



Hodnotenie strednodobých rozpočtových cieľov na roky 2020 až 2023

Zhrnutie

júl 2020

© 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 (<http://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.

Zhrnutie

Vláda v Programe stability SR na roky 2020 až 2023 schválila strednodobé ciele, ktoré vychádzajú z jej odhadu deficitu verejných financií na rok 2020 vo výške 8,4 % HDP. V porovnaní so schváleným rozpočtom, ktorý predpokladal deficit na úrovni 0,5 % HDP, ide o bezprecedentný nárast deficitu za veľmi krátke obdobie.

Toto zvýšenie je zapríčinené najmä vplyvom pandémie koronavírusu, ktorá negatívne ovplyvňuje vývoj ekonomiky. K navýšeniu deficitu prispelo aj nerealistické rozpočtovanie nedaňových príjmov a výdavkov v niektorých oblastiach verejnej správy v schválenom rozpočte na rok 2020, ako aj prijatie tzv. 13. dôchodkov na začiatku roka 2020. Zhoršené hospodárenie v roku 2020 sa podľa programu stability prejaví aj v odhadovanom zvýšení hrubého dlhu z úrovne 48,0 % na konci roku 2019 na 61,2 % HDP na konci roku 2020.

Podľa RRZ môže deficit verejnej správy v roku 2020 dosiahnuť úroveň 6 693 mil. eur (7,7 % HDP). Tento odhad je mierne nižší voči predpokladom programu stability, najmä vplyvom nižších odhadovaných výdavkov na opatrenia prijaté na podporu ekonomiky, lepším hospodárením samospráv ako aj vyšším výnosom daňových príjmov očakávaným na základe aktuálnej makroekonomickej prognózy (graf 1)¹. V roku 2020 sa hrubý dlh prudko zvýši a podľa rady dosiahne 62,5 % HDP, čo by znamenalo historicky najvyššiu úroveň verejného dlhu na Slovensku, presahujúcu horný limit dlhu podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Vzhľadom na vysokú mieru neistoty ohľadne ekonomického vývoja a skutočný objem výdavkov spojených s mimoriadnymi opatreniami na podporu ekonomiky považuje rada odhady vlády na rok 2020 za realistické.

Podľa odhadu rady by bez prijatia dodatočných opatrení dosiahol deficit v roku 2021 a 2022 úroveň 6,3 % HDP a následne by vzrástol na 6,9 % HDP v roku 2023² (graf 2). Podiel hrubého dlhu na HDP by pokračoval v raste a na konci roku 2023 by sa priblížil k úrovni 70 % HDP (graf 3).

Vláda si stanovila cieľ znížiť deficit verejnej správy pod 3 % HDP do roku 2023, čo by mohlo zamedziť takémuto vysokému nárastu dlhu. Na splnenie tohto rozpočtového cieľa do roku 2023 je podľa rady potrebné prijať opatrenia s celkovým vplyvom vo výške 4,0 % HDP. Pre rok 2021 bude potrebné prijať opatrenia vo výške 1,4 % HDP, čo je najvyššia úroveň od roku 2015. V porovnaní s konsolidáciou verejných financií Slovenska po globálnej finančnej kríze v rokoch 2011 a 2013 ide o nižšiu hodnotu, keď v danom období veľkosť prijatých opatrení presiahla 2 % HDP³.

¹ Po schválení programu stability vládou došlo v júni 2020 k aktualizácii makroekonomických prognóz, ktorá je zachytená v hodnotení RRZ. Výbor pre makroekonomické prognózy odhaduje v porovnaní s predpokladmi programu stability horší ekonomický vývoj najmä v rokoch 2022 a 2023. Ekonomika sa bude približovať k svojej potenciálnej úrovni pomalšie, čo sa prejaví nižším výberom daní a odvodov, ktorý bude len čiastočne kompenzovaný pomalším rastom výdavkov.

² Štrukturálny deficit dosiahne v roku 2020 úroveň 6,0 % HDP a medziročne sa zhorší o 3,8 p.b. HDP. V ďalších rokoch by mal štrukturálny deficit za predpokladu nezmenených politik ostať na úrovni 6,0 % HDP až do roku 2022. V roku 2023 by malo dôjsť k jeho zhoršeniu o 0,4 p.b. HDP, čo je ovplyvnené najmä predpokladaným dodaním zazmluvnenej vojenskej techniky. Ak by boli vlastné investície štátu v roku 2023 na úrovni roku 2019, odhad štrukturálneho deficitu by bol v roku 2023 približne vo výške 5,6 % HDP.

³ [Program stability Slovenskej republiky na roky 2011-2014](#) (apríl 2011), [Program stability Slovenskej republiky na roky 2014-2017](#) (apríl 2014) a komentár Inštitútu finančnej politiky (č. 2012/22): [Analytický pohľad na rozpočet 2013 - 2015 \(aktualizácia\)](#). Veľkosť potrebných opatrení v porovnaní s NPC scenárom dosahovala pri schválení rozpočtu

Aj v prípade splnenia týchto rozpočtových cieľov by do roku 2023 došlo len k miernemu poklesu podielu dlhu, o 1,2 p.b. na úroveň 61,2 % HDP. Úroveň hrubého dlhu tak zotrvá nad horným limitom dlhu, čo je hranica najvyššieho sankčného pásma dlhovej brzdy. Zároveň platí, že vzhľadom na dvojročnú výnimku viažucu sa k schváleniu nového programového vyhlásenia vlády nepríde do roku 2022 k uplatneniu sankcií prislúchajúcich k tretiemu až piatemu sankčnému pásmu. Aktivácia výnimočných okolností v nadväznosti na prepád ekonomického rastu v roku 2020 môže oddialiť povinnosť uplatnenia týchto sankcií až do roku 2026.

Z dlhodobého pohľadu by takto nastavené tempo konsolidácie významne zlepšilo dlhodobú udržateľnosť verejných financií. **Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti by sa znížil z pásma vysokého rizika do pásma stredného rizika** (graf 4). Celková okamžitá potreba prijatia dodatočných opatrení (nad rámec cieľov vlády) na udržanie dlhu pod hranicou 50 % v období najbližších päťdesiatich rokov by klesla z úrovne približne 8 % HDP v roku 2020 na 4 % HDP v roku 2023.⁴

Rada považuje stanovené tempo znižovania deficitu pri súčasných okolnostiach za primerané. V prípade priaznivejšej makroekonomickej situácie, a tiež v prípade, že Slovensko bude mať možnosť v tomto období čerpať mimoriadne zdroje z EÚ určené na prekonanie následkov krízy spojenej s koronavírusom, vláda by to mala premietnuť do ešte rýchlejšieho znižovania deficitu. Zároveň je potrebné, aby vláda efektívne a v plnej miere využila dostupné eurofondy z končiaceho tretieho programového obdobia, a tým tlmila negatívne efekty konsolidácie verejných financií na slovenskú ekonomiku.

Najväčším rizikom pre dosiahnutie vládou stanovených rozpočtových cieľov sú podľa rady chýbajúce konkrétne opatrenia. Z uvedeného dôvodu rada nedokáže posúdiť ich realnosť. Preto je dôležité, aby vláda v najbližších mesiacoch predstavila vierohodný, opatreniami podložený, návrh rozpočtu verejnej správy na najbližšie tri roky.

Rada pozitívne hodnotí predstavenie zámerov vlády v oblasti zlepšenia dlhodobej udržateľnosti dôchodkového systému a v oblasti transparentnosti a riadenia verejných financií⁵. V rámci rozpočtovej stratégie na strednodobé obdobie by však vláda mala zohľadniť aj potrebu zvyšovania konkurencieschopnosti slovenskej ekonomiky a nutnosti vysporiadať sa s každoročne rastúcimi rozpočtovými nákladmi už prebiehajúceho starnutia populácie aj mimo dôchodkového systému, napr. v zdravotníctve alebo dlhodobej starostlivosti.

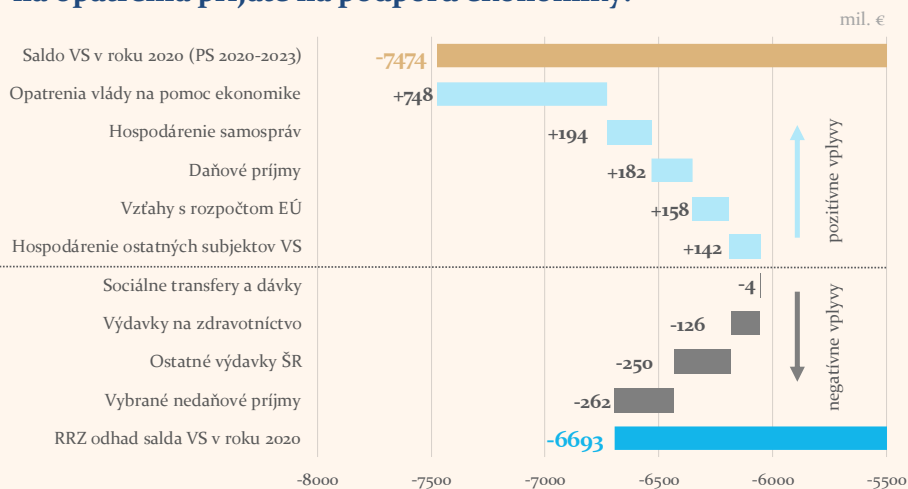
na rok 2011 sumu 2,5 % HDP, rovnakú veľkosť opatrení vyčíslilo MF SR aj po zverejnení údajov za skutočnosť roku 2011. V prípade roku 2013 bola rozpočtovaná veľkosť opatrení vo výške 3,3 % HDP a v skutočnosti dosiahli 2,2 % HDP.

⁴ Ak by sa rozpočtové ciele vlády splnili trvalými opatreniami, znamenalo by to pokles štrukturálneho deficitu zo 6,0 % HDP v roku 2020 na 2,4 % HDP v roku 2023. Počas troch rokov by sa tak štrukturálne saldo zlepšilo celkovo o 3,5 % HDP, pričom na konci horizontu prognózy by bolo od vyrovnaného rozpočtu vzdialené o 1,9 % HDP. Takéto zlepšenie štrukturálneho salda by viedlo aj k zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií z pásma vysokého rizika do pásma stredného rizika.

⁵ Ide napríklad o zavedenie výdavkových limitov, posilnenie nezávislých výborov pri tvorbe rozpočtu, novú stratégiu riadenia štátneho dlhu, posilnenie postavenia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, zlepšenie riadenia investícií a zlepšenie transparentnosti a zrozumiteľnosti rozpočtu.

Deficit verejnej správy môže v roku 2020 dosiahnuť úroveň 6 693 mil. eur (7,7 % HDP), čo znamená zlepšenie voči predpokladom programu stability, najmä vplyvom nižších odhadovaných výdavkov na opatrenia prijaté na podporu ekonomiky.

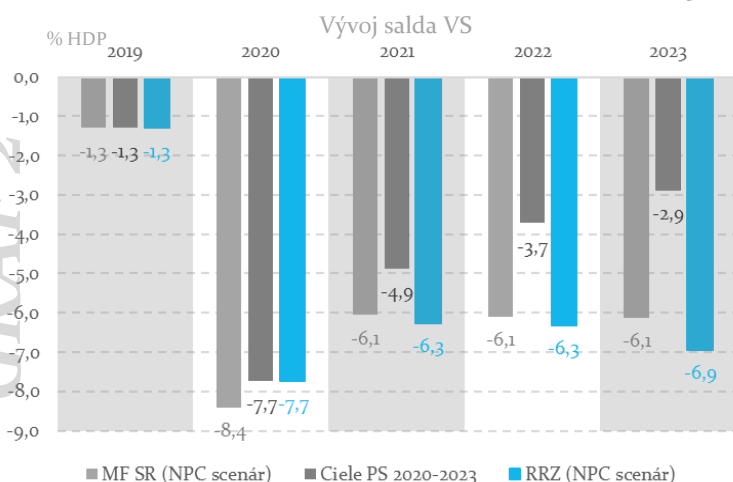
GRAF 1



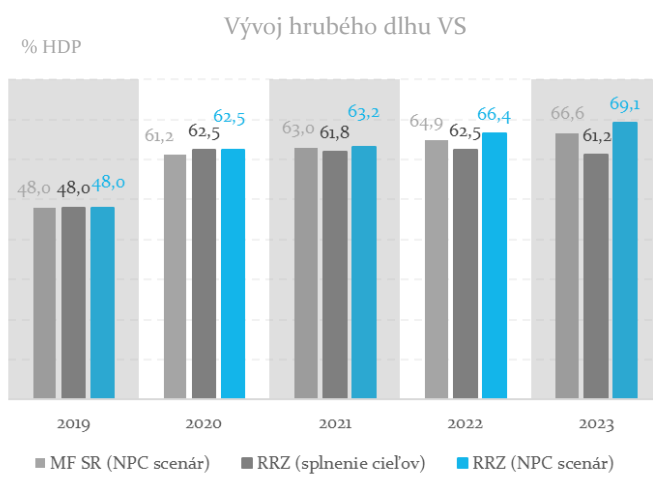
- Úspora oproti programu stability v opatreniach na podporu ekonomiky vyplýva najmä z rozdielu v predpokladanej výške výdavkov preplácaných z EÚ fondov.
- K očakávanému zlepšeniu deficitu prispieva lepšie hospodárenie samospráv, vyšší výnos daňových príjmov a pozitívny vplyv vzťahov s rozpočtom EÚ a hospodárenia ostatných subjektov.
- Mimo pandémie sú rizikom aj nadhodnotené nedaňové príjmy, podhodnotené výdavky štátneho rozpočtu a zdravotníctva.

Zníženie deficitu verejnej správy na 2,9 % HDP do roku 2023 si vyžiada opatrenia s celkovým vplyvom vo výške 4,0 % HDP. Splnenie tohto cieľa by viedlo k stabilizácii a následnému poklesu hrubého dlhu na 61,2 % HDP na konci roku 2023.

GRAF 2



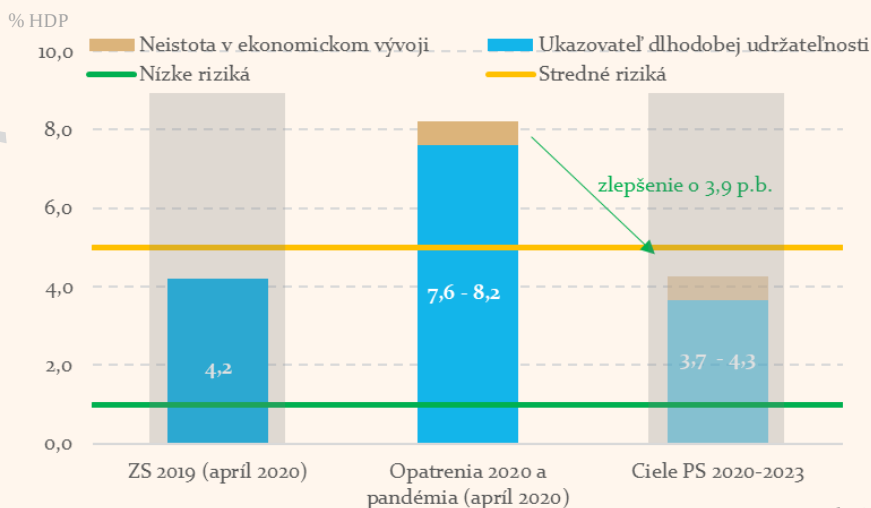
GRAF 3



NPC scenár = scenár nezmenených politík
PS = program stability

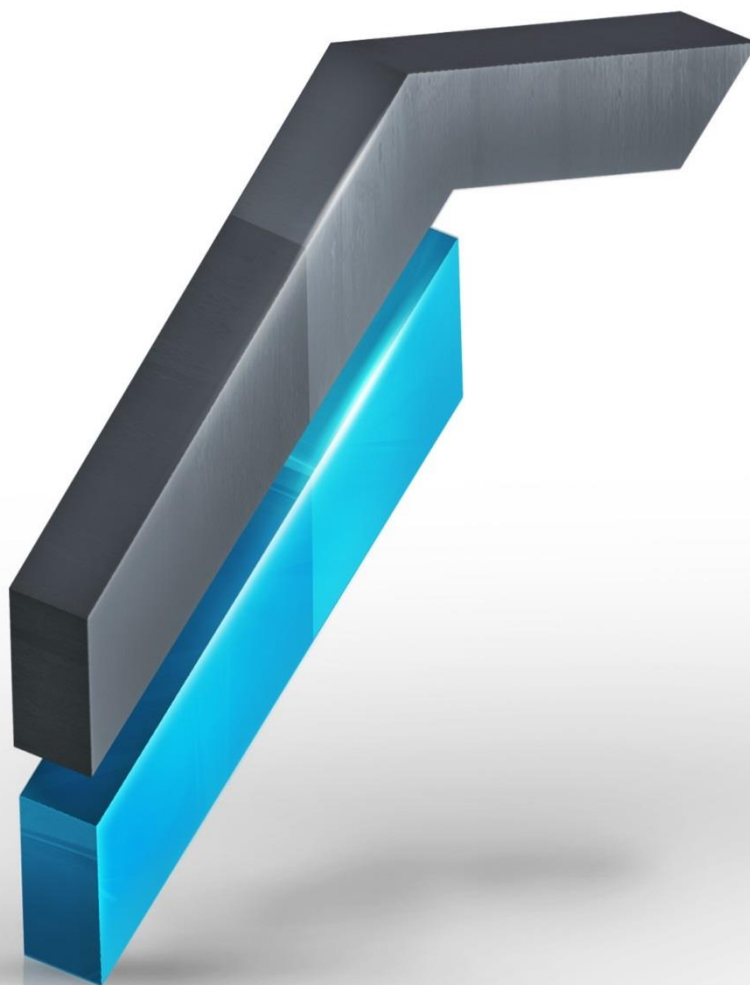
Splnenie strednodobých rozpočtových cieľov opatreniami s trvalými vplyvmi by viedlo k zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti do pásma stredných rizík.

GRAF 4



ZS = základný scenár

- Zníženie deficitu verejnej správy pod 3 % HDP do roku 2023 trvalými opatreniami by zlepšilo dlhodobú udržateľnosť verejných financií o 3,9 p.b.
- Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti by klesol pod 5 % HDP, čím by sa dostal pod hranicu vysokých rizík spojených s dlhodobou udržateľnosťou.



**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk