

## **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<sup>1</sup> 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.

### 2. Záväzky spojené so starnutím populácie

Základom kvantifikácie sú predpoklady a projekcie pracovnej skupiny AWG<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> Metodika výpočtu implicitných záväzkov.

<sup>2</sup> 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<sup>3</sup>.

### **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 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.
- 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)<sup>4</sup>.

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<sup>5</sup>. 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 sporiťov 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<sup>6</sup>. 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Takýto prístup k projekcii príjmov sa používa aj v rámci pracovnej skupiny AWG.

<sup>6</sup> 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)						
	2017	2020	2030	2040	2050	2060
<b>A. Príjmy VS</b>	<b>18,4</b>	<b>18,3</b>	<b>18,2</b>	<b>18,4</b>	<b>18,6</b>	<b>18,7</b>
- 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>B. Výdavky citlivé na starnutie populácie</b>	<b>18,4</b>	<b>18,3</b>	<b>18,3</b>	<b>19,0</b>	<b>20,5</b>	<b>22,1</b>
- 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
<b>C. Primárne saldo (A-B)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3,4</b>
<b>Primárne saldo diskontované k roku 2017</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>-1,4</b>	<b>-2,0</b>
<i>p.m. nominálny rast HDP (v %)</i>	4,5	6,0	4,6	2,7	2,6	2,8
<i>p.m. nominálna úroková miera (v %)</i>	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 výhodiskového roku + aktualizácia príjmov VS 2017 <sup>7</sup>
<b>A. Príjmy VS</b>	<b>1 223</b>	<b>1 201</b>	<b>22</b>	<b>71</b>	<b>-49</b>
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>B. Výdavky citlivé na starnutie populácie</b>	<b>1 343</b>	<b>1 329</b>	<b>17</b>	<b>59</b>	<b>-43</b>
Dôchodkové dávky	628	621	8	27	-20
Zdravotná starostlivosť	477	470	7	21	-14
Ostatné **	241	238	2	10	-8
<b>C. Implicitné záväzky - vplyv na primárne saldo (A-B)***</b>	<b>-122,2</b>	<b>-127,5</b>	<b>5,3</b>	<b>11,8</b>	<b>-6,5</b>

\* 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.

<sup>7</sup> Výbor pre daňové prognózy – september 2017.

### 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<sup>8,9</sup>.

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<sup>10</sup>).

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	-	-
<b>- diskontovaná hodnota k roku 2017</b>	<b>0,15</b>	<b>0,14</b>	<b>0,09</b>	<b>0,06</b>	-	<b>2,4</b>
Platba za dostupnosť Obchvat BA - D4/R7	0,02	0,02	0,03	0,02	0,01	-
<b>- diskontovaná hodnota k roku 2017</b>	<b>0,02</b>	<b>0,02</b>	<b>0,04</b>	<b>0,02</b>	<b>0,01</b>	<b>0,9</b>

\* 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 vyradovaním jadrových zariadení. Štát pokrýva náklady na likvidáciu odstavených jadrových elektrární a vyhoreného paliva, ktoré v budúcnosti významne narastú. Podľa aktuálneho plánu financovania schváleného vládou<sup>11</sup> 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 vyradovania jednotlivých blokov a zvoleného spôsobu likvidácie.

Model odhadu nákladov na likvidáciu jadrových zariadení preberá Ministerstvo financií SR od Ministerstva hospodárstva SR.<sup>12</sup> 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

<sup>8</sup> Výpočet zahŕňa odhad celkovej výšky záväzkov z daných projektov. Nezohľadňuje sa v ňom skutočnosť, že týmito projektami sa zároveň zvyšujú aktíva štátu, t.j. vplyv na čisté bohatstvo štátu by bol v porovnaní so samotným nárastom záväzkov miernejší.

<sup>9</sup> Kvantifikácia vplyvu PPP – Obchvat Bratislavy vychádza z údajov použitých v [Stanovisku MF SR k projektu výstavby D4/R7](#).

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> [Aktualizácia stratégie záverečnej časti mierového využívania jadrovej energie v SR](#) schválená [uznesením vlády č. 387/2015 z 8. júla 2015](#).

<sup>12</sup> MF SR modifikuje model o aktuálnu prognózu makroekonomického vývoja.

deficitov, ako je vplyv diskontovania prebytkov v najbližšom období, má NJF celkovo pozitívny vplyv na implicitné záväzky.

<b>Vplyv Národného jadrového fondu (v % HDP)</b>						
	<b>2017</b>	<b>2020</b>	<b>2050</b>	<b>2100</b>	<b>2140</b>	<b>Spolu</b>
Vplyv NJF na saldo*	-0,13	-0,17	0,02	0,01	0,00	-
<b>- diskontovaná hodnota k roku 2016</b>	<b>-0,13</b>	<b>-0,19</b>	<b>0,01</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-2,9</b>

\* 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*