



Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2021 až 2023

Hlavné závery a odporúčania

november 2020

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.

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2020

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

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<https://www.rozpoctovarada.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 (Rada, RRZ) vyhodnocuje vývoj verejných financií s cieľom dosiahnuť ich dlhodobú udržateľnosť. Okrem podpory transparentnosti a efektívnosti verejných financií Rada podporuje dlhodobú konkurencieschopnosť SR s prihliadnutím na spravodlivé rozloženie nákladov medzi súčasnými a budúcimi generáciami.

Pre občana a teda aj pre Radu je najdôležitejší pohľad práve cez okuliare dlhodobej udržateľnosti. Ak dlh stúpa kvôli protikrizovým jednorazovým opatreniam a nedochádza tak k zhoršovaniu štrukturálneho deficitu, dopad na dlhodobú udržateľnosť je len dočasný a veľmi obmedzený. A naopak, dlhodobú udržateľnosť vieme výrazne ovplyvniť legislatívnymi zmenami v dôchodkoch, zdravotníctve alebo inými štrukturálnymi reformami zlepšujúcimi dlhodobý ekonomický rast. Preto najdôležitejšia otázka je, či a ako pomôže zamýšľaná fiškálna politika načrtnutá v rozpočte zlepšiť náš súčasný stav vysokého rizika v dlhodobej udržateľnosti.

Hlavný zdroj dlhodobej udržateľnosti pod kontrolou vlády je rozpočtová politika daná rozpočtom verejnej správy (RVS). RVS vo svojich plánoch nie vždy prináša objektívny pohľad na vývoj fiškálnej politiky v strednodobom horizonte¹, a preto Rada pravidelne pripravuje detailné hodnotenie vládneho návrhu rozpočtu verejnej správy ešte pred rokovaním v Národnej rade SR.

Zároveň Rada vyhodnocuje vplyv zamýšľaných legislatívnych opatrení na **dlhodobú udržateľnosť verejných financií**. Vzhľadom na to, že slovenské verejné financie sa nachádzajú v pásme vysokého rizika udržateľnosti, je nevyhnutné si tento stav zvlášť všímať aj pri príležitosti schvaľovania nového rozpočtu.

Hlavné závery hodnotenia návrhu RVS 2021 - 2023:

- **Predložený návrh rozpočtu Rada považuje za realistický**, jej odhady deficitov pre roky 2021-2022 sú mierne nižšie ako sú odhady vlády.
- Rada nepovažuje za kľúčový problém absenciu konsolidačných opatrení pre rok 2021 vzhľadom na potrebu podpory ekonomiky oslabenej vplyvom pandémie. **Prevažná časť dodatočných opatrení, najmä jednorazové opatrenia na riešenie pandémie, má minimálny negatívny vplyv z pohľadu dlhodobej udržateľnosti verejných financií.**
- **Konsolidačné úsilie pre roky 2022 a 2023 by malo byť oveľa ambicióznejšie. Rada odporúča pripraviť konkretizovanú trajektóriu konsolidácie kumulatívne najmenej o 1,5 % HDP, čo by viedlo k zníženiu štrukturálneho deficitu na úroveň 3,6 % HDP do roku 2023.** Potreba konsolidácie je umocnená vysokým štrukturálnym deficitom a z toho prameniaticim vysokým dlhom a chýbajúcou konkretizovanou komplexnou reformou dôchodkov, ktorá by mohla zásadnejšie posilniť v súčasnosti destabilizovaný dôchodkový systém. **Zdrojom fiškálneho stimulu počas nevyhnutnej konsolidácie by mali byť prostriedky Fondu obnovy².**
- Slovenské verejné financie boli už pred krízou v pásme vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti. Rada považuje za pozitívne, že prišlo k novelizácii zavedených opatrení 13-teho a minimálneho dôchodku, ktorá znížila negatívny vplyv na udržateľnosť verejných financií. Rada zároveň víta aj reformu financovania verejných investícií. **Bez ďalších**

¹ Napr. v predchádzajúcich 7 rozpočtoch sa až 5-krát nepodarilo naplniť deklarovaný cieľ.

² Na EÚ úrovni je to Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (Recovery and Resilience Facility), z ktorého ako krajina budeme môcť čerpať peniaze na základe Plánu obnovy a odolnosti.

opatrení sa však dlhodobá udržateľnosť nezlepší a ostane tak v pásme vysokého rizika aj na konci rozpočtového horizontu.

- Dlh bude pri takomto vývoji zotrvať nad horným limitom dlhovej brzdy, pričom vzdialenosť od hornej hranice bude narastať. **Na každú novú vládu sa podľa ústavného zákona prvé dva roky nevzťahujú najtvrdšie sankcie dlhovej brzdy. Vláda v októbri prijala nový návrh ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý upravuje niektoré pravidlá dlhovej brzdy. Aké pravidlá dlhovej brzdy - vrátane výdavkových limitov - sa budú uplatňovať v nasledujúcom období tak bude zrejme až po prijatí, resp. odmietnutí vládneho návrhu v NR SR.**
- V prípade lepšieho než predpokladaného ekonomického vývoja, napríklad vplyvom čerpania európskych prostriedkov z Fondu obnovy, **je potrebné všetky pozitíva (vrátane nečerpanej časti rezervy na riešenie vplyvov pandémie) striktné premietnuť do zlepšenia hospodárenia rozpočtu. Plánované zavedenie výdavkových limitov ešte počas tohto volebného obdobia by malo k tomu cieľu výrazne pomôcť.**

Zreálny rozpočet

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 na rozdiel od predchádzajúcich rokov korektne preberá odhady o vývoji daňovo-odvodových príjmov tak, ako ich schválil Výbor pre daňové prognózy. Daňová prognóza v návrhu rozpočtu na rozdiel od predchádzajúcich rokov neobsahuje položky³, ktoré by neboli schválené výborom.

Za najvýznamnejšie riziko návrhu rozpočtu možno považovať najmä **objektívnu neistotu v makroekonomickom vývoji** v dôsledku vývoja pandémie⁴. Rada zhodnotila celkové riziká vo výdavkoch a príjmoch a hoci vo viacerých výdavkoch vidí riziko vyššieho ako rozpočtovaného čerpania, toto riziko je na rozdiel od minulých rokov dostatočne vykryté mierne konzervatívnym odhadom daňových a odvodových príjmov a predpokladaným nečerpaním niektorých výdavkov.

Nadalej chýba skutočné viacročné rozpočtovanie. Návrh rozpočtu je zostavený v súlade s rozpočtovým cieľom iba v roku 2021, nie v ďalších rokoch. V prípade roku 2023 síce rozpočtový cieľ formálne rešpektuje legislatívu (požiadavka na vyrovnaný rozpočet z dlhovej brzdy), ale je označený za nerealistický. **Návrhu rozpočtu chýba konkrétna a realistická stratégia, ktorou sa chce vláda riadiť za horizontom roku 2021.**

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

	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo - ciele vlády (v čase schvaľovania rozpočtu)	0,0	-0,5	-7,4	-5,4	-
Saldo rozpočtu NRVS 2021-2023 (MF SR)	-1,3	-9,7	-7,4	-6,2	-5,7
Saldo rozpočtu podľa odhadu RRZ	-1,3	-7,7	-7,1	-6,1	-6,3
- rozdiel	0,0	2,0	0,3	0,1	-0,6
Hrubý dlh rozpočtu NRVS 2021-2023 (MF SR)	48,5	62,2	65,0	68,1	69,4
Hrubý dlh rozpočtu podľa odhadu RRZ	48,5	62,1	63,8	65,9	67,8
- rozdiel	0,0	-0,1	-1,2	-2,2	-1,6

Pozn.: šedým podfarbením sú zvýraznené krízové roky.

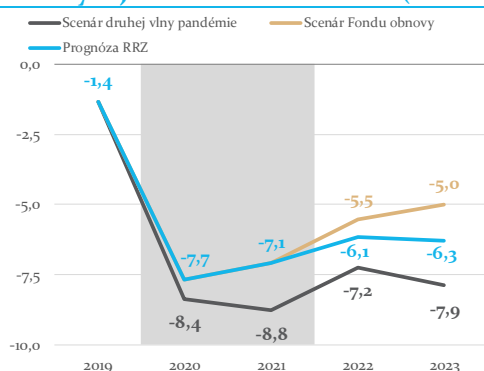
Zdroj: MF SR, RRZ

³ Predchádzajúce dva rozpočty obsahovali nad rámec schválenia VpDP napríklad pozitívny vplyv na daňové príjmy zo zavedenia online napojenia pokladníc na finančnú správu (eKasa) a označovania pohonných látok osobitnou identifikačnou látkou (nanomarkery).

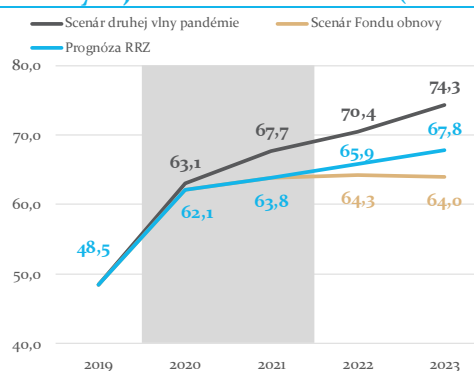
⁴ Vzhľadom na zhoršujúci sa vývoj pandémie v poslednom období existujú zvýšené riziká pre makroekonomický vývoj. Rada v analytickom dokumente prezentuje aj alternatívny scenár uvažujúci so silnejšou druhou vlnou.

Z pohľadu dopadov na verejné financie Rada vyhodnotila aj alternatívne scenáre vývoja, pričom vychádzala zo scenárov Výboru pre makroekonomické prognózy. Kým rizikový scenár silnejších dopadov pandémie na prelome rokov 2020/2021 výrazne zhoršuje stav verejných financií v každom roku, scenár predpokladaného nábehu čerpania prostriedkov z Fondu obnovy by sa pozitívne prejavil postupne až od roku 2022, s vrcholom čerpania v roku 2024⁵. Scenár ukazuje, že tak, ako **Fond obnovy môže výrazne zlepšiť hospodárenie rozpočtu** oproti základnej prognóze, **môže, aj keď s oneskorením, byť veľmi silným nástrojom kompenzácie silnejších negatívnych dopadov pandémie.**

Graf 1: Vývoj salda VS v scenároch (% HDP)



Graf 2: Vývoj dlhu VS v scenároch (% HDP)



Pozn.: šedým podfarbením sú zvýraznené krízové roky.

Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

Vítané čiastkové reformy v dôchodkoch a financovaní investícií, stúpajú však mandatórne bežné výdavky

Verejné financie prechádzajú obdobím šoku vyvolanom šírením vírusu. Z pohľadu medzigeneračnej spravodlivosti **kríza bezprecedentne zaťažuje najmä mladú a strednú generáciu**⁶. Roky 2020 a 2021 sa charakterizujú ako krízové roky, kedy vzniká zo strany fiškálnej politiky potreba stimulovať ekonomiku z dôvodu negatívnej produkčnej medzery⁷. Preto rok 2021 neposudzujeme s dôrazom na plnenie existujúcich fiškálnych pravidiel⁸.

Z pohľadu **stimulu** ekonomiky je pritom **dôležité, aby dlhodobo nezaťažoval verejné financie**. Mal by teda byť tvorený skôr cieľnými jednorazovými protikrízovými opatreniami, resp. efektívnymi verejnými investíciami a nie opakovanými bežnými výdavkami. A z pohľadu medzigeneračnej spravodlivosti by teda nové opatrenia mali byť ideálne smerované viac k skupinám ľudí, ktoré sú ekonomicky najviac postihnuté dôsledkami pandémie, t.j. k mladšej a strednej generácii.

⁵ Predpoklad scenára je čerpanie prostriedkov v roku 2022 v sume 1,4 mld. eur, v roku 2023 v sume 2,1 mld. eur a v roku 2024 v sume 2,3 mld. eur.

⁶ Pastor L.: [Will COVID-19 be followed by inflation? An inter-generational transfer perspective](#); Vox EU&CEPR, 12. jún 2020; EK-EUROSTAT: [COVID-19 labour effects across the income distribution](#); 27.10.2020

⁷ EÚ vypína svoje fiškálne pravidlá v rokoch 2020-2021 a medzinárodné inštitúcie ako MMF a OECD vyzývajú k podpore rastu cez fiškálnu politiku. Zatiaľ čo odhady produkčnej medzery v SR by nabádali k vyššiemu stimulu, doterajšie medzinárodné porovnávaná vývoja spotreby domácnosti a zamestnanosti naznačujú zatiaľ pomerne priaznivú situáciu na Slovensku.

⁸ V takom období konsolidácia môže byť pre ekonomiku destabilizujúca a odporúča sa skôr riešiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií vo forme legislatívnych opatrení, ktoré nemajú krátkodobý brzdiaci vplyv na ekonomiku.

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

	2019	2020	2021	2022	2023
Štrukturálne saldo	-2,3	-4,9	-5,7	-5,3	-5,0
Konsolidačné úsilie vlády*	-	-	-0,3	0,0	0,1
Hrubý dlh VS	48,5	62,1	63,8	65,9	67,8
Čistý dlh VS	43,3	54,3	59,2	63,1	66,6
Fiškálny impulz (+ znamená reštrikciu, - expanziu)	-0,4	-3,9	-0,5	1,4	-1,0
<i>p.m. produkčná medzera</i>	2,8	-6,7	-3,0	-1,9	-0,8

Pozn.: šedým podfarbením sú zvýraznené krízové roky.

Zdroj: RRZ

**Konsolidačné úsilie je definované ako medziročná zmena štrukturálneho salda nad rámec vývoja v scenári nezmenených politik po zohľadnení vplyvu zrušenia odvodu finančných inštitúcií počnúc rokom 2021.*

Mimo vplyvu krízy (vplyv pandémie navýšil deficit o 3,6 mld. eur) **hlavným negatívnym faktorom pre verejné financie bola predkrízová hospodárska politika pred rokom 2020.** Odhadujeme, že tá spôsobila voči plánovanému rozpočtu navýšenie deficitu o 3,1 mld. eur. Opatrenia novej vlády nad rámec pandémie sme identifikovali na úrovni 0,2 mld. eur.

Tab 3: Faktory ovplyvňujúce hospodárenie verejnej správy v roku 2020

	vplyv na nominálny deficit		vplyv na štrukturálny deficit	
	v mil. eur	v % HDP	v mil. eur	v % HDP
Prognóza RRZ - celkový odhad	-6 873	-7,7	-4 371	-4,9
Hospodárska politika predchádzajúcich vlád	-3 116	-3,5	-3 053	-3,4
Vplyv pandémie	-3 573	-4,0	-1 135	-1,3
Hospodárska politika súčasnej vlády	-184	-0,2	-184	-0,2

Zdroj: RRZ, MF SR

Z pohľadu dlhodobej udržateľnosti, ako aj medzigeneračnej spravodlivosti, sa **pozitívne dá hodnotiť snaha znížiť zaťaženie vyplývajúce z „13. dôchodku“.** Avšak v situácii, kedy verejné financie nemajú zdroje ani na prvých 12 dôchodkov⁹ a kríza bezprecedentne zaťažuje mladšie generácie, je aj znížený 13. dôchodok v rozpore s cieľmi udržateľnosti a spravodlivosti, ktoré má presadzovať Rada¹⁰.

Nakoľko v roku 2021 dochádza k uvoľneniu rozpočtovej disciplíny na úrovni 0,4 % HDP, celkový stimul pre ekonomiku pôjde nad rámec rozpočtovanej jednorazovej protikrízovej rezervy. Napriek úsporným opatreniam v oblasti miezd pre rok 2021 sa javí, že tie nepokryjú celý nárast zvýšenia iných mandatórných výdavkov, ktoré nesúvisia s krízou¹¹. **Vláda by mala na krytie dopadov nových trvalých opatrení prijímať trvalé kompenzačné opatrenia.** V opačnom prípade bude dochádzať k trvalému zhoršeniu hospodárenia, čo je osobitne nevhodné v situácii vysokého dlhu.

Rada pozitívne hodnotí **reformu financovania verejných investícií**, ktorá vyžaduje splnenie kritérií Hodnoty za peniaze pred uvoľnením prostriedkov zo štátneho rozpočtu. Reforma môže

⁹ Výška dôchodkov na Slovensku meraná tzv. čistou mierou náhrady, je v porovnaní so zahraničným priemerná až nadpriemerná (Pensions at a Glance, OECD 2019).

¹⁰ Uvedené nepriamo potvrdzuje aj indikátor rizika chudoby, podľa ktorého sú v najväčšom riziku chudoby rodiny s tromi a viac deťmi (36,7%), osamelí rodičia s najmenej jedným dieťaťom (36,7%) a jednotlivci mladší ako 65 rokov (23%). Najnižšie riziko chudoby bolo zaznamenané u domácností s dvomi dospelými, kde aspoň jeden z nich má viac ako 65 rokov (3,6%). Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2019, Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny, 2020

¹¹ Ide najmä o opatrenia v sociálnej oblasti, napríklad zavedenie tehotenskej dávky, navýšenie kompenzácií ŽZP a náhradného výživného, alebo zavedenie dopravy zadarmo v autobusovej doprave pre vybrané skupiny osôb.

mať teoreticky významný dopad na efektivitu vynakladania verejných výdavkov¹². **Vo väčšej miere tiež došlo k prepojeniu revízií výdavkov s rozpočtovým procesom**, keďže sa do návrhu rozpočtu zapracovali opatrenia identifikované revíziami aj v iných oblastiach ako v sektore zdravotníctva.

Chýba hodnoverná konsolidačná trajektória v rokoch 2022-2023, ako aj ucelená dôchodková reforma

Návrh RVS **neobsahuje konkretizované konsolidačné opatrenia** pre splnenie deklarovaných cieľov. Bez týchto opatrení by na konci roka 2023 hospodárska politika vlády naďalej vykazovala **vysoký štrukturálny deficit na úrovni 5 % HDP**¹³ a bola tak dlhodobou neudržateľná. Očakávaný dlh verejnej správy by postupne narástol a mohol by dosiahnuť vysokú úroveň **67,8 % HDP v roku 2023**. Takáto úroveň dlhu by bola menej znepokojujúca, ak by bola len dočasná a bola predstavená konsolidačná trajektória spolu s opatreniami na zníženie rizika dlhodobej udržateľnosti. Pre stabilizáciu dlhu je pritom potrebné znížiť úroveň deficitu k hranici 3 % HDP.

Dlhodobá udržateľnosť verejných financií sa od roku 2018 výrazne zhoršila a dostala sa hlboko do pásma vysokého rizika. Okrem horšieho hospodárenia vlády a dopadov pandémie sa na tom podstatnou mierou podieľali aj legislatívne opatrenia v dôchodkovom systéme, ktoré ho ukrátili o finančné zdroje a zvýšili nároky na výdavky až o cca 2 mld. eur ročne (2,1 % HDP). Rada pozitívne hodnotí opatrenia, ktorých cieľom je prinavrátiť stabilitu pre vyplácanie dôchodkov vo forme úpravy 13-teho a minimálneho dôchodku na úrovni približne 600 mil. eur ročne (0,6 % HDP), avšak z dôvodu chýbajúcej konsolidácie v RVS sa dlhodobá udržateľnosť verejných financií výraznejšie nezlepšuje a ostáva v pásme vysokého rizika.

Zatiaľ nebola predstavená detailnejšia vízia komplexnej dôchodkovej reformy, ktorá je kľúčová pre dlhodobé zdravie verejných financií. Rada upozorňuje, že **predbežne prezentované princípy ústavného zákona o dôchodkovom systéme, aj napriek chýbajúcim detailom, nemusia zabezpečiť zlepšenie dlhodobej udržateľnosti dôchodkového systému o zvyšných cca 1,4 mld. eur ročne (1,5 % HDP).**

Zníženie vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti bezpečne do pásma stredného rizika by malo byť hlavným cieľom vlády pre toto volebné obdobie¹⁴. Vzhľadom na stále podchladenú ekonomiku, by bolo vhodné tento cieľ dosiahnuť spôsobom, ktorý neohrozí postupné oživovanie ekonomiky a zároveň povedie ku stabilizácii úrovne dlhu. Uvedené je možné napríklad **dosiahnuť realizovaním dôchodkovej reformy**¹⁵ **v kombinácii s konsolidáciou rozpočtu do konca aktuálneho volebného obdobia:**

¹² Rada tento pozitívny dopad v dlhodobej udržateľnosti zatiaľ nepočíta, kvôli nedostatku dát.

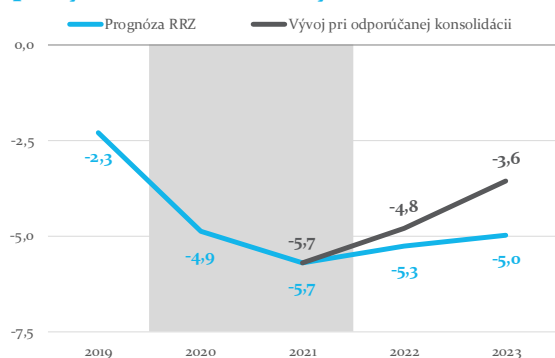
¹³ Vzhľadom na investičné výdavky armády, ktoré majú najväčší dopad v roku 2023 je skutočný štrukturálny deficit nižší ako ten, ktorý by bol vypočítaný štandardným postupom. Nákupy takéhoto rozsahu sa nebudú realizovať každý rok, pričom nepredpokladáme vytlačenie iných investícií.

¹⁴ Zníženie rizika na hornú hranicu stredného pásma si vyžaduje prijatie dodatočných opatrení vo výške 2,4 % HDP.

¹⁵ Zmeny v dôchodkovom systéme v priebehu roka 2019 a začiatkom roka 2020 (zavedenie stropov dôchodkového veku, zvýšenie minimálneho dôchodku, zníženie krátenia dôchodkov zo sociálneho poistenia pre sporiteľov v druhom pilieri, zavedenie 13. dôchodku v plnej výške) prispeli zhoršeniu udržateľnosti o približne 2,1 % HDP (ceteris paribus t.j. bez zohľadnenia vplyvu zhoršeného makro vývoja vplyvom nižšej participácie na trhu práce na iné výdavky spojené so starnutím). Po započítaní korekčných opatrení vo výške 0,6 % HDP (úprava trinásteho dôchodku a zmrazenia minimálneho dôchodku) by preto navrátenie stavu dôchodkového systému z pohľadu udržateľnosti spať na úroveň roka 2018 znamenalo potrebu zlepšenia udržateľnosti približne o dodatočných 1,5 % HDP.

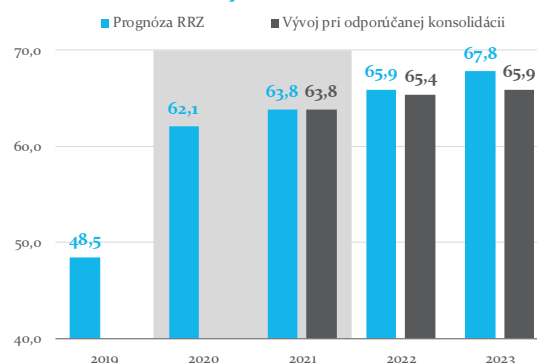
- V roku 2022 už načrtnutá fiškálna politika síce pôsobí reštrikčne¹⁶, ale vzhľadom na znižovanie produkčnej medzery (t.j. ukončenie krízy) a najmä pozitívne riziko čerpania Fondu obnovy, **Rada odporúča pre rok 2022 prijať dodatočné konsolidačné opatrenia vo výške aspoň 0,5 % HDP.**
- Vzhľadom na očakávanú akceleráciu rastu v roku 2023 a očakávané vyššie čerpanie z Fondu obnovy už nebude potrebný fiškálny stimul z rozpočtu, a preto **Rada odporúča prijať dodatočné konsolidačné opatrenia pre rok 2023 vo výške najmenej 1 % HDP¹⁷.**

Graf 3: Vývoj štrukturálneho salda verejnej správy (bez Fondu obnovy EÚ, v % HDP)



Pozn.: šedým podfarbením sú zvýraznené krízové roky.

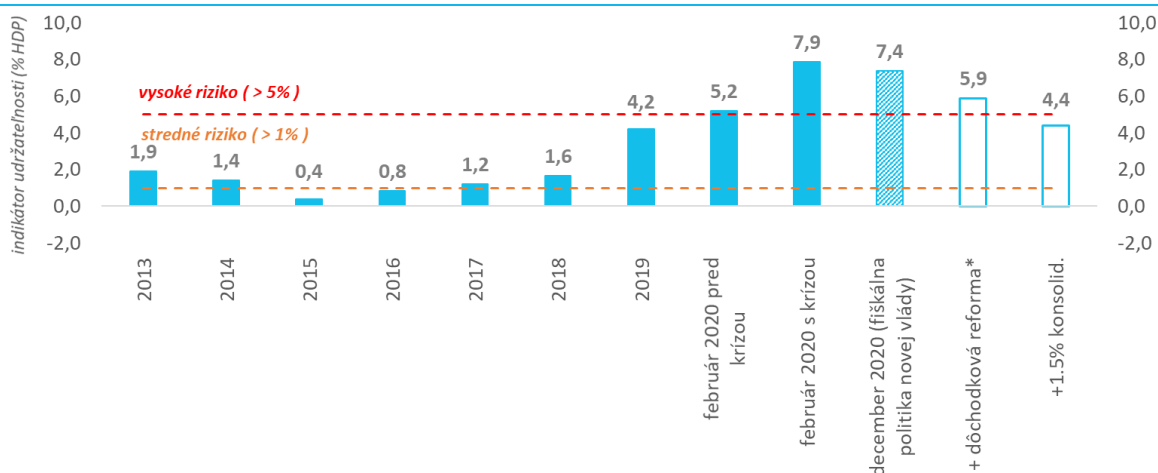
Graf 4: Vývoj hrubého dlhu verejnej správy (bez Fondu obnovy EÚ, v % HDP)



Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

Rada odporúča využiť všetky možnosti a pokúsiť sa zlepšiť finančnú stabilitu dôchodkového systému. **Z tohto pohľadu Rada považuje nastavenie systému, aké bolo v roku 2018, za vhodnú porovnávaciu základňu, ktorého dosiahnutie by mohlo zlepšiť udržateľnosť o 1,5 % HDP.**

Graf 5: Vývoj dlhodobej udržateľnosti (ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v % HDP, vr. odporúčaného scenára)



(*) Za predpokladu, že by zamýšľaná komplexná dôchodková reforma navrátila stav v roku 2018.

Zdroj: RRZ

¹⁶ Odhadujeme reštrikčný fiškálny impulz na úrovni 1,5 % HDP.

¹⁷ Pri vyššom čerpaní Fondu obnovy by mala byť konsolidácia vyššia.

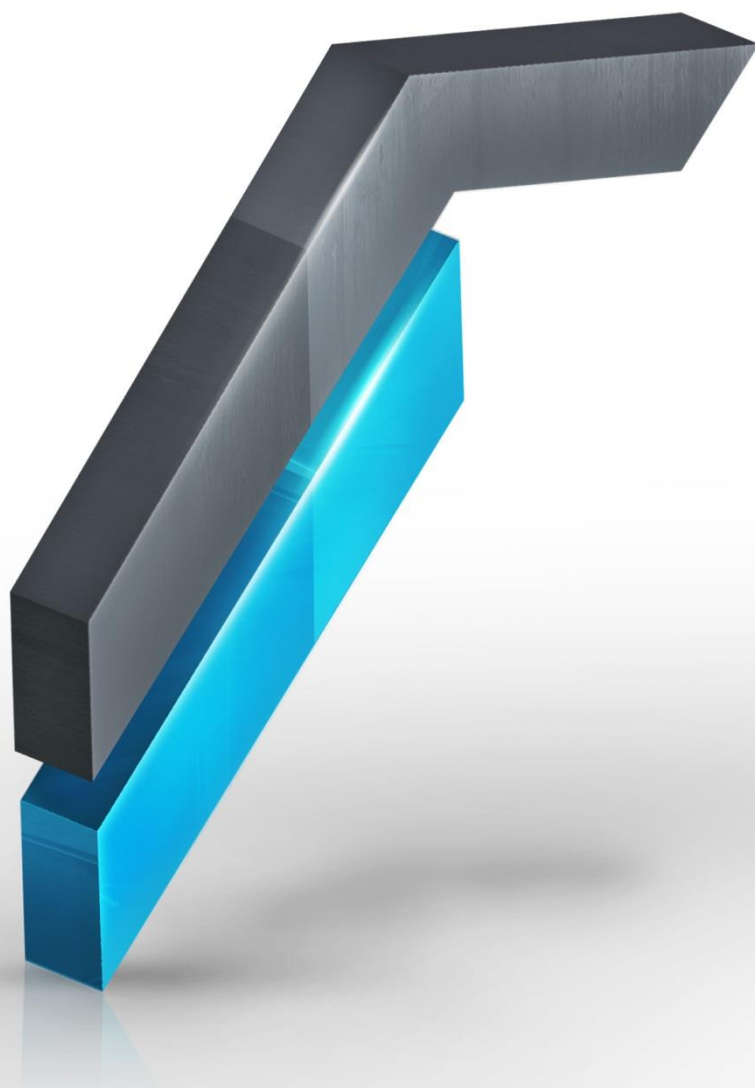
Pravidlá pre deficit a dlh v rokoch 2020 a 2021 pozastavené

V roku 2020 sa dlh dostane nad horný limit sankčných pásiem dlhovej brzdy a ostane tam aj počas rokov 2021 až 2023. Dlh by sa ku koncu roka 2023 nachádzal vysoko nad hranicou sankčných pásiem aj v prípade dvoch alternatívnych scenárov (rizikový a Fond obnovy).

Na 24 mesiacov po schválení programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde **je spustená úniková klauzula týkajúca sa plnenia prísnejších sankcií dlhovej brzdy.** Na základe aktuálneho odhadu vývoja HDP sa javí, že hospodárska kríza spôsobená pandemiou nespĺňa ani jednu z podmienok spúšťajúcich 36 mesačnú výnimku z plnenia prísnejších sankcií. V roku 2023 by tak vláda musela predložiť 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 neprimerané a z ekonomického pohľadu nevhodné utlmenie ekonomického rastu s príliš veľkým negatívnym vplyvom na životnú úroveň obyvateľstva. Neznamená to, že aktuálna úroveň dlhu nie je dôležitá z pohľadu dosiahnutia dlhodobej udržateľnosti. Dôležitejšie v tejto chvíli je však mať strednodobú stratégiu, ktorá zníži štrukturálny deficit do konca volebného obdobia k úrovni 3 % HDP a následne bude viesť k dosiahnutiu aspoň vyrovnaného štrukturálneho salda. **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 2021.



**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk