



Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2020

Hlavné závery

apríl 2021

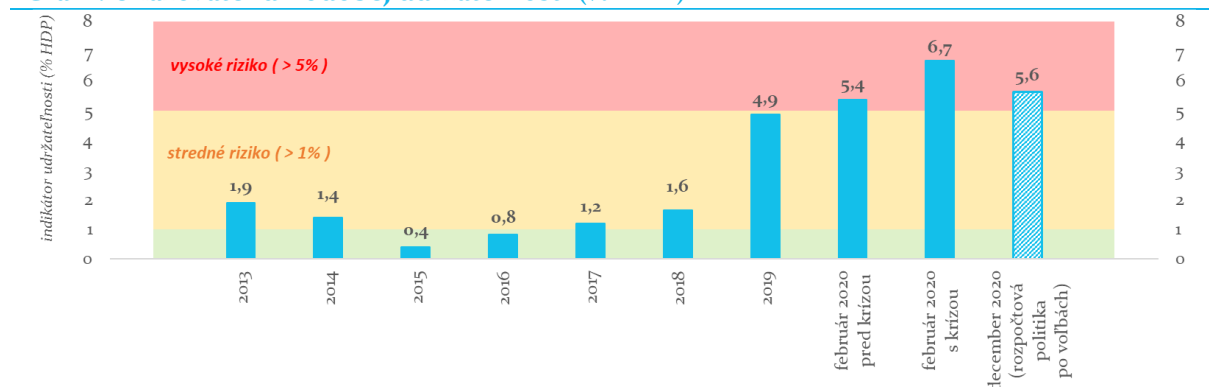
Hlavné závery

Slovensko bude v horizonte najbližších desaťročí čeliť zvýšeným nákladom plynúcim z demografického vývoja, ktoré budú vystavovať verejné financie čoraz silnejšiemu tlaku. Vypracovanie správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií preto patrí medzi hlavné úlohy Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) stanovené ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti¹.

Správa RRZ vyhodnocuje, či nastavenie verejných politík v roku 2020 v spojení s predpokladaným demografickým a makroekonomickým vývojom bolo z pohľadu verejných financií dlhodobo udržateľné. **Rada konštatuje, že verejné financie boli v roku 2020 dlhodobo neudržateľné. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti sa nachádzal na úrovni 5,6 % HDP (5,1 mld. eur) v pásme vysokého rizika².**

Na konci roku 2019, v čase kedy Slovensko zaznamenávalo ekonomicky dobré časy a nezamestnanosť bola na historických minimách, verejné financie už boli veľmi blízko hranice pásma vysokého rizika (indikátor dlhodobej udržateľnosti bol na úrovni 4,9 % HDP pri hranici vysokého rizika 5 % HDP, pozri graf č. 1)³.

Graf 1: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (% HDP)



Zdroj: RRZ

Zhoršovanie udržateľnosti pokračovalo aj v prvých mesiacoch roka 2020 (napr. výrazné zvyšovanie miezd vo verejnej správe spolu so zavedením 13. dôchodkov), čo prispelo k tomu, že verejné financie sa posunuli do pásma vysokého rizika udržateľnosti ešte pred vypuknutím pandémie (na úroveň indikátora dlhodobej udržateľnosti 5,4 % HDP). Následne

¹ 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.

² Odhadovaný vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti po roku 2020, ako aj odporúčania pre rozpočtovú politiku zverejní Rada po schválení a analýze Programu stability.

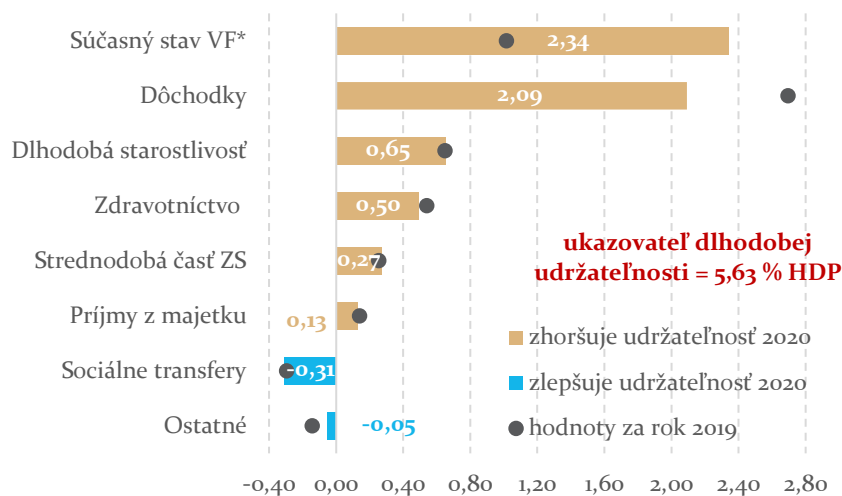
³ Ukazovateľ do hodnoty 1 % HDP RRZ považuje za miernu odchýlku s nízkou mierou rizika pre dlhodobú udržateľnosť. Táto hranica zodpovedá neistote spojenej s dlhodobými projekciami, keď z dôvodu štandardnej aktualizácie predpokladov alebo zlepšovania metodológie môže dochádzať k väčšej zmene ukazovateľa. Ukazovateľ vo výške medzi 1 – 5 % HDP predstavuje podľa RRZ stredné riziká. Ukazovateľ nad 5 % HDP RRZ považuje za vysoké riziko pre dlhodobú udržateľnosť. Tieto hranice zhruba kopírujú hranice ukazovateľa S₂, ktoré vykazuje EK (samotný ukazovateľ S₂, ako aj hranica vysokého rizika je vyššia o cca 1 p.b. HDP). Podobne podľa S₂ Slovensko takisto dosiahlo vysoké riziko dlhodobej udržateľnosti ešte pred vypuknutím pandémie na jar 2020.

samotná pandémia ešte viac zhoršila stav verejných financií a zvýšila tento ukazovateľ na úroveň 6,7 % HDP. Na druhej strane rozpočtová politika **po voľbách zlepšila dlhodobú udržateľnosť** o 1,1 % HDP. **Rada pozitívne hodnotí, že podstatná väčšina tohto zlepšenia (0,9 % HDP) sa uskutočnila opatreniami zlepšujúcimi dlhodobé výdavky** (najmä oprava minimálnych dôchodkov a čiastočné zrealnenie úrovne 13. dôchodkov⁴) **a teda tieto naplno nebrzdili ekonomiku, ktorá čelila v minulom roku hlbokkej kríze.**

V situácii bez pandémie by takéto zlepšenie vrátilo ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti do pásma stredného rizika. Nakoľko prišla kríza, rozpočtová politika po voľbách neutralizovala takmer 80 % zhoršenia dlhodobej udržateľnosti spôsobeného krízou vyvolanou pandemiou. Zároveň takéto zlepšenie by splnilo požiadavky najvyššej sankcie dlhovej brzdy podľa pripravovanej novely ústavného zákona⁵ v prípade, že by rok 2020 nemal výnimku z pravidiel⁶.

V dôsledku predkrízovej hospodárskej politiky, ako aj veľkosti dopadov krízy, došlo celkovo v roku 2020 k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií už piaty rok po sebe. V porovnaní s rokom 2019 sa ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti **zhoršil o 0,8 % HDP** a k decembru 2020 dosiahol hodnotu **5,6 % HDP (5,1 mld. eur).**

Graf 2: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v roku 2020 (% HDP)



Pozn.: * ide o vplyv počiatočnej rozpočtovej pozície, t.j. štrukturálneho primárneho salda a hrubého dlhu v roku 2020

VF – verejné financie, Strednodobá časť ZS – položky s vlastnou indexáciou v strednodobej časti základného scenára Zdroj: RRZ

V medzinárodnom porovnaní dlhodobej udržateľnosti (tzv. indikátor S₂) **EK zaraďuje Slovensko medzi najhoršie krajiny v EÚ.** Pásmo vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti podľa tohto indikátora prekročilo Slovensko už v roku 2019.

Pri zachovaní súčasných politík bude starnutie populácie viesť k zvýšeniu výdavkov citlivých na demografické zmeny až o 7,2 % HDP (graf 4). **Najväčšou mierou sa na raste týchto výdavkov**

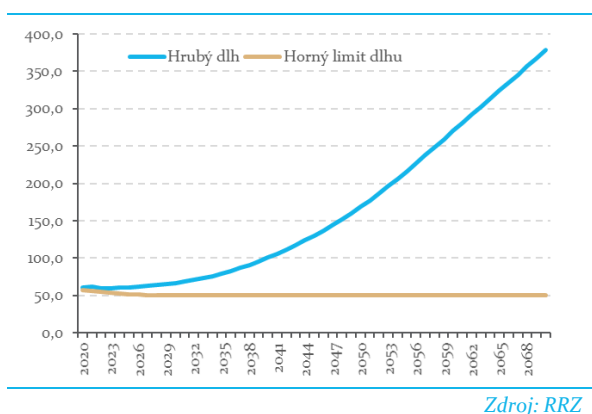
⁴ Dôchodkový systém je aj bez 13. dôchodkov stále silne finančne nestabilný, o 50 rokov chýba cca ¼ zdrojov na krytie vyplácania penzií. Pred zmenou minimálnych dôchodkov a 13. dôchodku chýbala až 1/3 zdrojov. Z týchto dôvodov bez dodatočných opatrení akékoľvek 13. dôchodky nie sú do budúcnosti finančne pokryté.

⁵ Minimálne zlepšenie o 1 % HDP by bolo vyžadované, ak je prekročené druhé najvyššie a najvyššie dlhové pásmo, resp. verejné financie sú v zóne vysokého rizika udržateľnosti.

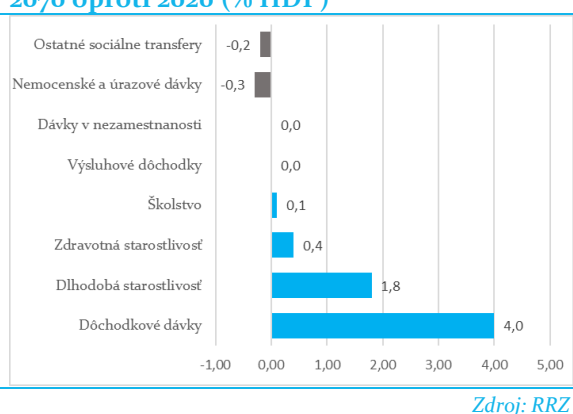
⁶ Podľa novely by rok 2020 mal túto výnimku a nemusel by plniť túto podmienku.

bude podieľať neudržateľný dôchodkový systém, ktorý bude na horizonte 50 rokov tvoriť až o 4 % HDP vyšší deficit než v súčasnosti (5,5 % HDP vs 1,6 % HDP). To bude znamenať nárast deficitu štrukturálneho primárneho salda (bez vplyvu úrokových nákladov) - z úrovne približne 2 % HDP v roku 2020 až k hranici 9 % HDP do roku 2070. **Úroveň dlhu by bola trvalo nad hornou hranicou limitu na dlh a ďalej sa prudko zvyšovala na neudržateľné úrovne**, hranica 100 % HDP by bola prekročená v roku 2040, hranica 150 % HDP v roku 2048 a hranica 200 % HDP v roku 2054 (viď graf 3).

Graf 3: Projekcia vývoja dlhu v základnom scenári (% HDP)



Graf 4: Projekcia príjmov a výdavkov citlivých na demografické zmeny – zmena 2070 oproti 2020 (% HDP)



Pre vyhodnotenie udržateľnosti verejných financií je dôležité sledovať aj úroveň čistého dlhu⁷, ktorý ešte vie vláda obslužiť⁸. **V dôsledku destabilizácie dôchodkového systému od roku 2019 sa odhadovaná bezpečná úroveň čistého dlhu prudko znížila až o 12 % HDP. V roku 2020 sa tak podľa modelu RRZ bezpečná úroveň čistého dlhu pre udržanie súčasnej úrovne ratingu SR (A+) pohybovala len na úrovni 37 % HDP a bola tak o viac ako 13 p.b. nižšia ako dosiahnutá úroveň 50,4 % HDP.** Ak by sa však stabilita dôchodkového systému vrátila na úroveň z roku 2018 napr. aj opätovným prijatím automatu pre vek odchodu do dôchodku, súčasná úroveň (čistého) dlhu by bola pod úrovňou 53 % HDP, čo by bola v takom scenári odhadovaná horná hranica bezpečného dlhu⁹.

Na druhej strane, z dôvodu chýbajúcej konečnej podoby opatrení, **hodnotenie udržateľnosti za rok 2020 neberie do úvahy vplyvy ústavného ukotvenia vzniku tzv. rodičovského piliera, ani odstránenia fixného veku odchodu do dôchodku¹⁰.**

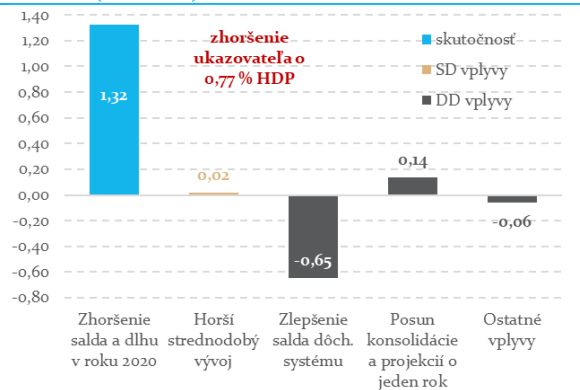
⁷ Pre analýzu udržateľnej úrovne dlhu sa používa štatistika čistého dlhu, ktorá vernejšie znázorňuje reálne zadĺženie.

⁸ Zohľadňujú sa aj očakávania o fiškálnej politike (napr. možnosti zvyšovania daní v reakcii na rastúci dlh) a jej kredibilitate, turbulencie v hospodárskom cykle a externé šoky. Fiškálny limit vyčíslujeme pre viaceré úrovne pravdepodobnosti defaultu, pričom výber konkrétnej úrovne definuje aj tomu zodpovedajúcu bezpečnú úroveň čistého dlhu.

⁹ Horná hranica bezpečného dlhu je definovaná ako limitná úroveň dlhu, ktorej prekročenie by mohlo znamenať pád ratingu do tzv. neinvestičného pásma.

¹⁰ Podľa novely ústavy bude mať zjednodušene každý právo poskytnúť osobe, ktorá ho vychovala, a ktorá je dôchodcom, časť svojich daní alebo odvodov, bez negatívneho vplyvu na svoj budúci dôchodok. Toto by mohlo znamenať okamžitý nárast výšky dôchodkov všetkých dôchodcov (súčasných aj budúcich), ktorí vychovali aspoň jedno dieťa. Napriek tomu, že novela ústavy bola prijatá v roku 2020, zákon o sociálnom poistení nebol doposiaľ

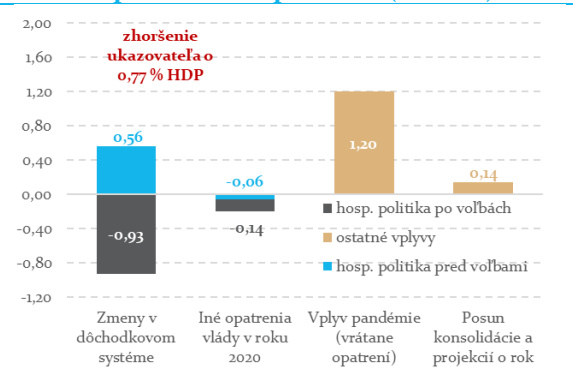
Graf 5: Príspevky k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti medzi rokmi 2019 a 2020 (% HDP)



Pozn.: SD - strednodobý vplyv, DD - dlhodobý vplyv

Zdroj: RRZ

Graf 6: Príspevky k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti medzi rokmi 2019 a 2020 – pohľad cez opatrenia (% HDP)

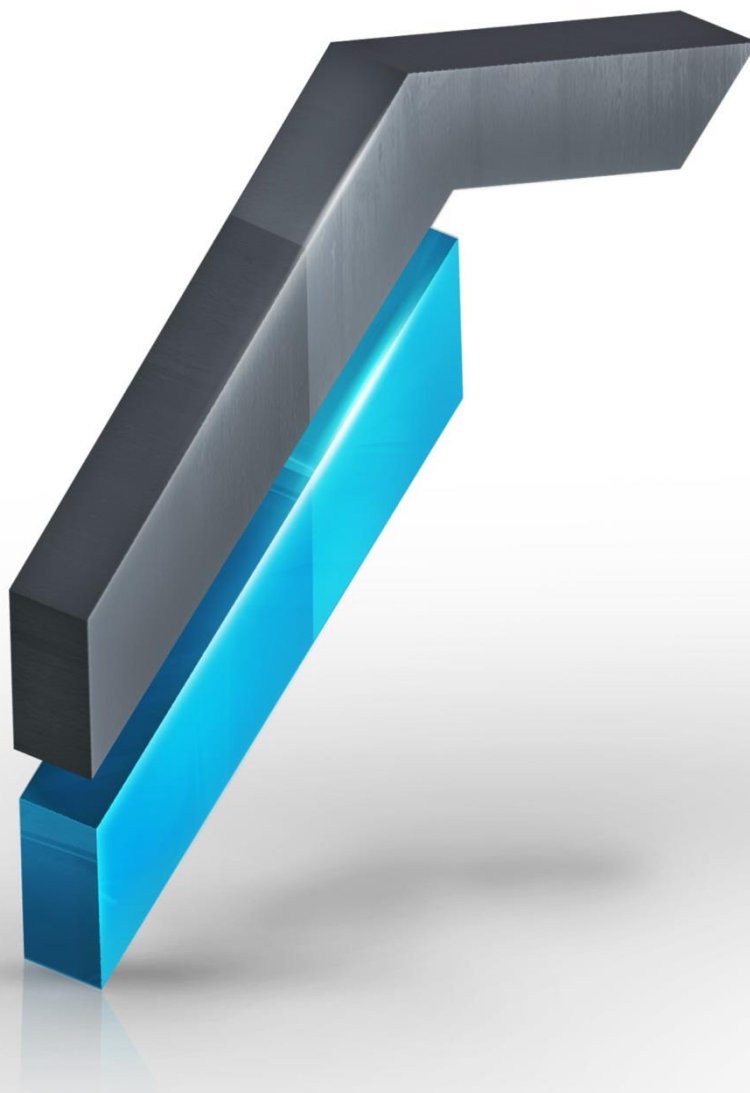


Zdroj: RRZ

Ako naznačuje indikátor dlhodobej udržateľnosti, **na udržanie hrubého dlhu verejnej správy pod hornou hranicou limitu na dlh (50 % HDP)** v období najbližších päťdesiatich rokov **by bolo potrebné prijať v strednodobom horizonte dodatočné opatrenia vo výške približne 5,6 % HDP (5,1 mld. eur)** na strane príjmov a/alebo výdavkov, ktoré zlepšia saldo hospodárenia verejných financií.

Na zásadné zníženie rizík dlhodobej udržateľnosti do pásma nízkeho rizika by tak bolo potrebné dosiahnuť štrukturálny prebytok až na úrovni 2,0 % HDP v strednodobom horizonte a/alebo prijať iné opatrenia s dlhodobým vplyvom, ktoré by zlepšili udržateľnosť cez zlepšenie bilancie príjmov a výdavkov v budúcnosti, predovšetkým v dôchodkovom systéme, zdravotníctve a dlhodobej starostlivosti. **Napríklad v prípade návratu dlhodobej udržateľnosti dôchodkového systému na stav v roku 2018, by stačilo dosiahnuť len mierne lepší ako vyrovnaný štrukturálny rozpočet** (prebytok 0,4 % HDP v strednodobom horizonte), aby boli verejné financie v pásme nízkeho rizika udržateľnosti. Návrat do stavu v roku 2018 si však vyžaduje dodatočné zlepšenie udržateľnosti dôchodkového systému o 1,5 % HDP, kde by hlavným nástrojom zlepšenia malo byť opätovné naviazanie veku odchodu do dôchodku na zmeny v dĺžke dožitia.

novelizovaný a nie je tak jasné, akú podobu bude rodičovský pilier mať (doterajšie odhady MF SR hovorili o vplyve až do 1 % HDP). Na druhej strane sa z ústavy odstránil destabilizujúci fixný vek odchodu do dôchodku. To vytvára možnosť opätovne naviazať vek odchodu do dôchodku na vývoj strednej dĺžky života. Nakoľko sa tak doteraz neudialo, ani tento potenciálne významný pozitívny vplyv nemohol byť kvantifikovaný (plné naviazanie veku odchodu do dôchodku by mohlo zlepšiť udržateľnosť až o 1,2 % HDP).



**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk