

Informácia k aktuálnemu vývoju verejných financií

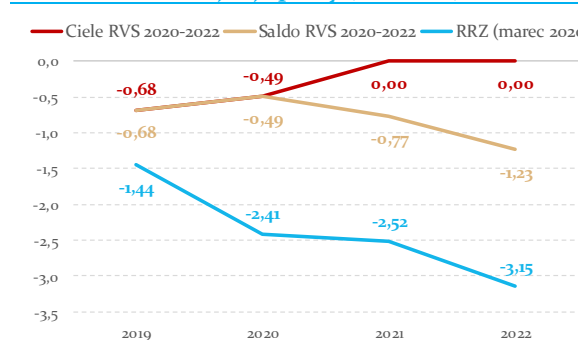
12.03.2020

V nadväznosti na nedávne udalosti, ktoré nastali po schválení zákona o štátnom rozpočte na rok 2020, najmä vládou schválený záväzný limit výdavkov z dôvodu neplnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018 a schválenie tzv. 13. dôchodkov, Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) považuje za svoju povinnosť, v zmysle ústavného zákona poskytnúť svoj pohľad na aktuálny stav verejných financií.

Zatiaľ čo deficit verejných financií do roku 2017 klesal, od roku 2018 sa deficit zvyšuje napriek tomu, že v roku 2018 aj v roku 2019 bola ekonomika v „dobrých časoch“. RRZ odhaduje, že deficit mohol v roku 2019 dosiahnuť približne 1,4 % HDP (finálne dáta nie sú ešte známe) a teda sa výrazne odchyľuje od rozpočtového cieľa, ktorým bol pre rok 2019 vyrovnaný rozpočet. Na riziká rozpočtu verejnej správy na rok 2019 RRZ upozorňovala už v čase jeho schvaľovania a odhadovala ich vo výške 0,7 % HDP. V priebehu roku 2019 sa tieto riziká naplňali a v niektorých prípadoch boli nepriaznivé vplyvy vyššie ako RRZ pôvodne odhadovala.

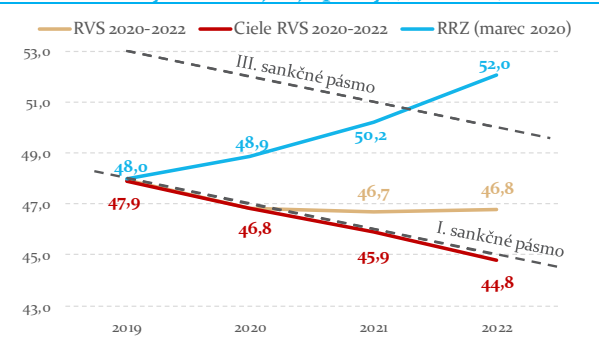
Podhodnotený vývoj v roku 2019 a schválené dodatočné príjmové a výdavkové opatrenia na rok 2020 zvýšili riziko, že bez prijatia zásadných opatrení by deficit vzrástol na úroveň 2,4 % HDP. Kým vláda zostavila rozpočet na rok 2020 s cieľovou hodnotou deficitu vo výške 0,49 % HDP, riziká v čase schvaľovania rozpočtu boli významné a podľa RRZ dosahovali 1,3 % HDP. K splneniu rozpočtového cieľa na rok 2020 mal prispieť vládou schválený **výdavkový strop na rok 2020** z januára tohto roku. Išlo o reakciu vlády na odchylenie verejných financií z cesty k vyrovnanému rozpočtu v roku 2018 spôsobené rýchlo rastúcimi výdavkami. **Na druhej strane Národná rada SR schválila vo februári 2020 zavedenie 13. dôchodkov**, pričom dňa 11.3.2020 prezidentka SR túto legislatívnu zmenu podpísala¹. Toto opatrenie navýši úroveň výdavkov v roku 2020 o 0,45 % HDP (podrobne v prílohe 1). **Vláda nepredstavila žiadne kompenzačné opatrenia, ktoré by umožnili, aby sa stanovený výdavkový limit a schválený rozpočtový cieľ dodržal.** Vychádzajúc z vládou schváleného rozpočtu na roky 2021 a 2022 a rizík identifikovaných zo strany RRZ, by sa deficit verejnej správy mohol zvýšiť nad úroveň 3 % HDP v roku 2022.

Graf 1: Saldo verejnej správy (v % HDP)



Zdroj: MF SR, RRZ

Graf 2: Hrubý dlh verejnej správy (v % HDP)



Zdroj: MF SR, RRZ

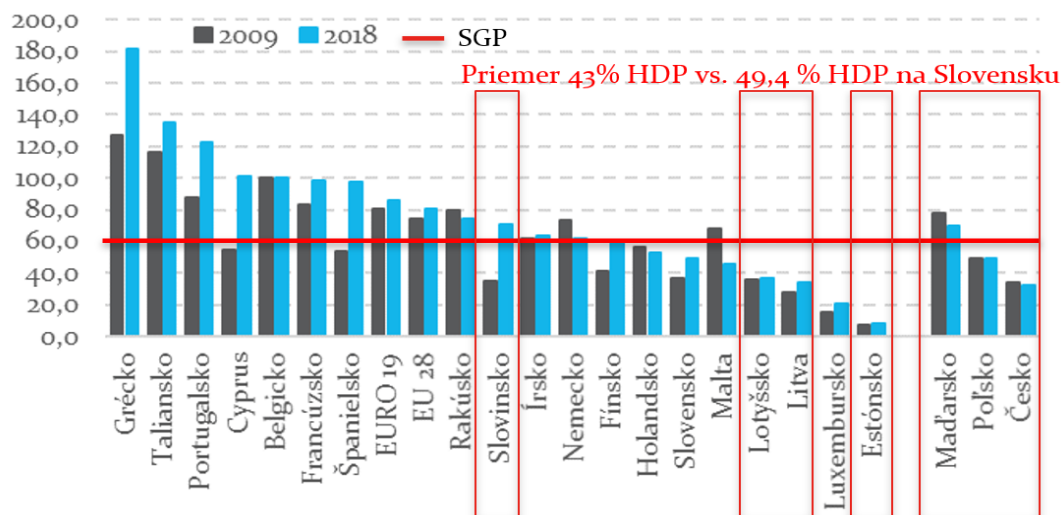
¹ Prezidentka SR oznámila, že sa rozhodla podať návrh na Ústavný súd SR na preskúmanie ústavnosti tohto zákona. Dôvodom tohto podania je jej presvedčenie o porušení ústavnosti v procese prijímania tohto zákona, a to nesplnením podmienok na skrátené legislatívne konanie.

Hranica deficitu vo výške 3 % HDP je mimoriadne dôležitá aj z hľadiska európskych pravidiel Paktu stability a rastu. Jej prekročenie môže viesť k zaradeniu Slovenska do procedúry nadmerného deficitu (EDP) a neskoršiemu uloženiu finančnej pokuty. Z pohľadu európskych pravidiel je však rovnako dôležité, aby sa krajina držala v bezpečnej vzdialenosti od 3-percentnej hranice deficitu a smerovala k vyrovnanému rozpočtu. Pri relatívne priaznivom ekonomickom vývoji, bez ekonomického poklesu alebo iných externých negatívnych šokov, sa zhoršovanie hospodárenia považuje za porušenie tzv. preventívnej časti Paktu stability a rastu, čo môže viesť k spusteniu procedúry výraznej odchýlky zo strany Európskej komisie. Dodržiavanie pravidiel vyhodnocuje Európska komisia dvakrát ročne, pri posudzovaní programu stability a návrhu rozpočtu. Slovenská republika bola pri poslednom hodnotení jednou z ôsmich krajín eurozóny, ktorá výrazným spôsobom prekračovala hodnotiace indikátory.

Napriek tomu, že hrubý dlh verejnej správy Slovenska v pomere k HDP od konca roku 2013 takmer nepretržite klesal, **pri naplnení rizikového vývoja verejných financií sa pokles podielu dlhu na HDP v roku 2020 zastaví a do konca roku 2022 môže stúpnuť na 52,0 % HDP (z odhadovanej úrovne 48,0 % v 2019)**, čím by sa dostal **na hranicu štvrtého sankčného pásma s povinnosťou pre vládu a samosprávy predložiť vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet.**

Zadlženie verejných financií Slovenska je v porovnaní s inými krajinami eurozóny nižšie, pričom v roku 2018 bol podiel dlhu na HDP šiesty najnižší v eurozóne. Toto porovnanie však môže byť skresľujúce, keďže nezohľadňuje aktuálny stav slovenskej ekonomiky a výzvy, ktorým bude čeliť v dlhodobom horizonte. Ak výšku dlhu porovnáme s krajinami, ktoré majú porovnateľnú výkonnosť a čelia podobnému demografickému vývoju, úroveň dlhu patrí medzi vyššie.

Graf 3: Hrubý dlh verejnej správy v roku 2018 (% HDP, Eurostat, jesenná notifikácia – október 2019)



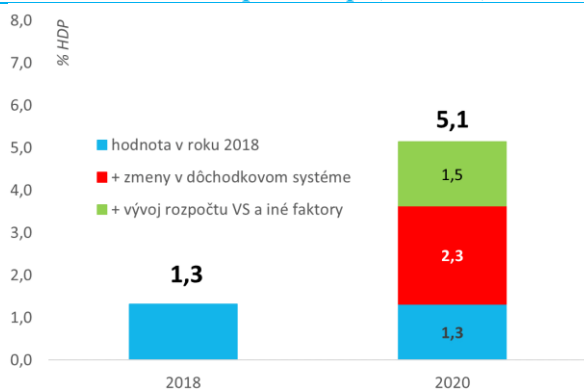
Zdroj: RRZ, Eurostat

Veľkou výzvou pre Slovensko je starnutie populácie, ktoré už vo vyspelých ekonomikách pokročilo. Európska komisia odhaduje, že v najbližšom období bude slovenská populácia patriť medzi najrýchlejšie starnúcu v rámci Európskej únie, čo významne prispeje k zvýšeným tlakom na verejné financie. Zároveň je potrebné dodať, že v poslednom období sa na Slovensku prijali

opatrenia, ktoré nárast výdavkov verejných financií spojených so starnutím populácie ešte zvýšia. **Ide najmä o zastropovanie veku odchodu do dôchodku a vyplácanie minimálnych dôchodkov.**

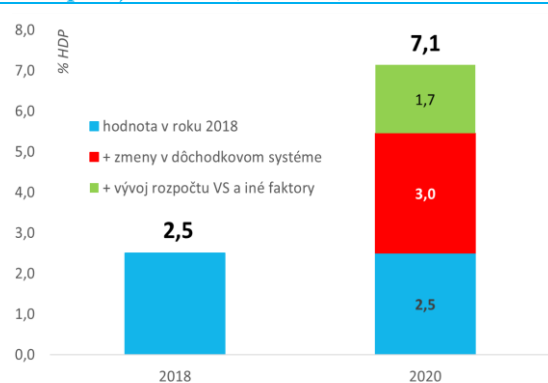
Vývoj deficitu a dlhu, ako aj prijaté opatrenia sa premietajú aj do zhoršenia dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Kým do roku 2016 sa dlhodobá udržateľnosť verejných financií zlepšovala a verejné financie boli za predpokladu využitia dobrých ekonomických časov na rýchlejší pokles podielu dlhu na HDP v udržateľnom stave, následne došlo k jej zhoršovaniu. Pri zohľadnení všetkých známych faktorov, ako je odhadovaný vývoj deficitu a dlhu po roku 2019, vrátane prijatých opatrení v dôchodkovom systéme², je však veľmi pravdepodobné, že medzera udržateľnosti by sa zvýšila z úrovne 1,32 % HDP za rok 2018 k úrovni približne 5 % HDP. Viac než polovica zhoršenia je zapríčinená opatreniami v dôchodkovom systéme, zvyšok ide na vrub predpokladaného zhoršenia rozpočtovej pozície a iným dlhodobým vplyvom³. **Ide o úroveň, ktorá vracia slovenské verejné financie z pohľadu udržateľnosti pred rok 2012, t.j. do čias tesne po globálnej finančnej kríze.** Pre úplnosť, pri využití metodiky Európskej komisie RRZ odhaduje, že indikátor udržateľnosti (tzv. S₂) by sa zvýšil z úrovne 2,5 % HDP v roku 2018 až k hranici 7 % HDP v roku 2020, čo je už považované za pásmo vysokého rizika.

Graf 4: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti podľa ústavného zák. o rozpočt. zodp. (v % HDP)



Zdroj: MF SR, RRZ

Graf 5: Indikátor S₂ počítaný metodikou Európskej komisie (v % HDP)



Zdroj: MF SR, RRZ, EK

RRZ okrem pravidiel dlhovej brzdy považuje za dôležité sledovať aj tzv. **bezpečnú úroveň dlhu.** Ide o úroveň dlhu, pri ktorej existuje relatívne nízka pravdepodobnosť, že Slovensko v budúcnosti nebude z dôvodu nečakaných hospodárskych kríz (šokov) a pri očakávanom demografickom vývoji schopné splácať svoje záväzky. Z pohľadu rozpočtovej politiky a udržania sociálneho štandardu v krajine v budúcnosti by preto bolo vhodné, aby sa v súčasnosti postupným zlepšovaním hospodárenia rozpočtu (až po dosiahnutie mierneho prebytku) dlh znížil na bezpečnejšiu úroveň, ktorá je podľa RRZ pod hranicou 40 percent HDP. Vytvoril by sa tým dostatočný fiškálny priestor na absorbovanie nákladov spojených so starnutím populácie a ďalších možných negatívnych šokov v ekonomike.

Dôležitou oblasťou, ktorú RRZ vo svojich hodnoteniach sleduje, je transparentnosť prijímaných opatrení spolu s dostatočnou informovanosťou všetkých zainteresovaných subjektov a verejnosti. **V posledných rokoch Národná rada SR schválila viaceré významné opatrenia, u ktorých neprebehol štandardný schvaľovací proces.** Ide napríklad o zastropovanie veku

² Strop na dôchodkový vek, minimálne dôchodky, prepočet nárokov sporiteľov v 2. pilieri na dôchodok zo Sociálnej poisťovne, zavedenie 13. dôchodku (zrušenie vianočného dôchodku).

³ Ide o predbežné odhady. RRZ každoročne aktualizuje indikátor udržateľnosti v apríli v rámci správ o dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

odchodu do dôchodku, zmeny v minimálnych dôchodkoch. Aktuálnym príkladom je zavedenie 13. dôchodku. V niektorých prípadoch chýbalo pripomienkové konanie, prípadne boli neúplné doložky vplyvov na verejné financie v strednodobom horizonte a absentovali vplyvy v dlhodobom horizonte a nebrali sa do úvahy názory odbornej verejnosti. Opatrenia sa z pohľadu RRZ prijímajú narychlo, bez riadnej diskusie o nevyhnutnosti týchto krokov a bez predstavenia kompenzačných opatrení, čo je potrebné z hľadiska transparentnosti verejných financií hodnotiť negatívne.

Aktuálny vývoj v súvislosti s koronavírusom COVID-19 prináša nad rámec vyššie spomenutých rizík ďalšie negatívne vplyvy. Tie nebudú spočívať len v priamych nákladoch na výplatu nemocenských dávok a poskytovanie následnej zdravotnej starostlivosti preukázateľne nakazeným obyvateľom. Výrazne vyššie náklady budú spojené s karanténnymi opatreniami zameranými na predchádzanie rozširovania nákazy (zavretie škôl, škôlok, obmedzenia na pracoviskách, povinné karantény pre ľudí prichádzajúcich z rizikových oblastí a pod.). Náklady s poskytovaním sociálnych transferov v týchto situáciách budú tmiť inak negatívny dopad na obyvateľstvo z dôvodu výpadku príjmov. Šírenie epidémie a preventívne opatrenia sa však bezprostredne dotýkajú aj fungovania ekonomík v zahraničí aj na Slovensku, pričom vplyvy sa takmer ihneď prejavili v sektore služieb. Môže dôjsť aj k narušeniu globálnych dodávateľských reťazcov, čo negatívny vplyv epidémie na reálny sektor ekonomiky ďalej prehĺbi. Revidované prognózy obchodných partnerov SR a vývoja globálneho obchodu (napr. OECD Interim Outlook, 2. marec 2020) indikujú, že **v roku 2020 slovenská ekonomika nemusí rásť, pričom nie je vylúčený aj medziročný pokles výkonnosti.**

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vznikla za účelom monitorovania a vyhodnocovania vývoja verejných financií. Poskytuje nezávislý pohľad na rozpočet a vývoj vo verejných financiách, najmä či aktuálne nastavenie fiškálnej politiky postačuje na dosiahnutie stanovených rozpočtových cieľov. Zároveň RRZ identifikuje prípadné riziká rozpočtu, ktoré by bolo nutné následne dodatočnými opatreniami eliminovať. V súlade so svojim mandátom poukazuje aj na to, či rozpočet vytvára predpoklady pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií a plnenie národných fiškálnych pravidiel.

Príloha 1 – Informácia k financovaniu tzv. „13. dôchodkov“

Národná rada SR schválila dňa 25. februára 2020 zavedenie 13. dôchodkov. Podľa doložky vplyvov rozpočtovo nekrytý vplyv opatrenia na verejné financie dosahuje v roku 2020 sumu 442 mil. eur (0,45 % HDP), v ďalších rokoch sa zvyšuje a v roku 2023 dosiahne 553 mil. eur (0,48 % HDP). Z hľadiska štruktúry rozpočtu verejnej správy vyššie výdavky bude mať Sociálna poisťovňa (v roku 2020 o takmer 590 mil. eur), kým štátny rozpočet vzhľadom na nahradenie vianočného príspevku 13. dôchodkom ušetrí (147 mil. eur v roku 2020).

Opatrenie sa z pohľadu RRZ prijalo narýchlo, bez riadnej diskusie a mimo štandardného rozpočtového procesu a je v rozpore so schváleným rozpočtom na rok 2020:

- **Vyplácanie 13. dôchodkov sa plánuje v roku 2020, pričom schválený rozpočet na rok 2020⁴ neuvažuje s týmto opatrením.** Vláda nepredstavila žiadne kompenzačné opatrenia, ktorými by zabezpečila plnenie schválených rozpočtových cieľov⁵. V takejto podobe opatrenie spôsobuje neplnenie národných a s najväčšou pravdepodobnosťou aj európskych fiškálnych pravidiel.
- **Opatrenie navyšuje výdavky verejnej správy, čo zvyšuje riziká nesplnenia schváleného výdavkového limitu.** Hospodárenie verejných financií sa v roku 2020 riadi aj limitom verejných výdavkov⁶, ktorý schválila vláda v januári 2020. Limit verejných výdavkov predstavuje korekčný mechanizmus pravidla o vyrovnanom rozpočte.
- **Opatrenie vytvára dodatočnú záťaž na Sociálnu poisťovňu bez toho, aby boli zabezpečené dodatočné zdroje financovania.** Sociálna poisťovňa si podľa informácií z ministerstva financií priebežne drží na svojich účtoch prostriedky približne vo výške 600 mil. eur, čo predstavuje prevádzkovú hotovosť potrebnú na priebežné vykrývanie nesúladu medzi výplatom dávok a príjmami z poistného⁷. Nemá teda voľné rezervy, ktoré by mohla použiť na úhradu záväzkov vyplývajúcich zo zavedenia 13. dôchodku⁸. Už schválený rozpočet na rok 2020 predpokladá dotáciu Sociálnej poisťovne zo štátneho rozpočtu v sume 200 mil. eur.
- **Samotná Sociálna poisťovňa aktuálne očakáva pre rok 2020 o približne 270 mil. eur horšie hospodárenie v bežnom roku v porovnaní so schváleným rozpočtom.** A to napriek tomu, že už teraz očakáva o 100 mil. vyšší transfer zo štátneho rozpočtu nad rámec schváleného rozpočtu. Dôvodom je najmä zrealnenie podhodnotených rozpočtovaných výdavkov na nemocenské dávky, dávky v nezamestnanosti a správneho fondu. Potvrdzujú sa tak riziká, na ktoré RRZ upozorňovala pri hodnotení návrhu

⁴ Národná rada SR schválila návrh zákona o štátnom rozpočte na rok 2020 dňa 2. decembra 2019. Súčasne so schválením tohto zákona zobrala na vedomie aj Rozpočet verejnej správy na roky 2020 až 2022.

⁵ Rozpočtovým cieľom na rok 2020 je dosiahnutie deficitu verejnej správy vo výške 0,49 % HDP.

⁶ Limit verejných výdavkov je definovaný v §30a, ods. 2 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

⁷ Koncomesačné stavy na účtoch Sociálnej poisťovne v rokoch 2014 až 2019 boli v priemere vo výške 549 mil. eur.

⁸ Rozpočet Sociálnej poisťovne na rok 2020 síce uvažuje s rezervou vo výške 863 mil. eur na konci roku 2020, ale významne podhodnocuje výdavky na niektoré dávky a správny fond (podľa RRZ približne o 260 mil. eur). Ak zohľadníme podhodnotené výdavky a aktuálnu prognózu daní a odvodov, prostriedky na účtoch Sociálnej poisťovne na konci roku 2020 dosiahnu približne 600 mil. eur. Zhoršenie hospodárenia v roku 2020 oproti schválenému rozpočtu priznala v aktuálnom odhade aj samotná Sociálna poisťovňa (bez vplyvu 13. dôchodku).

rozpočtu koncom roku 2019. Bez pomoci zo štátneho rozpočtu (transfer vo výške 300 mil. eur), by deficit Sociálnej poisťovne mohol skončiť na úrovni približne 270 mil. eur (bez zavedenia 13. dôchodku). **Vyplatenie 13. dôchodkov preto nebude možné bez ďalšieho zvýšenia transferu zo štátneho rozpočtu, ktorý by v plnej miere kryl vplyvy zavedenia 13. dôchodku a ktorý by mal byť podľa nášho názoru schvaľovaný aj parlamentom.**

- **Zabezpečenie financovania Sociálnej poisťovne by preto pri aktuálnej prognóze jej príjmov a výdavkov bolo možné len zmenou zákona o štátnom rozpočte alebo výraznými úsporami iných výdavkov v štátnom rozpočte.** Dostatočné financovanie opatrenia je možné zabezpečiť len zvýšením transferu zo štátneho rozpočtu. Keďže zákon o štátnom rozpočte definuje úroveň hotovostných výdavkov štátneho rozpočtu⁹, zvýšenie transferu Sociálnej poisťovni by bolo možné dosiahnuť buď zmenou zákona o štátnom rozpočte alebo rozpočtovým opatrením, ktorým by minister financií viazal prostriedky pôvodne určené na iný účel. V čase schválenia opatrenia však nebola ani jedna z týchto možností uvedená¹⁰.

Z pohľadu transparentnosti považuje RRZ zmenu zákona o štátnom rozpočte, ktorou by sa upravili aj limity jednotlivých rozpočtových kapitol, za vhodnejší prístup. Národná rada SR by tak bola priamo zahrnutá do procesu zabezpečenia financovania daného opatrenia, čo je dôležité, nakoľko Národná rada SR schvaľovala pôvodný zákon o štátnom rozpočte. Naopak, ak by zmenu zrealizoval minister financií prostredníctvom rozpočtového opatrenia, tak vzhľadom na veľkosť transakcie by pôvodný zákon o štátnom rozpočte s rozpisom limitov pre jednotlivé kapitoly bol neaktuálny¹¹. Takýmto postupom by sa obmedzila miera kontroly Národnej rady SR nad štátnym rozpočtom.

Prijatie akéhokoľvek nového legislatívneho opatrenia, ktoré zvyšuje deficit schváleného rozpočtu by malo byť už počas schvaľovania v parlamente sprevádzané opatreniami, ktoré tento deficit eliminujú. V opačnom prípade sa prijatie takéhoto opatrenia dostáva do rozporu so zákonom o štátnom rozpočte.

⁹ Zákon č. 468/2019 Z.z. o štátnom rozpočte na rok 2020 definuje úroveň výdavkov štátneho rozpočtu v §1, ods. 1.

¹⁰ Nie sú ešte zverejnené rozpočtové opatrenia za február 2020, ale minister financií nič neohlásil.

¹¹ Táto situácia sa často diala aj v predchádzajúcich rokoch, kedy štátny rozpočet obsahoval veľké množstvá nešpecifikovaných rezerv, ktoré minister financií v priebehu roku používal na nové nerozpočtované výdavky. Z pohľadu RRZ ide o slabú stránku rozpočtového procesu na Slovensku, nakoľko ponecháva veľkú mieru voľnosti pre vládu a ministra financií na úkor možnosti kontroly/zapojenia sa zo strany Národnej rady SR.