



Výdavkové limity a prvý pohľad na návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026

Prezentácia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

14.12.2023

Ján Tóth

Výdavkové limity

Rozpočet a limit verejných výdavkov (LVV)

- Dokiaľ nedôjde k schváleniu nových limitov, **zostáva formálne v platnosti pre rok 2024 posledný limit výdavkov** schválený Národnou radou SR dňa 1.februára 2023
- Tento limit návrh rozpočtu z dôvodu prijatia viacerých výdavkových opatrení v priebehu roka 2023 prirodzene nespĺňa
- **Rada v najbližších dňoch zverejní a bezodkladne zašle do NRSR nový limit výdavkov pre obdobie rokov 2024 – 2027**, ktorý sa podľa zákona vypracúva vždy na začiatku volebného obdobia, aby férovo zohľadnil zdedený legislatívny stav ku dňu schváleného programového vyhlásenia vlády
- Tento nový limit poskytuje novej vláde informáciu o priestore na výdavky za predpokladu nezmenenej legislatívy a povinnosti zlepšovať dlhodobú udržateľnosť tempom 0,5% HDP ročne
- **Pokiaľ ho parlament neschváli, budú stále platiť doteraz schválené limity výdavkov z februára 2023**

LVV – štandardný proces schválenia

T-60 (predpoklad)	Parlamentné voľby	
T	Vyslovenie dôvery vláde a schválenie programového vyhlásenia – začiatok procesu výpočtu limitu výdavkov	Zohľadnenie legislatívy a opatrení prijaté do tohto dátumu – cieľom je poznať zdedený stav verejných financií pre novú vládu
T+30 (najneskôr)	RRZ zverejní mimoriadnu správu o dlhodobej udržateľnosti	Stanoví sa úroveň rizika dlhodobej udržateľnosti verejných financií: nízke / stredné / vysoké
T+60 (najneskôr)	RRZ vypočíta, zverejní a predloží do NR SR návrh limitu výdavkov	Konsolidácia podľa rizika udržateľnosti: 0,25% (nízke riziko) alebo 0,5% (stredné a vysoké) ročne.
Bez termínu	NR SR schváli uznesením limity výdavkov	Do schválenia platia posledné schválené limity
Bez termínu	MFSR predkladá na vládu rozpočet v súlade s limitmi schválenými NR SR	Ak sa v parlamente prijme opatrenie, ktoré spôsobí nesúlad s limitmi, vláda je povinná rozpočet stiahnuť a prepracovať

LVV – súčasný proces schválenia (1)

30. september	Parlamentné voľby	
8. november	Rada 8.11. oslovila MF SR so žiadosťou o stretnutie a s návrhom harmonogramu prác, aby mohli byť limity vypočítané v maximálne skrátenej lehote pre schválenie rozpočtu už v tomto roku	Koordinačné stretnutie sa z dôvodov na strane MFSR uskutočnilo až 8. decembra 2023
21. november	Vyslovenie dôvery vláde a schválenie programového vyhlásenia – začiatok procesu výpočtu limitu výdavkov	Do základného scenára pre vyhodnotenie dlhodobej udržateľnosti sa zohľadnia všetky legislatívy a opatrenia prijaté do tohto dátumu.
12. december	Vláda schvaľuje návrh rozpočtu	Návrh rozpočtu nie je v súlade s platným limitom výdavkov. Pokiaľ nie sú schválené nové limity, zostávajú v platnosti limity schválené uznesením NRSR z februára 2023.
Do 15. decembra (najneskôr 21. decembra)	RRZ zverejní mimoriadnu správu o dlhodobej udržateľnosti	Stanoví sa úroveň rizika dlhodobej udržateľnosti verejných financií: nízke / stredné / vysoké ; v rámci lehoty je RRZ povinná predpoklady diskutovať s MFSR a vyžaduje sa tak aktívna súčinnosť MFSR
Do 15. decembra (najneskôr 20. januára)	RRZ vypočíta, zverejní a predloží do NR SR návrh limitu výdavkov	Konsolidácia podľa rizika udržateľnosti: 0,5 % ročne (vysoké riziko)

Kroky, pri ktorých nie je známe poradie schvaľovania

?December 2023	NR SR schvaľuje rozpočet	Ak bude schválený skôr ako nové limity, tak nie je v súlade s platnými limitmi.
?Bez termínu	NR SR schváli uznesením limity výdavkov	
? V deň schválenia limitu NRSR	Vláda môže žiadať RRZ o aktualizáciu limitu z dôvodu prijatia príjmových legislatívnych opatrení	Úvodný limit nezohľadňuje ešte opatrenia prijaté novou vládou, pričom sa zohľadňujú len príjmové opatrenia alebo opatrenia s vplyvom na dlhodobú udržateľnosť; konsolidácia rozpočtu cez trvalé príjmy zvyšuje limit výdavkov
cca do 2 pracovných dní od prijatia žiadosti (lehota pre RRZ je 30 dní)	RRZ vypočíta, zverejní a predloží do príslušných výborov NRSR aktualizovaný limit výdavkov	Prebehne aktualizácia limitu výdavkov tak, aby sa zohľadnili vplyvy opatrení na dlhodobú udržateľnosť už súčasnou vládou;
?Bez termínu	Výbory NRSR schvaľujú aktualizovaný limit výdavkov – schvaľujú uznesením, ktoré je všeobecne záväzné a zverejňuje sa v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.	Vláda je povinná realizovať rozpočet tak, aby neprekročila aktualizovaný limit

- Kde je napísané v zákone, že kým sa neschvália nové limity, tak platia staré?
- Zákon č. 523/2004 Z. z. v § 30aa ods. 8 štvrtej vete uvádza, že ak vláda predložila národnej rade návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý prekračuje platný limit verejných výdavkov, a na rokovaní národnej rady sa neschváli pozmeňujúci návrh alebo doplňujúci návrh, ktorým sa zosúladí návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov, vláda je povinná ho vziať späť a do 30 dní predložiť návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý neprekračuje platný limit verejných výdavkov. Zákon č. 523/2004 Z. z. následne v § 37m ods. 1 uvádza, že **limit verejných výdavkov sa prvýkrát uplatní** v rozpočtovom procese verejnej správy v roku 2022 pre rozpočet verejnej správy na roky 2023 až 2025. Slovo „**prvýkrát**“ neznamená „**jediný raz**“, ale je úvodným použitím v rámci procesu, ktorý sa má opakovať. Limit verejných výdavkov schválený Národnou radou 1. februára 2023 sa následne má uplatniť druhýkrát v rozpočtovom procese verejnej správy v roku 2023.

- **Kde je napísané, že pôvodné limity platia aj na aktuálne volebné obdobie?**
- Zákon č. 523/2004 Z. z. v § 37m ods. 4 prvej vete hovorí, že limit verejných výdavkov sa v VIII. volebnom období Národnej rady určuje na roky 2023 až 2025. Podľa čl. 73 ods. 1 ústavy má Národná rada 150 poslancov, ktorí sú volení na štyri roky. Keďže voľby sa v roku 2020 konali 29. februára, VIII. volebné obdobie mohlo uplynúť najneskôr vo februári 2024. Prvú vetu z § 37m ods. 4 preto zákonodarca nemohol myslieť tak, že tento limit verejných výdavkov platí len do uplynutia VIII. volebného obdobia, lebo bolo zrejmé, že v roku 2025 už VIII. volebné obdobie trvať nemôže.

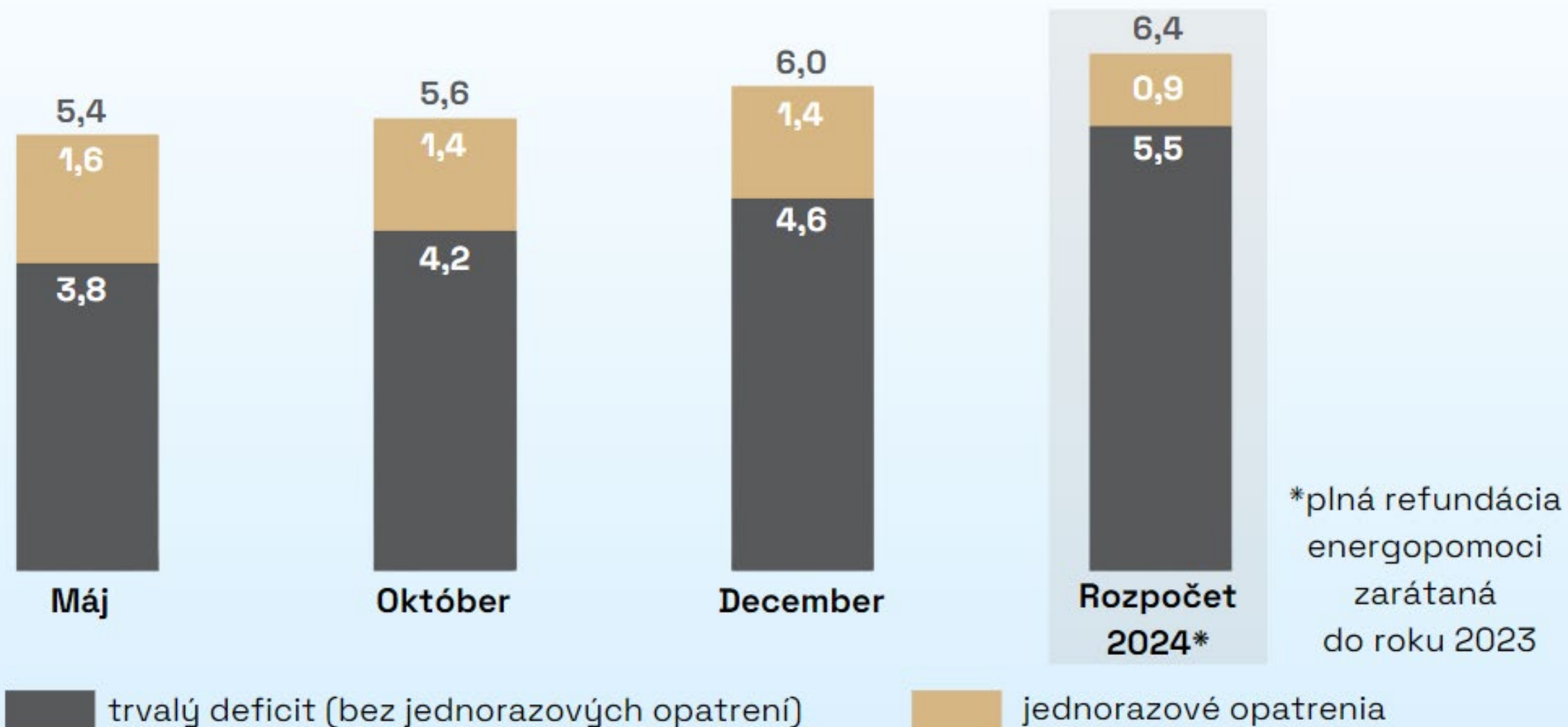
Prvý pohľad na návrh rozpočtu

Východiská pohľadu RRZ na rozpočet

- Objektívne treba konštatovať, že súčasná vláda prezvala verejné financie po dvoch krízach v komplikovanom stave
- Bez konsolidácie by sa deficity v rokoch 2024 až 2027 pohybovali mierne nad 6 % HDP, pričom dlh by narastal k 70 % HDP
- Verejné financie sa pohybujú v pásme **vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti**
- Negatívny stav je dôsledkom aj chýbajúcej (resp. v roku 2023 pozastavenej) implementácie výdavkových limitov, ako hlavného nástroja na riadenie rozpočtu a zlepšovanie dlhodobej udržateľnosti – príliš vysoký štrukturálny deficit pred vypuknutím pandémie a prijímanie trvalých výdavkových opatrení pre rok 2023

VÝVOJ ODHADOV DEFICITU PRE ROK 2023 A NÁVRH ROZPOČTU 2024

(Deficit rozpočtu verejnej správy, % HDP)

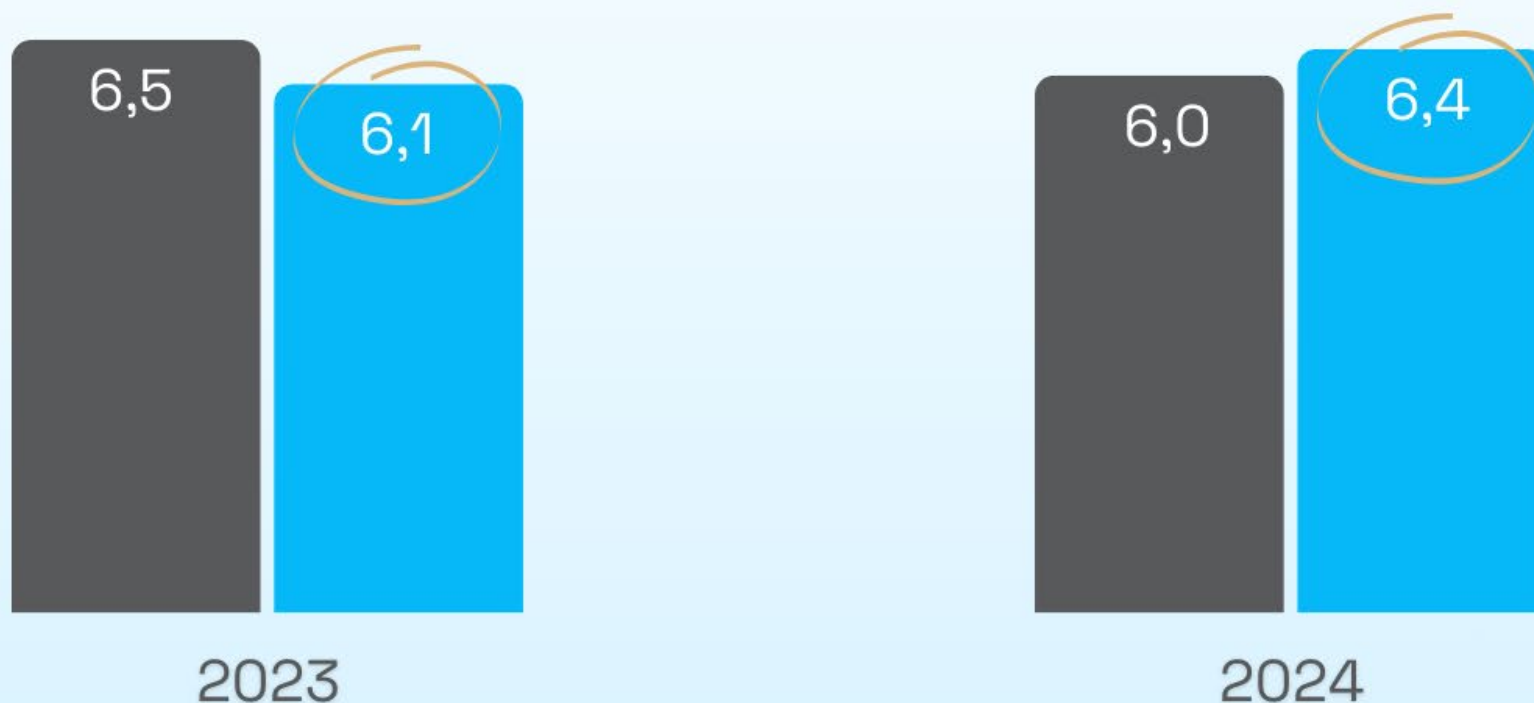


Pokles deficitu v rozpočte v plnej miere vyplýva z predpokladu MFSR o refundácií energopomoci

- V návrhu rozpočtu sa **pre rok 2024 formálne rozpočtuje deficit 7,8 mld. eur (6,0 % HDP)**, pričom sa vychádza z odhadovaného schodku v roku 2023 vo výške 7,9 mld. eur (6,5 % HDP)
- **Medziročný pokles deficitu je v plnej miere tvorený nižšími nákladmi na energetické kompenzácie**, pričom závisí na predpoklade o započítaní časti EÚ refundácií energopomoci do roku 2024
- RRZ zastáva názor, že **refundácie zo zdrojov EÚ vzťahujúce sa na výdavky v roku 2023 a z eurofondov z programového obdobia 2014-2020** (s konečným termínom čerpania v 2023) **by mali byť započítané do rozpočtu 2023**, aj keby k samotnej platbe došlo až v roku 2024 (bez ohľadu na rozhodnutie Eurostatu, ekonomicky patria do roka 2023)
- V prípade započítania EÚ refundácie v plnej miere v roku 2023 by **rozpočtovaný deficit v roku 2024** podľa rozpočtu medziročne vzrástol o 900 mil. eur z 7,4 mld. eur (6,1 % HDP) v roku 2023 na 8,3 mld. eur v roku 2024 (6,4 % HDP), **použijúc odhad RRZ za rok 2023 by vzrástol o 1 mld. eur.**

DEFICIT PO ZMENE ZAPOČÍTANIA ENERGOPOMOCI

(Rozpočtovaný deficit podľa Návrhu rozpočtu verejnej správy 2024 až 2026, aj s opravou príslušného obdobia refundácie energopomoci, % HDP)



■ Rozpočtovaný deficit

■ Rozpočtovaný deficit po úprave obdobia refundácie energopomoci

RRZ očakáva nižší deficit 2023, úspory vidí aj mimo energo pomoci

- **Novembrový rozpočtový semafor prognózuje deficit 7,3 mld. eur (6,0 % HDP),** v porovnaní s ním je schodok hospodárenia očakávaný MF SR v roku 2023 horší o 638 mil. eur (0,5 % HDP).
- Rozdiel je v prevažnej miere tvorený vplyvom EÚ refundácie výdavkov na energopomoc, rozdiel v jednorazových vplyvoch je 448 mil. eur (0,3 % HDP)
- V ostatných položkách rozpočtu je rozdiel nižší 190 mil. eur (0,2 % HDP), RRZ očakáva nižšie výdavky na spolufinancovanie a lepšie hospodárenie železníc, naopak riziko vnímame vo výdavkoch samospráv

Štrukturálny pozitívny vplyv konsolidačných opatrení je menej výrazný ako deklarovaný

	v mil. eur	v % HDP	
1. Konsolidačné opatrenia spolu	1 961	1,5	
Daňové opatrenia	1 578	1,2	
Navýšenie sadzby zdravotných odvodov	357	0,3	
Zníženie sadzby do II.piliera	365	0,3	Bez vplyvu na udržateľnosť
Regulovaný odvod pre banky	336	0,3	Nižšie zlepšenie udržateľnosti
Solidárny príspevok	180	0,1	Jednorazový vplyv
Ostatné daňové opatrenia	340	0,3	
Úspory na výdavkoch (zmrazené mzdy, atď.)	221	0,2	
Ostatné opatrenia (nedaňové príjmy)	162	0,1	
2. Opatrenia navyšujúce výdavky spolu	1 059	0,8	
Plnohodnotný 13. dôchodok	494	0,4	
Zdravotníctvo	261	0,2	
Ostatné opatrenia (nové min., hypo, atď.)	304	0,2	
Celkové zlepšenie deficitu (1-2)	902	0,7	
Celkové zlepšenie štrukturálneho deficitu	358	0,3	Bez jednoraz. vplyvu a II. piliera
Celkové trvalé zlepšenie štrukt. deficitu	190	0,1	- dočasne zvýšená časť bank.odvodu

Rozpočtu opätovne chýbajú konkrétne opatrenia na splnenie cieľov počas celého rozpočtového horizontu

- Rada dlhodobo a opakovane upozorňuje, že vlády rezignovali na snahu predstaviť opatrenia, ktoré by presahovali horizont najbližšieho rozpočtového roka
- Nezmenilo sa to ani pri aktuálnom návrhu rozpočtu, keď **pre dosiahnutie cieľov chýbajú opatrenia vo výške 1,5 mld. eur v roku 2025 a 2,3 mld. eur v roku 2026**
- Návrh rozpočtu pre roky 2025 a 2026 je z pohľadu naplnenia účelu viacročného rozpočtu nepostačujúci a plní požiadavku na jeho predloženie naďalej len formálne

Splnenie vládnych cieľov pre všetky roky je nevyhnutné pre spomalenie rastu dlhu

- Návrh rozpočtu predpokladá nárast verejného zadĺženia, hrubý dlh vzrastie z 57,8 % HDP v roku 2023 na 58,3 % HDP v roku 2024 a až k úrovni 61,4 % HDP v roku 2026
- V prípade nesplnenia cieľov bude dlh do roku 2026 rásť rýchlejšie, dosiahne hodnotu 64,3 % HDP
- **Rada vyzýva, aby boli v strednodobom horizonte prijaté opatrenia, ktoré zabezpečia stabilizáciu dlhu, t.j. zníženie deficitu k 3% HDP do roku 2027**
- V opačnom prípade sa dlh začne opätovne zvyšovať, čo spolu s vplyvom zhoršujúcej sa demografie bude viesť k neudržateľným úrovniam dlhu už v horizonte najbližších 15-20 rokov

Návrh rozpočtu podľa MF SR nezlepšuje dlhodobú udržateľnosť

- PVV: prioritou rozpočtovej politiky je „návrat k udržateľným verejným financiám“

Návrh RVS 2024 až 2027

- Absentuje plán reálnej konsolidácie verejných financií v strednodobom horizonte
- **Budúce úspory** v dôchodkovom systéme sú **použité na nové, dnešné dôchodkové výdavky** (zníženie sadzby do II. piliera \neq konsolidačné opatrenie).
- Zvýšenie 13.dôchodku podľa MF SR zhoršuje udržateľnosť o 0,3% HDP



Ministerstvo financií
Slovenskej republiky

Návrh rozpočtového plánu

TABUĽKA 4 – Rozklad indikátora dlhodobej udržateľnosti S2 k roku 2026 (% HDP)

	2023	RVS 2024-2026	Rozpočtové ciele
Celková hodnota	9,2 (vysoké riziko)	9,2 (vysoké riziko)	7,6 (vysoké riziko)
z toho:			
Počiatočná rozpočtová pozícia štrukturálneho salda a dlhu	4,1	4,8	3,2
z toho primárne štrukturálne saldo (-):	-3,8	-4,2	-2,6
Výdavky na penzie	2,2	1,6	1,6
Zdravotná starostlivosť	1,2	1,2	1,2
Dlhodobá starostlivosť	1,2	1,1	1,1
Výdavky na vzdelanie	0,2	0,1	0,1
Ostatné	0,2	0,5	0,5

Zdroj: MF SR

Transparentnosť znižuje veľký objem nešpecifikovaných rezerv

- Návrh rozpočtu obsahuje rezervu na riešenie vplyvov legislatívnych zmien pre rok 2024 vo výške 1,2 mld. Eur (0,9 % HDP)
- **Ide o historicky najobjemnejšiu rezervu**, keďže v minuloročnom rozpočte bola energo rezerva v celkovom objeme 3,4 mld. Eur rozdelená pre jednotlivé rezorty, pandemické rezervy dosahovali 1 mld. eur a 700 mil. eur
- Napriek bezprecedentnej výške rezervy v rozpočte **chýbajú podrobné informácie o účele použitia celého objemu rozpočtovaných zdrojov**
- Náklady na zavedenie 13. dôchodku a nové ministerstvo predstavujú iba približne polovicu z celkového objemu rezervy
- **Zahrnutie veľkého objemu rezervy do rozpočtu bez presného určenia vytvára fiškálny priestor na financovanie nových opatrení vrátane takých, ktoré trvale navyšujú deficit**

Oslabovanie princípu Hodnoty za peniaze

- V návrhu rozpočtu prišlo k ukončeniu rozpočtovaniu kapitálových výdavkov nealokovaných na konkrétne investičné projekty v rámci princípu tzv. nulového rozpočtu na investície
- Tzv. nulový štartovací rozpočet pre investície mal prispievať nie len k finančným úsporám, ale aj ku kvalitnejšiemu výberu investičných projektov
- Ukončenie nulového štartovacieho rozpočtu aj pre väčšie investície môže znamenať oslabenie princípu Hodnoty za peniaze.



© Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

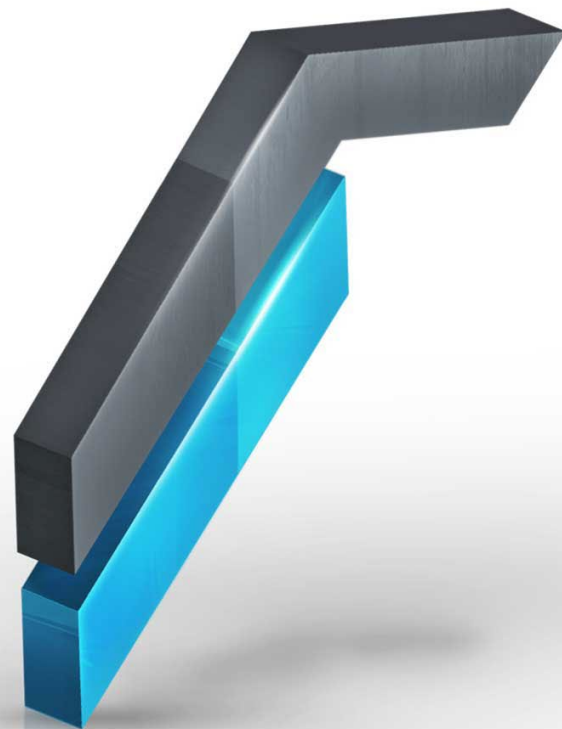
TWIN CITY B

Mlynské nivy 12

821 09 Bratislava

Slovakia

www.rrz.sk



Ďakujem za pozornosť!

