

Tlačová konferencia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť
24. november 2022, Bratislava



Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025

Ján Tóth

www.rrz.sk

Základné informácie o stanoviskách RRZ

Ústava SR, 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.“*

Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti:

- *„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.
- Úlohou RRZ je poskytovať verejnosti odborné, komplexné a politicky neovplyvnené informácie o vývoji verejných financií.

Ako RRZ posudzuje rozpočet

1

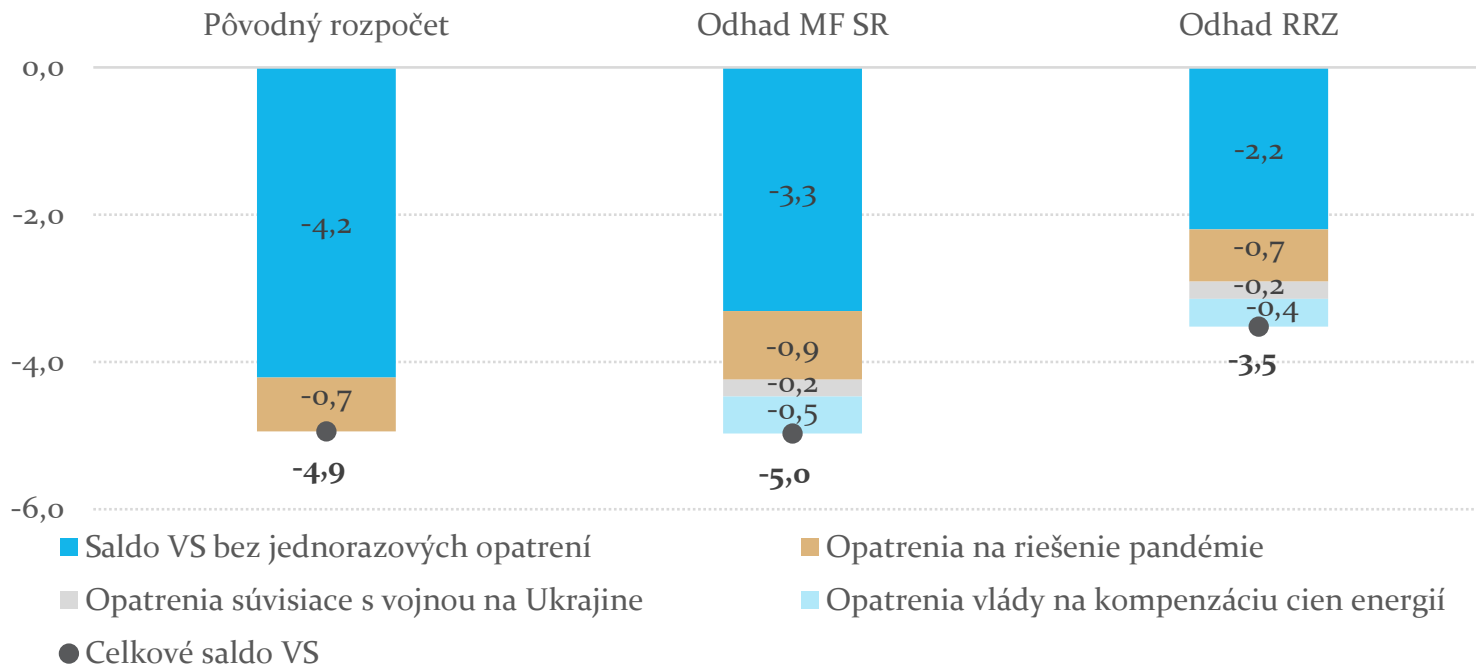
- Pre realistické posúdenie rozpočtovej politiky Rada najprv odhadne bilanciu rozpočtu pre aktuálny rok. Tieto odhady vychádzajú aktualizovaním rozpočtového semaforu. Následne RRZ stanoví fiškálny odhad pre každý rok na základe najnovšieho odhadu makroekonomického vývoja, ako aj realistického odhadu 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 s scenárom bez zmeny politik (tzv. NPC scenár).

2

- Tieto dva scenáre sú následne použité pre vyčíslenie analytických ukazovateľov ako je **konsolidačné úsilie vlády** a celkové analytické zhodnotenie rozpočtu – **dopad na dlhodobú udržateľnosť**.

Rozpočet v roku 2022

Saldo hospodárenia VS v roku 2022 (v % HDP)

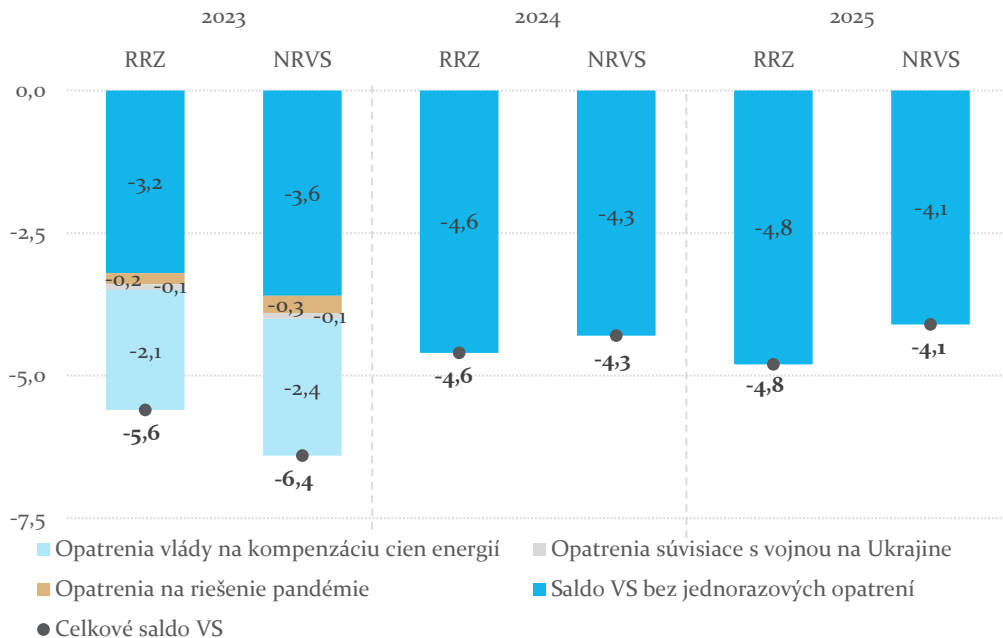


Deficit v roku 2022 výrazne nižší ako rozpočtovaný

...oneskorená reakcia výdavkov však zvyšuje požiadavky na rozpočet 2023

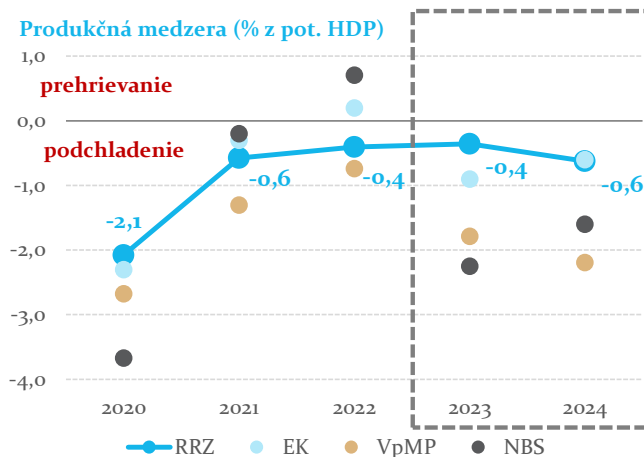
- RRZ odhaduje, že deficit verejnej správy bude v roku 2022
 - nižší až o **1,5%** HDP (1,6 mld. eur) ako bol rozpočet / odhad MF SR
 - bez jednorazových opatrení dokonca nižší o **2%** HDP (2,1 mld. eur) v porovnaní s pôvodne schváleným rozpočtom
 - konsolidovať verejné financie o **0,3%** HDP
- Potvrďuje sa tak RRZ hodnotenie “**realistický**” rozpočet z minulého roka
- Bežné výdavky rástli pomalšie ako trendový vývoj ekonomiky. Naopak, v roku 2023 budú rásť rýchlejšie (za dva roky v súlade s trendovým vývojom ekonomiky).

Strednodobý výhľad 2023 – 2025 (% HDP)



Vojna a energetická kríza sa prejavujú na výraznom zhoršení makro výhľadu aj fiškálneho vývoja (0,7 % HDP trvalý dopad na verejné financie).

Bez vplyvu čerpania európskych prostriedkov by v budúcom roku ekonomika nerástla vôbec






Riziko možnej recesie v budúcom roku sa výrazne zvýšilo.


Odhady vývoja vs. rozpočet

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

	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo v NRVS 2023-2025 (ciele vlády)*	-5,5	-5,0	-6,4	-3,4	-2,7
Hrubý dlh v NRVS 2023-2025 (ciele vlády)	62,2	59,8	59,0	58,5	56,8
1. Saldo rozpočtu NRVS 2023-2025	-5,5	-5,0	-6,4	-4,3	-4,1
2. Saldo rozpočtu podľa odhadu RRZ	-5,5	-3,5	-5,6	-4,6	-4,8
rozdiel (2-1)	0,0	1,5	0,9	-0,3	-0,7
3. Hrubý dlh rozpočtu NRVS 2023-2025	62,2	59,8	59,0	59,4	59,0
4. Hrubý dlh rozpočtu podľa odhadu RRZ	62,2	58,1	56,3	57,0	56,7
rozdiel (4-3)	0,0	-1,7	-2,7	-2,4	-2,3
<i>p.m. Horný limit dlhu v ústavnom zákone</i>	<i>56,0</i>	<i>55,0</i>	<i>54,0</i>	<i>53,0</i>	<i>52,0</i>

- Rozpočet pre najbližší rok **2023** je **pripravený realisticky**, RRZ predpokladá nižší deficit až o 0,9% HDP (1 mld. eur). Aj deficit bez jednorazových opatrení nižší o 0,5% HDP (0,6 mld. eur). 
- Rozpočet na ďalšie roky, najmä v roku **2025**, **nie je** bez dodatočných opatrení **realistický** (odchýlka 0,7% HDP). 
- Trajektória dlhu realistická  (prudké zníženie dlhu vďaka inflácii)

Energo pomoc v roku 2023

- Celkové vysoké číslo deficitu v roku 2023 je spôsobené hlavne vytvorením energo rezervy v hodnote 3,4 mld. eur.
- Vytvorenie rezervy na pomoc s vysokými cenami energií Rada hodnotí ako obozretné. 
- Je však dôležité, aby sa tieto prostriedky **použili výhradne len za účelom dočasnej a adresnej pomoci**, pričom vláda by mala konkrétny spôsob poskytnutia pomoci a jej výšku transparentne odôvodniť.
- Ak by došlo k **lepšiemu vývoju** a nebolo potrebné poskytnúť pomoc v celkovej rozpočtovanej výške, resp. boli by tieto výdavky boli čiastočne prefinancované eurofondami, **zostávajúci priestor na výdavkoch by mal byť automaticky ušetrený**, aj keď aktuálne pravidlá formálne umožňujú vláde ich použiť aj na iné účely.



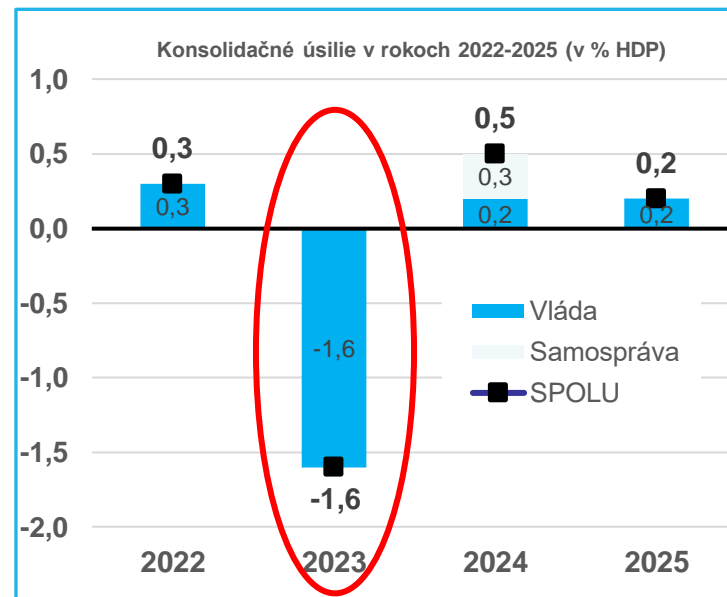
Vládne ciele vs. domáce fiškálne pravidlá

- Návrh rozpočtu nebol zostavovaný v súlade s výdavkovými limitmi. ❌
- Vláda nedeklarovala spôsob, ako sa vyrovná so sankciami dlhovej brzdy. ❌
- Rozpočtové ciele približne v súlade s predbežným odhadom výdavkových limitov. ✅
- Voči deklarovaným rozpočtovým cieľom však chýbajú vyšpecifikované opatrenia v hodnote 1,2 % HDP v roku 2024 a 2,1 % HDP v 2025. ❌

Rozpočet pod výrazným vplyvom výdavkovej legislatívy v roku 2023

...úporné správanie v iných trvalých výdavkoch len čiastočne pokrývajú tieto výdavkové tlaky

- **2022 až 2025** - trvalé opatrenia prispievajú k prehĺbovaniu deficitu **kumulatívne o 0,6 % HDP (740 mil. eur)** ❌
- **2023** - opatrenia zhoršujú saldo až o 1,6 % HDP **hlavne kvôli prijatej legislatíve** (tzv. rodinný balíček, rodičovský dôchodok, zvyšovanie miezd nad rast miezd v súkromnom sektore)
- **2024-2025** - čiastočne kompenzované (zlepšenie o 0,5 % a o 0,2 % HDP), aj vďaka reakcii samospráv na výpadok daní (rodinný balíček).
- Schválenie nových príjmových opatrení (aktuálne v NRSR), navýšené mzdy lekárom nemenia významne pohľad na konsolidačné úsilie (pokles na 0,5% HDP).

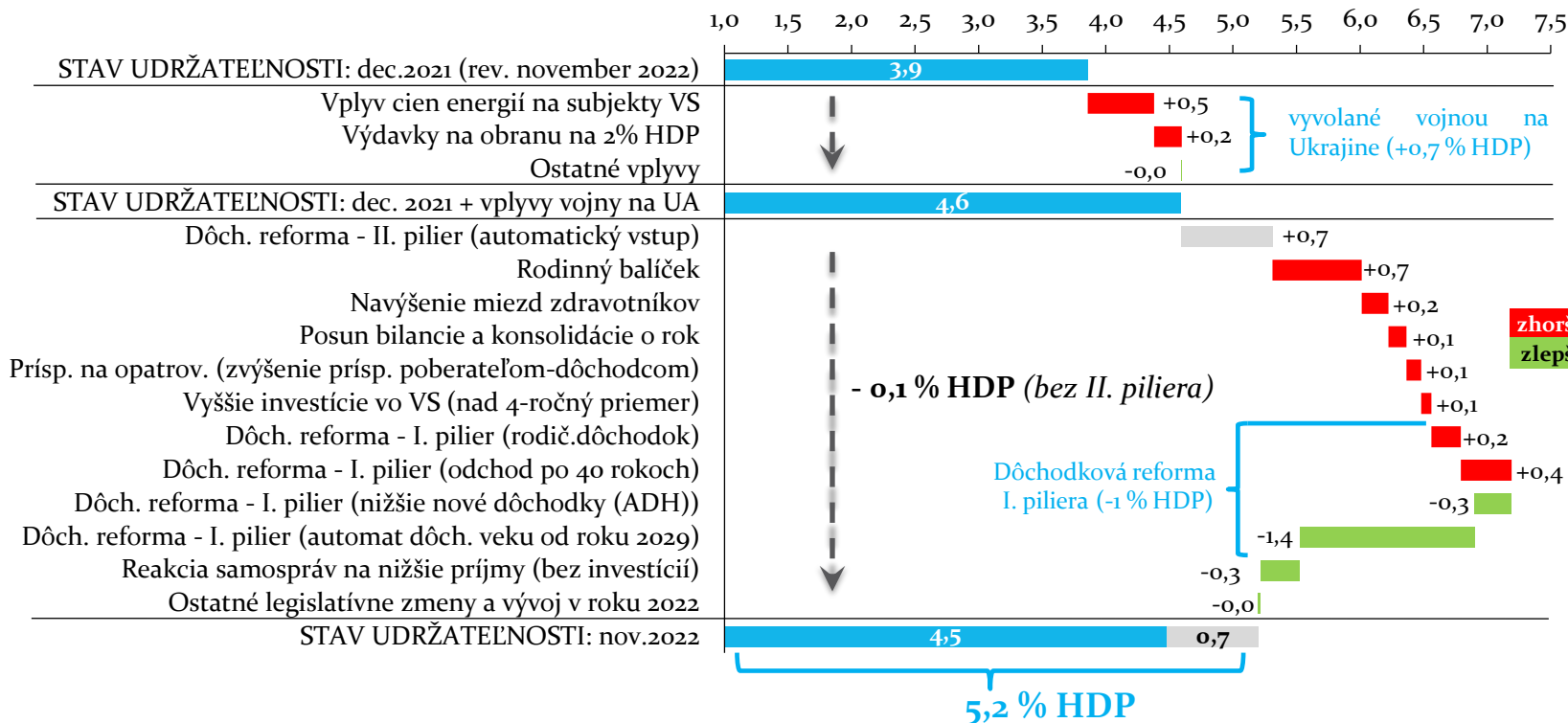


Dopad na dlhodobú udržateľnosť

...len kvôli dôchodkovej reforme je dopad opatrení +0,1%, rozpočet vplýva negatívne

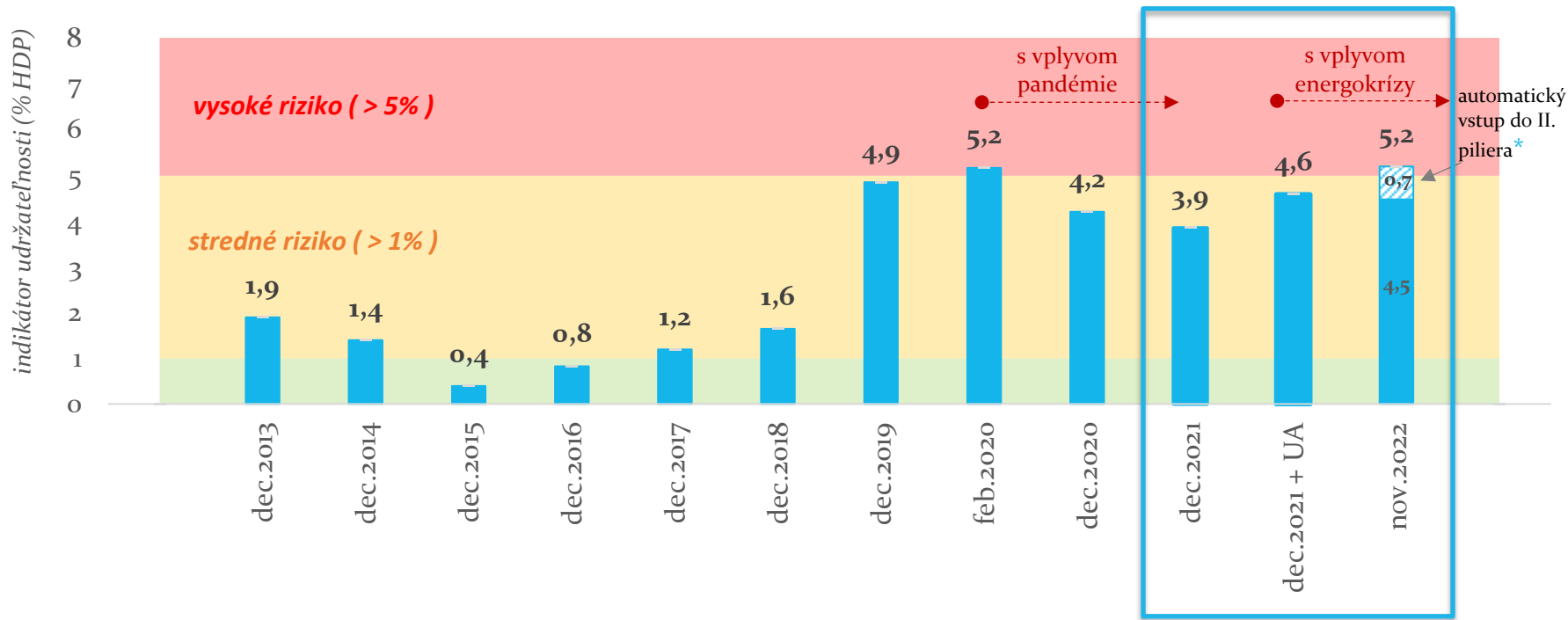
- Rozpočtová politika (mimo dôchodkovej reformy) zhorší udržateľnosť o 0,9% HDP. Po zarátaní pozitívneho vplyvu dôchodkovej reformy (1%) sa udržateľnosť zlepši celkovou politikou o 0,1%.
- Ruská agresia a energetická kríza trvalo zhoršujú udržateľnosť o 0,7% HDP.
- K zhoršeniu udržateľnosti o 0,7% HDP prispieva aj zavedenie automatického vstupu do druhého piliera, keďže 50-ročný horizont nepokrýva celý životný cyklus práce a dôchodku. Celkovo však Rada hodnotí reformu pozitívne.
- **Kvôli externým vplyvom sa tak udržateľnosť opätovne zhoršuje do pásma vyššieho rizika.**

Rozklad vplyvov na dlhodobú udržateľnosť



Rada hodnotí pozitívne reformu 1. a 2. piliera, ktorá prispeje k zlepšeniu udržateľnosti dlhu aj sociálneho systému.
Rada hodnotí negatívne, že sa dôchodkovou reformou nevyužila šanca na výraznejšie zlepšenie udržateľnosti.

Dlhodobá udržateľnosť sa opätovne zhoršuje kvôli externým vplyvom aj rozpočtovej politike, dôchodková reforma ju naopak zlepšuje



Čo chýba v rozpočte – trajektória uzdravovania verejných financií

Dlhodobá udržateľnosť sa zlepšila na konci roku 2021 na úroveň stredného rizika.

Nakoľko však vojna a energo kríza opätovne zhoršuje dlhodobé zdravie verejných financií smerom k vysokému riziku, RRZ naďalej odporúča, aby v strednodobom horizonte bol hlavným cieľom vlády do 2025:

- **zníženie deficitu na dlh-stabilizujúcu úroveň pod 3% HDP**
a
- **zlepšenie dlhodobej udržateľnosti bezpečne do pásma stredného rizika**

Rada pozitívne hodnotí vytýčenie rozpočtový cieľov – zníženie deficitu na úroveň 2,7% HDP do roku 2025. 

Rozpočet neobsahuje vierohodné konsolidačné opatrenia pre dosiahnutie deficitu pod 3% 



Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia

www.rtz.sk

Doplňujúce informácie

Opatrenia rozpočtu (nad NPC vývoj)

Tab: Zoznam opatrení zahrnutých v odhade RRZ (vplyvy voči NPC, mil. eur)

	2022	2023	2024	2025
1. Celkový vplyv (2+3+4)	-984	-5005	-2241	-2261
- v % HDP	-0,9	-4,0	-1,7	-1,6
2. Trvalé opatrenia	-424	-2435	-1904	-1894
- v % HDP	-0,4	-2,0	-1,4	-1,3
Tzv. rodinný balíček	-161	-1291	-1212	-978
Novela I. piliera (najviac rodičovský dôchodok)	0	-252	-263	-393
Opatrenia v zdravotníctve (vr. navyšovania miezd)	0	-255	-216	-198
Valorizácia miezd - nové kolektívne zmluvy	-229	-193	-211	-228
Znížená DPH - nájomné bývanie	0	-80	-82	-87
Zrušenie ročného zúčtovania sociálnych odvodov	0	-74	-56	-58
Prís. na opatrov. (zvýšenie prís. poberateľom-dôchodcom)	0	-79	-85	-93
Otcovská dovolenka	-4	-28	-26	-24
Zvýšenie investícií cen. vlády nad rámec 4-ročného priemer	0	-165	-58	-118
Predpoklad o konsolidácii v samosprávach	0	104	419	440
Ostatné	-29	-123	-115	-156
3. Opatrenia s dočasnými vplyvmi	-559	-2351	0	0
- v % HDP	-0,5	-1,9	0,0	0,0
Vyplatenie „14. dôchodku“	-208	0	0	0
Opatrenia na riešenie pandémie	0	-188	0	0
Opatrenia súvisiace s vojnou na Ukrajine	0	-75	0	0
Jednorazové kompenzačné opatrenia	-141	0	0	0
Opatrenia súvisiace s cenami energií	-210	-2088	0	0
4. Zmena úrokových nákladov	-1	-219	-337	-367
- v % HDP	0,0	-0,2	-0,3	-0,3

Riziká rozpočtu

Tab: Rozdiely medzi fiškálnym rámcom NRVS a odhadom RRZ (mil. eur)

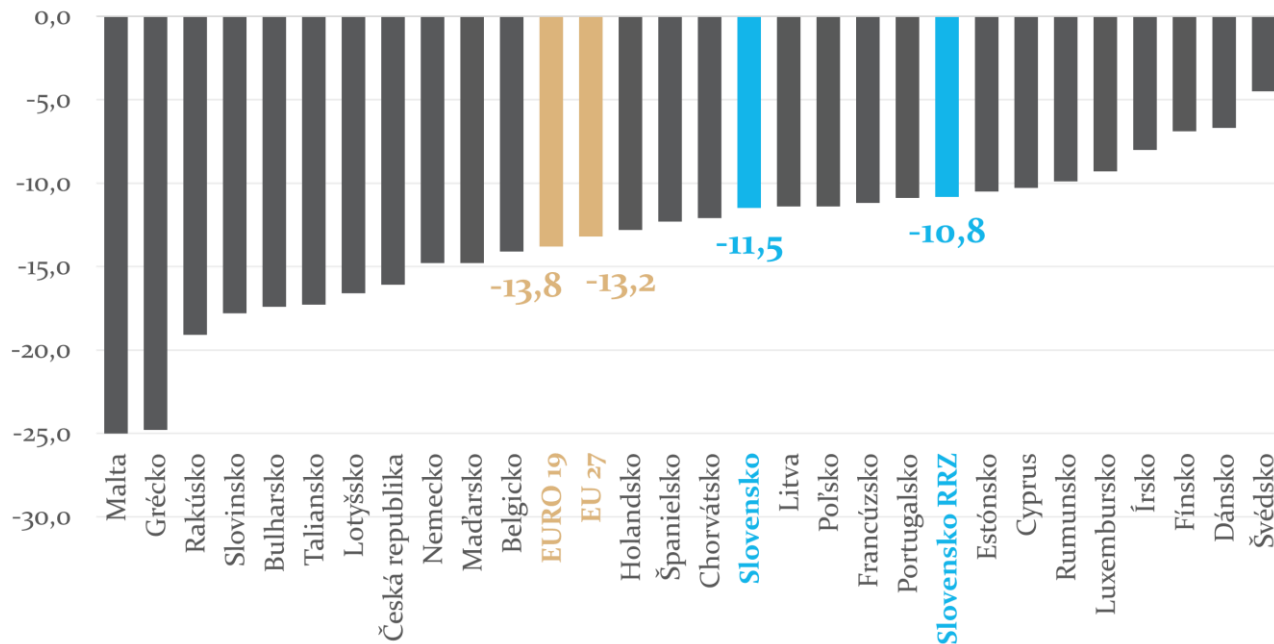
	2023	2024	2025
Saldo rozpočtu NRVS 2023-2025 v mil. eur	-7871	-5622	-5691
Saldo rozpočtu NRVS 2023-2025 v % HDP	-6,4	-4,2	-4
Vplyvy na saldo VS spolu:	973	-454	-1164
- v % HDP	0,8	-0,3	-0,8
1. Opatrenia prijaté na riešenie pandémie	63	0	0
2. Opatrenia vlády v súvislosti s vojnou na Ukrajine	25	0	0
3. Opatrenia vlády na kompenzáciu cien energií	307	0	0
4. Opatrenia v oblasti rodinnej politiky	-181	-137	72
5. Daňové a odvodové príjmy	674	249	641
6. Nedaňové príjmy	301	382	408
7. Sociálne dávky a transfery	-82	198	-25
8. Vzťahy s rozpočtom EÚ	250	131	300
9. Výdavky štátneho rozpočtu	790	165	-191
10. Hospodárenie samospráv	-289	113	-262
11. Výdavky v zdravotníctve	-111	-523	-716
12. Hospodárenie ostatných subjektov VS	-768	-1020	-1381
13. Ostatné vplyvy	-6	-12	-12
Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ v mil. eur	-6898	-6076	-6856
Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ v % HDP	-5,6	-4,6	-4,8

Čo ak by bola energo kríza dlhšia a prišla recesia

- Vláda by mala navýšiť energo pomoc, ak to bude nevyhnutné
- Pokles HDP by spustil exit klauzulu pre výdavkové limity
- **Urýchliť čerpanie eurofondov, ako aj prostriedkov z Plánu obnovy**
- **Čo najskoršie vytvorenie zásobníka efektívnych investičných projektov** cez princíp nulového štartovacieho investičného rozpočtu (tzv. zero-based budgeting) - zvýšila by sa tým absorpčná kapacita štátu v investíciách, vrátane tých, ktoré sú financované eurofondami.
- V prípade výraznejšieho negatívneho vývoja by tak mohla vláda **presúvať investície z budúcnosti do prítomnosti za účelom stabilizácie ekonomiky**

Nárast deficitu počas kríz 2020 - 2022 podpriemerný

V prípade nárastu deficitov za roky 2020-2022 voči roku 2019, EK odhaduje, že na Slovensku sa kumulatívne zvýši o 11,5 p.b. HDP (RRZ odhaduje 10,8 p.b.), pričom priemer v Európskej únii dosahuje 13,2 p.b. HDP.



Dlhová brzda – dôsledky účinkov najprísnejších sankcií

- Potrebná okamžitá konsolidácia o 4,6 % HDP (6,1 mld. eur)
- Makroekonomický vývoj výrazne horší, efekt už v roku 2024

Tab 8: Dopad vyrovnaného rozpočtu na hlavné makroekonomické veličiny

Kumulatívny dopad za roky 2024 a 2025		
Indikátor	v %	v EUR/osobách
HDP	-2.1	-
Priemerná reálna mzda	-3.0	-36/mes.
Zamestnanosť	-1.4	-35 000

Zdroj: výpočty RRZ

2. pilier – automatický vstup

- Znovuzavedenie automatického vstupu sa týka najmä nových osôb na trhu práce (mladí ľudia).
- Toto opatrenie možno spoločne s opravou nastavenia druhého piliera ekonomicky hodnotiť pozitívne.
 - Zlepšuje celkovú stabilitu dôchodkového systému a diverzifikuje jeho riziká
- Negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť na 50 ročnom horizonte 0,7% HDP.
 - Nesymetricky sa prejaví najmä jeho náklady (okamžitý výpadok príjmov dôchodkového systému, pričom neskoršie úspory výdavkov na dôchodky sa zohľadňujú iba čiastočne (úspory na dôchodku sa v plnej miere prejaví až za horizontom 50 rokov).