

6. Odpoveď podpredsedu vlády a ministra financií Slovenskej republiky P. Kažimíra na interpeláciu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky M. Hubu podanú 19. novembra 2015 vo veci celkového bohatstva štátu

Peter Kažimír

podpredseda vlády a minister financií
Slovenskej republiky

SEKRETARIÁT PREDSEDU NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY		
Dátum zaevidovania: 22 -12- 2015		
Číslo spisu: PREDS- 958/2015		
Listy: 1/ -	Prílohy: 1/4	
RZ	ZH	LU

Bratislava 17.12. 2015

Číslo: MF/007394/2015-112

75389

Vážený pán poslanec,

v súvislosti s Vašou poslaneckou interpeláciou Vám v zmysle § 130 Rokovacieho poriadku Národnej rady Slovenskej republiky zasielam nasledovnú odpoveď.

Termin *celkové bohatstvo štátu* sa v návrhoch zákona o štátnom rozpočte ani v rozpočte verejnej správy nespomína. Pravdepodobne ste mali na mysli termin *čisté bohatstvo Slovenskej republiky* (ďalej len „čisté bohatstvo“), ktoré sa uvádza v súhrnnych výročných správach SR. Z týchto správ čerpá aj táto odpoveď.

Podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti sa pod čistým bohatstvom rozumie súčet vlastného imania subjektov verejnej správy, vlastného imania Národnej banky Slovenska, vlastného imania podnikov štátnej správy a podnikov územnej samosprávy, upravený o implicitné záväzky, iné aktíva a iné pasíva vrátane podmienených záväzkov. Informácie získané vyčíslením čistého bohatstva pomáhajú lepšie porozumieť procesom a transakciám vo verejných financiách, čím sa jednoduchšie identifikujú politiky vedúce k zvyšovaniu alebo znižovaniu bohatstva (majetku) krajiny.

Čisté bohatstvo je ukazovateľ, ktorý popisuje stav hospodárenia verejného sektora ku koncu roka. Čisté bohatstvo dopĺňa a zároveň prekonáva niektoré nedostatky tradične používaných indikátorov o hospodárení verejných financií, ako sú saldo a dlh verejnej správy.

Dopĺňa v nasledovnom zmysle:

1. Rozširuje pohľad z hospodárenia verejnej správy, čo je užšie vymedzený pohľad na verejné financie, ktorý sa používa najmä pri rozpočtovaní a plnení fiškálnych EÚ pravidiel (tzv. maastrichtské kritériá), na celý verejný sektor. Ten obsahuje okrem verejnej správy aj štátne podniky a NBS.
2. Rozširuje pohľad z príjmov, výdavkov, salda a dlhu na aktíva a pasíva verejného sektora, teda pozerá nielen na prevažne tokové indikátory ale aj na súvahu verejného sektora.
3. Rozširuje pohľad na potenciálne riziká a udržateľnosť verejných financií prostredníctvom kvantifikácie mimo-bilančných položiek ako sú implicitné záväzky a podmienené aktíva a pasíva.

Pre prácu s ukazovateľom čisté bohatstvo je potrebné vymedziť nasledujúce pojmy:

Verejný sektor je širší pojem ako verejná správa, nad rámec sektora verejnej správy zahŕňa aj podniky verejnej správy a Národnú banku Slovenska.

Implicitné záväzky sú podľa ústavného zákona 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“. Z uvedeného vyplýva, že nejde o záväzky vykázané v súvahe subjektov verejnej správy, keďže ich ocenenie môže byť problematické. Napriek tomu v individuálnych prípadoch možno, pri použití adekvátnych analytických metód a pri zohľadnení aktuálneho legislatívneho stavu, odhadnúť ich výšku. V podmienkach SR ide najmä o implicitné záväzky spojené so statutom obyvateľstva, najväčšie z nich sú záväzky dôchodkového systému a zdravotníctva. *Podmienenými záväzkami* sú iné pasíva účtovnej jednotky, ktorá ich vykazuje v poznámkach individuálnej účtovnej závierky. Nejde teda o záväzok vykázaný na súvahových položkách pasív, pretože nie je splnená podmienka na ich zaúčtovanie (výška záväzku sa nedá spoľahlivo oceniť, obdobie, ku ktorému sa povinnosť viaže nie je určené a úbytok ekonomických úžitkov v budúcnosti nie je istý). Ide najmä o podmienené záväzky súvisiace s členstvom SR v medzinárodných finančných inštitúciách, medzinárodné investičné arbitráže a iné súdne spory, kde žalovanou stranou sú subjekty verejného sektora SR.

V kategórii *iné aktíva* sa vykazujú najmä aktívne súdne spory, t.j. keď sú subjekty verejného sektora na strane žalobcu.

Na nasledujúcich príkladoch možno ukázať, v ktorých situáciách je čisté bohatstvo vhodnejší ukazovateľ ako tradičné indikátory. Možno povedať, že pri dôslednom používaní by koncept čistého bohatstva mal eliminovať niektoré negatívne motivácie v rozhodovaní o fiškálnej politike.

1. Predaj a privatizácia majetku môžu znížiť schodok a dlh verejných financií. Na čisté bohatstvo však majú neutrálny vplyv, pretože len dôjde k zmene formy aktív z majetku na peniaze. Ak sa tieto dodatočné príjmy použijú na zvýšenú spotrebu, tak vplyv na deficit a dlh je neutrálny ale na čisté bohatstvo je negatívny. Pohľad cez čisté bohatstvo vernejšie opisuje ekonomickú podstatu týchto transakcií.
2. Šetrenie na kapitálových výdavkoch má priaznivý dopad na saldo a dlh rozpočtu. Kapitálové výdavky majú neutrálny vplyv na čisté bohatstvo, pretože zároveň zvyšujú hodnotu majetku (aktív).
3. Šetrenia na dotáciách štátnym podnikom má priaznivý dopad na saldo a dlh rozpočtu. Z pohľadu čistého bohatstva však dochádza len k presunu problému na podniky, ktoré stoja často mimo okruhu verejnej správy.

Čisté bohatstvo treba hodnotiť skôr v štruktúre podľa jednotlivých zložiek a nie ako celku; a skôr z pohľadu medziročných zmien, ako jeho absolútnej výšky.

Čisté bohatstvo má veľmi špecifickú štruktúru, tvorí vlastne komplex ukazovateľov, ktoré sú podstatné z hľadiska finančnej stability a bohatstva štátu.

Spravidla najväčšou položkou čistého bohatstva bývajú v krajinách s priebežným systémom financovania starobných dôchodkov implicitné záväzky tohto systému. Keďže systém vytvára záväzky, ktoré nie sú v danom čase ešte kryté aktívami (príjmami), do čistého bohatstva sú takéto záväzky zaznamenané v podobe implicitných záväzkov. Takéto implicitné záväzky majú v krajinách s relatívne štedrým sociálnym systémom spravidla významnú sumu (na Slovensku tvoril implicitný dlh dôchodkového systému a zdravotníctva 157,2% HDP k 31.12.2014).

Tieto záväzky však reálne nepredstavujú pre finančnú stabilitu štátu taký problém ako napríklad hrubý dlh verejnej správy, ktorý je väčšinou rádovo menší (na Slovensku 53,5% HDP k 31.12.2014). Tento dlh je totiž explicitný a je potrebné ho v danom čase splatiť, resp. financovať na kapitálových trhoch. Implicitný dlh dôchodkového systému majú krajiny možnosť riešiť postupne v čase zvyšovaním príjmov (rast sadzieb dôchodkového poistenia) alebo parametrickými úpravami výdavkov systému (zvyšovanie veku odchodu do dôchodku). Navyše, odhadnutá veľkosť implicitného dlhu v rámci sociálneho systému býva citlivá na prijaté dlhodobé predpoklady o makroekonomickom a demografickom vývoji.

Absolútna výška, ale i medziročné zmeny čistého bohatstva, bývajú často výrazne ovplyvnené oceňovacími zmenami (hlavne pri podnikoch) ale aj prijatými predpokladmi a použitými prognostickými modelmi (implicitné

záväzky dôchodkového a zdravotného systému ale aj zamestnanecké požitky zamestnancov verejného sektora). Tento indikátor by sa mal používať na hodnotenie príspevku hospodárenia subjektov verejného sektora a politik vlády k čistému bohatstvu a to je možné len pri analýze medzročných zmien a pri očistení spomínaných faktorov.

Napríklad, v roku 2012 klesli implicitné záväzky dôchodkového systému približne o 109% HDP kvôli reforme tohto systému v rovnakom roku. Najdôležitejšími opatreniami reformy v tomto smere bolo naviazanie dôchodkového veku na vývoj strednej dĺžky života a naviazanie valorizačného mechanizmu dôchodkov na dôchodcovskú infláciu. V roku 2014 boli implicitné záväzky dôchodkového systému znížené tiež o 27,1% HDP, ale za zmenou stáli najmä zmenené demografické predpoklady a nie politika vlády.

Čisté bohatstvo je relatívne nový ukazovateľ v podmienkach SR, v súlade s ústavným zákonom bolo prvýkrát vyčíslené za rok 2012.

Odhadnutá výška čistého bohatstva Slovenskej republiky dosiahla k 31.12.2014 zápornú hodnotu 141,15 mld. eur (-186,8 %HDP). Oproti predchádzajúcemu roku sa zlepšila hodnota čistého bohatstva o 27,96 mld. eur, čím sa znížil negatívny podiel na HDP o 42,2 p.b. Medzi hlavné faktory zmeny čistého bohatstva patrilo vykázanie rezerv na zamestnanecké požitky v ústrednej správe (v roku 2013 tieto rezervy vykázala len kapitola Ministerstva financií SR) s negatívnym vplyvom 17,34 mld. eur (22,9% HDP); prevedenie majetkových účastí najväčších podnikov FNM SR na MH SR a následná konsolidácia ich vlastného imania v rámci súhrnného celku s čistým negatívnym vplyvom 2,64 mld. eur (3,5% HDP) a aktualizácia dlhodobých makroekonomických, demografických a modelových predpokladov s pozitívnym vplyvom na výšku implicitných záväzkov starnutia obyvateľstva 48,72 mld. eur (64,5% HDP).

Čisté bohatstvo SR je negatívne kvôli štyrom základným dôvodom:

1. SR sa v minulosti transformovala z centrálne plánovanej na trhovú ekonomiku, čoho súčasťou bol predaj a privatizácia veľkej časti verejného majetku. Vlastné imanie podnikov štátnej správy dosiahlo k 31.12.2014 hodnotu 16,82 mld. eur (22,3% HDP), čo je relatívne málo.
2. SR počas celej svojej histórie hospodárila s rozpočtovým schodkom, v žiadnom roku nebolo hospodárenie vyrovnané alebo prebytkové. Naakumulované deficity sa prejavili na veľkosti verejného dlhu, ktorý dosiahol k 31.12.2014 výšku 40,40 mld. eur (53,5% HDP).
3. Základnou funkciou verejných financií je prerozdeľovanie a k tejto činnosti nie je potrebný veľký vlastný majetok. V roku 2014 boli výdavky verejnej správy 31,46 mld. eur (41,6% HDP), avšak investície do fixného kapitálu tvorili len 2,75 mld. eur (3,6% HDP).
4. Významnú zložku so záporným znamienkom predstavujú implicitné záväzky starnutia obyvateľstva. Tie dosiahli k 31.12.2014 výšku 111,80 mld. eur (148,6% HDP).

Čisté bohatstvo Slovenskej republiky k 31.12.2013 (tis. eur)

	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	2014-2013
Vlastné imanie verejného sektora (1)	3 911 265	2 195 667	-17 153 233	-19 348 900
VI súhrnného celku verejnej správy	2 234 293	672 141	-14 039 738	-14 711 879
VI podnikov pod FNM SR	5 265 325	5 194 733	303 726	-4 891 007
VI Národnej banky Slovenska	-3 588 353	-3 671 207	-3 417 221	253 986
Implicitné záväzky (2)	162 464 149	159 932 386	111 466 637	-48 465 749
Podmienené záväzky (3)	8 095 741	12 063 322	13 401 059	1 337 737
Iné aktíva (4)	705	688 645	866 053	177 408
Čisté bohatstvo SR (1-2-3+4)	-166 647 920	-169 111 396	-141 154 876	27 956 520
v % HDP	-230,1	-229,0	-186,8	42,2

Čisté bohatstvo nie je súčasťou rozpočtu verejnej správy a neprognozuje sa. Pre podrobnejšie informácie odporúčam pozrieť súhrnné výročné správy SR za roky 2012 - 2014.

S pozdravom

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Huba', is positioned in the upper right area of the document.

Vážený pán
Mikuláš Huba
poslanec
Národná rada
Slovenskej republiky
Bratislava