



Hodnotenie strednodobých rozpočtových cieľov na roky 2019 až 2022

Zhrnutie

jún 2019

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2019

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.

Zhrnutie

Vláda v Programe stability SR na roky 2019 až 2022 schválila strednodobé ciele, ktoré predpokladajú zníženie deficitu verejnej správy z 0,7 % HDP v roku 2018 na vyrovnané saldo v rokoch 2019 až 2022. V porovnaní so schváleným Rozpočtom verejnej správy na roky 2019 až 2021 sa rozpočtové ciele na roky 2020 a 2021 mierne zhoršili. Naplnenie týchto cieľov by podľa Ministerstva financií SR (MF SR) znížilo podiel hrubého dlhu na HDP z 48,9 % v roku 2018 na 44,6 % v roku 2022, čo by aj po zohľadnení poklesu sankčných hraníc¹ ústavného zákona znamenalo, že **hrubý dlh by zostal počas tohto obdobia mimo sankčných pásiem**. Program stability obsahuje opatrenia najmä na strane výdavkov, ktorých celkový vplyv podľa MF SR zhoršuje saldo verejnej správy v porovnaní so scenárom nezmenených politík. Stanovisko RRZ vychádza z programu stability, ako aj z dodatočných podkladov od MF SR.

Dosiahnutie a udržanie vyrovnaného hospodárenia do roku 2022 by podľa RRZ nezabezpečilo dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Pri súčasných predpokladoch, aktuálnom stave legislatívy a zahrnutí dodatočných negatívnych vplyvov spojených so schválením hornej hranice dôchodkového veku v marci 2019 si dosiahnutie dlhodobu udržateľných verejných financií vyžaduje prijatie dodatočných opatrení v celkovej výške 2,3 % HDP². Naplnenie rozpočtových cieľov by zlepšilo dlhodobú udržateľnosť o 1,0 % HDP. **Na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti je po zohľadnení zastropovania veku odchodu do dôchodku potrebné nad rámec stanovených cieľov vlády prijať dodatočné opatrenia vo výške 1,3 % HDP, čo by znamenalo dosiahnutie štrukturálneho prebytku na úrovni 1,5 % HDP v roku 2022³ a jeho udržanie nad 1 % HDP počas nasledujúcich dvadsiatich rokov.** Prijatie potrebných opatrení v súčasnosti by vytvorilo cez zníženie dlhu dostatočný fiškálny priestor na absorbovanie nákladov spojených so starnutím, čím by sa tieto náklady rovnomernejšie rozložili v čase bez výraznejšieho negatívneho vplyvu na životný štandard súčasných aj budúcich generácií. Prípadné odkladanie dlhodobej stabilizácie verejných financií zvýši potrebu konsolidácie v budúcnosti, pričom vláda môže naraziť na limity zdaňovania⁴ a obmedzené možnosti znižovania výdavkov.

Vláda pri stanovení strednodobého rozpočtového cieľa na obdobie rokov 2020 až 2022 vychádzala z minimálnych požiadaviek Paktu stability a rastu⁵, čo viedlo k zhoršeniu

¹ Od roku 2018 klesajú hranice dlhového pravidla definovaného v ústavnom zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti o 1 % HDP ročne.

² RRZ v [Správe o dlhodobej udržateľnosti za rok 2018](#) (apríl 2019) vyčíslila ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti vo výške 1,3 % HDP. Táto hodnota vyjadruje veľkosť potrebných trvalých opatrení, ktoré zabezpečia, že hrubý dlh verejnej správy v najbližšom 50-ročnom horizonte nevzrastie nad 50 % HDP. Zastropovanie veku odchodu do dôchodku bude mať podľa predbežného odhadu RRZ negatívny vplyv na ukazovateľ vo výške 1,0 % HDP, čo zvýšilo potrebu prijatia trvalých opatrení na 2,3 % HDP.

³ RRZ odhaduje, že naplnením rozpočtových cieľov by sa dosiahol štrukturálny prebytok vo výške 0,2 % HDP v roku 2022, pričom na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti je potrebné do roku 2022 prijať opatrenia vo výške 1,3 % HDP a dosiahnuť štrukturálny prebytok 1,5 % HDP.

⁴ Múčka, Z.: [Fiscal Limits - The Mirror Does Not Lie](#), KRRZ (2019) a komentár Múčka, Z. a Novysedlák, V.: [Bezpečná úroveň dlhu pre Slovensko](#), KRRZ (2019).

⁵ Na obdobie rokov 2017 až 2019 si vláda v apríli 2016 stanovila prísnejší cieľ (štrukturálny deficit 0,5 % HDP) v porovnaní s požiadavkami Paktu stability a rastu (štrukturálny deficit do 1 % HDP) s prihliadnutím aj na požiadavky národného pravidla o vyrovnanom rozpočte na základe tzv. fiškálneho kompaktu. Minimálna hodnota strednodobého rozpočtového cieľa na roky 2020 až 2022 vypočítaná na základe požiadaviek Paktu stability a rastu nezohľadňuje vplyvy zastropovania veku odchodu do dôchodku. Zároveň pravidlá Paktu stability a rastu pri výpočte strednodobého rozpočtového cieľa zohľadňujú len tretinu odhadovaných nákladov spojených so starnutím populácie.

strednodobého rozpočtového cieľa zo štrukturálneho deficitu 0,5 % HDP na 1,0 % HDP⁶. **Podľa Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) vláda pri stanovení strednodobého cieľa nedostatočne zohľadňuje požiadavky na zabezpečenie dlhodobu udržateľných verejných financií⁷, vrátane pravidla o vyrovnanom rozpočte⁸.** K uvoľneniu cieľa došlo v období schválenia zastropovania veku odchodu do dôchodku, ktoré výrazne zvýšilo odhad budúcich nákladov spojených so starnutím populácie. Vláda nezdôvodnila, či je nový strednodobý cieľ v súlade s pravidlom o vyrovnanom rozpočte, ktoré pripúšťa jeho uvoľnenie len za predpokladu nízkych rizík spojených s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií. Podľa hodnotenia RRZ a Európskej komisie riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou nie sú nízke a po zahrnutí vplyvu zastropovania veku odchodu do dôchodku sa ešte zvýšili. Navyše, dodržanie pôvodnej úrovne strednodobého cieľa, štrukturálneho deficitu 0,5 % HDP, je podľa predloženého programu stability nutnou podmienkou dosiahnutia vládou stanovených rozpočtových cieľov v rokoch 2019 až 2022. Jeho uvoľnenie znižuje záväznosť plnenia týchto cieľov.

RRZ pri posúdení aktuálneho vývoja vo verejných financiách a strednodobého rámca programu stability identifikovala významné riziká, pričom bez prijatia dodatočných opatrení sa nepodarí dosiahnuť vyrovnané hospodárenie. V roku 2019 ide najmä o výpadok nedaňových príjmov (dividendy, predaj majetku, príjem z nešpecifikovaného opatrenia), vyššie výdavky štátneho rozpočtu na investície z prostriedkov prenášaných z predchádzajúcich rokov, vyššie výdavky na sociálne dávky a zdravotníctvo, nárast výdavkov samospráv a výpadok daňových príjmov, ktoré sú sčasti kompenzované úsporou na odvode do rozpočtu EÚ a úsporami výdavkov štátneho rozpočtu v dôsledku vytvorených rezerv. **Bez prijatia dodatočných opatrení môže podľa RRZ deficit verejnej správy dosiahnuť úroveň 0,9 % HDP v roku 2019.** Z pohľadu plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte je potrebné poukázať na nadmerný rast výdavkov. RRZ očakáva v roku 2019, podobne ako v roku 2018, rast výdavkov nad úrovňou potenciálneho rastu ekonomiky, čím dochádza k porušeniu výdavkového pravidla. Jeho dodržiavaním by sa tempo zlepšovania salda a dlhobodej udržateľnosti verejných financií zrýchlilo.

Riziká identifikované v roku 2019 sa premietajú aj do vývoja v strednodobom horizonte, pričom časť z nich je krytá vytvorenými rezervami štátneho rozpočtu. Po ich zohľadnení by deficit v roku 2020 dosiahol 0,6 % HDP, v ďalších dvoch rokoch by klesol na 0,4 % HDP. Ide o orientačný odhad, keďže program stability predstavuje začiatok rozpočtového procesu a nie sú známe ešte všetky opatrenia, ktoré budú súčasťou pripravovaného Rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022. Odhad neobsahuje ani vplyvy opatrení, ktoré boli predložené na rokovanie Národnej rady SR, ale neprešli schvaľovacím procesom a ich definitívna podoba sa môže zmeniť⁹. **Zahrnutie ich negatívneho vplyvu bez dodatočných**

⁶ MF SR zmenu zdôvodnilo technickou aktualizáciou, pričom poukázalo na skutočnosť, že ciele v oblasti salda verejnej správy sú v jednotlivých rokoch prísnejšie ako strednodobý rozpočtový cieľ. Dodržanie štrukturálneho deficitu pod 0,5 % HDP je nutnou podmienkou dosiahnutia vyrovnaného hospodárenia v rokoch 2019 až 2022.

⁷ V zmysle ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

⁸ Pravidlo vyrovnaného rozpočtu predstavuje transpozíciu tzv. fiškálneho kompaktu zo Zmluvy o stabilite, koordinácii a riadení v Hospodárskej a menovej únii do národnej legislatívy.

⁹ Ide napríklad o zníženie sadzby DPH na vybrané potraviny, zníženie sadzby dane z príjmov právnických osôb, zvýšenie odpočítateľnej položky dane z príjmov fyzických osôb a zníženie sociálnych odvodov. Podľa posledných medializovaných informácií bude podoba týchto opatrení upravená tak, aby ich negatívne rozpočtové vplyvy boli približne vo výške 500 až 600 mil. eur. Odhad RRZ zahŕňa iba vplyv zvýšenia vianočných dôchodkov, na ktoré bola vytvorená rezerva v Rozpočte VS na roky 2019 až 2021.

kompensačných opatrení zvýši v plnej miere odhady deficitu verejnej správy v rokoch 2020 až 2022.

Štrukturálny deficit sa po zohľadnení rizík identifikovaných RRZ zlepši počas nasledujúcich štyroch rokov kumulatívne o 1,0 % HDP a dosiahne 0,2 % HDP v roku 2022 (odhady nezohľadňujú vplyvy nových opatrení predložených NR SR). Polovicu prognózovaného zlepšenia možno pripísať priaznivému makroekonomickému vývoju, čistý príspevok opatrení vlády¹⁰ dosiahne 0,5 % HDP. Väčšina opatrení je sústredená do roku 2021, čo je za horizontom funkčného obdobia súčasnej vlády. O konkrétnych opatreniach zatiaľ vzhľadom na začiatkovú fázu rozpočtového procesu chýbajú podrobné informácie. Na splnenie strednodobého rozpočtového cieľa v podobe štrukturálneho deficitu najviac vo výške 0,5 % HDP v roku 2019¹¹ je podľa RRZ potrebné prijať dodatočné konsolidačné opatrenia.

V strednodobom horizonte by mal pokračovať udržateľný pokles podielu hrubého dlhu verejnej správy na HDP aj po zohľadnení rizík identifikovaných RRZ. Po poklese dlhu mimo sankčných pásiem dlhového pravidla v roku 2018 však môže po zohľadnení identifikovaných rizík dôjsť k opätovnému prekročeniu hranice prvého sankčného pásma od roku 2019. RRZ odhaduje, že v prvom sankčnom pásme dlh by pri takomto vývoji pretrval v celom strednodobom horizonte.

Posudzovanie strednodobých rozpočtových cieľov skresľujú viaceré faktory znižujúce transparentnosť fiškálneho rámca. Prognóza daňových príjmov programu stability nebola schválená Výborom pre daňové prognózy, pričom prognóza výboru bola navýšená o vplyvy opatrení na zníženie daňových únikov. Odhadované saldo verejnej správy v roku 2019 obsahuje chyby znižujúce zrozumiteľnosť a dôveryhodnosť odhadu, pričom ide najmä o pozitívny vplyv štátom plateného poistného na saldo verejnej správy¹². Zároveň stále nie je zabezpečená úplná porovnateľnosť rozpočtovaných a vykazovaných údajov. Nerozpočtujú sa podnikateľské príjmy a výdavky verejných vysokých škôl, ani príjmy a výdavky niektorých subjektov ústrednej vlády a samospráv. Tempo rastu výdavkov skresľuje aj nezahrnutie predpokladaných zmien štátom plateného poistného na zdravotné a sociálne poistenie medzi diskrečionárne príjmové opatrenia, čo ovplyvňuje hodnotenie výdavkového pravidla¹³.

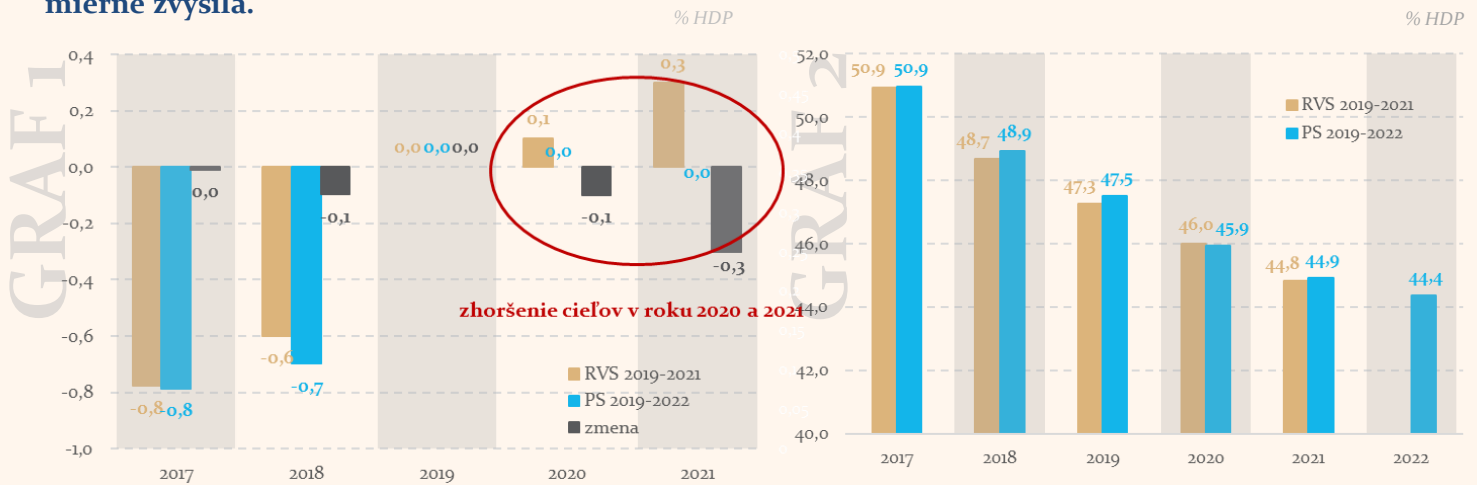
¹⁰ Ukazovateľ konsolidačné úsilie vlády sa viaže výlučne na príspevok vládných opatrení k trvalej zmene hospodárenia verejnej správy. Jeho podrobný popis je uvedený v diskusnej štúdií RRZ č. 02/2014: [Ako merať konsolidáciu vo verejných financiách](#).

¹¹ Termín a hodnota cieľa boli stanovené v Programe stability SR na roky 2016 až 2019 (apríl 2016).

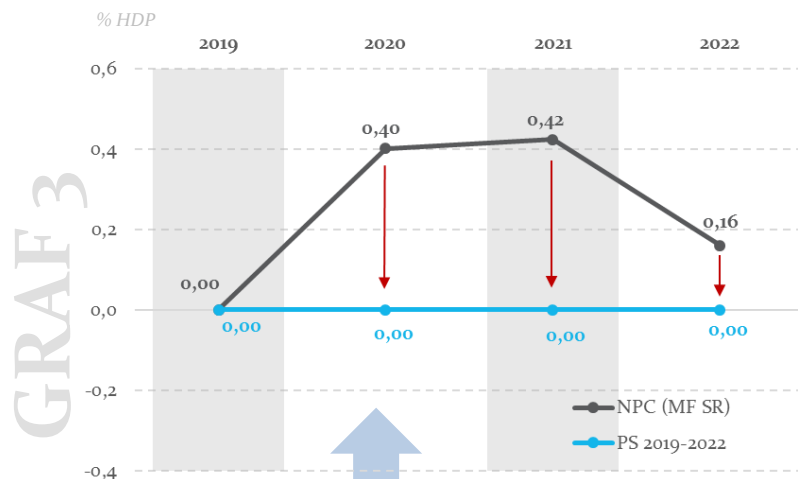
¹² Štátom platené poistné má neutrálny vplyv na saldo verejnej správy (po zohľadnení vplyvu II. piliera), pričom v odhade je zaznamenaný pozitívny vplyv (navýšené príjmy Sociálnej poisťovne o 57 mil. eur a nezmenené výdavky štátneho rozpočtu). MF SR dodatočne vysvetlilo, že zvýšené výdavky štátneho rozpočtu na poistné budú kryté najmä úsporami na dávkach v hmotnej núdzi, ktoré takisto nie sú v odhade zahrnuté.

¹³ Opatrenie má neutrálny vplyv na saldo, ale ovplyvňuje úroveň príjmov a výdavkov verejnej správy.

Cieľ dosiahnutia vyrovnaného rozpočtu do roku 2019 sa nezmenil. Oproti schválenému RVS na roky 2019 až 2021 sa však zhoršili ciele na roky 2020 aj 2021. Prognóza hrubého dlhu sa oproti RVS 2019-2021 mierne zvýšila.

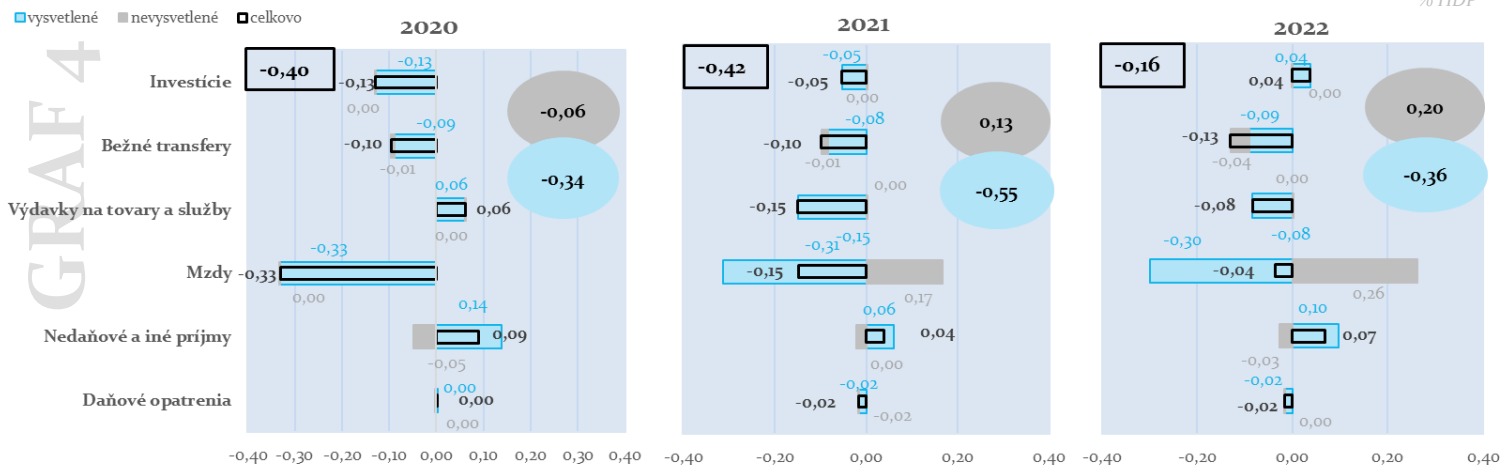


Podľa MF SR celkový vplyv opatrení v programe stability zhoršuje saldo v porovnaní so scenárom nezmenených politík.



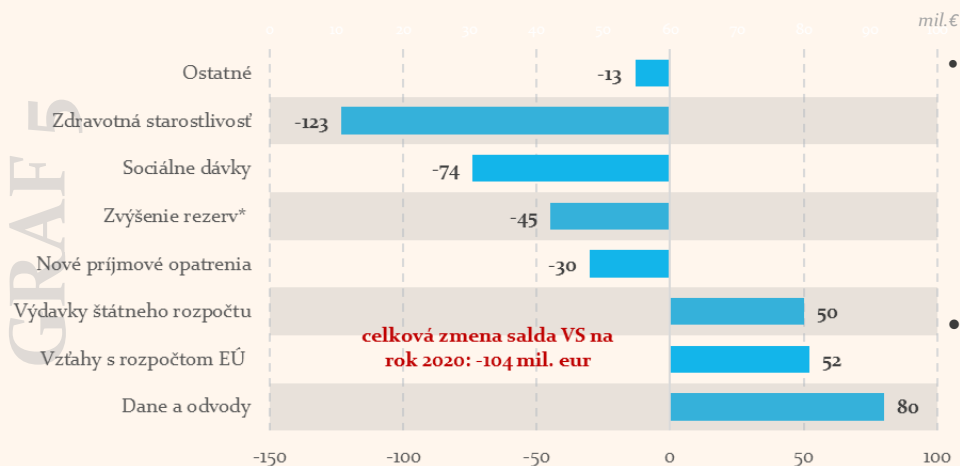
- Ak by vláda neprijímala žiadne nové opatrenia a verejné financie by sa vyvíjali podľa existujúcej legislatívy a makroekonomického vývoja, v roku 2022 by podľa MF SR boli v prebytku vo výške 0,2 % HDP.
- Rozpočtové ciele sú oproti tomuto scenáru menej ambiciózne.

K zhoršeniu salda prispievajú predovšetkým vyššie výdavky (na mzdy, investície a tovary a služby).



Zmeny vo fiškálnom rámci pre rozpočtový rok 2020

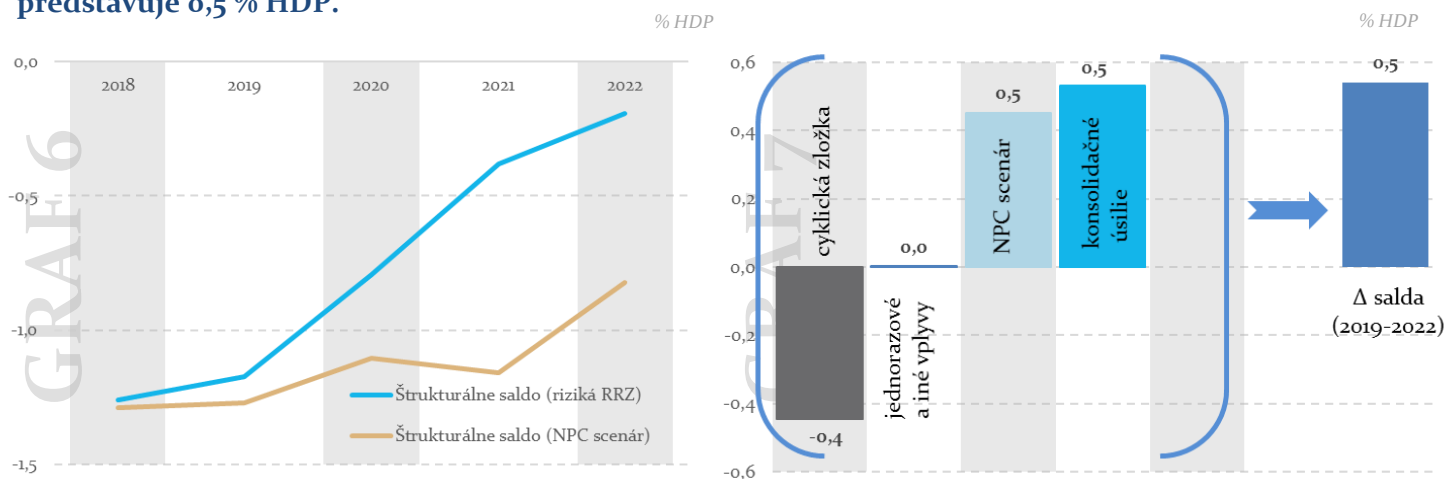
Ide o porovnanie príjmov a výdavkov na rok 2020 z Programu stability 2019-2022 voči Rozpočtu VS na roky 2019-2021.



- K najvýraznejšiemu nárastu došlo vo výdavkoch na zdravotnú starostlivosť. Podľa RRZ boli tieto výdavky v RVS na roky 2019 až 2021 podhodnotené a nezachytávali v plnej miere vplyv automatického nárastu miezd v zdravotníckych zariadeniach.
- Zvýšenie vianočných príspevkov k dôchodku zvýšilo výdavky na sociálne dávky (v rozpočte zahrnuté v rezerve).

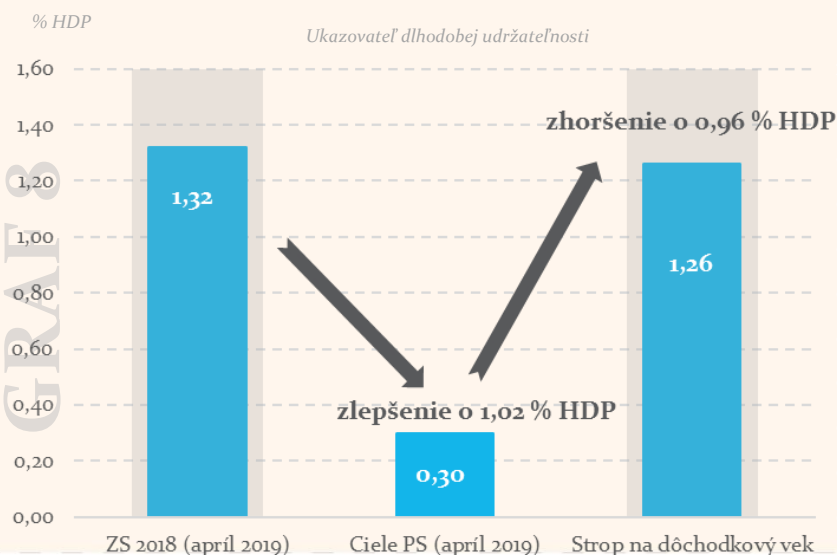
*Ide o rezervu na riešenie vplyvov nových zákonných úprav (bez opatrení týkajúcich sa daňových príjmov zahrnutých v RVS 2019-2021) a vývoje ekonomického cyklu. Rezerva na rýchlejšiu realizáciu a väčší počet projektov EÚ je zahrnutá vo vzťahoch s rozpočtom EÚ.

Očakávaný priaznivý makroekonomický vývoj prispeje do roku 2022 k zlepšeniu štrukturálneho salda celkovo o 0,5 % HDP. Čistý príspevok verejného sektora (vlády) v rovnakom období predstavuje 0,5 % HDP.



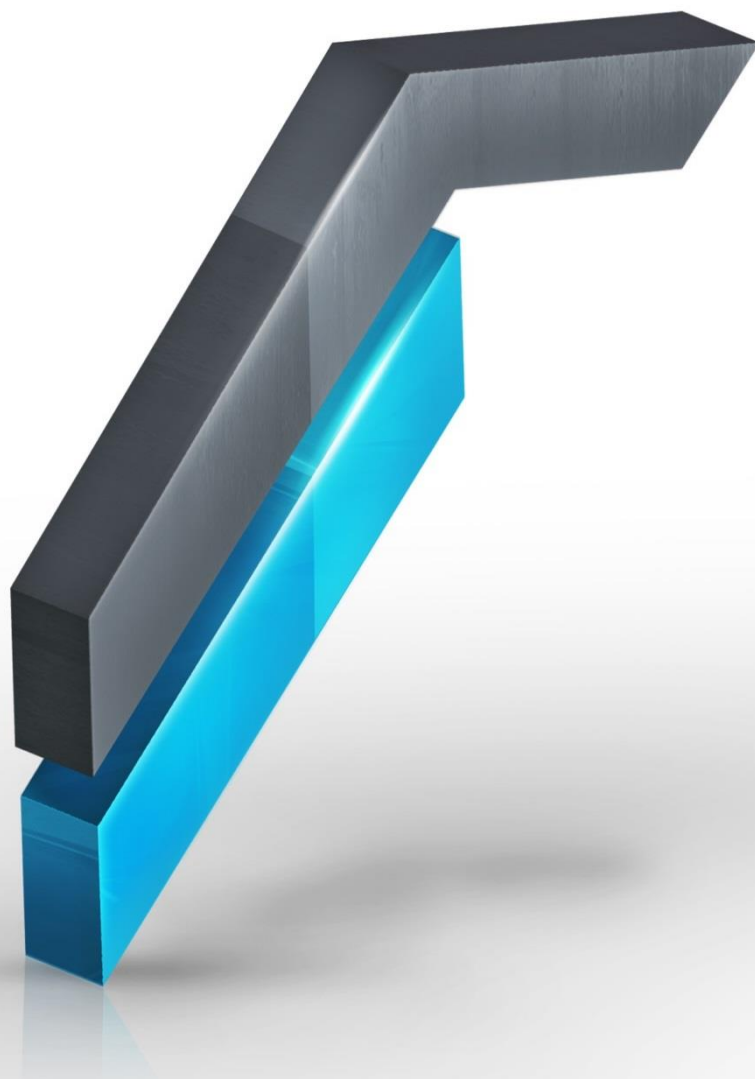
Prepočet štrukturálneho salda, NPC scenára a konsolidačného úsilia vlády zodpovedajú metodike RRZ.

Na dosiahnutie dlhodobu udržateľných verejných financií je potrebné dodatočné zlepšenie štrukturálneho salda o 1,3 % HDP nad rámec aktuálnych cieľov vlády.



- Dosiahnutie a udržanie vyrovnaného rozpočtu do roku 2022 prispeje k zlepšeniu ukazovateľa o 1,0 % HDP.
- Zastropovanie veku odchodu do dôchodku schválené ústavným zákonom v marci 2019 bude mať podľa predbežného odhadu RRZ negatívny vplyv na ukazovateľ vo výške 1,0 % HDP.

ZS - Základný scenár



**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk