

Otázky a odpovede k hodnoteniu

Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť označila návrh rozpočtu za realistický „len v roku 2022“. Čo to znamená a prečo tak Rada urobila?

Návrh rozpočtu verejnej správy je vždy trojročný a obsahuje pre každý rok cieľ, ktorý by vláda chcela dosiahnuť. Tzv. viacročné rozpočtovanie však zatiaľ v slovenských podmienkach funguje len obmedzene. To znamená, že z rozpočtu nie je vždy jasné, akým spôsobom má byť cieľ dosiahnutý, keďže zo samotného rozpočtu tento výsledok nevyplýva, a teda na dosiahnutie cieľa bude nutné prijať dodatočné opatrenia.

Táto situácia nastáva opakovane pre druhý a tretí rozpočtovaný rok. Tak je tomu aj v tomto prípade, keď podľa prepočtov Rady na základe dát z návrhu rozpočtu dosiahne deficit 3,9 % HDP v rokoch 2023 a 2024, rozpočet však počíta s cieľmi 2,7 % HDP, resp. 2,6 % HDP.

Pokiaľ však ide o najbližší rok 2022, Rada hodnotí cieľ v roku 2022 ako realistický, resp. predpokladá dokonca nižší deficit, ako je návrh rozpočtu. Scenár RRZ predpokladá prijatie dvoch z troch očakávaných reforiem a teda použitie 2/3 z alokovanej výdavkovej rezervy (337 mil. eur z celkovej sumy 504 mil. eur).

Podľa odhadov Rady dôjde v budúcom roku k uvoľneniu konsolidačného úsilia o 0,6 % HDP, Ministerstvo financií SR však spomína sprísnenie konsolidácie o 0,2 % HDP. Ako sa na to pozeráť?

RRZ počíta „konsolidačné úsilie“ porovnaním vývoja štruktúrálnej bilancie voči vývoju štruktúrálnej bilancie v NPC scenári (scenár bez zmien politik). Toto vernejšie zobrazuje „veľkosť opatrení“, ktoré de facto v rozpočte vláda robí. MF SR, ako aj EK počíta „konsolidáciu“ len ako medziročnú zmenu štruktúrneho salda. Tento prístup je síce medzinárodne štandardný, ale zjednodušený, pretože predpokladá, že štruktúrna bilancia sa medziročne nemení, pokiaľ vláda nerobí dodatočné opatrenia.

Podľa MF SR sa štruktúrna bilancia v roku 2022 zlepší o 0,2 % HDP. Aj v našom scenári sa štruktúrne saldo nezhorší, ostane stabilné, čiže takto definovanú konsolidáciu by sme tiež vykázali ako 0 % HDP. Historicky sa však v bežných ekonomických časoch na Slovensku štruktúrna bilancia zlepšuje medziročne o cca 0,2 p.b. HDP aj v prípade, že

vláda nevykonáva aktívne opatrenia, teda len na základe nastavenia aktuálne platnej legislatívy (napr. indexácia niektorých výdavkov). Rok 2022 dosahuje také makroekonomické parametre, že štrukturálna bilancia sa zlepší v NPC scenári až o 0,4 % HDP. Vernejší obraz o vplyve vlády tak vykresľuje *konsolidačné úsilie*, nielen samotná konsolidácia.

Čo teda znamená uvoľnenie konsolidačného úsilia?

V tomto roku očakáva RRZ výrazne nižší deficit (o 1,2 % HDP) ako vláda. Ak sa tento odhad potvrdí, automaticky sa zlepšia vyhliadky aj pre budúci rok. No stanovený cieľ rozpočtu pre rok 2022 je horší, ako je deficit v tzv. scenári nezmenených politík (NPC scenár). Inými slovami, v scenári RRZ – s dnešnými vedomosťami po zarátaní všetkých pravdepodobných rizík – by deficit bol vyšší ako ten, aký by sa dosiahol, ak by vláda neprijímala žiadne nové rozhodnutia s vplyvom na rozpočet. *Konsolidačné úsilie* by tak bolo záporné, resp. namiesto konsolidácie by verejné financie prešli dekonsolidáciou vo výške 0,6 % HDP. RRZ preto v prípade potvrdenia lepšieho vývoja rozpočtu v roku 2021 odporúča, aby vláda zvažila adekvátne zníženie uvoľnenia a sústredila sa najmä na urýchlenie čerpanie eurofondov.

Ak výdavky v rozpočte rastú v súlade s udržateľným rastom ekonomiky, prečo kritizujete rozpočet, že dochádza k uvoľneniu rozpočtovej politiky?

Ich rast je však vyšší ako v scenári bez opatrení (tzv. scenár bez zmeny politík) – 1,6 % vs. 0,4 %, t.j. o 521 mil. eur viac. Tempo rastu výdavkov tak nezohľadňuje potrebu znižovania súčasnej vysokej úrovne štrukturálneho deficitu, spolu s poklesom príjmov na HDP to vytvára dodatočný nárast deficitu o 0,5 % HDP nad rámec NPC, najmä v roku 2022.

Čo znamená navrhnutý rozpočet pre udržateľnosť verejných financií?

Na vývoj dlhodobej udržateľnosti, ktorá je v súčasnosti v pásme vysokého rizika, budú vplývať dva základné faktory. Prvým je konsolidácia verejných financií, druhým prijímanie opatrení (reforiem), ktoré majú potenciál dlhodobo ovplyvniť vývoj verejných financií, napríklad dôchodková reforma.

Podľa odhadu RRZ navrhovaný rozpočet v kombinácii s dôchodkovou reformou spĺňajúcou kritériá podľa Plánu obnovy a odolnosti, by sa udržateľnosť dostala na hranicu pásma vysokého a stredného rizika. Samotný rozpočet v scenári RRZ však udržateľnosť zhoršuje. Ak by sa dôchodková reforma neprijala, udržateľnosť by sa výrazne zhoršila, k úrovni 6 %

HDP. Tento scenár teda podčiarkuje akútnosť potreby prijatia všetkých troch avizovaných fiškálnych reforiem (výdavkové limity, modernizácia dlhovej brzdy a finančná stabilizácia dôchodkového systému).

Podľa medializovaných informácií je zámerom z navrhovaného deficitu 4,9 % HDP časť uvoľniť len v prípade schválenia reforiem. Je lepšie nespraviť reformy a tak ušetriť celú rezervu a zmenšiť fiškálne uvoľnenie ako aj deficit v rozpočte pre rok 2022?

V prípade neprijatia kľúčových fiškálnych reforiem (zlepšenie finančnej stability dôchodkového systému znovuzavedením dôchodkového automatu, ústavné ukotvenie výdavkových limitov a zefektívnenie dlhovej brzdy) by došlo k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti, a to aj napriek ušetreniu celej výdavkovej rezervy. Ak by sa mal vplyv neprijatia reforiem plne kompenzovať, cieľový deficit pre 2022 by mal byť max. 4,0 % HDP.

Ako sa naplnenie rozpočtu odrazí na našom dlhu?

Radou odhadovaný vývoj deficitu (vrátanie zníženia likvidnej rezervy) zabezpečí stabilizáciu hrubého dlhu, nie však jeho znižovanie. Dlh sa pri takomto vývoji stabilizuje nad horným limitom dlhovej brzdy blízko hranice 60 % HDP, pričom vzdialenosť od jeho hornej hranice bude narastať, keďže táto sa podľa zákona znižuje každý rok o 1 p.b. HDP postupne až na úroveň 50 % HDP. Na každú novú vládu sa podľa ústavného zákona počas prvých dvoch rokov nevzťahujú najtvrdšie sankcie dlhovej brzdy, preto sa prípadné sankcie budú uplatňovať až počas roka 2023. Ich podoba bude závisieť aj od toho, či a v akej podobe sa znovelizuje ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti.

Čistý dlh, teda hrubý dlh očistený o likvidné aktíva (predovšetkým hotovosť na účtoch verejnej správy, cenné papiere), však bude ďalej rásť. Z tohtoročnej úrovne 54,7 % HDP predpokladá RRZ nárast na 57,5 % HDP v roku 2024. Preto je dôležité deficit znížiť pod 3 % HDP do roku 2024 (RRZ scenár bez špecifikovaných opatrení predpokladá deficit na úrovni 3,9 % HDP).

Aký scenár odporúča RRZ pri konsolidácii verejných financií?

Slovenské verejné financie sú podľa indikátora RRZ v pásme vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti. Podľa Európskej komisie sú z dlhodobého pohľadu najhoršie v EÚ. Na vierohodné a trvalé zníženie deficitu pod hranicu 3 % HDP a zároveň zníženie rizík

udržateľnosti bezpečne do pásma stredného rizika, by bolo podľa Rady potrebné (okrem prijatia dôchodkovej reformy podľa Plánu obnovy) vierohodným spôsobom špecifikovať konsolidačné opatrenia na úrovni približne 1 -1,5 % HDP. Vláda by sa minimálne mala usilovať došpecifikovať doteraz nekonkretizované opatrenia, aby bolo možné jej rozpočtové ciele na roky 2023-2024 pokladať za realistické.

Prijatie ďalších fiškálnych reforiem v oblasti modernizácie dlhovej brzdy a ústavné ukotvenie výdavkových limitov by podľa Rady znamenali výraznú a potrebnú zmenu, bez ktorej sa zvýši pravdepodobnosť naplnenia negatívnych rizík vo verejných financiách v strednodobom a dlhodobom horizonte, tak ako sme boli svedkami v predkrízových rokoch.

Neohrozí konsolidácia očakávaný postpandemický hospodársky rast?

Už v roku 2022 ekonomika postupne prestane byť podchladená, a teda nepotrebuje dodatočné stimulovanie. Z predloženého návrhu rozpočtu vyplýva, že vláda nevyužíva očakávaný priaznivý ekonomický vývoj v roku 2023, podporený čerpaním eurofondov a zdrojov z Plánu obnovy, na výraznejšiu konsolidáciu špecifikovaním realistických a trvalých opatrení. Ekonomika by sa mala v roku 2023 spamätať z vplyvov pandémie a podmienky pre výraznejšiu konsolidáciu budú optimálne, pretože ekonomika bude výrazne rásť a negatívne dopytové dopady konsolidácie budú vyvážené pokračujúcou akceleráciou prílevu eurofondov. Vytvorí sa teda priestor pre stabilizáciu ekonomiky, resp. zníženie jej prehrievania.

Podľa MF SR je deficit na úrovni 4,3 % HDP (4,4 % HDP podľa RRZ) bez priorit minimom, ktoré rezorty požadovali, vrátane nulovej mzdovej valorizácie. RRZ ale hovorí, že platy budú rásť rovnako ako v súkromnom sektore aj bez použitia tejto rezervy. Kto má pravdu?

RRZ vo svojom odhade očakáva medziročný nárast celkových výdavkov na výdavky v miere zodpovedajúcej rastu miezd v súkromnom sektore, najmä v oblastiach, ktoré nespádajú do ústrednej štátnej správy (zdravotníctvo, obce, štátne podniky, atď.). Platí však, že v tomto očakávanom náraste RRZ zohľadňuje aj využitie rezervy na platy, ktoré by mali byť neskôr prefinancované z eurofondov, ako aj predpokladaný rast zamestnanosti vo verejnom sektore. Zároveň RRZ do odhadovaného čerpania miezd zahŕňa zapojenie prostriedkov, ktoré sú rozpočtované v iných oblastiach (najmä medzispotrebe), pričom vychádza z vývoja v predchádzajúcich rokoch.