

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 v súvislosti s PPP projektmi a nákladmi 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 2015. Jednotlivým oblastiam sa venujú nasledujúce časti tejto prílohy. Manuál k implicitným záväzkom¹ popisuje podrobnejšie postup výpočtu.

Implicitné záväzky – scenár nezmenených politík (hodnota k roku 2015, v % HDP)	
	spolu
1. Vplyv starnutia populácie	148,8
2. Vplyv PPP projektu - rýchlostná cesta R1	2,7
3. Vplyv Národného jadrového fondu	-3,1
Celková výška implicitných záväzkov	148,3
<i>p.m. PPP projekt – Obchvat D4 a rýchlostná cesta R7²</i>	2,4
<i>p.m. PPP projekt – Nová univerzitná nemocnica v Bratislave²</i>	0,2

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

Zdroj: MF SR

V roku 2015 dosahujú celkové implicitné záväzky 148,3 % HDP. V porovnaní s údajmi prezentovanými v rozpočte verejnej správy na roky 2015 až 2017 (implicitné záväzky vo výške 229,2 % HDP) došlo k zníženiu odhadovaných implicitných záväzkov o 80,9 % HDP.

Medziročná zmena je predovšetkým dôsledkom aktualizácie dlhodobých projekcií výdavkov spojených so starnutím populácie, najmä v oblasti zdravotníctva (viac v boxe 1). V prípade Slovenskej republiky sú prvýkrát zahrnuté aj vplyvy reformy dôchodkov výsluhových zložiek z roku 2013. Nová projekcia je zároveň ovplyvnená aj výraznou revíziou makroekonomických predpokladov, demografie a tiež vplyvom aktualizácie systému národných účtov ESA 2010.

¹ Metodika výpočtu implicitných záväzkov (<http://mfsr.sk/Default.aspx?CatID=9696>).

² Ako memorandové položky uvádzame aj odhad za dva nové PPP projekty, ktorých vplyv nie je súčasťou celkových implicitných záväzkov. Jedná sa o výstavbu a prevádzku novej Univerzitnej nemocnice v Bratislave (UNB) a výstavbu a prevádzku obchvatu Bratislavy D4 a rýchlostnej cesty R7. Vzhľadom na to, že výsledné ceny koncesii ešte nie sú známe, záväzky oboch projektov boli vyčíslené na základe údajov z verejne dostupných štúdií uskutočniteľnosti. Skutočne vysúfážené ceny za tieto PPP projekty budú známe až po ukončení tendrov, preto sa skutočné náklady môžu výrazne líšiť od odhadov v štúdiách uskutočniteľnosti.

2. Závazky spojené so starnutím populácie

Základom kvantifikácie sú predpoklady a projekcie pracovnej skupiny AWG³ 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 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 2015, t. j. rok, z ktorého sa vychádza pri zostavovaní rozpočtu verejnej správy na roky 2016 až 2018. 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 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 populácie⁶. V prípade výdavkov na dôchodkové dávky ide o projekcie MF SR konzultované

³ Ageing working group – pracovná skupina Európskej komisie zaoberajúca sa vplyvom starnutia obyvateľstva na verejné financie v dlhodobom horizonte.

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.

a schvaľované v rámci pracovnej skupiny AWG. Projekcie ostatných výdavkov sú prevzaté priamo z AWG.

Vplyv demografických zmien na príjmy a výdavky verejnej správy (% HDP, scenár nezmenených politík)							
	2015	2016	2020	2030	2040	2050	2060
A. Príjmy VS	18,2	18,0	17,8	17,7	17,9	18,1	18,2
- dôchodkové poistenie	6,3	6,2	6,0	5,9	6,1	6,3	6,4
- poistenie v nezamestnanosti	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
- zdravotné poistenie	3,7	3,5	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
- ostatné príjmy	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8
B. Výdavky citlivé na starnutie populácie	18,2	18,3	18,5	18,3	19,0	20,5	22,1
- dôchodkové dávky	8,7	8,7	8,4	8,0	8,5	9,5	10,7
- zdravotná starostlivosť	5,8	5,9	6,8	6,7	7,1	7,5	7,7
- dlhodobá starostlivosť	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6
- školstvo	3,2	3,2	2,8	3,1	2,8	2,8	2,9
- dávky v nezamestnanosti	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
C. Primárne saldo (A-B)	0,0	-0,3	-0,7	-0,6	-1,0	-2,4	-3,9
Primárne saldo diskontované k roku 2015	0,0	-0,3	-0,5	-0,6	-0,9	-1,7	-2,2
<i>p.m. nominálny rast HDP (v %)</i>	3,0	4,1	4,6	4,6	2,7	2,6	2,8
<i>p.m. nominálna úroková miera (v %)</i>	3,3	3,1	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 2015 k zhoršeniu diskontovaného primárneho salda v dôsledku starnutia populácie o 2,2 p. b.

BOX 1 – Aktualizácia implicitných výdavkov spojených so starnutím populácie

V rozpočte verejnej správy na roky 2015 až 2017 bol uvedený odhad implicitných záväzkov spojených so starnutím populácie na úrovni 230 % HDP v roku 2014. Aktuálne sa k roku 2015 odhadujú vo výške 148,8 % HDP, čo predstavuje pokles záväzkov o 81,2 % HDP.

Nová projekcia je ovplyvnená revíziou makroekonomických predpokladov⁷, modelových predpokladov a novým odhadom demografie. V novej projekcii je tiež novinkou zahrnutie systému dôchodkov ozbrojených zložiek a vianočných dôchodkov do projekcií v rámci výdavkov na dôchodky. Najvýznamnejšou zmenou je zvýšenie počtu odslužených rokov potrebných na priznanie výsluhového dôchodku.

Pre lepšiu prehľadnosť sú zmeny spojené s novým AWG vyčlenené samostatne. Celkovo sa implicitné záväzky z výdavkov citlivých na starnutie znížili oproti rozpočtu verejnej správy o 169 % HDP, zatiaľ čo príjmy poklesli o 111 % HDP. Hlavným dôvodom revízie nadol sú nižšie výdavky na zdravotníctvo - implicitné záväzky zdravotníctva sú oproti minulému roku nižšie o 126 % HDP. Zmenu najviac vysvetľuje vývoj celkovej populácie, ktorá v roku 2060 poklesne oproti predchádzajúcej prognóze o 0,5 milióna obyvateľov⁸. Dôvodom pomalšieho nárastu výdavkov na zdravotníctvo je nižší celkový počet pacientov.

Implicitné záväzky sú oproti rozpočtu verejnej správy nižšie aj v prípade dôchodkových dávok. Pokles záväzkov o 48 % HDP je spôsobený taktiež poklesom populácie, pričom vplyv zníženia počtu dôchodcov prevažuje nad negatívnym vplyvom poklesu počtu prispievateľov. Nižšie očakávané výdavky na dôchodky sú tiež výsledkom zníženého odhadu pravdepodobnosti odchodu do dôchodku.

Porovnanie zmien v implicitných záväzkoch súvisiacich so starnutím výdavkov (v % HDP)					
	1. RVS	2. RVS	3. Rozdiely (2-1)		
	2016-18	2015-17	Z toho: AWG Projekcie	Z toho: Ostatné	Spolu (1-2)
A. Príjmy VS	1 187	1 280	-111	17	-93
Dôchodkové poistenie (EAO + dlžné)	410	414	-1	-3	-4
Zdravotné poistenie (EAO + dlžné)	236	260	-19	-6	-25
Ostatné príjmy *	542	607	-91	26	-65
B. Výdavky citlivé na starnutie populácie	1 336	1 510	-169	-5	-174
Zdravotná starostlivosť	472	600	-126	-2	-128
Dôchodkové dávky	624	675	-48	-2	-50
Ostatné **	240	236	5	-1	4
C. Implicitné záväzky - vplyv na primárne saldo (A-B)***	-149	-230	58	23	81

* Najmä príjmy nesúvisiace z 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

Oproti poslednému kolu projekcií AWG je celkový nárast výdavkov citlivých na starnutie medzi rokmi 2015 až 2060 pomalší o 1,5 % HDP. Napriek tejto revízii porastú verejné výdavky SR spojené so starnutím populácie do roku 2060 piatym najrýchlejším tempom v EÚ, keď sa počas celého horizontu predpokladá nárast o 3,9 % HDP.⁹

⁷ Nová projekcia AWG predpokladá počas horizontu 2020 - 2060 slabší nominálny rast HDP v priemere o 0,2 % HDP. Revízia makroekonomických predpokladov je ovplyvnená aj prechodom na novú metodiku ESA 2010 a zmenou demografiou. Predpoklady o diskontnej miere v dlhodobom horizonte zostávajú nezmenené.

⁸ Celkové zníženie populácie je spôsobené najmä poklesom pôrodnosti a predpokladanou slabšou čistou migráciou.

⁹ Viac v komentári IFP „Rýchlo starnúce Slovensko“ (<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10181>).

3. Iné záväzky – PPP projekty a Národný jadrový fond

Do celkovej kvantifikácie implicitných záväzkov bol zahrnutý aj vplyv splácania PPP projektu – rýchlostná cesta R1. Východiskom boli predpokladané platby štátu za dostupnosť počas celej doby trvania koncesie, t. j. do roku 2041¹⁰. Platby za dostupnosť 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 rokoch¹¹).

Výhľadovo sa uvažuje aj s dvoma novými projektmi - výstavbou a prevádzkou obchvatu Bratislavy D4 a rýchlostnej cesty R7 a novou Univerzitnou nemocnicou v Bratislave. Oba nové PPP projekty zatiaľ nemajú známe ceny koncesií a pri odhadovaní implicitných záväzkov sa preto vychádzalo z údajov z jednotlivých štúdií uskutočniteľnosti, ktoré posudzujú výhodnosť výstavby formou PPP. Konkrétne parametre sa vyšpecifikujú v priebehu ďalšieho dialógu, a na ich základe rozhodne vláda o spôsobe realizácie týchto projektov¹². Z tohto dôvodu nebol vplyv týchto projektov v tejto fáze zohľadnený v celkových implicitných záväzkoch.

Vplyv PPP projektu (v % HDP)						
	2015	2019	2030	2041	2049	Spolu
Platba za dostupnosť R1*	0,16	0,13	0,08	0,03	-	-
- diskontovaná hodnota k roku 2015	0,16	0,14	0,09	0,03	-	2,7
<i>p.m. PPP projekt – Obchvat D4 a rýchlostná cesta R7**</i>	-	0,00	0,09	0,06	0,01	2,4
<i>p.m. PPP projekt – Nová univerzitná nemocnica v Bratislave**</i>	-	0,00	0,01	0,00	0,00	0,2

* bez započítania DPH za služby

** diskontovaná hodnota k 2015

Zdroj: MF SR, MDDVRR SR, MZ 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 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. Riziko pre finančnú schému predstavuje značná závislosť nákladov na harmonograme vyradovania jednotlivých blokov a zvoleného spôsobu likvidácie.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Pri PPP projektoch bude vplyv na implicitné záväzky priebežne aktualizovaný.

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

Model odhadu nákladov na likvidáciu jadrových zariadení preberá MF 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)						
	2015	2020	2050	2100	2140	Spolu
Vplyv NJF na saldo	-0,1	-0,2	-0,0	-0,0	-0,0	-
- diskontovaná hodnota k roku 2015	-0,1	-0,2	-0,0	-0,0	-0,0	-3,1

* 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

¹⁴ MF SR modifikuje model o aktuálnu prognózu makroekonomického vývoja.