**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 2017. 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 2017, v % HDP)** | |
|  | **spolu** |
| **1. Vplyv starnutia populácie** | **122,2 %** |
| **2. Vplyv PPP projektu - rýchlostná cesta R1** | **2,4 %** |
| **3. Vplyv PPP projektu – obchvat BA D4/R7** | **0,9 %** |
| **4. Vplyv Národného jadrového fondu** | **-2,9 %** |
| **5. Celková výška implicitných záväzkov** | **122,6 %** |
| *(-) pokles a (+) nárast implicitných záväzkov* | *Zdroj: MF SR* |

V roku 2017 dosahujú celkové implicitné záväzky 122,6 % HDP. V porovnaní s údajmi prezentovanými v rozpočte verejnej správy na roky 2017 až 2019 (implicitné záväzky vo výške   
128,2 % HDP) došlo k zníženiu odhadovaných implicitných záväzkov o 5,6 % HDP.

Medziročná zmena vyplýva predovšetkým z aktualizácie makroekonomických predpokladov a zmeny východiskového roku pri výpočte implicitných záväzkov (viac v Boxe 1). Dlhodobá projekcia výdavkov spojených so starnutím populácie sa oproti rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019 nezmenila.

1. **Záväzky spojené so starnutím populácie**

Základom kvantifikácie sú predpoklady a projekcie pracovnej skupiny AWG[[2]](#footnote-2) zaoberajúcej sa vplyvmi starnutia populácie na verejné financie členských krajín EÚ. Táto pracovná skupina publikuje každé tri roky 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). Odhad implicitných záväzkov spojených so starnutím populácie v scenári nezmenených politík je založený na aktuálnych projekciách pracovnej skupiny AWG z roku 2015[[3]](#footnote-3).

**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 2017, t. j. rok, z ktorého sa vychádza pri zostavovaní rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020. 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.
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. Vo výpočtoch sa uvažuje s nimi tak, aby vo východiskovom roku vykryli rozdiel príjmov a výdavkov spojených so starnutím populácie (prostredníctvom bilancujúcej položky - ostatné príjmy)[[4]](#footnote-4).

Vo všeobecnosti sa v prognózovanom období uvažuje s približne 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[[5]](#footnote-5). 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[[6]](#footnote-6). V prípade výdavkov na dôchodkové dávky ide o projekcie Ministerstva financií SR konzultované a schvaľované v rámci pracovnej skupiny AWG. Projekcie ostatných výdavkov sú prevzaté priamo z AWG.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Vplyv demografických zmien na príjmy a výdavky verejnej správy (% HDP, scenár nezmenených politík)** | | | | | | |
|  | **2017** | **2020** | **2030** | **2040** | **2050** | **2060** |
| **A. Príjmy VS** | **18,4** | **18,3** | **18,2** | **18,4** | **18,6** | **18,7** |
| - dôchodkové poistenie | 6,2 | 6,0 | 5,9 | 6,1 | 6,3 | 6,4 |
| - poistenie v nezamestnanosti | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| - zdravotné poistenie | 3,9 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 4,0 |
| - ostatné príjmy | 7,8 | 7,8 | 7,8 | 7,8 | 7,8 | 7,8 |
| **B. Výdavky citlivé na starnutie populácie** | **18,4** | **18,3** | **18,3** | **19,0** | **20,5** | **22,1** |
| - dôchodkové dávky | 8,7 | 8,4 | 8,0 | 8,5 | 9,5 | 10,7 |
| - zdravotná starostlivosť | 5,9 | 6,1 | 6,7 | 7,1 | 7,5 | 7,7 |
| - dlhodobá starostlivosť | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,6 |
| - školstvo | 3,2 | 3,2 | 3,1 | 2,8 | 2,8 | 2,9 |
| - dávky v nezamestnanosti | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| **C. Primárne saldo (A-B)** | **0,0** | **0,0** | **-0,1** | **-0,6** | **-1,9** | **-3,4** |
| **Primárne saldo diskontované k roku 2017** | **0,0** | **0,0** | **-0,1** | **-0,5** | **-1,4** | **-2,0** |
| *p.m. nominálny rast HDP (v %)* | *4,5* | *6,0* | *4,6* | *2,7* | *2,6* | *2,8* |
| *p.m. nominálna úroková miera (v %)* | *2,7* | *2,4* | *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 2017 k zhoršeniu diskontovaného primárneho salda v dôsledku starnutia populácie o 2,0 p. b.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **BOX 1** – **Aktualizácia implicitných výdavkov spojených so starnutím populácie**  V rozpočte verejnej správy na roky 2017 až 2019 bol uvedený odhad implicitných záväzkov spojených so starnutím populácie na úrovni 127,5 % HDP v roku 2016. Aktuálne sa k roku 2017 výška implicitných záväzkov odhaduje na úrovni 122,2 % HDP, čo predstavuje ich pokles o 5,3 % HDP.  Pokles implicitných záväzkov v roku 2017 výrazne ovplyvňuje najmä vývoj príjmov verejnej správy citlivých na starnutie, ktoré zaznamenali nárast vo výške 22 % HDP. Vývoj na príjmovej strane bude čiastočne kompenzovaný očakávaným vývojom výdavkov, ktoré vzrastú o 17 % HDP. Hlavným dôvodom revízie implicitných záväzkov smerom nadol sú najmä vyššie príjmy zo zdravotného poistenia.   |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | **Porovnanie zmien v implicitných záväzkoch súvisiacich so starnutím výdavkov (v % HDP)** | | | | | | |  | **(1) RVS 2018-20** | **(2) RVS 2017-19** | **(3) Rozdiely (1-2)\*\*\*\*** | | | |  |  |  | **Spolu (A)= (B+C)** | **Z toho: (B) Makro** | **Z toho: (C) Zmena východiskového roku + aktualizácia príjmov VS 2017[[7]](#footnote-7)** | | **A. Príjmy VS** | **1 223** | **1 201** | **22** | **71** | **-49** | | Dôchodkové poistenie (EAO + dlžné) | **411** | **407** | 4 | 18 | -14 | | Zdravotné poistenie (EAO + dlžné) | **266** | **245** | 21 | 29 | -8 | | Ostatné príjmy \* | **546** | **550** | -3 | 23 | -27 | | **B. Výdavky citlivé na starnutie populácie** | **1 343** | **1 329** | **17** | **59** | **-43** | | Dôchodkové dávky | **628** | **621** | 8 | 27 | -20 | | Zdravotná starostlivosť | **477** | **470** | 7 | 21 | -14 | | Ostatné \*\* | **241** | **238** | 2 | 10 | -8 | | **C. Implicitné záväzky - vplyv na   primárne saldo (A-B)\*\*\*** | **-122,2** | **-127,5** | **5,3** | **11,8** | **-6,5** | | \* Najmä príjmy nesúvisiace s dôchodkovým systémom, s výnimkou príjmov z poistenia v nezamestnanosti. | | | | | | | \*\* Výdavky na školstvo, dlhodobú starostlivosť, dávky v nezamestnanosti.  \*\*\* Implicitné záväzky sú vyčíslené na základe projekcií AWG do roku 2060, ku ktorému sa pripočítava vplyv v nekonečnom horizonte.  \*\*\*\* Nepatrné rozdiely vyplývajú zo zaokrúhľovania. | | | | | | |

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

Do celkovej kvantifikácie implicitných záväzkov bol zahrnutý aj vplyv splácania PPP projektov – rýchlostnej cesty R1 a obchvatu Bratislavy D4/R7. Východiskom boli predpokladané platby štátu za dostupnosť počas celej doby trvania koncesie, t. j. do roku 2041 v prípade PPP – R1, resp. 2050 v prípade PPP - obchvat BA[[8]](#footnote-8),[[9]](#footnote-9).

Platby za dostupnosť pri PPP – R1 boli 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)).

Od roku 2016 zahŕňajú implicitné záväzky aj výdavky súvisiace s výstavbou a prevádzkou obchvatu Bratislavy D4 a rýchlostnej cesty R7. Zmluva s koncesionárom bola podpísaná v roku 2016 s dohodnutou dĺžkou trvania koncesie do roku 2050. Záväzky z projektu výstavby obchvatu BA očakávajú v prvých rokoch výdavky súvisiace najmä s výkupom pozemkov a projektovou činnosťou. Ročné platby za dostupnosť sa následne začnú realizovať po odovzdaní stavby do užívania, ktoré sa očakáva v priebehu roku 2020.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Vplyv PPP projektu (v % HDP)** | | | | | | | |
|  | **2017** | **2020** | | **2030** | **2040** | **2050** | **Spolu** |
| Platba za dostupnosť R1\* | 0,15 | 0,12 | | 0,08 | 0,06 | - | **-** |
| **- diskontovaná hodnota k roku 2017** | **0,15** | **0,14** | | **0,09** | **0,06** | **-** | **2,4** |
| Platba za dostupnosť Obchvat BA - D4/R7 | 0,02 | 0,02 | | 0,03 | 0,02 | 0,01 | **-** |
| **- diskontovaná hodnota k roku 2017** | **0,02** | **0,02** | | **0,04** | **0,02** | **0,01** | **0,9** |
| \* 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 bilanciou 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.

Model odhadu nákladov na likvidáciu jadrových zariadení preberá Ministesrtvo 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)** | | | | | | | |
|  | **2017** | **2020** | **2050** | **2100** | **2140** | | **Spolu** |
| Vplyv NJF na saldo\* | -0,13 | -0,17 | 0,02 | 0,01 | 0,00 | | **-** |
| **- diskontovaná hodnota k roku 2016** | **-0,13** | **-0,19** | **0,01** | **0,00** | **0,00** | | **-2,9** |
| \* 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 saldo* | | | | | | | |

1. [Metodika výpočtu implicitných záväzkov](http://mfsr.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=9696&documentId=11954). [↑](#footnote-ref-1)
2. Ageing working group – pracovná skupina Európskej komisie zaoberajúca sa vplyvom starnutia obyvateľstva na verejné financie v dlhodobom horizonte. [↑](#footnote-ref-2)
3. Zverejnenie pravidelnej aktualizácie dlhodobých projekcií súvisiacimi so starnutím populácie sa očakáva v roku 2018, na základe čoho bude následne aktualizovaná aj celková výška implicitných záväzkov. [↑](#footnote-ref-3)
4. 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)
5. Takýto prístup k projekcii príjmov sa používa aj v rámci pracovnej skupiny AWG. [↑](#footnote-ref-5)
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-6)
7. Výbor pre daňové prognózy – september 2017. [↑](#footnote-ref-7)
8. Výpočet zahŕňa odhad celkovej výšky záväzkov z daných projektov. Nezohľadňuje sa v ňom skutočnosť, že týmito projektami sa zároveň zvýšujú aktíva štátu, t.j. vplyv na čisté bohatstvo štátu by bol v porovnaní so samotným nárastom záväzkov miernejší. [↑](#footnote-ref-8)
9. Kvantifikácia vplyvu PPP – Obchvat Bratislavy vychádza z údajov použitých v [Stanovisku MF SR k projektu výstavby D4/R7](http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10621). [↑](#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)