



Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024

Hlavné závery a odporúčania

november 2021

Základné informácie o stanoviskách RRZ

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.

Základné informácie o spôsobe posudzovania rozpočtu

Pre realistické posúdenie rozpočtovej politiky Rada najprv odhadne bilanciu rozpočtu pre aktuálny rok. Tieto odhady vychádzajú z aktualizovaním [rozpočtového semaforu](#). Následne RRZ stanoví fiškálny odhad pre každý rok na základe najnovšieho odhadu makroekonomického vývoja, ako aj realistického odhadu predstavených opatrení na strane príjmov a výdavkov. Nekonzkretizované opatrenia nie sú zahrnuté v odhadoch. To vytvorí „RRZ scenár“. RRZ scenár teda predstavuje pravdepodobný dopad rozpočtu na verejné financie za predpokladu, že žiadne dodatočné opatrenia nebudú prijaté.

RRZ scenár je následne porovnávaný so scenárom bez zmeny politik (tzv. NPC scenár). Tieto dva scenáre sú následne použité pre vyčíslenie analytických ukazovateľov ako je konsolidačné úsilie vlády a celkové analytické zhodnotenie rozpočtu.

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2021

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v Ústave, čl. 55a a v ústavnom zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<https://www.rrz.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.

Ako Rada posudzuje verejné financie

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vyhodnocuje vývoj verejných financií s cieľom dosiahnuť ich dlhodobú udržateľnosť. Okrem podpory transparentnosti a efektívnosti verejných financií RRZ podporuje dlhodobú konkurencieschopnosť SR s prihliadnutím na spravodlivé rozloženie nákladov medzi súčasnými a budúcimi generáciami.

Hlavný faktor ovplyvňujúci dlhodobú udržateľnosť pod kontrolou vlády je rozpočtová politika daná rozpočtom verejnej správy. Preto najdôležitejšia otázka pri hodnotení rozpočtu je, či a ako pomôže zamýšľaná fiškálna politika obsiahnutá v rozpočte zlepšiť súčasný stav vysokého rizika dlhobodej udržateľnosti a splniť stanovené rozpočtové ciele.

Rozpočet verejnej správy vo svojich plánoch nie vždy prináša objektívny pohľad na vývoj fiškálnej politiky v strednodobom horizonte. Rada pravidelne pripravuje detailné hodnotenie vládneho návrhu rozpočtu verejnej správy ešte pred rokovaním v Národnej rade SR.

Hlavné závery hodnotenia návrhu RVS 2022 - 2024:

- **Predložený návrh rozpočtu Rada považuje za realistický len v roku 2022**, jej odhad deficitu na úrovni 4,5 % HDP je nižší ako je porovnateľný odhad vlády. V rokoch 2023 a 2024 absentujú konkrétne a vierohodné opatrenia, ktoré by viedli k naplneniu vládou stanovených cieľov. Podľa odhadu Rady špecifikované opatrenia by viedli k zníženiu deficitu len na 3,9 % HDP v rokoch 2023 a 2024, namiesto 3,4 % HDP, resp. 3,3 % HDP.
- **Budúci rok by pokračujúce oživenie malo priblížiť ekonomiku k svojmu potenciálu.** To znamená menšiu potrebu fiškálneho stimulu. **Celkový vplyv verejných zdrojov na tlmenie ekonomického oživenia bude umocnený tzv. fiškálnym útesom** (spôsobeným náhlym zastavením jednorazových covid stimulov na úrovni 2,5 % HDP), ktorý bude len čiastočne kompenzovaný zvýšeným prílevom eurofondov (+1,3 % HDP). Preto by v roku 2022 mala byť rozpočtová politika ešte opatrná.
- Je pozitívne, že veľká časť proticyklickej politiky s cieľom ochrániť ekonomiku v roku 2021 sa uskutočnila vďaka jednorazovým opatreniam a štrukturálny deficit sa podľa odhadu RRZ takmer nezmenil. Nakoľko RRZ očakáva výrazne nižší deficit (o 1,2 % HDP) v roku 2021 ako predpokladá MF SR a táto úspora sa neprenáša dostatočne aj do roka 2022, podľa odhadu Rady **samotný rozpočet pre rok 2022** (bez zohľadnenia fiškálnych reforiem) **znamená uvoľnenie konsolidačného úsilia o 0,6 % HDP¹**. To prirodzene komplikuje plnenie cieľov pre nasledujúce roky 2023 a 2024. **V prípade potvrdenia lepšieho vývoja rozpočtu v roku 2021 by tak mala vláda aj napriek tlmiacemu vplyvu na ekonomiku zväziť adekvátne zníženie tohto uvoľnenia a sústrediť sa najmä na urýchlenie čerpania eurofondov.**
- **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

¹ RRZ počíta „konsolidačné úsilie“ porovnaním vývoja štrukturálnej bilancie voči NPC scenáru. Toto vernejšie zobrazuje „veľkosť opatrení“, ktoré de facto v rozpočte vláda robí. MF SR, ako aj EK počíta „konsolidáciu“ ako medziročnú zmenu štrukturálneho salda. Tento prístup je síce medzinárodne štandardný, ale je zjednodušený, nakoľko predpokladá, že štrukturálna bilancia sa medziročne nemení, pokiaľ vláda nerobí dodatočné opatrenia. Podľa MF SR sa štrukturálna bilancia v roku 2022 zlepši o 0,2 % HDP (v RRZ scenári je bez zmeny). Historicky však v bežných ekonomických časoch sa na Slovensku štrukturálna bilancia zlepšuje medziročne o cca 0,2 p.b. HDP v prípade, že vláda nevykonáva aktívne opatrenia len na základe nastavenia aktuálne platnej legislatívy (napr. indexácia niektorých výdavkov). Rok 2022 dosahuje také makroekonomické parametre, že štrukturálna bilancia sa zlepši v NPC scenári až o 0,4 % HDP.

celkovo vymaniť 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 (zníženie jej prehrievania), vrátane zníženia domácich inflačných tlakov, ako aj na **zníženie dlhu k bezpečnejším hodnotám.** Na základe predstavených a dostatočne špecifikovaných opatrení Rada odhaduje, že vláda má takmer nulové konsolidačné úsilie v rokoch 2023-2024.

- **Radou odhadovaný vývoj deficitu zabezpečí stabilizáciu 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. Na každú novú vládu sa podľa ústavného zákona počas prvých dvoch rokov nevzťahujú najtvrdšie sankcie dlhovej brzdy, preto sa prípadné sankcie budú uplatňovať už počas roka 2023. Ich podoba bude závisieť aj od toho, či a v akej podobe sa znovelizuje ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti.
- **Podľa scenára RRZ by rozpočet spolu so schválením dôchodkovej reformy podľa požiadaviek Plánu obnovy mohol znížiť v súčasnosti vysoké riziko udržateľnosti, avšak len na hranicu medzi pásmom stredného a vysokého rizika.** Rada poukazuje na to, že samotný rozpočet verejnej správy zhoršuje dlhodobú udržateľnosť o 0,5 % HDP v roku 2022 a na celom horizonte rozpočtu o 0,6 % HDP.
- 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.** Vtedy by fiškálne ciele vlády pre roky 2023-2024 bolo možné považovať za realistické.

Realistický rozpočet len pre rok 2022

Návrh RVS je založený na odhade vývoja ekonomiky v podobe, v akej ho schválil Výbor pre makroekonomické prognózy. Rada hodnotila túto prognózu ako realistickú. Predkladaný rozpočet druhý rok po sebe korektne preberá odhady o vývoji daňovo-odvodových príjmov tak, ako ich schválil Výbor pre daňové prognózy (VpDP). Rada hodnotí pozitívne aj skutočnosť, že s cieľom lepšie a transparentnejšie pripravovať predpoklady rozpočtu došlo k rozšíreniu nezávislého posúdenia aj vybraných nedaňových príjmov a vybrané výdavky².

Za najvýznamnejšie riziko návrhu rozpočtu možno považovať najmä **objektívnu neistotu v makroekonomickom vývoji** v dôsledku vývoja pandémie a externého prostredia, ale aj tempo a efektivitu využitia eurofondov a zdrojov Plánu obnovy. Riziká sú však v porovnaní s minulým rokom viac vybilancované³.

Naďalej chýba skutočné viacročné rozpočtovanie. Návrh rozpočtu je zostavený v súlade s rozpočtovým cieľom iba v roku 2022, nie v ďalších rokoch. **Rada** zhodnotila celkové riziká vo výdavkoch a príjmoch a **vyhodnotila rozpočet na rok 2022 ako realistický, nakoľko**

² Z uvedených nových položiek nebol do návrhu rozpočtu zahrnutý odhad príjmov z dividend vo výške, ktorú schválil VpDP. Úprava v návrhu rozpočtu viedla k zníženiu príjmov z dividend a teda nezvyšuje riziká rozpočtu.

³ Rada v analytickom dokumente prezentuje v rámci scenárov vplyv lepšieho makroekonomického vývoja prostredníctvom makroekonomickej prognózy NBS, ktorá by viedla k zlepšeniu salda v roku 2023 o 0,2 % HDP.

očkáva nižší deficit o 0,5 % HDP. Naopak, v rokoch 2023 a 2024 Rada odhaduje významné riziká, ktoré vyplývajú z nedostatočného vyšpecifikovania alebo neuvedenia žiadnych opatrení⁴ na dosiahnutie stanovených cieľov na úrovni 1,3 % HDP.

Návrhu rozpočtu tak chýba konkrétna a realistická stratégia podložená dostatočne špecifikovanými opatreniami, ktorou sa chce vláda riadiť pri ozdravovaní verejných financií.

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

	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo v NRVS 2020-2024 (ciele vlády)	-0,5	-7,4	-4,9	-2,7	-2,6*
1. Saldo rozpočtu NRVS 2020-2024	-5,5	-7,9	-4,9	-3,4	-3,3
2. Saldo rozpočtu podľa odhadu RRZ	-5,5	-6,7	-4,5	-3,9	-3,9
rozdiel (2-1)	0,0	1,2	0,5	-0,5	-0,6
3. Hrubý dlh rozpočtu NRVS 2020-2024**	59,7	61,5	61,5	58,6	58,7
4. Hrubý dlh rozpočtu podľa odhadu RRZ	59,7	61,6	60,7	58,9	60,4
rozdiel (4-3)	0,0	0,1	-0,8	0,3	1,7

Pozn: Šedým podfarbením sú znázornené krízové roky

* Návrh rozpočtového plánu 2022 obsahuje na rok 2024 dva ciele: 1) vyrovnané saldo, ktorý formálne dodržiava aktuálne platné sankcie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a 2) deficit 2,6 % HDP, ktorý podľa MF SR predpokladá štruktúrálnu konsolidáciu o 1 % HDP v zmysle pravidiel Paktu stability a rastu a je z hľadiska potrebnej veľkosti opatrení viac realistický.

** Prognóza dlhu v návrhu rozpočtu je zostavená za predpokladu splnenia rozpočtových cieľov vlády.

Zdroj: MF SR, RRZ

Posúdenie rozpočtovej politiky vlády komplikuje rozhodnutie naviazať časť rozpočtovaných výdavkov (0,5 % HDP) na schválenie výrazných fiškálnych reformných zámernov v oblasti posilnenia riadenia rozpočtu (výdavkové limity), modernizácie tzv. dlhovej brzdy, či zlepšenia finančnej stability dôchodkového systému. Ak by došlo k neprijatiu avizovaných reforiem, z hľadiska dlhodobej udržateľnosti je nevyhnutné, aby celá ekonomická rezerva na úrovni 0,5 % HDP bola ušetrená. Navyše, cieľovaný deficit v roku 2022 by mal klesnúť minimálne o dodatočných 0,5 % HDP na úroveň 4,0 % HDP, aby sa neutralizoval vplyv neprijatia reforiem na dlhodobú udržateľnosť⁵.

Radou odhadované deficity v scenári RRZ vychádzajú z predpokladu použitia väčšej 2/3 časti rezervy podmienenej reformami, ktorá zahŕňa aj prijatie dôchodkovej reformy podľa predpokladov Plánu obnovy a odolnosti⁶.

⁴ Na dosiahnutie vlastných rozpočtových cieľov chýbajú podľa vlády v rokoch 2023 a 2024 opatrenia vo výške 0,7 % HDP. Vyššia úroveň potrebných opatrení podľa odhadu RRZ vyplýva zo zahrnutia rizík rozpočtu.

⁵ V RRZ scenári, kedy sa technicky predpokladá schválenie 2 z 3 reforiem dochádza k minútiu 2/3 ekonomickej rezervy. Napriek tomu by v prípade zmien v dôchodkoch sa dlhodobá udržateľnosť zlepšila o 0,4 % HDP, príspevok zmien v dôchodkoch je 0,9 % HDP. Ak by mal byť zostavený rozpočet tak, aby neutralizoval nerealizovaný pozitívny vplyv dôchodkovej reformy na dlhodobú udržateľnosť, cieľ deficitu v roku 2022 by mal byť nastavený na úrovni max. 4,0% HDP bez prijatia dlhodobých reforiem. Zavedenie výdavkových limitov (prípadne modernizácia dlhovej brzdy) by malo tiež prispieť k zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií, avšak pre účely vyčíslenia vplyvu na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti nebol kvantifikovaný. Pozitívum by vyplývalo z väčšej pravdepodobnosti, že Slovensko bude lepšie pripravené na prípadné krízy a šoky v budúcnosti.

⁶ RRZ predpokladá, že sa podarí presadiť dva z troch reformných zámernov (výdavkové limity, dôchodková reforma), čo by umožnilo použiť 2/3 z alokovanej rezervy.

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

	2020	2021	2022	2023	2024
Štrukturálne saldo	-3,2	-3,3	-3,3	-3,1	-3,1
Konsolidačné úsilie vlády*	-	-	-0,6	0,0	-0,1
Hrubý dlh VS	59,7	61,6	60,7	58,9	60,4
Čistý dlh VS	49,7	54,7	55,1	55,1	57,5
Fiškálny impulz (+ znamená reštrikciu, - expanziu)	-2,7	-1,5	1,3	-1,0	2,6
<i>p.m. produkčná medzera podľa metodiky RRZ</i>	-2,9	-2,2	0,0	0,8	-1,0

Pozn.: šedým podfarbením sú zvýraznené krízové roky.

Zdroj: RRZ

**Konsolidačné úsilie vlády je definované ako medziročná zmena štrukturálneho salda nad rámec vývoja v scenári nezmenených politík po zohľadnení vplyvu zavedenia trvalej podpory v čase skrátenej práce (kurzarbeit) od roku 2022. Ide o odlišný ukazovateľ v porovnaní s konsolidačným úsilím používaným MF SR, ktorý zahŕňa len zmenu štrukturálneho salda.*

Podľa odhadu RRZ čistý príspevok konsolidačných opatrení prijatých vládou k trvalej zmene salda VS bude v pokrízovom roku 2022 negatívny a dosiahne 0,6 % HDP. Na základe v súčasnosti dostupných informácií však RRZ očakáva nad rámec vývoja bez vplyvu vládnych opatrení v roku 2022 najmä dodatočné navýšenie bežných výdavkov na úrovni 0,5 % HDP, ktoré nie sú v ďalších rokoch kompenzované a majú negatívny vplyv na saldo. **Je to dôsledok najmä lepšieho očakávaného vývoja v roku 2021 v porovnaní s vládnym odhadom o 1,2 % HDP, ktorý sa nepremietol plne do rozpočtu na rok 2022.** V rokoch 2023 a 2024 je doteraz špecifikované konsolidačné úsilie vlády takmer nulové, napriek tomu, že sa ekonomika bude v roku 2023 prehrievať kvôli výraznému prílevu eurofondov. Pre porovnanie, ekonomický vývoj by automaticky, aj bez zásahov vlády, viedol k zlepšeniu hospodárenia rozpočtu o 0,8 % HDP.

Štrukturálny deficit sa podľa RRZ na horizonte rozpočtu zníži len veľmi mierne, z úrovne 3,3 % HDP v roku 2021 na 3,1 % HDP v roku 2024. Bez vplyvu opatrení vlády by sa však štrukturálny deficit zlepšil z úrovne 3,3 % HDP na úroveň 2,5 % HDP (tzv. NPC scenár). Vláda sa pri nastavení konsolidačnej stratégie musí vysporiadať aj so skutočnosťou, že podiel príjmov na HDP z dôvodu rýchleho rastu ekonomiky klesá. Aj keď výdavky rastú pomalšie ako udržateľný rast ekonomiky, ich rast je vyšší ako v tzv. NPC scenári a teda ich trajektória nedostatočne zohľadňuje potrebu znižovania súčasnej vysokej úrovne štrukturálneho deficitu. Z tohto pohľadu treba zväžiť, nakoľko má byť tempo výdavkov v roku 2022 vyššie v porovnaní so scenárom bez opatrení. V súčasnosti robí tento rozdiel 0,5 % HDP, čo ilustruje práve dodatočné výdavkové opatrenia vlády v danom roku.

Napriek tomu, že celkový vplyv nastavenia rozpočtu bude tlmiť ekonomické oživenie, uvoľnenie konsolidačného úsilia o 0,6 % HDP v scenári RRZ komplikuje plnenie cieľov pre nasledujúce roky 2023 a 2024. V prípade potvrdenia lepšieho vývoja verejných financií v roku 2021 by tak mala vláda zväžiť adekvátne zníženie tohto uvoľnenia.

Strednodobý rozpočet bez započítania vplyvu dôchodkovej reformy a po zohľadnení rizík dlhodobú udržateľnosť zhoršuje

Prijatie dôchodkovej reformy síce celkovú udržateľnosť nakoniec zlepší o 0,4 % HDP na 4,9 % HDP, ale ani to nezabezpečí zníženie rizika udržateľnosti bezpečne do stredného pásma. To by zabezpečilo až reálne splnenie stanovených fiškálnych cieľov vlády.

Dlhodobá udržateľnosť je v scenári nezmenených politík aktuálne v pásme vysokého rizika na úrovni 5,3 % HDP. **Dlhodobú udržateľnosť samotný strednodobý rozpočet zhoršuje, nakoľko nie sú špecifikované konsolidačné opatrenia.** V prípade schválenia dôchodkovej reformy podľa Plánu obnovy a odolnosti by sa udržateľnosť v scenári RRZ mohla zlepšiť o 0,9 % HDP (1,8 % indikátor S2) na 4,9 % HDP, čo je hranica stredného a vysokého pásma rizika.

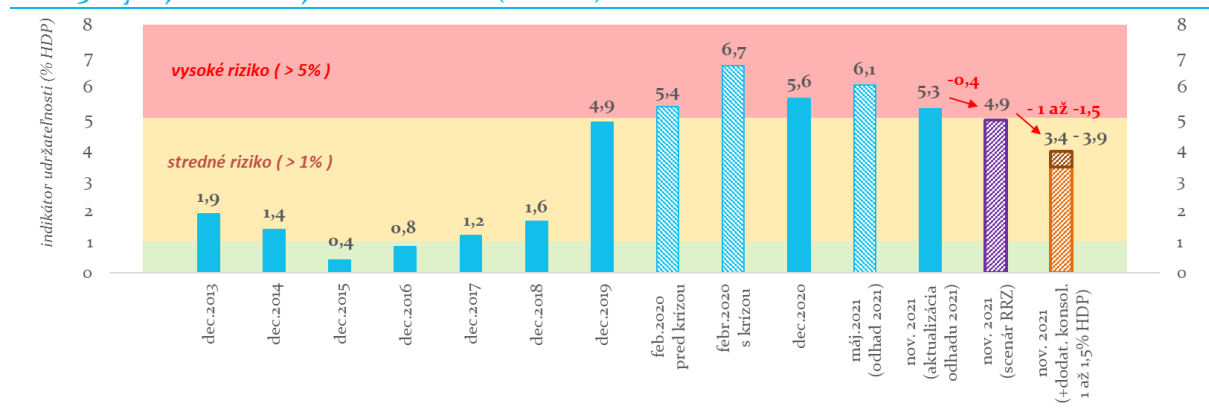
Podľa Rady **má samotný rozpočet verejnej správy negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť o 0,6 % HDP** (z toho samotný rok 2022 až 0,5 % HDP). **K zlepšeniu udržateľnosti by tak prispela len dôchodková reforma zlepšujúca udržateľnosť o 0,9 % HDP.**

Doposiaľ nebola schválená konkrétna legislatívna podoba reformy dôchodkového systému. Z pohľadu dôchodkovej reformy **Rada dlhodobo odporúča prijať takú dôchodkovú reformu, ktorá by prinavrátila dlhodobú finančnú stabilitu dôchodkového systému do stavu z roku 2018.** Vo svojom hodnotení Rada uvažuje s prijatím dôchodkovej reformy s pozitívnym vplyvom podľa Plánu obnovy a odolnosti. Toto je približne **polovičné zlepšenie** udržateľnosti voči odporúčanému scenáru dôchodkovej reformy, Rada preto odporúča prijať ambicióznejšiu dôchodkovú reformu formou ústavného zákona alebo zmien v Ústave SR (najmä opätovné naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života).

V kontexte tohto rozpočtu bez prijatia konkrétnych konsolidačných opatrení je možné očakávať zlepšenie udržateľnosti len prostredníctvom dlhodobých reforiem, ako je dôchodková reforma. **Preto je podľa Rady úplne kľúčové prijať všetky tri diskutované fiškálne reformy.**

Pre zníženie vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti bezpečne do pásma stredného rizika a zníženie deficitu pod hranicu 3 % HDP do roku 2024 by bolo podľa RRZ potrebné okrem prijatia dôchodkovej reformy vierohodným spôsobom **špecifikovať dodatočné konsolidačné opatrenia na úrovni približne 1-1,5 % HDP.** Prijímanie opatrení, ktoré v dlhodobom horizonte zlepšia saldo dôchodkového systému by zároveň nemalo byť sprevádzané opatreniami, ktoré neprímeraným spôsobom zvyšujú výdavky dôchodkového systému. **Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti by sa v takom prípade mohol znížiť na úroveň 3,4-3,9 % HDP, bezpečne do pásma stredného rizika.**

Tab 3: Vývoj dlhodobej udržateľnosti (% HDP)

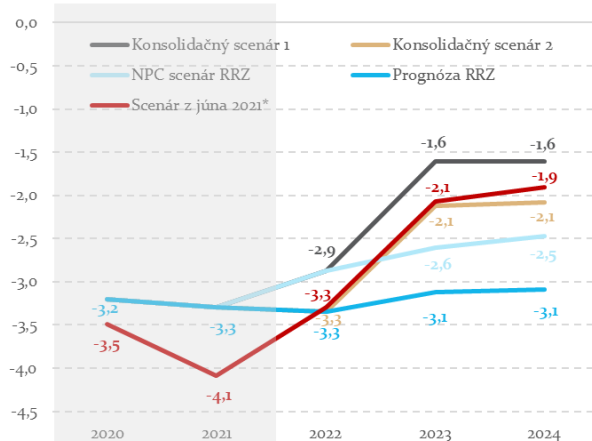


Zdroj: RRZ

Rada naďalej považuje za dôležité, aby sa vláda v tomto volebnom období sústredila na zníženie deficitu na dlh-stabilizujúcu úroveň pod 3 % HDP a zlepšenie dlhodobej udržateľnosti bezpečne do pásma stredného rizika. Tento cieľ Rada považuje za dosiahnuteľný napriek pandémie, pretože je možné ho dosiahnuť aj spôsobom, ktorý neohrozí postupné oživenie. Vhodnou cestou je napríklad realizovanie dôchodkovej reformy v kombinácii s plnením fiškálnych cieľov uvedených v rozpočte:

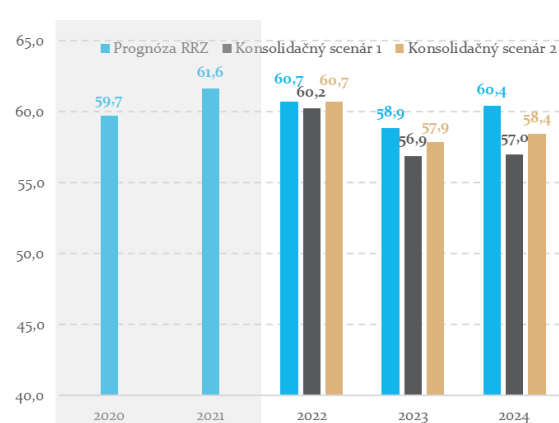
- V roku 2022 celková dostupnosť verejných zdrojov síce tlmi ekonomické oživenie⁸ v porovnaní s predchádzajúcim rokom z dôvodu fiškálneho útesu, ale napriek tomu sa bude ekonomika nachádzať blízko svojho potenciálu. V stanovisku k minuloročnému rozpočtu a aktuálnemu programu stability Rada považovala za vhodné konsolidovať už v roku 2022 na úrovni 0,5 % HDP, nakoľko sa ekonomika mala začať prehrievať. V posledných mesiacoch došlo k zhoršeniu očakávanej produkčnej medzery, podľa najnovších prognóz sa v súčasnosti nepredpokladá prehrievanie ekonomiky. Napriek tomu zhoršenie nie je také negatívne, aby odôvodnilo odhadovanú mieru fiškálneho uvoľnenia na úrovni až 0,6 % HDP v budúcom roku. V prípade potvrdenia lepšieho vývoja verejných financií v roku 2021 by mala vláda zvážiť adekvátne zníženie tohto uvoľnenia, čo by pri jeho eliminácii znamenalo zlepšenie rozpočtového cieľa o 0,6 % HDP (konsolidačný scenár 1)⁹. V prípade pokračujúcej zhoršenej pandemickej situácie je vždy možné použiť jednorazové adresné opatrenia, ktoré nezatažujú štrukturálnu bilanciu, a snažiť sa o čo najskoršie čerpanie eurofondov.
- Vzhľadom na očakávanú akceleráciu rastu ekonomiky v roku 2023 z dôvodu odznenia pandémie a akcelerujúceho čerpania eurofondov už nebude potrebný fiškálny stimul z rozpočtu, a preto Rada odporúča v danom roku prijať konsolidačné opatrenia vo výške najmenej 1 % HDP.

Graf 1: Vývoj štrukturálneho salda verejnej správy (v % HDP)



* Ide o odporúčany konsolidačný scenár z júna 2021 (RRZ, Hodnotenie strednodobých rozpočtových cieľov) za predpokladu splnenia záväzkov z Fondu obnovy v oblasti dôchodkovej reformy (porovnateľný scenár s aktuálnymi konsolidačnými scenármi).

Graf 2: Vývoj hrubého dlhu verejnej správy (v % HDP)



Pozn.: šedým podfarbením sú zvýraznené krízové roky
Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

⁷ Viď Hodnotenie návrhu rozpočtu na roky 2021 až 2023 (november 2020) a Hodnotenie strednodobých rozpočtových cieľov na roky 2021 až 2024 (jún 2021)

⁸ Ide o tzv. dopytový fiškálny impulz, ktorý zahŕňa aj medziročnú zmenu eurofondov. Odhadujeme reštrikčný fiškálny impulz na úrovni 1,3 % HDP pre rok 2022.

⁹ Konsolidačný scenár 1 predpokladá dodatočnú konsolidáciu oproti základnému odhadu RRZ v roku 2022 a v roku 2023 (spolu o 1,5 % HDP); Konsolidačný scenár 2 predpokladá dodatočnú konsolidáciu len v roku 2023 o 1 % HDP.

Pravidlá pre deficit a dlh v rokoch 2020 až 2022 pozastavené

V roku 2020 sa dlh dostal nad horný limit sankčných pásiem dlhovej brzdy a ostane tam aj počas rokov 2021 až 2024. Na základe odhadu vývoja salda verejnej správy RRZ očakáva, že dlh môže v roku 2021 dosiahnuť úroveň 61,6 % HDP, čím by dosiahol historicky najvyššiu úroveň. V ďalších rokoch by aj vplyvom odhadovaného zotavenia ekonomiky, čerpania eurofondov a postupného znižovania hotovostnej rezervy mierne klesol a na konci roku 2024 by dosiahol 60,4 % HDP.

V súčasnosti je spustená úniková klauzula týkajúca sa plnenia prísnejších sankcií dlhovej brzdy, keďže od schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde neprešlo 24 mesiacov. Táto úniková klauzula potrvá do 4. mája 2023, napriek tomu, že zloženie vlády sa takmer nezmenilo. Ako ďalší nedostatok aktuálneho znenia zákona sa javí, že samotná hospodárska kríza spôsobená pandemiou nespĺňa ani jednu z podmienok spúšťajúcich ďalšie únikové klauzuly z plnenia prísnejších sankcií.

V roku 2023 by tak vláda musela predložiť na rok 2024 návrh rozpočtu verejnej správy bez schodku a s nerastúcimi výdavkami a požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery.

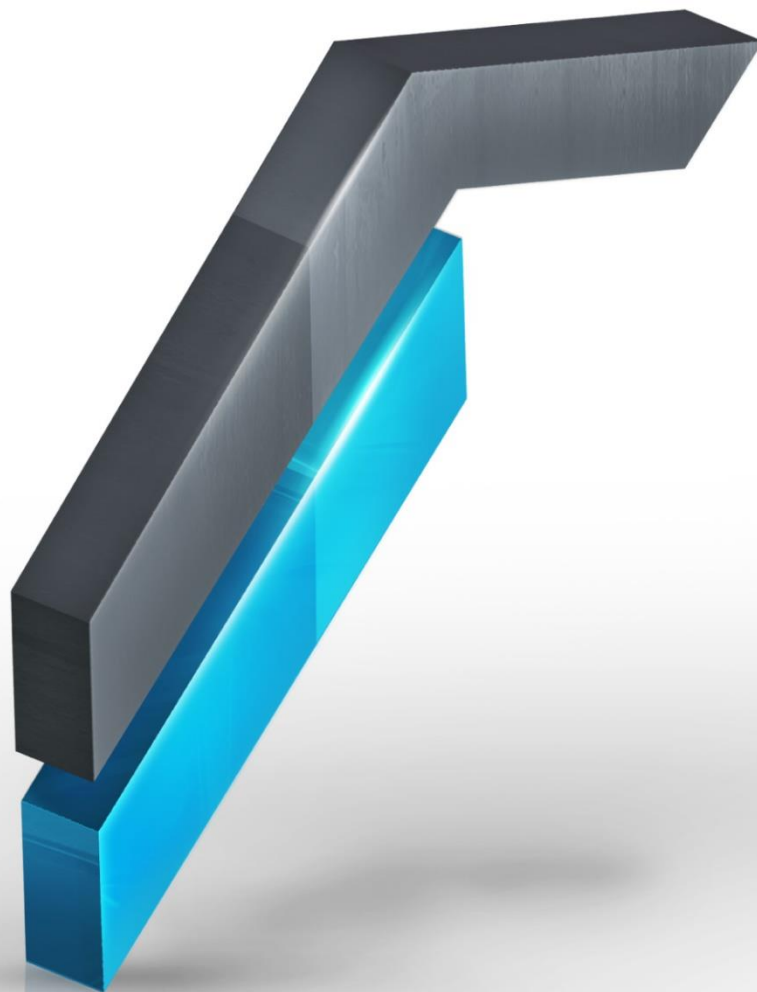
Rada vníma, že **plnenie sankcií aktuálne platných limitov na dlh by spôsobilo procyklické utlmenie ekonomického rastu s negatívnym vplyvom na životnú úroveň obyvateľstva** na základe súčasných predpokladov. Neznamená to, že aktuálna úroveň dlhu nie je dôležitá z pohľadu dosiahnutia dlhodobej udržateľnosti. Dôležitejšie v tejto chvíli je však to, aby vláda aktívne prispela k vytvoreniu podmienok pre jeho **udržateľné znižovanie**. Podľa odhadu Rady sa úroveň dlhu v strednodobom horizonte stabilizuje z dôvodu priblíženia salda k úrovni 3 % HDP, avšak z dôvodu negatívneho konsolidačného úsilia vlády nedochádza k jeho znižovaniu. Aj preto by bolo vhodné, aby vláda neuvolňovala fiškálnu politiku, ale naopak, predstavila vierohodné konsolidačné opatrenia, ktoré by viedli k dosiahnutiu stanovených fiškálnych cieľov a k postupnému znižovaniu dlhu už v strednodobom horizonte. **Zavedenie záväzných viacročných a nezávisle vyhodnocovaných výdavkových limitov na dosiahnutie tohto cieľa je nevyhnutnou súčasťou tejto stratégie.**

Vo vyhodnení pravidla o vyrovnanom rozpočte **podľa Rady nastala v roku 2019 výrazná odchýlka v smerovaní k strednodobému cieľu**. Keďže v júni 2020 vláda vyhlásila výnimočné okolnosti, korekčný mechanizmus sa v súčasnosti neuplatňuje. Popri národných pravidlách pre verejné financie je fiškálna politika viazaná aj európskymi rozpočtovými pravidlami. Tie by v súčasnej situácii, keď deficit verejnej správy prekročí 3 % HDP, vyžadovali aplikáciu korekčnej časti Paktu stability a rastu. Vzhľadom na výnimočné okolnosti a potrebu fiškálnych stimulov Európska komisia navrhla spustenie všeobecnej únikovej klauzuly, teda pozastavenie účinnosti pravidiel s platnosťou aj počas roka 2022.

Proces tvorby rozpočtu sa o niečo zlepšil

Okrem spomínaného transparentnejšieho rozpočtovania daňových a nedaňových príjmov Rada pozitívne vníma pokračovanie snahy zefektívňovať verejné investície cez princíp nulového štartovacieho rozpočtu (zero-based budgeting). Ten má za cieľ financovať iba pripravené a dostatočne návratné projekty. Malo by to časom automaticky znamenať aj vytvorenie zásobníka pripravených investičných projektov, ktoré by mohli zväčšiť schopnosť štátu efektívne investovať.

Práve dostatočne veľká a flexibilná absorpčná kapacita vlády investovať bude v budúcich rokoch kľúčová, vzhľadom na vysoký prílev zdrojov pre investície vo forme eurofondov. Ich dostatočné včasné využitie v rokoch 2022 a 2024 by pomohlo viac stabilizovať ekonomické prostredie a mohlo tak pomôcť aj v prípade neočakávaného negatívneho makroekonomického vývoja.



**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia