



Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2021 až 2023

Ján Tóth

www.rozpoctovarada.sk

„**S cieľom dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť** hospodárenia Slovenskej republiky, **posilniť transparentnosť a efektívnosť** vynakladania verejných prostriedkov a v snahe **podporiť dlhodobú konkurencieschopnosť** Slovenskej republiky **s prihliadnutím** na požiadavku ekonomickej a sociálnej **spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami**“ vznikla v roku 2012 Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) ako nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky.

Jej úlohou je poskytovať verejnosti odborné, komplexné a politicky neovplyvnené informácie o vývoji verejných financií.

Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti

- Rozpočet 2021-2023 - **zreálnený rozpočet**
- Odhad celkového výsledku (saldo rozpočtu) považujeme za realistický, to nebývalo pravidlom

Tab 1: Porovnanie očakávaného salda a dlhu v návrhu RVS s odhadom RRZ (v % HDP)

	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo - ciele vlády (v čase schvaľovania rozpočtu)	0	-0,5	-7,4	-5,4	-
Saldo rozpočtu NRVS 2021-2023 (MF SR)	-1,3	-9,7	-7,4	-6,2	-5,7
Saldo rozpočtu podľa odhadu RRZ	-1,3	-7,7	-7,1	-6,1	-6,3
- rozdiel	0	2	0,3	0,1	-0,6
Hrubý dlh rozpočtu NRVS 2021-2023 (MF SR)	48,5	62,2	65	68,1	69,4
Hrubý dlh rozpočtu podľa odhadu RRZ	48,5	62,1	63,8	65,9	67,8
- rozdiel	0	-0,1	-1,2	-2,2	-1,6

Pozn.: šedým podfarbením sú zvýraznené krízové roky.

Zdroj: MF SR, RRZ

Hlavné indikátory

- Po kríze je zatiaľ **konkretizovaná len minimálna konsolidácia** v rokoch 2022-2023
- **Štrukturálne saldo** ako aj dlh ostáva vysoký na konci obdobia
- **Skončenie dočasných stimulov v roku 2022 komplikuje zavedenie väčšej konsolidácie** z hľadiska ekonomického cyklu (reštrikcia 1,4% HDP)
- **Čerpanie zdrojov z Fondu obnovy však môže toto vyvážiť**

Tab 2: Prehľad základných ukazovateľov návrhu rozpočtu podľa RRZ (ESA2010, % HDP)

	2019	2020	2021	2022	2023
Štrukturálne saldo	-2,3	-4,9	-5,7	-5,3	-5,0
Konsolidačné úsilie vlády*	-	-	-0,3	0,0	0,1
Hrubý dlh VS	48,5	62,1	63,8	65,9	67,8
Čistý dlh VS	43,3	54,3	59,2	63,1	66,6
Fiškálny impulz (+ znamená reštrikciu, - expanziu)	-0,4	-3,9	-0,5	1,4	-1,0
<i>p.m. produkčná medzera</i>	2,8	-6,7	-3	-1,9	-0,8

Pozn.: šedým podfarbením sú zvýraznené krízové roky.

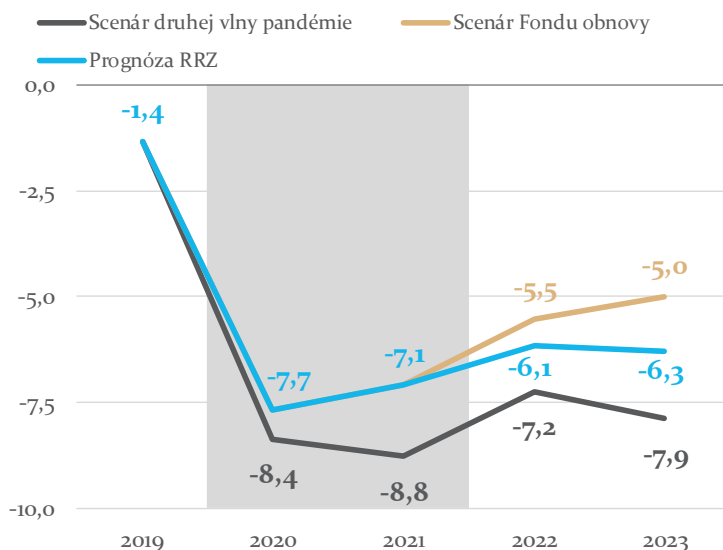
Zdroj: RRZ

*-Konsolidačné úsilie je definované ako medziročná zmena štrukturálneho salda nad rámec vývoja v scenári nezmenených politík po zohľadnení vplyvu zrušenia odvodu finančných inštitúcií počnúc rokom 2021.

Okrem hlavného scenára, z ktorého sme vychádzali pri hodnotení, berieme do úvahy aj ďalšie dva scenáre:

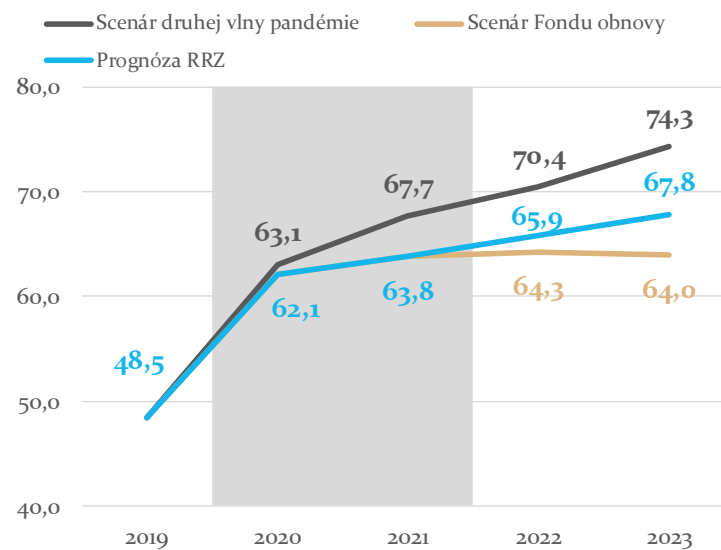
- Silná druhá vlna pandémie – objektívne riziko mimo kontroly vlády
- Čerpanie Fondu obnovy EÚ od 2022

Vývoj salda VS v scenároch (% HDP)



Zdroj: RRZ

Vývoj dlhu VS v scenároch (% HDP)



Zdroj: RRZ

Kde má korene dnešný deficit

- Na konci dobrých časov pred krízou sme mali fiškálnu politiku nastavenú na úrovni až **3,5% HDP** (t.j. nad Maastrichtským kritériom)
- Väčšina zhoršenia štrukturálneho deficitu ide práve na margo hospodárskej politiky pred krízou (3,4% z 4,9% štrukturálneho deficitu)
- Navyše kríza znamenala dodatočný tlak na zvýšenie deficitu až o 4% HDP
- Ale proti-krízové opatrenia sú dočasné a do štrukturálneho deficitu sa premieta najmä výpadok daňových príjmov na úrovni cca 1,3% HDP

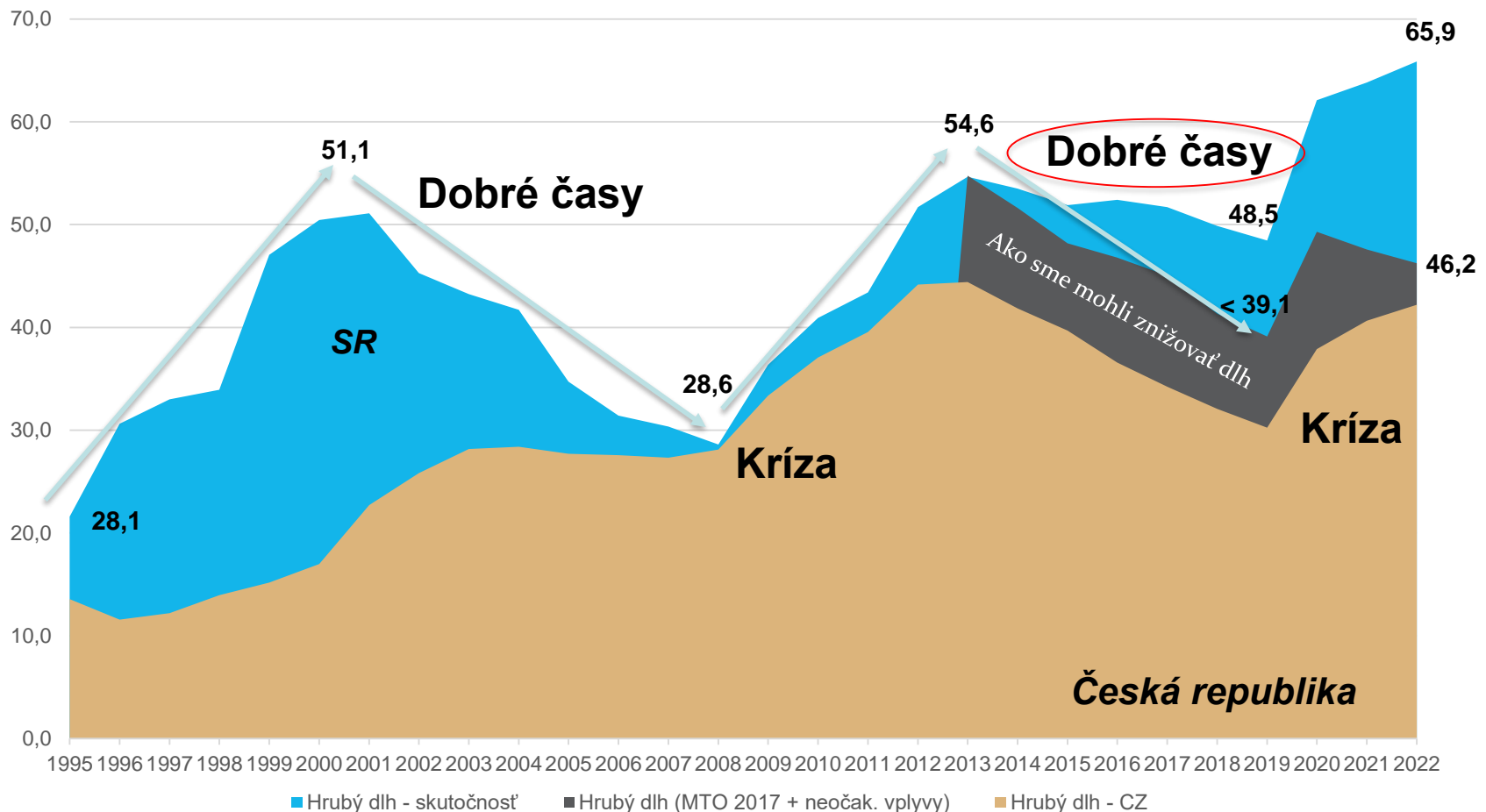
Tab 3: Faktory ovplyvňujúce hospodárenie verejnej správy v roku 2020

	vplyv na nominálny deficit		vplyv na štrukturálny deficit	
	v mil. eur	v % HDP	v mil. eur	v % HDP
Prognóza RRZ - celkový odhad	-6 873	-7,7	-4 371	-4,9
Hospodárska politika predchádzajúcich vlád	-3 116	-3,5	-3 053	-3,4
Vplyv pandémie	-3 573	-4,0	-1 135	-1,3
Hospodárska politika súčasnej vlády	-184	-0,2	-184	-0,2

Zdroj: RRZ, MF SR

Kde má korene dnešný dlh

- V dobrých časoch nenastal dostatočný pokles, aby sme boli pripravený lepšie na zlé časy
- Do krízy sme mohli vstupovať s vyrovnaným rozpočtom a s dlhom nižším o takmer 10 pb (na úrovni najviac na 39,1 % HDP)

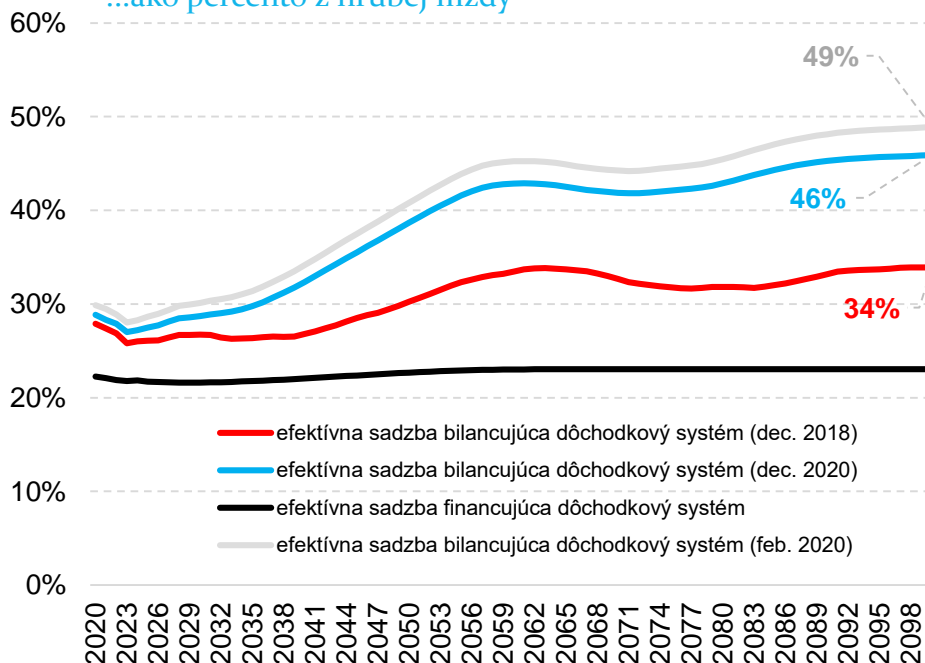


Kde má korene dlhodobá neudržateľnosť v dôchodkoch

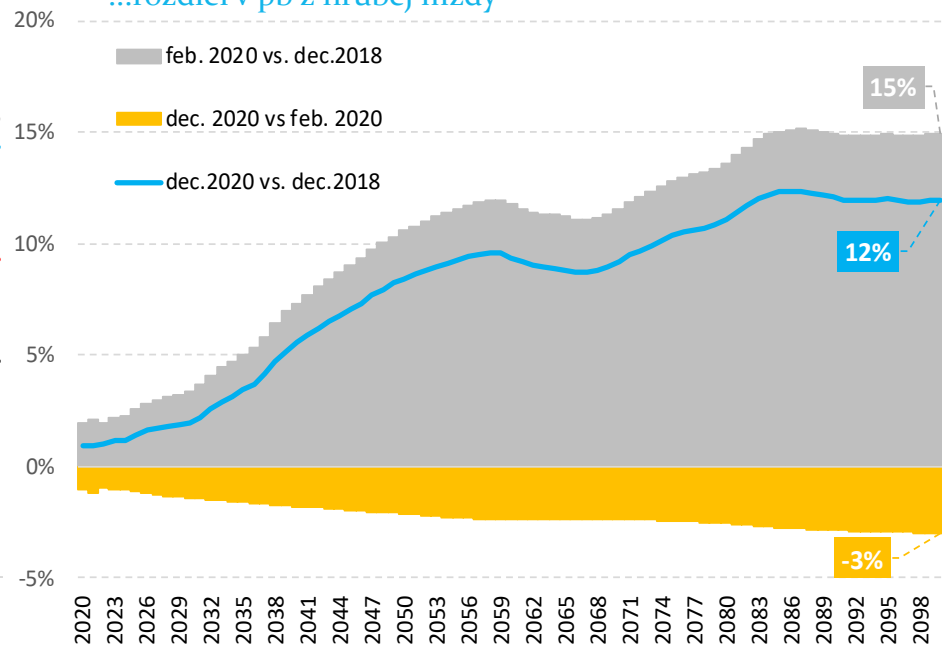
- Čím je efektívna financujúca sadzba vyššia, tým je neudržateľnejšia a medzigeneračne nespravodlivejšia

Ako stúpajú výdavky v dôchodkoch...

...ako percento z hrubej mzdy



...rozdiel v pb z hrubej mzdy

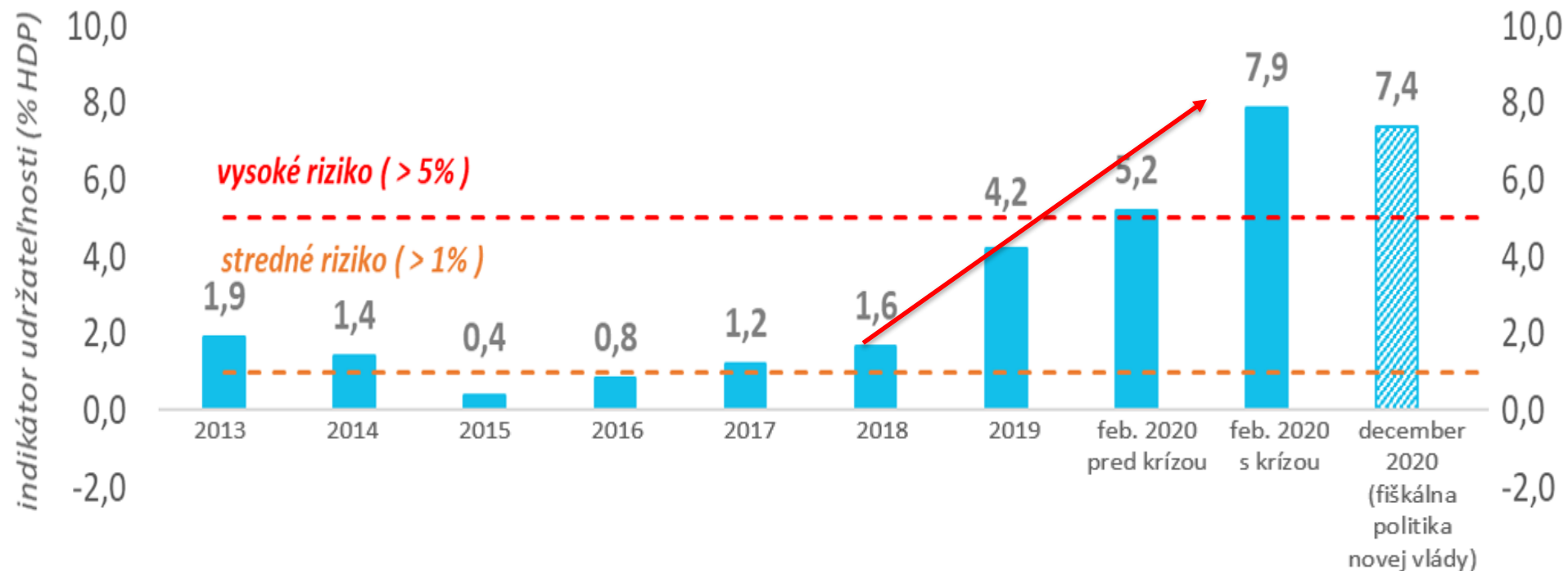


- Rada považuje situáciu z roku 2018 za udržateľnú (aj keď dôchodkový systém vytvára dlh, ale ten je zvládnuteľný pri vytvorení vankúša cez zníženie dlhu)

Ako hľadáme na verejné financie

- Pre občana a preto aj pre Radu je najdôležitejšia dlhodobá udržateľnosť
- V pásme vysokého rizika, prudké zhoršenie od 2018 (vstup do pásma už pred krízou)

Vývoj dlhodobej udržateľnosti
(ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v % HDP)

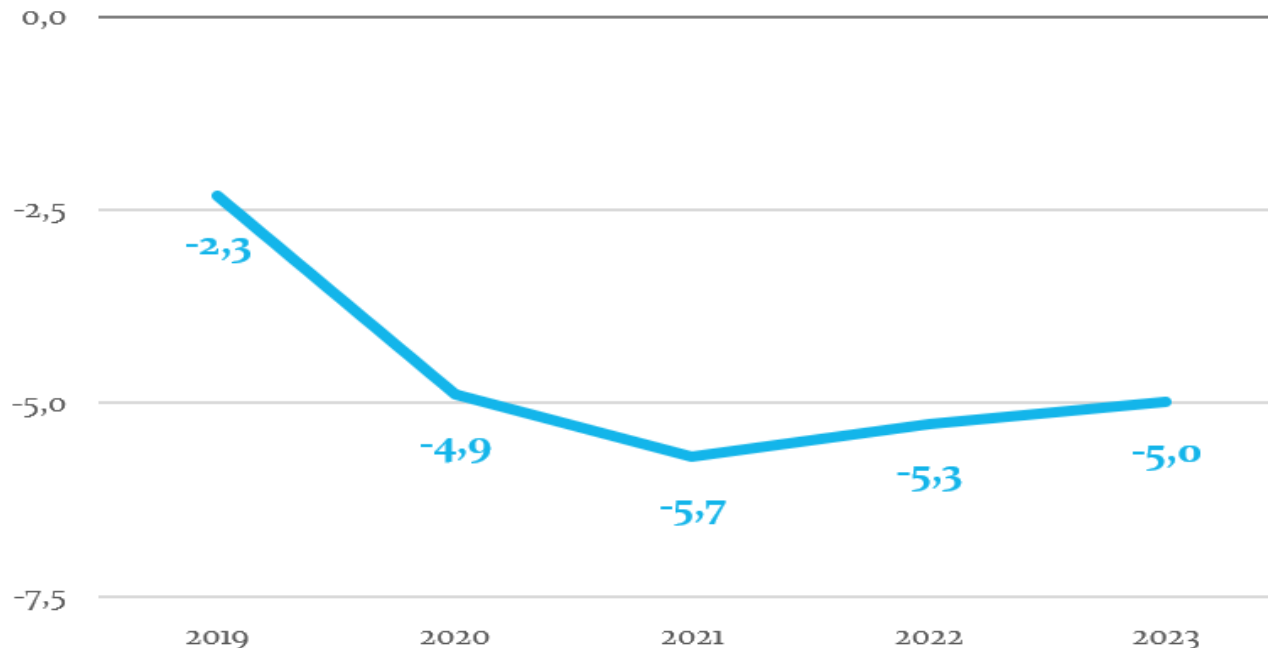


- V krízových rokoch (2020-2021) potrebuje ekonomika stimul. A treba brať do úvahy, že medzigeneračne, súčasná kríza postihuje hlavne mladšiu a strednú generáciu.
- **Ideálna forma stimulu je dočasná a cielená.** Okrem toho sa odporúčajú efektívne verejné investície v časoch, keď je ekonomiku utlmená.
- **Najhoršia forma stimulu je nárast mandatórnych bežných výdavkov,** ktoré sa prejedia (t.j. nezvyšujú potenciál ekonomiky do budúcnosti) a neznižujú otvorené nožnice v medzigeneračnej spravodlivosti.
- **Najlepšia forma uzdravovania verejných financií v kríze sú reformy** (dôchodková, daňová, iné štrukturálne). Tie neutlmujú rast ekonomiky tak, ako konsolidácia.

Ako hľadáme na verejné financie v kríze

- Hlavným nástrojom pre udržateľnosť v rukách vlády je **štrukturálny deficit** = deficit bez jednorazových opatrení. Pre stabilizovanie dlhu potrebujeme v **prvom kroku** deficit na úrovni cca 3% HDP do konca volebného obdobia.

Vývoj štrukturálneho deficitu,% HDP, prognóza RRZ



- V **d'alšom kroku** je potrebné na znižovanie dlhu dosiahnuť aspoň vyrovnaného štrukturálneho salda.

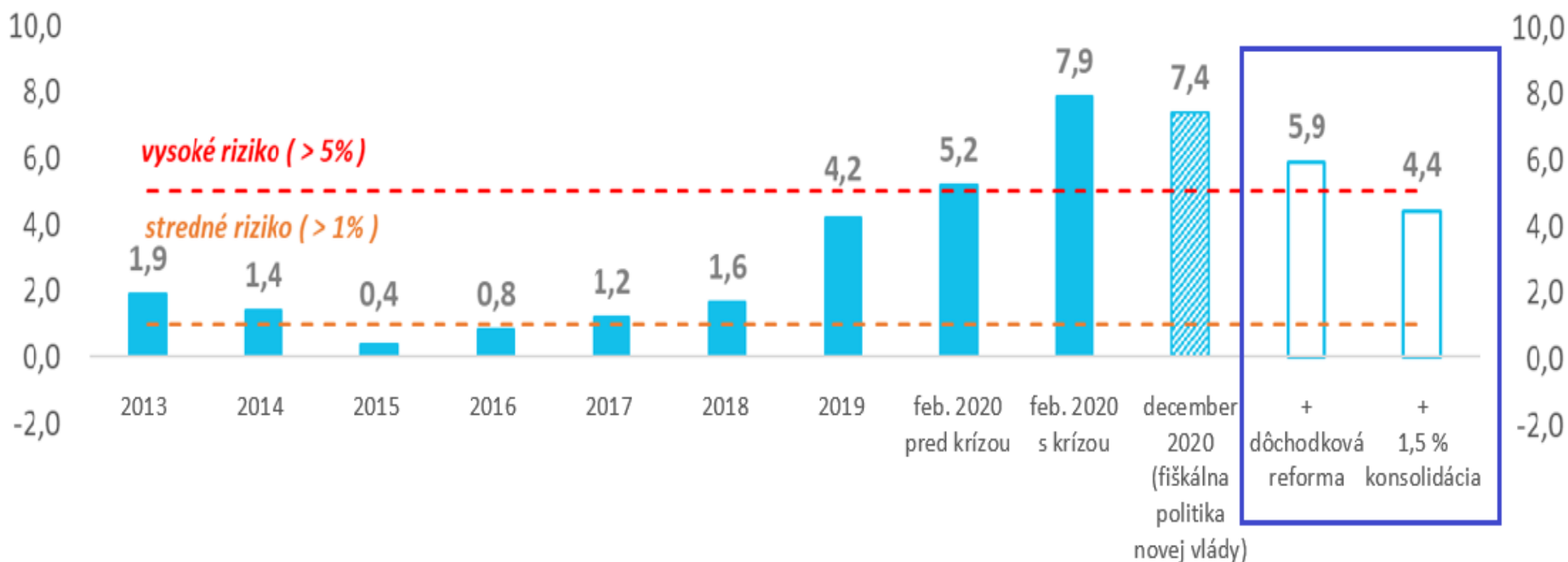
Čo chýba v rozpočte (1)

- **Zníženie vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti bezpečne do pásma** stredného rizika by malo byť hlavným cieľom vlády pre toto volebné obdobie. Stabilizovanie dlhu si vyžaduje deficit cca 3% HDP
- Rozpočet preto potrebuje ambicióznejšie ozdravenie, konsolidačné úsilie pre roky 2022 a 2023 je nedostatočné, nezlepšuje dlhodobú udržateľnosť
- **Odporúčame pripraviť konkretizovanú ambicióznejšiu trajektóriu konsolidácie kumulatívne najmenej o 1,5 % HDP.** Spolu s dobrou dôchodkovou reformou by to znamenalo zníženie rizika dlhodobej udržateľnosti do stredného pásma
- **Odporúčame prijať dôchodkovú reformu, ktorá nás z hľadiska dlhodobej udržateľnosti systému priblíži k stavu aspoň z roku 2018**
- Šanca na konsolidáciu aj vďaka pokračujúcej podpore ekonomiky cez Fond obnovy, časť zlepšenia bude však len dočasná. **Treba sa sústrediť na nárast dlhodobého potenciálu ekonomiky (trvalý vplyv).**

Čo chýba v rozpočte (2)

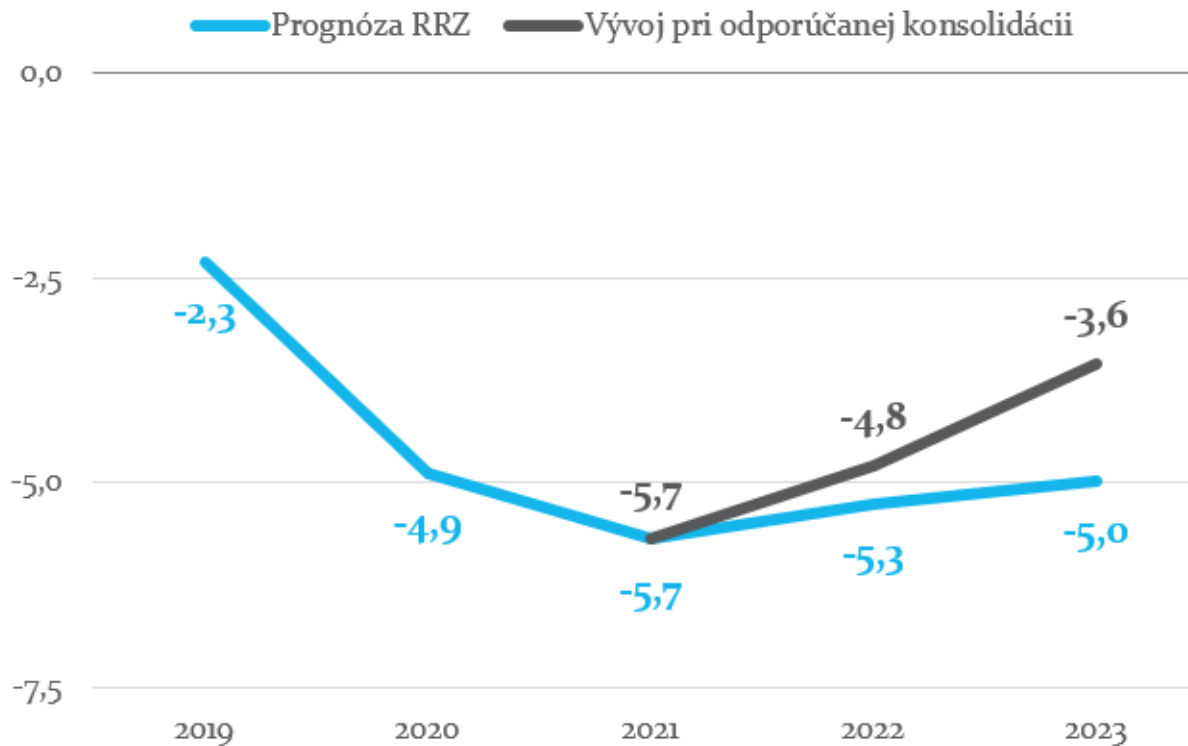
- Ako by navrhovaná konsolidácia a reforma dôchodkového systému zlepšila dlhodobú udržateľnosť – návrat do pásma stredného rizika

Vývoj dlhodobej udržateľnosti (GAP v % HDP, vr. odporúčaného scenára)



Čo chýba v rozpočte (3)

- Ako by navrhovaná konsolidácia zlepšila štrukturálne saldo smerom k 3% HDP



Čo chýba v rozpočte (4)

- V roku 2022 už načrtnutá fiškálna politika síce pôsobí reštrikčne (kvôli ukončeniu proti-krízových stimulov), ale vzhľadom na znižovanie produkčnej medzery a najmä pozitívne riziko čerpania Fondu obnovy, **RRZ odporúča pre rok 2022 prijať dodatočné konsolidačné opatrenia vo výške aspoň 0,5 % HDP**
- Vzhľadom na očakávanú akceleráciu rastu v roku 2023 a očakávané vyššie čerpanie z Fondu obnovy už nebude potrebný fiškálny stimul z rozpočtu, a preto **RRZ odporúča prijať dodatočné konsolidačné opatrenia pre rok 2023 vo výške najmenej 1 % HDP**

Čo by ešte pomohlo...

- Ústavne stabilizovaná taká **reforma dôchodkového systému**, ktorá by zlepšila jeho udržateľnosť na úroveň z roku 2018, t.j. ešte o 1,5% HDP. Dôchodkový systém je kľúčový pre udržateľnosť verejných financií. A robenie dlhodobých reforiem je optimálny spôsob zlepšovania zdravia verejných financií v kríze (neutlmuje ekonomiku)
- Nové legislatívne opatrenia na podporu rozpočtovej disciplíny, predovšetkým ústavné ukotvenie **plnohodnotných výdavkových limitov**
- Také typy **štrukturálnych reforiem** (daňová, reforma vzdelania a iné), ktoré by **zvýšili potenciálny rast ekonomiky**
- Také typy **štrukturálnych reforiem** (reforma zdravotníctva a iné), ktoré by **znížili nápor na budúce výdavky**

Appendix

Predikcie salda VS, % HDP

	2019	2020	2021	2022	2023
MMF (okt. 2020)	-1,3	-8,8	-4,6	-3,8	-2,9
NBS (P ₃ Q)	-1,3	-6	-5,7	-4,5	
OECD (jún 2020)	-1,3	-9,3	-6,2		
RRZ	-1,4	-7,7	-7,1	-6,1	-6,3
MF SR (NRVS 2012-2023)	-1,4	-9,7	-7,4	-6,2	-5,7
EK (jesenná prognóza)	-1,4	-9,6	-7,9	-6	

Predikcie hrubého dlhu, % HDP

	2019	2020	2021	2022	2023
RRZ	48,5	62,1	63,8	65,9	67,8
NBS (P ₃ Q)	48	62,6	64	64,2	
MF (NRVS 2021-2023)	48,5	62,2	65	68,1	69,4
EK (jesenná prognóza 2020)	48,5	63,4	65,7	67,6	

2020 predkrízový deficit

Tab 3: Faktory ovplyvňujúce hospodárenie verejnej správy v roku 2020

	vplyv na nominálny deficit		vplyv na štrukturálny deficit	
	v mil. eur	v % HDP	v mil. eur	v % HDP
Prognóza RRZ - celkový odhad	-6 873	-7,7	-4 371	-4,9
Hospodárska politika predchádzajúcich vlád	-3 116	-3,5	-3 053	-3,4
Vplyv pandémie	-3 573	-4,0	-1 135	-1,3
Hospodárska politika súčasnej vlády	-184	-0,2	-184	-0,2

Zdroj: RRZ, MF SR

	v mil. eur	v % HDP
Hospodárska politika pred rokom 2020	-3116	-3,49
Rozpočtované saldo	-480	-0,54
Riziká RRZ v čase schválenia rozpočtu	-1274	-1,43
Dodatočný nárast pôvodných rizík RRZ	-330	-0,37
<i>Marcový semafor (bez COVID a 13.dôch)</i>	-72	-0,08
<i>Dividendy</i>	-140	-0,16
<i>Kapitalove prijmy SR</i>	5	0,01
<i>Zdravotníctvo</i>	32	0,04
<i>Samospravy (bez trzieb)</i>	-63	-0,07
<i>Spolufinancovanie</i>	-92	-0,10
13. dôchodky - pôvodný návrh	-432	-0,48
Ďalšie vplyvy predchádzajúcich rokov	-601	-0,67
<i>Korekcie k EÚ fondom</i>	-201	-0,23
<i>Zelená energia</i>	-122	-0,14
<i>Záväzky voči Kube</i>	-173	-0,19
<i>Dofinancovanie rezortu obrany</i>	-105	-0,12

Dlh vs. rating SR

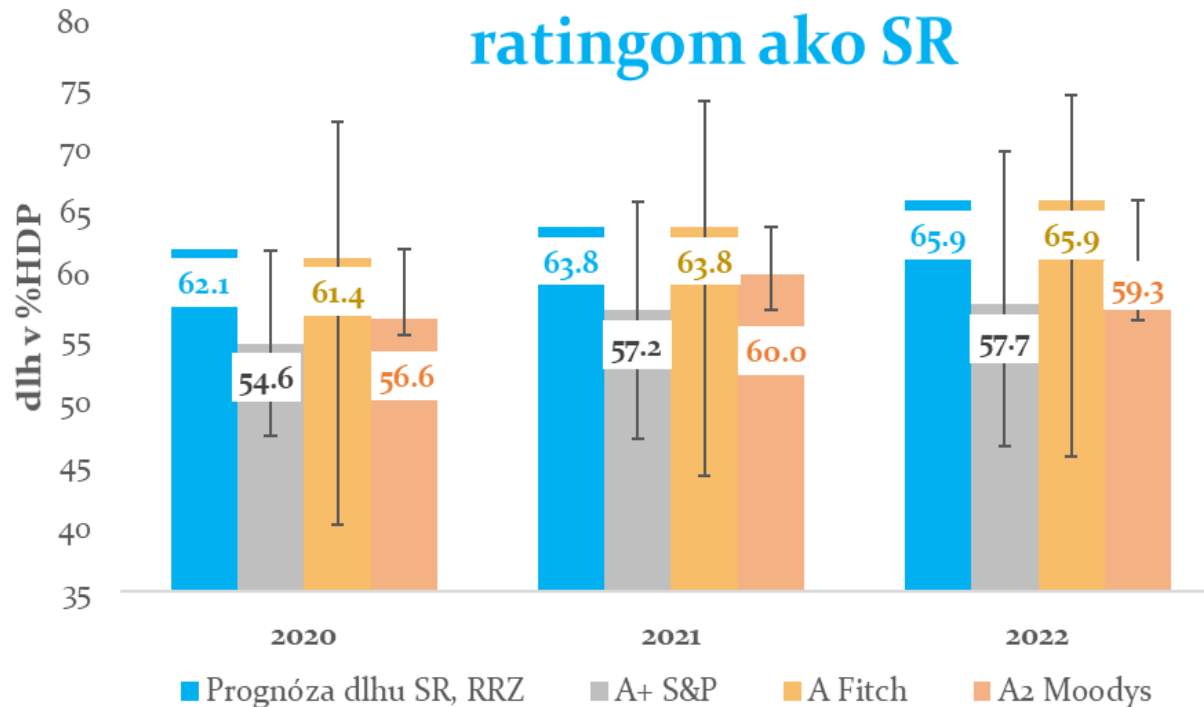
	S&P	Moody's	Fitch
Prime	AAA	Aaa	AAA
High grade	AA+	Aa1	AA+
	AA	Aa2	AA
	AA-	Aa3	AA-
Upper medium grade	A+	A1	A+
	A	A2	A
	A-	A3	A-
Lower medium grade	BBB+	Baa1	BBB+
	BBB	Baa2	BBB
	BBB-	Baa3	BBB-
Non-investment grade speculative	BB+	Ba1	BB+
	BB	Ba2	BB
	BB-	Ba3	BB-
Highly speculative	B+	B1	B+
	B	B2	B
	B-	B3	B-
Substantial risks	CCC+	Caa1	CCC
Extremely speculative	CCC	Caa2	CCC
In default with little prospect for recovery	CCC-	Caa3	CCC (low)
	CC	Ca	CC
	C	C	C
In default	D	/	DDD
		/	DD
			D

Porovnávame dlh krajín s rovnakým ratingom ako SR. Na rating vplýva však aj veľa iných faktorov (napr. HDP/hlavu).

Zobrazený je medián a interval tvorený z horných a dolných 25% krajín.

Pri 2 z 3 agentúr je medián skupiny nižší ako dlh SR. Dlh SR je v rámci takto stanoveného intervalu pri všetkých agentúrach.

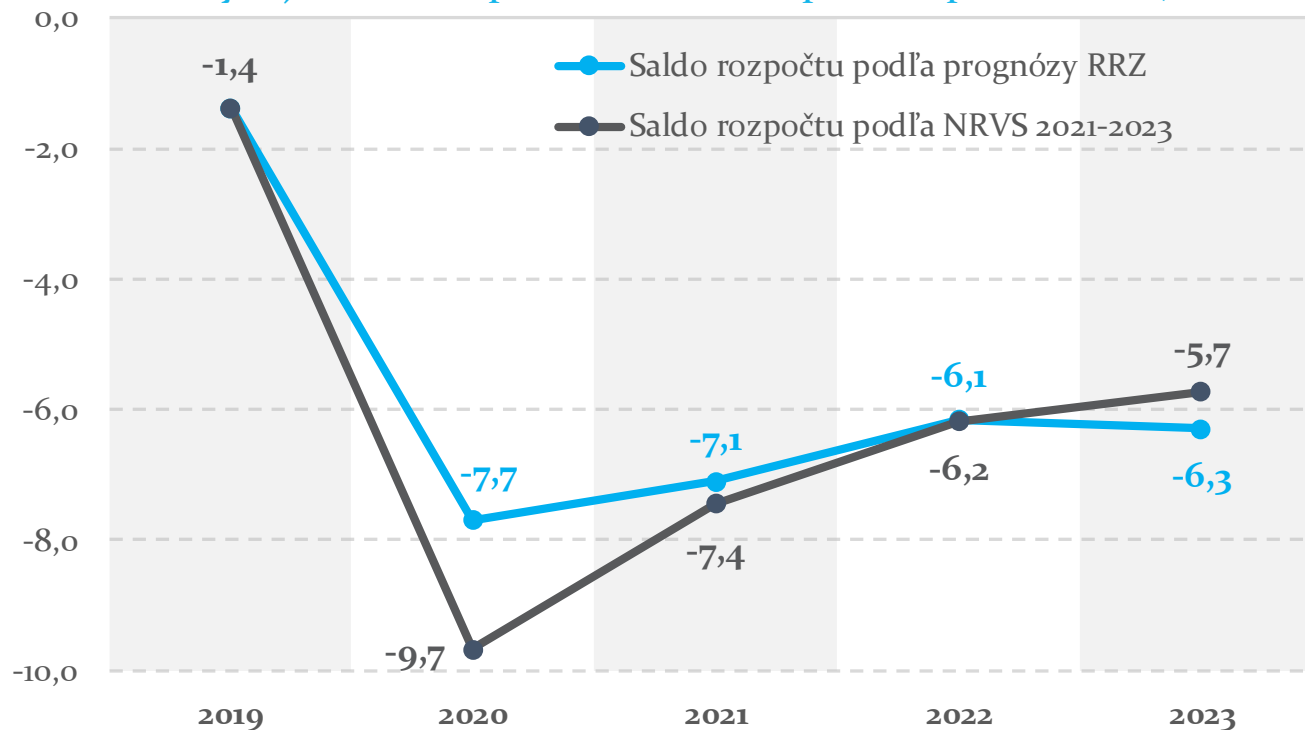
Medián dlhu krajín s rovnakým ratingom ako SR



Rozdiely medzi prognózou RRZ a návrhom rozpočtu

- Na rozdiel od predchádzajúcich rokov prišlo z pohľadu RRZ k zrealneniu rozpočtovaného deficitu hospodárenia verejnej správy

Porovnanie vývoja salda VS podľa návrhu rozpočtu a podľa RRZ (v % HDP)



- Riziká identifikované RRZ v niektorých oblastiach sú najmä na začiatku horizontu v plnej miere kryté konzervatívnym odhadom daňových príjmov a úsporami v niektorých výdavkoch (štátny rozpočet, samosprávy)

V rokoch 2020 a 2021 prevažujú pozitívne riziká voči rozpočtu

Odchýlka prognózy RRZ od predpokladov návrhu rozpočtu (vplyv na saldo, v mil. eur)

	2020	2021
Celková veľkosť odchýlky	0	0
- v % HDP	0,00	0,00
Opatrenia prijaté na riešenie pandémie	139	32
Daňové a odvodové príjmy	-28	238
Nedaňové príjmy	-42	-131
- z toho dividendy	-27	-97
Sociálne dávky a transfery	83	81
Vzťahy s rozpočtom EÚ	200	230
Výdavky štátneho rozpočtu	874	697
- z toho tovary a služby	451	192
Hospodárenie samospráv	-21	-109
Výdavky v zdravotníctve	68	-138
Hospodárenie ostatných subjektov VS	539	-545
Ostatné vplyvy	-12	-8

- **Riziká identifikované RRZ:** Nadhodnotené nedaňové príjmy, podhodnotené výdavky subjektov verejnej správy (NDS, ZSSK, príspevkové organizácie) a zdravotníctva
- **Úspory:** vyšší výnos daní, nižšie výdavky na spolufinancovanie a výdavky štátneho rozpočtu