

12. jún 2021, NRSR



Správa o dlhodobej udržateľnosti a strednodobý fiškálny výhľad na roky 2021 až 2024

Ján Tóth

www.rozpoctovarada.sk

O čom budeme dnes hovoriť

1. Správa o dlhodobej udržateľnosti
2. Strednodobý fiškálny výhľad – analýza Programu stability
3. Implikácie pre rozpočtovú politiku

O čom budeme dnes hovoriť

1. Správa o dlhodobej udržateľnosti
2. Strednodobý fiškálny výhľad – analýza Programu stability
3. Implikácie pre rozpočtovú politiku

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti

Čl. 4

Pôsobnosť rady

(1) Rada

a) 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,

30. apríl 2021 – každoročná správa o dlhodobej udržateľnosti za rok 2020

04. máj 2021 – schválenie programového vyhlásenia vlády

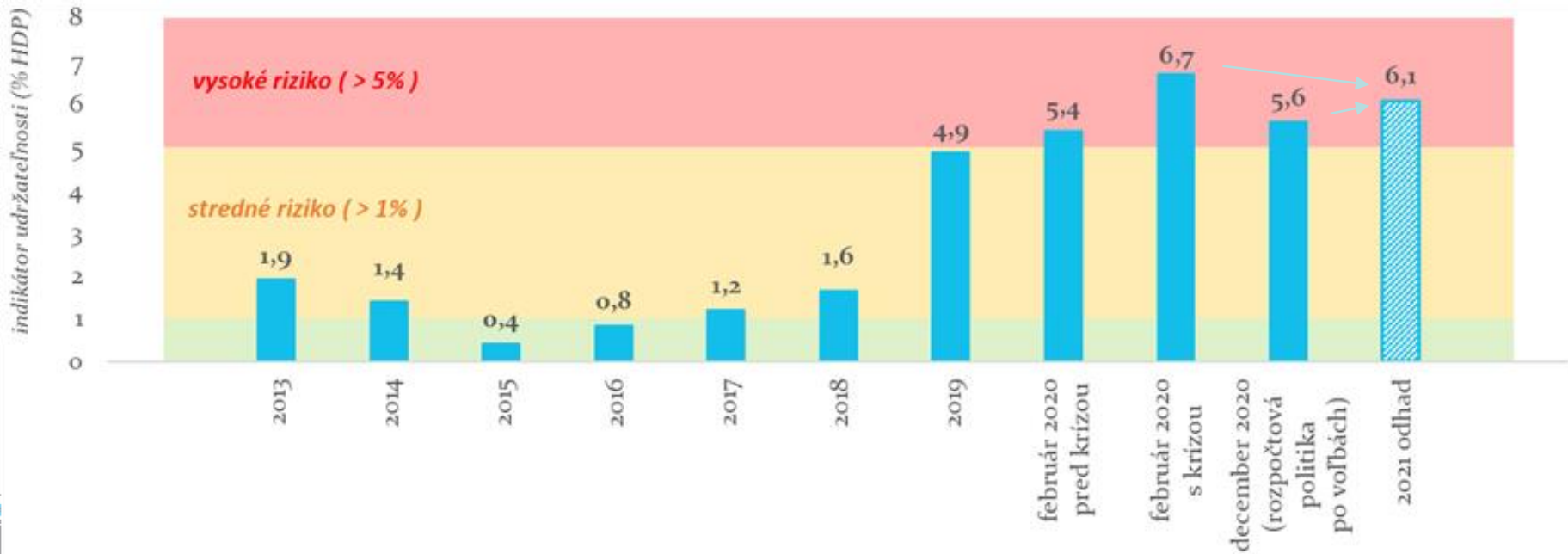
03. jún 2021 – „mimoriadna“ správa o dlhodobej udržateľnosti – stav verejných financií k 18. máju 2021

Ako sme si zničili dlhodobú udržateľnosť – krátka história

1. Spustiť video

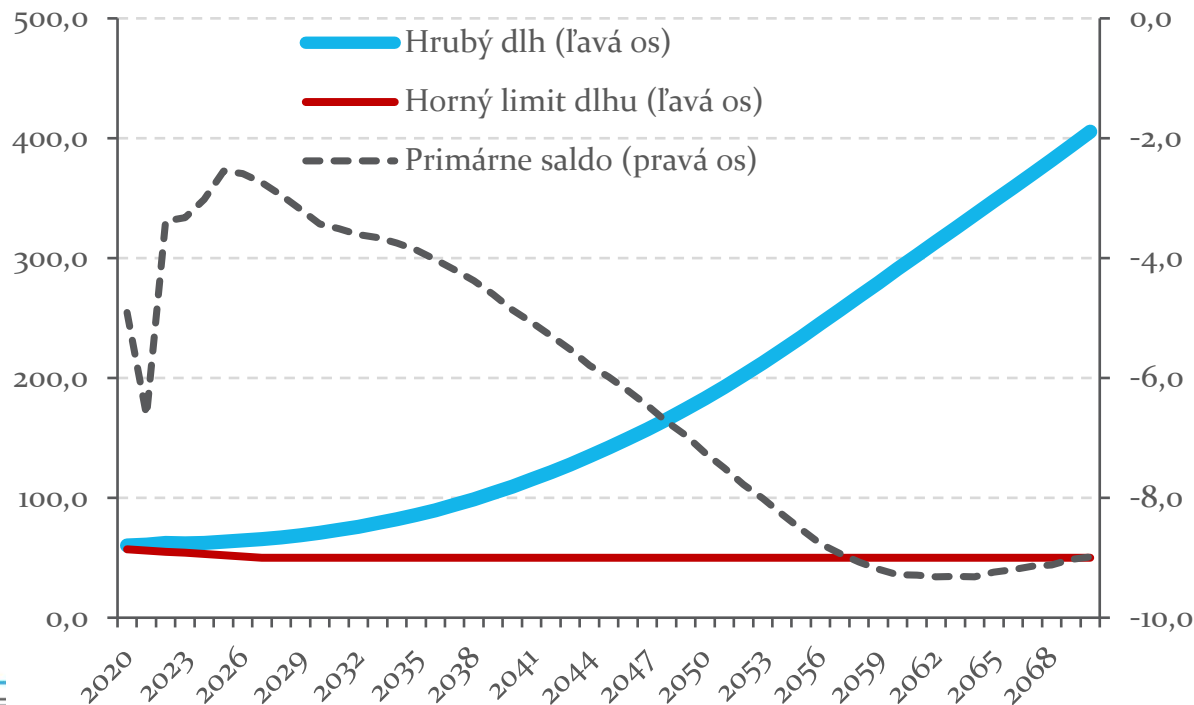
Dlhodobá udržateľnosť

- Verejné financie boli k máju 2021 **naďalej dlhodobo neudržateľné**.
- Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti sa nachádzal na úrovni **6,1 % HDP (6,3 mld. eur)** v pásme **vysokého rizika**



Neudržateľné, pretože takto by explodoval dlh do budúcnosti bez dodatočných opatrení

Projekcia vývoja dlhu a primárneho salda v základnom scenári (% HDP)



O čom budeme dnes hovoriť

1. Správa o dlhodobej udržateľnosti
2. Strednodobý fiškálny výhľad – analýza Programu stability
3. Implikácie pre rozpočtovú politiku

Ústava SR, čl. 55a

Čl. 55a

Slovenská republika chráni dlhodobú udržateľnosť svojho hospodárenia, ktoré sa zakladá na transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov. **Na podporu** cieľov podľa predchádzajúcej vety ústavný zákon **upravuje** pravidlá rozpočtovej zodpovednosti, pravidlá rozpočtovej transparentnosti a **pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť**.

1. Ako RRZ opakovane upozorňuje, verejné financie v súčasnom stave vysokého rizika nebudú schopné čeliť starnutiu obyvateľstva a z toho vyplývajúcim nákladom v dôchodkovom systéme, zdravotníctve a dlhodobej starostlivosti.
2. **Princíp dlhodobej udržateľnosti je ústavným princípom pre spravovanie verejných financií** a hospodárska politika vlády by ho mala rešpektovať. **Z tohto pohľadu hodnotí RRZ aj vládou predložený Program stability SR**, v ktorom vláda prezentuje svoju stratégiu riadenia verejných financií na obdobie rokov 2021 až 2024.

Pozitívna odchýlka prognózy RRZ oproti vládnemu odhadu deficitu v roku 2021 sa prenáša do nižších úrovní deficitu a dlhu na celom horizonte prognózy

Podľa RRZ klesne deficit z 7,9% v tomto roku na 3,9% v roku 2024 a bude dlh v pásme 61-63% HDP (bez dodatočných opatrení).

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

	2020 S	2021	2022	2023	2024
Saldo VS - PS 2021-2024 (ciele vlády)*	-6,2	-7,4	-5,1	-4,1	-3,8
Saldo VS - PS 2021-2024 (bez nešpecifikovaných opatrení)	-6,2	-9,9	-5,1	-4,6	-4,5
Saldo VS - prognóza RRZ	-6,1**	-7,9	-4,3	-4,2	-3,9
- - rozdiel	0,0	2,1	0,8	0,4	0,6
Hrubý dlh VS - PS 2021-2024 (pri splnení cieľov)	60,6	64,1	65,5	64,6	65,8
Hrubý dlh VS - prognóza RRZ	60,3**	61,0	62,3	62,1	62,7
- - rozdiel	0,3	3,0	3,2	2,5	3,2

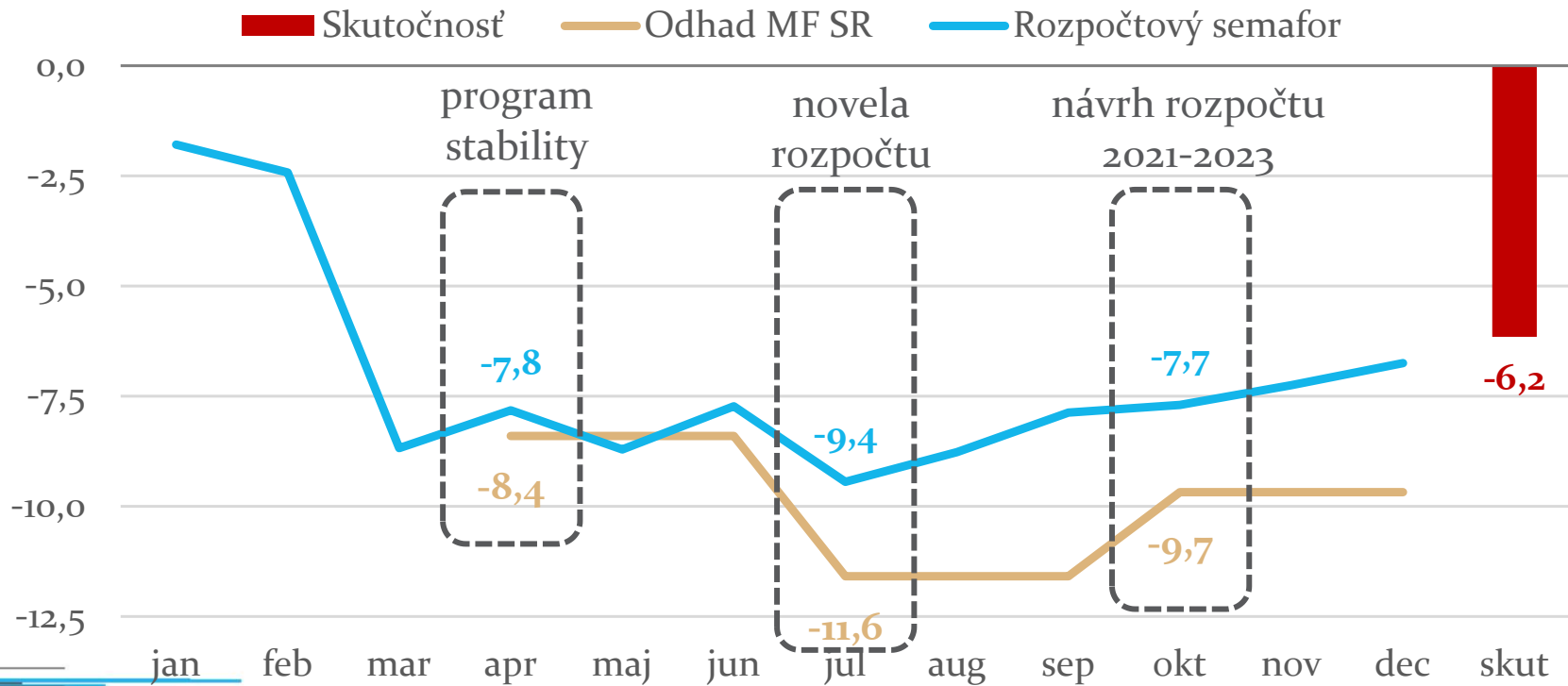
*- údaj pre rok 2021 zodpovedá schválenému rozpočtu verejnej správy na roky 2021-2023, údaje 2022-2024 vychádzajú z cieľov zverejnených v programe stability.

** - RRZ v údajoch zohľadnila revíziu ŠÚ SR pre úroveň nominálneho HDP v roku 2020 z 30.04.2021.

Zdroj: MF SR, RRZ

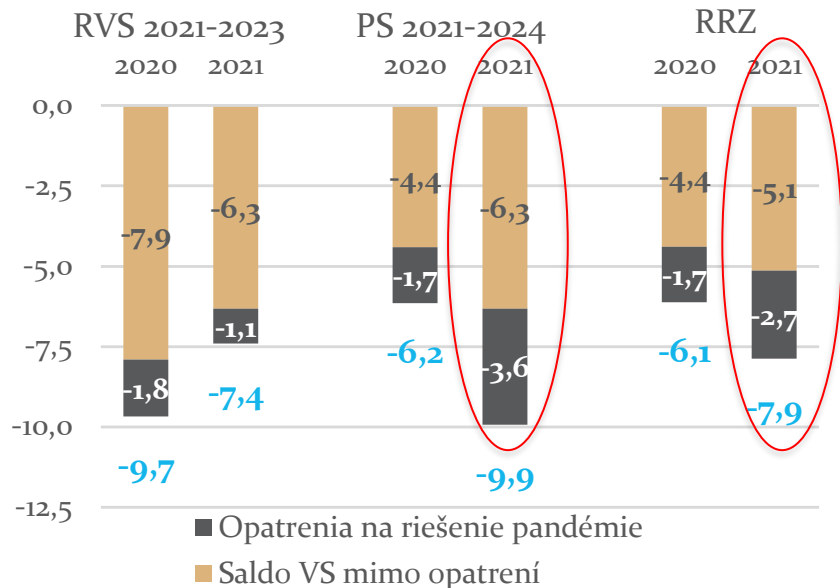
Ako sa odhadoval deficit pre rok 2020

Odhad MF SR od schválenia novely v júli 2020 výrazne navýšil očakávanú úroveň deficitu



Nahodnotený odhad deficitu 2020 v čase prípravy rozpočtu ovplyvňuje výhľad pre rok 2021

Na jeseň 2020 – v čase prípravy rozpočtu – vláda odhadla deficit na úrovni 9,7 % HDP, po odrátaní pandemických opatrení vo výške 7,9 % HDP



Výsledný deficit pre rok 2020 dosiahol 6,2 % HDP, bez pandemických opatrení 4,4 % HDP

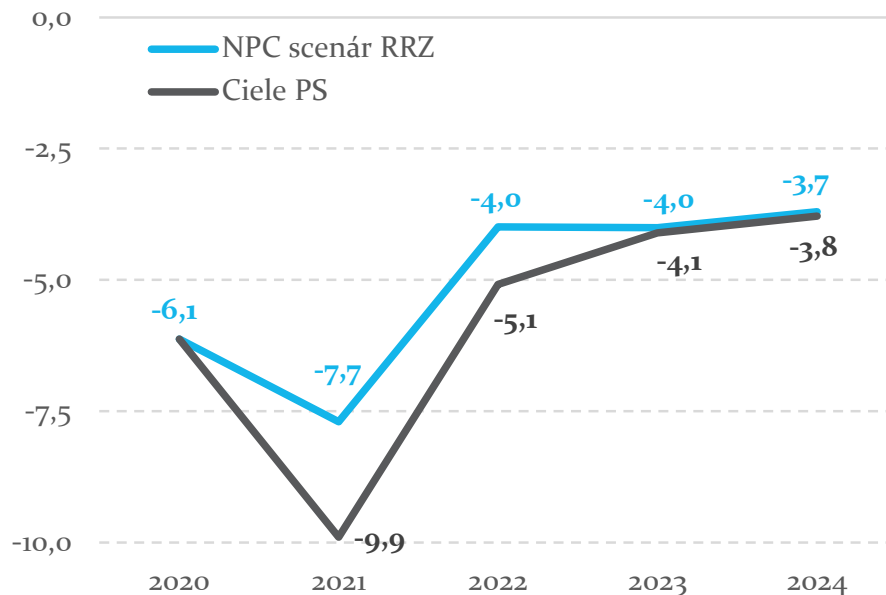
V programe stability neprišlo k premietnutiu tohto zlepšenia do odhadu, očakávaný deficit v roku 2021 bez pandemických opatrení sa takmer nezmenil

Vládny odhad deficitu v roku 2021 na úrovni 9,9 % HDP RRZ považuje za hornú hranicu a vytvorený priestor na prípadnú ďalšiu 3. vlnu pandémie

Konsolidačné úsilie vlády je nedostatočné

Deficit sa znižuje automaticky, aj bez nových opatrení vlády (tzv. pasívny NPC scenár) – podľa RRZ ciele deficitu by boli dosiahnuteľné aj bez prijatia dodatočných úsporných opatrení

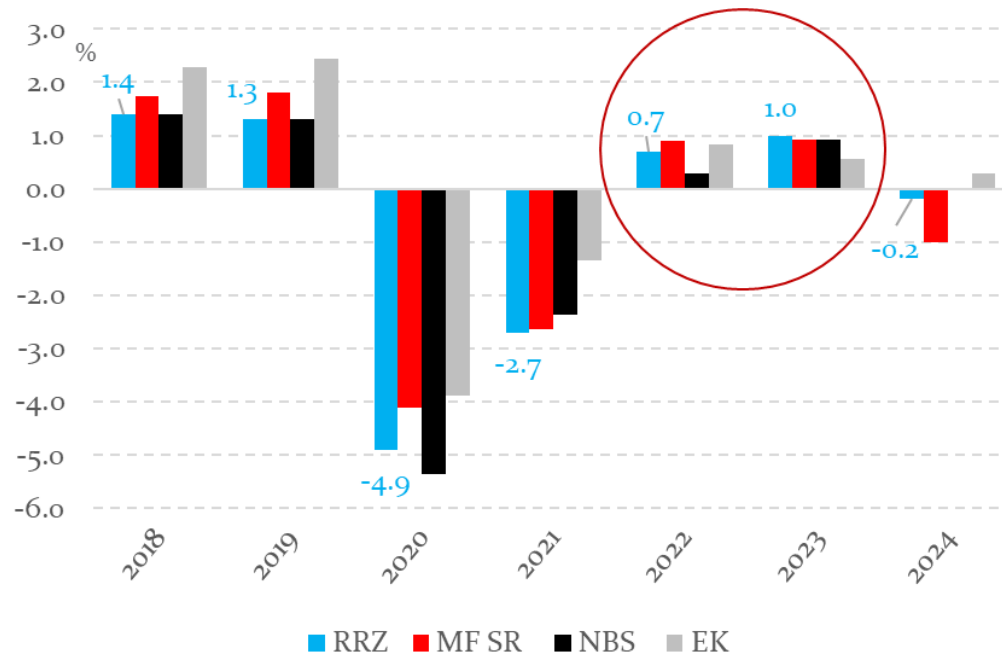
Saldo hospodárenia VS (v % HDP)



Pritom makro prognóza poukazuje na možné prehrievanie ekonomiky už od budúceho roka

Moderná rozpočtová politika - prehrievanie ekonomiky (= „dobré časy“) je vhodným časom pre konsolidáciu (a naopak podchladená ekonomika pre fiškálny stimul)

Odhad produkčnej medzery (RRZ, MFSR, NBS, EK)

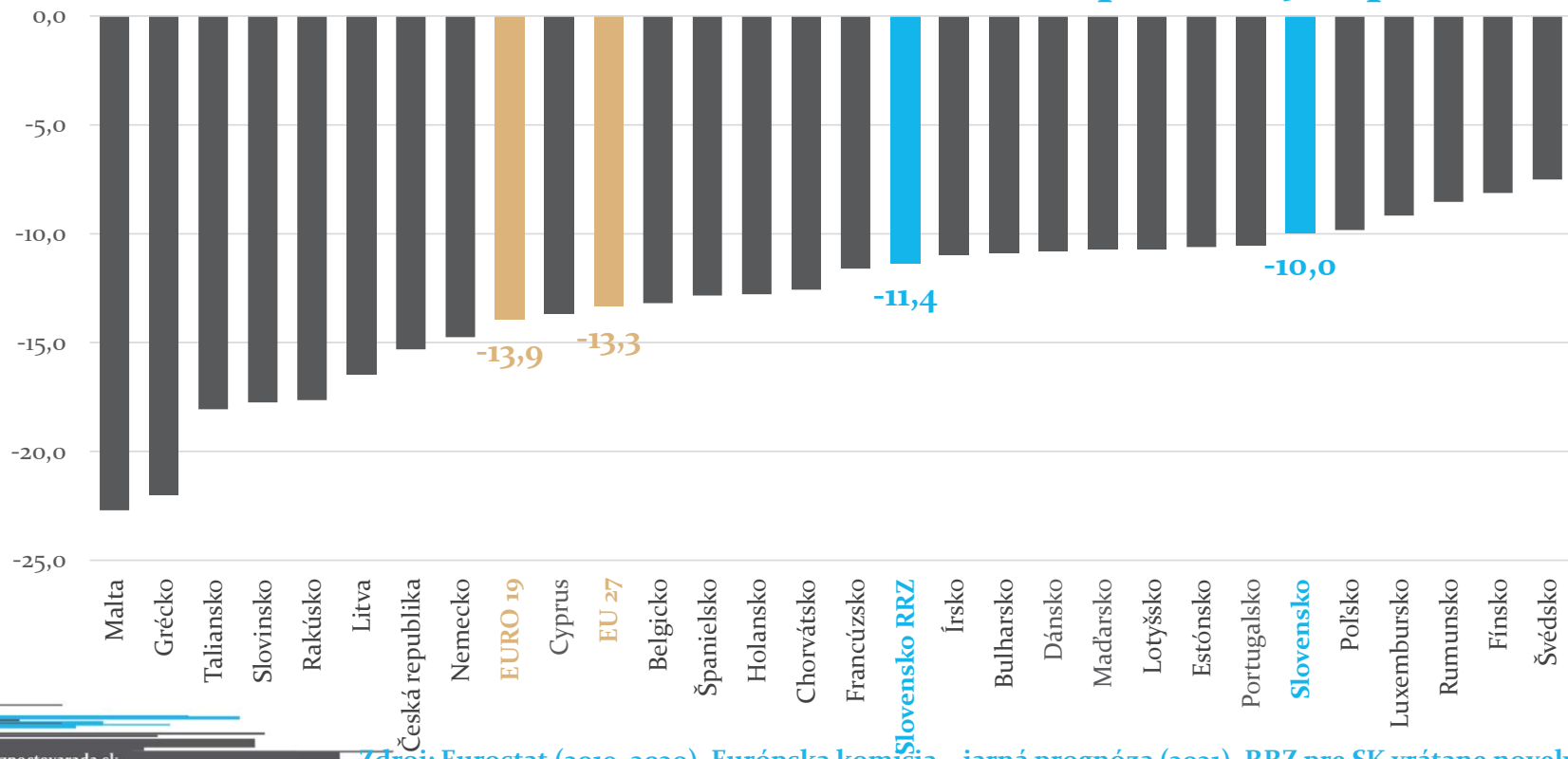


O čom budeme dnes hovoriť

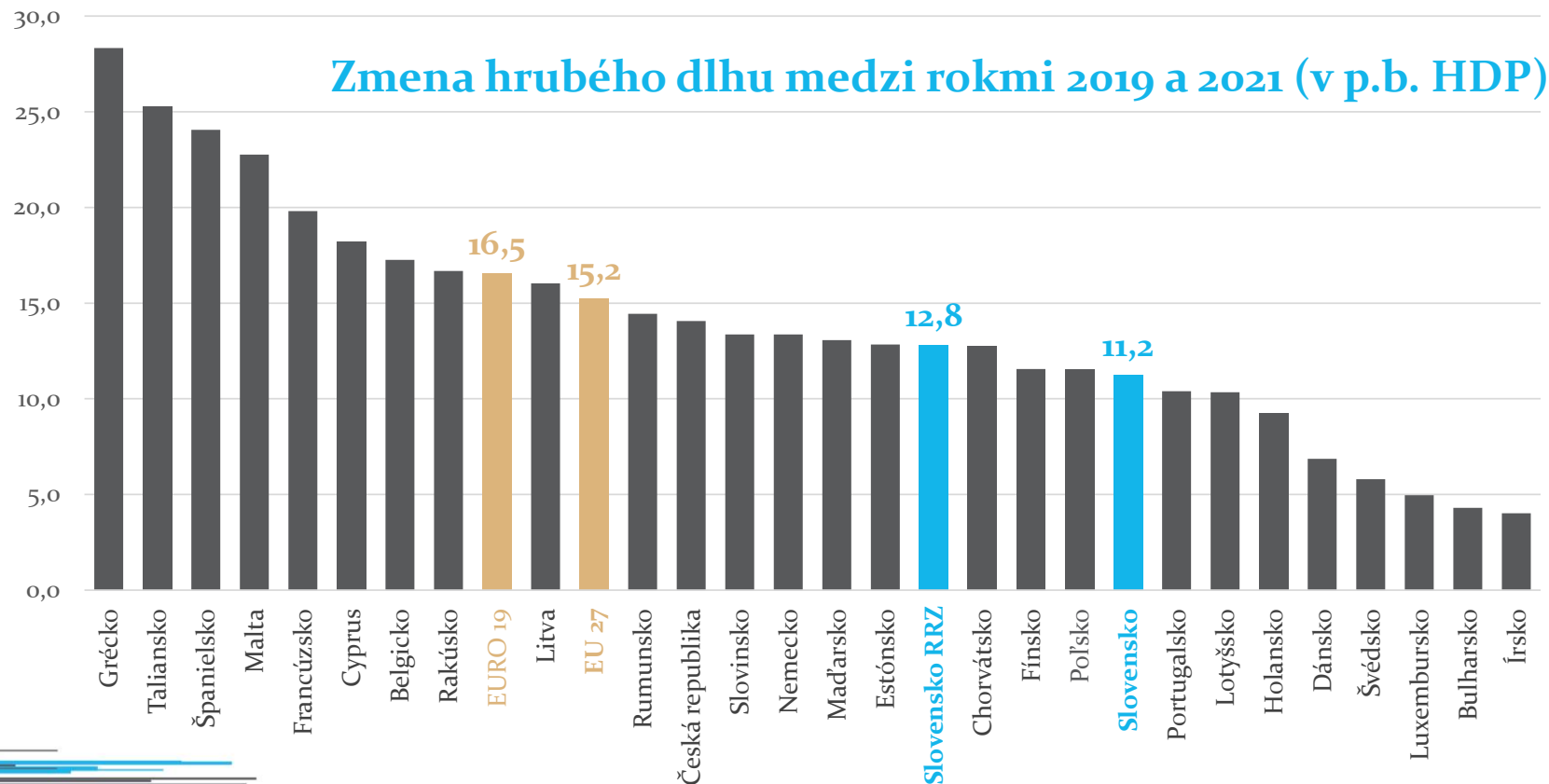
1. Správa o dlhodobej udržateľnosti
2. Strednodobý fiškálny výhľad – analýza Programu stability
3. Implikácie pre rozpočtovú politiku

Dodatočný nárast deficitov počas krízy bol pre Slovensko podpriemerný v rámci EÚ

Kumulatívne zhoršenie salda v rokoch 2020 a 2021 oproti 2019 (v p.b. HDP)

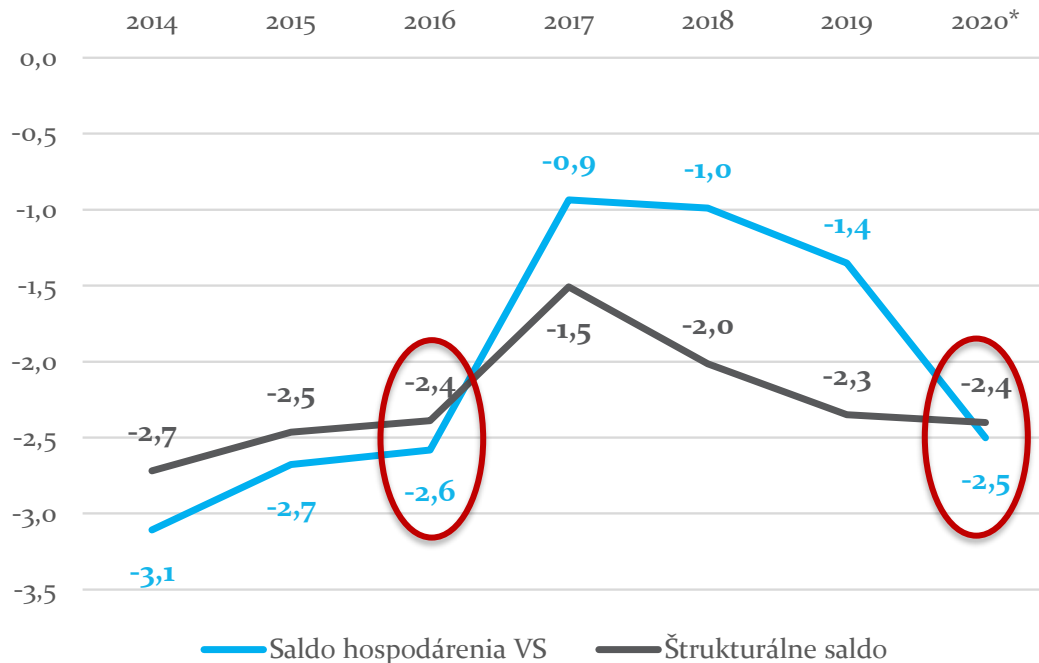


Nárast dlhu počas krízy bol pre Slovensko podpriemerný v rámci EÚ

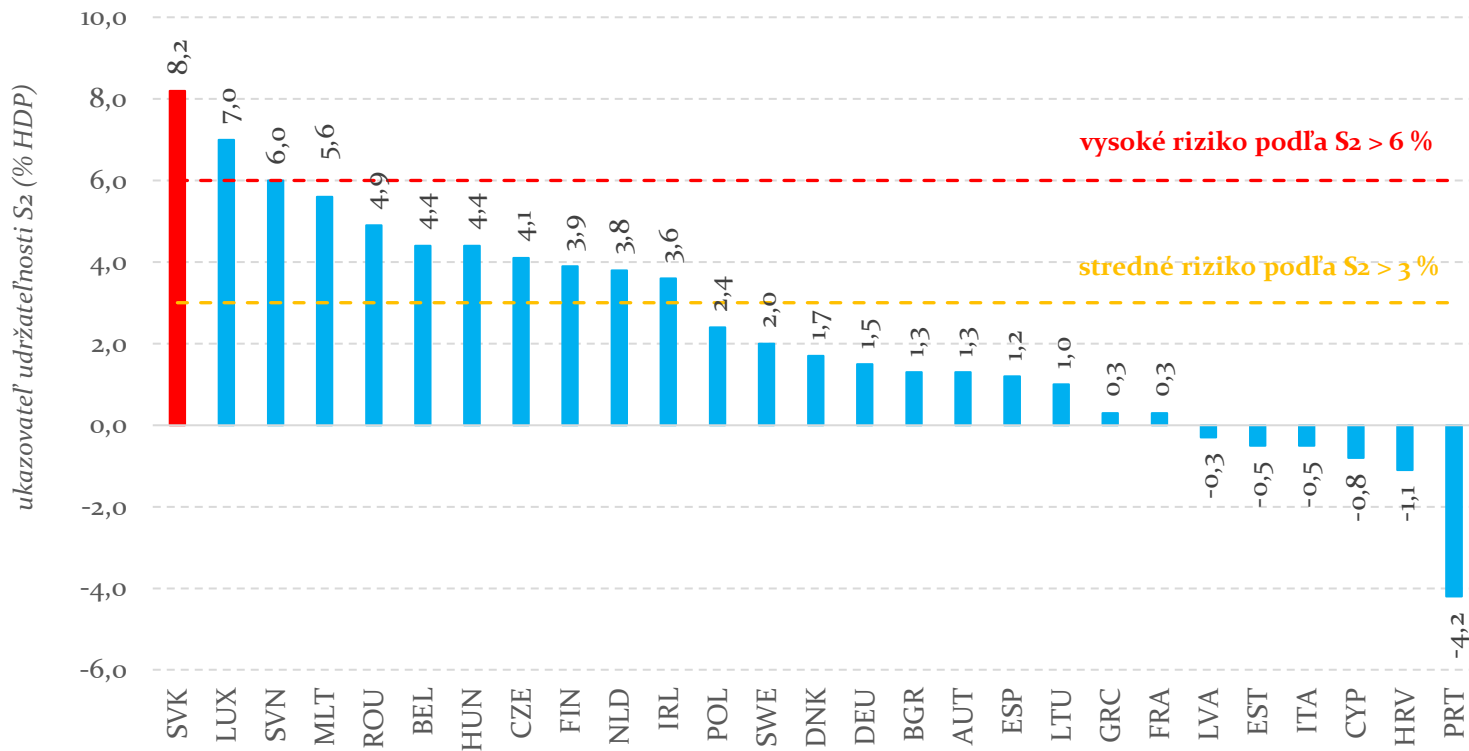


... ale rozpočtová politika pred krízou sa napriek kulminácii dobrých časov nezlepšovala, ale vymazala progres od 2016

Deficit a štrukturálny deficit (% HDP)



...a dlhodobá udržateľnosť (S₂) bola najhoršia v EU podľa EK



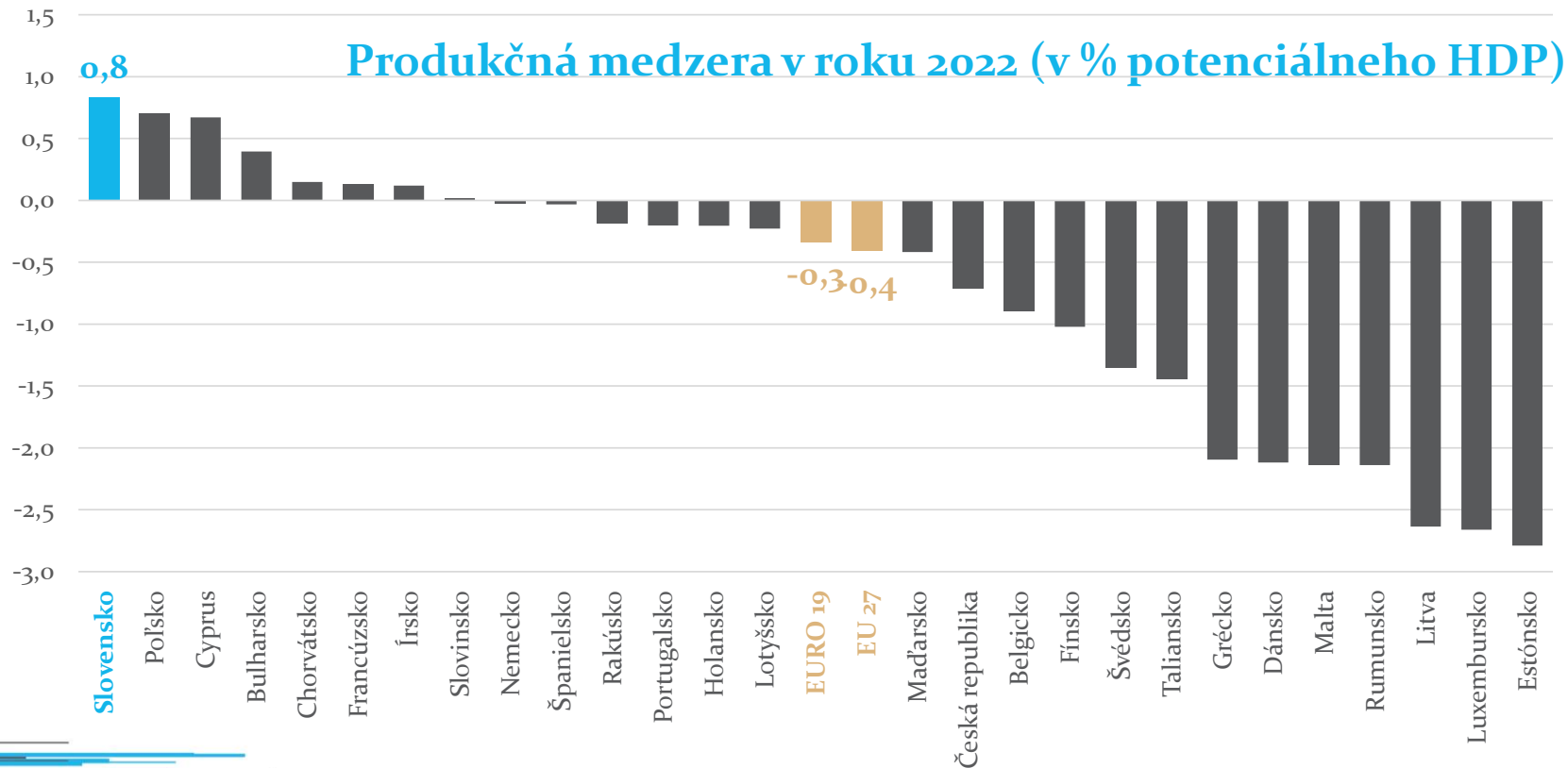
Zdroj: Európska komisia – hodnotenie Programov stability (jún 2021)

- **Ekonomika SR by sa mala mierne prehrievať v roku 2022**
- **Politický cyklus** – kumulovanie konsolidácie do roku 2024 sa môže javiť ako nekredibilné
- **Dočasná cielená pomoc počas pandémie a trvalé konsolidačné opatrenia sa navzájom nevylučujú**
- **Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti by už vyžadovala konsolidáciu 0,5 % HDP v roku 2022**

Prečo a priori neodmietajú konsolidáciu v 2022 (2)

- SR je v inej situácii ako priemerná krajina EÚ:
 - prílev prostriedkov z Fondu obnovy je takmer 3-krát väčší ako pre priemernú krajinu EÚ
 - SR má v roku 2022 podľa prognózy EK najvyššiu úroveň prehrievania v EÚ,
 - makroekonomické dopady pandémie sú v SR skôr menšie, menej zasiahnutý priemysel má v SR oveľa vyšší podiel a spotreba domácností je viac odolná
 - SR má najhoršiu dlhodobú udržateľnosť v EÚ (S₂ indikátor podľa EK) a podľa hodnotenia EK čelia verejné financie vysokému riziku aj v krátkodobom horizonte (indikátor S₀). V strednodobom horizonte čelíme strednému riziku (indikátor S₁)

Zotavenie ekonomiky SR môže v EÚ patriť k najdynamickejším



Implikácia pre rozpočtovú politiku

Schválený program stability môže zhoršiť dlhodobú udržateľnosť

- Ukazovateľ 6,1% HDP (pásмо vysokého rizika) už zahŕňa vplyvy **automatického znižovania deficitu z odhadovanej úrovne 7,7% HDP v tomto roku na 3,7% HDP v roku 2024** (tzv. základný scenár)
- Pre zlepšenie dlhodobej udržateľnosti pri absencii iných opatrení s dlhodobým vplyvom (napr. dôchodkovej reformy) **by bolo potrebné dosiahnuť deficitu nižšie ako je táto predpokladaná trajektória**

- Do konca volebného obdobia (2024) dosiahnuť **2 rozpočtové ciele**:

1/ dlh-stabilizujúci deficit pod 3% HDP

2/ znížiť riziko dlhodobej udržateľnosti z vysokého rizika na stredné riziko (bezpečne v pásme stredného rizika, napr. 4% HDP podľa RRZ indikátora)

- Roky 2022-2024 – kombinácia konsolidačného plánu a legislatívnych opatrení k zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti (dôchodková reforma, výdavkové limity)

Tri alternatívne scenáre pre naplnenie rozpočtových cieľov

Objem potrebnej konsolidácie pre splnenie rozpočtových cieľov **závisí od veľkosti dôchodkovej reformy** (dodatočná konsolidácia nad 1,4% HDP potrebná uvedená v zátvorke).

1.scenár = **plná** dôchodková reforma podľa prísľubu z Fondu obnovy (o mil. eur)

2.scenár = „**kompromis**“ medzi Min.práce a MF SR, len čiastočná dôchodková reforma (o 490 mil. eur)

3.scenár = **žiadna** dôchodková reforma (o 970 mil. eur)

Scenáre konsolidácie (50-ročný horizont, ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti, % HDP)

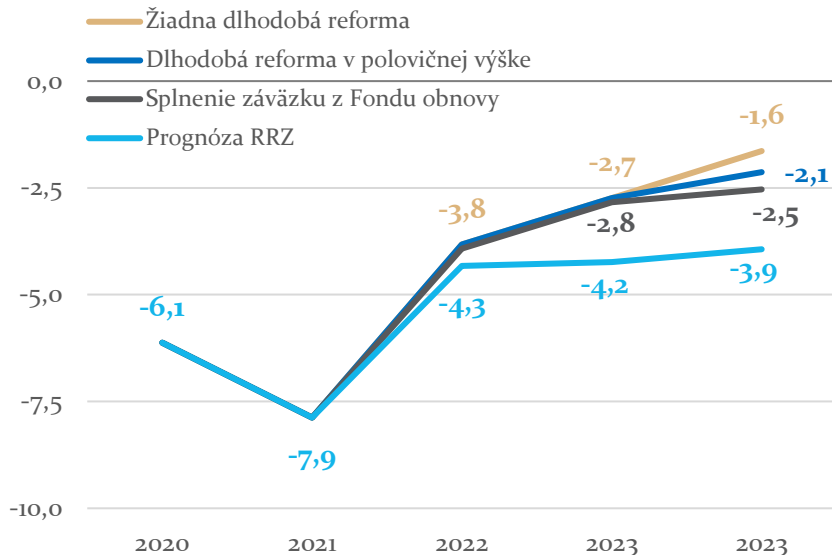
	Východiskový odhad RRZ	Vplyv reformy	Potreba konsolidácie do 2024	ukazovateľ po konsolidácii a reforme
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1+2+3)
1. Splnenie záväzku z plánu obnovy	6,29	-0,93	-1,36	4,00
2. Dlhodobá reforma v polovičnej výške	6,29	-0,47	-1,83	4,00
3. Žiadna dlhodobá reforma	6,29	0,00	-2,29	4,00

Zdroj: RRZ

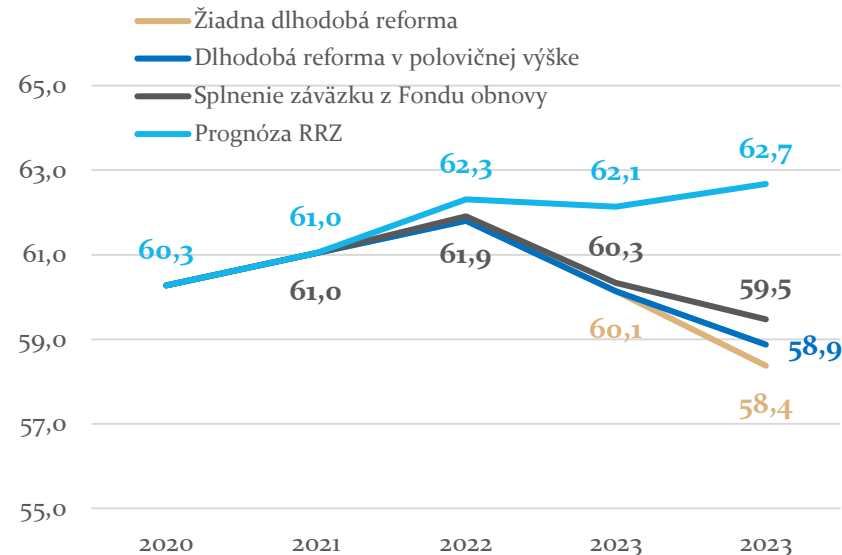
Tri alternatívne scenáre – porovnanie vývoja deficitu a dlhu

Pri absencii prijatia dlhodobej reformy by splnenie cieľov vyžadovalo zníženie deficitu do roku 2024 pod úroveň 2 % HDP

Saldo VS (v % HDP)

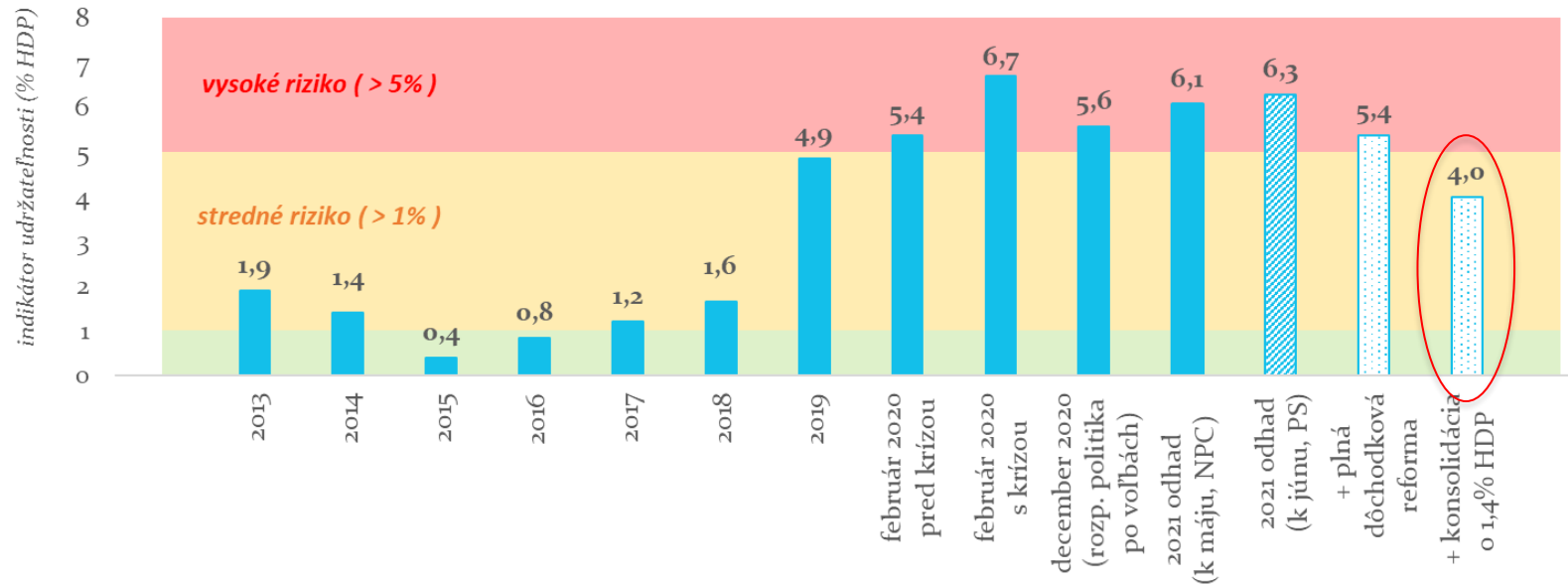


Hrubý dlh VS (v % HDP)



Najvhodnejší scenár podľa RRZ je č. 1 - „plná“ dôchodková reforma

Vývoj dlhodobej udržateľnosti (ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v % HDP)



Zdroj: RRZ



Ďakujem za pozornosť!



Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia

1. Správa o dlhodobej udržateľnosti
2. Strednodobý fiškálny výhľad
3. Implikácie pre rozpočtovú politiku
4. Lekcie z novely rozpočtu a príprava výdavkových limitov

Zosúladenie legislatívy s vernejším opisom fiškálnej politiky

- 1. RRZ dlhodobo odporúča zmenu schvaľovania rozpočtu**
 - rozpočet sa pripravuje na **akruálnej báze** a za **celý verejný sektor** v súlade s medzinárodnou praxou (ESA2010 metodika) od roku 2005
 - **stále sa však schvaľuje len hotovostný štátny rozpočet a nie celý rozpočet v ESA2010**
- 2. Posledná diskusia o novele rozpočtu naplno odhalila úskalia súčasnej 15 ročnej nezmenej praxe – znížená kvalita diskusie o verejných financiách, netransparentnosť, komplikovanosť, atď.**
- 3. Pre zavedenie výdavkových limitov je takisto žiadúce uskutočnenie tejto zmeny.**

Zosúladenie legislatívy s vernejším opisom fiškálnej politiky

1. Vernejší opis fiškálnej politiky (a teda zaťaženia budúcnosti, ako aj vplyv na čisté bohatstvo) - neminuté prostriedky, len preposlané prostriedky v rámci verejnej správy (transfery), zvýšenie základného imania (perspektívnym podnikom), navyšovanie/predaj majetku a splácanie istiny dlhu nie sú výdavky
2. Odporúčame zväziť aktuálne limity aj pre rezorty, viac disciplíny (výdavok vznikne už pri vzniku záväzku, nie až zaplatení), ťažšie obchádzať ako hotovostné limity (napr. odloženie platieb)
3. To môže znamenať menej prekvapení a väčšia kontrola výsledku hospodárenia celého verejného sektora

Zosúladenie legislatívy s vernejším opisom fiškálnej politiky

1. Dovtedy odporúčame pre zvýšenie kvality verejnej diskusie a transparentnosti, aby každá novela rozpočtu obsahovala ako minimálny štandard presný detailný položkový dopad na verejné financie ako celok, vrátane vplyvu na deficitu a dlhu (v metodike ESA2010).
2. Vítaná by bola aj aktualizácia ohľadne implementácie odporúčaní Hodnoty za peniaze.

Robiť všeobecné závery z hotovostnej bilancie ŠR je rizikové

Príklad – pôvodná novela rozpočtu pre 2021

Nárast výdavkov 2021 vs 2019 (medziročne):

ŠR (hotovosť) + 53,1%

Celá verejná správa (akruál, MF) + 22,8%

bez pandémie + 13,9 %

Celá verejná správa (akruál, RRZ) + 19,3%

bez pandémie + 12,1 %

Robiť všeobecné závery z hotovostnej bilancie ŠR je rizikové

Príklad – pôvodná novela rozpočtu pre 2021

Nárast výdavkov 2021 vs 2020 (medziročne):

ŠR (hotovosť) + 17,4%

Celá verejná správa (akruál, MF) + 12,5 %

bez pandémie + 9,0 %

Celá verejná správa (akruál, RRZ) + 9,3 %

bez pandémie + 7,3 %

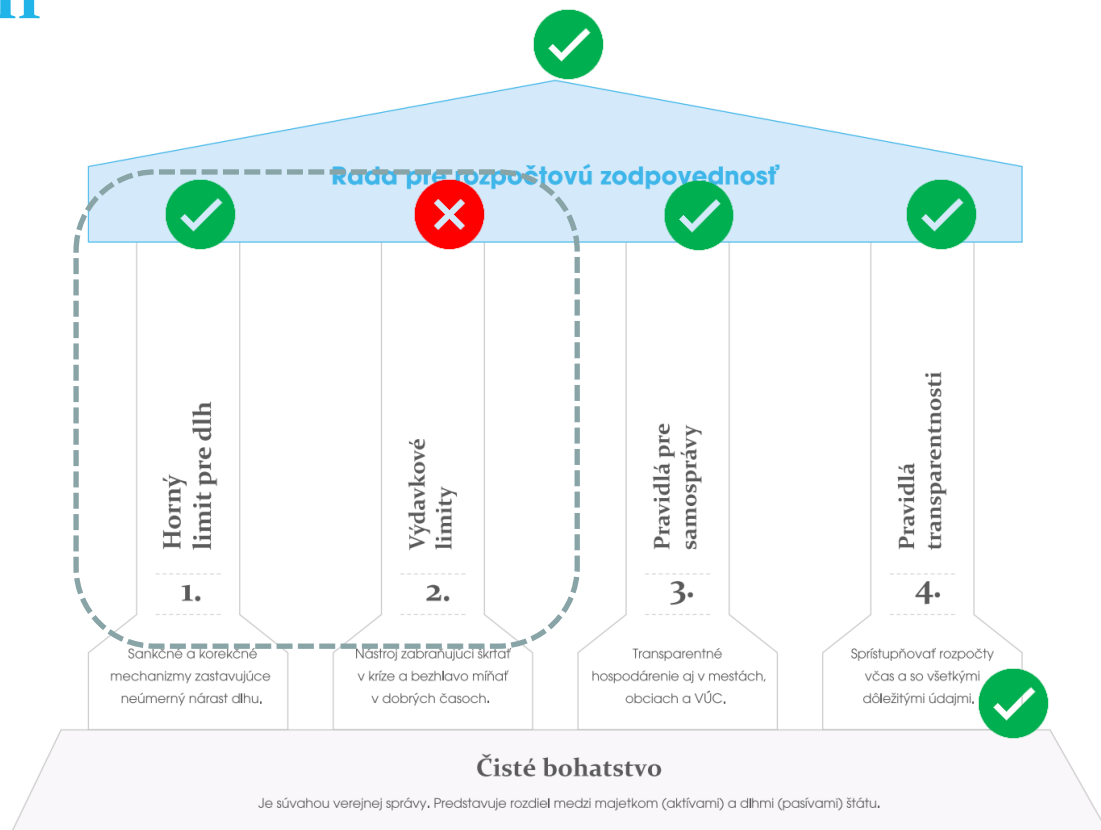
Dlhodobó chýbajúce výdavkové limity znefunkčnili zákon

• **Výdavkové limity** – povinnosť pre vládu dodržiavať vlastný rozpočet (deficit). Dnes nízka váha schváleného rozpočtu, „papier znesie všetko“, žiadne sankcie za zavádzanie.



Nezavedené do praxe
protiústavný stav (*), potreba
prijať pravidlá vo forme zákona

(*) V právnom stanovisku pre RRZ sa hovorí, že došlo k porušeniu ústavnej normy, išlo o protiústavný stav, za ktorý nesie zodpovednosť MF SR. “Je dôležité im túto skutočnosť intenzívne pripomínať a pritom zdôrazňovať, že nejde o maličkosť, ale o otázku dodržiavania ústavného poriadku štátu”.



Čo nás stál kompromis nemať výdavkové limity

1. Dlh sa v najbližšej kríze prehupol cez max.limit, dokonca aj cez 60% HDP Maastrichtský limit
2. Najhoršia dlhodobá udržateľnosť ... od kedy sa meria
3. Štát mal problém sa financovať v minulom roku (aj kvôli čistý/hrubý dlh)

.... nie ideálne vysvedčenie 😱 😞

Moderná hospodárska politika je proticyklická

Domácnosti a firmy môžu podliehať prílišnému optimizmu, alebo pesimizmu. Aj preto sa ekonomika môže prehrievať, alebo pracovať pod potenciálom (mať nevyužívané kapacity).

Moderné verejné financie majú stabilizovať ekonomiku. To znamená, utlmovať prehrievanie šetrením a zároveň podporovať ekonomiku, keď je utlmená napr. verejnými investíciami – „staviam, keď nestavajú ostatní“.

Na Slovensku sme mali pravý opak

Oficiálna filozofia hospodárskej politiky bola „V dobrých časoch sa podelíme s ľuďmi“ (a teda šetríme v zlých časoch).

Modernejšia stratégia je „V dobrých časoch šetríme, aby sme mohli ľudí/firmy (= ekonomiku) ochrániť v zlých časoch“ – **úplne opačný koncept.**

Čo umožňujú výdavkové limity

1. Motivujú k tejto modernej proticyklickej politike a teda šetriť v dobrých časoch

– **znižovať dlh na „pôvodné úrovne“, aby mal priestor narásť v zlých časoch**

2. Kompenzujú (tj, financujú) rozšafnejšie dlhodobé politiky (napr. v dôchodkoch) tým, že znižujú priestor pre výdavky v súčasnosti – ochraňujú dlhodobú udržateľnosť, aby nenastal „grécky scenár“

Účet pre neprijatie výdavkových limitov: príklad vývoj 2013 – 2019 ako výstraha

**Výsledkom je ignorovanie
vlastných rozpočtových cieľov**

- Ak by vlády 2013 - 2019 plnili vlastné rozpočtové záväzky, dlh krajiny v roku 2019 mohol byť nižší **o takmer desať % HDP** (vo výške 39,1 % HDP) a boli by sme lepšie pripravení na krízu

**Hrubý dlh verejnej správy pri splnení MTO a
využití nadpríjmov (v % HDP)**

