

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, 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 2014. Jednotlivým oblastiam sa venujú nasledujúce sekcie tejto prílohy. Manuál k implicitným záväzkom¹ popisuje podrobnejšie postup výpočtu.

Implicitné záväzky – scenár nezmenených politík (hodnota k roku 2014, v % HDP)	
	spolu
1. Vplyv starnutia populácie	230,4
2. Vplyv PPP projektu	2,8
3. Vplyv Národného jadrového fondu	-3,6
4. Celková výška implicitných záväzkov	229,6

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

Zdroj: MF SR

Celkové implicitné záväzky dosiahli 229,6 % HDP k roku 2014. V porovnaní s údajmi prezentovanými v rozpočte verejnej správy na roky 2014 až 2016 (implicitné záväzky vo výške 229,3 % HDP) došlo k malým zmenám, ktoré zanedbateľne ovplyvnili výslednú hodnotu implicitných záväzkov. Zmeny z dôvodu aktualizácie scenára nezmenených politík nastávajú každoročne aj bez legislatívnych zmien ovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť.²

V aktuálnej verzii pribudla aj kvantifikácia vplyvu záväzkov Národného jadrového fondu. Ide o systém financovania vyradovania jadrových zariadení, pričom veľkosť budúcich nákladov výraznejšie porastie kvôli zvyšujúcim sa nákladom na skladovanie a likvidáciu jadrového odpadu. V celom horizonte, najmä vďaka kladným schodkom systému v prvých dekádach, je vplyv zahrnutia Národného jadrového fondu kladný a znižuje celkové implicitné záväzky.

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

² Zmeny je možné rozdeliť podľa toho, či ide o vplyv makroekonomického vývoja alebo z iných dôvodov, napríklad kvôli spresneniu metodiky alebo legislatívneho odhadu. Metodika aktualizácie scenára bola popísaná v rozpočte verejnej správy na roky 2014 až 2016.

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 (naposledy v roku 2012) 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)⁴.

Slovensko pripravilo v roku 2012 významnú dôchodkovú reformu, ktorá bola definitívne schválená v apríli 2013. Odhad implicitných záväzkov spojených so starnutím populácie v scenári nezmenených politík je založený práve na týchto projekciách. Aktualizované projekcie AWG budú prerokované v rámci AWG na jeseň 2014⁵.

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 2014, t. j. rok, z ktorého sa vychádza pri zostavovaní rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017. 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 aj s nimi tak, aby vo východiskovom roku vykryli rozdiel príjmov a výdavkov spojených so starnutím populácie (prostredníctvom bilancujúcej položky - ostatné príjmy)⁶.

Vo všeobecnosti sa v prognózovanom období uvažuje s 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 2. piliera dôchodkového systému (t. j. mimo sektor verejnej správy), pričom táto časť sa v čase môže meniť v dôsledku zmeny podielu sporiteľov na celkovej počte poistencov.

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

⁴ Detailný popis výsledkov a predpokladov použitých pri kvantifikácii dlhodobých projekcií je uvedený v tzv. Country fiche, ktorý je sprievodným dokumentom k projekciám predkladaným EK (http://europa.eu/epc/pdf/latest_version_country_fiches.zip).

⁵ Ide o štandardnú procedúru, tzv. peer review, kedy členská krajina môže požiadať pracovnú skupinu AWG a EK o posúdenie aktualizácie projekcií z dôvodu prijatia významnej reformy.

⁶ 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.

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

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 MF SR konzultované a schvaľované v rámci AWG. Projekcie ostatných výdavkov sú prevzaté priamo z AWG.

Vplyv demografických zmien na príjmy a výdavky verejnej správy (% HDP, scenár nezmenených politík)							
	2014	2015	2020	2030	2040	2050	2060
A. Príjmy VS	17,8	17,8	17,7	17,7	17,9	18,1	18,1
- dôchodkové poistenie	5,6	5,6	5,5	5,5	5,7	5,9	5,9
- poistenie v nezamestnanosti	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
- zdravotné poistenie	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
- ostatné príjmy	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1
B. Výdavky citlivé na starnutie populácie	17,8	17,9	18,0	18,7	19,8	21,6	23,3
- dôchodkové dávky	8,0	8,1	8,0	8,1	8,5	9,5	10,6
- zdravotná starostlivosť	6,4	6,5	6,8	7,5	8,2	8,9	9,2
- dlhodobá starostlivosť	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,7
- školstvo	2,9	2,9	2,8	2,7	2,5	2,6	2,7
- dávky v nezamestnanosti	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
C. Primárne saldo (A-B)	0,0	-0,1	-0,4	-1,1	-1,9	-3,5	-5,2
Primárne saldo diskontované k roku 2014	0,0	-0,1	-0,4	-1,1	-1,7	-2,5	-3,1
<i>p.m. nominálny rast HDP (v %)</i>	2,3	4,4	5,1	3,9	3,3	3,0	3,1
<i>p.m. nominálna úroková miera (v %)</i>	3,4	3,4	5,1	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 2014 k zhoršeniu diskontovaného primárneho salda v dôsledku starnutia populácie o 3,1 p. b.

V roku 2013 boli prijaté zmeny v sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov s cieľom stabilizovať výdavky na výsluhové dôchodky týchto zložiek. Medzi hlavné opatrenia patrí zvýšenie počtu odslúžených rokov potrebných na priznanie výsluhového dôchodku a zmeny v indexácii výsluhových dôchodkov tak, aby zohľadňovali zvyšovanie starobných dôchodkov v priebežnom pilieri penzijného systému a počet odslúžených rokov. Kvantifikácia vplyvu tejto zmeny na záväzky spojené so starnutím populácie nie je zatiaľ dostupná, pretože bude predmetom najbližšej projekcie Ageing Report 2015.

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.

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 2041⁹. 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 rokoch¹⁰).

Vplyv PPP projektu (v % HDP)						
	2014	2015	2020	2030	2041	Spolu
Platba za dostupnosť R1*	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	-
- diskontovaná hodnota k roku 2014	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	2,8

* bez započítania DPH za služby

Zdroj: MF SR

Ďalším faktorom ovplyvňujúcim implicitné záväzky je **system 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 (ďalej len „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.

Výpočet Ministerstva financií SR preberá aktuálne odhadované náklady na likvidáciu jadrových zariadení od Ministerstva hospodárstva SR. 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)						
	2014	2020	2050	2100	2140*	Spolu
Vplyv NJF na saldo	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	-
- diskontovaná hodnota k roku 2014	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	3,6

* Projekcie pre účely Stratégie záverečnej časti mierového využívania jadrovej energie v SR siahajú po rok 2140.

Zdroj: MF SR

⁹ Výpočet zahŕňa odhad celkovej výšky záväzkov z daného projektu. Nezhľadňuje 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.

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 Stratégia záverečnej časti mierového využívania jadrovej energie v SR schválená uznesením vlády č. 26 z 15. januára 2014.