



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2020

Zhrnutie

december 2021

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2021

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<http://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.

Prípomienky alebo komentáre k správe sú vítané na e-mailovej adrese sekretariat@rrz.sk.

Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2020

RRZ pripravila finálne hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2020, ktoré vychádza z údajov o deficite a dlhu zverejnených Eurostatom v októbri 2021. Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie publikované MF SR dňa 30. novembra 2021. V metodike hodnotenia nedošlo k žiadnej zmene¹. Spôsob hodnotenia zo strany RRZ ovplyvnilo to, že vláda 24. júna 2020 vyhlásila výnimočné okolnosti, keďže slovenskú ekonomiku ovplyvnila pandémia koronavírusu. RRZ preto v aktuálnom hodnotení vyčíslila príslušné ukazovatele za rok 2020 bez posúdenia toho, či došlo k výraznej odchýlke od pravidla o vyrovnanom rozpočte².

Štrukturálny deficit dosiahol v roku 2020 úroveň 3,2 % HDP, pričom po zohľadnení neočakávaných výpadkov príjmov sa medziročne zhoršil o 0,6 % HDP. Predkrízová hospodárska politika prispela k štrukturálnemu deficitu v roku 2020 približne 77 % (2,4 p.b. HDP) a pandémia 30 % (1 p.b. HDP). Naopak povolebná hospodárska politika sa podieľala na poklese deficitu s príspevkom 7 % (0,2 p.b. HDP). Tempo rastu výdavkov výrazne prevyšovalo potenciálny rast ekonomiky o 1,2 mld. eur a prispelo k zhoršeniu deficitu o 1,3 % HDP. Nakoľko však v roku 2020 ekonomika bola v krízovom režime, vyhlásenie výnimočných okolností dovoľuje vláde uskutočniť silnú proticyklickú politiku za účelom stabilizácie ekonomiky. Preto sa pre tento rok nevyhodnocujú pravidlá plnenia. Rozpočet pre rok 2020 bol však zostavený ešte pred prepuknutím neočakávanej pandémie. Aj pri zohľadnení vyššieho odhadovaného rastu ekonomiky pred pandemiou, by bolo tempo rastu výdavkov v roku 2020 nadmerné a prispelo by k zhoršeniu štrukturálneho deficitu o 1,0 % HDP. Voči korekčnému mechanizmu by to znamenalo prekročenie plánovaného štrukturálneho deficitu o 1,7 % HDP (približne o 1,6 mld. eur).

V súčasnosti je nespochybniteľné, že verejné financie sú vo veľmi zlom stave (najhoršia dlhodobá udržateľnosť v EÚ podľa EK, vysoký štrukturálny deficit, dlh prekračujúci bezpečnú úroveň dlhu). Pritom RRZ odporúčala spustiť korekčný mechanizmus už od roku 2016, kedy aj na základe najnovších dát sa dá odsledovať začiatok zhoršovania. MF SR pritom navrhlo spustenie korekčného mechanizmu až koncom roku 2019, kedy štrukturálny deficit tvoril už približne 75 % súčasnej postpandemickej úrovne. Prínos spätného pohľadu skôr validuje doterajšie hodnotenia RRZ.

Vyhlásenie výnimočných okolností dočasne zastavilo uplatňovanie vládou schváleného korekčného mechanizmu z januára 2020, na základe ktorého mal byť dosiahnutý vyrovnaný rozpočet v roku 2020. V priebehu roku 2021 sa ekonomická situácia na Slovensku zlepšila a vláda SR schválila ukončenie výnimočných okolností k 30. júnu 2021. **Súčasťou schváleného uznesenia vlády k návrhu na ukončenie výnimočných okolností bolo aj to, aby sa korekčný mechanizmus, vzhľadom na neuplatňovanie pravidiel Paktu stability a rastu do konca roku 2022, neuplatňoval ani v rokoch 2021 a 2022³.**

¹ RRZ, [Metodika hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte](#), verzia 1, december 2019.

² Rovnako postupovalo aj MF SR vo svojom hodnotení.

³ RRZ v tejto súvislosti identifikovala viacero sporných vecí spochybňujúcich súlad postupu vlády s pravidlom vyrovnaného rozpočtu a princípmi korekčných mechanizmov, ako napríklad nezdôvodnenie neuplatnenia korekčného mechanizmu po ukončení výnimočných okolností, chýbajúca zákonná kompetencia MF SR navrhnúť vláde neuplatnenie korekčného mechanizmu, nepožiadanie RRZ o stanovisko k tomuto návrhu (podrobne v RRZ, [Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2020](#), júl 2021, kapitola 3). MF SR v auguste 2021 vydalo stanovisko k hodnoteniu RRZ, v ktorom uviedlo dôvody neuplatnenia korekčného mechanizmu hneď po skončení výnimočných okolností (https://www.mfsr.sk/files/archiv/73/FK_StanoviskokhodnoteniuRRZ_FINAL.pdf). K ostatným výhradám RRZ sa nevyjadriilo.

RRZ sa domnieva, že bezprostredne po ukončení výnimočných okolností malo ministerstvo financií navrhnúť korekčný mechanizmus. Ukončenie výnimočných okolností bez následného predloženia návrhu na spustenie korekčného mechanizmu je podľa RRZ vo formálnom rozpore s pravidlom vyrovnaného rozpočtu a princípmi korekčných mechanizmov⁴, keďže povinnosť neuplatňovať korekčný mechanizmus sa vzťahuje iba na obdobie trvania výnimočných okolností. Neuplatňovanie korekčného mechanizmu v období po skončení výnimočných okolností (predstavenie záväzného konsolidačného plánu⁵) nie je vzhľadom na stav verejných financií opodstatnené.

Rešpektovanie princípov pravidla o vyrovnanom rozpočte si podľa RRZ vyžaduje (podľa aktuálneho stavu), aby došlo **najneskôr budúci rok k prijatiu plánu korekcie (korekčný mechanizmus), ktorý bude záväzný pre rozpočty na celé obdobie korekcie.** Je to dané tým, že **korekčný mechanizmus bol prvýkrát spustený v januári 2020** na korekciu identifikovanej výraznej odchýlky od smerovania k vyrovnanému rozpočtu a počas pandémie sa stav verejných financií ešte zhoršil. **Pandémia jeho uplatňovanie len dočasne prerušila. Na jeho opätovné spustenie nie je preto potrebné opätovne identifikovať výraznú odchýlku⁶.** Ministerstvo financií potvrdilo⁷, že od roku 2023 navrhne spustenie korekčného mechanizmu v podobe limitov verejných výdavkov. Limity verejných výdavkov by mali byť zavedené novelou ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti⁸ a mali by byť záväzné od roku 2023.

Korekčný mechanizmus by mal podľa RRZ spočívať v stanovení limitu verejných výdavkov na celé obdobie korekcie. Zohľadňoval by pritom vládou stanovenú trajektóriu zlepšovania štrukturálneho salda a splnenie strednodobého rozpočtového cieľa, vychádzajúceho z aktualizovaného odhadu štrukturálneho deficitu pre rok 2021, ktorý RRZ odhaduje na úrovni 3,2 % HDP⁹. Vzhľadom na ukončenie výnimočných okolností v priebehu roku 2021 bude pre hodnotenie plnenia pravidla a smerovania k vyrovnanému rozpočtu východiskom dosiahnutý deficit v roku 2021.

Vzhľadom na opakované odlišné hodnotenia stavu, ako aj odlišnú interpretáciu načasovania postupu zo strany RRZ a MF SR, ktorý by po ukončení výnimočných okolností mal nasledovať, **je nevyhnutné, aby v najbližšej dobe došlo k zmene uplatňovania pravidla o vyrovnanom rozpočte.** Doterajšie skúsenosti naznačujú, že pravidlo, kedy MF SR

⁴ Princípy korekčných mechanizmov sú uvedené v dokumente EK, [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#), 2012. Znenie princípu č. 6: „...Pozastavenie korekčného mechanizmu v prípade únikovej doložky je dočasné. Korekčný mechanizmus stanovuje minimálne tempo štrukturálnej úpravy po ukončení únikovej doložky, pričom požiadavky Paktu o stabilite a raste predstavujú nižší limit. **Po ukončení únikovej doložky členské štáty prijímú plán korekcie, ktorý je záväzný pre rozpočty, na ktoré sa vzťahuje obdobie korekcie.**“

⁵ Konsolidačný plán by mal zohľadňovať makroekonomické podmienky a teda konsolidácia nemusí byť nevyhnutne rovnomerne rozložená v čase.

⁶ Tento záver potvrdilo aj právne stanovisko, ktoré si RRZ dala vypracovať k uplatňovaniu korekčného mechanizmu a je zverejnené v prílohe č. 6 analytického materiálu.

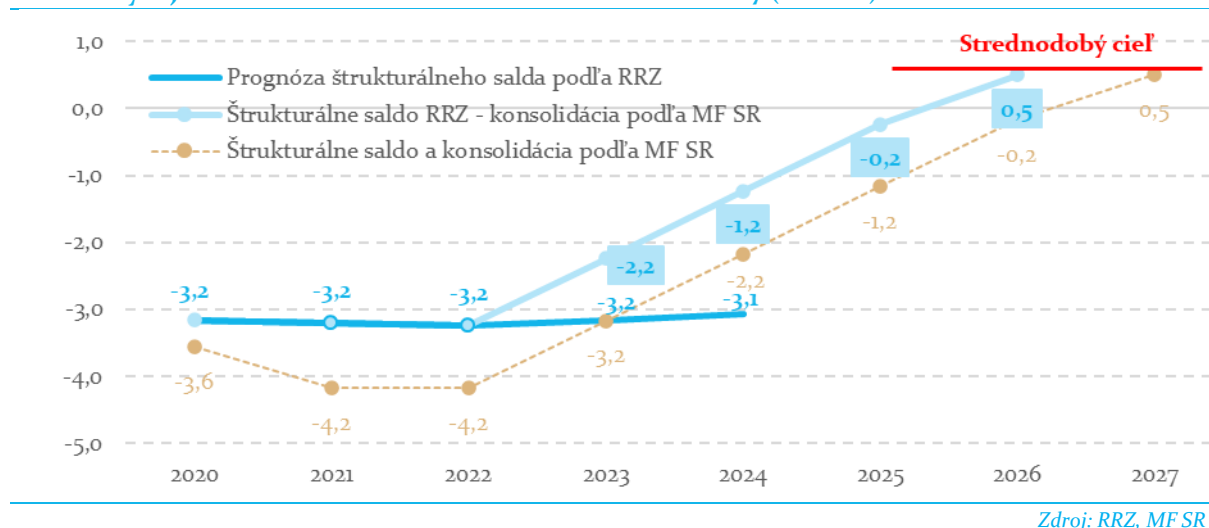
⁷ Vzhľadom na možnú odlišnú interpretáciu záverov hodnotenia MF SR, RRZ požiadala MF SR o stanovisko k spusteniu korekčného mechanizmu po roku 2022. Vyjadrenie MF SR je súčasťou Stanoviska Ministerstva financií Slovenskej republiky k hodnoteniu Rady pre rozpočtovú zodpovednosť k plneniu Pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2020, ktoré je zverejnené spolu s týmto materiálom.

⁸ Ak by sa zaviedli limity verejných výdavkov novelou ústavného zákona, ich prepojenie s korekčným mechanizmom pravidla o vyrovnanom rozpočte by si podľa RRZ pravdepodobne vyžiadalo aj úpravu legislatívneho znenia samotného pravidla (hlavný rozpor spočíva v tom, že výdavkové limity podľa ústavného zákona by boli trvalým pravidlom a schvaľovala by ich národná rada, korekčný mechanizmus podľa aktuálneho znenia pravidla je dočasný a môže ho vláda odmietnuť so zdôvodnením jeho neuplatnenia národnej rade).

⁹ Odhad RRZ zahŕňa aj vplyvy nových opatrení prijatých v priebehu decembra 2021 (podpísanie kolektívnej zmluvy v oblasti odmeňovania, legislatívne zmeny v NRSR schválené na decembrovej schôdzi).

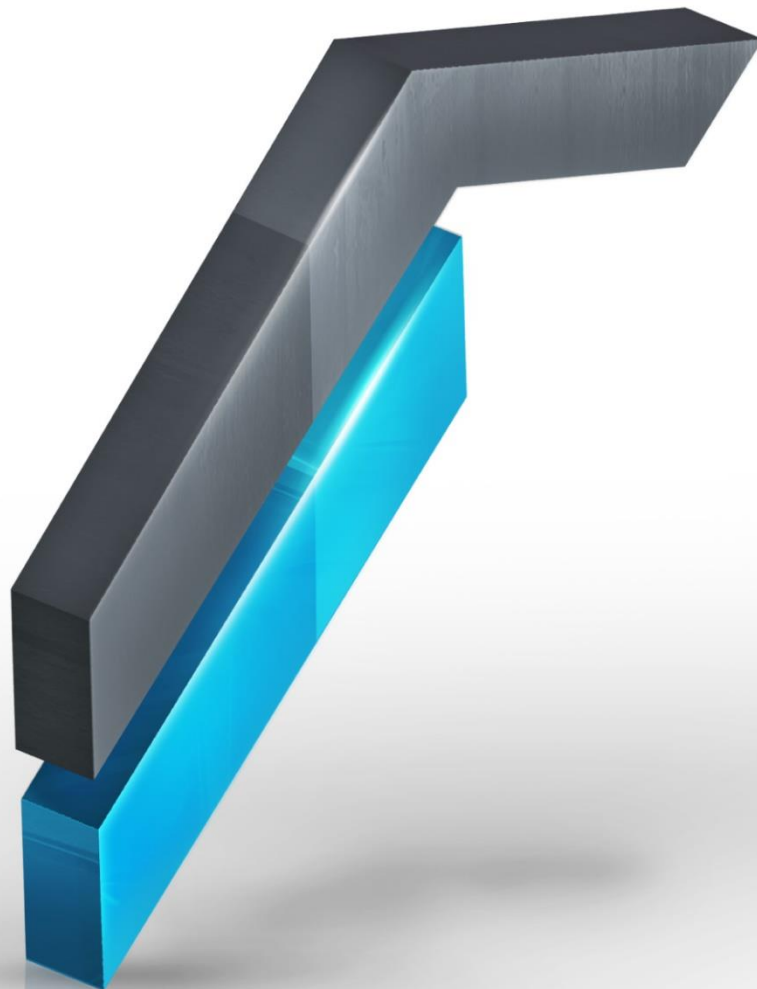
vyhodnocuje, či samotné MF SR spĺňa podmienky zákona, nie je ideálne. Z pohľadu RRZ by bolo vhodné vyhodnocovanie nezávislým arbitrom a teda **zlúčenie pravidla o vyrovnanom rozpočte s pripravovanými limitmi verejných výdavkov, ktoré sledujú rovnaký cieľ, a to dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií.**

Graf 1: Vývoj štrukturálneho salda VS v rokoch 2020 až 2027 (% HDP)



Pri zohľadnení aktuálneho vývoja verejných financií v roku 2021, strednodobých prognóz daňových príjmov a vládou plánovaného zlepšovania štrukturálneho salda RRZ odhaduje, že **štrukturálny prebytok vo výške 0,5 % HDP, čo je novým strednodobým cieľom vlády¹⁰, by mal byť dosiahnutý už v roku 2026** (graf 1), teda o rok skôr ako aktuálne odhaduje ministerstvo financií. V prípade naplnenia výrazne nižšieho deficitu za rok 2021 by preto vláda mala aplikovať svoje konsolidačné plány podľa trajektórie „Štrukturálne saldo RRZ – konsolidácia podľa MF SR“ vo vyššie uvedenom grafe, keďže na základe toho bude ex-post hodnotená.

¹⁰ Vláda si strednodobý cieľ stanovila v programe stability na roky 2021 až 2024 v apríli 2021. Aj keď je výška tohto cieľa prísnejšia ako minimum požadované pravidlom, jeho dosiahnutie nie je z hľadiska dlhodobej udržateľnosti verejných financií dostačujúce, pokiaľ sa zároveň neuskutočnia aj významné štrukturálne reformy v oblastiach citlivých na starnutie populácie (najmä v dôchodkovom systéme, poskytovaní zdravotnej a dlhodobej starostlivosti). Bez reforiem by na zásadné zníženie rizík dlhodobej udržateľnosti do pásma nízkeho rizika bol potrebný štrukturálny prebytok vo výške približne 2 % HDP (RRZ, [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií k 18. máju 2021](#), jún 2021).



**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rrz.sk