



Hodnotenie plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a rozpočtovej transparentnosti

Ján Tóth

O čom budeme dnes hovoriť

1. Darí sa naplňať hlavný cieľ ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti?
2. Je vláda transparentná pri rozpočtovaní?

O čom budeme dnes hovoriť

1. **Darí sa naplňať hlavný cieľ ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti?**
2. Je vláda transparentná pri rozpočtovaní?

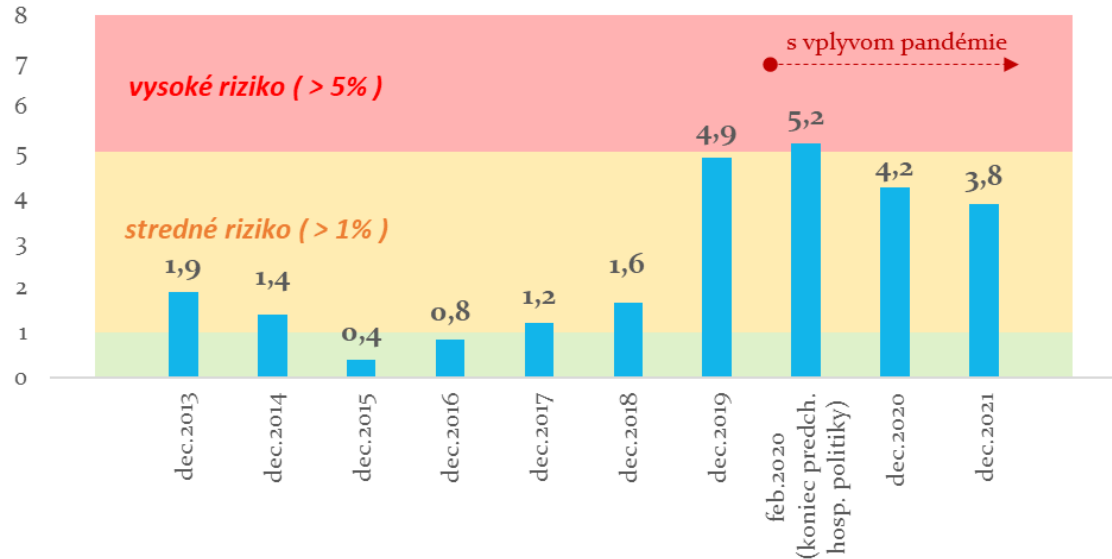
Dlhodobá udržateľnosť – hlavný cieľ

- Konečným cieľom rozpočtovej zodpovednosti je dosiahnuť udržateľné verejné financie.
- Ústava Slovenskej republiky (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. „

V roku 2021 sa podarilo riziká udržateľnosti znížiť nižšie do stredného pásma ...

Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti RRZ (v % HDP)



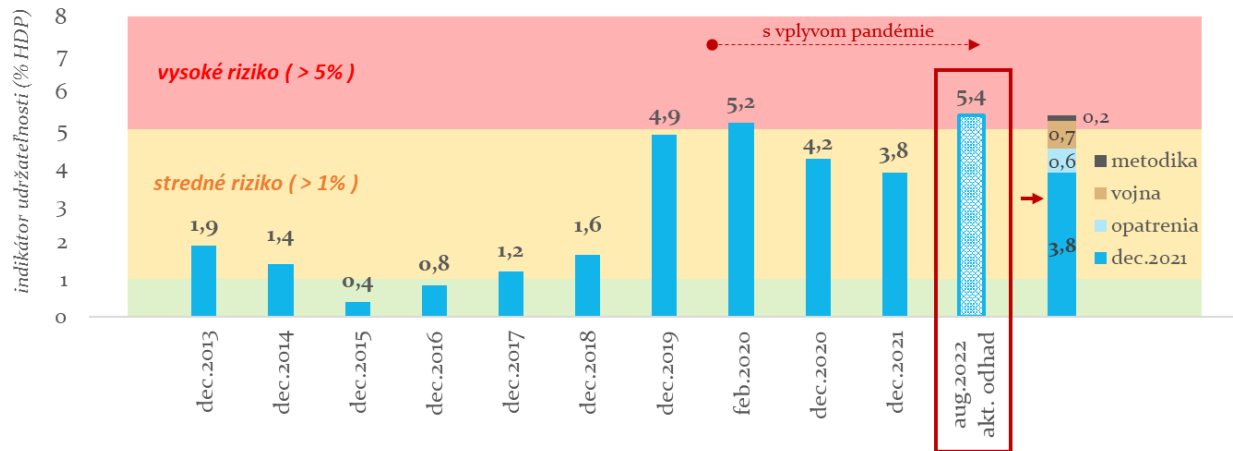
Zdroj: RRZ (ukazovateľ udržateľnosti podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti)

- Zníženie štrukturálneho deficitu v roku 2021 na predkrízovú úroveň spôsobené najmä neminutými vyššími daňovými príjmami a nižším čerpaním kapitálových výdavkov

- Od februára 2020 sa ukazovateľ zlepšil celkovo o 1,3 % HDP

... ale je riziko opätovného nárastu do zóny vysokého rizika

Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti RRZ (v % HDP)



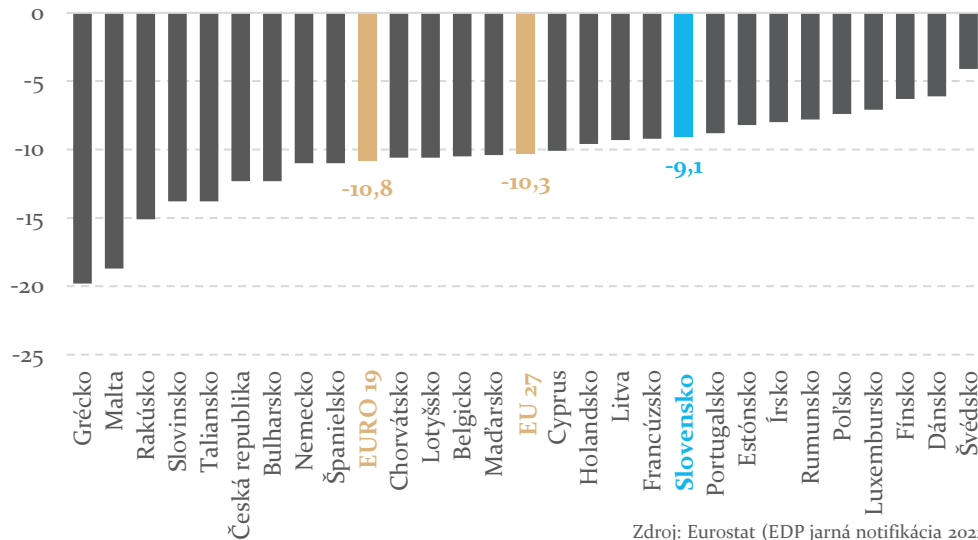
Zdroj: RRZ (ukazovateľ udržateľnosti podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti)

- 2 hlavné dôvody: vonkajší (ruská agresia – 0,7% HDP) a domáci (opatrenia vlády – 0,6% HDP)
- Bez ruskej agresie by ostal ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v pásme stredného rizika na úrovni 4,6% HDP
- Ak sa neprijmú dodatočné financujúce opatrenia, vymaže sa pravdepodobne cca jedna polovica zlepšenia udržateľnosti od feb. 2020 (z 1,3% HDP na 0,7% HDP) aj bez dodatočného negatívneho vonkajšieho vplyvu, najmä vojny na Ukrajine. **Spolu s ruskou agresiou na Ukrajine sa odhadovaný ukazovateľ opätovne zhoršuje do pásma vysokého rizika – 5,4% HDP (6,7 mld. eur).**

Vývoj slovenskej ekonomiky a verejných financií bol v rokoch 2020 a 2021 poznačený najmä vplyvom pandémie koronavírusu

- Počas rokov 2020 a 2021 sa verejný dlh v porovnaní s koncoročným obdobím za rok 2019 zvýšil až o 14,9 p.b. na úroveň 63,1 % HDP.
- Nárast (hrubého) dlhu dával počas korona krízy v rokoch 2020-2021 príliš negatívny signál – napr. Slovensko hospodáril lepšie ako priemerná krajina v EÚ a čistý dlh rástol pomalšie (nakoľko prudko vzrástla likvidná rezerva, keďže pred krízou bola na nízkych úrovniach, čo „opticky“ zlepšovalo hrubý dlh. Bez zmien v hotovosti na účtoch štátu a bez vplyvu jednorazových faktorov by verejný dlh ku koncu roka 2021 v porovnaní s koncom roka 2019 vzrástol spolu len o 3,0 p.b.

Kumulatívna zmena salda VS v rokoch 2020 a 2021 v porovnaní s rokom 2019 (v p.b. HDP)



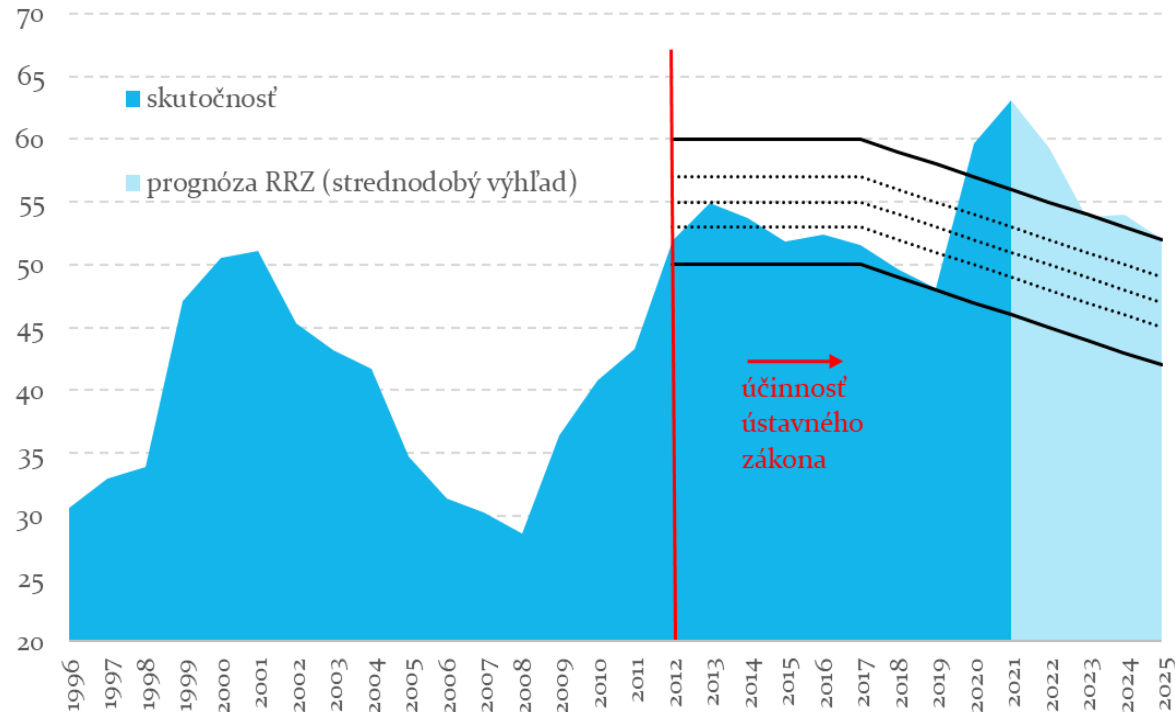
Zdroj: Eurostat (EDP jarná notifikácia 2022)

Netreba sa uspokojiť s prudkým znižovaním (hrubého) dlhu..

- Pre rok 2022 odhaduje RRZ dlh pod úrovňou 60% HDP, v roku 2023 výrazný pokles na úroveň 53,9 % HDP, pričom na konci 2025 by sa mal hrubý dlh ďalej znížiť na úroveň 52,3 % HDP .

- Naopak, najprudší pokles (hrubého) dlhu od 2006 v nasledujúcich rokoch dáva naopak príliš pozitívny signál – Hospodárska politika (bez dodatočných opatrení) môže prispievať k nárastu čistého dlhu a likvidná rezerva klesá na priemerné úrovne

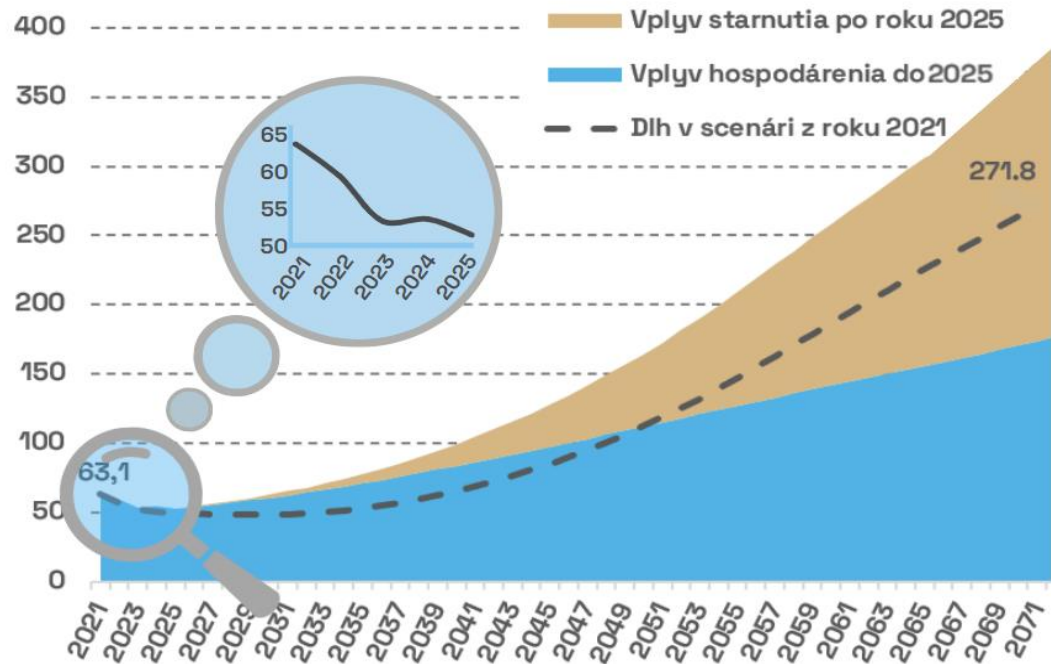
Vývoj dlhu a hranice stanovené zákonom o rozpočtovej zodpovednosti (% HDP)



... nakoľko dlhodobá trajektória dlhu ostáva neudržateľná

- Vplyv vysokej inflácie a predzásobenie sa hotovosťou v koronakríze za nízke úroky sú len dočasné pozitívne vplyvy.
- Verejné financie však naďalej nie sú pripravené na zhoršenú demografiu. Za predpokladu nezmenených politík by dlh na konci roku 2072 dosiahol 372,9 % HDP. Ide o hypotetický scenár, keďže finančné trhy by prestali financovať potreby Slovenska už pri významne nižších úrovniach dlhu.

Dlhodobá trajektória dlhu bez prijatia dodatočných opatrení (% HDP)

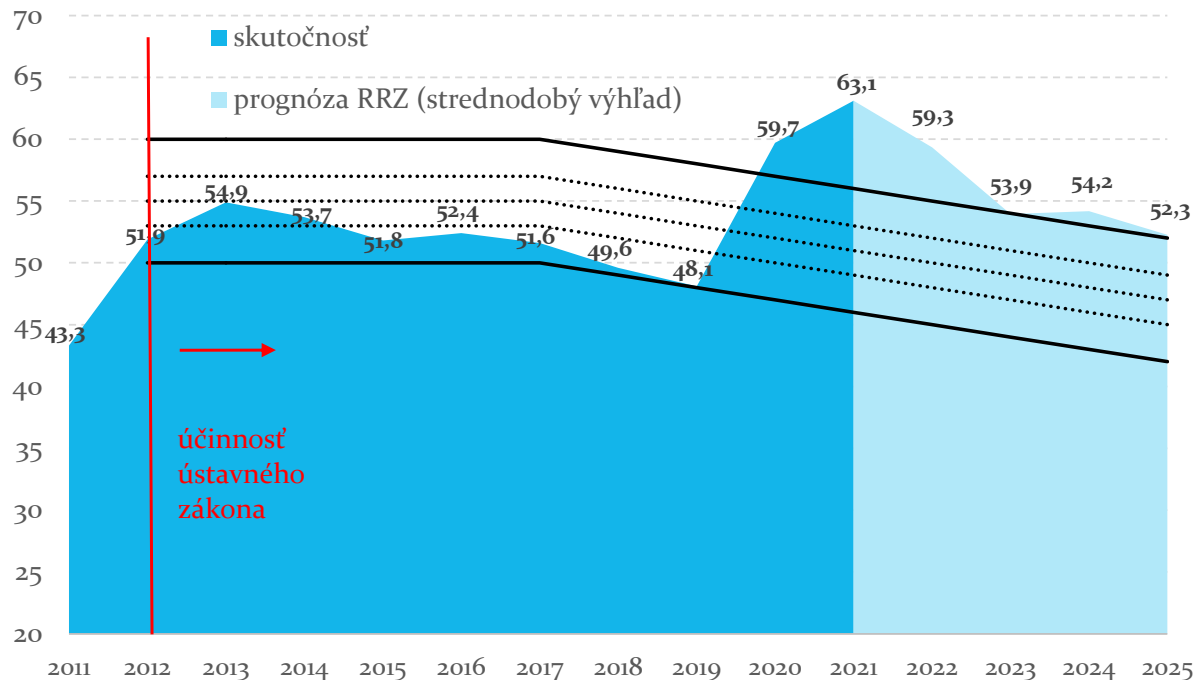


Po účinnosti ústavného zákona sme sa hneď v prvej kríze dostali nad hornú hranicu limitu na dlh

Hrubý dlh 2021
63,1 % HDP

Hranica horného
limitu na dlh pre 2021
56 % HDP

Prekročenie o
viac ako 7 p.b.



Momentálne uplatňované sankcie len 2. pásma

Sankčné pásma v roku 2021

Reputačné náklady 1

Reputačné náklady 2

Reputačné náklady 3

Konsolidácia v štátnom
rozpočte

Konsolidácia naprieč
celou verejnou správou
1

Konsolidácia naprieč
celou verejnou správou
2

Reputačné náklady 4

1.
46 - 49

MFSR zasiela zdôvodnenie
NRSR + opatrenia

2.
49 - 51

Vláda zasiela zdôvodnenie
NRSR + opatrenia

Zmrazenie plátov členov vlády

3.
51 - 53

Vláda zasiela zdôvodnenie
NRSR + opatrenia

Zmrazenie plátov členov vlády

Nemožnosť použitia rezervy
predsedu vlády a vlády

MFSR viaže 3% výdavkov
aktuálneho štátneho rozpočtu

Rozpočet s medziročne
nerastúcimi výdavkami

4.
53 - 56

Vláda zasiela zdôvodnenie
NRSR + opatrenia

Zmrazenie plátov členov vlády

Nemožnosť použitia rezervy
predsedu vlády a vlády

MFSR viaže 3% výdavkov
aktuálneho štátneho rozpočtu

Rozpočet s medziročne
nerastúcimi výdavkami

Vyrovnané hospodárenie

5.
nad 56

Vláda zasiela zdôvodnenie
NRSR + opatrenia

Zmrazenie plátov členov vlády

Nemožnosť použitia rezervy
predsedu vlády a vlády

MFSR viaže 3% výdavkov
aktuálneho štátneho rozpočtu

Rozpočet s medziročne
nerastúcimi výdavkami

Vyrovnané hospodárenie

Výslovenie dôvery vláde

Uplatňované
sankcie
2.pásma

Neuplatňované
sankcie
počas 24 mesiacov
od schválenia
programového
vyhlásenia vlády
(nezávisle od
volieb)

Pravdepodobné sankcie od mája 2023 – sankcia 5.pásma

Sankčné pásma v roku 2022

Reputačné náklady 1

Reputačné náklady 2

Reputačné náklady 3

Konsolidácia v štátnom
rozpočte

Konsolidácia naprieč
celou verejnou správou
1

Konsolidácia naprieč
celou verejnou správou
2

Reputačné náklady 4

1.
45 - 48

MFSR zasiela zdôvodnenie
NRSR + opatrenia

2.
48 - 50

Vláda zasiela zdôvodnenie
NRSR + opatrenia

Zmrazenie plátov členov vlády

3.
50 - 52

Vláda zasiela zdôvodnenie
NRSR + opatrenia

Zmrazenie plátov členov vlády

Nemožnosť použitia rezervy
predsedu vlády a vlády

MFSR viaže 3% výdavkov
aktuálneho štátneho rozpočtu

Rozpočet s medziročne
nerastúcimi výdavkami

4.
52 - 55

Vláda zasiela zdôvodnenie
NRSR + opatrenia

Zmrazenie plátov členov vlády

Nemožnosť použitia rezervy
predsedu vlády a vlády

MFSR viaže 3% výdavkov
aktuálneho štátneho rozpočtu

Rozpočet s medziročne
nerastúcimi výdavkami

Vyrovnané hospodárenie

5.
nad 55

Vláda zasiela zdôvodnenie
NRSR + opatrenia

Zmrazenie plátov členov vlády

Nemožnosť použitia rezervy
predsedu vlády a vlády

MFSR viaže 3% výdavkov
aktuálneho štátneho rozpočtu

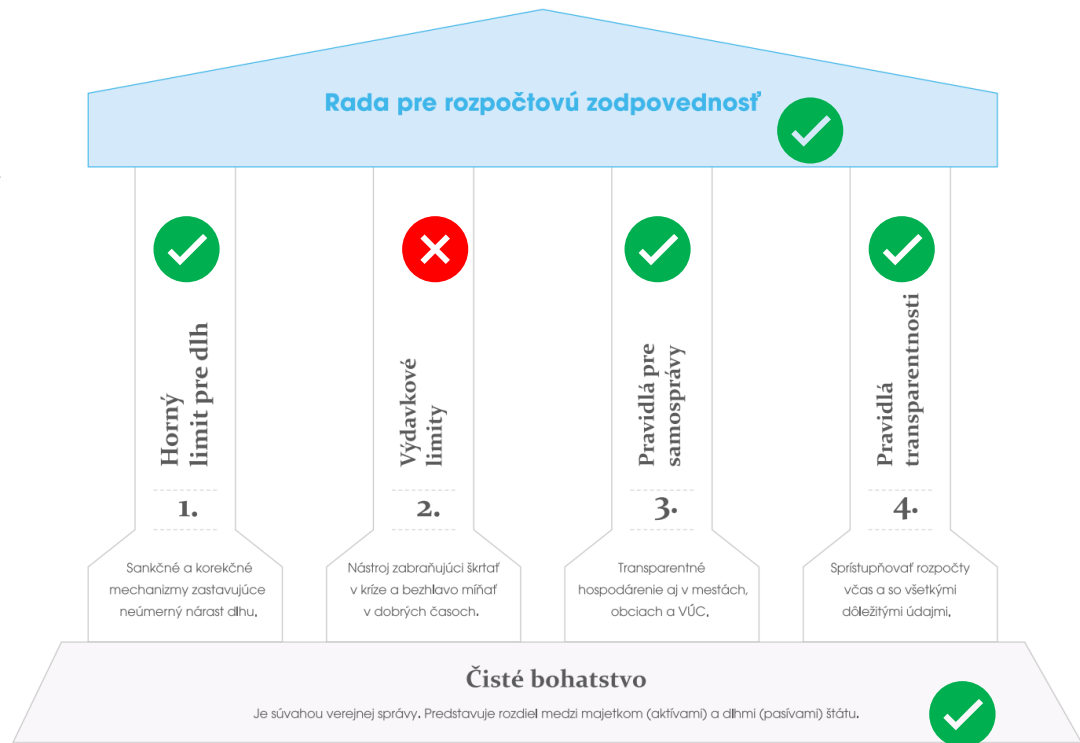
Rozpočet s medziročne
nerastúcimi výdavkami

Vyrovnané hospodárenie

Vyslovenie dôvery vláde

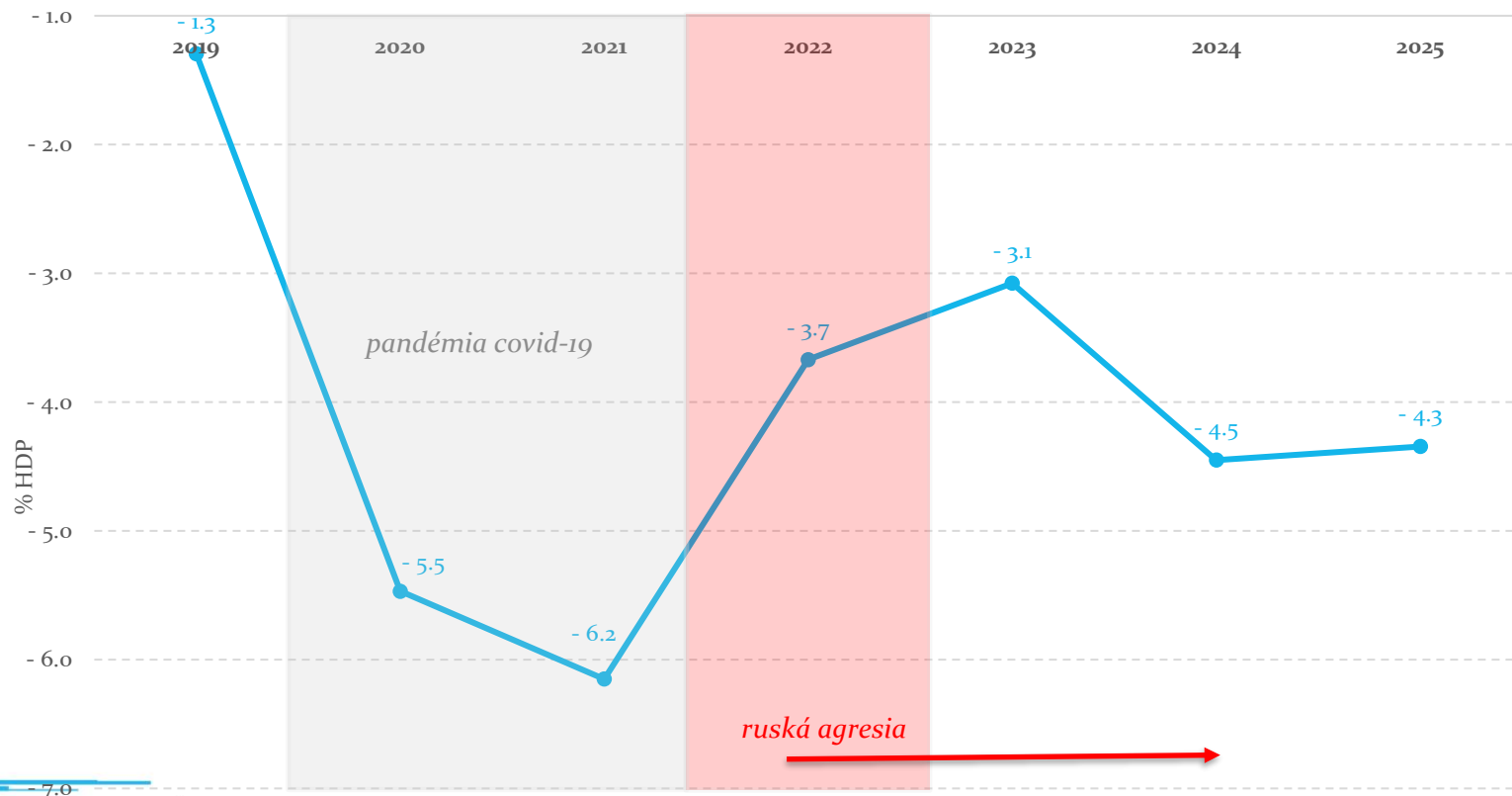
Uplatňované
sankcie od
mája 2023

- RRZ uvítala uzákonenie limitu verejných výdavkov v marci 2022. K plneniu hlavného cieľa zákona by mala prispieť ich **implementácia** do rozpočtového procesu pre rozpočet na roky 2023-2025, ku ktorej **zatiaľ nedošlo a je v štádiu prípravy**.
- Platná 2. sankcia – pripraviť opatrenia pre znižovanie dlhu – by mala byť predstavená už pri vládnom návrhu rozpočtu



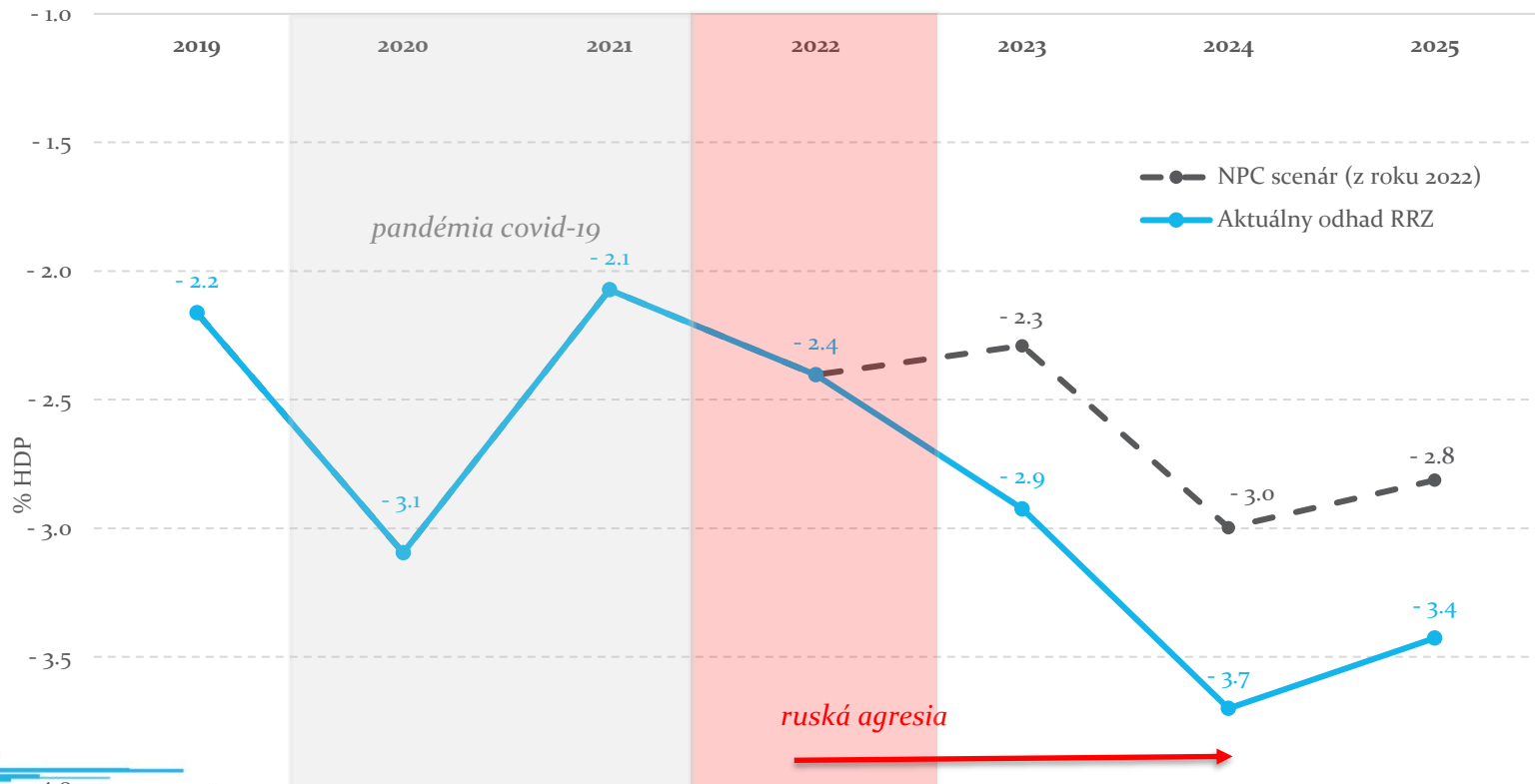
Zatiaľ plne nezavedené do praxe

Odhadované saldo verejných financií podľa RRZ semaforu (bez opatrení, ktoré zatiaľ neboli špecifikované)



Štrukturálne („trvalé“) saldo verejných financií

Po návrate na predkrízovú úroveň dôjde opäť k nárastu deficitu bez dodatočných opatrení



Ako zlepšiť dlhodobú udržateľnosť (1)

Vzhľadom na zdedený zlý stav verejných financií, schvaľovanie zmien s významným **trvalým** negatívnym dopadom na rozpočet bez toho, aby došlo k ich **prefinancovaniu**, je podľa RRZ v rozpore s hlavným cieľom rozpočtovej zodpovednosti.

V prípade zhoršovania ekonomického vývoja by vláda mala podporovať ekonomiku **dočasnými a adresnými opatreniami, ktoré nezaťažia dlhodobé zdravie verejných financií.**

Zavedenie efektívnych výdavkových limitov napomôže dôveryhodnosti nastúpenia trajektórie zlepšovania dlhodobej udržateľnosti. K posilneniu záväznosti výdavkových limitov by výrazne prispelo aj ich **ústavné ukotvenie** tak, ako sa pôvodne predpokladalo v návrhu novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Takisto treba **zosúladiť** existujúce znenie **dlhovej brzdy s výdavkovými limitmi.**

Ako zlepšiť dlhodobú udržateľnosť (2)

Schválenie napr. **kredibilnej dôchodkovej reformy** zlepši dlhodobú finančnú stabilitu vyplácania dôchodkov a teda aj dlhodobú udržateľnosť a to zároveň bez tlmiaceho okamžitého vplyvu na ekonomiku.

Zvyšovanie efektívnych **investícií** zvýši dlhodobú produktivity ekonomiky a budúce verejné príjmy (napr. investícia Volvo).

O čom budeme dnes hovoriť

1. **Darí sa naplňať hlavný cieľ ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti?**
2. **Je vláda transparentná pri rozpočtovaní?**

Stav v plnení pravidiel transparentnosti a riadení verejných financií najlepši od účinnosti zákona

Zvýšenie porovnateľnosti rozpočtu so skutočnosťou:

- rozpočtové a príspevkové organizácie (od 2018)
- podnikateľská činnosť samospráv (od 2019)
- príjmy z emisných kvót a iné úpravy ŠÚSR (od 2021)
- podnikateľská činnosť vysokých škôl (od 2023)

Zmeny v rozpočtovaní a zverejňovaní rezerv (od 2021)

Zapojenie RRZ do prac. skupiny ŠÚSR k vykazovaniu salda a dlhu VS (od 2020)

Zlepšenie prístupu RRZ k údajom potrebných pre výkon mandátu (od 2022)

Hodnota za peniaze:

- uktovenie v rozpočtových pravidlách (2018)
- uzákonenie revízií výdavkov (2019)
- scenáre nezmenených politik v kapitolách (2022)

Zmeny v riadení investícií:

- povinné zverejňovanie štúdií uskutočniteľnosti (2019)
- posudzovanie investícií nad 1 mil. eur (2020)
- príprava rezortných invest. plánov a stratégií (2020)
- zero-based budgeting (2021)

Rozšírenie položiek progn. VpDP (nedaňové, vybrané výdavky - od 2021)

Rozpočet pre ľudí (od 2021)

Chýba skutočné viacročné rozpočtovanie:

- záväzný je len hotov. štátny rozpočet na najbližší rok
- rozpočet zostavený v súlade s cieľmi iba v 1. roku
- mal by sa v NRSR schvaľovať rozpočet celej verejnej správy v metodike ESA

Schvaľovanie zmien bez riadneho legisl. procesu a/alebo vyčíslenia vplyvov:

- minimálne dôchodky, zastropovanie veku odchodu do dôchodku (2019)
- 13. dôchodky (feb. 2020)
- rodinný balíček (jún 2022)

Čo sa v transparentnosti zlepšilo (1)

- **Pravidlá rozpočtovej transparentnosti definované ústavným zákonom boli z formálneho hľadiska takmer v plnej miere splnené.**
- S cieľom lepšie a transparentnejšie pripravovať predpoklady rozpočtu došlo k rozšíreniu skupiny položiek (príjmov a vybraných výdavkov), ktoré sú odborne posudzované Výborom pre daňové prognózy.
- Pokračovala snaha o zefektívnenie verejných investícií cez princíp nulového štartovacieho rozpočtu (zero-based budgeting).
- Zvýšila sa informovanosť NR SR a verejnosti o použití všetkých rozpočtovaných rezerv v priebehu daného roka (súčasťou rozpočtu sa stali aj informácie o čerpaní daných rezerv k 31. augustu 2021).
- **Došlo k zlepšeniu prístupu RRZ k údajom od iných inštitúcií.** Ide najmä o údaje z oblasti sociálnych vecí (dôchodkový systém, sociálne dávky, služby zamestnanosti, sociálne služby), zdravotníctva, vysokého školstva a registra obyvateľov.

- **Niektoré negatíva naďalej pretrvávajú:**
 - **Za veľký nedostatok trojročného rozpočtu možno považovať, že bol zostavený v súlade s rozpočtovým cieľom iba v roku 2022, nie v ďalších rokoch.**
 - **Vláda opätovne schválila dôležité legislatívne zmeny aj po tom, ako schválila návrh rozpočtu a predložila ho do parlamentu, bez zahrnutia dopadov prijatých opatrení do rozpočtu.**
- + **Súčasný legislatívny rámec schvaľovania rozpočtu v Národnej rade SR nie je z pohľadu predmetu a obsahu schvaľovaných dokumentov vyhovujúci.**
 - Rozpočtovanie na hotovostnej báze a len štátny rozpočet je prežitok
 - Rozpočet by sa mal schvaľovať v ESA₂₀₁₀ (celý sektor), aby bolo vidieť vplyv na deficit a dlh a ľahšie by sa zaviedli výdavkové limity
 - To umožní lepšiu a kvalitnejšiu diskusiu a rozhodovanie

APPENDIX

Výdavkové limity

- Ústavný zákon obsahuje aj povinnosť zavedenia záväzných limitov na verejné výdavky, pričom postup ich určenia má stanoviť iný zákon. Schválením prvých limitov verejných výdavkov v NR SR a ich implementáciou do rozpočtového procesu by tak došlo k odstráneniu stavu, ktorý porušoval ústavný zákon.
- **Výdavkové limity však zatiaľ nie sú implementované.** Výpočtu a schváleniu limitov má predchádzať dohoda na metodike výpočtu medzi RRZ a MF SR. **K dohode na metodike zatiaľ nedošlo.**
- Z pohľadu RRZ je dôležitá najmä tá časť metodiky, kedy je vláda povinná napraviť prekročenie výdavkových limitov z predchádzajúceho roka ($t-1$). RRZ navrhuje, aby sa tak stalo v nasledujúci (teda aktuálny rok t), zatiaľ čo MF SR argumentuje, že nie všetky výdavky sú pod ich priamou kontrolou a potrebuje získať skúsenosti s výdavkovými limitmi a preto navrhuje až budúci rok ($t+1$), čiže dva roky od roku, kedy limit bol prekročený. To by však znamenalo zníženú funkčnosť výdavkových limitov najmä v druhej polovici volebného obdobia, ktoré však môže byť z dôvodu politického cyklu náchylnejšie na prekračovanie limitov.

Samospráva

Uskutočniť finančný audit kompetencií obcí a vyšších územných celkov, ktorý by vytvoril porovnávaciu základňu pre vyhodnotenie toho, či úpravy pôsobností samosprávy sú spojené s adekvátnym financovaním zo strany štátu (aktuálna diskusia spojená s financovaním tzv. rodinného balíčka).

Stanoviť podmienky pre poskytovanie návratných prostriedkov zo štátnych finančných aktív samosprávam, ktoré by zabránili ich selektívnemu zvýhodňovaniu a predchádzaniu prípadnej platobnej neschopnosti.

Vytvorenie pravidiel pre konkurz a reštrukturalizáciu samospráv.

Príklad - Samospráva – chýbajúci finančný audit a dáta

Nakoľko v súčasnosti neexistuje objektívny spôsob ako vyhodnotiť správnosť nastavenia financovania samospráv, je diskusia o oprávnenosti a „znesiteľnosti“ prijatej legislatívnej zmeny vo vzťahu k výdavkom samospráv špekuláciou.

Ilustratívny príklad - od roku 2016 príjmy samospráv z dane z príjmov fyzických osôb rastú rýchlejšie ako zvyšné príjmy centrálnej vlády, čím pozitívne ovplyvnili výnos samospráv v roku 2023 navyše o približne 435 mil. eur (voči nárastu daňového mixu).

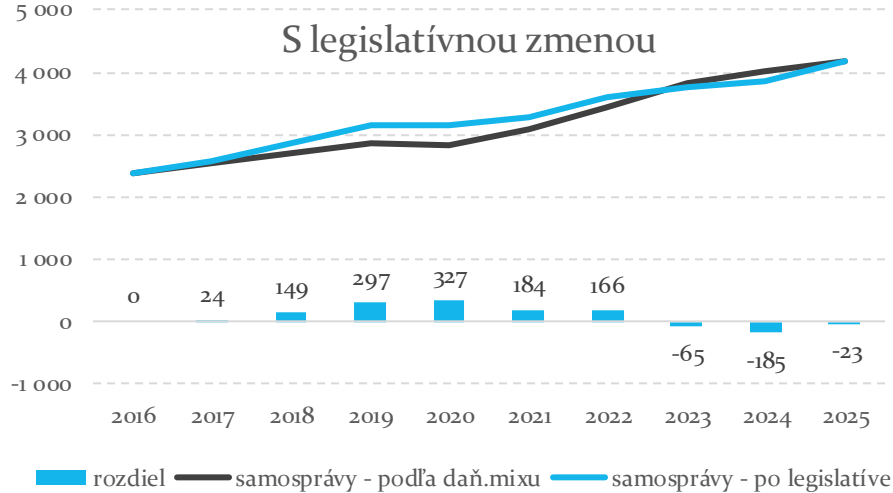
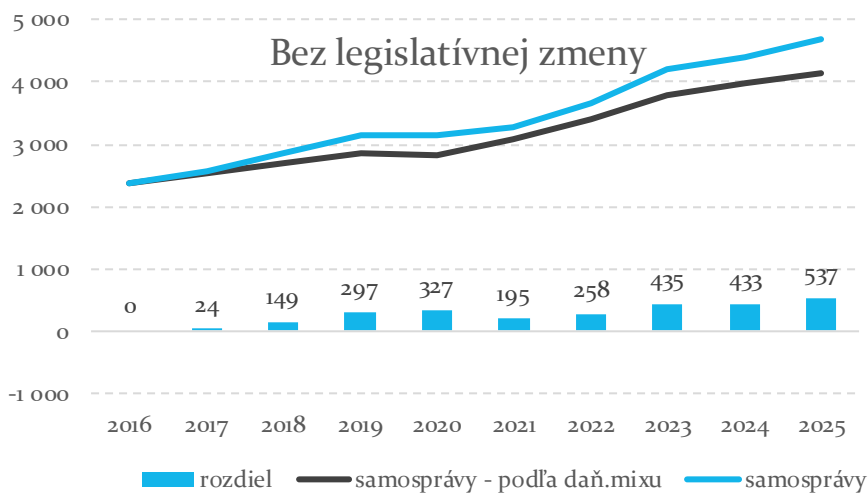
Posledná zmena prerozdelenia bola od 1.1.2016 . Za predpokladu, že v roku 2016 bolo toto prerozdelenie férovo nastavené? a za predpokladu, že samospráve stúpili od roku 2016 každoročné výdavkové povinnosti o X? mil. eur , v roku 2023 by samospráva – ak by bola financovaná tzv. daňovým mixom od roku 2016 (odborný konsenzus pre základný benchmark) – by v roku 2023 mala dostať o (435 mil eur – X)?menej.

Ak je X blízke nule?, návrh tzv. prorodinného balíčka znamená podstav príjmov samospráv podľa grafu „s legislatívnou zmenou“.

Ilustratívny príklad – vplyv na príjmy samosprávy

Porovnané príjmy samospráv ak by boli od roku 2016 naviazané na celkový daňový mix vs. súčasné naviazanie, bez rodinného balíčka (ľavý graf) a s rodinným balíčkom (tj, s poklesom príjmov kvôli navýšeniu daňového bonusu, pravý graf).

Vývoj daňových príjmov samospráv (DPFO) a centrálnej vlády (bez odvodov) oproti roku 2016



Zdroj: Výbor pre daňové prognózy (jún 2022), odhad a prepočet RRZ



Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia