

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 záväzkom¹ popisuje podrobnejšie postup výpočtu.

Implicitné záväzky – scenár nezmenených politík (hodnota k roku 2019, v % HDP)	
	spolu
1. Vplyv starnutia populácie	474,0 %
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	474,9 %

* (-) vplyvy znižujúce výšku implicitných záväzkov (+) vplyvy zvyšujúce výšku implicitných záväzkov

Zdroj: MF SR

V roku 2019 dosahujú celkové implicitné záväzky 474,9 % HDP². 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 292,6 % HDP. **Táto zmena bola spôsobená predovšetkým zapracovaním legislatívnych zmien v penzijnom systéme z roku 2019 (BOX 1), nad rámec oficiálnych 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 horizontu³.

¹ Metodika výpočtu implicitných záväzkov.

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.

³ Každoročný posun východiskového roku je vyvážený posunom koncového bodu. Takto sa zabezpečuje konzistencia pri medzioročnom porovnaní sledovaného intervalu projekcií. Pre účel RVS to aktuálne predstavuje obdobie rokov 2019 až 2062.

BOX 1 - Zmeny v politikách citlivých na starnutie populácie

Dlhodobé projekcie výdavkov citlivých na starnutie, s ktorými 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 5,3 % HDP.**

Prijaté opatrenia v roku 2019⁴:

- **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).

- **Zmena výpočtu minimálnych dochôdkov⁵**

K ďalšiemu nárastu implicitných záväzkov dodatočne prispela aj zmena výpočtu minimálneho dôchodku, ktorý bol schválený parlamentom po zverejnení vládneho návrhu rozpočtu. Od 1.1.2020 bude minimálny dôchodok, na ktorý vznikne nárok po získaní 30 rokov dôchodkového poistenia, dosahovať 33 % priemernej mzdy na Slovensku spreď dvoch rokov rovnajúcej sa sume 334,30 eur.

- **Zmena výpočtu vianočných bonusov**

Zmena vianočného bonusu vyplácaného od roku 2019 spočíva v zdvojnásobení výšky bonusu a rozšírení okruhu poberateľov. Predošlá legislatíva určovala maximálny bonus vo výške 100 eur a v plnej miere bol vyplácaný len dôchodcom, ktorých dávka bola nižšia ako životné minimum. Zároveň vianočný bonus získali len dôchodcovia s dôchodkami do 60 % priemernej mzdy. Novelizovaný výpočet zdvojnásobuje sumu vianočných bonusov pre ľudí s dôchodkom pod 60 % priemernej mzdy⁶, pričom výška vianočného bonusu nesmie byť nižšia ako 10 eur.

- **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.

- **Zmena vo výpočte výhod pre účastníkov druhého piliera**

V dôsledku účasti sporiteľov v druhom dôchodkovom pilieri sa dávka z prvého piliera znižuje o výšku poistenia zaslaného do druhého piliera a doby strávenej v druhom pilieri. Dôvodom zmeny výpočtu bola skutočnosť, že starobné poistenie sa platí aj do rezervného fondu solidarity. Prostriedky z tohto fondu sa následne používajú na financovanie dôchodkov prvého piliera. Od roku 2020 sa výpočet zmenil tak, aby dávky vyplácané sporiteľom v druhom pilieri zohľadňovali aj tento príspevok. Výsledkom zmeny bude menšie zníženie dávok z prvého piliera, a tým aj vyššie výdavky na dôchodky. K zvýšeniu výdavkov dôjde hlavne po roku 2030, pretože počet dôchodkov vyplácaných z druhého piliera ostáva v nasledujúcich rokoch na nízkej úrovni.

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)

⁵ Inštitút minimálneho dôchodku bol do slovenskej legislatívy zakomponovaný v roku 2015. Jeho výška pôvodne závisela iba od počtu kvalifikovaných rokov dôchodkového poistenia a platného životného minima. Príslušný zákon o sociálnom poistení bol opätovne novelizovaný v roku 2019.

⁶ Okrem toho sa po novom poskytuje vianočný bonus aj ľuďom, ktorých dôchodok sa pohybuje medzi 60% a 65% priemernej mzdy.

2. Závazky spojené so starnutím populácie

Základom kvantifikácie sú predpoklady a projekcie pracovnej skupiny AWG zaoberajúcej sa vplyvmi starnutia populácie na verejné financie členských krajín EÚ⁷. 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:

- A. Prvým krokom** výpočtu je 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 2062⁸. Po tomto roku sa vo výpočtoch uvažuje s konštantnými podielmi jednotlivých príjmov a výdavkov na HDP.
- B. V druhom kroku** sa vyčíslí 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 HDP⁹. 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 sporiťel'ov 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 populácie¹⁰. V prípade aktuálnych výdavkov na dôchodkové dávky ide o projekcie MF SR. Prijaté legislatívne opatrenia z roku 2019 nad rámec aktuálnych AWG projekcií budú konzultované a schvaľované v rámci pracovnej skupiny AWG v roku 2021. Projekcie ostatných výdavkov sú prevzaté od EK priamo z AWG.

⁷ The 2018 Ageing Report (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf).

⁸ 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 vyvážený posunom koncového roku. Pre účel RVS to aktuálne predstavuje obdobie rokov 2019 až 2062.

⁹ Takýto prístup k projekcii príjmov sa používa aj v rámci pracovnej skupiny AWG.

¹⁰ 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 nezmenených politík)							
	2019	2020	2030	2040	2050	2060	2062
A. Príjmy VS	18,9	18,9	18,7	18,8	19,0	19,0	19,0
- dôchodkové poistenie	6,7	6,6	6,4	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	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5
B. Výdavky citlivé na starnutie populácie	18,9	19,0	19,6	21,4	24,0	26,2	26,3
- dôchodkové dávky	8,6	8,6	8,5	9,9	12,1	13,9	13,9
- zdravotná starostlivosť	5,7	5,8	6,2	6,6	6,9	7,0	6,9
- dlhodobá starostlivosť	0,9	0,9	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5
- školstvo	3,5	3,5	3,6	3,5	3,6	3,8	3,8
- 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	-0,9	-2,6	-5,1	-7,2	-7,3
Primárne saldo diskontované k roku 2019	0,0	-0,1	-1,1	-3,1	-5,0	-5,8	-5,7
<i>p.m. nominálny rast HDP (v %)</i>	4,9	4,2	4,8	3,4	2,9	3,2	3,3
<i>p.m. nominálna úroková miera (v %)</i>	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 5,7 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, obvodu 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 zariadenia¹¹ a do roku 2050 v prípade PPP - obvod 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 dostupnosť sú 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 rokoch¹²).

Implicitné záväzky súvisiace s **PPP projektom výstavby obvodu 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 výstavba 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.

¹¹ V súlade s aktualizáciou štúdie uskutočniteľnosti výstavby väzenského zariadenia Rimavská Sobota – Sabová formou verejno – súkromného partnerstva.

¹² 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, zaplatať 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.

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 **system financovania nákladov spojených s vyradovaním jadrových zariadení**. Štát pokrýva náklady na likvidáciu odstavených jadrových elektrární a vyhoreného paliva, ktoré v budúcnosti významne narastú. Podľa aktuálneho plánu financovania schváleného vládou¹³ 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. Rizikom pre finančnú schému predstavuje značná závislosť nákladov na harmonograme vyradovania jednotlivých blokov a zvoleného spôsobu likvidácie.

Model odhadu nákladov na likvidáciu jadrových zariadení preberá Ministerstvo financií SR od Ministerstva hospodárstva SR.¹⁴ 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

¹³ Aktualizácia stratégie záverečnej časti mierového využívania jadrovej energie v SR schválená uznesením vlády č. 387/2015 z 8. júla 2015.

¹⁴ MF SR modifikuje model o aktuálnu prognózu makroekonomického vývoja.