

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 záväzkom¹ 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 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 2015³.

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)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 HDP⁵. 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 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 populácie⁶. 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 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.

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.

⁵ Takýto prístup k projekcii príjmov sa používa aj v rámci pracovnej skupiny AWG.

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.

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
<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 východiskového roku + aktualizácia príjmov VS 2017 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 projekcii AWG do roku 2060, ku ktorému sa pripočítava vplyv v nekonečnom horizonte.

**** Nepatrné rozdiely vyplývajú zo zaokrúhľovania.

⁷ 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^{8,9}.

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 rokoch¹⁰).

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 vyradovaním jadrových zariadení. Štát pokrýva náklady na likvidáciu odstavených jadrových elektrární a vyhoreného paliva, ktoré v budúcnosti významne narastú. Podľa aktuálneho plánu financovania schváleného vládou¹¹ 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.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

⁸ Výpočet zahŕňa odhad celkovej výšky záväzkov z daných projektov. Nezhľadňuje 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.

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

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.

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

¹² 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.

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