**Príloha č. 5**

**Implicitné záväzky**

**Implicitné záväzky**

Implicitné záväzky sú podľa ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti definované 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[[1]](#footnote-2).

Z uvedeného vyplýva, že nejde o záväzky vykázané v súvahe účtovných závierok subjektov verejnej správy, keďže ich ocenenie môže byť problematické. Napriek tomu však možno už dnes odhadnúť ich výšku. Medzi takéto implicitné záväzky sa zaraďujú najmä **záväzky v sektore sociálnych vecí, zdravotníctva a školstva spojené so starnutím populácie**.

Východiskom odhadu týchto položiek by mali byť predpoklady a projekcie pracovnej skupiny Európskej komisie (EK) zaoberajúcej sa vplyvmi starnutia populácie na verejné financie členských krajín – Ageing Working Group (AWG). Táto pracovná skupina publikovala v roku 2012 dlhodobé projekcie príjmov a výdavkov citlivých na starnutie populácie do roku 2060 na základe projekcií demografického vývoja Eurostatu a dlhodobých makroekonomických projekcií EK[[2]](#footnote-3). Predpoklady o nominálnej úrokovej miere a raste nominálneho HDP po roku 2015 sú takisto prevzaté z týchto projekcií.

Projekcie uvedené v tomto materiáli týkajúce sa výdavkov dôchodkového systému obsahujú voči odhadom EK jednu výnimku. Ministerstvo financií SR je dlhodobo členom pracovnej skupiny AWG, a teda dôchodkové projekcie publikované EK kvantifikuje práve Ministerstvo financií SR. Vzhľadom na to, že predošlý model Svetovej banky (model PROST) už nevyhovoval pri kvantifikáciách dôchodkových výdavkov a reforiem, začalo Ministerstvo financií SR v roku 2011 na uvedené účely používať nový model. Nový model v lepšej miere zachytáva parametre slovenského dôchodkového systému, keďže však ide o nový model, je potrebné ho priebežne spresňovať. Práve aktuálna reforma dôchodkového systému z augusta 2012, najmä zmeny v druhom pilieri, pomohli spresniť niektoré odhady v projekciách pre AWG. Predchádzajúca verzia modelu nadhodnocovala verejné výdavky na dôchodky (v roku 2060 približne o 0,7 percenta HDP), keďže abstrahovala od budúcej úspory výdavkov na pozostalostné dôchodky vyplývajúce z existencie druhého piliera. Z tohto dôvodu sme pre účely *scenára nezmenených politík* a výpočtu implicitných záväzkov použili revidované projekcie AWG, ktoré uvedený problém odstraňujú.

Základom pre odhad implicitných záväzkov je bilancia príjmov a výdavkov spojených so starnutím populácie do roku 2060. Za horizontom roku 2060 sa pri výpočtoch uvažuje s nezmenenou bilanciou v porovnaní s rokom 2060. Východiskovým rokom pre odhad je rok 2012, t. j. rok, z ktorého sa vychádza pri zostavovaní rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015.

Na strane príjmov ide konkrétne o príjmy Sociálnej poisťovne súvisiacich s dôchodkovým poistením a poistením v nezamestnanosti a zdravotných poisťovní zo zdravotného poistenia. Časť výdavkov citlivých na starnutie populácie je financovaná aj z daní a iných príjmov. Preto sa vo výpočtoch uvažuje aj s nimi tak, aby vo východiskovom roku vykryli rozdiel príjmov a výdavkov spojených so starnutím populácie[[3]](#footnote-4). Vo všeobecnosti sa uvažuje s nezmeneným podielom uvedených príjmov na HDP[[4]](#footnote-5) v prognózovanom období, čo zodpovedá teoretickému predpokladu o tom, že daňové príjmy a odvody by mali v dlhodobom horizonte rásť v súlade s rastom nominálneho HDP[[5]](#footnote-6).

Na strane výdavkov ide o výdavky na dôchodkové dávky, zdravotnú a dlhodobú starostlivosť, školstvo a dávky v nezamestnanosti. Neuvažuje sa tu so zmenou úrokových nákladov vyvolaných zmenou primárneho salda verejnej správy v dôsledku starnutia populácie[[6]](#footnote-7).

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Vplyv demografických zmien na príjmy a výdavky verejnej správy (% HDP, scenár nezmenených politík)** | | | | | | | |
|  | **2012** | **2013** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** |
| **A. Príjmy VS** | **17,7%** | **17,7%** | **17,6%** | **17,5%** | **17,5%** | **17,4%** | **17,2%** |
| - dôchodkové poistenie (EAO + dlžné) | 4,8% | 4,8% | 4,7% | 4,7% | 4,6% | 4,5% | 4,4% |
| - poistenie v nezamestnanosti (EAO + dlžné) | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,4% |
| - zdravotné poistenie (EAO + dlžné) | 3,4% | 3,4% | 3,4% | 3,4% | 3,4% | 3,4% | 3,4% |
| - ostatné príjmy | 9,1% | 9,1% | 9,1% | 9,1% | 9,1% | 9,1% | 9,1% |
| **B. Výdavky citlivé na starnutie populácie** | **17,7%** | **17,8%** | **18,7%** | **19,9%** | **21,1%** | **23,1%** | **24,5%** |
| - dôchodkové dávky | 7,9% | 7,9% | 8,6% | 9,3% | 10,1% | 11,5% | 12,5% |
| *- dôchodkové dávky (Ageing report 2012)* | *7,9%* | *7,9%* | *8,6%* | *9,5%* | *10,6%* | *12,2%* | *13,2%* |
| - zdravotná starostlivosť | 6,3% | 6,4% | 6,8% | 7,3% | 7,8% | 8,1% | 8,3% |
| - dlhodobá starostlivosť | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,4% | 0,5% | 0,6% | 0,7% |
| - školstvo | 3,0% | 2,9% | 2,8% | 2,8% | 2,7% | 2,8% | 3,0% |
| - dávky v nezamestnanosti | 0,2% | 0,2% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% |
| **C. Primárne saldo (A-B)** | **0,0%** | **-0,1%** | **-1,1%** | **-2,4%** | **-3,6%** | **-5,7%** | **-7,3%** |
| *p.m. nominálny rast HDP (v %)* | *3,7* | *3,9* | *5,0* | *3,7* | *2,9* | *2,6* | *3,0* |
| *p.m. nominálna úroková miera (v %)* | *4,3* | *3,9* | *5,1* | *5,1* | *5,1* | *5,1* | *5,1* |
|  |  |  |  | *Zdroj: MF SR, EK* | | | |

Výsledky v tabuľke možno interpretovať tak, že v roku 2060 dôjde v porovnaní s rokom 2012 k zhoršeniu primárneho salda kvôli starnutiu populácie o 7,3 p. b.

Vzhľadom na to, že v rámci prípravy rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015 sa navrhujú aj zmeny v oblasti dôchodkového systému a zdravotného poistenia, zmenia sa aj príjmy a výdavky spojené so starnutím populácie. Z toho dôvodu je potrebné uvažovať aj s **druhým scenárom, ktorý by zahrnul všetky navrhované zmeny** (navrhované zmeny a ich vplyvy sú detailne popísané v boxe).

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Vplyv demografických zmien na príjmy a výdavky verejnej správy (% HDP, scenár po reforme z augusta 2012)** | | | | | | | |
|  | **2012** | **2013** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** |
| **A. Príjmy VS** | **17,7%** | **18,5%** | **18,5%** | **18,4%** | **18,6%** | **18,8%** | **18,9%** |
| - dôchodkové poistenie (EAO + dlžné) | 4,9% | 5,6% | 5,5% | 5,5% | 5,7% | 5,9% | 5,9% |
| - poistenie v nezamestnanosti (EAO + dlžné) | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,4% |
| - zdravotné poistenie (EAO + dlžné) | 3,4% | 3,5% | 3,5% | 3,5% | 3,5% | 3,5% | 3,5% |
| - ostatné príjmy | 9,1% | 9,1% | 9,1% | 9,1% | 9,1% | 9,1% | 9,1% |
| **B. Výdavky citlivé na starnutie populácie** | **17,7%** | **17,8%** | **18,2%** | **18,9%** | **19,9%** | **21,6%** | **23,6%** |
| - dôchodkové dávky | 7,9% | 7,9% | 8,2% | 8,3% | 8,9% | 9,9% | 11,5% |
| - zdravotná starostlivosť | 6,3% | 6,4% | 6,8% | 7,3% | 7,8% | 8,1% | 8,3% |
| - dlhodobá starostlivosť | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,4% | 0,5% | 0,6% | 0,7% |
| - školstvo | 3,0% | 2,9% | 2,8% | 2,8% | 2,7% | 2,8% | 3,0% |
| - dávky v nezamestnanosti | 0,2% | 0,2% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% |
| **C. Primárne saldo (A-B)** | **0,1%** | **0,7%** | **0,3%** | **-0,5%** | **-1,3%** | **-2,7%** | **-4,7%** |
| *p.m. nominálny rast HDP (v %)* | *3,7* | *3,9* | *5,0* | *3,7* | *2,9* | *2,6* | *3,0* |
| *p.m. nominálna úroková miera (v %)* | *4,3* | *3,9* | *5,1* | *5,1* | *5,1* | *5,1* | *5,1* |
|  |  |  |  |  | *Zdroj: MF SR, EK* | | |

V tomto prípade je zhoršenie salda v roku 2060 v porovnaní s rokom 2012 nižšie, primárne saldo sa zhorší o 4,7 p. b.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***BOX*** – ***Opatrenia vplývajúce na príjmy a výdavky spojené so starnutím populácie***  Súčasťou konsolidačného balíčka sú nasledovné opatrenia v dôchodkovom systéme a systéme zdravotného poistenia, ktoré vplývajú na dlhodobú udržateľnosť verejných financií:  **Zmeny v II. pilieri dôchodkového systému**  Národná rada SR schválila **zníženie príspevkovej sadzby do druhého piliera** (kapitalizačný pilier) dôchodkového systému **zo súčasných 9 percent na 4 percentá od 1. septembra 2012. Od roku 2017 sa príspevková sadzba bude zvyšovať ročne o 0,25 p. b. až do roku 2024, kedy dosiahne konečnú úroveň  6 %. Zároveň sa od toho istého dátumu do konca januára 2013 umožnil výstup resp. vstup do tohto piliera.** Vzhľadom na to, že časť príspevkov odvádzaných do súkromných dôchodkových správcovských spoločností sa presmeruje do sektora verejnej správy, dôjde tým k okamžitému navýšeniu príjmov podľa ESA95. Výraznou zmenou je zároveň zmena **pravidiel pre vstup nových účastníkov na trhu práce**, kedy sa automaticky nestávajú účastníkmi II. piliera, ale o vstup musia sami žiadať (rozhodnúť sa môžu do veku 35 rokov). Tieto opatrenia budú v budúcnosti viesť ku vyšším výdavkom z priebežného pilieradôchodkového systému.  **Naviazanie valorizačného mechanizmu dôchodkov na dôchodcovskú infláciu**  Súčasný spôsob zvyšovania dôchodkov (50 percent inflácia a 50 percent rast priemernej nominálnej mzdy v ekonomike) v sebe kombinuje jednoduchosť administrácie a dôchodcom z časti umožňuje benefitovať z rastu reálnych príjmov v ekonomike. Jeho hlavnou nevýhodou v porovnaní s inflačnou indexáciou sú rozpočtové náklady, ktoré majú významný vplyv z pohľadu dlhodobej udržateľnosti systému. Súčasný návrh novelizácie dôchodkového systému predpokladá zmenu valorizačného mechanizmu dôchodkov s cieľom zvyšovať **dôchodky percentuálne v závislosti len od inflácie za domácnosti dôchodcov (dôchodcovská inflácia)** od roku 2018.  V období rokov 2013 až 2017 sa dôchodky budú dočasne zvyšovať o fixnú sumu vypočítanú ako percento valorizácie pre priemernú výšku daného typu dôchodkovej dávky (je stanovených viacero skupín, pre ktoré sa fixná suma počíta preto, aby nedochádzalo k neželaným redistribúciám napr. medzi nízkymi pozostalostnými dôchodkami a klasickými starobnými dôchodkami). V priebehu rokov 2014 až 2017 sa postupne bude zvyšovať váha inflácie *zo súčasných 50 % na 90 %*.  **Zvýšenie maximálnych vymeriavacích základov**  Od roku 2013 sa **zvýšia maximálne vymeriavacie základy pre platenie sociálneho a zdravotného poistenia na 5-násobok priemernej mzdy** v ekonomike, čo znamená zvýšenie príjmov tohto systému aj v dlhodobom horizonte. Toto opatrenie nebude mať vplyv na výdavky, keďže toto zvýšenie nebude znamenať zvýšenie dôchodkových nárokov poistenca.  **Naviazanie dôchodkového veku na vývoj strednej dĺžky života**  Vzhľadom na stále prebiehajúci proces zvyšovania dôchodkového veku pre ženy sa väzba medzi úpravou dôchodkového veku a strednou dĺžkou života zavedie až po tom, ako bezdetné ženy dosiahnu rovnaký dôchodkový vek ako muži (od roku 2017). Aby boli zmeny hladké a rovnomerné, bude sa zohľadňovať päťročný kĺzavý priemer strednej dĺžky života. Pri súčasných demografických projekciách by to znamenalo ročný nárast dôchodkového veku približne *o približne 50 dní*.  **Posilnenie solidarity pri priznávaní dôchodkových dávok z priebežného piliera**  Tento cieľ sa dosiahneúpravou koeficientov solidarity, kde sa nízke dôchodky mierne zvyšujú a vyššie dôchodky naopak mierne redukujú. Toto opatrenie bude mať postupný nábeh od roku 2013 do roku 2018 tak, aby nedochádzalo k vytváraniu veľkých rozdielov vo výškach dôchodkov ľudí s identickými parametrami (odpracované roky, kariérny príjem). Toto opatrenie je navrhnuté tak, aby **v krátkodobom, ale aj dlhodobom horizonte malo neutrálny vplyv na výšku výdavkov na dôchodky**.  Nasledujúce grafy ukazujú príspevky jednotlivých opatrení k zmene primárneho salda verejnej správy. Zvyšovanie maximálnych vymeriavacích základov a posilnenie solidarity sú v grafe ukázané spolu s inými opatreniami, keďže tieto majú samostatne len zanedbateľný vplyv na dlhodobé projekcie príjmov a výdavkov spojených so starnutím populácie.   |  |  |  | | --- | --- | --- | | **Zmena primárneho salda VS kvôli starnutiu populácie (% HDP, v porovnaní s rokom 2012)** |  | **Príspevky jednotlivých opatrení na zmenu primárneho salda VS (% HDP, oproti scenáru nezmenených politík)** | |  |  |  | | *Zdroj: MF SR* |  | *Zdroj: MF SR* |   Dôvody zmeny primárneho salda kvôli starnutiu populácie možno názornejšie ukázať na vývoji príjmov a výdavkov dôchodkového poistenia.   |  |  |  | | --- | --- | --- | | **Vývoj príjmov z dôchodkového poistenia  (% HDP)** |  | **Vývoj výdavkov na dôchodkové dávky (% HDP)** | |  |  |  | | *Zdroj: MF SR* |  | *Zdroj: MF SR* |   Vplyvy jednotlivých opatrení na príjmy a výdavky systému dôchodkového poistenia možno popísať nasledovne:   * **II. pilier** – zníženie príspevkovej sadzby na starobné dôchodkové sporenie z 9 % na 4 % a jej následný rast na 6 % spolu so zavedením dobrovoľného vstupu pre nových na trhu práce vedie k okamžitému nárastu príjmov priebežného piliera a zároveň k nárastu výdavkov v budúcnosti. Vzhľadom k otvoreniam v rokoch 2008, 2009 a dobrovoľnému vstupu v rokoch 2008 až 2011 (veľmi nízky podiel tých, čo vtedy prvýkrát vstúpili na trh práce, vstupovalo do druhého piliera), budú v budúcnosti niektoré vekové skupiny dôchodcov poberať dôchodky iba z prvého piliera, čo sa prejaví okolo roku 2050 zvýšením výdavkov priebežného piliera už v základnom scenári. Zníženie príspevkovej sadzby a zdobrovoľnenie vstupu do druhého piliera preto v spomínanom období prinesie menšiu úsporu výdavkov. Z hľadiska salda príjmov a výdavkov preto došlo k posunu pozitívnych vplyvov z existencie II. piliera až za horizont roka 2060 (v projektovanom období do roku 2060 prevažujú teda najmä transformačné náklady). * **Valorizácia** – prechod na valorizáciu dôchodkov podľa tzv. dôchodcovskej inflácie bude viesť k výraznej úspore výdavkov. Ide o najvýznamnejšiu parametrickú zmenu priebežného piliera s pozitívnym vplyvom na udržateľnosť dôchodkového systému. * **Dôchodkový vek** – druhou najvýznamnejšou parametrickou zmenou z pohľadu pozitívnych vplyvov na udržateľnosť dôchodkového systému je naviazanie dôchodkového veku na vývoj strednej dĺžky života. Toto opatrenie zabezpečí v budúcnosti rovnakú priemernú dobu poberania dôchodku ako je v súčasnosti (po dobehnutí zvyšovania dôchodkového veku u žien) a výrazne zníži nárast výdavkov priebežného piliera na dôchodky. |

Na základe uvedených tabuliek možno odhadnúť implicitné záväzky pri oboch scenároch. Ide o diskontovanú hodnotu uvedených rozdielov medzi príjmami a výdavkami spojenými so starnutím populácie k roku 2012 vyjadrených na HDP roku 2012.

|  |  |
| --- | --- |
| **Implicitné záväzky – hodnota k roku 2012 (v % HDP)** |  |
|  | **spolu** |
| **1. Scenár za predpokladu nezmenených politík** | **315** |
| **2. Realizovanie navrhovaných opatrení** | **164** |
| **3. Celková zmena\* (2-1)** | **-150** |
| - II. pilier | -19 |
| - max. VZ, zmena valorizácie | -88 |
| - úprava dôchodkového veku, zvýšenie solidarity | -43 |
| *\* (-) pokles a (+) nárast implicitných záväzkov* | *Zdroj: MF SR* |

Implicitné záväzky prepočítané na hodnotu roku 2012 by dosiahli pri predpoklade nezmenených politík úroveň 315 % HDP. Prijatie penzijnej reformy z augusta 2012 implicitný dlh znížilo na hodnotu 164 % HDP. Najväčšou mierou sa na tomto pozitívnom vývoji podieľa zmena valorizácie dôchodkov.

V porovnaní s predošlou verziou tohto materiálu, ktorá bola prílohou návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015 z augusta 2012 došlo k trom zmenám, ktoré ovplyvnili výpočet implicitných záväzkov. Do kvantifikácie bol doplnený vplyv prijatého poslaneckého pozmeňovacieho návrhu, ktorým sa príspevková sadzby do druhého piliera do roku 2024 postupne zvýši zo 4 % na 6 % vymeriavacieho základu. Druhou zmenou je revízia scenára nezmenených politík opísaná v úvode, ktorej základom je revidovaná prognóza AWG. Zároveň boli zaktualizované predpoklady o makroekonomickom vývoji a úrokových nákladoch dlhu do roku 2015.

Vplyv zmien v II. pilieri je podľa použitej štandardnej metodiky výpočtu a dostupnosti údajov do roku 2060 mierne pozitívny a prispieva k znižovaniu implicitných záväzkov. Je to spôsobené tým, že po úvodných pozitívnych sa negatívne vplyvy na verejné financie z jeho zmenšenia majú prejaviť až za horizontom roku 2060[[7]](#footnote-8). Je veľmi pravdepodobné, že zohľadnenie týchto zmien po roku 2060 by viedlo k nárastu implicitných záväzkov.

Štandardná metodika vychádzajúca z projekcií EK, ktorá stanovuje horizont projekcií (v tomto prípade do roku 2060), limituje možnosť presnejšej kvantifikácie implicitných záväzkov. Pre objektívnejšie posúdenie výšky implicitných záväzkov by bolo vhodné v budúcnosti predĺžiť horizont dlhodobých projekcií príjmov a výdavkov výraznejšie aj za horizont roku 2060[[8]](#footnote-9).

1. Definícia implicitných záväzkov v zákone o rozpočtovej zodpovednosti je založená na koncepte čistých implicitných záväzkov, teda okrem budúcich výdavkov zohľadňuje aj budúce príjmy. Ide o odlišnú definíciu v porovnaní s definíciou implicitných záväzkov v národných účtoch (<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/techn_comp_gd_pens_dt_nat_accts_201201en.pdf>), ktorá zohľadňuje iba budúce výdavky (hrubé implicitné záväzky). [↑](#footnote-ref-2)
2. Detailný popis výsledkov a predpokladov použitých pri kvantifikácii dlhodobých projekcií je uvedený v tzv. Country fiche, ktorý je sprievodným dokumentom k projekciám predkladaným EK (<http://europa.eu/epc/pdf/latest_version_country_fiches.zip>). [↑](#footnote-ref-3)
3. Keďže cieľom tejto časti je odhadnúť veľkosť implicitných záväzkov spojených so starnutím populácie, vychádza sa z predpokladu vyrovnanej bilancie príjmov a výdavkov vo východiskovom roku. Znamená to, že implicitné záväzky vznikajú len z odchýlok príjmov a výdavkov spojených so starnutím populácie od hodnôt vo východiskovom roku. [↑](#footnote-ref-4)
4. Zmena podielu príjmov z dôchodkového poistenia na HDP v čase súvisí s tým, že časť odvodov je presmerovaná do II. piliera dôchodkového systému, t. j. mimo sektora verejnej správy, pričom táto časť sa v čase mení z titulu zmeny podielu sporiteľov na celkovom počte poistencov. [↑](#footnote-ref-5)
5. Takýto prístup k projekcii príjmov sa používa aj v rámci pracovnej skupiny AWG. [↑](#footnote-ref-6)
6. Pri zmenách primárneho salda dochádza aj k zmenám v úrokových nákladoch, resp. úrokových príjmoch (pokiaľ sa nekumuluje dlh, ale aktíva) verejnej správy. Ak vláda uskutoční opatrenia zlepšujúce primárne saldo, automaticky to povedie aj k poklesu úrokových nákladov, resp. nárastu úrokových príjmov. [↑](#footnote-ref-7)
7. Keďže metodika výpočtu implicitných záväzkov uvažuje v období po roku 2060 s nezmeneným saldom príjmov a výdavkov spojených so starnutím populácie v porovnaní s rokom 2060, žiadne zmeny po tomto roku sa nepremietnu do výpočtu implicitných záväzkov. [↑](#footnote-ref-8)
8. Predĺženie dlhodobých projekcií až za horizont roku 2060 je podstatné najmä v prípade, ak krajina prijíma opatrenia, ktoré sa v plnej miere prejavia až po roku 2060. Príkladom je zavedenie kapitalizačného piliera dôchodkového systému. [↑](#footnote-ref-9)