

Ako sme sa dostali do dnešného zlého stavu verejných financií

RRZ

Komentár 02/2024

04.11.2024

Dátum: 04. november 2024

Téma: Ako sme sa dostali do dnešného zlého stavu verejných financií

Autori: Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

Zlý stav verejných financií a vysoké riziko ich dlhodobej (ne)udržateľnosti je dnes jednou z kľúčových tém verejnej diskusie. V rámci nej sa vedú polemiky, kto alebo čo je zodpovedné za súčasný stav, pričom sa používajú rozličné spôsoby porovnávania a vyhodnocovania.

Zhoršenie stavu verejných financií môžeme pozorovať od roku 2015, pričom časť zhoršenia možno pripísať aj externým faktorom a šokom mimo kontroly vlády a poslancov – najmä korona kríza a bezpečnostná a energetická kríza. Samotné opatrenia vlád a parlamentu v období od roku 2015 až do marca 2020 viedli k zhoršeniu udržateľnosti, a to okamžitým zvýšením deficitu a dlhu, ako aj dodatočným rastom výdavkov v budúcnosti.

Po marci 2020 do septembra 2023 došlo k miernemu zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti z dôvodu vládnych opatrení, to však bolo výsledkom zníženia budúcich výdavkov (korekcia opatrení prijatých v predchádzajúcom období) a okamžitým navýšením deficitov najmä vo volebnom roku 2023. Počas oboch období tak došlo z dôvodu opatrení vlád a parlamentu k okamžitým nárastom deficitov (a teda aj dlhu) v značnej výške (1,8% HDP v prvom a 1,4% HDP v druhom období), ktoré si už v súčasnosti vyžadujú okamžitú konsolidáciu a nie je ich možné vyriešiť len dlhodobými úsporami.

Začatie konsolidácie koncom roka 2023 už bolo dôsledkom práve tejto potreby okamžitej konsolidácie. Dlhodobé úspory sú síce potrebné a žiaduce, ale ako ukazuje aktuálne vysoký deficit, nemôžu slúžiť len ako nástroj na kompenzovanie okamžitého zhoršenia deficitu.

Rada na vyhodnotenie stavu hospodárenia krajiny využíva najčastejšie tri ukazovatele. Každý z nich je dôležitý, ale zároveň poskytuje odlišnú informáciu:

- Zmena hrubého dlhu má z pohľadu vysvetlenia súčasného stavu verejných financií najmenšiu výpovednú hodnotu. Hovorí predovšetkým o tom, ako sme hospodárili v minulosti, keďže je to kumulácia všetkých minulých sald – v prípade Slovenska deficitov a zmeny síce požičanej, ale neminutej hotovostnej rezervy. Dlh teda narastá aj z dôvodu zdedeného vysokého deficitu a v dôsledku opatrení predchádzajúcich vlád, ktoré vstupujú do platnosti s oneskorením, alebo kvôli doplneniu nízkej hotovostnej rezervy. K výraznému nárastu dlhu tak môže dochádzať aj bez pričinenia aktuálnej vlády. Z dôvodu hotovostnej rezervy je pri sledovaní vývoja zadĺženia lepšie uprednostniť sledovanie čistého dlhu (viď príloha 1). Často sa tiež uvádza porovnanie nárastu dlhu v eurách alebo v eurách na obyvateľa, čo však z dôvodu rozdielnej cenovej hladiny a veľkosti ekonomiky v odlišných obdobiach možno považovať za zavádzajúce. Rôzne faktory vysvetľujúce nominálny nárast dlhu počas kríz sú bližšie vysvetlené v prílohe 2¹.

¹ Z celkového navýšenia dlhu o 22,4 mld. eur v rokoch 2020 až 2023 hospodárenie vlády vytvorilo len 2,3 mld. eur dlhu (mimo jednorazových protikrizových opatrení).

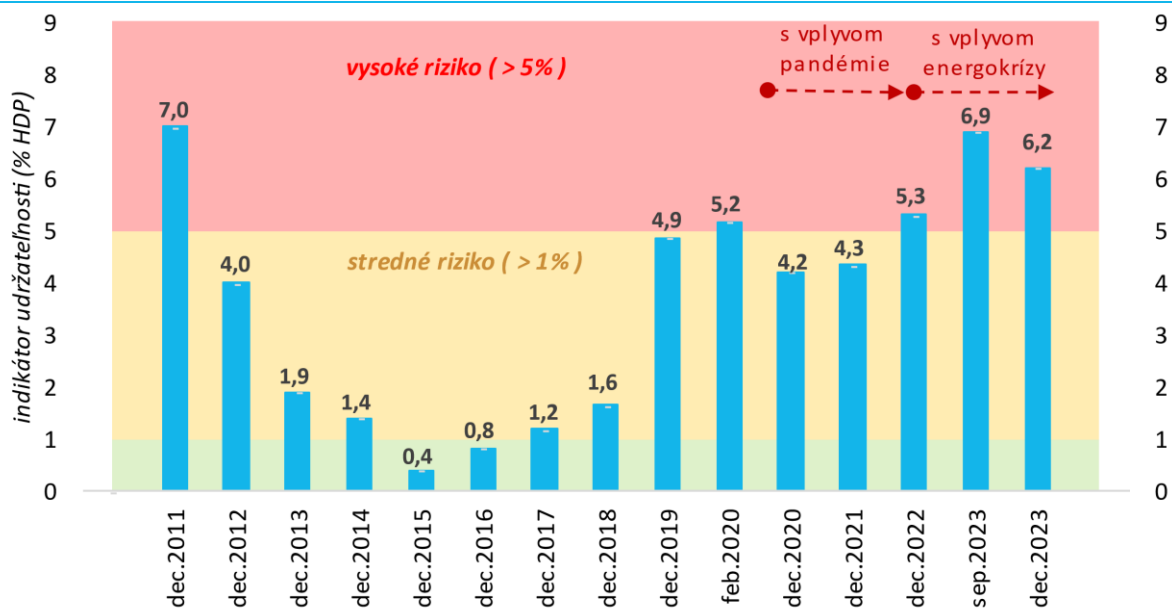
Lepším ukazovateľom je výška či zmena deficitu (napr. deficit v sebe neobsahuje neminutú hotovostnú rezervu), ktorý ale tiež má menšie nedostatky. Deficit môže byť významne ovplyvnený zmenou vonkajších ekonomických vplyvov, napríklad silnou recesiou alebo prudkým oživením, či zmenou úrokových sadzieb, môže narásť z dôvodu jednorazových protikrízových opatrení, a preto nie je vhodné jednoduché medziročné porovnanie². Dôležité je, že dočasné protikrízové opatrenia z dlhodobého hľadiska nemajú na verejné financie významný vplyv. Z tohto dôvodu je pre trvalé zaťaženie verejných financií vhodnejšie sledovať tzv. štrukturálny deficit (t.j. deficit upravený o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy na verejné financie, viď. prílohu 1). Ani štrukturálny deficit v aktuálnom roku však nedokáže zachytiť opatrenia s neskoršou účinnosťou v budúcnosti (napríklad zmeny v dôchodkoch alebo do budúca zákonom ukotvené zmeny daní či sociálnych dávok), ktoré je tiež potrebné zohľadniť pri popise aktuálneho stavu verejných financií.

- Za najlepší indikátor vývoja verejných financií preto považujeme [ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti](#). Tento indikátor berie do úvahy aktuálnu úroveň deficitu, ale aj očakávaný vývoj príjmov a výdavkov rozpočtu do budúcnosti. Je to najkomplexnejší ukazovateľ zdravia verejných financií priamo definovaný v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti. Umožňuje najlepšie posúdiť, ako vláda trvale mení hospodárenie krajiny. Zachytáva platný legislatívny stav nielen s dopadmi na daný rok, ale aj s dopadmi na verejné financie na strednodobom a dlhodobom horizonte. Zachytáva tiež vplyv demografie a zmien v nastaveniach dôchodkového systému až na 50-ročný horizont.

Zo zmien v ukazovateli dlhodobej udržateľnosti možno vyčíslieť aj vplyvy mimo kontroly vlády, ako je napríklad medziročné zhoršenie stavu verejných financií z dôvodu demografie a zásahy do druhého piliera dôchodkového systému, ktorých plné náklady 50-ročný horizont nedostatočne zachytáva, ako aj samotné trvalé dopady kríz.

[Graf 1: Vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti](#)

² Alternatívnym pohľadom, ak ide napríklad o globálnu krízu, je použitie medzinárodného porovnania zhoršenia deficitu. Počas kríz Rada pre rozpočtovú zodpovednosť používala ako vhodné medzinárodné porovnanie indikátor kumulovaného nárastu deficitov počas 2020-2023 v rámci EÚ (viď prílohu 2), kde Slovensko skončilo lepšie ako priemerná krajina EÚ.



Zdroj: RRZ

Ak sa pozrieme na vývoj verejných financií od účinnosti ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, najbližšie k stavu dlhodobej udržateľnosti boli verejné financie v roku 2015 (graf 1). Nachádzali sa v pásme nízkeho rizika. Deficit verejnej správy bol síce v tom roku vo výške 2,7 % HDP, ale verejné financie boli nastavené tak, že bez dodatočných opatrení vlády by sa pri v tom čase odhadovanom makroekonomickom vývoji deficit automaticky postupne znížil až na 0,4 % HDP do roku 2020. Udržateľnosť verejných financií by bola dosiahnutá pri vyrovnanom salde, čo si nevyžadovalo výrazné konsolidačné opatrenia.

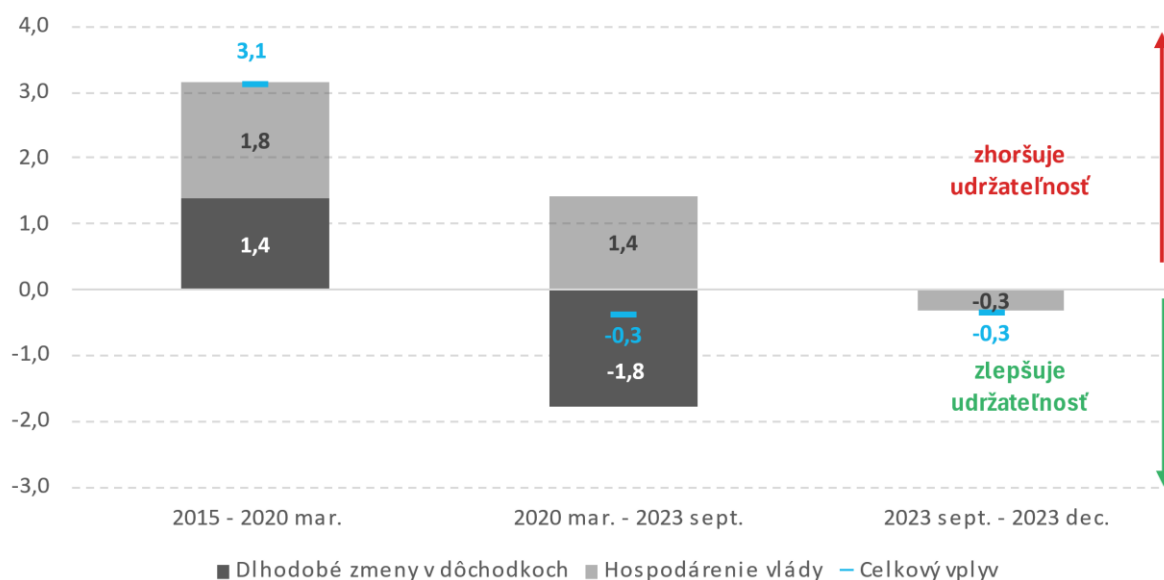
Pri pohľade na vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti si možno všimnúť dve vlny výrazného zhoršenia udržateľnosti. Najvýraznejšie zhoršenie začalo od roku 2018, kedy [RRZ](#) aj [MF SR](#) skonštatovali, že v rokoch [2018](#) a [2019](#) sa verejné financie výrazne odchyľili od trajektórie smerujúcej k vyrovnanému rozpočtu, vrátane výraznej odchýlky v samotných výdavkoch. Dôvodom bol najmä vysoký rast výdavkov na mzdy vo verejnej správe a v zdravotníctve. K náprave však už do prepuknutia pandémie nedošlo. Najväčšie medziročné zhoršenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti nastalo v roku 2019, kedy sa okrem nedisciplinovanej rozpočtovej politiky prejavili najmä opatrenia výrazne oslabujúce finančnú udržateľnosť dôchodkového systému (odstránenie automatu pre vek odchodu do dôchodku, zvýšenie minimálnych dôchodkov). Pred voľbami vo februári 2020 tiež došlo k zavedeniu 13. dôchodku, ktorého vplyvy neboli vykryté a zvyšovali deficit na odhadovaných 2,3 % HDP ešte pred prepuknutím pandémie.

Verejné financie sa tak ešte pred pandemiou dostali do pásma vysokého rizika. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti dosahoval na začiatku roku 2020 hodnotu 5,2 % HDP a voči roku 2015 sa zhoršil až o 4,8 p.b. Viac ako dvomi tretinami (graf 2) sa na tomto zhoršení podieľali uvedené opatrenia vlády. Zvyšnú jednu tretinu tvorili externé faktory nesúvisiace s vládou politikou, ako sú menej priaznivé dlhodobé projekcie a spresnenie modelovania dlhodobých nákladov starnutia populácie.

Ak by sme sa na toto obdobie pozreli cez vývoj deficitu a dlhu, závery by mohli byť skresľujúce. V rokoch 2017-2019 verejné financie Slovenska dosahovali deficity okolo 1 % HDP, čo sa aj z historického

kontextu Slovenska javilo ako veľmi priaznivý vývoj. Platí však, že ekonomicky dobré časy automaticky znižujú deficity a toto obdobie nebolo využité na dostatočné zlepšenie stavu verejných financií. Medzinárodné porovnanie naznačuje, že v predkrízovom období sme mali v priemere 7.-8. najhorší deficit z 27 krajín EÚ. Približne polovica členských krajín EÚ dosahovala v rokoch 2017-2019 prebytky. Zároveň došlo v rámci politického cyklu k razantnému navýšeniu odhadovaného deficitu na konci volebného obdobia na úroveň 2,3 % HDP ako dôsledok prijatia štátneho rozpočtu pre rok 2020 (napr. predvolebné 10 % navýšovanie plátov v prostredí menej ako 2 % inflácie), ako aj prijatia nekrytých plných 13. dôchodkov. Na konci dobrých časov a tesne pred prepuknutím pandémie tak Slovensko malo deficit, ktorý nebol veľmi vzdialený od maximálneho povoleného deficitu na úrovni 3 % HDP, namiesto toho, aby rozpočet vstupoval do krízového obdobia ako prebytkový alebo aspoň vyrovnaný.

Graf 2: Vplyv hospodárskych politík v jednotlivých obdobiach



Pozn.: graf neobsahuje vplyvy opatrení schválených v priebehu roku 2024.

Zdroj: RRZ

Druhá vlna zhoršenia udržateľnosti prišla po voľbách v roku 2020, keď vývoj poznačila pandémia a neskôr začiatkom roku 2022 aj ruská agresia na Ukrajine, k čomu sa pridali aj výrazné opatrenia v oblasti sociálnej a rodinnej politiky prijaté bez trvalého finančného krytia. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti sa zvýšil z 5,2 % HDP v roku 2020 na odhadovaných 6,9 % HDP v čase volieb v septembri roku 2023 (graf 1):

- Pandémia mala významný negatívny vplyv na ekonomickú aktivitu a tým aj verejné financie v roku 2020, pričom následne v roku 2021 došlo k zotaveniu verejných financií. Vláda na pandémiu v súlade s odporúčaniami zareagovala najmä jednorazovými opatreniami, ktoré mali za cieľ stabilizovať slovenskú ekonomiku. V rokoch 2020 až 2021 síce mali tieto opatrenia významný vplyv na deficit a dlh, ale vplyv na dlhodobú udržateľnosť bol z dôvodu ich jednorazovosti prirodzene minimálny.
- K zhoršeniu udržateľnosti prispela najmä ruská agresia na Ukrajine, ktorá je spojená s bezpečnostnou a energetickou krízou. Dochádza k podstatnému zvýšeniu výdavkov

na obranu (na 2 % HDP) a k nárastu výdavkov na energie subjektov verejnej správy. Vysoká inflácia v rokoch 2022 a 2023 znížila príjmy zo spotrebných daní v pomere k HDP a prispela tiež k trvalému nárastu výdavkov na dôchodky (vyšší vývoj spotrebiteľskej inflácie ako celkového rastu cien, tzv. deflátor HDP).

- Vzhľadom na krízový stav ekonomiky poznačený pandémiou a následne bezpečnostnou a energetickou krízou vláda podľa odporúčaní nesprísňovala rozpočtovú politiku (aj preto boli vypnuté aj európske pravidlá). V rokoch 2020 a 2021 sa síce dosiahli úspory vo výdavkoch štátu, ale udržateľnosť sa zlepšovala najmä cez dlhodobé opatrenia (napríklad úprava minimálnych dôchodkov, zníženie a väčšia adresnosť 13. dôchodkov, ako aj dôchodková reforma z roku 2022). Tieto opatrenia sa prejavujú úsporami výdavkov na dôchodky v dlhodobom horizonte, čo bol z pohľadu možného tlmiaceho vplyvu v prípade okamžitej konsolidácie na ekonomiku odporúčaný prístup.
- Následne však najmä v predvolebnom roku 2023 vláda a parlament zaťažili verejné financie dodatočnými trvalými výdavkami (napríklad rodinný balíček, zavedenie rodičovského dôchodku, zvyšovanie miezd v zdravotníctve, dofinancovanie ambulancií, zvýšené výdavky v školstve), ktoré sa prejavili skoro okamžite. Aj keď opatrenia vlád v rokoch 2020 až 2023 mali vo výsledku mierne pozitívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť vo výške 0,3 % HDP (graf 2), spolu so zdedeným predkrízovým stavom a dopadom kríz tak došlo k zhoršeniu aktuálnej pozície verejných financií s nutnosťou významnej konsolidácie v najbližšom období. Inými slovami, časť problémov s aktuálnym deficitom je spôsobená aj tým, že tieto opatrenia navýšili výdavky so sľubom ich prefinancovania v budúcnosti.

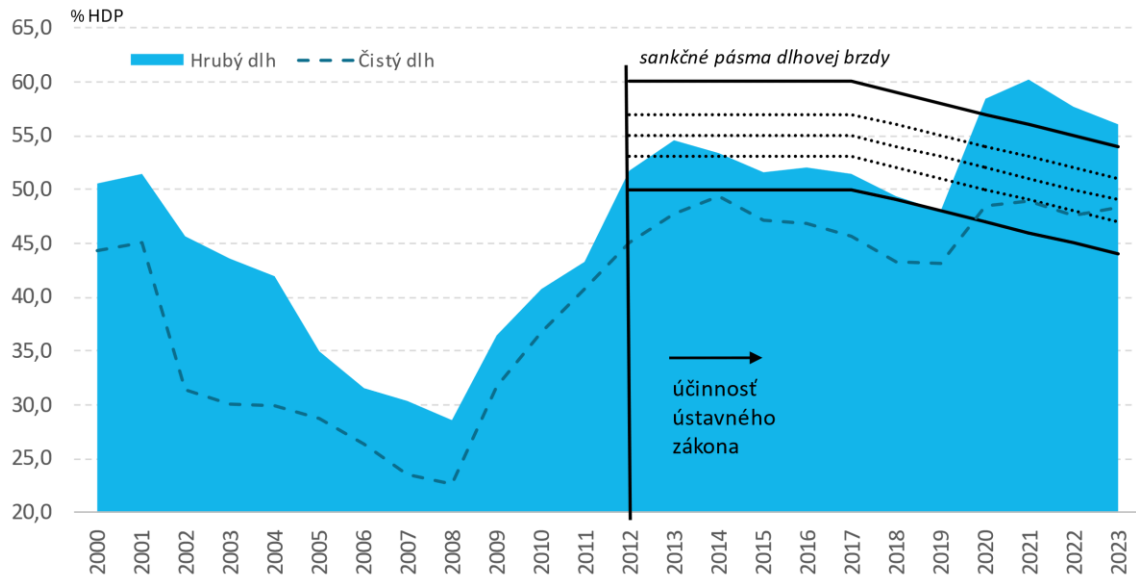
Približne od druhej polovice roku 2023 najväčší dopad kríz odznel, a tak boli vytvorené vhodné makroekonomické podmienky na postupnú konsolidáciu verejných financií, ku ktorej však v priebehu rokov 2023 a 2024 nedošlo. Vláda síce na konci roku 2023 prijala konsolidačný balíček, ale pozitívny strednodobý vplyv opatrení zahrnutých do rozpočtu na rok 2024 bol z veľkej časti využitý na financovanie nových výdavkových opatrení (navýšenie financovania zdravotníctva, zavedenie 13. dôchodku schválené v roku 2024). Zároveň významná časť príjmov je dočasná iba do roku 2027, preto je výsledný pozitívny vplyv na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti minimálny a dosahuje 0,3 % HDP.

Napriek podielu minulých vlád na stave verejných financií však stále platí, že zodpovednosť a najmä schopnosť riešiť daný stav má vždy aktuálna vláda, keďže má demokratický mandát na spravovanie krajiny a opiera sa o podporu parlamentu. Je však dôležité, že v súčasnosti celé politické spektrum chápe akútnu potrebu ozdravovania verejných financií. Nastolenie trvalej vysokej kultúry rozpočtovej zodpovednosti naprieč politickým spektrom by pomohlo do budúcnosti lepšie ochrániť zdravie našich verejných financií.

Príloha 1 – Vývoj salda a dlhu verejnej správy od roku 2000

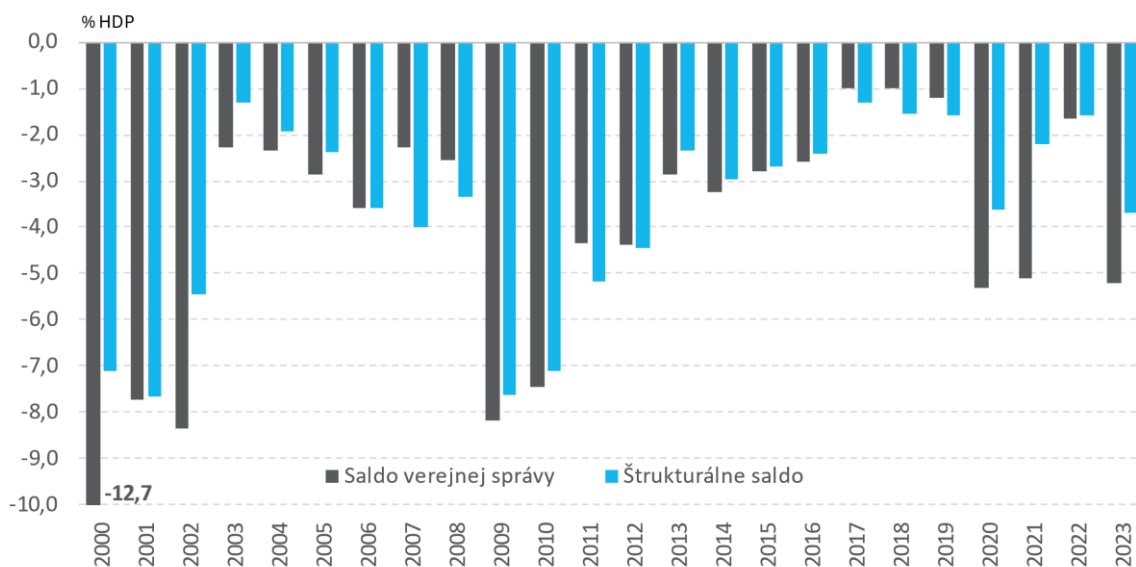
Grafy 3 a 4 zobrazujú vývoj základných ukazovateľov verejných financií od roku 2000 – hrubý a čistý dlh a tiež saldo a štrukturálne saldo verejnej správy.

Graf 3: Vývoj hrubého a čistého dlhu



Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

Graf 4: Vývoj salda a štrukturálneho salda verejnej správy



Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

Príloha 2 – Vývoj salda a dlhu počas kríz

Vývoj dlhu v nominálnom vyjadrení

Hrubý dlh Slovenska v nominálnom vyjadrení na konci prvého štvrťroka 2020 dosiahol 46,4 miliardy eur. Koncom roka 2023 bol vo výške 68,8 miliardy eur, čo znamená, že sa v tomto období zvýšil o 22,4 miliardy eur:

- **Jednorazové protikrízové opatrenia vlády** – ide o opatrenia, ktoré majú obmedzenú dobu platnosti, a teda neznamenajú trvalé zaťaženie verejných financií (t.j. „nededia sa“ ako trvalý výdavok). Ide najmä o opatrenia na podporu ekonomiky počas pandémie, náklady spojené s očkovaním a testovaním, zastropovanie cien energií pre domácnosti a podniky a čiastočne aj výdavky na pomoc Ukrajine. Ich celkový príspevok k nárastu dlhu za roky 2020-2023 predstavuje **9,2 miliardy eur**.
- **Stav verejných financií pred pandemiou** – pred rokom 2020 Slovensko hospodáril s rozpočtovým deficitom a malo určitý objem nahromadeného verejného dlhu z minulosti. Pretrvávajúci rozpočtový deficit, ako aj záväzky súvisiace s týmto dlhom (úrokové náklady) bolo potrebné financovať aj v rokoch 2020 až 2023. Hrubý odhad tohto vplyvu na dlh v období 2020-2023 je približne **6,0 miliárd eur**.
- **Nárast hotovostnej rezervy štátu** – ide o rezervu na účtoch štátu, ktorá slúži na krytie jeho záväzkov v prípade nečakaných udalostí, a teda nie je minutá (nie je preto súčasťou tzv. čistého dlhu). Rezerva výrazne vzrástla počas pandemických rokov, keďže na finančných trhoch vládla neistota a štát považoval za rozumné vytvoriť si dostatočnú rezervu, ktorú napokon nemusel použiť – celkový príspevok k nárastu dlhu za roky 2020-2023 je **4,7 miliardy eur**. Tento efekt by sa počas nasledujúcich rokov nemal zopakovať. Naopak, ak hotovostná rezerva štátu klesne na úroveň pred pandémie, prispieje to k poklesu dlhu.
- **Zmeny v hospodárení vlády medzi rokmi 2020 až 2023** – počas krízového obdobia poznačeného pandemiou došlo k výrazným výpadkom daňových príjmov v dôsledku utlmenej hospodárskej aktivity. Následne v rokoch 2021 až 2023 počas post-pandemického zotavenia a vplyvu bezpečnostnej a energetickej krízy (ruská agresia na Ukrajinu) sprevádzanej vysokou infláciou, došlo k skokovému nárastu príjmov, čo dočasne zlepšilo hospodárenie štátu. Počnúc rokmi 2022 a 2023 sa do platnosti dostali viaceré opatrenia, ktoré dlhodobo zaťažujú verejné financie, ako napríklad rodinný balíček, rodičovské dôchodky, výdavky v zdravotníctve. Odhadovaný celkový efekt týchto vplyvov na nárast dlhu medzi rokmi 2020 a 2023 predstavuje približne **2,6 miliardy eur**.

Tabuľka 1: Príspevky k zmene nominálneho dlhu počas kríz

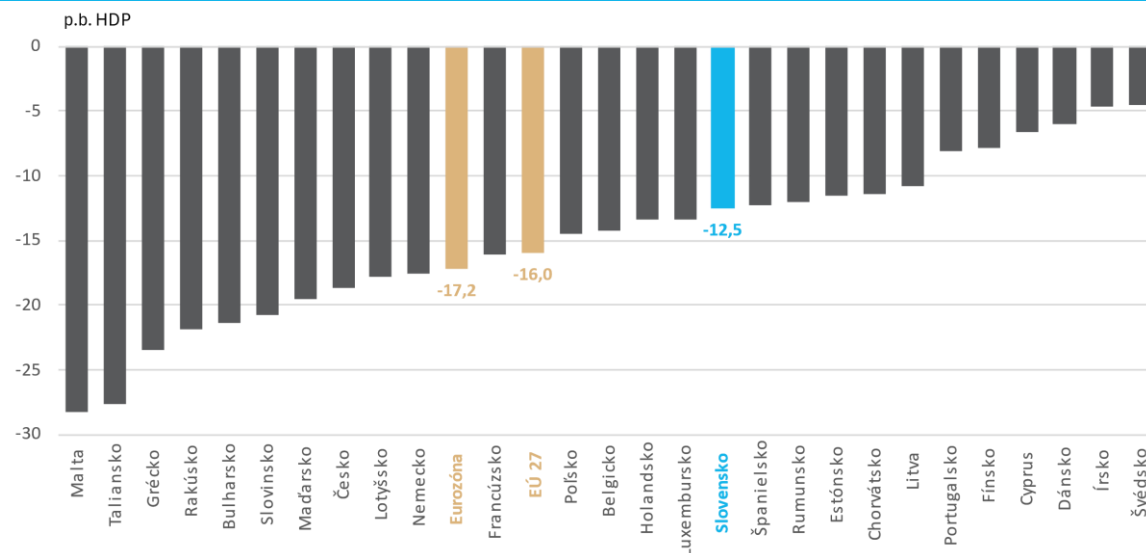
	mil. eur	podiel (%)
1. Hrubý dlh VS k 31.3.2020	46 474	
2. Hrubý dlh VS k 31.12.2023	68 898	
3. Zmena dlhu (2-1)	22 424	100,0
Príspevky k zmene dlhu:		
- jednorazové opatrenia	9 185	41,0
- vplyv stavu verejných financií pred pandémiou	5 961	26,6
- zmena hotovostnej rezervy	4 705	21,0
- hospodárenie vlády 2020-2023	2 573	11,5

Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

Medzinárodné porovnanie

Vzhľadom na rozdielnu východiskovú pozíciu dlhu a salda verejnej správy v jednotlivých krajinách EÚ sa ako najvhodnejšie medzinárodné porovnanie vplyvu globálnych kríz na verejné financie javí posúdenie toho, ako sa vyvíjali saldá verejnej správy v rokoch 2020 až 2023 v porovnaní s jeho úrovňou v roku 2019. Graf 5 zobrazuje ich kumulatívny vplyv počas daného obdobia.

V prípade Slovenska sa deficit verejných financií v rokoch 2020 až 2023 kumulatívne zvýšil oproti úrovni z roku 2019 o 12,5 p.b. HDP, čo je menej ako v priemernej krajine EÚ (16,0 p.b. HDP) a eurozóny (17,2 p.b. HDP).

Graf 5: Porovnanie kumulatívneho nárastu deficitu počas krízových rokov 2020-2023 v krajinách EÚ


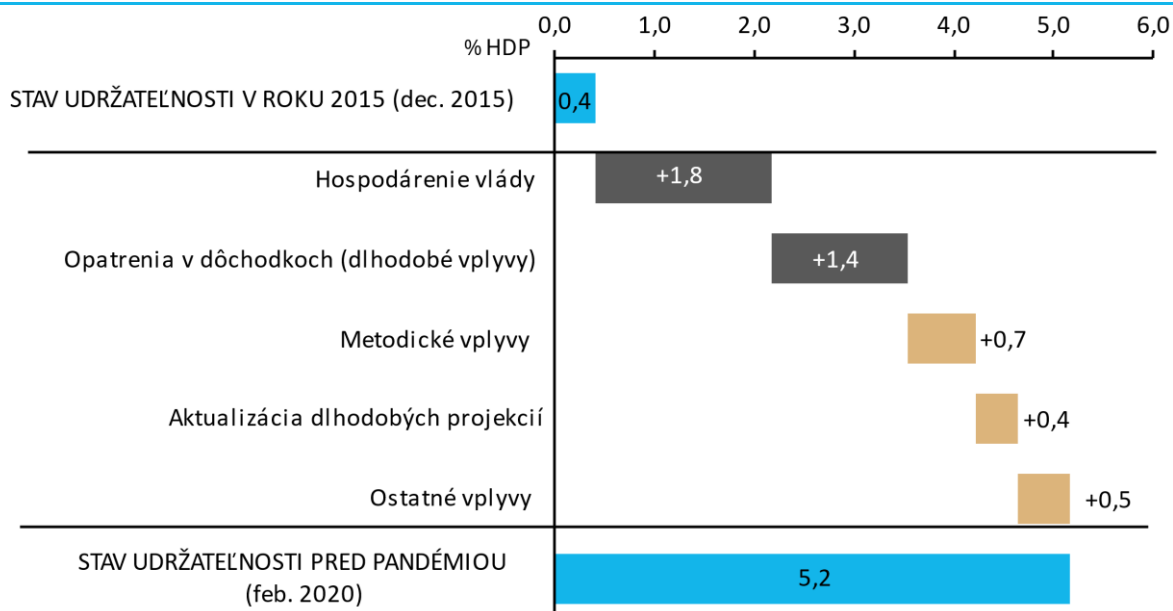
Pozn.: ide o kumulatívny vplyv zmeny salda verejnej správy počas rokov 2020-2023 voči podielu salda na HDP v roku 2019 (predkrízové obdobie). Záporné hodnoty v grafe znamenajú, že saldá v rokoch 2020-2023 boli horšie ako v roku 2019.

Zdroj: Eurostat, RRZ

Príloha 3 – Zmena ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti

Nasledujúce grafy zobrazujú príspevky k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti od konca roku 2015 v jednotlivých obdobiach popisovaných v stanovisku.

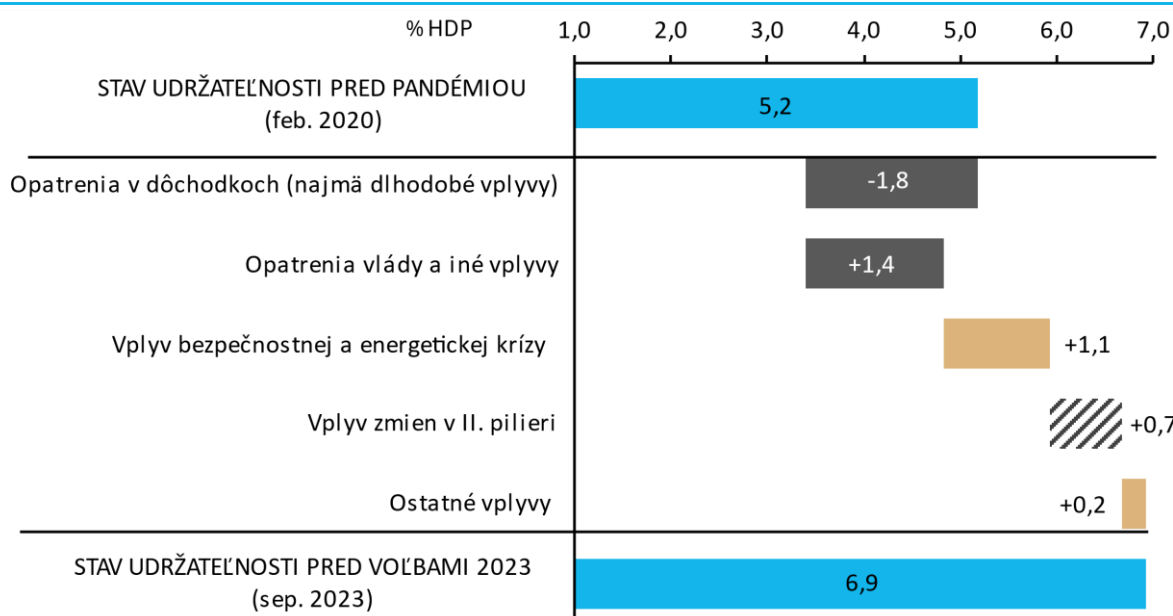
Graf 6: Príspevky k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti od konca roku 2015 do februára 2020



Pozn.: šedou farbou sú vplyvy hospodárskej politiky vlády, hnedou sú ostatné faktory mimo jej kontroly

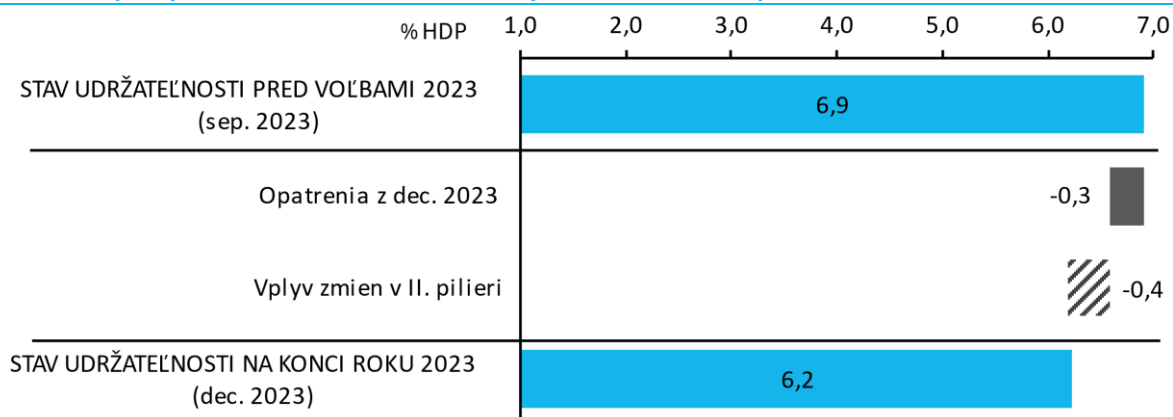
Zdroj: RRZ

Graf 7: Príspevky k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti od februára 2020 do septembra 2023



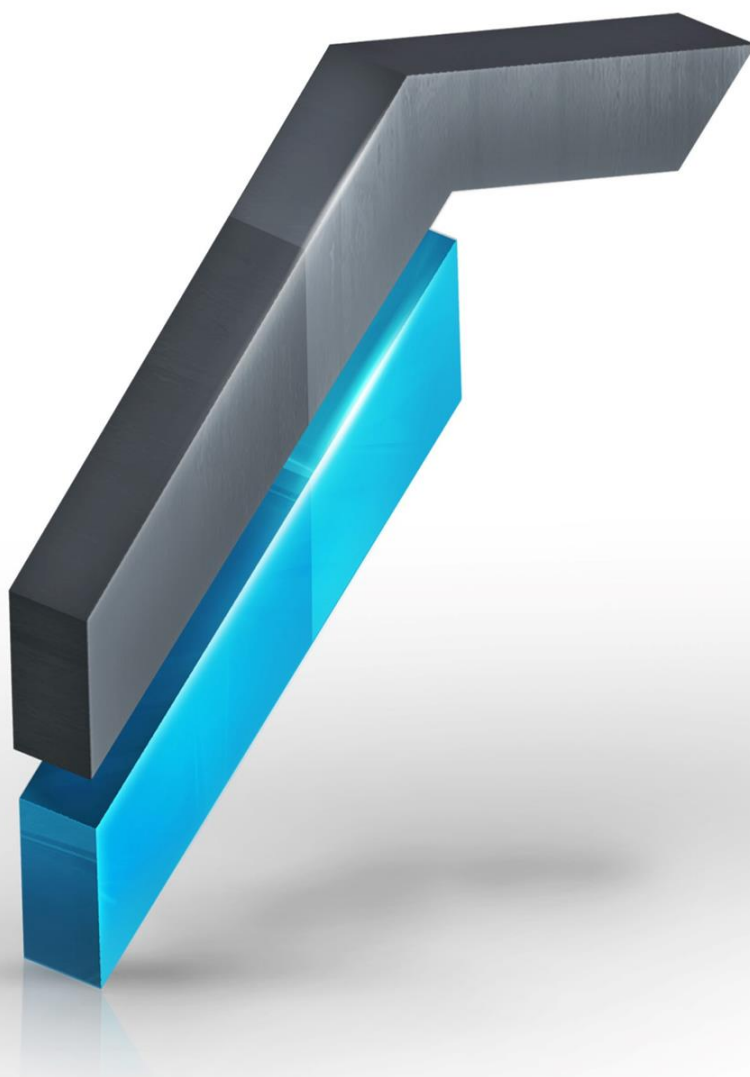
Pozn.: šedou farbou sú vplyvy hospodárskej politiky vlády, hnedou sú ostatné faktory mimo jej kontroly, šrafovanou je vyznačený vplyv zmien v II. pilieri dôchodkového systému, ktorý je skreslený použitím 50-ročným horizontom hodnotenia udržateľnosti (na komplexné vyhodnotenie jeho vplyvu je potrebný dlhší horizont a z toho dôvodu sa nezapočítava do výsledného vplyvu hospodárenia vlády)

Zdroj: RRZ

Graf 8: Príspevky k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti od septembra do konca roku 2023


Pozn.: šedou farbou sú vplyvy hospodárskej politiky vlády, šrafovanou je vyznačený vplyv zmien v II. pilieri dôchodkového systému, ktorý je skreslený použitým 50-ročným horizontom hodnotenia udržateľnosti (na komplexné vyhodnotenie jeho vplyvu je potrebný dlhší horizont a z toho dôvodu sa nezapočítava do výsledného vplyvu hospodárenia vlády)

Zdroj: RRZ



© Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

TWIN CITY B

Mlynské nivy 12

821 09 Bratislava

Slovakia

www.rrz.sk

*Pri reprodukcii časti textu je potrebné uviesť okrem organizácie aj názov materiálu.
Text neprešiel jazykovou korektúrou.*