**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“. Ide o čisté záväzky v sektore sociálnych vecí, zdravotníctva a školstva spojené so starnutím populácie a ďalšie typy záväzkov, ako napríklad v súvislosti s PPP projektmi a nákladmi na odstavenie jadrových elektrární.

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 pri zohľadnení aktuálneho legislatívneho stavu odhadnúť ich výšku.

**1. Celkové implicitné záväzky**

Implicitné záväzky sú odhadnuté ako súčasná hodnota budúcich záväzkov vyplývajúcich zo starnutia populácie, záväzkov z PPP projektov a Národného jadrového fondu v nekonečnom horizonte vyjadrené ako percento aktuálneho HDP roku 2014. Jednotlivým oblastiam sa venujú nasledujúce sekcie tejto prílohy. Manuál k implicitným záväzkom[[1]](#footnote-2) popisuje podrobnejšie postup výpočtu.

|  |
| --- |
| **Implicitné záväzky – scenár nezmenených politík (hodnota k roku 2014, v % HDP)** |
|   | **spolu** |
| **1. Vplyv starnutia populácie**  | **230,0** |
| **2. Vplyv PPP projektu** | **2,7** |
| **3. Vplyv Národného jadrového fondu** | **-3,5** |
| **4. Celková výška implicitných záväzkov** | **229,2** |
| *\* (-) pokles a (+) nárast implicitných záväzkov* | *Zdroj: MF SR* |

Celkové implicitné záväzky dosiahli 229,2 % HDP k roku 2014. V porovnaní s údajmi prezentovanými v rozpočte verejnej správy na roky 2014 až 2016 (implicitné záväzky vo výške 229,3 % HDP) došlo k malým zmenám, ktoré zanedbateľne ovplyvnili výslednú hodnotu implicitných záväzkov. Zmeny z dôvodu aktualizácie scenára nezmenených politík nastávajú každoročne aj bez legislatívnych zmien ovplyvňujúcich dlhdodobú udržateľnosť.[[2]](#footnote-3)

V aktuálnej verzii pribudla aj kvantifikácia vplyvu záväzkov Národného jadrového fondu. Ide o systém financovania vyraďovania jadrových zariadení, pričom veľkosť budúcich nákladov výraznejšie porastie kvôli zvyšujúcim sa nákladom na skladovanie a likvidáciu jadrového odpadu. V celom horizonte, najmä vďaka kladným schodkom systému v prvých dekádach, je vplyv zahrnutia Národného jadrového fondu kladný a znižuje celkové implicitné záväzky.

**2. Záväzky spojené so starnutím populácie**

Základom kvantifikácie sú predpoklady a projekcie pracovnej skupiny AWG[[3]](#footnote-4) zaoberajúcej sa vplyvmi starnutia populácie na verejné financie členských krajín EÚ. Táto pracovná skupina publikuje každé tri roky (naposledy 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 Európskej komisie (EK)[[4]](#footnote-5).

Slovensko pripravilo v roku 2012 významnú dôchodkovú reformu, ktorá bola definitívne schválená v apríli 2013. Odhad implicitných záväzkov spojených so starnutím populácie v scenári nezmenených politík je založený práve na týchto projekciách. Aktualizované projekcie AWG budú prerokované v rámci AWG na jeseň 2014[[5]](#footnote-6).

Postup výpočtu záväzkov spojených so starnutím možno rozdeliť do dvoch krokov:

Prvým krokom výpočtu je zostavenie bilancie príjmov a výdavkov spojených so starnutím populácie, pričom východiskovým rokom je 2014, t. j. rok, z ktorého sa vychádza pri zostavovaní rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017. Zostavuje sa do roku 2060 (posledný rok projekcií AWG). Po tomto roku sa vo výpočtoch uvažuje s konštantnými podielmi jednotlivých príjmov a výdavkov na HDP.

V druhom kroku sa vyčísli suma súčasnej (diskontovanej) hodnoty tejto bilancie v nekonečnom horizonte. Táto suma predstavuje samotnú výšku implicitných záväzkov.

Na strane príjmov ide konkrétne o príjmy Sociálnej poisťovne plynúce z dôchodkového poistenia a poistenia v nezamestnanosti a zdravotných poisťovní zo zdravotného poistenia. Ide o príjmy od ekonomicky aktívneho obyvateľstva a dlžné poistné. Časť výdavkov citlivých na starnutie populácie je financovaná aj z daní a iných príjmov. Vo výpočtoch sa uvažuje aj s nimi tak, aby vo východiskovom roku vykryli rozdiel príjmov a výdavkov spojených so starnutím populácie (prostredníctvom bilancujúcej položky - ostatné príjmy)[[6]](#footnote-7).

Vo všeobecnosti sa v prognózovanom období uvažuje s nezmeneným podielom uvedených príjmov na HDP, čo zodpovedá teoretickému predpokladu o tom, že daňové príjmy a odvody by mali v dlhodobom horizonte rásť v súlade s rastom nominálneho HDP[[7]](#footnote-8). Prípadná zmena podielu príjmov z dôchodkového poistenia na HDP v čase by súvisela s tým, že časť odvodov je presmerovaná do II. piliera dôchodkového systému (t. j. mimo sektor verejnej správy), pričom táto časť sa v čase môže meniť v dôsledku zmeny podielu sporiteľov na celkovom počte poistencov.

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[[8]](#footnote-9). V prípade výdavkov na dôchodkové dávky ide o projekcie MF SR konzultované a schvaľované v rámci AWG. Projekcie ostatných výdavkov sú prevzaté priamo z AWG.

|  |
| --- |
| **Vplyv demografických zmien na príjmy a výdavky verejnej správy (% HDP) - základný scenár 2014** |
|  | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** |
| **A. Príjmy VS** | **17,8** | **17,8** | **17,8** | **17,7** | **17,7** | **17,7** | **17,9** | **18,1** | **18,1** |
|  - dôchodkové poistenie | 5,6 | 5,6 | 5,6 | 5,6 | 5,5 | 5,5 | 5,7 | 5,9 | 5,9 |
|  - poistenie v nezamestnanosti | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
|  - zdravotné poistenie | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,6 |
|  - ostatné príjmy | 8,1 | 8,1 | 8,1 | 8,1 | 8,1 | 8,1 | 8,1 | 8,1 | 8,1 |
|  - dôchodky | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
|  - nezamestnanosť | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 |
|  - zdravotníctvo | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,7 |
|  - dlhodobá starostlivosť | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
|  - školstvo | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 |
| **B. Výdavky citlivé na starnutie populácie** | **17,8** | **17,9** | **17,9** | **17,9** | **18,0** | **18,7** | **19,8** | **21,6** | **23,3** |
|  - dôchodkové dávky | 8,0 | 8,1 | 8,0 | 8,0 | 8,0 | 8,1 | 8,5 | 9,5 | 10,6 |
|  - zdravotná starostlivosť | 6,4 | 6,5 | 6,5 | 6,6 | 6,8 | 7,5 | 8,2 | 8,9 | 9,2 |
|  - dlhodobá starostlivosť | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,7 |
|  - školstvo | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,8 | 2,7 | 2,5 | 2,6 | 2,7 |
|  - dávky v nezamestnanosti | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| **C. Primárne saldo (A-B)** | **0,0** | **-0,1** | **-0,1** | **-0,2** | **-0,4** | **-1,1** | **-1,9** | **-3,5** | **-5,2** |
| **Primárne saldo diskontované k roku 2014** | **0,0** | **-0,1** | **-0,1** | **-0,2** | **-0,4** | **-1,1** | **-1,7** | **-2,5** | **-3,0** |
|  *p.m. nominálny rast HDP (v %)* | *2,1* | *3,7* | *5,4* | *5,5* | *5,1* | *3,9* | *3,3* | *3,0* | *3,1* |
|  *p.m. nominálna úroková miera (v %)* | *3,4* | *3,3* | *3,2* | *3,2* | *5,1* | *5,1* | *5,1* | *5,1* | *5,1* |
|  |  |  |  |  |  |  | *Zdroj: MF SR, EK* |

Primárne saldo v tabuľke možno interpretovať tak, že v roku 2060 dôjde v porovnaní s rokom 2014 k zhoršeniu diskontovaného primárneho salda v dôsledku starnutia populácie o 3 p. b. HDP.

V roku 2013 boli prijaté zmeny v sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov s cieľom stabilizovať výdavky na výsluhové dôchodky týchto zložiek. Medzi hlavné opatrenia patrí zvýšenie počtu odslúžených rokov potrebných na priznanie výsluhového dôchodku a zmeny v indexácií výsluhových dôchodkov tak, aby zohľadňovali zvyšovanie starobných dôchodkov v priebežnom pilieri penzijného systému a počet odslúžených rokov. Kvantifikácia vplyvu tejto zmeny na záväzky spojené so starnutím populácie nie je zatiaľ dostupná, pretože bude predmetom najbližšej projekcie Ageing Report 2015.

**3. Iné záväzky – PPP projekty a Národný jadrový fond**

Do celkovej kvantifikácie implicitných záväzkov bol zahrnutý aj vplyv splácania PPP projektu – rýchlostná cesta R1. Východiskom boli predpokladané platby štátu za dostupnosť počas celej doby trvania koncesie, t. j. do roku 2041[[9]](#footnote-10). Platby za dostupnosť boli znížené o platbu DPH za služby, keďže táto je z pohľadu vplyvu na saldo a dlh neutrálna. Súčasne sa tu neuvažuje ani s alikvótnou časťou zo zaplatenej DPH pri odovzdaní úsekov v roku 2011, keďže nemá vplyv na dlh (iba na saldo v jednotlivých rokoch[[10]](#footnote-11)).

|  |
| --- |
| **Vplyv PPP projektu (v % HDP)** |
|   | **2014** | **2015** | **2020** | **2030** | **2041** | **Spolu** |
| Platba za dostupnosť R1\* | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | - |
|  **- diskontovaná hodnota k roku 2014** | **0,2** | **0,2** | **0,1** | **0,1** | **0,0** | **2,7** |
| \* bez započítania DPH za služby |   |   |   |   | Zdroj: MF SR |

Ďaľším faktorom ovplyvňujúcim implicitné záväzky je systém financovania nákladov spojených s vyraďovaním jadrových zariadení. Štát pokrýva náklady na likvidáciu odstavených jadrových elektrární a vyhoreného paliva, ktoré v budúcnosti významne narastú. Podľa aktuálneho plánu financovania schváleného vládou[[11]](#footnote-12) by mal systém hospodáriť s vyrovnanou bilanciu v dlhodobom horizonte. Počas prevádzky jadrového zariadenia by sa malo naakumulovať v Národnom jadrovom fonde (NJF) také množstvo finančných prostriedkov, ktoré bude postačujúce pre jeho budúce vyradenie, vrátane nakladania s rádioaktívnymi odpadmi a vyhoreným palivom. Riziko pre finančnú schému predstavuje značná závislosť nákladov na harmonograme vyraďovania jednotlivých blokov a zvoleného spôsobu likvidácie.

Aktuálne12 odhadované náklady na likvidáciu jadrových zariadení vychádzajú z údajov Ministerstva hospodárstva SR. Saldá sú následne diskontované rovnakým faktorom ako pri záväzkoch zo starnutia populácie. Podľa aktuálnych odhadov by mal byť systém v prebytku počas prvých desaťročí. V celom horizonte, najmä kumulujúcemu sa prebytku systému v prvých dekádach, je vplyv zahrnutia Národného jadrového fondu kladný a znižuje celkové implicitné záväzky.

|  |
| --- |
| **Vplyv Národného jadrového fondu (v % HDP)**  |
|   | **2014** | **2020** | **2050** | **2100** | **2140\*** | **Spolu** |
| Vplyv NJF na saldo | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - |
|  **- diskontovaná hodnota k roku 2014** | **0,2** | **0,2** | **0,0** | **0,0** | **0,0** | **3,5** |
| \* Projekcie pre účely Stratégie záverečnej časti mierového využívania jadrovej energie v SR siahajú po rok 2140. | Zdroj: MF SR |

1. Metodika výpočtu implicitných záväzkov (<http://mfsr.sk/Default.aspx?CatID=9696>). [↑](#footnote-ref-2)
2. Zmeny je možné rozdeliť podľa toho, či sa jedná o vplyv makroekonomického vývoja alebo z iných dôvodov, napríklad kvôli spresneniu metodiky alebo legislatívneho odhadu. Metodika aktualizácie scenára bola popísaná v rozpočte VS na roky 2014-2016. [↑](#footnote-ref-3)
3. Ageing working group – pracovná skupina Európskej komisie zaoberajúca sa vplyvom starnutia obyvateľstva na verejné financie v dlhodobom horizonte. [↑](#footnote-ref-4)
4. 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-5)
5. Ide o štandardnú procedúru, tzv. peer review, kedy členská krajina môže požiadať pracovnú skupinu AWG a EK o posúdenie aktualizácie projekcií z dôvodu prijatia významnej reformy. [↑](#footnote-ref-6)
6. 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-7)
7. Takýto prístup k projekcii príjmov sa používa aj v rámci pracovnej skupiny AWG. [↑](#footnote-ref-8)
8. Pri zmenách primárneho salda dochádza aj k zmenám v úrokových nákladoch resp. úrokových príjmoch verejnej správy. Ak vláda uskutoční opatrenia zlepšujúce primárne saldo, automaticky to povedie aj k poklesu úrokových nákladov resp. nárastu úrokových príjmov. [↑](#footnote-ref-9)
9. Výpočet zahŕňa odhad celkovej výšky záväzkov z daného projektu. Nezohľadňuje sa v ňom skutočnosť, že týmto projektom sa zároveň zvýšili aktíva štátu (rýchlostná cesta), t.j. vplyv na čisté bohatstvo štátu by bol v porovnaní so samotným nárastom záväzkov miernejší. [↑](#footnote-ref-10)
10. V čase odovzdania jednotlivých úsekov rýchlostnej cesty v roku 2011 došlo k odvedeniu DPH zo strany investora v sume 174 mil. eur (po zaplatení zo strany štátu), čo sa prejavilo v daňových príjmoch a pozitívne ovplyvnilo saldo verejnej správy v uvedenej sume. Vzhľadom na to, že uvedený projekt je zaznamenaný mimo bilancie verejnej správy, zaplatená DPH zo strany štátu sa rovnomerne zaznamenáva počas celého obdobia trvania koncesie spolu s platbami štátu za dostupnosť, čo každý rok zhorší saldo o takmer 6 mil. eur. Z pohľadu vplyvu na dlh však ide o neutrálnu operáciu. [↑](#footnote-ref-11)
11. Stratégia záverečnej časti mierového využívania jadrovej energie v SR schválená uznesením vlády č. 26/2014 z 15. januára 2014. [↑](#footnote-ref-12)