

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 správy¹.

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 EK². 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 *scenáru 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

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).

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).

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 populácie³. Vo všeobecnosti sa uvažuje s nezmeneným podielom uvedených príjmov na HDP⁴ 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 HDP⁵.

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 populácie⁶.

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%
- <i>dôchodkové dávky (Ageing report 2012)</i>	<i>7,9%</i>	<i>7,9%</i>	<i>8,6%</i>	<i>9,5%</i>	<i>10,6%</i>	<i>12,2%</i>	<i>13,2%</i>
- 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%
<i>p.m. nominálny rast HDP (v %)</i>	<i>3,7</i>	<i>3,9</i>	<i>5,0</i>	<i>3,7</i>	<i>2,9</i>	<i>2,6</i>	<i>3,0</i>
<i>p.m. nominálna úroková miera (v %)</i>	<i>4,3</i>	<i>3,9</i>	<i>5,1</i>	<i>5,1</i>	<i>5,1</i>	<i>5,1</i>	<i>5,1</i>

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).

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.

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.

⁵ Takýto prístup k projekcii príjmov sa používa aj v rámci pracovnej skupiny AWG.

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.

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%
<i>p.m. nominálny rast HDP (v %)</i>	3,7	3,9	5,0	3,7	2,9	2,6	3,0
<i>p.m. nominálna úroková miera (v %)</i>	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 piliera dôchodkového 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 častí 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 dlhohodobej 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

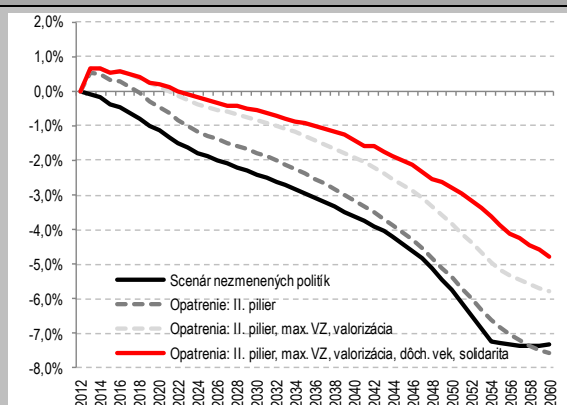
Vzhľadom na stále prebiehajúci proces zvyšovania dôchodkového veku pre ženy sa väzba medzi úpravou dôchodkového veku a strednou dĺžkou života zavedie až po tom, ako bezdetné ženy dosiahnu rovnaký dôchodkový vek ako muži (od roku 2017). Aby boli zmeny hladké a rovnomerné, bude sa zohľadňovať päťročný kľzavý 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 dosiahne úpravou 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**.

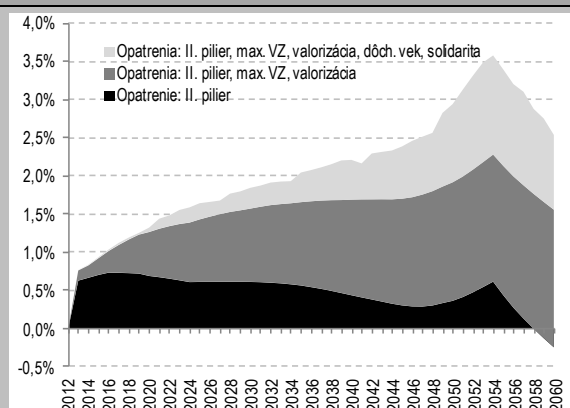
Nasledujúce grafy ukazujú príspevky jednotlivých opatrení k zmene primárneho salda verejnej správy. Zvyšovanie maximálnych vymeriavacích základov a posilnenie solidarity sú v grafe ukázané spolu s inými opatreniami, keďže tieto majú samostatne len zanedbateľný vplyv na dlhodobé projekcie príjmov a výdavkov spojených so starnutím populácie.

Zmena primárneho salda VS kvôli starnutiu populácie (% HDP, v porovnaní s rokom 2012)



Zdroj: MF SR

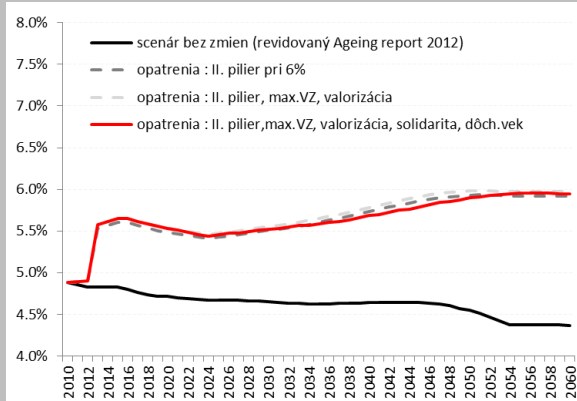
Príspevky jednotlivých opatrení na zmenu primárneho salda VS (% HDP, oproti scenáru nezmenených politík)



Zdroj: MF SR

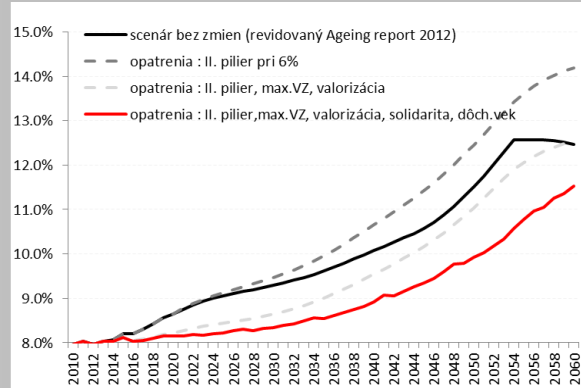
Dôvody zmeny primárneho salda kvôli starnutiu populácie možno názornejšie ukázať na vývoji príjmov a výdavkov dôchodkového poistenia.

Vývoj príjmov z dôchodkového poistenia (% HDP)



Zdroj: MF SR

Vývoj výdavkov na dôchodkové dávky (% HDP)



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 dobrovoľného 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 2060⁷. 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 2060⁸.

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.

⁸ Predĺženie dlhodobých projekcií až za horizont roku 2060 je podstatné najmä v prípade, ak krajina prijíma opatrenia, ktoré sa v plnej miere prejaví až po roku 2060. Príkladom je zavedenie kapitalizačného piliera dôchodkového systému.