



# Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2017

*Zhrnutie*

apríl 2018

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2018

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<http://www.rozpoctovarada.sk>).

**Copyright ©**

Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/Secretariat of the CBR, Slovakia/year, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované, odkaz na internete, a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

Pripomienky alebo komentáre k správe sú vítané na e-mailovej adrese [sekretariat@rrz.sk](mailto:sekretariat@rrz.sk).

## Zhrnutie

Vypracovanie správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií patrí medzi hlavné úlohy Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) stanovené ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti. Cieľom správy je vyhodnotiť situáciu vo verejných financiách na horizonte nasledujúcich päťdesiatich rokov, berúc do úvahy výsledky hospodárenia verejných financií v roku 2017 a existujúce nastavenie politík. Z dôvodu zabezpečenia metodicky správneho porovnania je súčasťou správy aj aktualizácia hodnotenia za rok 2016. Dňa 26. marca 2018 bolo schválené programové vyhlásenie novej vlády, preto sa správa v zmysle povinnosti z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti predkladá v mimoriadnom termíne do 25. apríla 2018<sup>1</sup>.

**Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti dosiahol v roku 2017 hodnotu 1,1 % HDP. Na udržanie dlhu verejnej správy pod hornou hranicou limitu na dlh (50 % HDP) v období najbližších päťdesiatich rokov je potrebné (nad rámec predpokladov základného scenára) prijať v strednodobom horizonte dodatočné opatrenia vo výške približne 1,1 % HDP. Medziročne došlo k zhoršeniu udržateľnosti o 0,3 % HDP. Priaznivý ekonomický vývoj v roku 2017 vláda plne nevyužila na zlepšenie fiškálnej pozície. Upravené saldo rozpočtu sa medziročne zlepšilo o 0,2 % HDP, čo je o 0,2 % HDP menej ako očakával scenár nezmenených politík vychádzajúci z roka 2016<sup>2</sup>. Z ostatných opatrení prispelo k medziročnému zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti zavedenie dočasnej minimálnej sumy valorizácie dôchodkov. Základný scenár vývoja príjmov a výdavkov<sup>3</sup> verejnej správy vychádzajúci z roka 2017 predpokladá, že bez ďalších opatrení vlády sa saldo rozpočtu do roku 2021 automaticky zlepší o 0,5 % HDP. K poklesu deficitu budú prispievať najmä úspory v úrokových nákladoch a vo výdavkoch v dôchodkovom systéme z dôvodu parametrických zmien uskutočnených v predchádzajúcich rokoch<sup>4</sup>. Premietnutie týchto úspor v plnej miere do lepšieho salda rozpočtu je nevyhnutným predpokladom na nezhoršenie dlhodobej udržateľnosti v porovnaní s rokom 2017. Na dosiahnutie stavu dlhodobej udržateľnosti je potrebné dosiahnuť štrukturálny prebytok v rozpätí 0,3 až 0,4 % HDP do roku 2021, čo by sa malo zohľadniť pri stanovení strednodobých rozpočtových cieľov.**

**Verejné financie SR v roku 2017 nedosiahli stav dlhodobej udržateľnosti aj z dôvodu revízie hodnotenia za rok 2016.** V Správe o dlhodobej udržateľnosti z apríla 2017 ukazovateľ

<sup>1</sup> Podľa článku 4 odsek 1a) [ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti](#), rada vypracováva a zverejňuje správu o dlhodobej udržateľnosti vrátane základného scenára a určenia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti každoročne k 30. aprílu a vždy do 30 dní po prerokovaní programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde.

<sup>2</sup> Zníženie deficitu verejnej správy z 2,2 % HDP v roku 2016 na 1,0 % HDP v roku 2017 bolo vo veľkej miere ovplyvnené faktormi jednorazového charakteru a mimo kontroly vlády (napríklad korekcie k EÚ fondom, úrokové náklady dlhu, vplyv hospodárskeho cyklu). Po očistení o tieto položky sa upravené saldo medziročne zlepšilo o 0,2 % HDP, čo je o 0,2 % HDP menej ako v scenári za predpokladu nezmenených politík (medziročné zlepšenie salda o 0,4 % HDP).

<sup>3</sup> Zohľadňujúci výsledok hospodárenia rozpočtu v roku 2017, aktuálny makroekonomický a demografický vývoj pri uplatňovaní súčasných politík.

<sup>4</sup> Zvyšovanie dôchodkového veku na 62 rokov a následne jeho naviazanie na vývoj strednej dĺžky života, valorizácia dôchodkov podľa dôchodcovej inflácie (parametrické zmeny).

dlhodobej udržateľnosti dosiahol zápornú hodnotu 0,1 % HDP a rada konštatovala, že bol dosiahnutý stav dlhodobej udržateľnosti verejných financií. K aktualizácii ukazovateľa na kladnú hodnotu 0,8 % HDP za rok 2016 a k odchýlke od dlhodobej udržateľnosti prispela revízia zhoršujúca výsledky hospodárenia verejnej správy v roku 2016<sup>5</sup> a predpokladaný horší vývoj rozpočtu v strednodobom horizonte do roku 2021<sup>6</sup> sumou 0,27 p.b. (najmä rýchlejší pokles daňových príjmov vyjadrených ako podiel na HDP). Zmeny nesúvisiace s opatreniami vlády, ktoré boli zapracované z dôvodu zabezpečenia porovnateľnosti vývoja ukazovateľa medzi rokmi 2016 a 2017, mali príspevok 0,67 p.b. Ide o aktualizáciu projekcií výdavkov spojených so starnutím populácie, ktoré vyplývajú zo zmien dlhodobých predpokladov a zlepšovania modelovania<sup>7</sup>.

**V roku 2017 ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti dosiahol úroveň 1,1 % HDP a mierne prekročil hranicu nízkeho rizika<sup>8</sup> pre dlhodobú udržateľnosť.** Štartovacia pozícia v podobe dosiahnutého štrukturálneho primárneho prebytku v roku 2017 prispieva k udržateľnosti pozitívne. Výdavky citlivé na demografické zmeny však zhoršujú udržateľnosť o 0,5 % HDP. Najväčší negatívny vplyv majú rastúce výdavky v zdravotníctve a výdavky na dlhodobú starostlivosť s vplyvom 0,8 % HDP, ktoré sú sčasti kompenzované pozitívnym vplyvom výdavkov na dôchodky (z dôvodu poklesu výdavkov v najbližších dvadsiatich rokoch<sup>9</sup>). Vývoj ostatných príjmov a výdavkov do roku 2021<sup>10</sup> vplýva na udržateľnosť negatívne vo výške 0,7 % HDP, čo je najmä dôsledkom očakávaného poklesu výnosu daní a nedaňových príjmov v pomere k HDP.

**Vláda časť pozitív vyplývajúcich z makroekonomického vývoja a úspor v dôchodkovom systéme (parametrické zmeny) využila na dodatočné výdavkové opatrenia, čo sa prejavilo v zhoršení udržateľnosti.** K medziročnému zhoršeniu ukazovateľa o 0,3 % HDP prispel vyšší deficit verejných financií v roku 2017 oproti predpokladom základného scenára vychádzajúceho z roka 2016 (vplyv 0,17 p.b.). Priaznivý makroekonomický vývoj a uplatňovanie existujúcich politík by podľa základného scenára vychádzajúceho z roka 2016

<sup>5</sup> Správa z apríla 2017 vychádzala z predbežných údajov notifikovaných Eurostatu v apríli 2017. Údaje sa následne spresňujú ešte v októbri 2017 a apríli 2018.

<sup>6</sup> Strednodobý horizont zohľadňuje aktuálnu strednodobú makroekonomickú prognózu, ktorá už vychádza zo skutočnosti za rok 2016. V čase hodnotenia dlhodobej udržateľnosti (apríl 2017) nie je strednodobá prognóza postavená na skutočnosti, ktorá sa pravidelne reviduje na jeseň (2017) a je ju možné v plnej miere zohľadniť až pri revízii hodnotenia v nasledujúcom roku (2018).

<sup>7</sup> Ide o zapracovanie aktuálnych projekcií Európskej komisie v oblasti výdavkov na dlhodobú starostlivosť, školstvo, nezamestnanosť a kapitálových príjmov s celkovým príspevkom 0,41 p.b. a aktualizáciu vstupných údajov o počtoch nových dôchodcov, nový spôsob modelovania vzniku vdovských a vdoveckých dôchodkov vychádzajúci z pravdepodobnosti úmrtia partnera u zosobášenej populácie (predtým sa používal zjednodušený prístup cez podiel na celkovej populácii v danej vekovej kohorte), presnejšie prepojenie príjmového rozdelenia existujúcich dôchodkov s novými dôchodkami zahrnutím dimenzie veku (predtým sa vekové a príjmové rozdelenie modelovali oddelene) a vlastný prístup k projekcii výdavkov na školstvo a nezamestnanosť s celkovým príspevkom 0,26 p.b.

<sup>8</sup> Ukazovateľ do hodnoty 1 % HDP rada považuje za miernu odchýlku s nízkou mierou rizika pre dlhodobú udržateľnosť. Táto hranica zodpovedá neistote spojenej s dlhodobými projekciami, keď z dôvodu štandardnej aktualizácie predpokladov alebo zlepšovania metodológie môže dochádzať k väčšej zmene ukazovateľa. Tento prístup používa RRZ aj pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte a posudzovaní primeranosti strednodobého rozpočtového cieľa.

<sup>9</sup> Napriek tomu, že výdavky na dôchodky do roku 2067 vzrastú oproti súčasnosti o 0,9 % HDP, budú mať pozitívny vplyv na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti. Súvisí to s tým, že v najbližších dvadsiatich rokoch budú klesať, čo má vzhľadom na diskontovanie väčší pozitívny príspevok k udržateľnosti ako je negatívny vplyv z nárastu výdavkov v ďalších rokoch.

<sup>10</sup> Po roku 2021 sú tieto výdavky fixované ako podiel na HDP.

viedlo k zníženiu deficitu verejných financií v roku 2017 na úroveň 0,9 % HDP. V roku 2017 dosiahol deficit verejnej správy 1,0 % HDP, čo znamená, že medziročné zlepšenie salda nebolo dostatočné na zachovanie dlhodobej udržateľnosti a odchyľilo sa od základného scenára roku 2016<sup>2</sup>. V aktuálnych projekciách bol zahrnutý aj vplyv zavedenia minimálnej sumy valorizácie dôchodkov platnej pre roky 2018 až 2021. Z pohľadu dlhodobej udržateľnosti bude mať takéto opatrenie negatívny vplyv (dôchodkové výdavky do roku 2021 vzrastú približne o 0,15 % HDP, následne na horizonte 30 rokov negatívny vplyv postupne zanikne)<sup>11</sup>.

**Plné využitie priaznivého makroekonomického vývoja, úspor prameňacích z výdavkov dôchodkového systému a úrokových nákladov, ktoré budú automaticky zlepšovať hospodárenie rozpočtu do roku 2021, je rozhodujúce na nezhoršenie dlhodobej udržateľnosti oproti stavu v roku 2017.** Základný scenár predpokladá zlepšenie salda rozpočtu o 0,5 % HDP v strednodobom horizonte. Z hľadiska štruktúry pozitívne prispievajú príjmy a výdavky citlivé na demografický vývoj vo výške 0,4 % HDP (najmä pokles výdavkov v dôchodkovom systéme) a pokles úrokových nákladov v sume 0,5 % HDP. Ostatné príjmy a výdavky v strednodobej časti zhoršujú saldo o 0,5 % HDP. Nepremietnutie očakávaných pozitív rozpočtu do zlepšenia salda by znamenalo zhoršenie dlhodobej udržateľnosti v porovnaní s aktuálnym hodnotením roka 2017.

**Na dosiahnutie udržateľných verejných financií je potrebné dosiahnuť štrukturálny prebytok rozpočtu v rozpätí 0,3 až 0,4 % HDP do roku 2021 v závislosti od zvoleného tempa konsolidácie<sup>12</sup>.** Nad rámec základného scenára roku 2017, ktorý už predpokladá zlepšovanie štrukturálneho salda z -1,2 % HDP v roku 2017 na úroveň -0,8 % HDP v roku 2021, je potrebné prijať dodatočné opatrenia vo výške približne 1,1 % HDP (hodnota ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti). Strednodobý rozpočtový cieľ by mal zohľadňovať okrem krátkodobých a strednodobých cieľov vlády aj riziká vyplývajúce z dlhodobej udržateľnosti. Dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa definovaného Paktom stability a rastu<sup>13</sup> (štrukturálny deficit vo výške 0,5 % HDP) nepostačuje na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

Vzhľadom na vysokú mieru neistoty spojenú s dlhodobými projekciami správa obsahuje viacero scenárov ilustrujúcich citlivosť ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti na charakter fiškálnej politiky, jeho odlišnú definíciu alebo zmenu demografických a makroekonomických predpokladov. Aj keď viaceré scenáre nemajú významný vplyv na zmenu ukazovateľa (vplyv

<sup>11</sup> Úspory z reformy dôchodkového systému z roku 2012 (najmä naviazanie dôchodkového veku automaticky na vývoj strednej dĺžky života a valorizácia dôchodkov o dôchodcovskú infláciu) financujú opatrenia na dodatočné zvyšovanie dôchodkov (MF SR, [Návrh rozpočtového plánu na rok 2018](#), str. 43). Dochádza tým k znižovaniu pozitívneho vplyvu reformy na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

<sup>12</sup> Ak by došlo k okamžitému zlepšeniu salda od roku 2018, na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti by boli potrebné opatrenia v celkovej výške 1,09 % HDP, t.j. štrukturálny prebytok v roku 2021 by dosiahol 0,34 % HDP. V prípade postupného rovnomerného zlepšovania salda voči základnému scenáru by boli potrebné opatrenia v celkovej výške 1,12 % HDP, čo si vyžaduje štrukturálny prebytok 0,37 % HDP v roku 2021. Rozdiel medzi oboma prístupmi tvoria tzv. náklady z odkladu (vo výške 0,03 % HDP).

<sup>13</sup> Podľa pravidiel Paktu stability a rastu sa pri stanovení minimálnej úrovne strednodobého rozpočtového cieľa zohľadňujú aj očakávané náklady spojené so starnutím populácie. Zahŕňa sa však iba tretina budúcich nákladov (EK, [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2018 Edition](#), str. 29), kým RRZ pri odhade ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti a z neho vyplývajúcej potreby zlepšenia štrukturálneho salda zohľadňuje plnú výšku nákladov na najbližších 50 rokov.

do 0,5 p.b.), **prípadná kumulácia negatívnych vplyvov môže viesť k výraznej odchýlke od základného scenára s potrebou prijať dodatočné opatrenia.** Naopak pozitívne vplyvy môžu znížiť potrebu prijatia opatrení na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti.

- K zhoršeniu udržateľnosti až na úroveň 2,1 % HDP (t.j. o 1,0 p.b.) by došlo, ak by vláda v strednodobom horizonte nevyužila priestor daný rýchlejšim ekonomickým rastom na jednej strane a zároveň pomalším rastom výdavkov, napríklad z dôvodu nízkej miery inflácie alebo úspor z už prijatých opatrení v dôchodkovom systéme v prospech znižovania dlhu.
- Dôležitosť štrukturálnych zmien v oblastiach citlivých na demografický vývoj je možné ilustrovať na vplyve rastu výdavkov v zdravotníctve a dôchodkovom systéme. Významné zhoršenie udržateľnosti, až o 0,8 p.b., by nastalo v prípade, že sa prejaví rizikový scenár vyššieho nárastu výdavkov na zdravotnú starostlivosť<sup>14</sup> v porovnaní so základným scenárom.
- K zhoršeniu udržateľnosti o 0,4 p.b. by došlo, ak by sa naplnili úvahy o zavedení hornej hranice odchodu do dôchodku na úrovni 65 rokov.
- Negatívny vplyv demografického vývoja bude kulminovať po roku 2067, ktorý v zmysle zákona definuje horizont pre vyhodnocovanie dlhodobej udržateľnosti. Ak by sa horizont predĺžil o 10 rokov, ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti by bol vyšší o 0,2 p.b.
- Z makroekonomických predpokladov má najvýraznejší vplyv zmena predpokladov o raste produktivity. Pomalšia konvergencia SR k priemeru EÚ krajín môže zvýšiť ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti o 0,2 p.b.<sup>15</sup>. Opačný vplyv môže mať uskutočnenie štrukturálnych zmien, ktoré zrýchlia tempo približovania sa Slovenska ku krajinám EÚ.
- Rastúci dlh verejných financií sa môže prejavovať vo vnímaní investorov (vyššia riziková prirážka na štátne dlhopisy) a v obmedzeniach domácich zdrojov na investície. Ak premietneme vplyvy rastúceho dlhu na ekonomický rast, prekročenie ústavného limitu na dlh môže nastať skôr ako v základnom scenári (približne o 5 rokov).

**Opatrenia prijímané v zdravotníctve môžu mať z pohľadu vplyvu tohto sektora na dlhodobú udržateľnosť výraznejší vplyv ako je vplyv demografických zmien.**

V porovnaní so základným scenárom roka 2016 došlo v roku 2017 v zdravotníctve k úspore 0,3 % HDP (takmer žiadny medziročný nominálny rast výdavkov), čo zlepšilo deficit verejnej správy za rok 2017 a v rovnakej výške pozitívne ovplyvnilo ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti za rok 2017. Pre porovnanie, dlhodobá projekcia príjmov a výdavkov v zdravotníctve ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti zhoršuje o 0,5 % HDP. Z pohľadu udržateľnosti verejných financií je preto potrebné pokračovať v prijímaných opatreniach, nakoľko celkové náklady v zdravotníctve sú vo vysokej miere ovplyvňované fungovaním inštitúcií pôsobiacich v danom sektore (regulačný rámec a riadenie) a efektívnosťou poskytovania zdravotnej starostlivosti.

**V porovnaní s rokom 2016 nedošlo k významnejším zmenám vo fiškálnom zaťažení budúcich generácií.** Výsledky analýzy generačných účtov naďalej indikujú presun fiškálneho bremena na budúce generácie. Zatiaľ čo dieťa narodené v roku 2017 počas svojho života

<sup>14</sup> V prípade zdravotníctva vyplýva vyššia neistota projekcií z miery citlivosti výdavkov na ekonomický rast a tempo technologického pokroku. Z toho dôvodu bol použitý rizikový scenár, ktorý uvažuje s maximálnou elasticitou vo výške 1,4, kým v prípade základného scenára to je 1,1.

<sup>15</sup> Základný scenár uvažuje s konvergenciou SR k úrovni 90 % priemeru EÚ<sub>28</sub>, citlivosť ukazuje konvergenciu na 80 %. Vplyv by mal byť symetricky pozitívny v prípade dosiahnutia 100 % priemeru EÚ<sub>28</sub>.

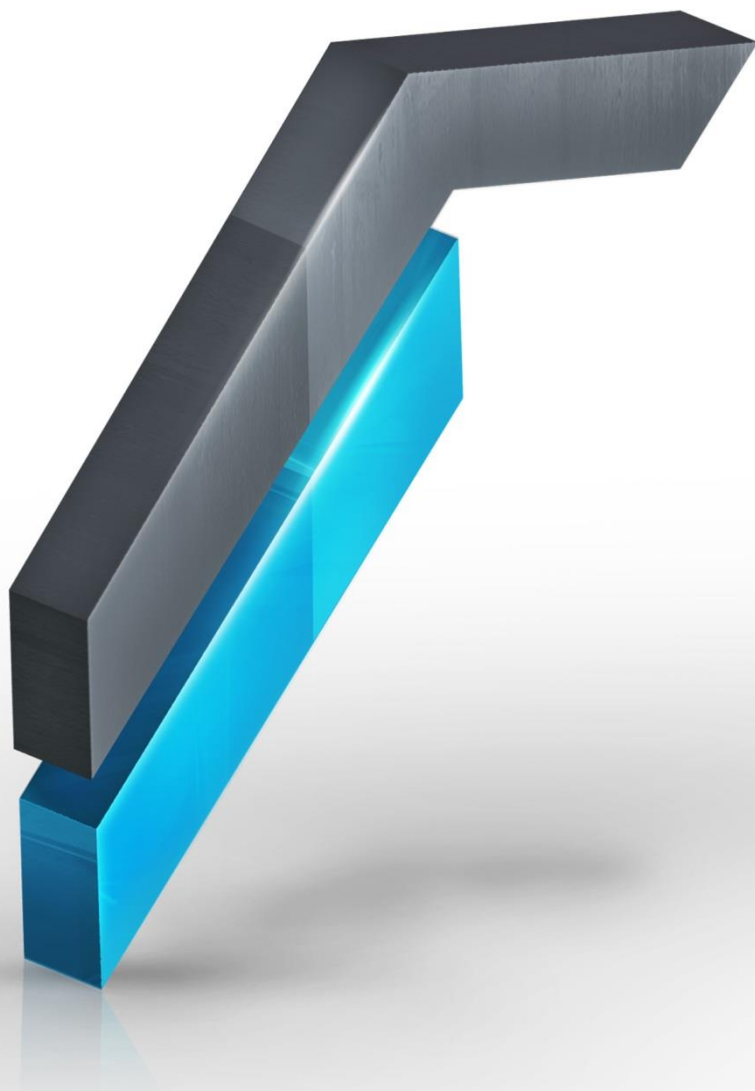
z verejných rozpočtov dostane o 34 tisíc eur viac ako do nich zaplatí, budúce generácie by museli čeliť opačnej situácii a naopak zaplatiť o 31 tisíc eur viac. Celkový objem záväzkov vlády by pri predpoklade v súčasnosti uplatňovanej fiškálnej politiky dosiahol 218 % HDP<sup>16</sup>.

**Čisté bohatstvo Slovenskej republiky na konci roku 2016 dosiahlo zápornú výšku 148,8 % HDP a medziročne sa zlepšilo o 21,7 p.b<sup>17</sup>.** Na tomto vývoji sa najvýraznejšou mierou podieľalo zníženie implicitných záväzkov o 17,2 % HDP v zdravotníctve v dôsledku aktualizácie prognózy príjmov z odvodov. Medziročný rast HDP prispel k zlepšeniu čistého bohatstva o 4,7 p.b. Vlastné imanie súhrnného celku verejnej správy kleslo o 3,3 % HDP, na čom sa podieľal najmä záporný výsledok hospodárenia v danom roku a oprava vstupných parametrov potrebných na odhad rezervy na zamestnanecké požitky zamestnancov verejnej správy. K zlepšeniu čistého bohatstva prispelo aj zahrnutie dodatočných aktív (požiadavky Slovenskej konsolidačnej v procese vymáhania) a prehodnotenie podmienených záväzkov zo súdnych sporov (MH Manažment). Opačný vplyv malo zahrnutie nových podmienených záväzkov (Národná diaľničná spoločnosť). Vypovedaciu schopnosť ukazovateľa čisté bohatstvo by zlepšilo ocenenie zatiaľ nevyčíslených zložiek čistého bohatstva, odstránenie metodických nezrovnalostí pri jeho vykazovaní a úprava spôsobu spracovania údajov tak, aby bolo možné prepojiť hospodárenie vlády a jeho vplyv na zmenu čistého bohatstva.

---

<sup>16</sup> Suma je vyjadrená v cenách roku 2017. V porovnaní s ukazovateľom dlhodobej udržateľnosti ide o odlišný koncept, keďže berie do úvahy dlhší časový horizont, pričom výdavky spojené so starnutím populácie kulminujú až za 50-ročným horizontom základného scenára.

<sup>17</sup> Interpretáciu zápornej hodnoty čistého bohatstva zatiaľ sťažujú problémy s oceňovaním niektorých aktív a pasív, ktoré môžu hodnotu čistého bohatstva výrazne zmeniť. Z toho dôvodu je vhodnejšie zamerať sa na analýzu medziročnej zmeny.



**Kancelária Rady pre  
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1  
Bratislava 1  
813 25  
Slovakia

[www.rozpoctovarada.sk](http://www.rozpoctovarada.sk)