

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 2016. Jednotlivým oblastiam sa venujú nasledujúce časti tejto prílohy. Manuál k implicitným záväzkom¹ popisuje podrobnejšie postup výpočtu.

Implicitné záväzky – scenár nezmenených politík (hodnota k roku 2016, v % HDP)	
	spolu
1. Vplyv starnutia populácie	127,5 %
2. Vplyv PPP projektu - rýchlostná cesta R1	2,5 %
3. Vplyv PPP projektu – obchvat BA	1,2 %
4. Vplyv Národného jadrového fondu	-3,0 %
5. Celková výška implicitných záväzkov	128,2 %

* (-) pokles a (+) nárast implicitných záväzkov

Zdroj: MF SR

V roku 2016 dosahujú celkové implicitné záväzky 128,2 % HDP. V porovnaní s údajmi prezentovanými v rozpočte verejnej správy na roky 2016 až 2018 (implicitné záväzky vo výške 148,3 % HDP) došlo k zníženiu odhadovaných implicitných záväzkov o 20,1 % 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 2016 až 2018 nemenila.

2. Záväzky spojené so starnutím populácie

Základom kvantifikácie sú predpoklady a projekcie pracovnej skupiny AWG² 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

¹ Metodika výpočtu implicitných záväzkov.

² Ageing working group – pracovná skupina Európskej komisie zaoberajúca sa vplyvom starnutia obyvateľstva na verejné financie v dlhodobom horizonte.

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.

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 rok 2016, t. j. rok, z ktorého sa vychádza pri zostavovaní rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019. 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.
- 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. 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)³.

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 HDP⁴. Prípadná zmena podielu príjmov z dôchodkového poistenia na HDP v čase by súvisela s tým, že časť odvodov je presmerovaná do 2. 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 populácie⁵. 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.

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

⁵ 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)						
	2016	2020	2030	2040	2050	2060
A. Príjmy VS	18,3	18,1	18,1	18,3	18,5	18,5
- dôchodkové poistenie	6,2	6,0	5,9	6,1	6,3	6,4
- poistenie v nezamestnanosti	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
- zdravotné poistenie	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
- ostatné príjmy	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
B. Výdavky citlivé na starnutie populácie	18,3	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	-0,1	-0,2	-0,7	-2,0	-3,6
Primárne saldo diskontované k roku 2016	0,0	-0,1	-0,2	-0,6	-1,5	-2,0
<i>p.m. nominálny rast HDP (v %)</i>	3,2	4,6	4,6	2,7	2,6	2,8
<i>p.m. nominálna úroková miera (v %)</i>	3,0	4,5	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 2016 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 2016 až 2018 bol uvedený odhad implicitných záväzkov spojených so starnutím populácie na úrovni 148,8 % HDP v roku 2015. Aktuálne sa k roku 2016 výška implicitných záväzkov odhaduje na úrovni 127,5 % HDP, čo predstavuje ich pokles o 21,3 % HDP.

Pokles implicitných záväzkov v roku 2016 výrazne ovplyvňuje najmä vývoj príjmov verejnej správy citlivých na starnutie, ktoré zaznamenali nárast vo výške 14 % HDP. Na strane výdavkov sa v rovnakom období očakáva pokles o 7 % HDP, ktorý povedie k ešte výraznejšiemu poklesu implicitných záväzkov. Hlavným dôvodom revízie implicitných záväzkov smerom nadol sú najmä vyššie príjmy zo zdravotného poistenia a príjmy nesúvisiace s dôchodkovým systémom.

Porovnanie zmien v implicitných záväzkoch súvisiacich so starnutím populácie (v % HDP)					
	(1) RVS 2017-19	(2) RVS 2016-18	(3) Rozdiely (1-2)****		
			Spolu (A)= (B+C)	Z toho: (B) Makro	Z toho: (C) Zmena východiskového roku + aktualizácia príjmov VS 2016 ⁶
A. Príjmy VS	1 201	1 187	14	25	-11
Dôchodkové poistenie (EAO + dlžné)	407	410	-3	4	-7
Zdravotné poistenie (EAO + dlžné)	245	236	9	14	-4
Ostatné príjmy *	550	542	8	7	1
B. Výdavky citlivé na starnutie populácie	1 329	1 336	-7	14	-21
Zdravotná starostlivosť	470	472	-2	5	-7
Dôchodkové dávky	621	624	-3	7	-10
Ostatné **	238	240	-2	2	-4
C. Implicitné záväzky - vplyv na primárne saldo (A-B)***	-128	-149	21	11	10

* 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.

⁶ Výbor pre daňové prognózy – September 2016.

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 2041⁷ v prípade PPP – R1, resp. 2050 v prípade PPP – obchvat BA⁸.

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 rokoch⁹).

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 v priebehu roku 2020.

Vplyv PPP projektu (v % HDP)						
	2016	2020	2030	2040	2050	Spolu
Platba za dostupnosť R1*	0,15	0,12	0,17	0,16	-	-
- diskontovaná hodnota k roku 2016	0,15	0,14	0,09	0,03	-	2,5
Platba za dostupnosť D4/R7 (obchvat BA)	0,28	0,02	0,03	0,02	0,01	-
- diskontovaná hodnota k roku 2016	0,28	0,02	0,04	0,02	0,01	1,2

* bez započítania DPH za služby

Zdroj: MF SR, MDVRR SR

Pozn.: kladné hodnoty znamenajú negatívny vplyv na saldo

Ďalším faktorom ovplyvňujúcim implicitné záväzky je systém 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 vládou¹⁰ 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.¹¹ Saldá sú následne diskontované rovnakým faktorom

⁷ 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.

⁸ Kvantifikácia vplyvu PPP – obchvat Bratislavy vychádza z údajov použitých v [Stanovisku MF SR k projektu výstavby D4/R7](#).

⁹ 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, zaplataená 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.

¹⁰ [Aktualizácia stratégie záverečnej časti mikrového využívania jadrovej energie v SR](#) schválená [uznesením vlády č. 87/2015 z 8. júla 2015](#).

¹¹ MF SR modifikuje model o aktuálnu prognózu makroekonomického vývoja.

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)						
	2016	2020	2050	2100	2140	Spolu
Vplyv NJF na saldo*	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	-
- diskontovaná hodnota k roku 2016	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	-3,0

* 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