

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 2018. Jednotlivým oblastiam sa venujú nasledujúce časti tejto prílohy. Manuál k implicitným záväzkom¹ popisuje podrobnejšie postup výpočtu.

Implicitné záväzky – scenár nezmenených politík (hodnota k roku 2018, v % HDP)	
	spolu
1. Vplyv starnutia populácie	181,7 %
2. Vplyv PPP projektu - rýchlostná cesta R1	2,2 %
3. Vplyv PPP projektu – obchvat BA D4/R7	0,9 %
4. Vplyv PPP projektu – väzenské zariadenie Rimavská Sobota	0,2 %
5. Vplyv Národného jadrového fondu	-2,7 %
6. Celková výška implicitných záväzkov	182,3 %

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

Zdroj: MF SR

V roku 2018 dosahujú celkové implicitné záväzky 182,3 % HDP². V porovnaní s údajmi prezentovanými v rozpočte verejnej správy na roky 2018 až 2020 (implicitné záväzky vo výške 122,6 % HDP) došlo k zvýšeniu odhadovaných implicitných záväzkov o 59,7 % HDP. Táto zmena bola spôsobená predovšetkým aktualizáciou dlhodobých demografických a makroekonomických projekcií³ zverejnených Európskou komisiou v roku 2018. Zmena implicitných záväzkov bola v menšej miere ovplyvnená aj pravidelnou krátkodobou prognózou makroekonomických údajov a každoročným posunom sledovaného horizontu⁴ (viac v Boxe 1).

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

⁴ Každoročný posun východiskového roku je vyvážený posunom koncového bodu. Takto sa zabezpečuje konzistencia pri medziročnom porovnaní sledovaného intervalu projekcií. Pre účel rozpočtu verejnej správy to aktuálne predstavuje obdobie rokov 2018 až 2061.

2. Závazky spojené so starnutím populácie

Základom kvantifikácie sú predpoklady a projekcie pracovnej skupiny zaoberajúcej sa vplyvmi starnutia populácie na verejné financie členských krajín EÚ (AWG – Ageing working group)⁵. 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).

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 2018 t. j. rok, z ktorého sa vychádza pri zostavovaní rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021. Zostavuje sa na konečnom horizonte, ktorý na aktuálny rok zodpovedá obdobiu do 2061⁶. 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 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 HDP⁷. 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 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 populácie⁸. 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 od Európskej komisie priamo z AWG.

⁵ The 2018 Ageing Report (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf).

⁶ 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 rozpočtu verejnej správy to aktuálne predstavuje obdobie rokov 2018 až 2061.

⁷ Takýto prístup k projekcii príjmov sa používa aj v rámci pracovnej skupiny AWG.

⁸ 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)						
	2018	2020	2030	2040	2050	2061
A. Príjmy VS	18,8	18,8	18,7	18,7	18,9	18,9
- dôchodkové poistenie	6,8	6,8	6,6	6,7	6,8	6,8
- poistenie v nezamestnanosti	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
- zdravotné poistenie	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1
- ostatné príjmy	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5
B. Výdavky citlivé na starnutie populácie	18,8	18,6	18,8	19,3	20,7	22,3
- dôchodkové dávky	8,5	8,3	7,6	7,8	8,8	10,0
- zdravotná starostlivosť	5,7	5,8	6,2	6,6	6,9	7,0
- dlhodobá starostlivosť	0,9	0,9	1,1	1,3	1,4	1,5
- školstvo	3,6	3,5	3,6	3,5	3,6	3,8
- dávky v nezamestnanosti	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
C. Primárne saldo (A-B)	0,0	0,2	-0,1	-0,6	-1,8	-3,4
Primárne saldo diskontované k roku 2018	0,0	0,2	-0,1	-0,6	-1,6	-2,5
<i>p.m. nominálny rast HDP (v %)</i>	6,4	6,5	4,9	3,8	3,2	3,3
<i>p.m. nominálna úroková miera (v %)</i>	2,6	2,4	5,1	5,1	5,1	5,1

Zdroj: MF SR, EK

Výsledky v tabuľke možno interpretovať tak, že v roku 2061 dôjde v porovnaní s rokom 2018 k zhoršeniu primárneho salda vyjadreného v súčasných cenách v dôsledku starnutia populácie o 2,5 p. b.

BOX 1 – Aktualizácia implicitných výdavkov spojených so starnutím populácie

V rozpočte verejnej správy na roky 2018 až 2020 bol uvedený odhad implicitných záväzkov spojených so starnutím populácie na úrovni 122,2 % HDP v roku 2017. Aktuálne sa k roku 2018 výška implicitných záväzkov odhaduje na úrovni 181,7 % HDP, čo predstavuje ich nárast o 59,5 % HDP.

Nárast implicitných záväzkov v porovnaní s predchádzajúcim odhadom ovplyvnila významne aktualizácia dlhodobých demografických a makroekonomických projekcií zverejnených Európskou komisiou⁹ v roku 2018. Zmena implicitných záväzkov bola v menšej miere ovplyvnená aktuálnou krátkodobou prognózou makroekonomických údajov (vrátane prognózy daňových príjmov) a každoročným posunom sledovaného horizontu¹⁰.

Takmer celú výšku implicitných záväzkov aj ich medziročnú zmenu vysvetľujú prognózy výdavkov súvisiacich so starnutím populácie. Na konečnom horizonte do roku 2061 sa implicitné záväzky súvisiace so starnutím zmenili minimálne (4,9 p. b.). Ich nárast o dodatočných 54,6 p. b. vychádza predovšetkým zo zmeny pozície v poslednom roku projekcií. Vyšší primárny deficit sa prejaví aj v náraste implicitných záväzkov v neohrazenom horizonte po roku 2061.

⁹ The 2018 Ageing Report (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf).

¹⁰ Každoročný posun východiskového roku je vyvážený posunom koncového bodu konečného horizontu. Takto sa zabezpečuje konzistencia pri medziročnom porovnaní sledovaného intervalu projekcií.

Porovnanie zmien v implicitných záväzkoch súvisiacich so starnutím populácie (v % HDP)						
	(1) RVS 2019-21	(2) RVS 2018-20	(3) Rozdiely (1-2)****			
			Spolu (A)= (B+C+D)	Z toho: (B) Makro + Príjmy	Z toho: (C) Zmena východiskového roku	Z toho: (D) Aktualizácia AWG
A. Príjmy VS	1607	1224	383	65	-76	393
Dôchodkové poistenie (EAO + dlžné)	578	411	167	19	-21	169
Zdravotné poistenie (EAO + dlžné)	351	266	85	19	-14	80
Ostatné príjmy*	677	547	131	27	-40	144
B. Výdavky citlivé na starnutie populácie	1789	1346	442	64	-68	447
Dôchodkové dávky	778	629	149	30	-32	151
Zdravotná starostlivosť	572	477	95	23	-24	96
Ostatné**	439	241	198	11	-13	199
C. Implicitné záväzky - vplyv na primárne saldo (A-B)***	-181,7	-122,2	-59,5	1,5	-7,4	-53,6
* Najmä príjmy nesúvisiace s dôchodkovým systémom, s výnimkou príjmov z poistenia v nezamestnanosti Zdroj: MF SR ** Výdavky na školstvo, dlhodobú starostlivosť, dávky v nezamestnanosti *** Implicitné záväzky sú vyčíslené na základe projekcií AWG do roku 2061, ku ktorému sa pripočítava vplyv v nekonečnom horizonte **** Nepatrné rozdiely vyplývajú zo zaokrúhľovania						
Z pohľadu jednotlivých položiek citlivých na starnutie prispeli negatívne na aktuálnom vývoji najmä projekcie súvisiace so sektorom školstva a dlhodobej starostlivosti. V prípade školstva sa v predchádzajúcich projekciách očakával v dlhodobom horizonte pokles výdavkov, pričom aktuálne sa už predpokladá ich nárast. Predpoklad vychádza najmä z dôvodu nárastu výdavkovej bázy v porovnaní s predchádzajúcim odhadom a nových predpokladov o počte žiakov. V roku 2017 bola schválená novela zákona o sociálnych službách, ktorá zvýšila výdavky na dlhodobú starostlivosť aj v dlhodobom horizonte. Mení sa najmä spôsob určenia výšky finančného príspevku pre poskytovateľov sociálnej služby.						
Odhad implicitných záväzkov (tis. eur)						
	Hodnota k 31. 12. 2018		Hodnota k 31. 12. 2017		2018-2017	
	% HDP	tis. eur	% HDP	tis. eur	p. b.	tis. eur
Starnutie obyvateľstva	-181,7%	-164 374 016	-122,2%	-103 405 994	-59,5%	-60 968 022
- dôchodkový systém	-54,9%	-49 631 969	-49,2%	-41 648 574	-5,6%	-7 983 395
- zdravotníctvo	-80,7%	-72 987 295	-79,0%	-66 841 614	-1,7%	-6 145 681
- dlhodobá starostlivosť	-35,7%	-32 313 925	-14,4%	-12 182 222	-21,3%	-20 131 703
- poistenie v nezamestnanosti	0,1%	51 263	4,2%	3 555 454	-4,1%	-3 504 191
- školstvo	-10,5%	-9 492 089	16,2%	13 710 962	-26,7%	-23 203 051
Zdroj: MF SR						

3. Iné záväzky – PPP projekty a Národný jadrový fond

Do celkovej kvantifikácie implicitných záväzkov bol zahrnutý aj vplyv splácania PPP projektov – rýchlostnej cesty R1, obchvatu Bratislavy D4/R7 a nového 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 - obchvat BA - D4/R7.

PPP – rýchlostná cesta R1 - tento PPP projekt prináša aktuálne dodatočné záväzky vo výške 2,2 % HDP, ktoré súvisia s projekciou ročných platieb za dostupnosť. Medziročne došlo k poklesu vplyvu o 0,2 p. b. z dôvodu posunu východiskového roku. 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 obchvatu 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 0,9 % 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**“ a dala pokyn začať s výberom koncesionára, ktorý bude mať na starosti projektovanie, výstavbu, ale aj prevádzku a údržbu väzenského zariadenia s výnimkou činností, ktoré môže zabezpečovať jedine štát. Schválením projektu výstavby väzenského zariadenia so zohľadnením výsledkov aktualizovanej štúdie uskutočniteľnosti bola v zmysle metodických dokumentov Ministerstva financií SR ukončená 2. etapa prípravy projektu „Posúdenie príležitostí“ a projekt postúpil do 3. etapy „Príprava súťažiteľného PPP projektu“. Na základe harmonogramu PPP projektu sa predpokladá v druhom polroku 2018 spustiť verejné obstarávanie a následne v roku 2019 by sa mohla začať výstavba a po jej ukončení, v druhom polroku 2021, aj prevádzkovanie väzenského zariadenia. Aktuálny príspevok tohto PPP projektu k implicitným záväzkom predstavuje 0,2 % HDP vychádzajúc z projekcie ročných platieb za dostupnosť.

Vplyv PPP projektov (v % HDP)						
	2018	2020	2030	2040	2050	Spolu
Platba za dostupnosť R1*	0,14	0,12	0,08	0,05	-	-
- diskontovaná hodnota k roku 2018	0,14	0,13	0,09	0,05	-	2,2
Platba za dostupnosť Obchvat BA - D4/R7	0,00	0,02	0,03	0,02	0,01	-
- diskontovaná hodnota k roku 2018	0,00	0,02	0,03	0,02	0,01	0,9
Platba za dostupnosť väzenské zariadenie Rimavská Sobota – Sabová	0,00	0,00	0,01	0,04	-	-
- diskontovaná hodnota k roku 2018	0,00	0,00	0,01	0,01	-	0,2

* 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 vyhoveného 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

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.

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

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 vyradenia 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)						
	2018	2020	2050	2100	2140	Spolu
Vplyv NJF na saldo*	-0,14	-0,14	0,02	0,00	0,00	-
- diskontovaná hodnota k roku 2018	-0,14	-0,15	0,01	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

¹⁴ MF SR modifikuje model o aktuálnu prognózu makroekonomického vývoja.