



Meranie konsolidácie vo verejných financiách a hodnotenie rozpočtu

Viktor Novyzedlák
Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

viktor.novyzedlak@rrz.sk

Čo si dnes povieme

...a čo je dôležité na testoch

1. Postavenie a rola RRZ
2. Analytické prístupy k meraniu konsolidácie
3. Hodnotenie vládneho rozpočtu na roky 2021 až 2023

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

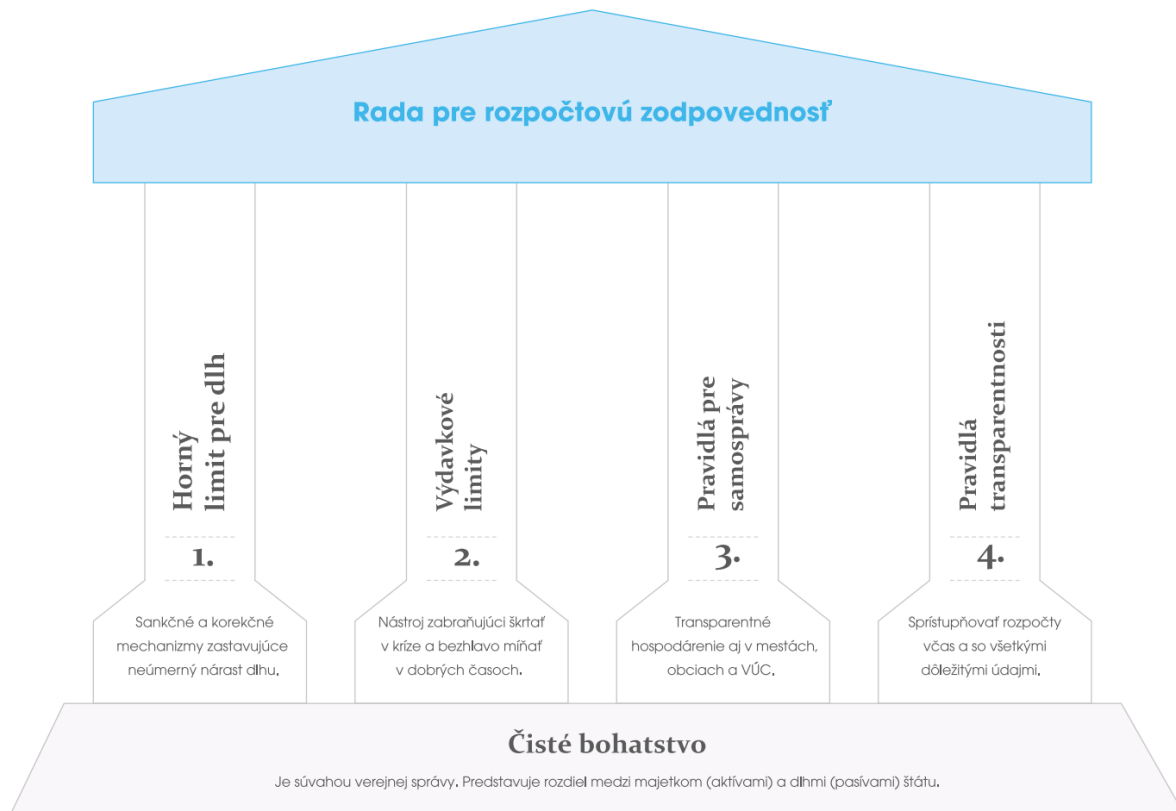
...postavenie a rola

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

Ústavný zákon prijatý v roku 2011 širokým politickým konsenzom –
146 hlasov

- Povýšil **dlhodobú udržateľnosť verejných financií** na hlavný cieľ fiškálnej politiky vlády
 - Cieľom je vytvoriť vankúš pre zvládnutie demografickej krízy (očakávaný nárast dlhu z dôvodu nárastu výdavkov na dôchodky a zdravotníctvo)
- Predpokladá funkčné zavedenie **operatívneho nástroja** na riadenie rozpočtu (výdavkové limity), ako aj „**dlhovej brzdy**“ ako posledného nástroja, keď všetko ostatné zlyhá.
 - prikazuje konsolidovať rozpočet pri vysokom dlhu, s cieľom udržať dlh pod hranicou 40 percent HDP (odhad pre 2020 je vyše 60 percent HDP)
- Vznik **RRZ** ako **ústavného**, odborného a apolitického **orgánu na hodnotenie plnenia pravidiel**
- Zaradila Slovensko medzi fiškálne dôveryhodné vlády (zníženie úrokových sadzieb po kríze 2009 o 40 bázických bodov oproti benchmarku)

- Štyri hlavné pilie:
- Nezávislé hodnotenie
- Čisté bohatstvo



Dlhodobo chýbajúce výdavkové limity

Pravidlá rozpočtovej zodpovednosti pre vládu:

•**Brzda na dlh:** 5 sankčných pásiem pri prekročení stanovených hraníc, od napomenutia až po hlasovanie o dôvere vlády

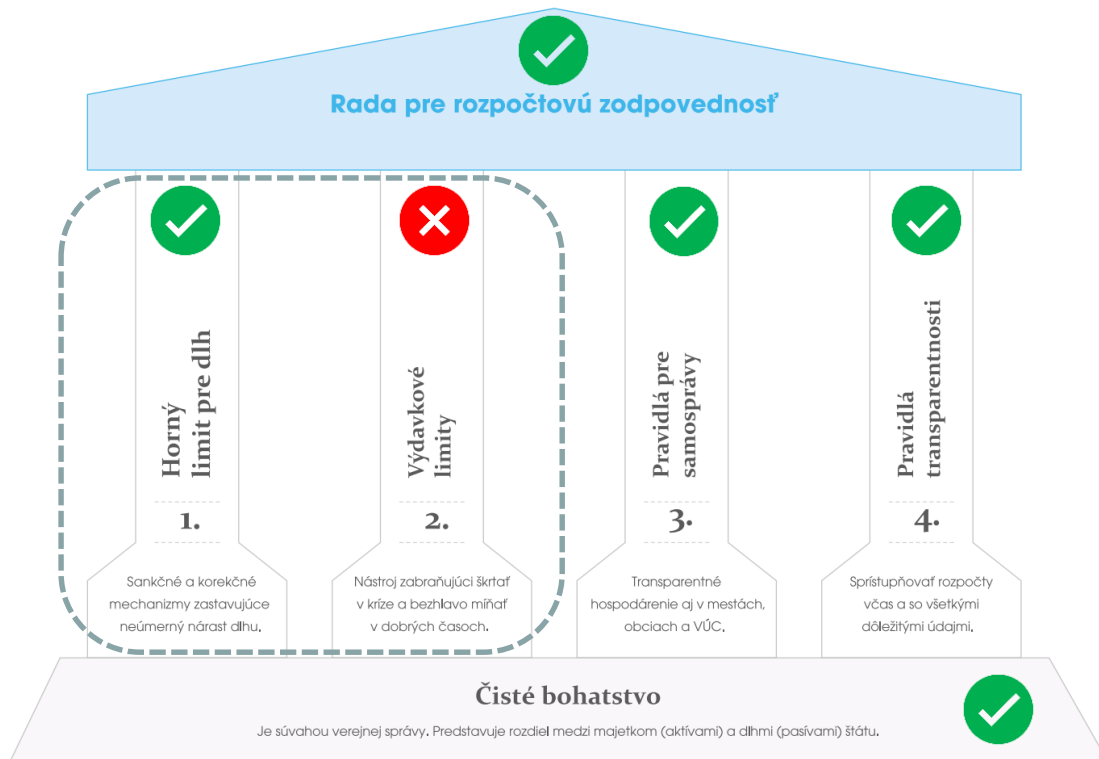


Zavedené do praxe

•**Výdavkové limity** – povinnosť pre vládu dodržiavať vlastný rozpočet (deficit). Dnes nízka váha schváleného rozpočtu, „papier znesie všetko“, žiadne sankcie za oklamanie schváleného rozpočtu



Nezavedené do praxe
(protiústavný stav, potreba prijať pravidlá vo forme zákona)



Naše hlavné výstupy

I. Dlhodobá udržateľnosť

II. Dodržiavanie pravidiel

III. Kvantifikácia dopadov opatrení

IV. Analýza fiškálnych rizík

#dôchodkový systém
#zdravotníctvo
#hospodárenie vlády

I.

Analyzujeme dlhodobú udržateľnosť verejných financií

Rada každoročne vypracúva Správu o dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Poukazujeme tak na možné problémy, ktoré by mohli viesť k nadmernému nárastu verejného dluhu pri súčasnom nastavení rozpočtových politík. Správa hľadá odpoveď na otázku, do akej miery sa prenášajú finančné bremená na budúce generácie.

#rozpočtový cieľ
#daňový príjem
#daňové výdavky

III.

Analyzujeme riziká

Rada vykonáva ďalšie činnosti súvisiace s monitorovaním a hodnotením vývoja hospodárenia vo verejných financiách. Inak povedané, informuje o možných rizikách spojených s rozpočtom a rozpočtovými cieľmi, predstavuje alternatívne scenáre, alebo napríklad prichádza s návrhmi na zlepšenie metodológie pri kalkulácii rôznych ukazovateľov v oblasti verejných financií.

#limit na dlh
#vyrovnaný rozpočet
#výdavkové limity
#transparentnosť

II.

Sledujeme dodržiavanie pravidiel

Rada predkladá na rokovanie národnej rady Správu o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti. Táto správa by mala zodpovedať, či vláda rešpektuje vlastné pravidlá hospodárenia a či nedochádza k zahmlievaniu údajov alebo k zníženiu transparentnosti.

#dôchodkový vek
#zmena sadzby daní
#sociálny systém

IV.

Kvantifikujeme vplyvy prijímaných opatrení

Rada môže z vlastného podnetu alebo na podnet poslaneckého klubu vypracovať stanovisko k legislatívnym návrhom predkladaným na rokovanie národnej rady. Stanoviská by mali skúmať najmä vplyvy na dlhodobú udržateľnosť verejných financií a dôsledky na rozpočet. Parlament tak môže mať k dispozícii názor nezávislej inštitúcie pri prijímaní zákonov.



DEMOGRAFIA

Starnutie obyvateľstva zaťažuje verejné financie už dnes

Len medzi rokmi 2018 až 2023 zaťaží starnutie obyvateľstva verejné financie celkovou sumou približne 1,3 mld. eur.



DANE A ODVODY



Vyšší plat, menej v peňaženke

Dôsledok poslaneckého návrhu o zvýšení NČZD

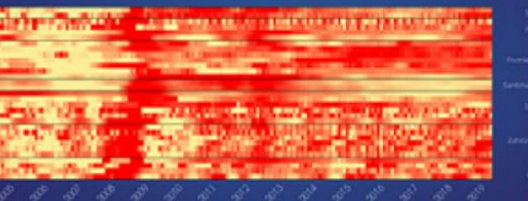


Taký zjeden. O tom, ako si zjedol Kaptár počiat na kampaň



MAKROEKONOMICKÝ NOWCASTING (november 2019)

Vývoj indikátorov hospodárskeho cyklu na teplotnej mape (červená pokles, žltá rast)



V debatách o stope dôchodkového veku sa opakujú argumenty, z ktorých väčšina je základných informácií. Niektoré z nich možno označiť za myty. Reakcie RRZ na argumenty.

- (1) Argument č.1: Nemožno sa na to pozerať cez čísla, ide o ľudí.
- (2) Argument č.2: Sociálna poisťovňa je v dobrej ekonomickej kondícii.
- (3) Argument č.3: Výdavky na penzie sú nízke.
- (4) Argument č.4: Starnutie neverím. Nevieme, čo bude o 20 rokov.
- (5) Argument č.5: Treba podporiť rodinnú politiku.
- (6) Argument č.6: Dôchodkový vek nemôže rásť donekonečna.
- (7) Argument č.7: Dôchodkový vek 68 rokov? Dôchodok si neužijem.
- (8) Argument č.8: Pri jednotnom dôchodkovom veku nepodporujeme žiadne slová.
- (9) Argument č.9: Slová si dôchodok užije najmenej rokov.

...ale nie je to len o grafoch a tabuľkách



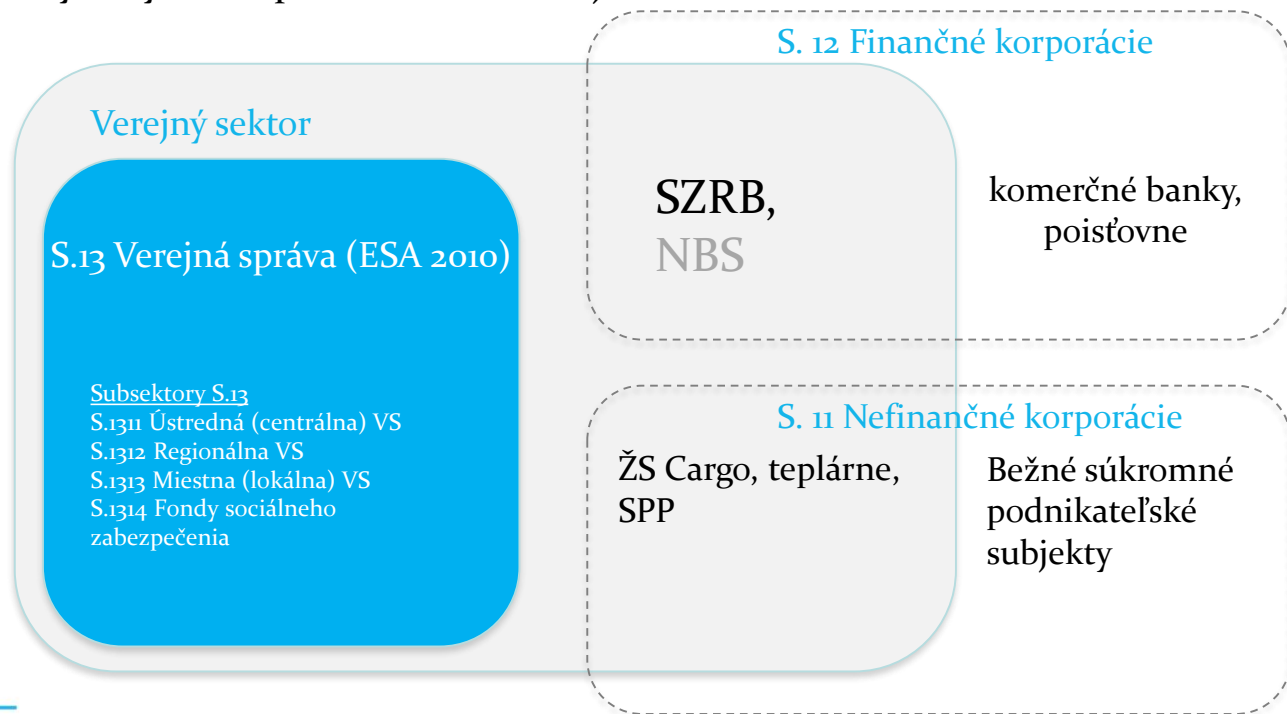
Analytické prístupy k meraniu konsolidácie

... aký je reálny vplyv opatrení vlády na verejné financie?

- **Hrubý dlh a saldo verejnej správy v metodike ESA 2010**
- ESA 2010 (Európsky systém národných a regionálnych účtov) - medzinárodne kompatibilný účtovný rámec pre systematický a detailný popis celej ekonomiky (t.j. regiónu, krajiny alebo skupiny krajín), jej zložiek a jej vzťahov s inými ekonomikami.
- Konzistentná s SNA 2008, metodológia, pojmy, princípy
- Staršie verzie, ESA95

Verejný sektor

- Nemá oficiálnu definíciu
- Dá sa odvodiť z ESA2010 princípov (verejný – vlastníctvo a manažérska kontrola štátu)
- Skôr už analytický koncept – závisí čo sledujeme



Prečo merať konsolidáciu

Vláda výrazne znížila
deficit z 2,5 % HDP na
1,5 % HDP

Zlepšenie o 1,0 % HDP



Vláda výrazne znížila
deficit z 2,5 % HDP
na 1,5 % HDP

Zlepšenie o 1,0 % HDP

Prečo merať konsolidáciu

Vláda výrazne znížila
deficit z 2,5 % HDP
na 1,5 % HDP

Zlepšenie o 1,0 % HDP



Vláda výrazne znížila
deficit z 2,5 % HDP
na 1,5 % HDP

Zlepšenie o 1,0 % HDP

**Môže byť niekde
problém?**

Prečo merať konsolidáciu

Vláda výrazne znížila
deficit z 2,5% HDP na
1,5 % HDP

Zlepšenie o 1,0 % HDP



Vláda výrazne znížila
deficit z 2,5 % HDP
na 1,5 % HDP

Zlepšenie o 1,0 % HDP

**Pýtajme sa čo a akým spôsobom
prispelo k jeho zníženiu**

Prečo merať konsolidáciu

...na saldo a dlh vplýva množstvo faktorov

- Ekonomický vývoj
- Jednorazové opatrenia
- Vplyvy už existujúcich politík
- Opatrenia bez vplyvu na saldo v dlhodobom horizonte
- Opatrenia s vplyvom na dlhodobú udržateľnosť
- Opatrenia s vplyvom/bez vplyvu na čisté bohatstvo
- Chceme dosiahnuť nejaký cieľ

Odpoveď na otázku: Aký je reálny vplyv opatrení vlády na verejné financie?

- Analytický obraz o vývoji verejných financií – snaha oddeliť rôzne vplyvy na verejné financie (makro, minulé vplyvy, budúce plány vlády – trvalé a dočasné opatrenia)
- Skvalitnenie a zvýšenie transparentnosti diskusií o fiškálnej politike vlády
- Vyhodnotenie voči existujúcim fiškálnym pravidlám (národná a nadnárodná úroveň) resp. historickému vývoju – odporúčania pre fiškálnu politiku

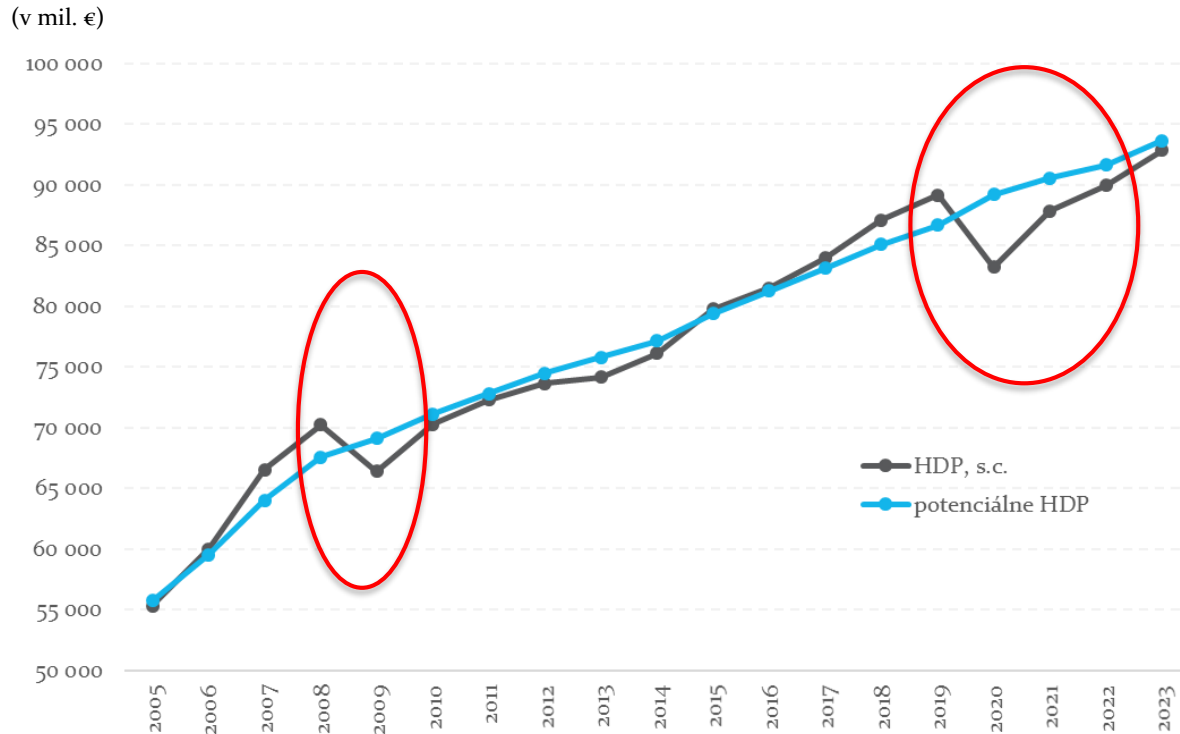
Kedy by ste chceli byť ministrom?

...je rozdiel, či vám existujúce podmienky pomáhajú alebo priťažujú



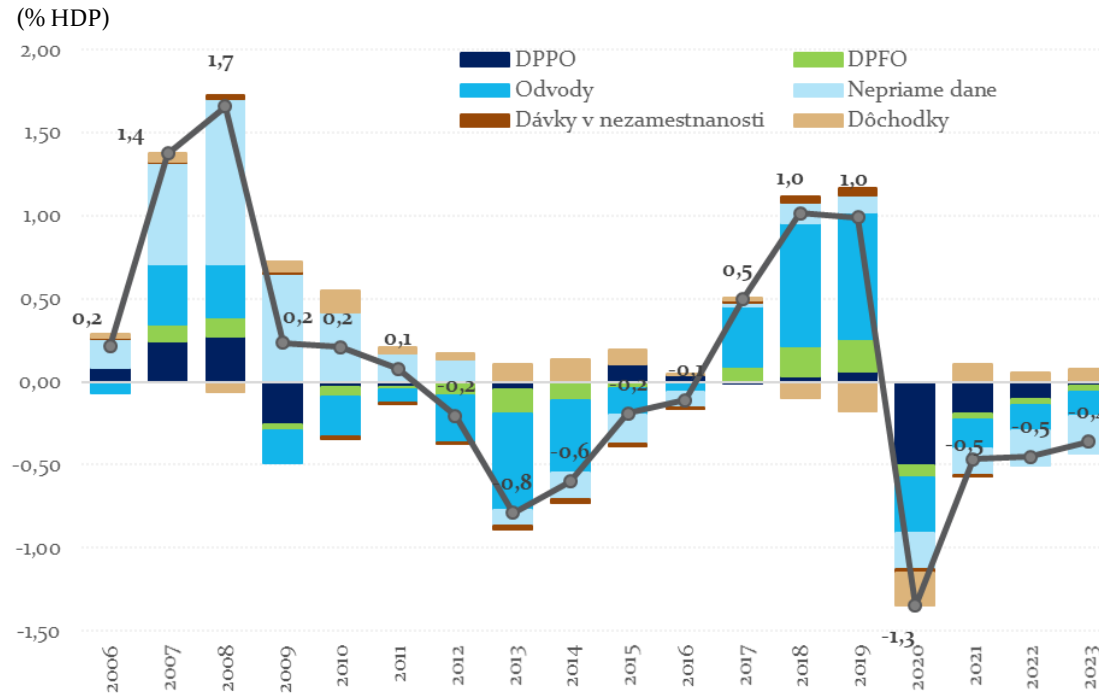
Vplyv ekonomického vývoja (1)

...snaha očistiť cyklický vývoj ekonomiky



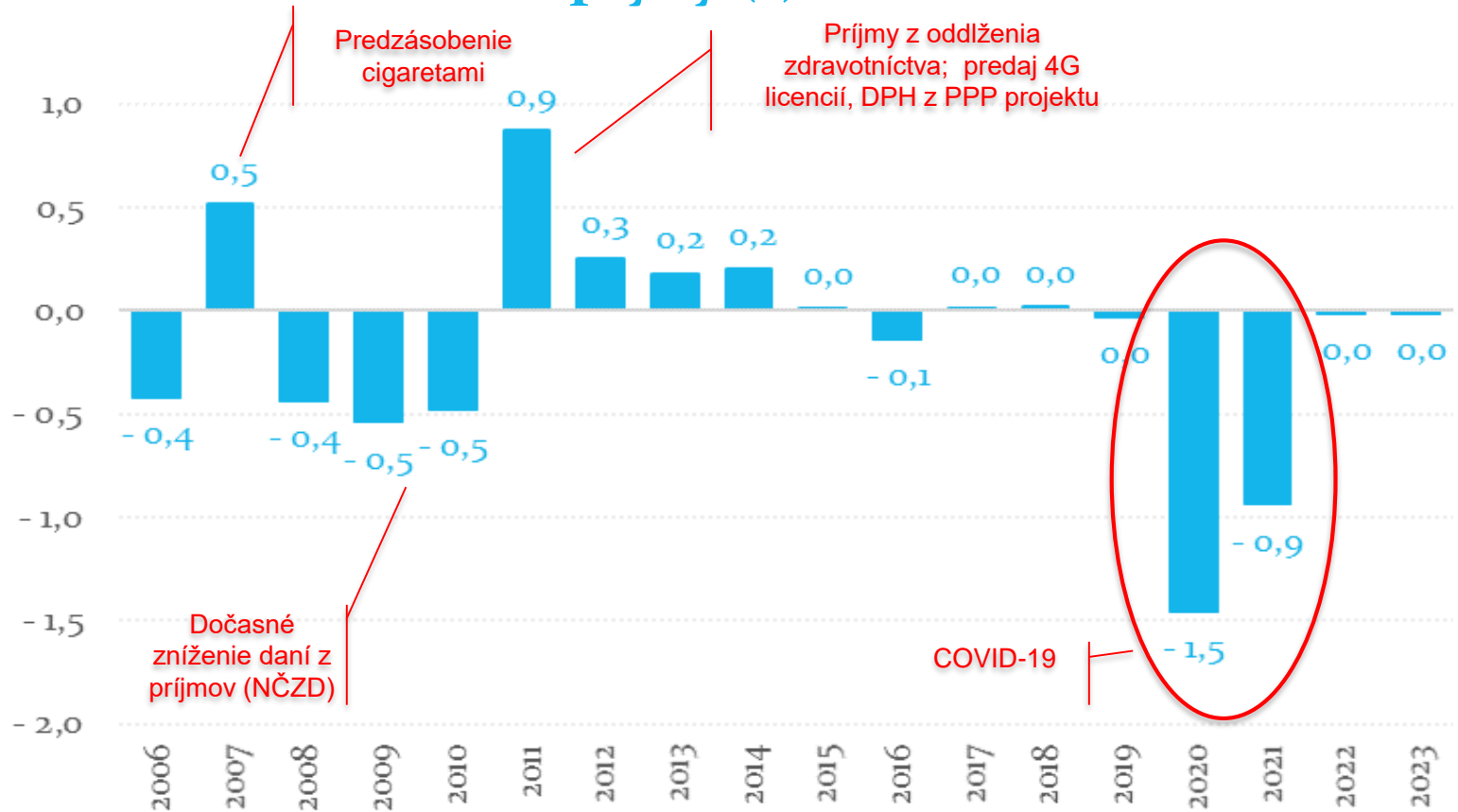
Vplyv ekonomického vývoja (2)

...snaha očistiť cyklický vývoj ekonomiky



Cyklické saldo vyjadruje reakciu príjmov a výdavkov rozpočtu na zmeny hospodárskeho cyklu pri voľnom fungovaní automatických stabilizátorov.

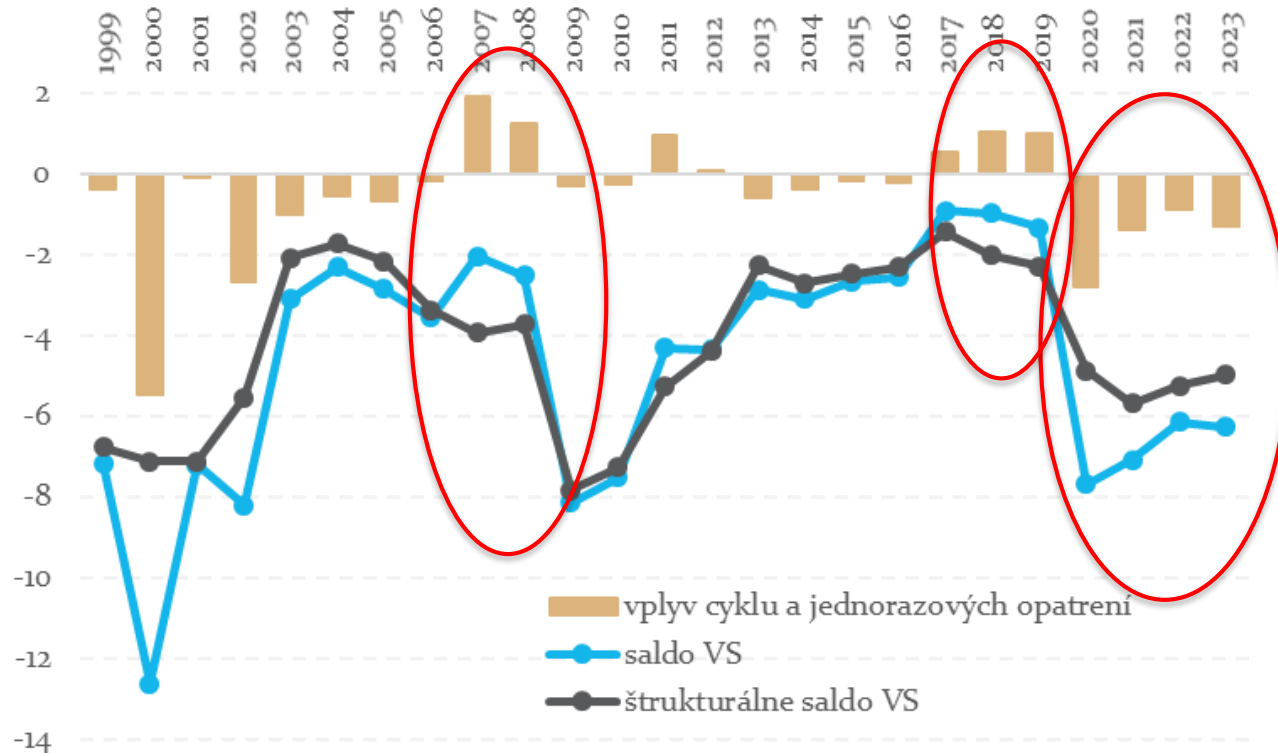
Jednorazové a dočasné vplyvy (1)



Štrukturálne saldo (1)

...zmena salda pred a po úprave

(% HDP)



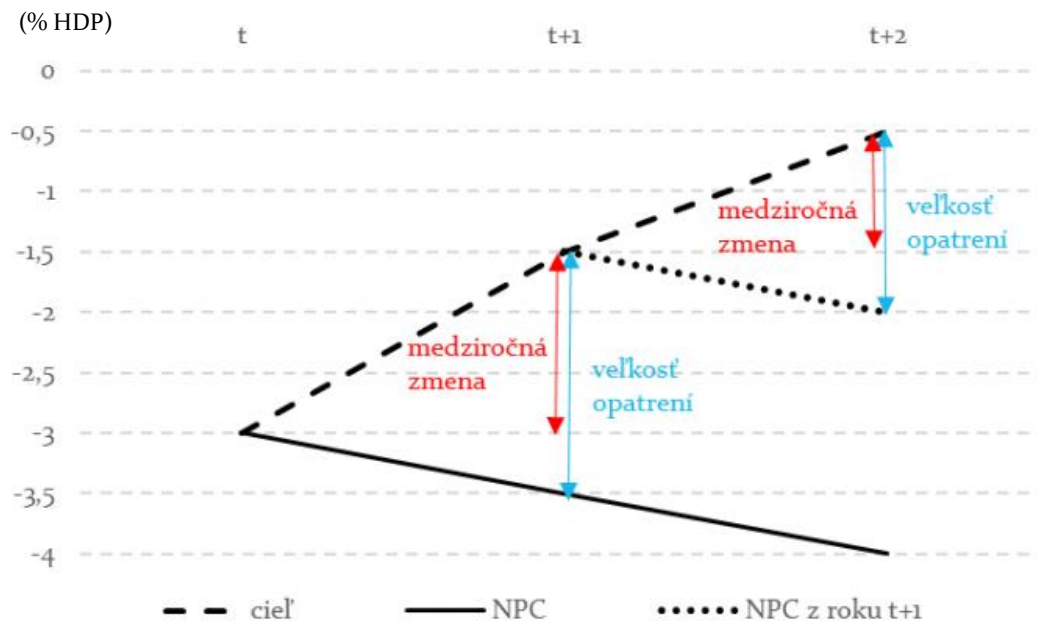
Štrukturálne saldo (2)

... saldo upravené o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy

- Vyhodnocuje sa úroveň a medziročná zmena štrukturálneho salda:
 - jeden z kľúčových ukazovateľov pri plnení európskych (Pakt stability a rastu) a národných (pravidlo o vyrovnanom rozpočte) fiškálnych pravidiel
 - vláda si v strednodobom horizonte definuje ciele v podobe štrukturálneho salda

Vplyv existujúcich politík

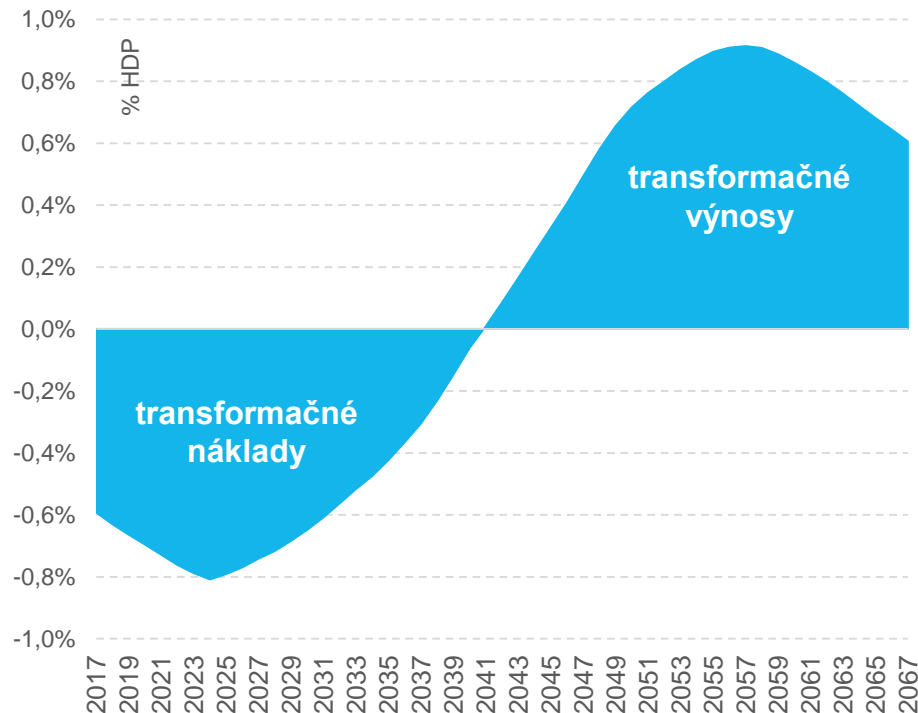
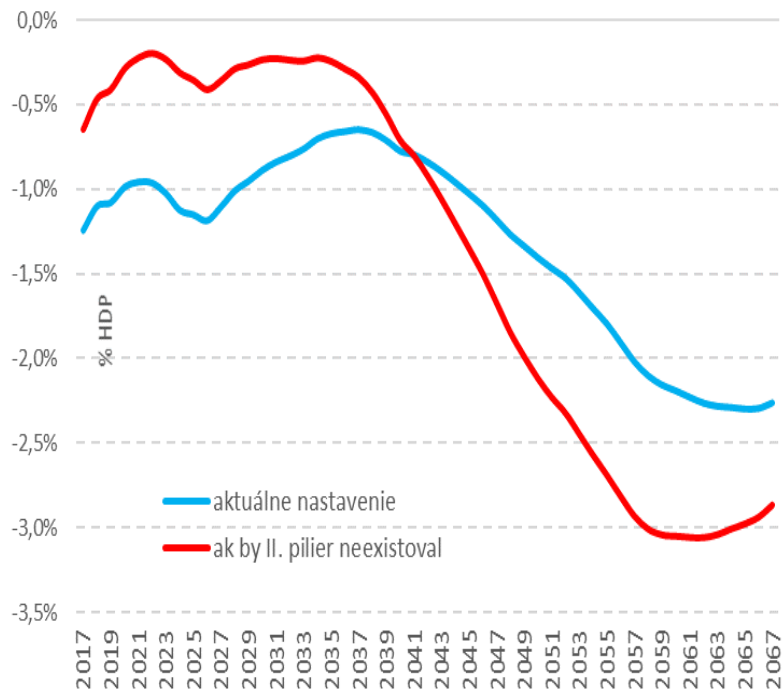
...ako by sa vyvíjal rozpočet bez zásahov vlády (NPC scenár)



- Na dosiahnutie cieľa je potrebné prijať viac opatrení ako je medziročná zmena salda
- Ukazovatele: veľkosť opatrení a konsolidačné úsilie vlády

Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť

...náklady a výnosy z pohľadu verejnej správy spojené s existenciou druhého piliera



- Dôležitý ukazovateľ pre hodnotenie fiškálnej politiky vlády v dlhodobom horizonte
- Vyjadruje potrebu **permanentného zlepšenia aktuálneho salda verejných financií** na to, aby sa neprenášali neúmerné bremená na budúce generácie
- **Základný predpoklad:** rovnaké hospodárenie VS (v štrukturálnom vyjadrení) počas celého horizontu ako v počiatočnom roku, na ktoré sa v budúcnosti ešte „nabalia“ najmä vplyvy demografických zmien
 - okrem **budúceho tlaku na verejné financie zo starnutia populácie** teda **berie do úvahy aj dnešnú fiškálnu pozíciu (dlh a deficit)**
- **Indikátory medzery dlhodobej udržateľnosti**
 - RRZ: **GAP** (Správa o dlhodobej udržateľnosti)
 - EK: **S1, S2** (Sustainability report)

Najčastejšie používané indikátory v SR

- **S₁ indikátor (EK)** – predstavuje hodnotu, o ktorú by sa malo zmeniť štrukturálne primárne saldo (pomocou zvýšenia daní alebo znížením „neúrokových“ výdavkov), aby úroveň verejného dlhu **o 15 rokov bola 60% HDP**.
- **S₂ indikátor (EK)** – o koľko sa musí trvale zmeniť štrukturálne primárne saldo (v% HDP), aby súčasná hodnota budúcich štrukturálnych primárnych sald pokryla dnešnú úroveň dlhu. Na rozdiel od S₁, indikátor S₂ berie do úvahy projekcie súvisiace so starnutím populácie **v nekonečnom horizonte**, pričom požadovaná zmena salda má zabezpečiť **nerastúcu úroveň dlhu**.
- **Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti - GAP (RRZ)**: predstavuje hodnotu, o ktorú by sa malo zmeniť štrukturálne primárne saldo (pomocou zvýšenia daní alebo znížením „neúrokových“ výdavkov), aby úroveň verejného dlhu bola **o 50 rokov na úrovni 50% HDP**. Okrem výdavkových politík citlivých na starnutie (podľa EK), zahŕňa aj výdavky na PPP, príjmy a výdavky JAVYS a vplyv na príjmy sociálneho poistenia z titulu zavedenia II. piliera (tieto EK nezahŕňa).

Pohľad cez čisté bohatstvo (1)

- Je súvahou, „bilanciou“ štátu - vyjadruje rozdiel medzi všetkými aktívami a pasívami (pohľad cez stavové veličiny)

AKTÍVA	PASÍVA
A1 Budovy	L1 Explicitný dlh
A2 Infraštruktúra	L2 Implicitný dlh
A3 Zásoba kapitálu	L3 Podmieneny dlh
A4 Vklady a úložky	L4 Iné pasíva
A5 Čisté bohatstvo centrálnej banky	
A6 Čisté bohatstvo štátnych podnikov	
A7 Prírodné zdroje	
A8 Ekologické bohatstvo	
A9 Iné aktíva vrátane daňovacej kapacity	
	Čisté bohatstvo

Pohľad cez čisté bohatstvo (2)

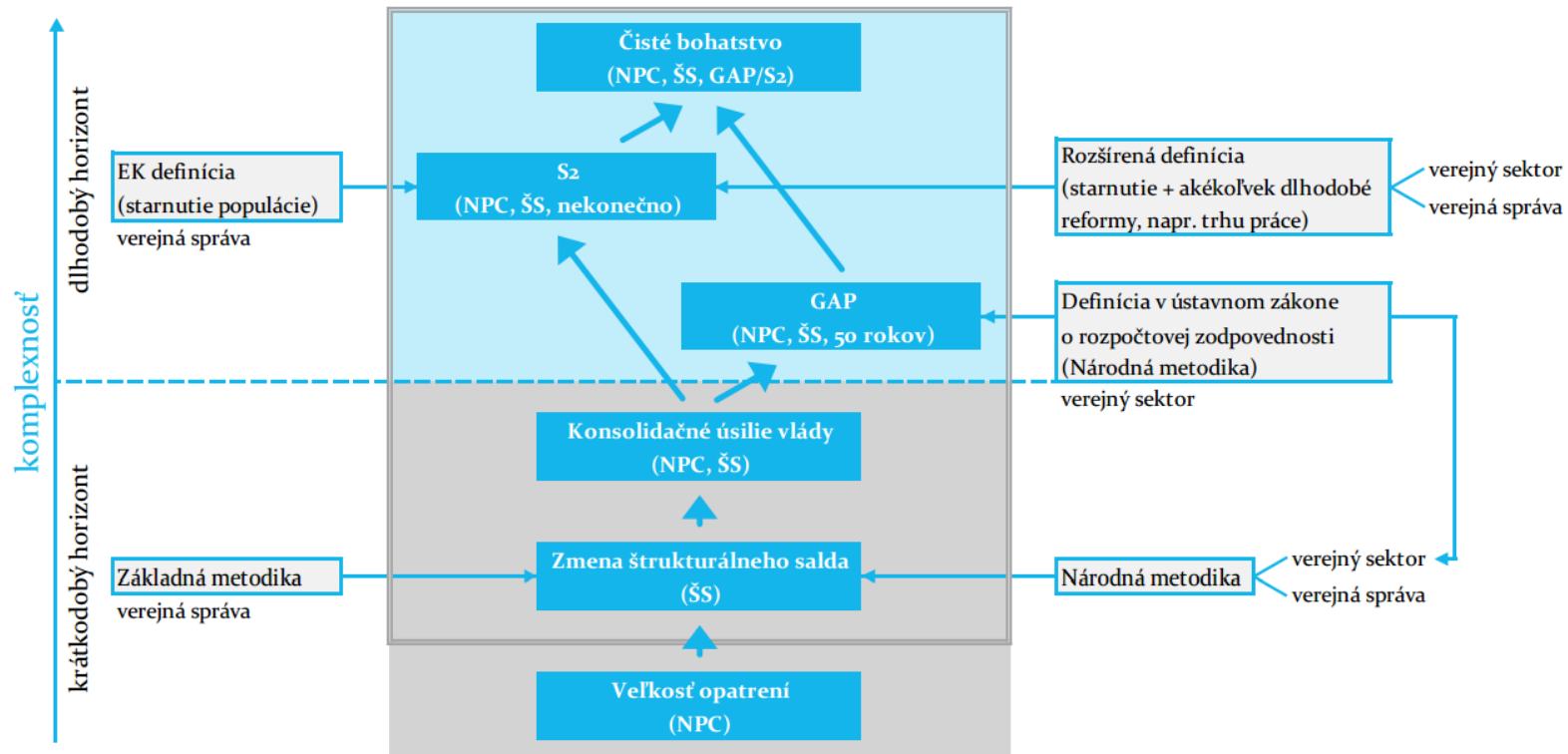
Opatrenia v strednodobom horizonte s pozitívnym vplyvom na saldo verejnej správy, ale z dlhodobého hľadiska by mali mať pri správnom nastavení približne neutrálny vplyv na čisté bohatstvo

- osobitný odvod vybraných finančných inštitúcií.

Opatrenia, ktoré môžu mať v strednodobom horizonte pozitívny alebo neutrálny vplyv na saldo verejnej správy, pričom ich negatívne vplyvy na saldo rozpočtu a dlh sa prejavajú v dlhodobom horizonte.

- konsolidácia znižovaním investícií
- dlhodobo stratové štátne podniky
- schválenie nového PPP projektu

Ukazovatele konsolidácie



Legenda: Dlhodobé vplyvy (2. pilier, PPP, jadro), NPC - scenár bez zmeny politik, ŠS - štrukturálne saldo, GAP - ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti

Na diskusiu (1)

Aké je konsolidačné úsilie?

Otázka 1: Vláda znížila deficit znížením príspevkov do 2. piliera.

Otázka 2: Vláda deficit nezmenila, ale schválila zvyšovanie dôchodkového veku od ďalšieho roku.

Na diskusiu (2)

Aké je konsolidačné úsilie ?

Otázka 1: Vláda znížila deficit znížením príspevkov do 2. piliera.

Otázka 2: Vláda deficit nezmenila, ale schválila zvyšovanie dôchodkového veku od ďalšieho roku.

- Zameranie sa na strednodobý horizont (ale kritika asymetrickosti)
- Vplyv na ciele (strednodobý rozpočtový cieľ)
- Princíp opatrnosti – bude opatrenie aj skutočne implementované?

Na diskusiu (3)

Aké je konsolidačné úsilie?

Otázka 1: Deficit rozpočtu v metodike ESA₂₀₁₀ sa medziročne zlepšil o 1 % HDP.

Ekonomika fungovala výraznejšie pod svojim potenciálom s vplyvom na saldo 0,2 % HDP, vláda získala mimoriadne príjmy z pokuty uloženej protimonopolným úradom v sume 0,3 % HDP, z dôvodu existujúceho nastavenia indexácie dôchodkov sa deficit medziročne znížil o 0,5% HDP a mimo iných opatrení vláda zvýšila príspevky do 2. piliera s celkovým vplyvom 0,1 % HDP.

V akej výške vláda prispela k trvalému zlepšeniu hospodárenia verejných financií, t.j. v akej výške bolo konsolidačné úsilie vlády?

Aké je konsolidačné úsilie ?

- a) 0,5 % HDP
- b) 0,9 % HDP
- c) 0,1 % HDP
- d) 0,7 % HDP
- e) 0,3 % HDP

Na diskusiu (5)

Aké je konsolidačné úsilie?

Otázka 1: Deficit rozpočtu v metodike ESA2010 sa medziročne zlepšil o 1 % HDP. (+1)

Ekonomika fungovala výraznejšie pod svojim potenciálom s vplyvom na saldo 0,2 % HDP (+0,2 = +1,2), vláda získala mimoriadne príjmy z pokuty uloženej protimonopolným úradom v sume 0,3 % HDP (-0,3 = +0,9), z dôvodu existujúceho nastavenia indexácie dôchodkov sa deficit medziročne znížil o 0,5% HDP (-0,5 = +0,4) a mimo iných opatrení vláda zvýšila príspevky do 2. piliera s celkovým vplyvom 0,1 % HDP (+0,1 = +0,5).

V akej výške vláda prispela k trvalému zlepšeniu hospodárenia verejných financií, t.j. v akej výške bolo konsolidačné úsilie vlády? (+0,5)

Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2021 až 2023

...rozpočtové ciele (riziká), konsolidačné úsilie, vysporiadanie sa s krízou

- Rozpočet 2021-2023 - zrealizovaný rozpočet
- Odhad celkového výsledku (saldo rozpočtu) považujeme za realistický, to nebývalo pravidlom

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	-0,5	-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	2	0,3	0,1	-0,6
Hrubý dlh rozpočtu NRVS 2021-2023 (MF SR)	48,5	62,2	65	68,1	69,4
Hrubý dlh rozpočtu podľa odhadu RRZ	48,5	62,1	63,8	65,9	67,8
- rozdiel	0	-0,1	-1,2	-2,2	-1,6

Pozn.: šedým podfarbením sú zvýraznené krízové roky.

Zdroj: MF SR, RRZ

- Po kríze je zatiaľ **konkretizovaná len minimálna konsolidácia** v rokoch 2022-2023
- **Štrukturálne saldo ako aj dlh ostáva vysoký na konci obdobia**
- **Skončenie dočasných stimulov v roku 2022 komplikuje zavedenie väčšej konsolidácie z hľadiska ekonomického cyklu** (reštrikcia 1,4% HDP)
- **Čerpanie zdrojov z Fondu obnovy však môže toto vyvážiť**

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	-1,9	-0,8

Pozn.: šedým podfarbením sú zvýraznené krízové roky.

Zdroj: RRZ

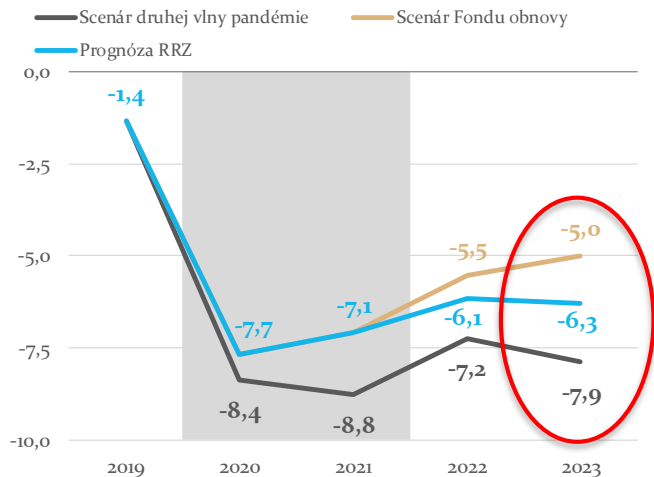
**-Konsolidačné úsilie je definované ako medziročná zmena štrukturálneho salda nad rámec vývoja v scenári nezmenených politík po zohľadnení vplyvu zrušenia odvodu finančných inštitúcií počnúc rokom 2021.*

Tri makro scenáre

Okrem hlavného scenára, z ktorého sme vychádzali pri hodnotení, berieme do úvahy aj ďalšie dva scenáre:

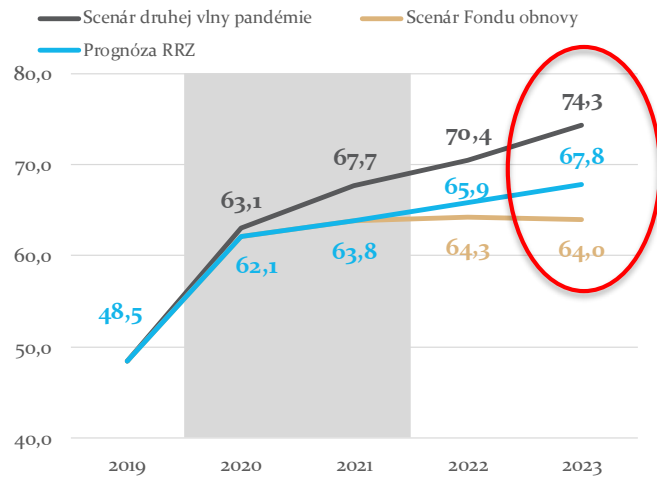
- Silná druhá vlna pandémie – objektívne riziko mimo kontroly vlády
- Čerpanie Fondu obnovy EÚ od 2022

Vývoj salda VS v scenároch (% HDP)



Zdroj: RRZ

Vývoj dlhu VS v scenároch (% HDP)

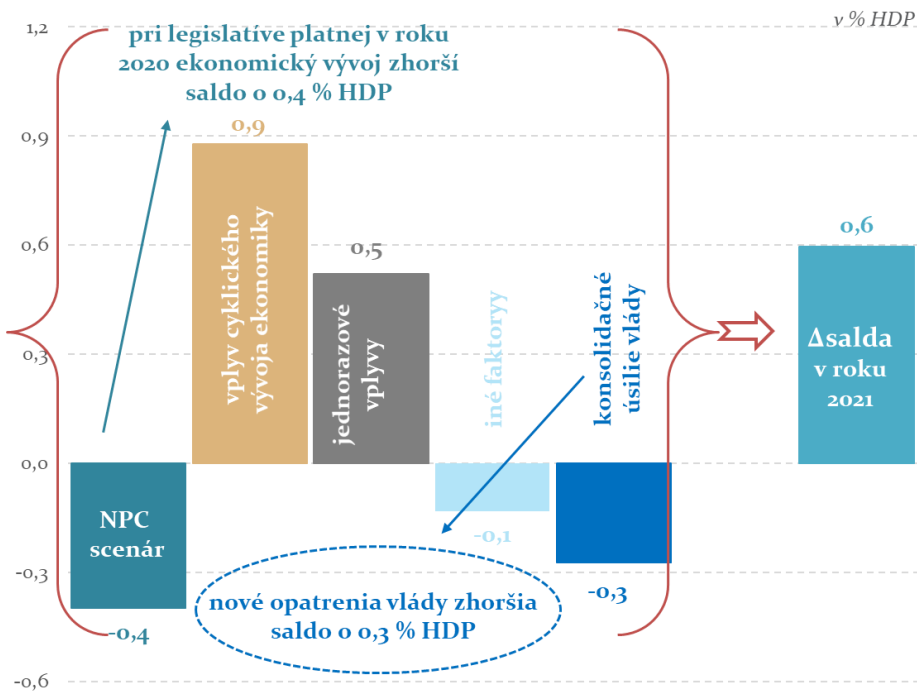


Zdroj: RRZ

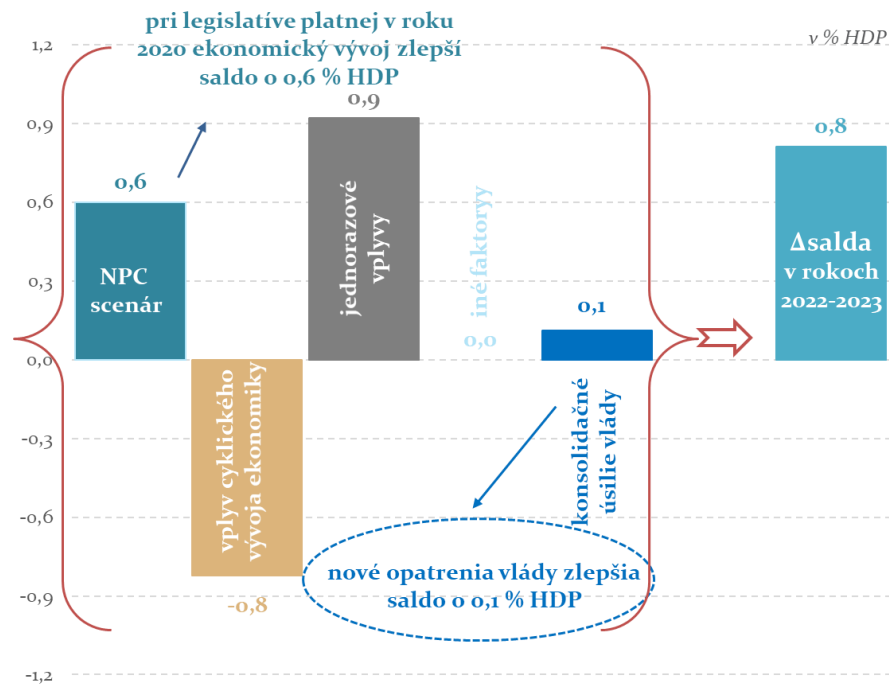
Konsolidačné úsilie vlády

...príspevok vlády k zmene štrukturálneho salda

Zmena salda VS v roku 2021 (v % HDP)



Zmena salda VS v rokoch 2022-2023 (v % HDP)

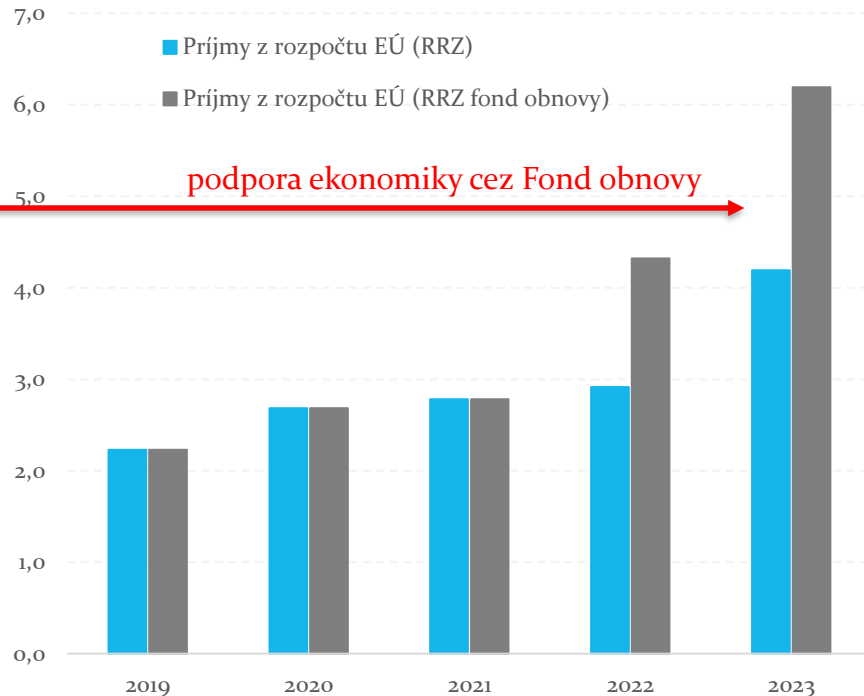
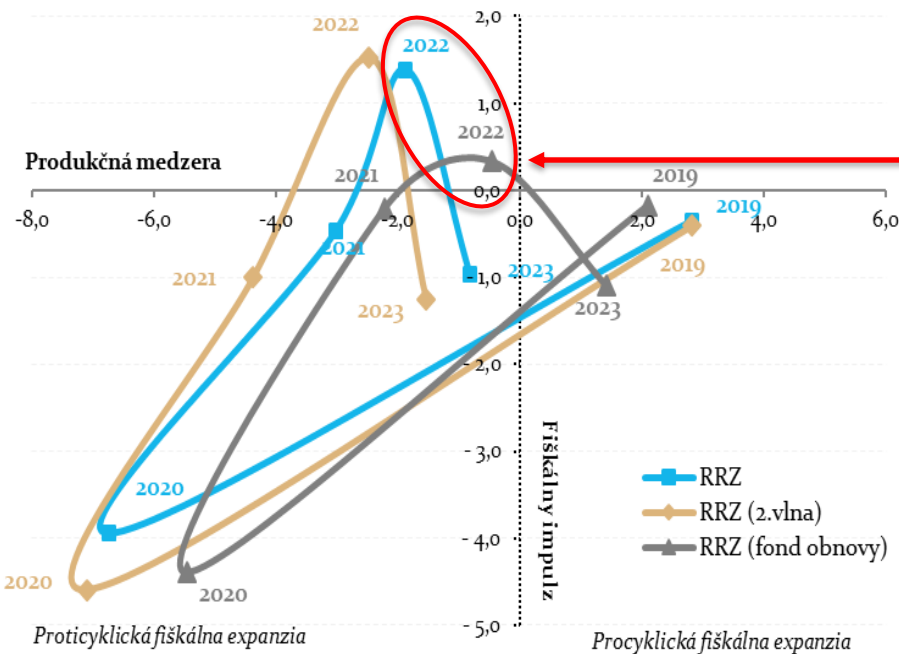


Fiškálny impulz

...vysvetľuje charakter fiškálnej politiky

Procyklická fiškálna reštrikcia

Proticyklická fiškálna reštrikcia



Kde má korene dnešný deficit

- Na konci dobrých časov pred krízou sme mali fiškálnu politiku nastavenú na úrovni až 3,5% HDP (t.j. nad Maastrichtským kritériom)
- Väčšina zhoršenia štrukturálneho deficitu ide práve na margo hospodárskej politiky pred krízou (3,4% z 4,9% štrukturálneho deficitu)
- Navyše kríza znamenala dodatočný tlak na zvýšenie deficitu až o 4% HDP
- Ale proti-krízové opatrenia sú dočasné a do štrukturálneho deficitu sa premieta najmä výpadok daňových príjmov na úrovni cca 1,3% HDP

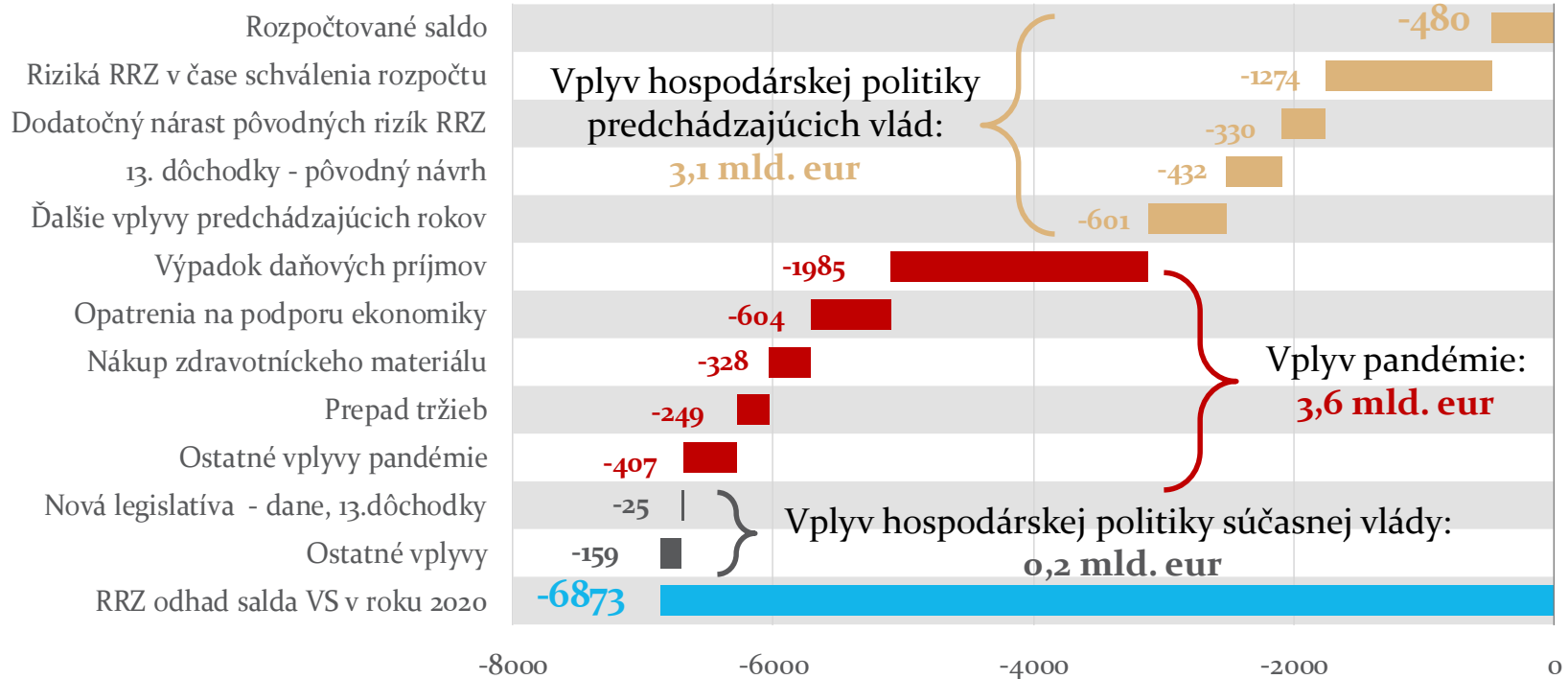
Tab 3: Faktory ovplyvňujúce hospodárenie verejnej správy v roku 2020

	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

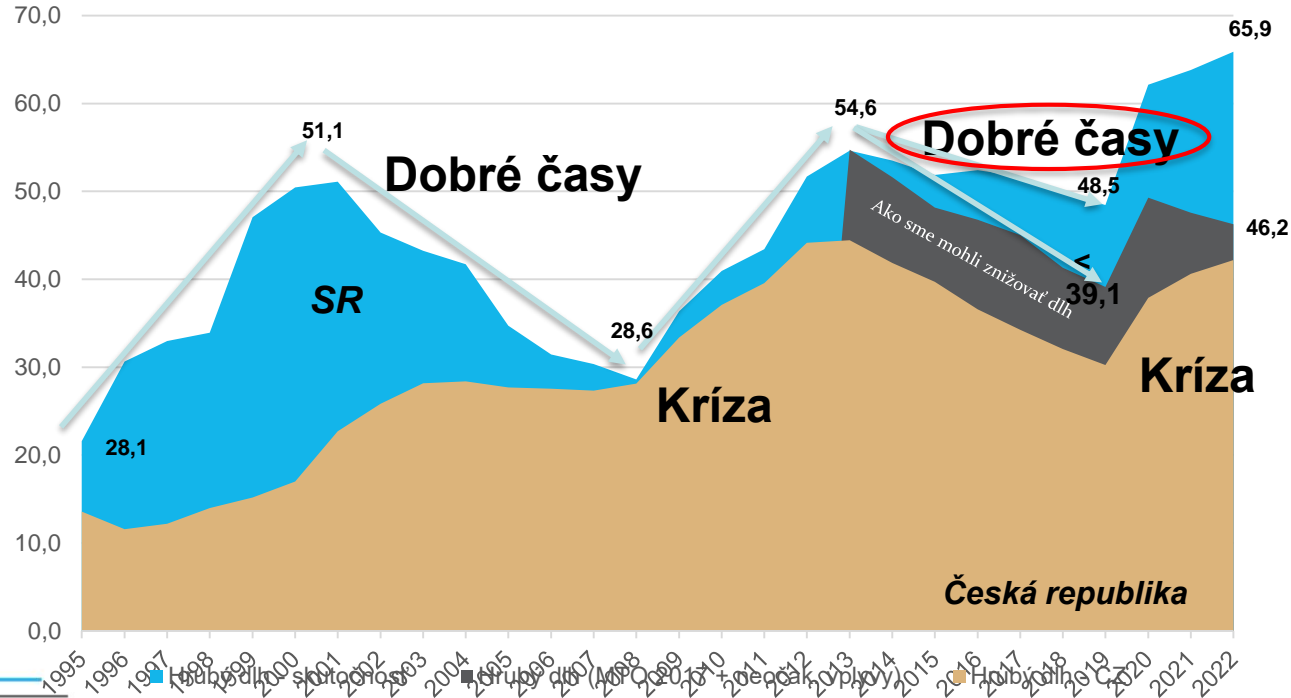
Kde má korene dnešný deficit

Príspevky k zhoršeniu deficitu oproti pôvodnému rozpočtu (v % HDP)



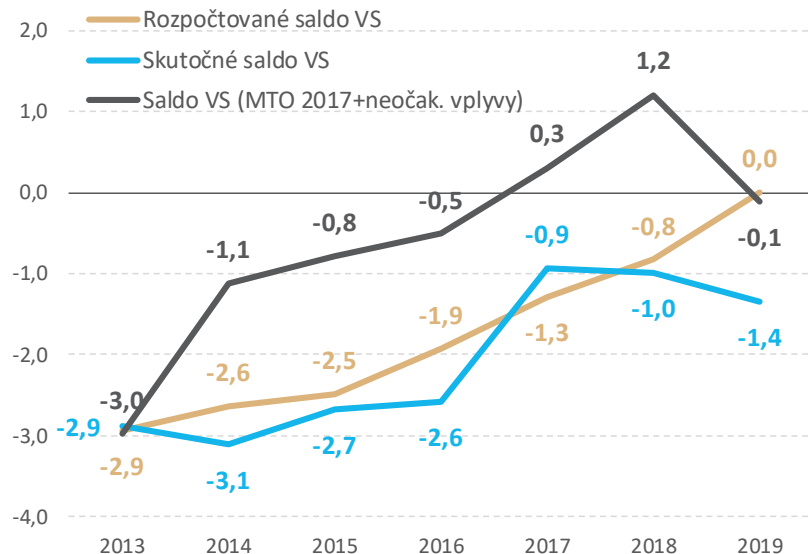
Kde má korene dnešný dlh

- V dobrých časoch nenastal dostatočný pokles, aby sme boli pripravený lepšie na zlé časy
- Do krízy sme mohli vstupovať s vyrovnaným rozpočtom a s dlhom nižším o takmer 10 % HDP (na úrovni najviac na 39,1 % HDP)

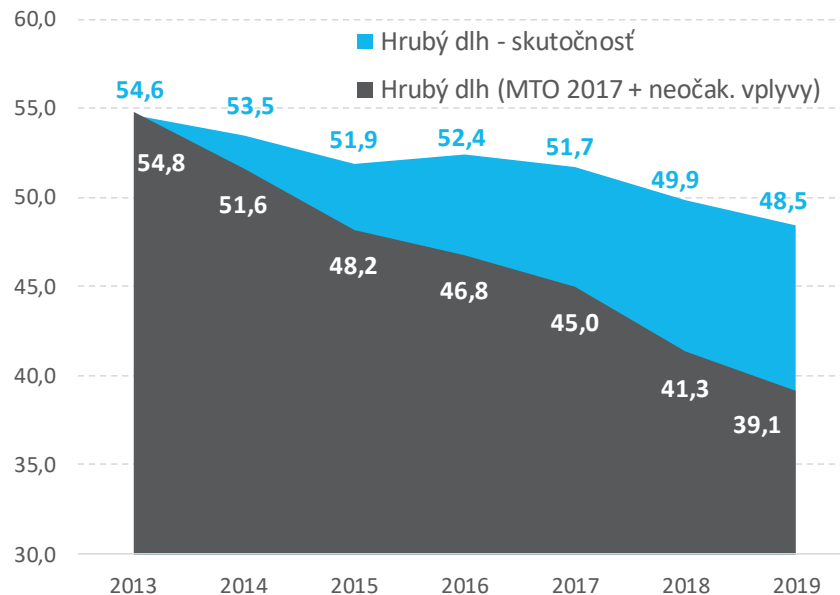


Kde má korene dnešný dlh

Saldo VS pri dodržaní MTO a využití nadpríjmov (v % HDP)

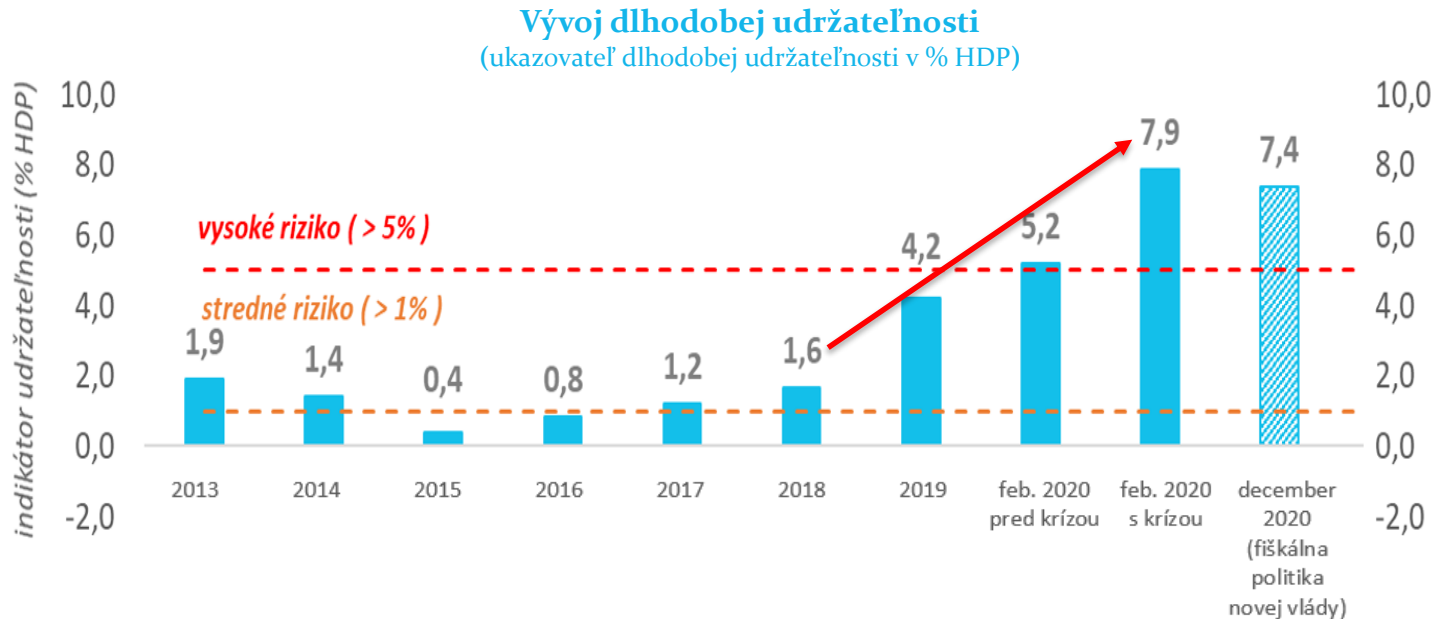


Hrubý dlh pri dodržaní MTO a využití nadpríjmov (v % HDP)



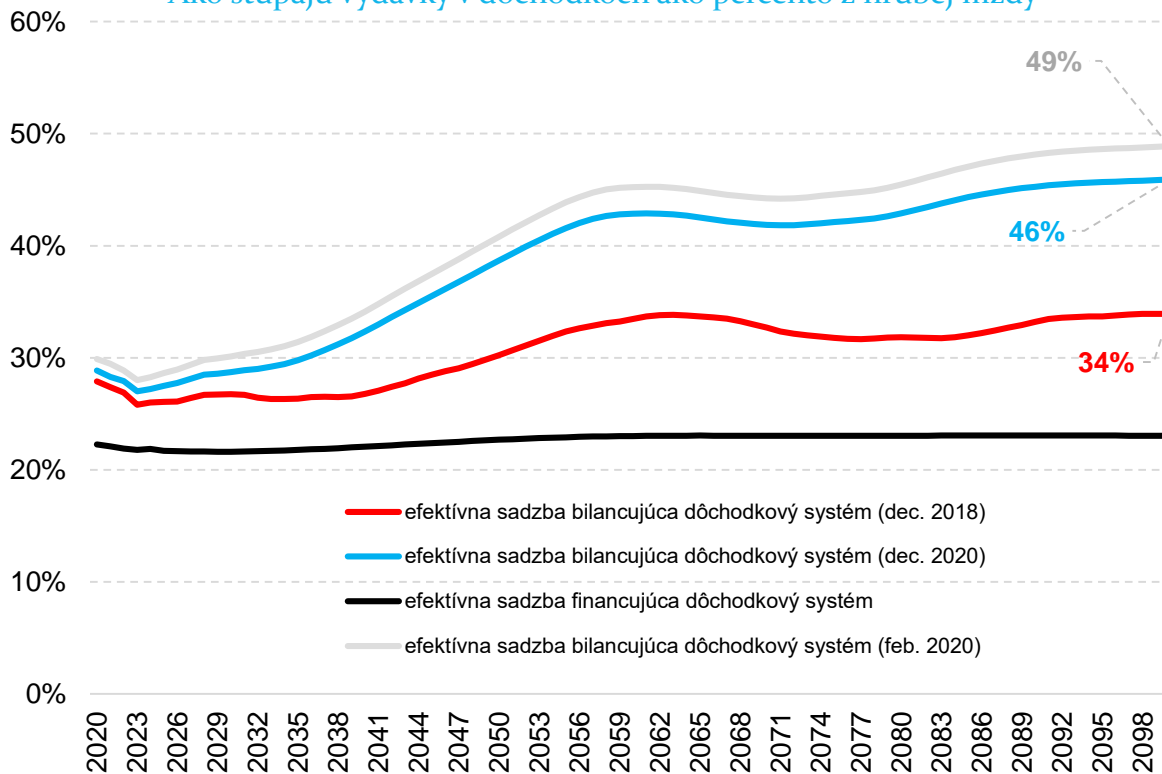
Ako hľadáme na verejné financie

- Pre občana a preto aj pre Radu je najdôležitejšia dlhodobá udržateľnosť
- V pásme vysokého rizika, prudké zhoršenie od 2018 (vstup do pásma už pred krízou)



Kde má korene dlhodobá neudržateľnosť v dôchodkoch

Ako stúpajú výdavky v dôchodkoch ako percento z hrubej mzdy

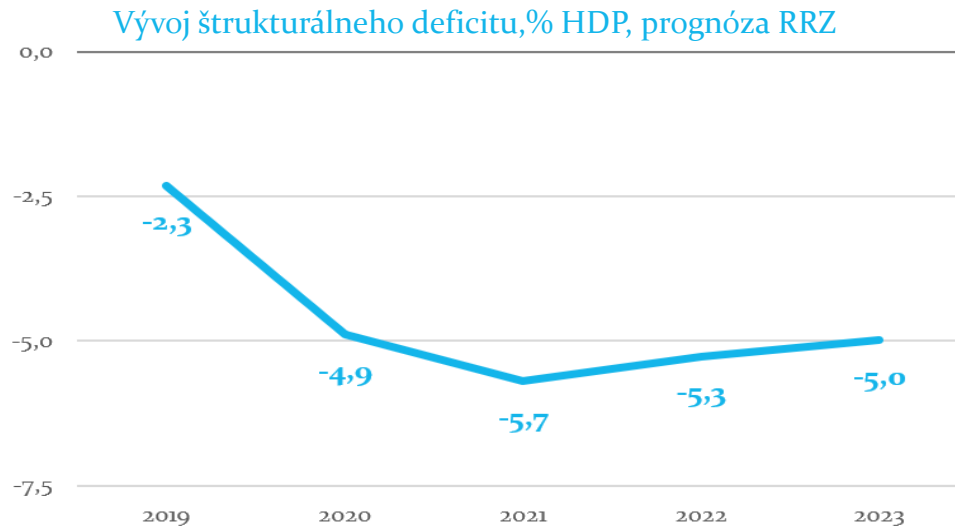


- Čím je efektívna financujúca sadzba vyššia, tým je neudržateľnejšia a medzigeneračne nespravodlivejšia
- Rada považuje situáciu z roku 2018 za udržateľnú (aj keď dôchodkový systém vytvára dlh, ale ten je zvládnuteľný pri vytvorení vankúša cez zníženie dlhu)

- V krízových rokoch (2020-2021) potrebuje ekonomika stimul. A treba brať do úvahy, že medzigeneračne, súčasná kríza postihuje hlavne mladšiu a strednú generáciu.
- **Ideálna forma stimulu je dočasná a cielená.** Okrem toho sa odporúčajú efektívne verejné investície v časoch, keď je ekonomiku utlmená.
- **Najhoršia forma stimulu je nárast mandatórnych bežných výdavkov,** ktoré sa prejedia (t.j. nezvyšujú potenciál ekonomiky do budúcnosti) a neznižujú otvorené nožnice v medzigeneračnej spravodlivosti.
- **Najlepšia forma uzdravovania verejných financií v kríze sú reformy** (dôchodková, daňová, iné štrukturálne). Tie neutlmujú rast ekonomiky tak, ako konsolidácia.

Ako hľadíme na verejné financie v kríze

- Hlavným nástrojom pre udržateľnosť v rukách vlády je **štrukturálny deficit** = deficit bez jednorazových opatrení. Pre stabilizovanie dlhu potrebujeme v **prvom kroku** deficit na úrovni cca **3% HDP** do konca volebného obdobia.



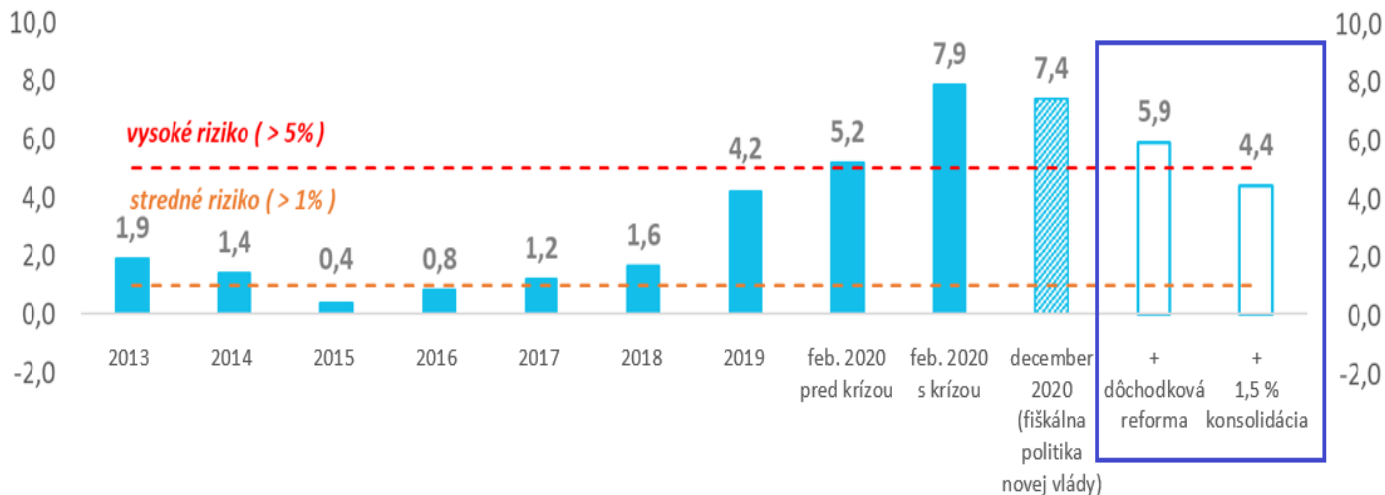
- **V ďalšom kroku** je potrebné na znižovanie dlhu dosiahnuť aspoň vyrovnaného štrukturálneho salda.

- **Zníženie vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti bezpečne do pásma** stredného rizika by malo byť hlavným cieľom vlády pre toto volebné obdobie. Stabilizovanie dlhu si vyžaduje deficit cca 3% HDP
- Rozpočet preto potrebuje ambicióznejšie ozdravenie, konsolidačné úsilie pre roky 2022 a 2023 je nedostatočné, nezlepšuje dlhodobú udržateľnosť
- **Odporúčame pripraviť konkretizovanú ambicióznejšiu trajektóriu konsolidácie kumulatívne najmenej o 1,5 % HDP.** Spolu s dobrou dôchodkovou reformou by to znamenalo zníženie rizika dlhodobej udržateľnosti do stredného pásma
- **Odporúčame prijať dôchodkovú reformu, ktorá nás z hľadiska dlhodobej udržateľnosti systému priblíži k stavu aspoň z roku 2018**
- Šanca na konsolidáciu aj vďaka pokračujúcej podpore ekonomiky cez Fond obnovy, časť zlepšenia bude však len dočasná. **Treba sa sústrediť na nárast dlhodobého potenciálu ekonomiky (trvalý vplyv).**

Čo chýba v rozpočte (2)

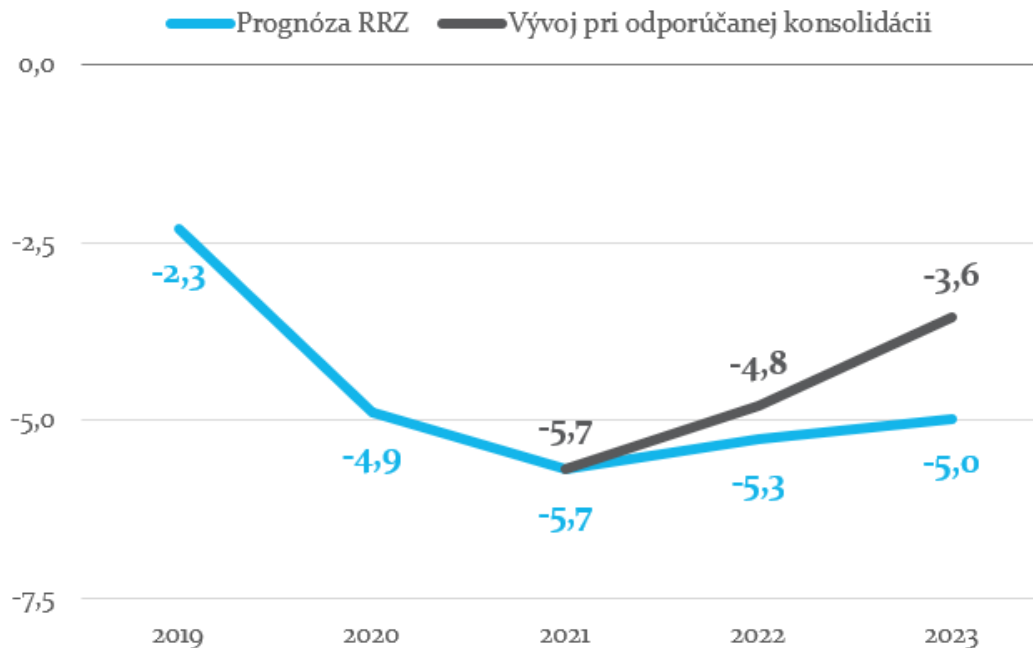
- Verejné financie sa dnes nachádzajú z pohľadu dlhodobej udržateľnosti v pásme vysokého rizika.
- RRZ preto **odporúča vláde ambicióznejšiu konsolidáciu pre roky 2022 a 2023** (aspoň 1,5 % HDP) a prijatie takej dôchodkovej reformy, ktorá prispeje k zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti.

Vývoj dlhodobej udržateľnosti (GAP v % HDP, vr. odporúčaného scenára)



Čo chýba v rozpočte (3)

- Ako by navrhovaná konsolidácia zlepšila štrukturálne saldo smerom k 3% HDP



Čo chýba v rozpočte (4)

- V roku 2022 už načrtnutá fiškálna politika síce pôsobí reštrikčne (kvôli ukončeniu proti-krízových stimulov), ale vzhľadom na zmenšovanie produkčnej medzery a najmä pozitívne riziko čerpania Fondu obnovy, **RRZ 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 **RRZ odporúča prijať dodatočné konsolidačné opatrenia pre rok 2023 vo výške najmenej 1 % HDP**

Čo by ešte pomohlo...

- Ústavne stabilizovaná taká **reforma dôchodkového systému**, ktorá by zlepšila jeho udržateľnosť na úroveň z roku 2018, t.j. ešte o 1,5% HDP. Dôchodkový systém je kľúčový pre udržateľnosť verejných financií. A robenie dlhodobých reforiem je optimálny spôsob zlepšovania zdravia verejných financií v kríze (neutlmuje ekonomiku)
- Nové legislatívne opatrenia na podporu rozpočtovej disciplíny, predovšetkým ústavné ukotvenie **plnohodnotných výdavkových limitov**
- Také typy **štrukturálnych reforiem** (daňová, reforma vzdelania a iné), ktoré by **zvýšili potenciálny rast ekonomiky**
- Také typy **štrukturálnych reforiem** (reforma zdravotníctva a iné), ktoré by **znížili nápor na budúce výdavky**

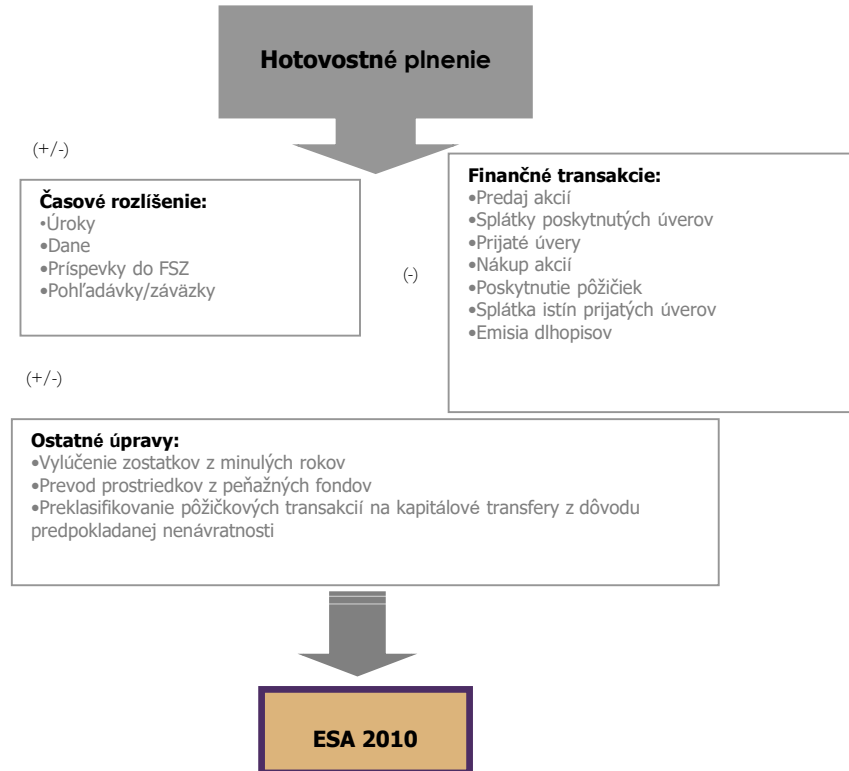


Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia

- ESA2010 zaznamenáva toky na základe zásady zachytenia transakcie v čase vzniku nároku (accrual basis); to znamená vtedy, keď je ekonomická hodnota vytvorená, transformovaná alebo likvidovaná, alebo vtedy, keď nároky a záväzky vznikajú, sú transformované alebo zrušené.
- Vylúčenie finančných transakcií - za finančné operácie sa považujú aj poskytnuté pôžičky a vystavené a prijaté zmenky, predaj a obstaranie majetkových účastí. Dochádza k zmene typu finančného aktíva alebo pasíva.
- Ostatné úpravy

Prechod z cash na ESA2010



Top-down prístup

- Agregátne ukazovatele (cyklicky očistené saldo, štrukturálne saldo verejných financií) a ich medziročná zmena
- Ľahko interpretovateľné (ekonomika na úrovni potenciálu), relevantné pre analýzy udržateľnosti alebo fiškálny dohľad
- Problémy s merateľnosťou (potenciálny produkt, elasticity daní)
- Ukazovatele ovplyvnené aj inými faktormi (zmeny v zložení ekonomického rastu, zmeny v cenách aktív, nastavenia hosp. politik v minulosti)

Bottom-up prístup

- Suma jednotlivých opatrení vlády voči predpokladu nezmenených politík
- V lepšej miere zachytáva aktuálne vplyvy fiškálnej politiky vlády
- Kľúčovú úlohu zohráva zostavenie scenára nezmenených politík vrátane makroekonomického scenára
- Problémy so stanovením benchmarku najmä na strane výdavkov (výdavky, o ktorých pravidelne rozhoduje vláda)
- Absencia medzinárodnej porovnateľnosti

Jednorazové a dočasné vplyvy (2)

(v mil. €)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
- spotrebné dane - predzásobenie	-143	326	-192	-134	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- DPFO - dočasné zvýšenie nezdan. časti základu dane DPFO	-	-	-	-170	-211	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- príjmy Sociálnej poisťovne z oddĺženia zdravotníctva	-	-	-	-	-	59	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu (Granvia)	-	-	-	-	-	174	-6	-6	-6	-6	-6	-6	-6	-6	-6	-6	-6	-6
- príjmy z predaja telekomunikačných licencií	-	-	-	-	-	88	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- tovarové deblokácie a odpustenie pohľadávok	-62	-	-237	-	-78	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- prevzatie záruk FNM - rizikové záruky	-35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- náklady spojené so suchom/povodňami	-	-	-	-	-113	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- časové rozlíšenie záväzkov ŽSSK/ŽSR (do r.2010)	6	0	5	83	76	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- mimoriadny odvod v bankovom sektore (vrátane DPPO)	-	-	-	-	-	-	40	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- dividendy	-	-	71	88	-	110	186	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- doplatok dôchodkov ozbrojeným zložkám zo Soc. poisťovne	-	-	-	-	-	-	-	-8	-58	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- prepočet výšky odvodu do rozpočtu EÚ	-	-	-	-	-	-	-	-	58	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- časové rozlíšenie DPH	-	-	54	-46	-19	167	-59	117	68	12	-34	18	25	-21	-	-	-	-
- pokuta protimonopolného úradu	-	-	-	-	-	-	-	-	45	-	-26	-	-	-	-	-	-	-
- vratky domácnostiam za spotrebu plynu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-46	-	-	-	-	-	-	-
- vysporiadanie zariadení cyklotrónového centra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- správny poplatok pre on-line hazard	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- splácanie NFV Cargo a.s. (kapitálový transfer)	-	-	-	-166	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- splátka NFV Vodohospodárska výstavba, š.p. (kap.transfer)	-	-	-	-	22	22	27	30	48	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- náklady spojené s covid19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-1189	-1009	-	-
- platba DPH koncesionára D4/R7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	69	124	-7	-7
- rizikové záruky poskytnuté Eximbankou	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-173	-	-	-
CELKOVO	-234	326	-299	-345	-323	621	188	134	154	6	-112	12	19	-27	-1300	-890	-13	-13
(% HDP)	-0,4	0,5	-0,4	-0,5	-0,5	0,9	0,3	0,2	0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-1,5	-0,9	0,0	0,0