**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 záväzky z PPP projektov a náklady na odstavenie jadrových elektrární.** Z uvedeného vyplýva, že nejde o záväzky vykázané v súvahe účtovných závierok subjektov verejnej správy v aktuálnom roku, 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 2019. Jednotlivým oblastiam sa venujú nasledujúce časti tejto prílohy. Manuál k implicitným záväzkom[[1]](#footnote-1) popisuje podrobnejšie postup výpočtu.

|  |  |
| --- | --- |
| **Implicitné záväzky – scenár nezmenených politík (hodnota k roku 2019, v % HDP)** | |
|  | **spolu** |
| **1. Vplyv starnutia populácie** | **387,8 %** |
| **2. Vplyv PPP projektu - rýchlostná cesta R1** | **2,3 %** |
| **3. Vplyv PPP projektu - obchvat BA D4/R7** | **1,0 %** |
| **4. Vplyv PPP projektu - väzenské zariadenie Rimavská Sobota** | **0,3 %** |
| **5. Vplyv Národného jadrového fondu** | **-2,7 %** |
| **6. Celková výška implicitných záväzkov** | **388,7 %** |
| \* (-) vplyvy znižujúce výšku implicitných záväzkov (+) vplyvy zvyšujúce výšku implicitných záväzkov | Zdroj: MF SR |

**V roku 2019 dosahujú celkové implicitné záväzky 388,7 % HDP**[[2]](#footnote-2). V porovnaní s údajmi prezentovanými v rozpočte verejnej správy na roky 2019 až 2021 (implicitné záväzky vo výške 182,3 %  HDP) došlo k zvýšeniu odhadovaných implicitných záväzkov o 206,4 % HDP. **Táto zmena bola spôsobená predovšetkým zapracovaním legislatívnych zmien v penzijnom systéme z roku 2019** (BOX 1), **nad rámec oficálnych projekcií z roku 2018, ktoré zostavuje pracovná skupina pre starnutie obyvateľstva (AWG – Ageing working group).** Zmena implicitných záväzkov bola v menšej miere ovplyvnená aj pravidelnou krátkodobou prognózou makroekonomických údajov a každoročným posunom sledovaného horizontu[[3]](#footnote-3).

|  |
| --- |
| **BOX 1 - Zmeny v politikách citlivých na starnutie populácie**  Dlhodobé projekcie výdavkov citlivých na starnutie, s ktorým uvažujú aktuálne platné projekcie AWG z roku 2018, boli v kvantifikácii implicitných záväzkov upravené o novoprijaté opatrenia v oblasti penzijného systému. **Oproti stavu z roku 2019 vzrastú výdavky na dôchodkové dávky do roku 2062 približne o 3,2 % HDP.**  **Prijaté opatrenia v roku 2019**[[4]](#footnote-4)**:**   * **Zavedenie stropu na vek odchodu do dôchodku:**   Ústavným zákonom sa koncom marca 2019 schválil zavedenie stropu na vek odchodu do dôchodku. Rast dôchodkového veku sa zastaví na hranici 64 rokov a strop pre ženy bude závisieť od počtu vychovaných detí**.** Dosiahnutie všeobecného stropu na úrovni 64 rokov sa pri súčasnom nastavení zvyšovania dôchodkového veku očakáva po roku 2028. Na skrátenom horizonte RVS má opatrenie malý vplyv (približne 0,01 % HDP v roku 2022).   * **Zmeny v určovaní dôchodkového veku**   Dôchodkový vek sa od januára 2019 po novom určuje na 5 rokov dopredu a zaokrúhľuje sa na celé mesiace. Vzhľadom na schválenie zastropovania dôchodkového veku v marci 2019 bude mať toto opatrenie reálny efekt len do roku 2028. V roku 2019 má toto opatrenie negatívny dopad vo výške 6,7 mil. eur. |

1. **Záväzky spojené so starnutím populácie**

Základom kvantifikácie sú predpoklady a projekcie pracovnej skupiny AWG zaoberajúcej sa vplyvmi starnutia populácie na verejné financie členských krajín EÚ[[5]](#footnote-5). Táto skupina publikuje každé tri roky dlhodobé projekcie príjmov a výdavkov citlivých na starnutie populácie na základe projekcií demografického vývoja Eurostatu a dlhodobých makroekonomických projekcií Európskej komisie (EK). Pre účel stanovenia implicitných záväzkov do RVS na roky 2020 až 2022 boli zapracované legislatívne úpravy prijaté v roku 2019, ktoré významným spôsobom ovplyvnili ich výšku. Kvantifikácia implicitných záväzkov uvažuje aj s aktualizáciou dlhodobých rastov HDP, ktorých zmenu taktiež ovplyvnili nové legislatívne opatrenia.

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

1. **Prvým krokom** výpočtuje zostavenie bilancie príjmov a výdavkov spojených so starnutím populácie, pričom východiskovým rokom je 2019, t. j. rok, z ktorého sa vychádza pri zostavovaní rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022. Zostavuje sa na konečnom horizonte, ktorý pre aktuálny rok zodpovedá obdobiu do roku 2062[[6]](#footnote-6). Po tomto roku sa vo výpočtoch uvažuje s konštantnými podielmi jednotlivých príjmov a výdavkov na HDP.
2. **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.

V prognózovanom období sa uvažuje s približne nezmeneným podielom uvedených príjmov na HDP, čo zodpovedá predpokladu, že daňové príjmy a odvody by mali v dlhodobom horizonte rásť v súlade s rastom nominálneho HDP[[7]](#footnote-7). 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). 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-8). V prípade aktuálnych výdavkov na dôchodkové dávky ide o projekcie MF SR. Prijaté legislatívne opatrenia z roku 2019 nad rámec aktuálných AWG projekcií budú konzultované a schvaľované v rámci pracovnej skupiny AWG v roku 2021. Projekcie ostatných výdavkov sú prevzaté od EK priamo z AWG.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Vplyv demografických zmien na príjmy a výdavky verejnej správy (% HDP, scenár nezmenených politík)** | | | | | | | |  |
|  | **2019** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** | **2062** | |
| **A. Príjmy VS** | **18,3** | **18,3** | **18,1** | **18,2** | **18,4** | **18,4** | **18,4** | |
| - dôchodkové poistenie | 6,7 | 6,6 | 6,5 | 6,5 | 6,7 | 6,7 | 6,7 | |
| - poistenie v nezamestnanosti | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | |
| - zdravotné poistenie | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | |
| - ostatné príjmy | 6,9 | 6,9 | 6,9 | 6,9 | 6,9 | 6,9 | 6,9 | |
| **B. Výdavky citlivé na starnutie populácie** | **18,3** | **18,2** | **18,5** | **20,0** | **22,4** | **24,4** | **24,5** | |
| - dôchodkové dávky | 8,2 | 8,1 | 7,6 | 8,4 | 10,0 | 11,3 | 11,4 | |
| - zdravotná starostlivosť | 5,6 | 5,6 | 6,1 | 6,7 | 7,2 | 7,4 | 7,4 | |
| - dlhodobá starostlivosť | 0,9 | 0,9 | 1,1 | 1,3 | 1,4 | 1,6 | 1,6 | |
| - školstvo | 3,4 | 3,4 | 3,6 | 3,5 | 3,7 | 4,0 | 4,0 | |
| - dávky v nezamestnanosti | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | |
| **C. Primárne saldo (A-B)** | **0,0** | **0,1** | **-0,4** | **-1,8** | **-4,0** | **-6,1** | **-6,2** | |
| **Primárne saldo diskontované k roku 2019** | **0,0** | **0,1** | **-0,5** | **-2,1** | **-3,9** | **-4,9** | **-4,8** | |
| *p. m. nominálny rast HDP (v %)* | 4,9 | 4,2 | 4,7 | 3,4 | 2,9 | 3,3 | 3,3 | |
| *p. m. nominálna úroková miera (v %)* | 2,5 | 2,4 | 3,2 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | |
|  | | | | | Zdroj: MF SR, EK | | | |

Výsledky v tabuľke možno interpretovať tak, že v roku 2062 dôjde v porovnaní s rokom 2019 k zhoršeniu primárneho salda vyjadreného v súčasných cenách v dôsledku starnutia populácie o 4,8 p. b.

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

Do celkovej kvantifikácie implicitných záväzkov bol zahrnutý aj **vplyv splácania PPP projektov – rýchlostnej cesty R1, obchvatu Bratislavy D4/R7 a projektu výstavby väzenského zariadenia v Rimavskej Sobote.** Východiskom boli predpokladané platby štátu za dostupnosť počas celej doby trvania koncesie, t. j. do roku 2041 v prípade PPP – R1 a väzenského zariadenia[[9]](#footnote-9) a do roku 2050 v prípade PPP - obchvat BA - D4/R7.

**PPP – rýchlostná cesta R1** - tento PPP projekt prináša aktuálne dodatočné záväzky vo výške 2,3 % HDP, ktoré súvisia s projekciou ročných platieb za dostupnosť. Platby za dostupnosťsú znížené o platbu DPH za služby, keďže táto je z pohľadu vplyvu na saldo a dlh neutrálna. Súčasne sa tu neuvažuje ani s alikvotnou časťou zo zaplatenej DPH pri odovzdaní úsekov v roku 2011, keďže nemá vplyv na dlh (iba na saldo v jednotlivých rokoch[[10]](#footnote-10)).

Implicitné záväzky súvisiace s **PPP projektom výstavby obchvatu Bratislavy D4/R7** sú kvantifikované na základe odhadu platieb štátu za dostupnosť počas celej doby trvania koncesie do roku 2050. Aktuálny príspevok k implicitným záväzkom predstavuje 1,0 % HDP.

Vláda Slovenskej republiky schválila uznesením vlády Slovenskej republiky č. 97/2018 z februára 2018 návrh realizácie projektu **„Výstavba väzenského zariadenia Rimavská Sobota – Sabová formou verejno-súkromného partnerstva“**.Projekt výstavby väzenského zariadenia je aktuálne vo fáze verejného obstarávania. Samotná vystavba by sa mohla začať na konci druhého polroku 2020. Aktuálny príspevok tohto PPP projektu k implicitným záväzkom predstavuje 0,3 % HDP vychádzajúc z projekcie ročných platieb za dostupnosť.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Vplyv PPP projektov (v % HDP)** | | | | | | | | |
|  | **2019** | | **2020** | | **2030** | **2040** | **2050** | **Spolu** |
| Platba za dostupnosť R1\* | 0,13 | | 0,13 | | 0,08 | 0,06 | - | **-** |
| **- diskontovaná hodnota k roku 2019** | **0,13** | | **0,13** | | **0,10** | **0,07** | **-** | **2,3** |
| Platba za dostupnosť Obchvat BA - D4/R7 | 0,00 | | 0,02 | | 0,03 | 0,02 | 0,01 | **-** |
| **- diskontovaná hodnota k roku 2019** | 0,00 | | 0,02 | | 0,04 | 0,03 | 0,01 | **1,0** |
| Platba za dostupnosť väzenské zariadenie Rimavská Sobota – Sabová | 0,00 | | 0,00 | | 0,01 | 0,01 | - | **-** |
| **- diskontovaná hodnota k roku 2019** | **0,00** | | **0,00** | | **0,01** | **0,01** | **-** | **0,3** |
| \* bez započítania DPH za služby |  | | | Zdroj: MF SR, MDV SR | | | | |
| Pozn.: kladné hodnoty znamenajú negatívny vplyv na saldo | |  | |  | | | | |

Ďalším 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-11) 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. Rizikom pre finančnú schému predstavuje značná závislosť nákladov na harmonograme vyraďovania jednotlivých blokov a zvoleného spôsobu likvidácie.

Model odhadu nákladov na likvidáciu jadrových zariadení preberá Ministerstvo financií SR od Ministerstva hospodárstva SR.[[12]](#footnote-12) Saldá sú následne diskontované rovnakým faktorom ako pri záväzkoch zo starnutia populácie. Podľa aktuálnych odhadov by mal byť systém v prebytku počas prvých desaťročí. Vzhľadom na výraznejší vplyv diskontovania budúcich deficitov, ako je vplyv diskontovania prebytkov v najbližšom období, **má NJF celkovo pozitívny vplyv na implicitné záväzky.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Vplyv Národného jadrového fondu (v % HDP)** | | | | | | | |
|  | **2019** | **2020** | **2050** | **2100** | **2140** | | **Spolu** |
| Vplyv NJF na saldo\* | -0,15 | -0,15 | 0,02 | 0,00 | 0,00 | | **-** |
| **- diskontovaná hodnota k roku 2019** | **-0,15** | **-0,15** | **0,02** | **0,00** | **0,00** | | **-2,7** |
| \* Projekcie pre účely Stratégie záverečnej časti mierového využívania jadrovej energie v SR siahajú po rok 2140. | | | | | | Zdroj: MF SR | |
| Pozn.: záporné hodnoty znamenajú pozitívny vplyv na implicitné záväzky | | | | | | | |

1. [Metodika výpočtu implicitných záväzkov](http://mfsr.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=9696&documentId=11954). [↑](#footnote-ref-1)
2. Uvedené výsledky je potrebné interpretovať starostlivo. Pri výpočte implicitných záväzkov je potrebné brať do úvahy fakt, že hodnota   
    implicitných záväzkov plynúcich zo starnutia je vyjadrená v súčasnej hodnote a v pomere k aktuálnemu výkonu ekonomiky (% HDP).   
    Pozitívny efekt menovateľa z očakávaného rastu HDP v budúcnosti nie je v hodnote implicitných záväzkov zohľadnený. Zároveň, neistota   
    celkových implicitných záväzkov pramení aj z relatívne vysokej váhy posledného bodu projekcie, ktorý je základom pre odhad záväzkov   
    v nekonečnom horizonte. [↑](#footnote-ref-2)
3. Každoročný posun východiskového roku je vyvážený posunom koncového roku. Takto sa zabezpečuje konzistencia pri medziročnom   
    porovnaní sledovaného intervalu projekcií. Pre účel RVS to aktuálne predstavuje obdobie rokov 2019 až 2062. [↑](#footnote-ref-3)
4. V roku 2019 došlo aj k zdvojnásobeniu výšky vianočných príspevkov (ktorých rast už je zahrnutý v predpokladoch projekcií AWG) a prijatiu   
    prechodnej valorizácie výsluhových dôchodkov (s minimálnym vplyvom na dlhodobú udržateľnosť) [↑](#footnote-ref-4)
5. [The 2018 Ageing Report](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf) (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079\_en.pdf). [↑](#footnote-ref-5)
6. Aktuálna projekcia AWG z roku 2018 rozšírila údajovú bázu do roku 2070. Z dôvodu zachovania konzistencie pri medziročnom porovnaní   
    sledovaného intervalu projekcií je každoročný posun východiskového roku vývážený posunom koncového roku. Pre účel RVS to aktuálne   
    predstavuje obdobie rokov 2019 až 2062. [↑](#footnote-ref-6)
7. Takýto prístup k projekcii príjmov sa používa aj v rámci pracovnej skupiny AWG. [↑](#footnote-ref-7)
8. 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-8)
9. V súlade s aktualizáciou [štúdie uskutočniteľnosti výstavby väzenského zariadenia Rimavská Sobota – Sabová formou verejno – súkromného   
    partnerstva.](http://www.zvjs.sk/dokumenty/GRZVJS-aktualizacia_studie_usk_.pdf) [↑](#footnote-ref-9)
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-10)
11. [Aktualizácia stratégie záverečnej časti mierového využívania jadrovej energie v SR](http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=24798) schválená [uznesením vlády č. 387/2015 z 8. júla 2015](http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Uznesenie-14985?prefixFile=u_). [↑](#footnote-ref-11)
12. MF SR modifikuje model o aktuálnu prognózu makroekonomického vývoja. [↑](#footnote-ref-12)