



## Ako analyticky hodnotiť verejné financie

Ján Tóth  
Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

# Čo si dnes povieme

1. Postavenie a rola RRZ, zákon o rozp. zodpovednosti
2. Analytické prístupy k meraniu konsolidácie
3. Hodnotenie vládneho rozpočtu na roky 2022 až 2024

# Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

*...postavenie a rola*

# Čo je úloha Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

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.

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

Ústavný zákon prijatý v roku 2011 širokým politickým konsenzom – 146 hlasov (lebo dlh sa výrazne zvýšil po fin.kríze)

- 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 výdavkové limity ako funkčné zavedenie **operatívneho nástroja** na riadenie rozpočtu (zablokované jednou stranou a neuvedené do praxe), 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)

# 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.

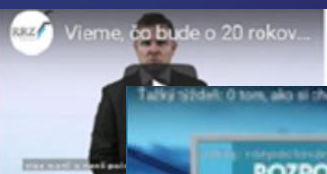


DANĚ A ODVODY



## Vyšší plat, menej v peňaženke

Dôsledok poslaneckého návrhu o zvýšení NČZD



V debatách o strepe dôchodkového veku sa opakujú argumenty, z ktorých väčšina nesie základnú informáciu. Niektoré z nich možno označiť za myty. Reakcie RRZ na argumenty:

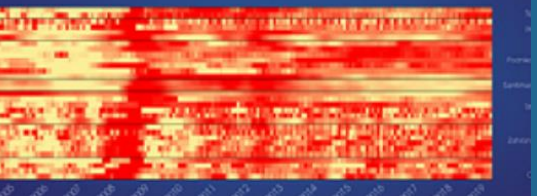
- (1) Argument č.1: Nemožno sa na to pozerať cez čísla, ide o ľudí.
- (2) Argument č.2: Sociálna poisťovňa je v dobrej ekonomickej kondícii.
- (3) Argument č.3: Výdavky na penzie sú nízke.
- (4) Argument č.4: Starnutie neverím. Nevieme, čo bude o 20 rokov.
- (5) Argument č.5: Treba podporiť rodinnú politiku.
- (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.

Taký úždel. O tom, ako si zohel Kaptár počul na kampaň



## MAKROEKONOMICKEJ NOWCASTING (november 2019)

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



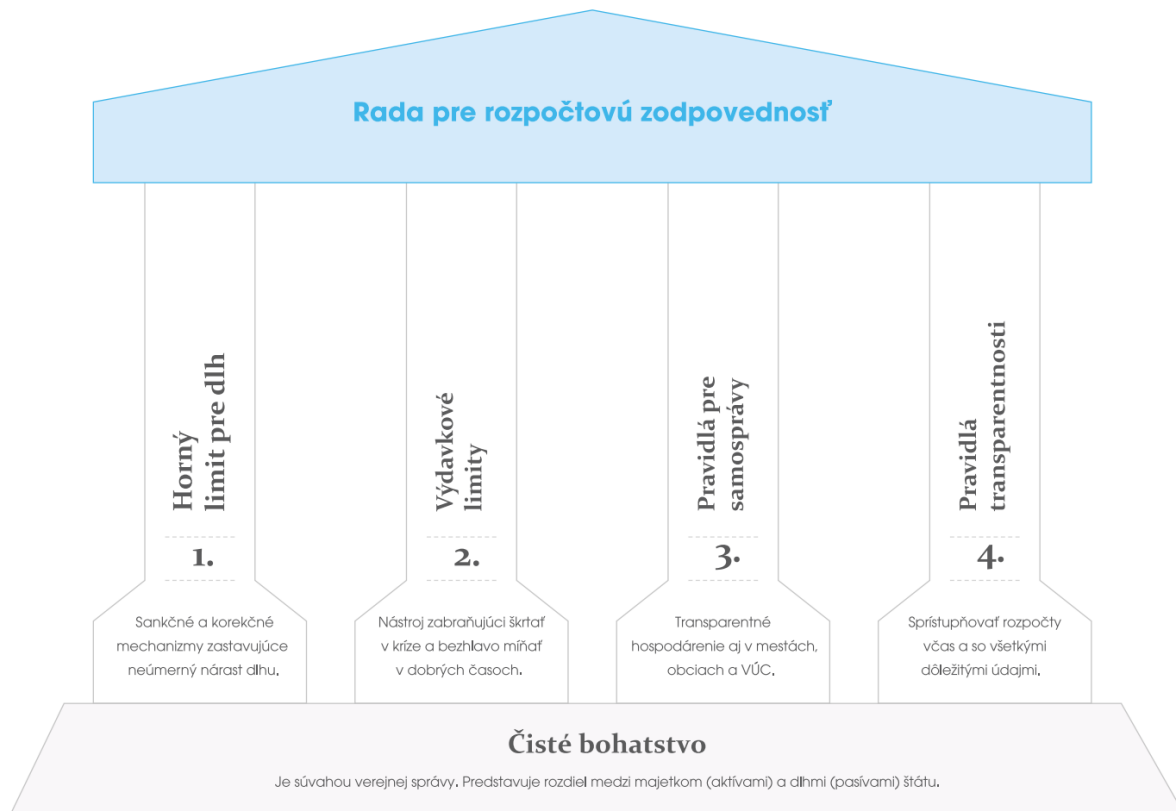


# ...ale nie je to len o grafoch a tabuľkách





- Štyri hlavné pilie:
- Nezávislé hodnotenie
- Čisté bohatstvo



# Dlhodobó chýbajúce výdavkové limity

Super pilier, ohrozuje stabilitu celého domu

Pravidlá rozpočtovej zodpovednosti pre vládu:

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

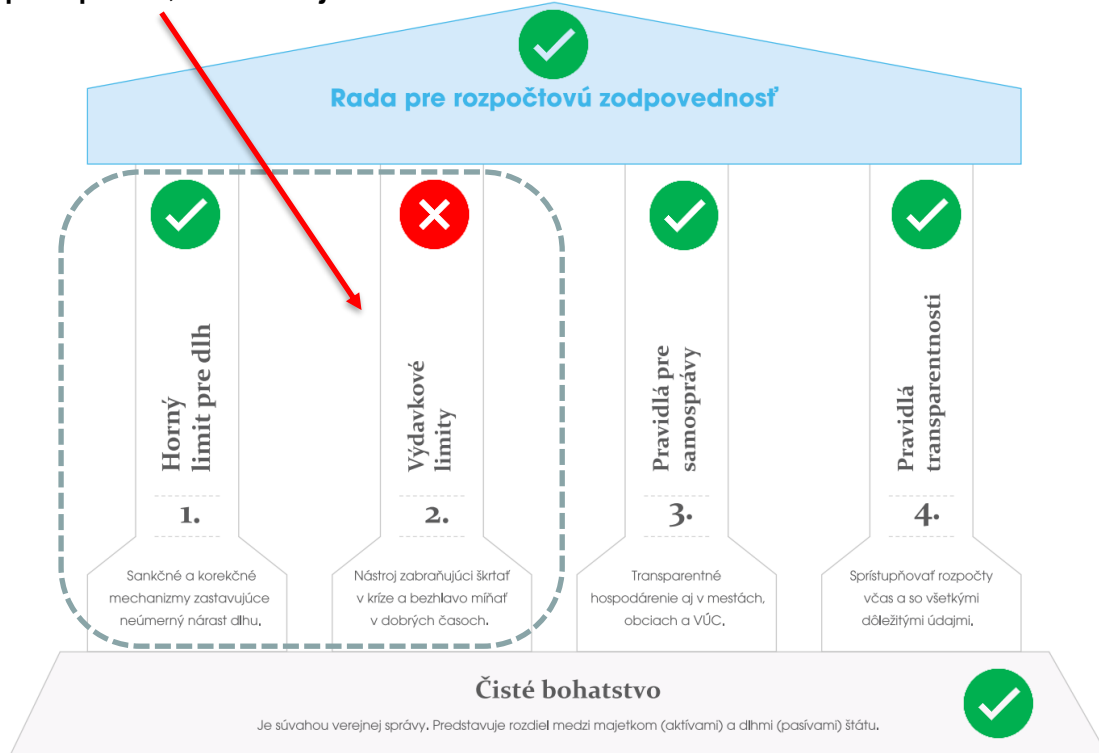


Zavedené do praxe

• **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)



# Čo nás stál kompromis nemať výdavkové limity

1. Dlh sa v najbližšej kríze prehupol cez horný limit dlhu, dokonca aj cez 60% HDP Maastrichtský limit
2. Najhoršia dlhodobá udržateľnosť ... od kedy sa sleduje
3. Štát mal problém sa financovať v minulom roku (aj kvôli čistý/hrubý dlh)

.... nie ideálne vysvedčenie 😱 😞

## Moderná hospodárska politika je proticyklická

Domácnosti a firmy môžu podliehať prílišnému optimizmu, alebo pesimizmu. Aj preto sa ekonomika môže prehrievať (príliš vysoká inflácia, nedajú sa „zohnať ľudia“), alebo pracovať pod potenciálom (mať nevyužitú kapacitu a zbytočne vysokú nezamestnanosť).

**Moderné verejné financie majú stabilizovať ekonomiku.** To znamená, utlmiť prehrievanie šetrením a zároveň podporovať ekonomiku, keď je utlmená napr. verejnými investíciami – „staviam, keď nestavajú ostatní“.

## Na Slovensku sme mali pravý opak

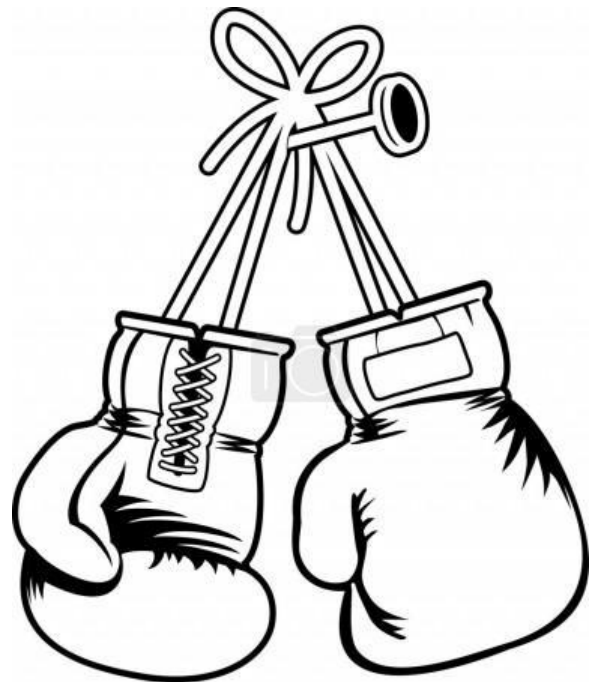
Oficiálna filozofia hospodárskej politiky bola „**V dobrých časoch sa podelme s ľuďmi**“ .

Modernejšia stratégia je „**V dobrých časoch šetríme, aby sme mohli ľudí/firmy (= ekonomiku) ochrániť v zlých časoch**“ – **úplne opačný koncept.**



# Predstavenie kľúčových zmien

## VÝDAVKOVÉ LIMITY – HLAVNÁ ZMENA



# Čo umožňujú výdavkové limity

1. Motivujú k tejto modernej proticyklickej politike a teda šetriť v dobrých časoch

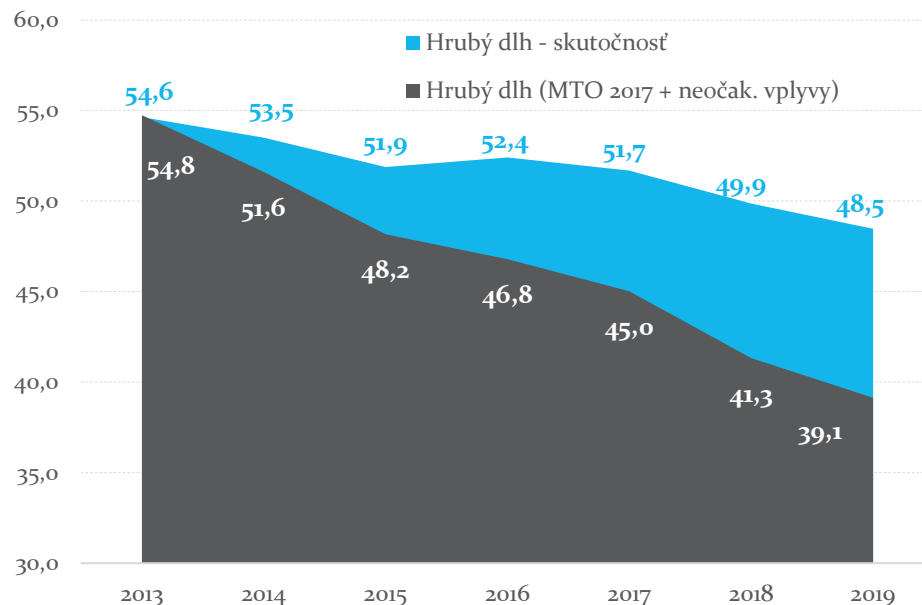
**– po kríze znižovať dlh na „pôvodné úrovne“, aby mal priestor opäť narásť v zlých časoch**

# Vývoj 2013 – 2019 ako výstraha (chýbajúce výdavkové limity)

**Výsledkom je ignorovanie vlastných rozpočtových cieľov**

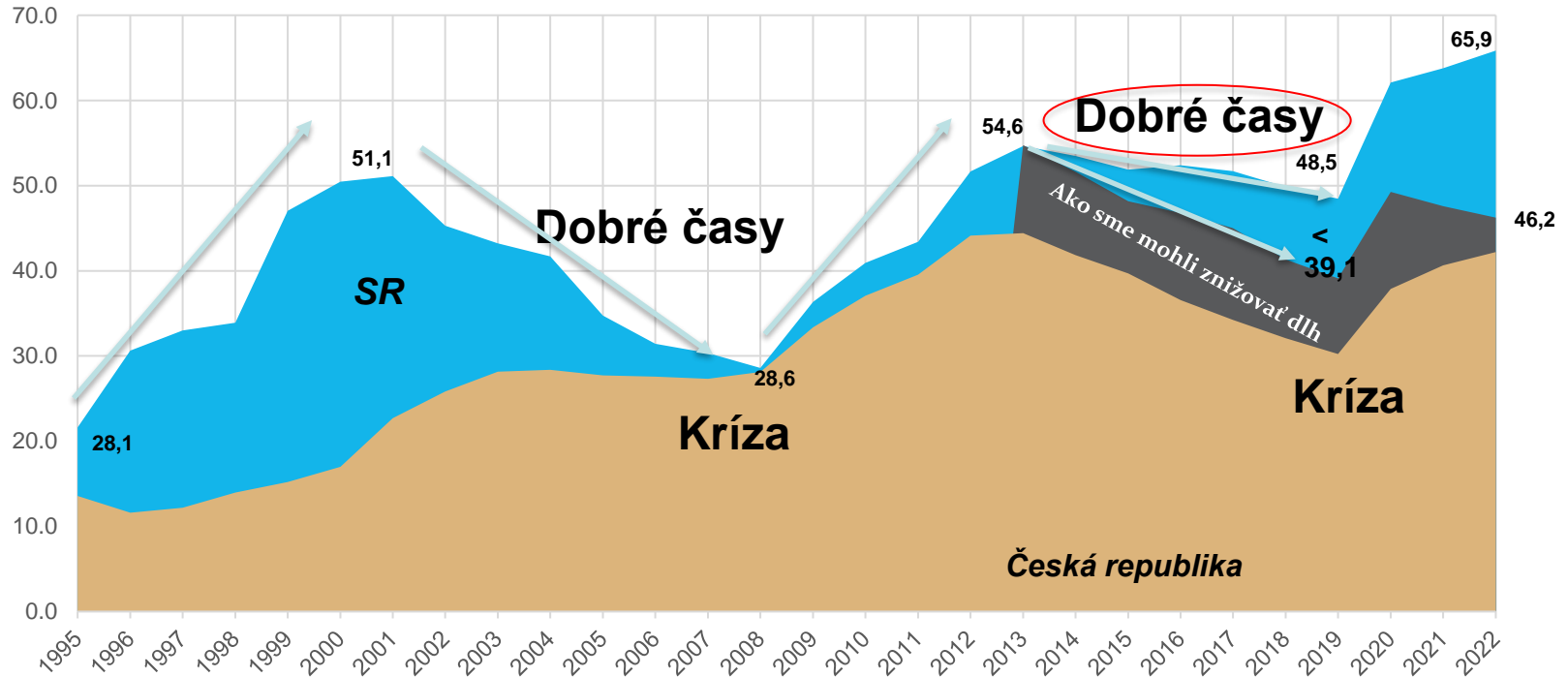
- Ak by vlády 2013 - 2019 plnili vlastné rozpočtové záväzky, dlh krajiny v roku 2019 mohol byť nižší o takmer desať % HDP (vo výške 39,1 % HDP) a boli by sme lepšie pripravení na krízu

**Hrubý dlh verejnej správy pri splnení MTO a využití nadpríjmov (v % HDP)**



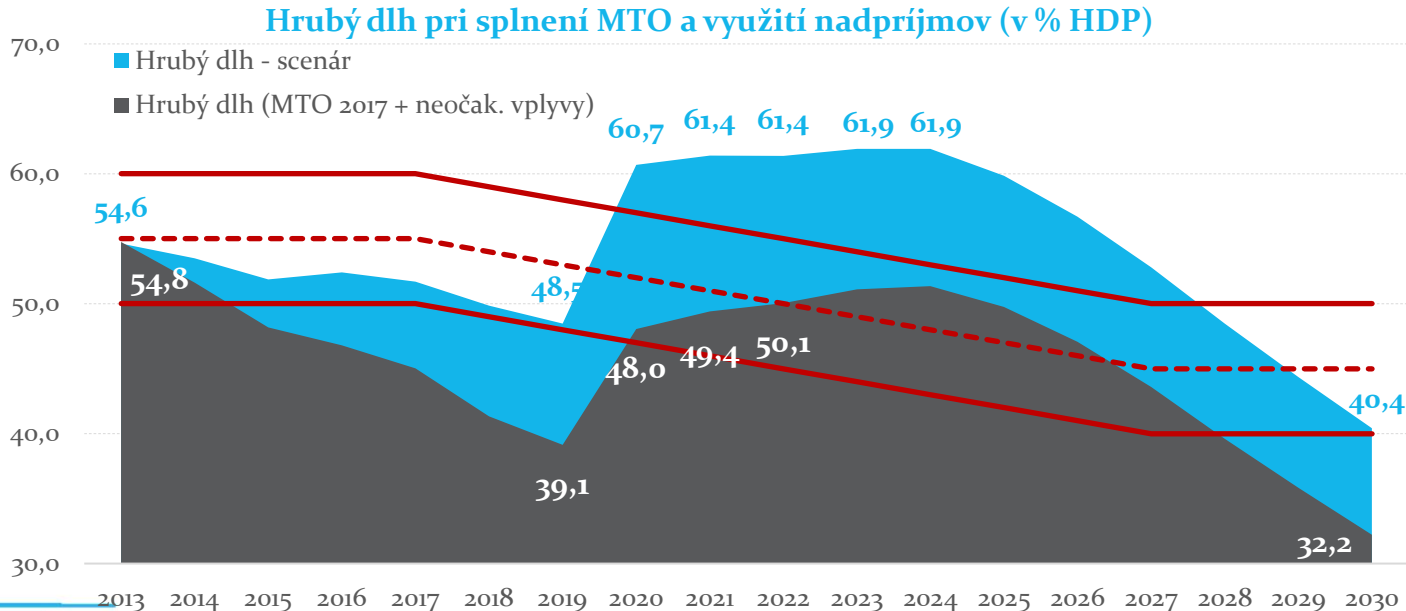
# Kde má korene dnešný dlh

- 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 pb (na úrovni najviac na 39,1 % HDP)



# Vývoj 2013 – 2019 ako výstraha (chýbajúce výdavkové limity)

- Ak by posledné vlády dodržiavali vlastné fiškálne ciele, vrchné sankčné pásmo by nebolo v hre
- Nižšia úroveň dlhu vďaka využitiu dobrých časov v predchádzajúcich rokoch by umožnila ľahšie prekonať krízu aj pri súčasnom nastavení dlhovej brzdy





# Čo umožňujú výdavkové limity

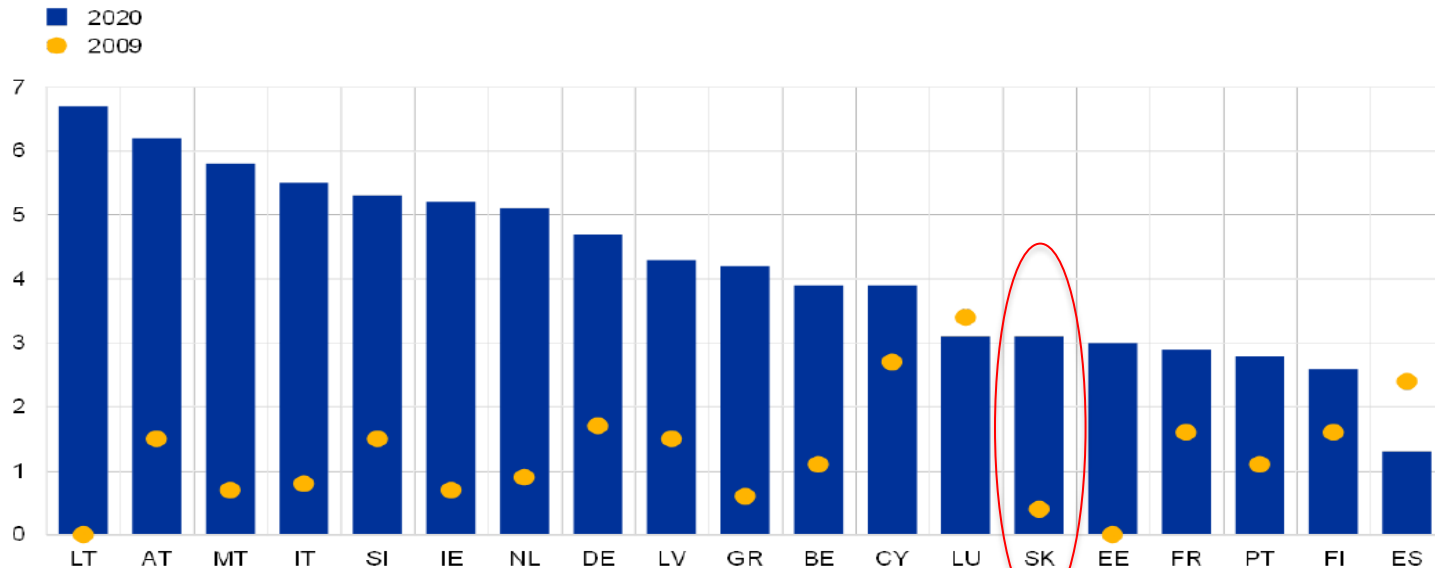
1. Nútiť k proticyklickej politike a teda šetriť v dobrých časoch

**– a teda mať kapacitu pomôcť ekonomike v zlých časoch a tým ju stabilizovať**

# Fiškálne stimuly v EA, finančná kríza a covid

**Chart 2**

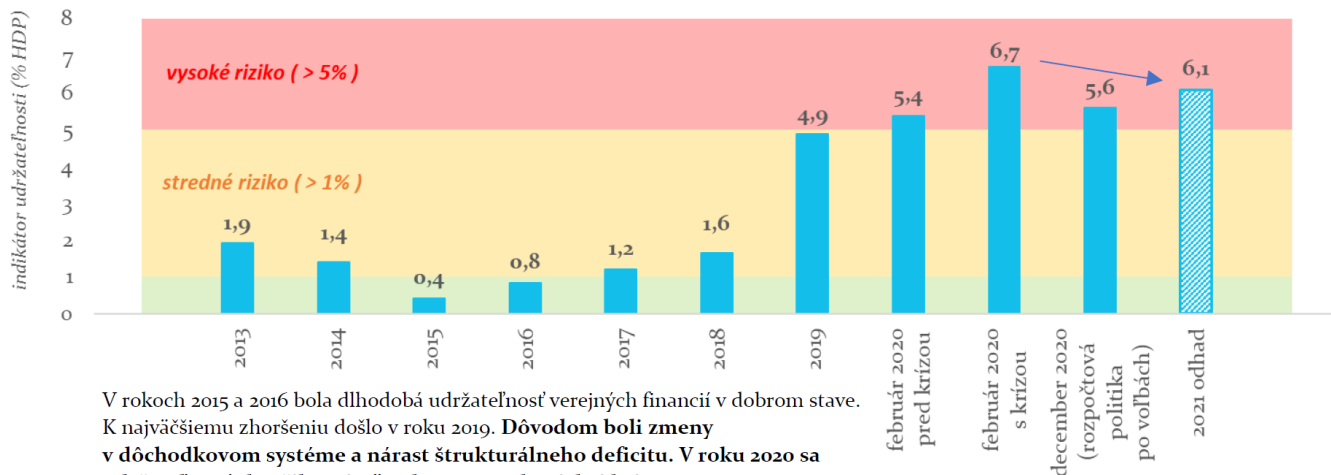
Sum of fiscal measures related to COVID-19 with a budgetary impact in 2020 compared with gross discretionary stimulus in 2009 (percentages of GDP)



Source: [https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2021/html/ecb.ebart202101\\_03~c5595cd291.en.html](https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2021/html/ecb.ebart202101_03~c5595cd291.en.html)

# Čo ešte umožňujú výdavkové limity

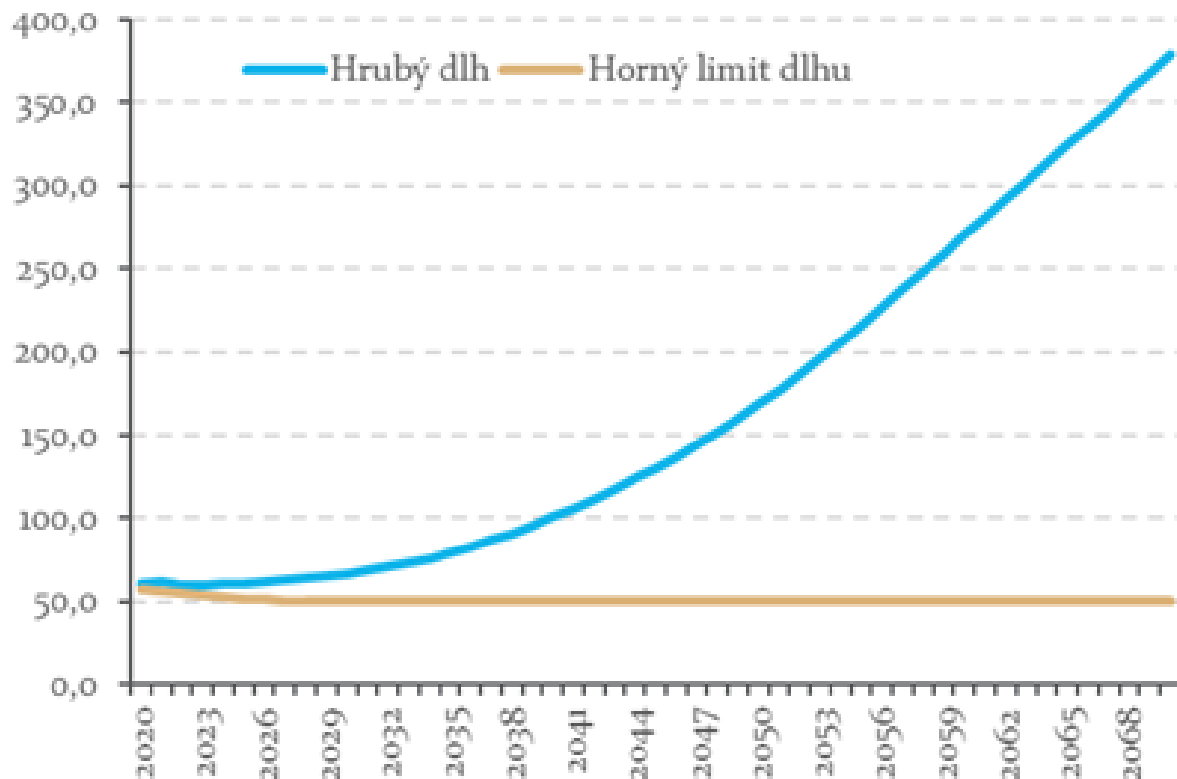
2., „Trestajú“ nezodpovedné dlhodobé politiky (napr. v dôchodkoch) tým, že znižujú priestor pre výdavky v súčasnosti – ochraňujú dlhodobú udržateľnosť(\*), aby nenastal „grécky scenár“



V rokoch 2015 a 2016 bola dlhodobá udržateľnosť verejných financií v dobrom stave. K najväčšiemu zhoršeniu došlo v roku 2019. **Dôvodom boli zmeny v dôchodkovom systéme a nárast štrukturálneho deficitu.** V roku 2020 sa udržateľnosť zhoršila najmä vplyvom pandemickej krízy.

(\* ) Agentúra Moody's nám odstránila pozitívny výhľad z ratingu aj kvôli destabilizovaniu dôchodkového systému v roku 2019

# Grécky scenár – projekcia dlhu SR bez opatrení



# Prečo sa musí aj dlhová brzda meniť (modernizácia po 10 rokoch)

## DLHOVÁ BRZDA





# Aby sa brzda nevyvíjala nadhlo a bola spravodlivá pre rôzne vlády

KLÚČOVÁ ZMENA:

**Sankcie v absolútnej výške (tj, vyrovnaný rozpočet, zmrazenie výdavkov) sa neaplikujú, pokiaľ sa spĺňajú sankcie v relatívnej výške (potreba konsolidácie), nakoľko plnenie sankcií v relatívnej výške zaručuje, že v budúcnosti „dobré bude“**

To znamená, pokiaľ mám zodpovednú fiškálnu politiku (priebežne postupne konsolidujem), som uchránený od „zdedenia“ nutnosti mať zrazu vyrovnaný rozpočet kvôli nezodpovednej vláde v minulosti. To by nebolo „spravodlivé“ a zároveň by to mohlo poškodiť ekonomiku (privedenie ekonomiky do recesie).

# Zmodernizovaná dlhová brzda – základné princípy

- Preberá sa doterajší konsenzus cieľí rovnaké (prepočítané úrovne dlhu, spodné pásmo) – ale **čistý dlh – zastavenie machinácií s likviditou (=ohrozovanie financovania štátu)**
- **Väčší priestor na absorpciu dopadov kríz – z 10 na 15 pb HDP; štyri sankčné pásma namiesto piatich, vzdialenosť medzi hranicami 5 % HDP**
- Na základe doterajšej praxe **sa sprísňujú prvé dve sankčné pásma** (povinná konsolidácia o 0,5 % HDP a 0,75 % HDP) (doteraz prvé 2 sankčné pásma boli len „papierové“ bez dopadu na zlepšenie salda verejných financií)

# Zmodernizovaná dlhová brzda – základné princípy

- Zlepšenie/zhoršenie udržateľnosti znižuje/zvyšuje medziročnú potrebu konsolidácie (**obmedzenie dlhodobých „mín“ pre ďalšiu vládu**)
- Väčšia flexibilita a **zreálnenie únikových klauzúl** (covid nebola „kríza“ podľa aktuálneho znenia zákona)
- **“Vypínanie“ brzdy len 1.rok (doteraz 2 roky), pri zmene vlády bez volieb sa vypínanie brzdy neuskutoční** (zamedzenie obchádzania)

# Dlhová brzda – sankčné pásma

Sankčné pásma	1.	2.	3.	4.
	35 - 40	40-45	45-50	nad 50
Vládny návrh rozpočtu (konsolidácia maximálne do prebytku 2% HDP)	Konsolidácia 0,5 %	Konsolidácia 0,75 %	Konsolidácia 1,0 %	Konsolidácia 1,0 %
Reputačné náklady	MFSR zasiela zdôvodnenie NRSR + opatrenia	MFSR zasiela zdôvodnenie NRSR + opatrenia	MFSR zasiela zdôvodnenie NRSR + opatrenia	MFSR zasiela zdôvodnenie NRSR + opatrenia
Reputačné náklady	----	Blokovaná rezerva vlády a predsedu vlády	Blokovaná rezerva vlády a predsedu vlády	Blokovaná rezerva vlády a predsedu vlády
Konsolidácia naprieč celým verejnou správou	----	----	Vyrovnané hospodárenie samospráv	Vyrovnané hospodárenie samospráv
Neuplatňuje sa, ak sa plnia sankcie 1 až 3	----	----	----	Vyrovnané hospodárenie rozpočtu VS + dôvera vláde

# Ako systémovo opraviť verejné financie – s dôchodkovou reformou

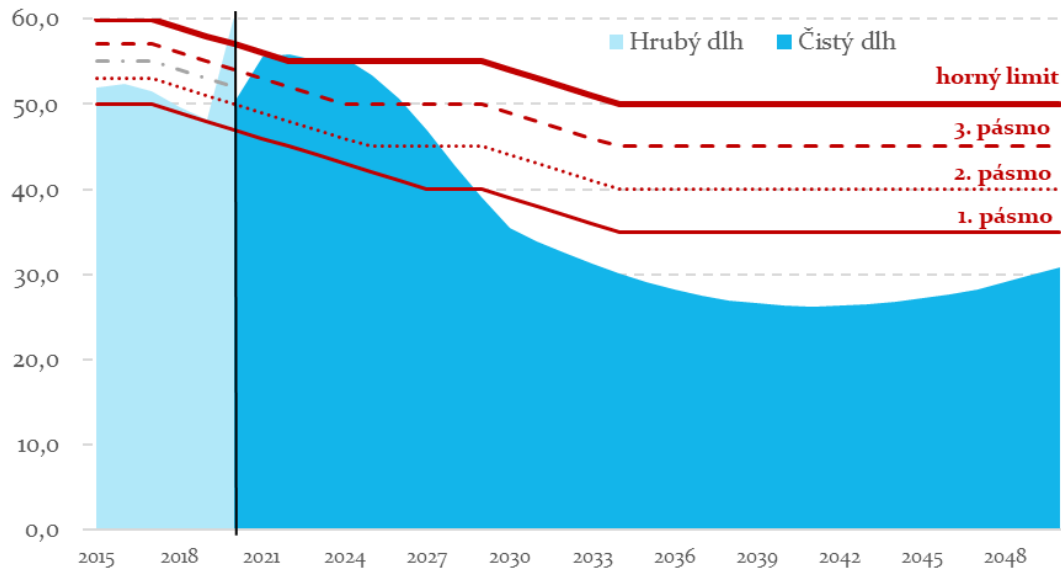
- Predpoklady podľa návrhu novely (**max 1% konsolidácia**)

- 2021 - 2022 – dôchodková reforma zlepšujúca udržateľnosť o 2 p.b.

- 2023 – konsolidácia – zlepšenie štrukturálneho salda o 1,1 % HDP (zlepšenie udržateľnosti o 0,5 % HDP)

- Od 2024 zlepšovanie štrukturálneho salda podľa dlhovej brzdy o 1% HDP ročne až po štr. prebytok 2% HDP v roku 2028

- Po roku 2030 (pokles pod sankčné pásma dlhovej brzdy) **možné uvoľnenie salda** pri zachovaní dlhodobej udržateľnosti



Pozn.: trajektória dlhu po roku 2030 je pri reforme ilustratívna, keďže závisí aj od toho, v ktorých rokoch reforma zníži náklady spojené so starnutím populácie v porovnaní s aktuálnym odhadom (základným scenárom)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Štrukturálne saldo (% HDP)	-3,5	-2,4	-1,4	-0,4	0,6	1,6	2,0	2,0	2,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
- medziročná zmena		1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	0,4	0,0	0,0	-2,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1

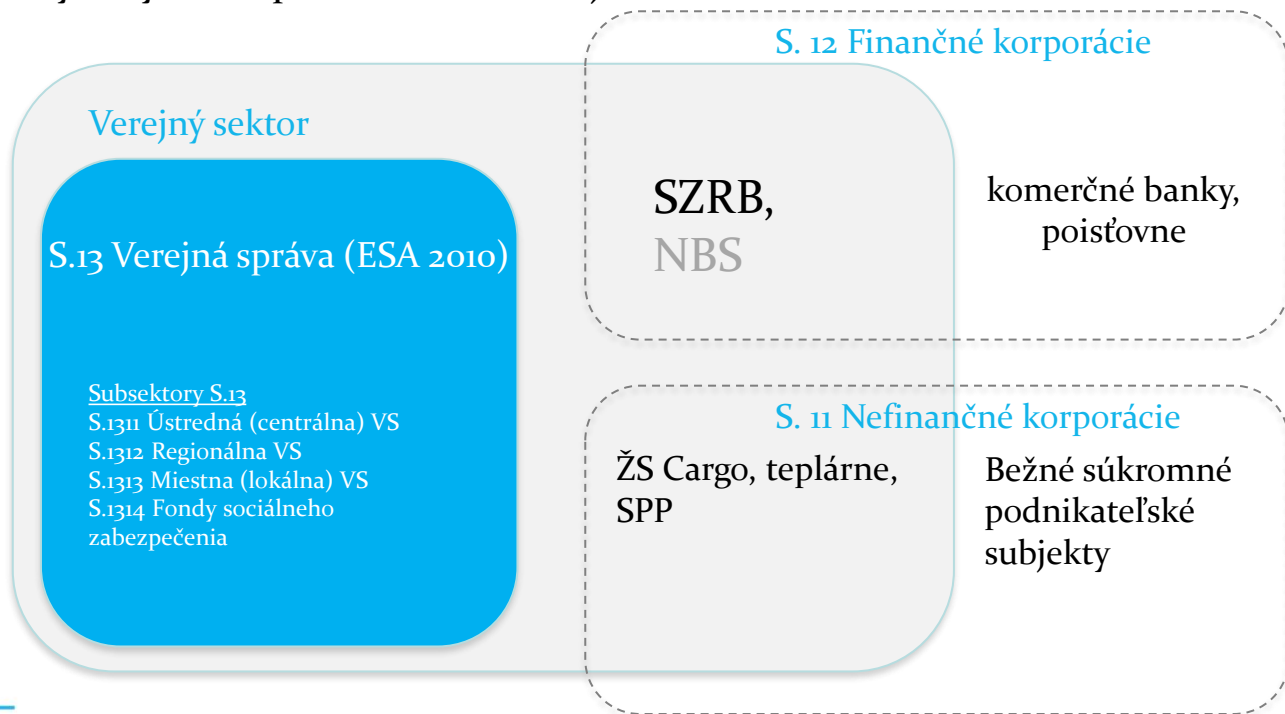
# Analytické prístupy k meraniu konsolidácie

*... 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 konsolidačné úsilie

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

Zlepšenie o 1,0 % HDP

Vláda výrazne  
prispela k tomu  
opatreniami



↑  
Rozdielny dopad na  
dlhodobú  
udržateľnosť

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

Zlepšenie o 1,0 % HDP

Vláda vôbec  
neprispela k  
tomu  
opatreniami

# Prečo merať konsolidačné úsilie

...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 – **dlhodobú udržateľnosť**

**Odpoveď na otázku: Aký je reálny vplyv opatrení vlády na verejné financie , vrátane dlhodobej udržateľnosti ?**

- 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?

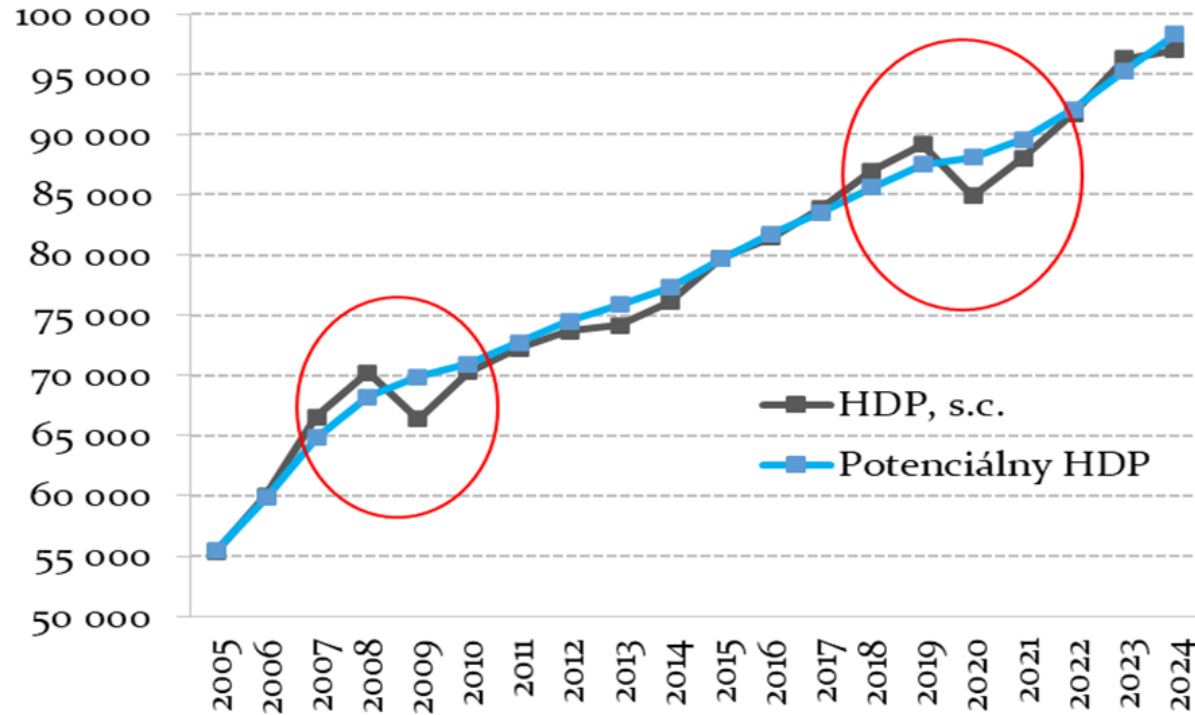
...je rozdiel, či vám existujúce podmienky pomáhajú alebo priťažujú



# Vplyv ekonomického vývoja

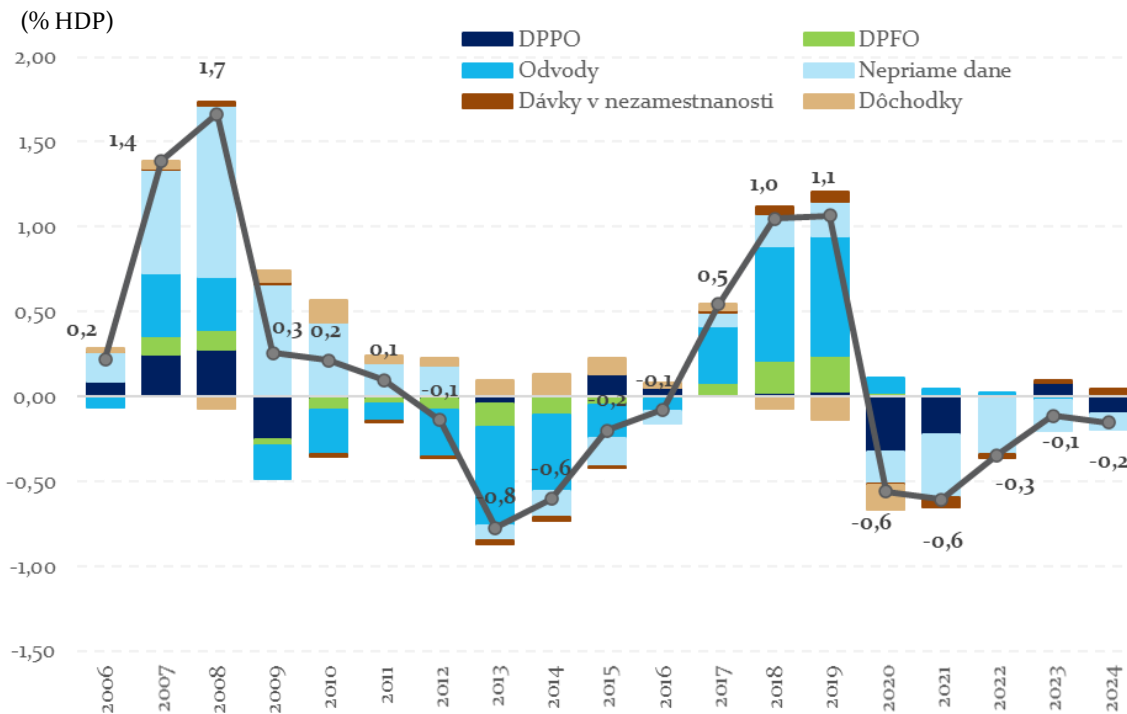
...snaha očistiť cyklický vývoj ekonomiky – aké by boli príjmy (a výdavky) v „normálnych časoch“

(v mil. €)



# Vplyv ekonomického vývoja – cyklická zložka (1)

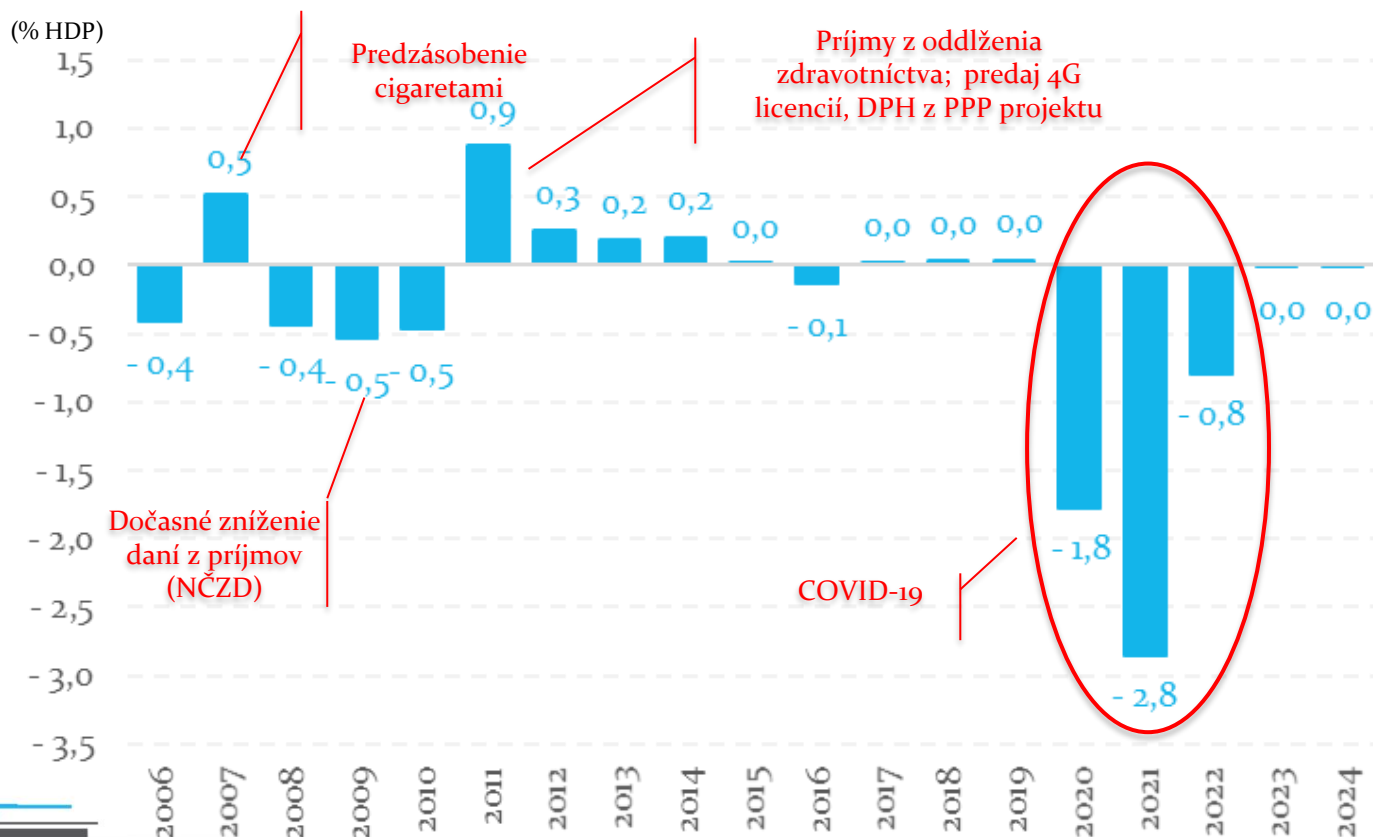
... toto je navyše kvôli prehrievaniu/podchladeniu ekonomiky



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

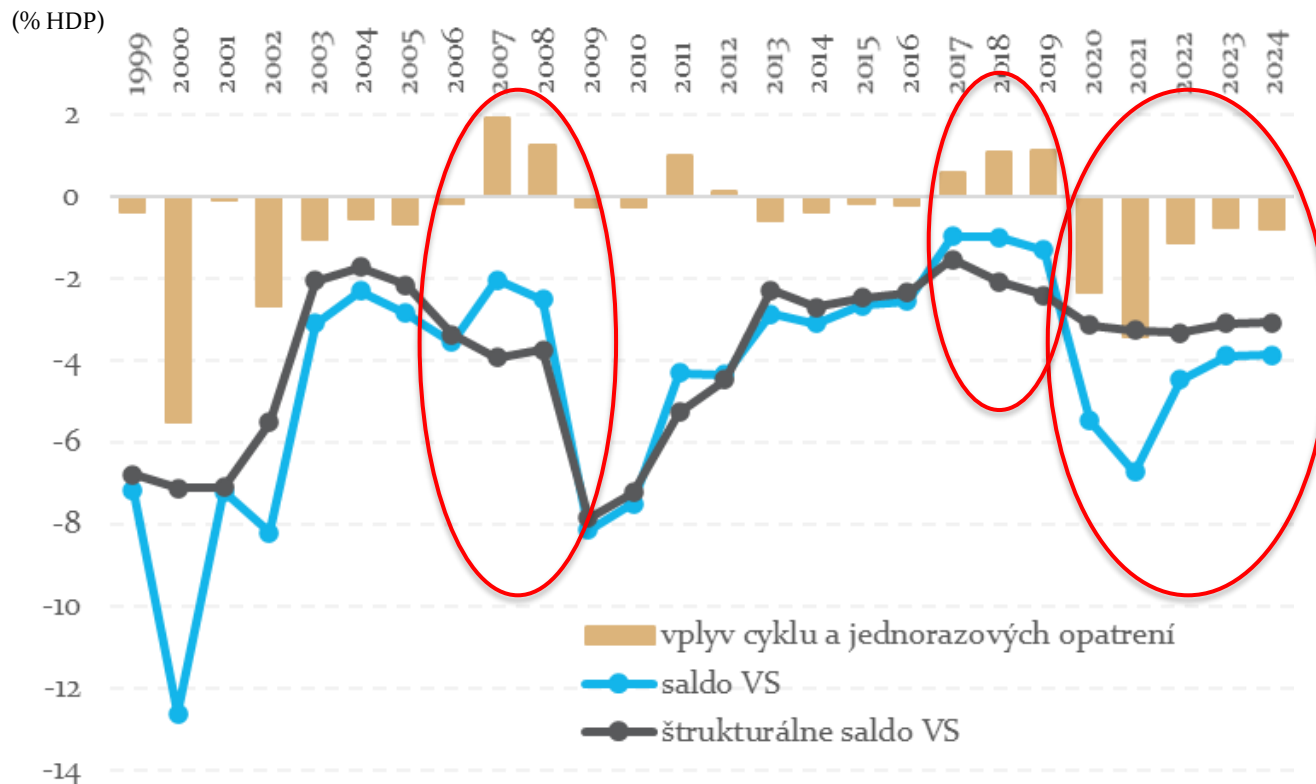
# Jednorazové a dočasné vplyvy (2)

... nezaťažujú tak dlhodobú udržateľnosť (nie sú trvalé)



# Štrukturálne saldo = saldo - (1) - (2)

...= “trvalý deficit“





# Štrukturálne saldo = trvalý deficit

... Deficit ktorý by nastal v „normálnych časoch“ a bez jednorazových vplyvov

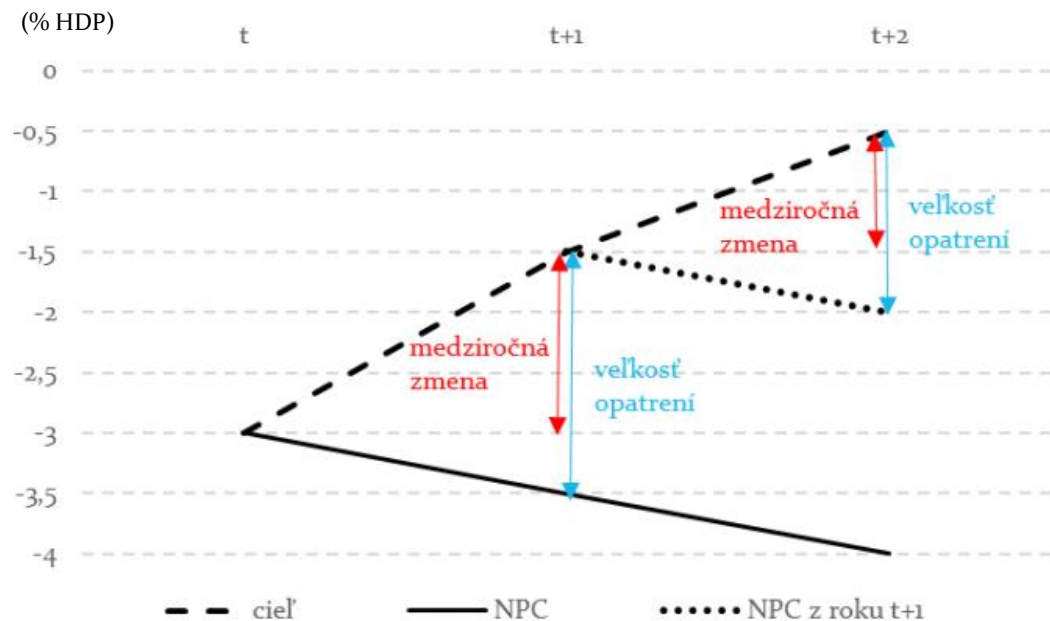
- Vyhodnocuje sa **úroveň a medziročná zmena** štrukturálneho salda:
  - jeden z kľúčových ukazovateľov pri plnení európskych (Pakt stability a rastu) a národných (pravidlo o vyrovnanom rozpočte) fiškálnych pravidiel - prirodzený odhad kde deficit pôjde (ak sa časy v ekonomike vrátia do normálu a jednorázové vplyvy prestanú)
  - konsolidácia = medziročná zmena štrukturálneho salda (zjednodušený odhad vplyvu vlády – implicitný nepresný predpoklad, štrukturálne saldo sa nemení pokiaľ vláda neprijme opatrenia)
  - ale legislatíva indexuje rozdielne príjmy a výdavky (platy, tovary a služby, atď.) – zaujímavé je vypočítať pasívny scenár , tzv. no-policy change (NPC)

# Ako RRZ posudzuje rozpočet

- 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 politík (tzv. NPC scenár).**
- Tieto dva scenáre sú následne použité pre vyčíslenie analytických ukazovateľov ako je **konsolidačné úsilie vlády** a celkové analytické zhodnotenie rozpočtu.

# Vplyv existujúcich politík

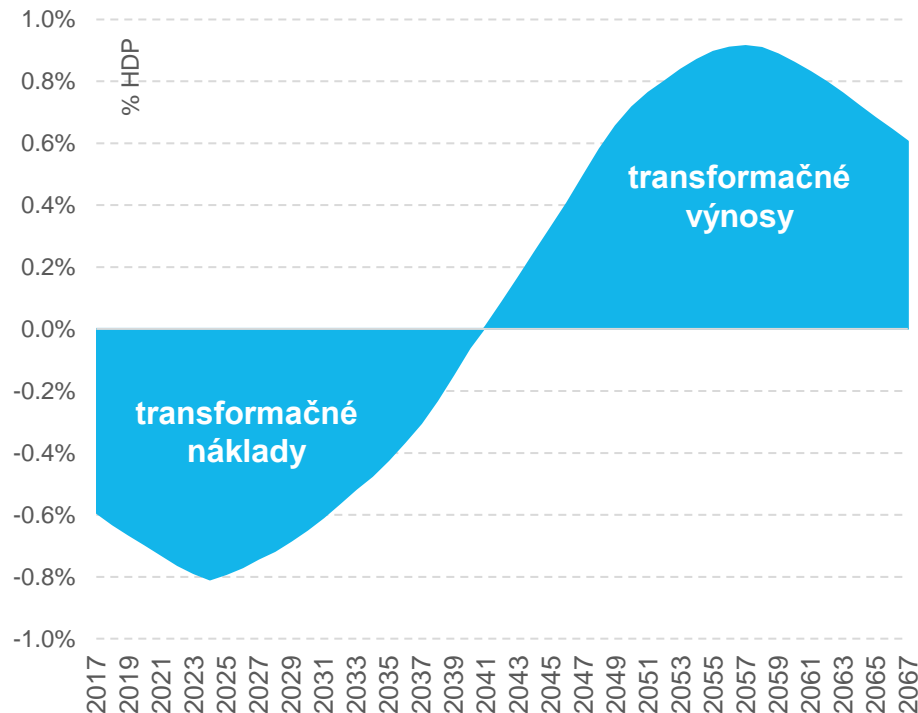
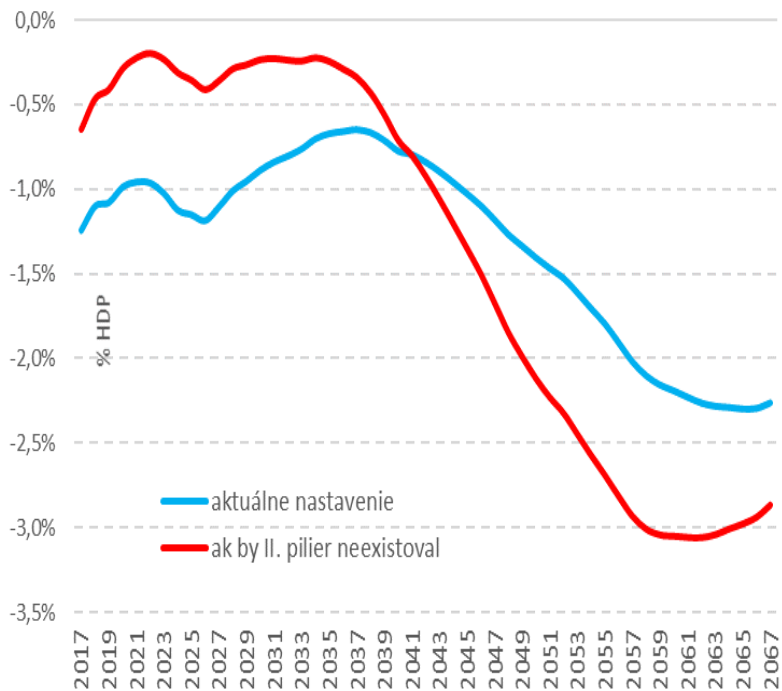
...ako by sa vyvíjal rozpočet bez zásahov vlády (NPC scenár)



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

# Extra - opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť

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



# Konsolidačné úsilie vlády

- Rozdiel fiškálnych trajektórií = (RRZ odhad – NPC scenár) v primárnej štrukturálnej bilancii, očistené o zmeny v extra opatrení
- Najlepšie previazané na zmenu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti = skutočný prínos rozpočtovej politiky

- Dôležitý ukazovateľ pre hodnotenie fiškálnej politiky vlády v dlhodobom horizonte
- Vyjadruje potrebu **permanentného zlepšenia aktuálneho salda verejných financií** na to, aby sa neprenášali neúmerne 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 v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti )
  - EK: **S1, S2** (Sustainability report)

# Najčastejšie používané indikátory v SR

- **S<sub>1</sub> 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**.
- **S<sub>2</sub> 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 S<sub>1</sub>, indikátor S<sub>2</sub> 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) – zverejňuje MF vo výročnej správe
- V súčasnosti záporné obrovské číslo, ale nevieme všetko vyčísl'ovať najmä v aktívach, preto dôležitá medziročná zmena

AKTÍVA	PASÍVA
A1 Budovy A2 Infraštruktúra A3 Zásoba kapitálu A4 Vklady a úložky A5 Čisté bohatstvo centrálnej banky A6 Čisté bohatstvo štátnych podnikov A7 Prírodné zdroje A8 Ekologické bohatstvo A9 Iné aktíva vrátane daňovacej kapacity	L1 Explicitný dlh L2 Implicitný dlh L3 Podmieneny dlh L4 Iné pasíva  <p style="text-align: center;"><b>Čisté bohatstvo</b></p>



## Pohľad cez čisté bohatstvo (2)

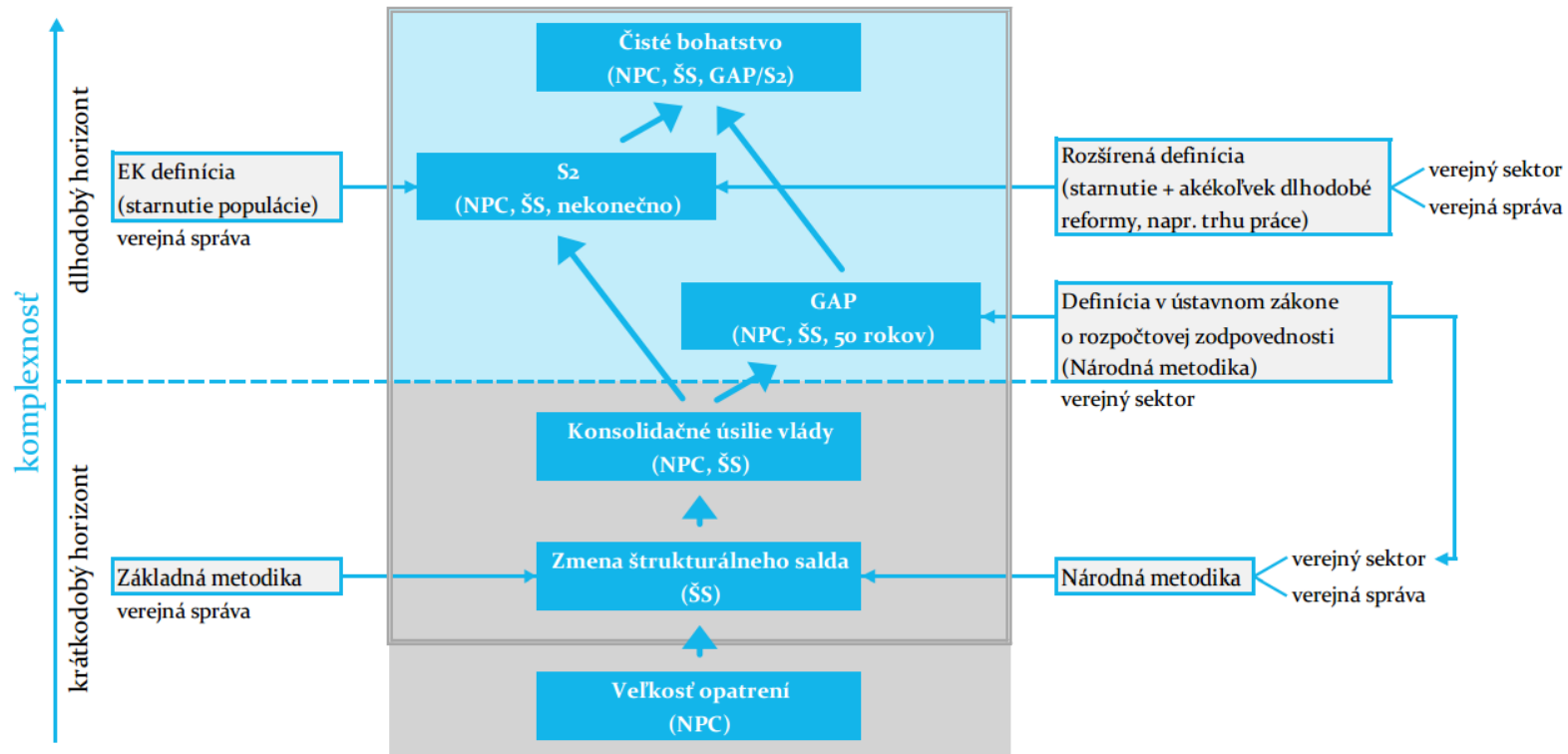
**Opatrenia v strednodobom horizonte s pozitívnym vplyvom na saldo verejnej správy, ale z dlhodobého hľadiska by mali mať pri správnom nastavení približne neutrálny vplyv na čisté bohatstvo**

- 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
- dlhodobé 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

# Case study

## Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024

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

# Rozpočet v roku 2021 výrazne nižší ako očakávaná

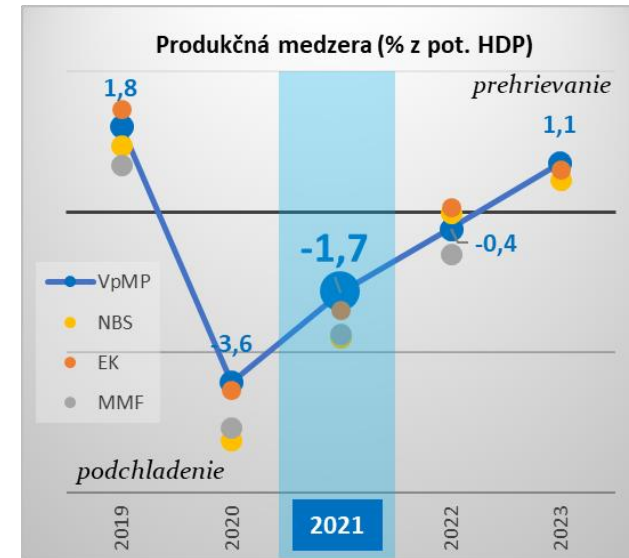
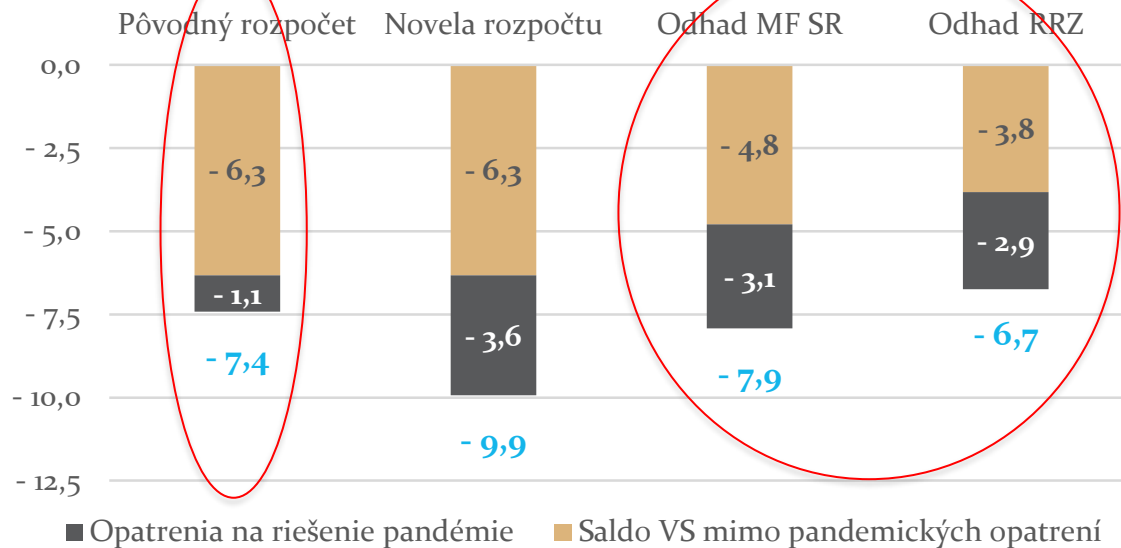
...výrazne nižší deficit však sprísňuje požiadavky na rozpočet 2022

- RRZ odhaduje, že deficit verejnej správy bude v roku 2021
  - nižší až o **1,2%** HDP (1,1 mld. eur) ako odhaduje MF SR
  - dokonca nižší o **0,5 %** HDP (0,5 mld. eur) v porovnaní s **pôvodne** schváleným rozpočtom, s výrazne nižším „ne-covidovým“ deficitom
- Potvrďuje sa tak RRZ hodnotenie **“realistický”** rozpočet z minulého roka
- To znamená, že veľká časť proticyklickej politiky sa robila cez jednorazové opatrenia, ako odporúčala RRZ na základe najlepšej medzinárodnej praxe.
- Výrazne lepší výsledok (ak sa potvrdí) však vytvára **prísnejšiu latku** pre rok 2022 ako uvažuje MF SR → časť týchto úspor by sa mala automaticky preniesť do 2022

# Rozpočet v roku 2021 citeľne nižší

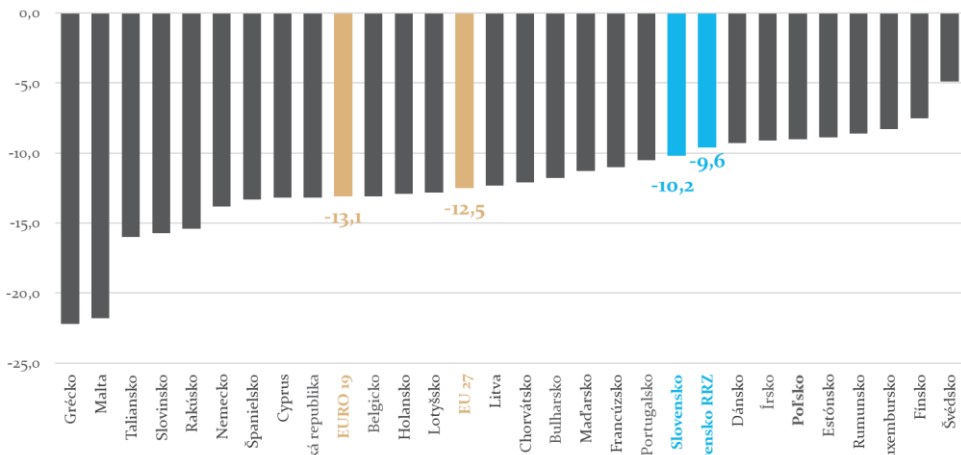
... časť týchto úspor by sa mala automaticky preniesť do 2022

Graf: Saldo hospodárenia VS v roku 2021 (v % HDP)



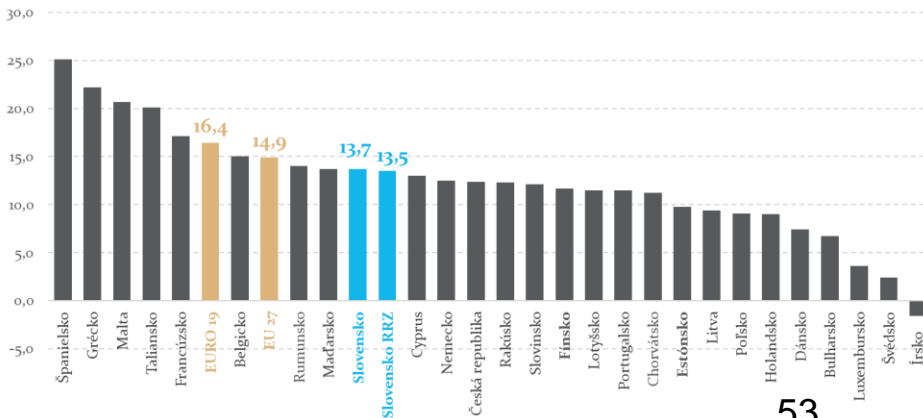
# Nárast deficitu a dlhu počas krízy podpriemerný

...podľa EK Slovensko dosahuje podpriemerný nárast deficitu a dlhu počas 2020-2021 v EÚ



Podľa EK, na Slovensku dosahuje odhadovaný nárast deficitov počas krízy kumulatívne **10,2 p.b. HDP** (RRZ odhaduje 9,6 p.b.), pričom priemer v Európskej únii dosahuje **12,5 p.b. HDP**.

EK odhaduje, že hrubý dlh sa v Európskej únii zvýši počas rokov 2020 a 2021 o 14,9 % HDP, pričom jeho nárast na Slovensku dosiahne 13,7 % HDP (RRZ odhaduje mierne nižší nárast celkovo o 13,5 % HDP).



# Ekonomika v roku 2022 – potreba opatrnosti

...kríza postupne odznieva, ale hrozba „fiškálneho útesu“

- **Ekonomika postupne prestáva byť podchladená** a teda nepotrebuje dodatočné stimulovanie (ale už nie sú očakávania prehrievania ekonomiky)
- **Ale fiškálna reštrikcia z poklesu dostupnosti verejných zdrojov** (dopytový fiškálny impulz) bude umocnená tzv. fiškálnym útesom (**náhlym zastavením jednorazových covid stimulov** na úrovni 2,5 % HDP). Ten bude **len čiastočne kompenzovaný zvýšeným prílevom eurofondov** (+1,3 % HDP).

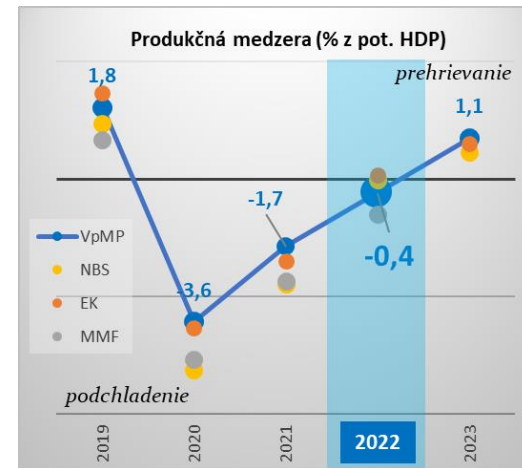
Prehľad základných ukazovateľov návrhu rozpočtu podľa scenára RRZ (ESA2010, % HDP)

	2020	2021	2022	2023	2024
Štrukturálne saldo	-3,2	-3,3	-3,3	-3,1	-3,1
Konsolidačné úsilie vlády*	-	-	-0,6	0,0	-0,1
Hrubý dlh VS	59,7	61,6	60,7	58,9	60,4
Čistý dlh VS	49,7	54,7	55,1	55,1	57,5
Fiškálny impulz (+ znamená reštrikciu, - expanziu)	-2,7	-1,5	1,3	-1,0	2,6
<i>p.m. produkčná medzera podľa metodiky RRZ</i>	-2,9	-2,2	0,0	0,8	-1,0

Pozn.: šedým podfarbením sú zvýraznené krízové roky.

\*Konsolidačné úsilie vlády je definované ako medziročná zmena štrukturálneho salda nad rámec vývoja v scenári nezmenených politík po zohľadnení vplyvu zavedenia trvalej podpory v čase skrátenej práce (kurzarbeit) od roku 2022. Ide o odlišný ukazovateľ v porovnaní s konsolidačným úsilím používaným MF SR, ktorý zahŕňa len zmenu štrukturálneho salda

Zdroj: RRZ



# Kľúčové predpoklady odhadov RRZ

... technické predpoklady na základe medializovaných informácií

1. **Ekonomická rezerva** - scenár RRZ predpokladá prijatie dvoch z troch reforiem a teda použitie 2/3 z alokovanej výdavkovej rezervy (337 mil. eur z celkovej sumy 504 mil. eur).
  - a) Prijatie ústavne ukotvených výdavkových limitov ✓
  - b) Prijatie zlepšenia finančnej stability dôchodkov ✓
  - c) Prijatie zmien (modernizácia) v dlhovej brzde ✗
  
2. **Dôchodková reforma** - scenár RRZ predpokladá dlhodobý vplyv podľa záväzku Plánu obnovy (0,9% HDP v ukazovateli RRZ; 1,8% HDP v ukazovateli EK - S<sub>2</sub>).



# Čo si všímame na rozpočte

1. **Realistickosť rozpočtu** – či z rozpočtu vyplýva výsledok, ktorý je stanovený v cieľoch rozpočtu (či je rozpočet pravdivý)
2. **Vplyv na zdravie verejných financií** – úlohou RRZ je predovšetkým hodnotiť vplyv **na dlhodobú udržateľnosť** (dnes najhoršia v EÚ) a teda najmä vplyv na **trvalý deficit** (štrukturálne saldo) **a na dlh**

# Rozdiel v pohľade na rozpočet

...porovnanie odhadov RRZ a MF SR (NRVS)

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

	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo v NRVS 2020-2024 (ciele vlády)	-0,5	-7,4	-4,9	-2,7	-2,6*
1. Saldo rozpočtu NRVS 2020-2024	-5,5	-7,9	-4,9**	-3,4	-3,3
2. Saldo rozpočtu podľa odhadu RRZ	-5,5	-6,7	-4,5**	-3,9	-3,9
<b>rozdiel (2-1)</b>	<b>0,0</b>	<b>1,2</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,6</b>
3. Hrubý dlh rozpočtu NRVS 2020-2024***	59,7	61,5	61,5	58,6	58,7
4. Hrubý dlh rozpočtu podľa odhadu RRZ	59,7	61,6	60,7	58,9	60,4
<b>rozdiel (4-3)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,3</b>	<b>1,7</b>

\* Návrh rozpočtového plánu 2022 obsahuje na rok 2024 dva ciele: 1) vyrovnané saldo, ktorý formálne dodržiava aktuálne platné sankcie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a 2) deficit 2,6 % HDP, ktorý podľa MF SR predpokladá štrukturálnu konsolidáciu o 1 % HDP v zmysle pravidiel Paktu stability a rastu a je z hľadiska potrebnej veľkosti opatrení viac realistický.

\*\* RRZ, podobne ako MF SR, predpokladá, že v roku 2022 dôjde k úhrade mimoriadneho odvodu do rozpočtu EÚ vo výške 0,3 % HDP z dôvodu kompenzácie na ušlom cle. Vzhľadom na to, že k zaznamenaniu transakcie by malo dôjsť v čase rozhodnutia zo strany európskych inštitúcií, pričom v súčasnosti nie je známa ani definitívna výška úhrady, existuje neistota ohľadom toho, v ktorom roku ovplyvní saldo a v akej výške.

\*\*\* Prognóza dlhu v návrhu rozpočtu je zostavená za predpokladu splnenia rozpočtových cieľov vlády.

Zdroj: MF SR, RRZ

# Realistický v 2022, problém v 2023 – 2024

Tzv. viacročné rozpočtovanie zatiaľ v slovenských podmienkach funguje len obmedzene.

- Rozpočet pre rok 2022 je **opäť pripravený realisticky**, RRZ predpokladá nižší deficit o 0,5% HDP (0,5 mld. eur). ✓
- Rozpočet pre roky 2023 – 2024 nie je realistický. Podľa prepočtov Rady na základe dát z návrhu rozpočtu dosiahne deficit 3,9 % HDP v rokoch 2023 a 2024, rozpočet však počíta s cieľmi 2,7 % HDP, resp. 2,6 % HDP. ✗
- Nepresunutie celých úspor z 2021 do 2022 znamená, že samotný rozpočet uvoľňuje konsolidačné úsilie o 0,6% HDP. To prirodzene komplikuje plnenie cieľov pre 2023-2024.

# Tempo rastu výdavkov

... nezohľadňuje potrebu znižovania štrukturálneho deficitu

- Výdavky v roku 2022 **rastú pomalšie ako udržateľný rast ekonomiky** (reálne 1,6 % vs. 2,4 %, t.j. o 328 mil. eur menej),
- Ich rast je však vyšší ako v scenári bez opatrení (tzv. NPC scenár) – reálne 1,6% vs. 0,4%, t.j. o 521 mil. eur viac.

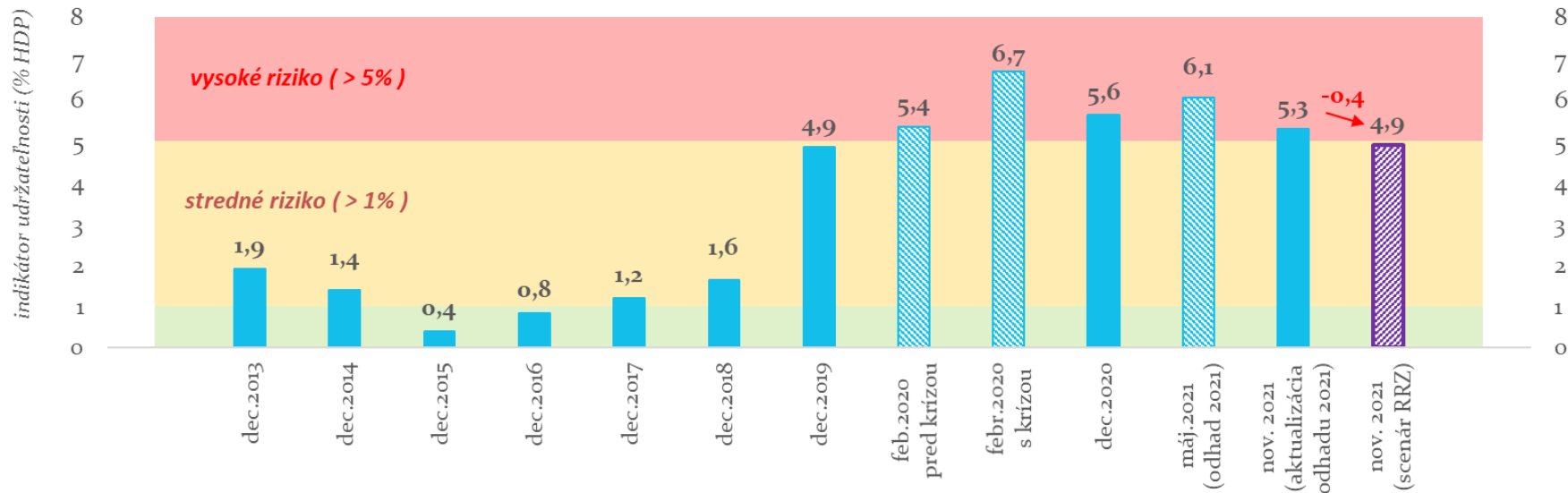
## Výdavkové pravidlo (ESA2010, %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o $\Delta$ príjmov	-3,8	3,9	5,3	5,3	3,4	1,6	2,3	1,7
Miera potenciálneho rastu HDP	2,4	2,7	2,6	1,1	1,3	2,4	2,8	2,2
<i>Vplyv odchýlky na saldo v danom roku</i>	<i>2,3</i>	<i>-0,4</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,6</i>	<i>-0,8</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>
Reálny rast agregátu výdavkov v NPC scenári RRZ	-	-	-	-	-	0,4	2,1	1,7
<i>Vplyv odchýlky na saldo v danom roku v NPC scenári RRZ</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>0,8</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>

Zdroj: RRZ, Eurostat, MF SR

- Tempo rastu výdavkov tak nezohľadňuje potrebu znižovania súčasnej stále vysokej úrovne štrukturálneho deficitu, spolu s poklesom príjmov na HDP to vytvára **dodatočný nárast deficitu o 0,5% HDP na rámec NPC, najmä v roku**

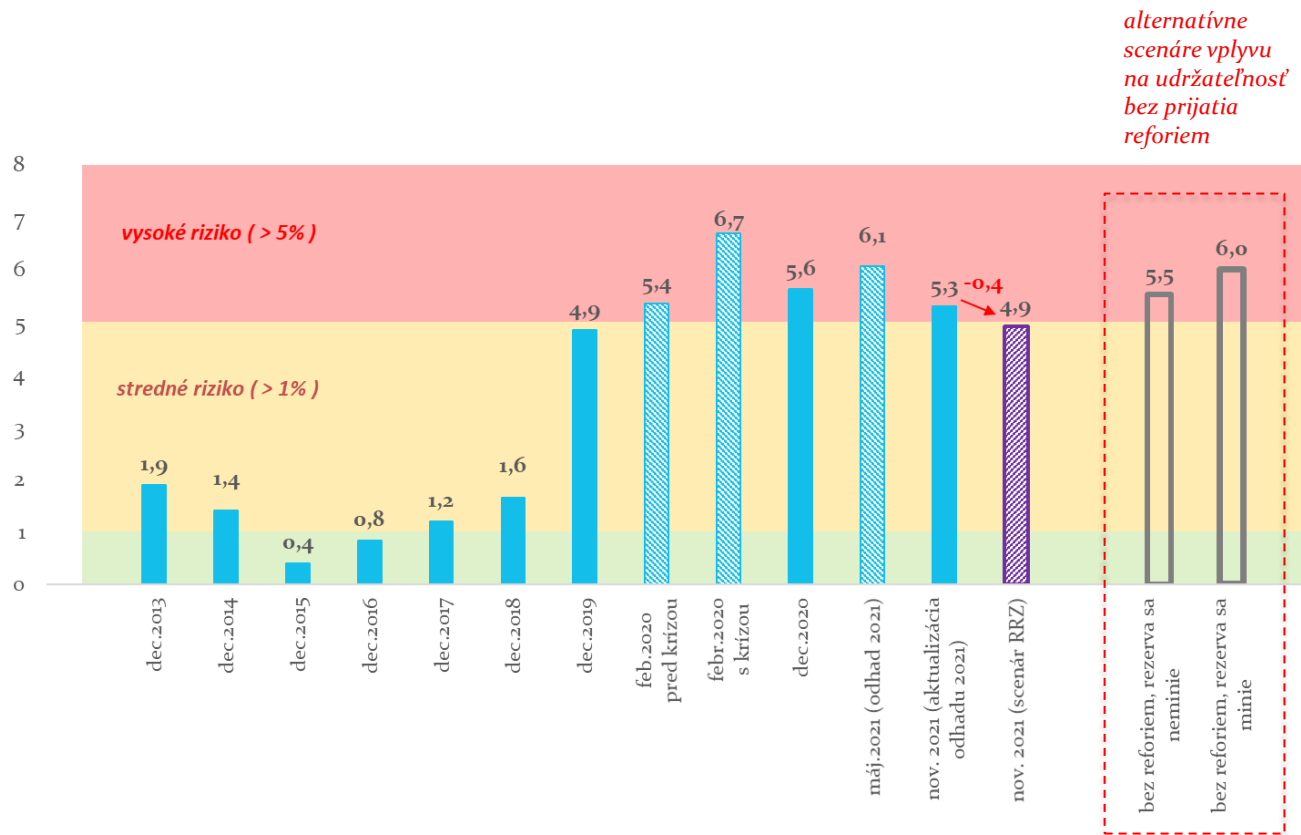
# Vplyv rozpočtu na udržateľnosť verejných financií: S dôchodkovou reformou len na hranici vysokého rizika



Bez konkretizovaných konsolidačných opatrení (t.j. deficit na úrovni 3,9% HDP v roku 2024) sa dlhodobá udržateľnosť môže zlepšiť len tesne pod hranicu vysokého rizika.

# Vplyv rozpočtu na udržateľnosť verejných financií: hrozba horších scenárov ak bez reforiem

indikátor udržateľnosti (% HDP)



2021

2022-2024

- Rozpočtová politika 2021 zlepšuje udržateľnosť
- **Kompenzovanie neprijatia reforiem** – rozpočet by musel cieľiť úroveň 4,0% HDP
- **Bez reforiem, aj keď sa ušetrí rezerva** - dlhodobá udržateľnosť sa zhorší (5,5)
- **Najhorší scenár** - bez reforiem a rezerva sa minie (6,0)

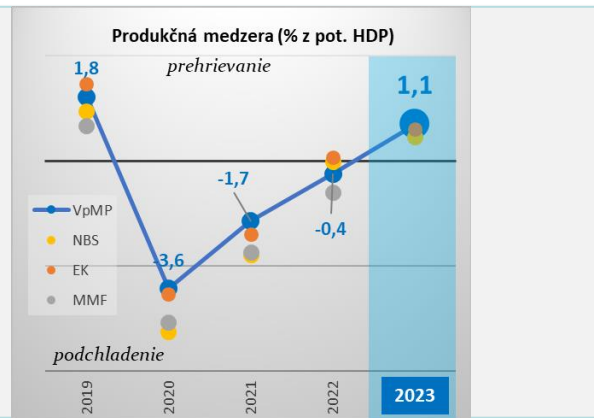
# Odporúčanie RRZ: Vhodný scenár konsolidácie

- Vzhľadom na stav verejných financií a pandemickú krízu, RRZ odporúčala: Hlavný cieľ pre toto volebné obdobie: **zníženie deficitu na dlh-stabilizujúcu úroveň pod 3% HDP a zlepšenie dlhodobej udržateľnosti bezpečne do pásma stredného rizika**
- Vhodnou cestou je napríklad **realizovanie dôchodkovej reformy v kombinácii s vierohodným špecifikovaním dodatočných konsolidačných opatrení na úrovni približne 1-1,5%**

## Vhodný čas na konsolidáciu najmä v 2023

Ekonomika postupne prestáva byť podchladená, preto nepotrebuje dodatočné stimulovanie.

Konsolidácia je vítanou fiškálnou politikou v období prehrievania.



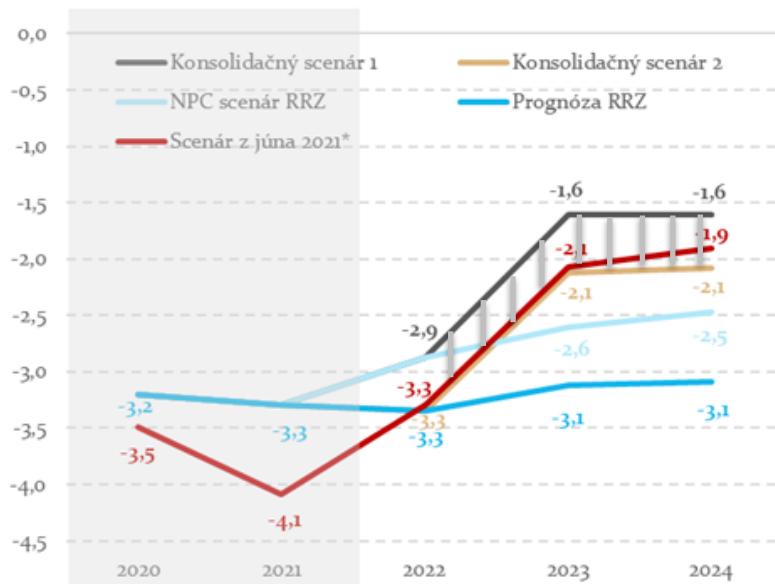
# Čo chýba v rozpočte – dodatočné opatrenia

- Vhodnou cestou je napríklad **realizovanie dôchodkovej reformy v kombinácii s vierohodným špecifikovaním dodatočných konsolidačných opatrení na úrovni približne 1-1,5% HDP**
- Dva scenáre vývoja štrukturálneho deficitu (oproti odhadu RRZ):
  1. konsolidácia o 1,5% HDP – z toho 0,5% v roku 2022 a 1% v roku 2023 (scenár 1)
  2. konsolidácia o 1 % HDP v roku 2023 (scenár 2)

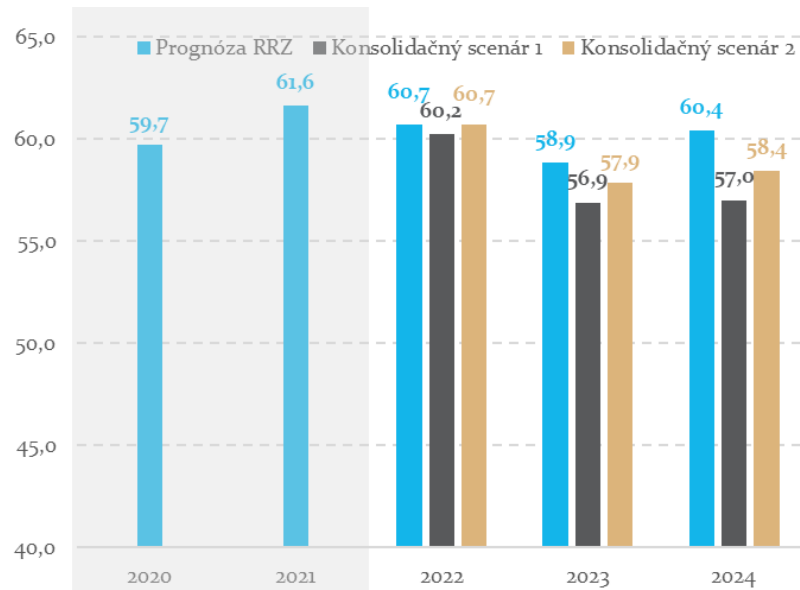


# Čo chýba v rozpočte – scenáre konsolidácie

## Štrukturálne saldo (% HDP)

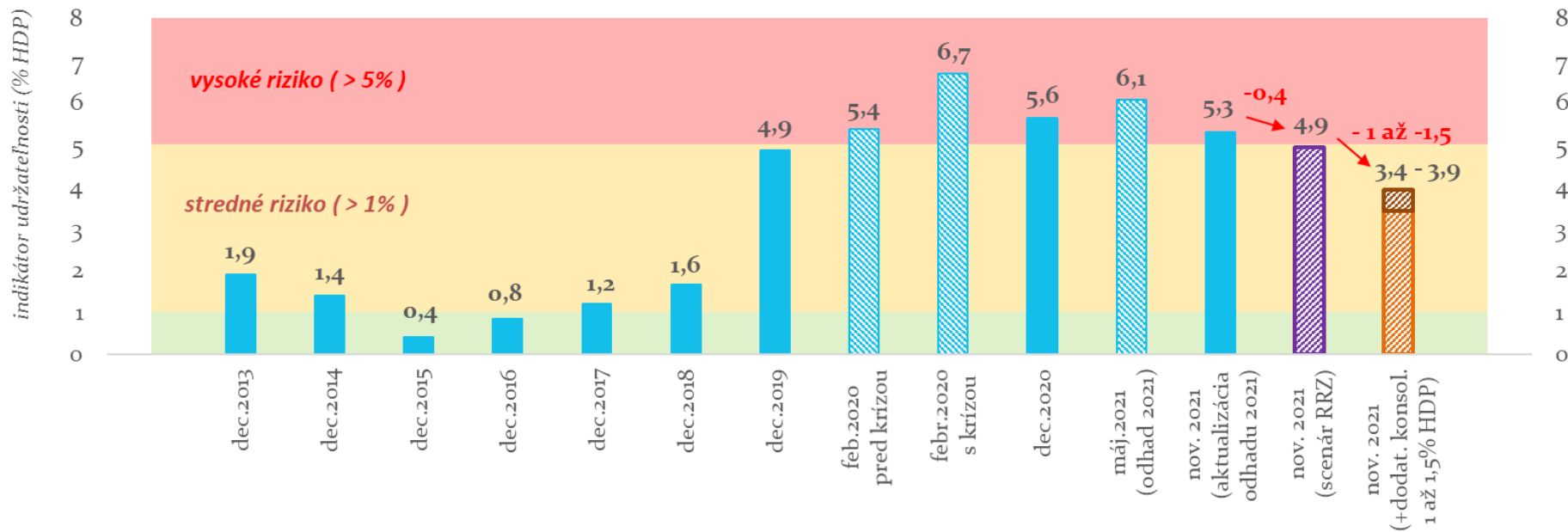


## Hrubý dlh (% HDP)



Pozn.: Konsolidačný scenár 1 predpokladá dodatočnú konsolidáciu oproti odhadu RRZ v roku 2022 a v roku 2023 (spolu o 1,5% HDP); Konsolidačný scenár 2 predpokladá dodatočnú konsolidáciu len v roku 2023 o 1% HDP. Scenár z júna 2021 – odporúčaný konsolidačný scenár z Hodnotenia strednodobých rozpočtových cieľov na roky 2021 až 2024 zverejneného RRZ v júni 2021.

# Výsledok konsolidácie a reforiem: bezpečne v strednom pásme



# Kľúčová dôležitosť prijatia reforiem

- Aj v prípade dosiahnutia vládou stanovených fiškálnych cieľov sa požadované zlepšenie dlhodobej udržateľnosti dosahuje len prijatím avizovaných fiškálnych reforiem.
- Preto je podľa Rady úplne **klúčové pre dlhodobé zdravie verejných financií prijať všetky tri diskutované fiškálne reformy** (výdavkové limity, zefektívnenie dlhovej brzdy a finančná stabilizácia dôchodkového systému).

# Čo ak by bola kríza dlhšia ...

- Vláda by mala naďalej poskytovať **jednorazový adresný stimul aj nad rámec rozpočtovanej pomoci** (jednorazová pomoc neovplyvňuje štrukturálnu bilanciu a nemá veľký vplyv na dlhodobú udržateľnosť)
- 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 negatívneho vývoja by tak mohla vláda **presúvať investície z budúcnosti do prítomnosti** (vrátane eurofondov) **za účelom stabilizácie ekonomiky** a bez negatívneho dopadu na dlhodobú udržateľnosť

- **Splnenie vládou prezentovaných strednodobých cieľov rozpočtu spolu s plnením záväzku z Fondu obnovy v oblasti dôchodkov by mohli zabezpečiť stabilizovanie dlhu, ako aj zlepšenie dlhodobej udržateľnosti bezpečne do zóny stredného rizika. ✓**
- **Rada však v analýze rozpočtu poukazuje, že v rozpočte chýbajú opatrenia v sume 1,3 % HDP na realistické splnenie avizovaných strednodobých cieľov v rokoch 2023-2024. ✗**



Kancelária Rady pre  
rozpočtovú zodpovednosť

Imricha Karvaša 1  
Bratislava 1  
813 25  
Slovakia

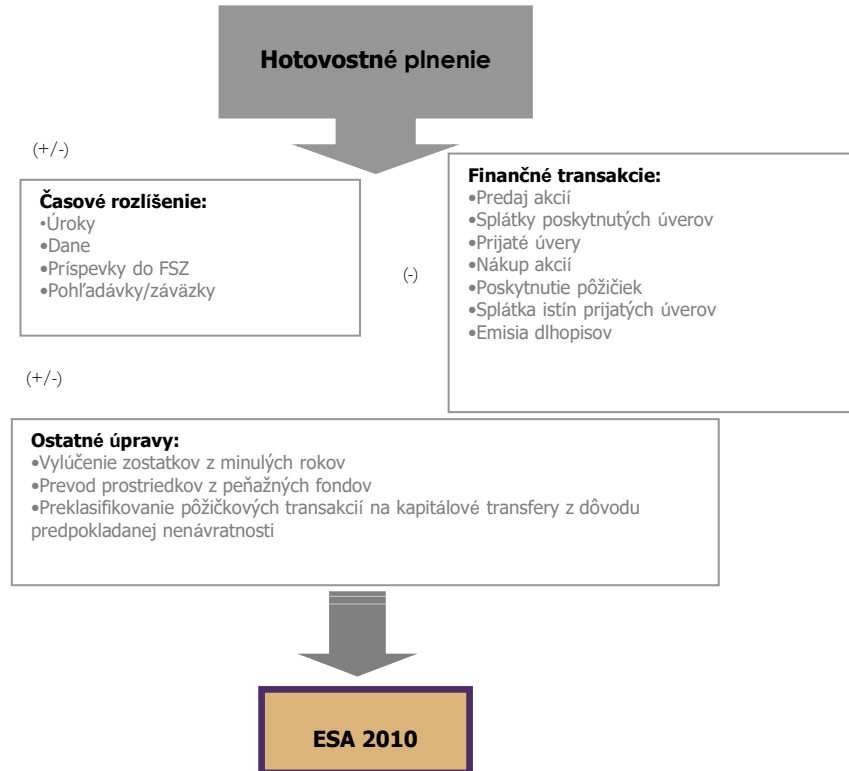
[www.rozpoctovarada.sk](http://www.rozpoctovarada.sk)

# Appendix

- 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



- 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