzi definíciami týchto indikátorov vznikajú predovšetkým z toho (i) ako sa vyčísluje štartovacia úroveň deficitu a dlhu, (ii) čo máme na mysli pod pojmom nebezpečné hodnoty a (iii) aký horizont sledujeme.

RRZ bude na vyhodnocovanie dlhodobej udržateľnosti verejných financií používať **ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti** (takzvaný GAP). Ten je **Ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti** zadaný ako „rozdiel medzi aktuálnou hodnotou a dlhodobou udržateľnou hodnotou štruktúrného primárneho salda vyjadrený ako percentuálny podiel na hrubom domácom produkte.“ Ukazovateľ GAP teda vyjadruje, o koľko treba v súčasnosti permanentne zvýšiť verejné príjmy alebo znížiť verejné výdaje, aby hrubý verejný dlh v päťdesiatročnom horizonte pri očakávanom ekonomickom i demografickom scenári neprekročil 50 percent HDP, teda hornú hranicu stanovenú ústavným zákonom.<sup>27</sup>

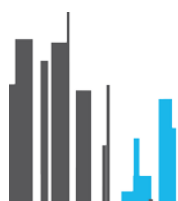
### Box č. 2 – Indikátory používané Európskou komisiou

Základným stavebným kameňom indikátorov používaných EK je dlhodobé rozpočtové ohraničenie (intertemporal budget constraint), ktoré hovorí o tom, že súčasný dlh v budúcnosti musí byť splatený primárnymi prebytkami. Komisia vychádza z konceptu hrubého dlhu a udržateľnosť skúma na dvoch rôznych horizontoch. Indikátor S<sub>1</sub> vyjadruje potrebu permanentného zlepšenia štruktúrného salda, aby hrubý dlh dosiahol k roku 2060 cieľovú hodnotu 60% z HDP. Indikátor S<sub>2</sub> vyjadruje potrebu permanentnej konsolidácie na to, aby dlh neexplodoval na nekonečnom horizonte. Výšku indikátorov S<sub>1</sub> a S<sub>2</sub> ovplyvňuje predovšetkým aktuálna rozpočtová situácia (dlh a štruktúrne saldo) a očakávané zvýšenie nákladov zo starnutia na dlhodobom horizonte (príjmy sa vo väčšine prípadov modelujú ako konštantný podiel na HDP). Na základe týchto indikátorov, ako aj kvalitatívneho posúdenia, EK zaraďuje krajiny únie do troch skupín: s nízkym, stredným a vysokým rizikom. V štúdiu z roku 2009 figurovalo Slovensko s vysokým rizikom a s hodnotami indikátorov: 5,7% z HDP (S<sub>1</sub>) a 7,4% z HDP (S<sub>2</sub>).

Vo svojej podstate sa GAP podobá na indikátor S<sub>1</sub> opísaný v boxe č. 2. Od hodnotenia Európskej komisie sa ale líši tým, že do štruktúrného salda verejných financií započítava aj súhrnný hospodársky výsledok štátnych a samosprávnych podnikov, ako i Národnej banky Slovenska<sup>28</sup>. Rada v indikátore okrem budúcich nákladov starnutia populácie zohľadňuje aj verejné záväzky vyplývajúce z PPP projektov, či postupného vyradovania jadrových elektrární. Za svoj cieľ si GAP taktiež nekladie dlh na úrovni 60 percent HDP (ako to robí indikátor S<sub>1</sub>), ale o desať percentuálnych bodov nižšiu hodnotu relevantnú pre dlh SR. Rozpočtová medzera z dielne RRZ je teda o niečo komplexnejšia a zároveň prísnejšia ukazovateľ ako S<sub>1</sub>.

<sup>27</sup> Horná hranica dlhovej brzdy je v súčasnosti nastavená na 60 percentách hrubého domáceho produktu (HDP), od roku 2018 sa však podľa zákona postupne zníži na 50 percent HDP.

<sup>28</sup> Čo sa v prípade naplnenia niektorých rizík môže odraziť aj na výške verejného dlhu.



Čo všetko musí ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti zohľadňovať určuje tiež ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Sú to tieto informácie:

- a) hodnota štrukturálneho primárneho salda,
- b) prognózy demografického vývoja zverejnené Eurostatom,
- c) makroekonomické prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy a dlhodobé makroekonomické prognózy Európskej komisie,
- d) dlhodobé prognózy výdavkov citlivých na starnutie populácie vypočítaných Európskou komisiou,
- e) dlhodobé prognózy kapitálových príjmov vypočítaných Európskou komisiou
- f) implicitné záväzky a podmienené záväzky,
- g) iné ukazovatele ovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť“

Kapitola 3 obsahuje všetky relevantné informácie na to, aby bolo možné vyčíslieť ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti. Postup pri počítaní indikátora udržateľnosti je nasledovný. Najprv sa vyčíslí hodnota primárneho štrukturálneho salda. Tá sa určila zo skutočného deficitu verejných financií za rok 2011 zverejneného Eurostatom očistením o vplyv hospodárenia podnikov štátnej správy a samosprávy, Národnej banky Slovenska, o vplyv hospodárskeho cyklu, jednorazové vplyvy a náklady na správu štátneho dlhu. Následne sa určil scenár nezmenených politík zlúčením strednodobých prognóz s dlhodobými projekciami položiek citlivých na starnutie populácie a pridaním iných implicitných a podmienených záväzkov. Do implicitného dlhu sa započítali aj splácanie PPP projektov a náklady na vyradovanie jadrových elektrární. Výsledný základný scenár umožňuje projektovať vývoj budúceho verejného zadlženia, ktoré je pri určení ukazovateľa udržateľnosti kľúčové.

Ukazovateľ GAP sa vypočíta ako rozdiel medzi aktuálnym primárnym štrukturálnym saldom a saldom, ktoré verejný dlh počas najbližších 50 rokov udrží pod hranicou 50 percent HDP.

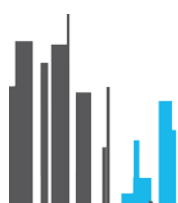
### Box č. 3 – Výpočet ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti

Vzorec na výpočet ukazovateľa vyzerá nasledovne:

$$GAP = rD_{t_0} - PB_{t_0} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PI_i}{(1+r)^{i-t_0}}}{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}} + \frac{r(D_{t_0} - D_T)}{(1+r)^{T-t_0} - 1} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PB_{starnutie_i} + \Delta IZ_i}{(1+r)^{i-t_0}}}{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}}$$

V hore uvedenej rovnici výpočtu je  $r$  reálnou úrokovou sadzbou,  $D_{t_0}$  je dlh v roku 2011,  $PB_{t_0}$  primárne štrukturálne saldo v roku 2011,  $\Delta PI_i$  je zmena príjmov z majetku oproti roku 2011,  $D_t$  dlh v roku 2061 (cieľovaný na 50 percent HDP),  $\Delta PB_i$  zmena štrukturálneho primárneho salda voči roku 2011 a  $\Delta IZ_i$  zmena implicitných a podmienených záväzkov.

Viac o výpočte indikátora  $S_1$  je možné nájsť v prílohe č.1 diskusnej štúdie RRZ 1/2012: Ako vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť“.



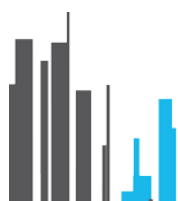


Výsledkom výpočtov je, že pri nezmenených politikách by hrubý dlh Slovenska narástol do roku 2012 na 593% z HDP, čo je jednoznačne neudržateľná pozícia<sup>29</sup>. **K tomu, aby dlh do roku 2061 nenarástol nad úroveň horného limitu v ústavnom zákone (50% z HDP) by bolo potrebné trvalo zvýšiť príjmy alebo trvalo znížiť výdavky verejných financií o 6,8% z HDP.**

Napriek tomu, že GAP vyjadruje potrebu okamžitej a permanentnej konsolidácie na to, aby sa neprenášali neúmerné bremená na budúce generácie, krátkodobé úpravy v rozpočte nie sú jediné, ktoré pomáhajú znižovať hodnotu ukazovateľa. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti je možné znížiť aj prostredníctvom štrukturálnych zmien v penzijnom alebo zdravotnom systéme, zmenami na trhu práce a trhu produktov (cez produktivitu práce) alebo napríklad aj zmenou imigračnej politiky. Nasledujúca kapitola ukazuje scenáre, ktoré menia hodnotu ukazovateľa cez dva kanály: konsolidáciou v rozpočte a zmenami v penzijnom systéme. Zároveň je analyzovaná citlivosť GAP-u na koncovú hodnotu dlhu a na časový horizont.

---

<sup>29</sup> Ide o ilustratívny scenár vzhľadom na to, že už pri výrazne nižších úrovniach dlhu je možné očakávať zastavenie financovania na finančných trhoch.



## 5. Alternatívne scenáre

Základný scenár v tretej časti tohto dokumentu vychádza zo skutočnosti za rok 2011 a je skonštruovaný na báze nezmenených politík (legislatívny stav v tom istom roku). Od roku 2011 však nastali významné zmeny tak v oblasti plánovaného konsolidačného úsilia pre rok 2013<sup>30</sup> ako aj vo väzbe na schválený zákon č. 252/2012 Z.z., ktorým sa menia viaceré parametre dôchodkového systému. Prvé dva scenáre ukazujú vplyv týchto opatrení na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti. Ďalšie dva scenáre ukazujú citlivosť výpočtu GAP-u na definíciu udržateľnosti.

**Prvý scenár (konsolidačný)** ukazuje zmenu ukazovateľa udržateľnosti v prípade, že by sa vláde podarilo dosiahnuť základný rozpočtový cieľ v roku 2013 na základe opatrení uvedenými v návrhu rozpočtu<sup>31</sup>. Štruktúra opatrení je dôležitá najmä z dôvodu rozdielneho zohľadnenia trvalých a dočasných opatrení ako aj z pohľadu vplyvu konsolidačného balíka na makroekonomický vývoj v krátkodobom a dlhodobom horizonte. Hlavný cieľ pre rok 2013 v oblasti verejných financií je zníženie schodku pod 3% z HDP. V opačnom prípade hrozí Slovensku aj finančná sankcia, ktorá vyplýva z revidovaného Paktu stability a rastu (vo výške 0,2% z HDP, čo je približne 140 mil. EUR).

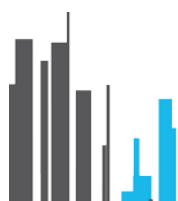
Vláda v návrhu rozpočtu verejných financií plánuje dosiahnuť deficit 2,94% z HDP. Vzhľadom na nepriaznivú fázu hospodárskeho cyklu, na celkové saldo negatívne vplýva aktuálna ekonomická situácia vo výške 0,5% z HDP. Zároveň medzi opatreniami figurujú aj jednorazové zmeny (0,7% z HDP) alebo také, ktoré nemenia výšku čistého bohatstva (0,2% z HDP). Úrokové náklady by mali podľa rozpočtu predstavovať 1,9% z HDP. Primárne štrukturálne saldo relevantné z dlhodobého pohľadu sme preto vyčíslili na 1,5% z HDP, čo je 0,13 percentuálneho bodu menej ako v roku 2011. Zároveň štartovacia hodnota dlhu sa zmenila medzi rokmi 2011 a 2013 na 54,9% z HDP z úrovne 43,3% z HDP<sup>32</sup>.

Výsledkom konsolidačného scenára je zníženie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti oproti základnému scenáru vo výške 0,6 percentuálneho bodu na 6,1% z HDP.

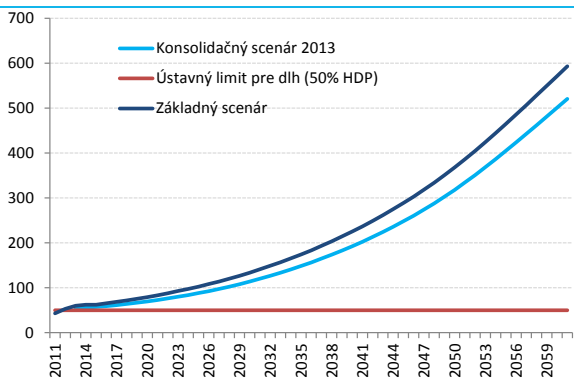
<sup>30</sup> V roku 2012 sa nepredpokladá výraznejšia konsolidácia najmä v dôsledku konca politického cyklu.

<sup>31</sup> Scenár predpokladá v projektovanom období rovnaké príjmy aj výdavky priebežného dôchodkového systému ako v základnom scenári, t.j. neberie s výnimkou štartovacieho roka do úvahy zníženie príspevkov do 2.piliera a úpravy v priebežnom pilieri dôchodkového systému. Scenár tak ukazuje len čistý príspevok zníženia deficitu na rozpočtovanú úroveň.

<sup>32</sup> Hlavné dôvody nárastu dlhu sú uvedené v prvej kapitole materiálu Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015.

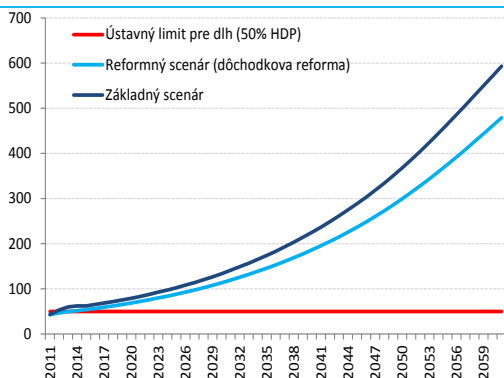


**Graf 22: Vývoj hrubého dlhu v konsolidačnom scenári (% z HDP)**



Zdroj: RRZ

**Graf 23: Vývoj dlhu v reformnom scenári (% z HDP)**

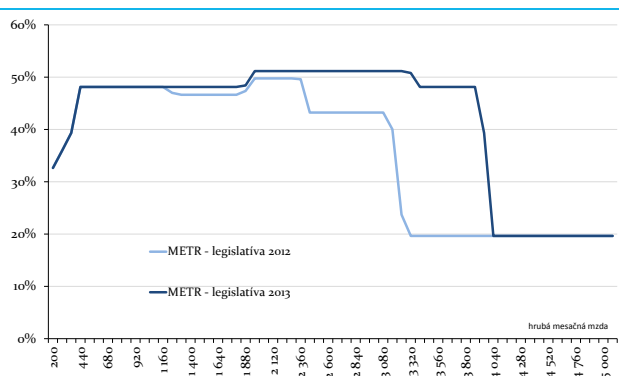


Zdroj: RRZ

**Druhým scenárom (reformným)** je zohľadnenie zmien v dôchodkovom systéme prostredníctvom novely zákona o sociálnom poistení (zákon 252/2012 Z.z.). Komplexné vyhodnotenie tejto legislatívnej zmeny z pohľadu RRZ je uvedené v materiáli Stanovisko k novele zákona o sociálnom poistení, ktorý bol zverejnený v decembri 2012.

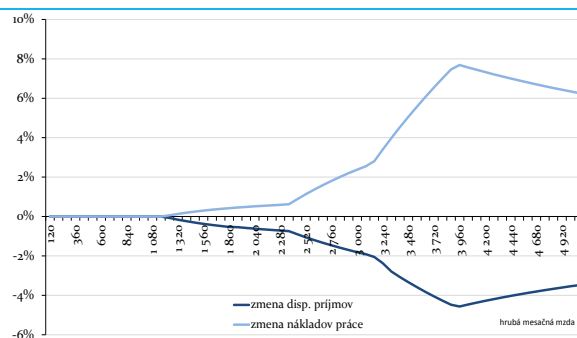
Schválený zákon mení parametre dôchodkového systému tak na krátkodobom ako aj na dlhodobom horizonte. Z krátkodobého hľadiska má najvyšší vplyv zvýšenie a zjednotenie maximálnych vymeriavacích základov, zmeny v odvodoch pre samostatne zárobkovo činné osoby (SZČO) a ľudí pracujúcich na základe dohody o pracovnej činnosti (dohodári).

**Graf 24: Zamestnanci - METR<sup>33</sup>**



Zdroj: RRZ (2012c)

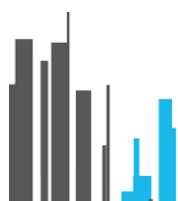
**Graf 25: Zamestnanci – zmena disp. príjmov a nákladov práce (v %)**



Zdroj: RRZ (2012c)

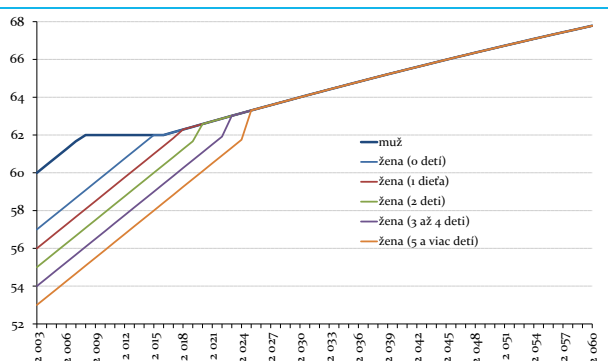
Z dlhodobého hľadiska sú však najdôležitejšie úpravy v priebežnom a kapitalizačnom pilieri dôchodkového systému. Novela zákona obsahuje tieto opatrenia: (i) úprava príspevkov do druhého piliera, (ii) zmena povinného prvého vstupu, (iii) úprava spôsobu valorizácie, (iv)

<sup>33</sup> Hraničná (marginálna) efektívna miera zdanenia (METR - z angl. marginal effective tax rate) – určuje daňovo-odvodové zaťaženie posledného eura celkových nákladov na prácu. Používa sa na meranie motivácie zvyšovať si svoj príjem. Čím vyšší METR tým menej zostane z dodatočne zarobeného eura vo forme čistého príjmu.



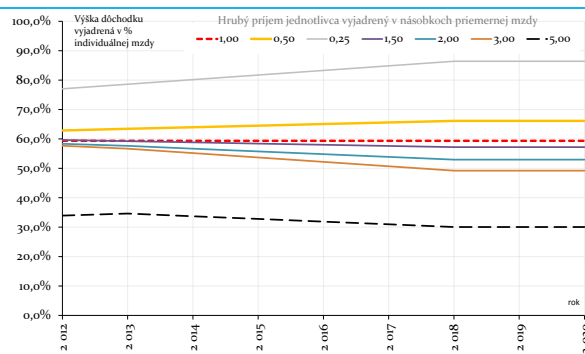
naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života a (v) posilnenie solidarity. Nasledujúce grafy ukazujú vplyv opatrení na dôchodcov ako aj na bilanciu priebežného systému.

**Graf 26: Dôchodkový vek**



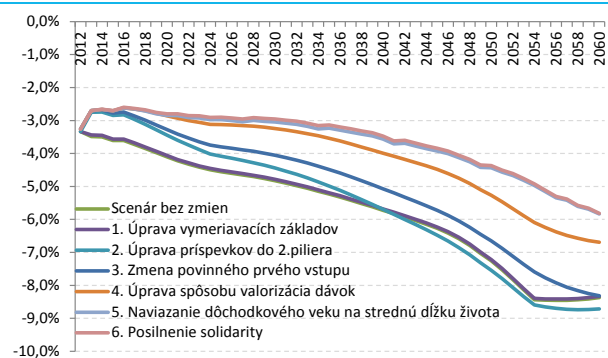
Zdroj: RRZ (2012c)

**Graf 27: Čistá miera náhrady novopriznaných dôchodkov (v % individuálnej čistej mzdy)**



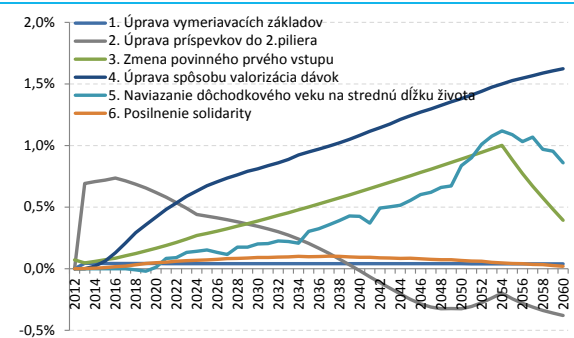
Zdroj: RRZ (2012c)

**Graf 28: Bilancia priebežného systému (v % HDP)**



Zdroj: RRZ (2012c)

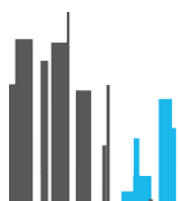
**Graf 29: Príspevky k zmene bilancie priebežného systému (v % HDP)**



Zdroj: RRZ (2012c)

Do výpočtov pre reformný scenár sa brali do úvahy len tie opatrenia, ktoré neboli súčasťou konsolidácie v roku 2013. Nebrali sa do úvahy zmeny v maximálnych vymeriavacích základoch. Novela zákona o sociálnom poistení aj bez týchto opatrení zlepšuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií a znižuje hodnotu GAP-u zo základného scenára na 5,3% z HDP. V simuláciách sa nezohľadnili možné dlhodobé negatívne efekty na ekonomický rast, na druhej strane ani pozitívne efekty na mieru participácie v dôsledku zvyšovania veku odchodu do dôchodku.<sup>34</sup>

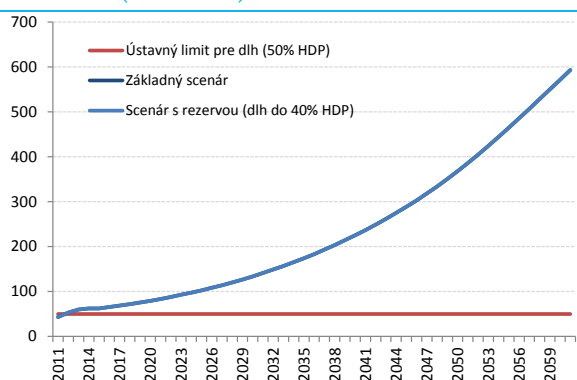
<sup>34</sup> V dlhodobom horizonte by mali prevážiť zmeny v miere participácie, čo naznačuje možné podhodnotenie zlepšenia indikátora GAP vplyvom novely. RRZ plánuje v budúcnosti miery participácie upraviť tak, aby odzrkadľovali aktuálne platnú legislatívu.



**Tretím scenárom (scenár s rezervou)** je zohľadnenie sankčných pásiem v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti. Ústavný zákon má vybudované mechanizmy, ktoré by mali včas upozorniť verejnosť a tvorcov hospodárskej politiky na blížiacu sa nebezpečenstvo nárastu dlhu na rizikové úrovne. Sankčné pásma začínajú už 10% z HDP pod horným limitom, kumulujú sa a sú odstupňované. Začínajú vysvetľujúcou správou ministerstva financií a končia požiadavkou vyrovnaného rozpočtu v krajnom prípade aj s hlasovaním o dôvere vláde. V treťom scenári sme preto predpokladali také zlepšenie štrukturálneho primárneho salda, ktoré zabezpečí pokles hrubého dlhu mimo sankčných pásiem. Hodnota GAP-u v treťom scenári je 6,9% z HDP.

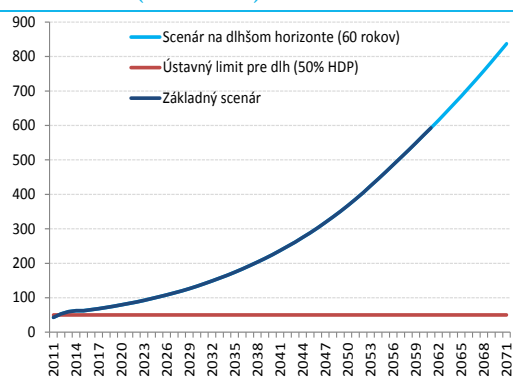
**Vo štvrtom scenári (scenár na dlhšom horizonte)** sa skúma citlivosť ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti na zvolený horizont. Ústavný zákon dáva explicitne 50 rokov, avšak niektoré krajiny pracujú aj s projekciami na dlhšom horizonte. Dĺžka horizontu môže byť kľúčová najmä z pohľadu potreby zachytiť kulmináciu demografických problémov alebo keď sú zavádzané reformy s veľmi dlhým obdobím „návratnosti“ pre verejné financie. V tejto fáze nie sú k dispozícii ekonomické a demografické prognózy za horizont roku 2060, preto vo všetkých výpočtoch presahujúcich toto obdobie sa počítalo s konštantným vývojom na základe hodnôt z roku 2060. Štvrtý scenár skúma hodnotu GAP-u, ak predĺžime horizont z 50 rokov na 60 rokov. Výsledkom je nárast ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti o 0,5% z HDP na 7,3% z HDP.

**Graf 30: Vývoj hrubého dlhu v scenári s rezervou (% z HDP)\***



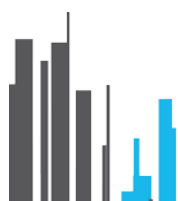
\*vývoj dlhu je totožný so základným scenárom Zdroj: RRZ

**Graf 31: Vývoj dlhu v scenári na dlhšom horizonte (% z HDP)**



Zdroj: RRZ

Na základe výsledkov alternatívnych scenárov je možné konštatovať, že ak vláda splní svoj konsolidačný cieľ pre rok 2013, spolu s vplyvom schválených zmien v dôchodkovom systéme môže poklesnúť ukazovateľ udržateľnosti o približne 1,9 p.b. Zníženie indikátora by bolo ešte výraznejšie, pokiaľ by sa zohľadnila vyššia participácia z dôvodu zvyšovania dôchodkového veku.



## Referencie

Európska Komisia (2012), The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060), European Economy, 2/2012

Európska Komisia (2011), The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies for the EU-27 Member States (2007-2060), European Economy, 4/2011

Infostat, demografické informácie Slovak POPIN

Inštitút finančnej politiky (Ministerstvo financií SR) (2012a), Aktualizácia prognózy daňových a odvodových príjmov na roky 2012-2015, prezentácia na Výbore pre daňové prognózy, december 2012

Inštitút finančnej politiky (Ministerstvo financií SR) (2012b), Prognóza vývoja ekonomiky SR na roky 2012-2015, prezentácia na Výbore pre makroekonomické prognózy, september 2012

Inštitút finančnej politiky (Ministerstvo financií SR) (2012c), Správa o makroekonomickom vývoji a vývoji verejných financií za prvý polrok 2012 a predikcia vývoja do konca roka, júl 2012

Ministerstvo financií SR (2012a), Rozpočet verejnej správy na roky 2012 až 2014

Ministerstvo financií SR (2012b), Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za rok 2011

Ministerstvo financií SR (2012c), Vládny návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015

RRZ (2012a), Ako vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií?, Diskusná štúdia 1/2012

RRZ (2012b), Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015

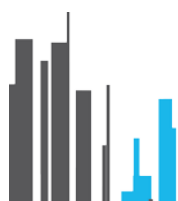
RRZ (2012c), Stanovisko k novele zákona o sociálnom poistení

Schick (2005), Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches, OECD Journal on Budgeting, Volume 5 – No. 1

Stratégia záverečnej časti jadrovej energetiky v SR, vychádzajúca z požiadaviek zákona o Národnom jadrovom fonde na vyradovanie jadrových zariadení a na nakladanie s vyhoretým jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi 238/2006 Z. z., schválená uznesením vlády SR č. 328/2008

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti 493/2011 Z. z.

Zákon o účtovníctve 431/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov





Kancelária Rady pre  
rozpočtovú zodpovednosť

Imricha Karvaša 1  
Bratislava 1  
813 25  
Slovakia