



Hodnotenie strednodobých rozpočtových cieľov na roky 2017 až 2020

Zhrnutie

jún 2017

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2017

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 schválila v rámci Programu stability SR na roky 2017 až 2020 strednodobé ciele, ktoré predpokladajú znižovanie deficitu verejnej správy z 1,7 % HDP v roku 2016 až kým sa nedosiahne vyrovnaný rozpočet v roku 2019. Po dosiahnutí vyrovnaného rozpočtu sa v nasledujúcom roku 2020 predpokladá jeho udržanie na rovnakej úrovni. Naplnenie týchto cieľov by podľa MF SR malo zabezpečiť zníženie úrovne dlhu do konca roka 2020 mimo sankčných pásiem dlhového limitu, a to aj napriek postupnému klesaniu jeho hraníc od roku 2018. V porovnaní so schváleným rozpočtom verejnej správy na roky 2017 až 2019 sa rozpočtové ciele pre roky 2018 a 2019 mierne zhoršili. Program stability obsahuje opatrenia najmä na strane výdavkov, ktorých celkový vplyv podľa MF SR zhoršuje saldo verejnej správy v porovnaní so scenárom nezmenených politík.

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) vníma pozitívne, že vláda predstavila rozpočtový rámec, ktorý predpokladá pokračovanie znižovania deficitu verejnej správy smerom k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa a vyrovnaného rozpočtu do roku 2019. Splnenie týchto cieľov je nevyhnutným predpokladom pre zachovanie dlhodobo udržateľných verejných financií. Po splnení cieľa v roku 2020 si však pri súčasných predpokladoch bude dosiahnutie dlhodobo udržateľných verejných financií vyžadovať prijatie dodatočných opatrení vo výške 0,3 % HDP¹. Znamená to, že v strednodobom horizonte by sa mali využiť priaznivé ekonomické podmienky, ako aj úspory z už prijatých opatrení v priebežnom dôchodkovom systéme na dosiahnutie rozpočtového prebytku vo výške 0,4 % HDP v roku 2020 a zníženie dlhu na úroveň 43,5 % HDP².

Strednodobý rozpočtový rámec vychádza z realistických predpokladov o vývoji makroekonomického prostredia a daňových a odvodových príjmov, ktoré boli schválené príslušnými výbormi vo februári 2017.

Za predpokladu, že by sa neuskutočnili žiadne nové opatrenia po roku 2016, verejné financie by sa vyvíjali v závislosti od existujúcej legislatívy a rozpočtové položky by boli determinované výlučne makroekonomickým vývojom, deficit by podľa RRZ postupne klesal z 1,7 % HDP v roku 2016 a v roku 2020 by boli verejné financie prebytkové vo výške 0,4 % HDP. V porovnaní s týmto scenárom si dosiahnutie rozpočtových cieľov v rokoch 2018 a 2019 vyžaduje prijatie konsolidačných opatrení vo výške 0,1 % HDP v roku 2018 a 0,2 % HDP v roku 2019. Na druhej strane, **RRZ podobne ako MF SR vyčíslila, že rozpočtový cieľ v roku 2020 je menej ambicióznym a opatrenia vlády prispejú k zhoršeniu hospodárenia verejných financií.**

¹ RRZ, [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2016](#), apríl 2017. Splnenie cieľov programu stability by v porovnaní so situáciou, keby vláda v plnej miere využila priaznivý makroekonomický vývoj na zlepšenie salda a zníženie dlhu verejnej správy, znamenalo zhoršenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

² Vzhľadom na to, že Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2016 bola publikovaná neskôr ako Program stability SR na roky 2017 až 2020, vláda jej závery nemohla pri príprave rozpočtového rámca zohľadniť.

RRZ identifikovala viaceré riziká, ktoré aj po zohľadnení pozitív vedú k potrebe prijatia dodatočných opatrení na dosiahnutie cieľov³. Bez prijatia dodatočných opatrení môže podľa RRZ deficit dosiahnuť úroveň 1,5 % HDP v roku 2017, 1,1 % HDP v roku 2018, následne môže klesnúť na 0,2 % HDP do roku 2020⁴. Na dosiahnutie cieľov programu stability bude potrebné prijať do roku 2019 dodatočné opatrenia s trvalým vplyvom v celkovej výške 0,6 % HDP. V roku 2020 sa vzhľadom na medziročne nezmenený cieľ potreba opatrení znižuje na 0,2 % HDP.

- Riziká vyplývajú najmä z **opakovaného nadhodnotenia niektorých nedaňových príjmov** (príjmy z dividend a z predaja emisných kvót), **podhodnotenia výdavkov v zdravotníctve a štátnom rozpočte** (výdavky na investície) a **nerozpočtovania výdavkov na korekcie k čerpaniu fondov EÚ**. V prípade **samospráv** takisto existuje riziko z prekročenia rozpočtovaných výdavkov v dôsledku očakávaného rozbehu čerpania prostriedkov EÚ (predfinancovanie výdavkov, výdavky na spolufinancovanie) a možného nárastu vlastných investícií z veľmi nízkej úrovne roku 2016. Po zohľadnení aktuálneho odhadu výnosu daní a odvodov za rok 2016 a vývoja v prvých štyroch mesiacoch roka 2017 sa odhaduje nižší výnos **daňových príjmov** (DPPO, DPFO z podnikania, DPH, Agentúra pre núdzové zásoby ropy), pričom ich výpadok by mali čiastočne tlmiť príjmy z odvodov v dôsledku priaznivého vývoja na trhu práce.

Vyššie uvedené riziká nezohľadňujú ďalšie opatrenia, ktoré boli avizované po schválení Programu stability SR na roky 2017 až 2020 a neboli zahrnuté vo fiškálnom rámci.

- Možným **zdrojom krytia rizík sú úspory na spolufinancovaní** v dôsledku predpokladaného pomalšieho čerpania fondov EÚ v porovnaní s odhadmi vlády⁵ a **nižšie výdavky na sociálne dávky** v celom strednodobom horizonte. **V roku 2017 sa pozitívne prejaví aj úspora na odvode do rozpočtu EÚ**. Ďalším možným zdrojom krytia rizík v roku 2017 sú **rozpočtované rezervy**.
- V roku 2017 dosahujú celkové riziká v porovnaní so schváleným rozpočtom na rok 2017 sumu 962 mil. eur (1,1 % HDP), pričom môžu byť čiastočne kompenzované pozitívnymi vplyvmi v sume 747 mil. eur (0,9 % HDP). V ďalších rokoch je výška rizík a zdrojov ich krytia nižšia. V roku 2018 dosahujú odhadované negatívne riziká 589 mil. eur⁶ (0,7 % HDP), v roku 2019 679 mil. eur (0,7 % HDP) a v roku 2020 riziká klesajú na 363 mil. eur (0,4 % HDP). Možné pozitíva boli identifikované v roku 2019 na úrovni 122 mil. eur (0,1 % HDP) a v roku 2020 na úrovni 174 mil. eur (0,2 % HDP).

Prognoza dlhu v programe stability predpokladá pokles pomeru dlhu k HDP na úroveň 46,0 % HDP na konci roku 2020, čo by aj po zohľadnení poklesu sankčných hraníc ústavného zákona

³ Odhad rizík a zdrojov ich krytia zohľadňuje výsledok v roku 2016, aktualizovaný odhad vlády na rok 2017, opatrenia popísané v rámci programu stability a opatrenia špecifikované po jeho schválení.

⁴ Európska komisia odhaduje deficit v roku 2017 na úrovni 1,3 % HDP a v roku 2018 na úrovni 0,6 % HDP.

⁵ Výnimkou je rok 2018, kedy RRZ očakáva rýchlejšie čerpanie v porovnaní s odhadom vlády. Zároveň odhad rizík zohľadňuje aj vplyvy čerpania fondov EÚ na makroekonomický vývoj a daňové príjmy rozpočtu. Tieto vplyvy sú však minimálne, keďže RRZ odhaduje čerpanie EÚ fondov v priemere na úrovni 98 % hodnôt zapracovaných v makroekonomickej prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy z februára 2017.

⁶ Suma rizík z Tab 1 a očakávané vyššie spolufinancovanie k EÚ fondom (uvedené v rámci zdrojov krytia rizík so záporným znamienkom).

znamenal, že hrubý dlh by sa po ôsmich rokoch od prekročenia prvej hranice v roku 2012 dostal mimo sankčných pásiem. Riziká identifikované RRZ naznačujú, že **bez dodatočných opatrení dlh neklesne pod prvú hranicu do konca roku 2020 a mohol by dosiahnuť úroveň 47,5 % HDP.**

RRZ odhaduje, že štrukturálny deficit sa bez dodatočných opatrení zlepši do roku 2020 celkovo o 1,6 % HDP. **Očakávaný priaznivý makroekonomický vývoj, vrátane pretrvávajúcich nízkych úrokových sadzieb na finančných trhoch, prispeje do roku 2020 k zlepšeniu štrukturálneho salda o 2,0 % HDP, naopak čistý príspevok opatrení vlády⁷ trvalo zhorší saldo o 0,4 % HDP.**

Pohľad na fiškálny rámec cez optiku čistého bohatstva⁸ umožňuje identifikovať také položky rozpočtu, ktorých vývoj v strednodobom horizonte je odlišný ako v dlhodobom horizonte. Očakávané zlepšenie salda rozpočtu (vrátane štrukturálneho salda) vplyvom zlepšujúcej sa bilancie Národného jadrového fondu alebo príjmov z osobitného odvodu vybraných finančných inštitúcií v horizonte do roku 2020 sa v dlhodobom horizonte premietne do nárastu výdavkov rozpočtu⁹. Ďalšou skupinou sú položky, ktoré môžu mať v strednodobom horizonte pozitívny alebo neutrálny vplyv na saldo verejnej správy, pričom ich negatívne rozpočtové vplyvy sa prejavujú v dlhodobom horizonte. Ide napríklad o fungovanie dlhodobých stratových štátnych podnikov a realizovanie nového PPP projektu.

RRZ vypracovala stanovisko vychádzajúc z Programu stability SR na roky 2017 až 2020, ako aj z dodatočných podkladov zaslaných ministerstvom financií¹⁰. Za účelom zvýšenia transparentnosti a zrozumiteľnosti programu stability by bolo vhodné, keby program stability prezentoval odchýlky aktuálneho odhadu resp. skutočnosti oproti rozpočtu bez vplyvu transferov z EÚ a iných transakcií, ktoré majú vplyv na príjmy a výdavky (ako i na ich štruktúru), ale neovplyvňujú celkovú výšku deficitu. Odporúčame tiež bližšie špecifikovať zoznam a spôsob výberu jednorazových vplyvov¹¹ na účely zostavenia scenára nezmenených politík.

⁷ Ukazovateľ konsolidačné úsilie vlády sa viaže výlučne na príspevok vládnych opatrení k trvalej zmene hospodárenia verejnej správy. Jeho podrobný popis je uvedený v diskusnej štúdií RRZ č. 02/2014: [Ako merať konsolidáciu vo verejných financiách](#).

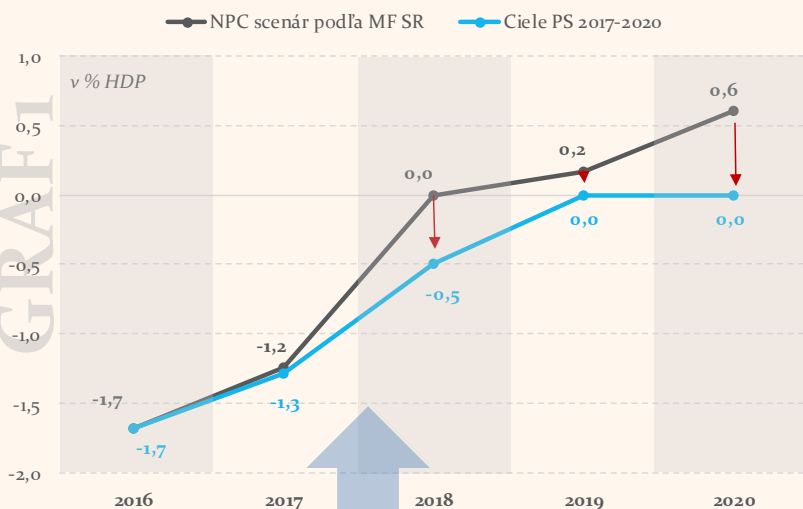
⁸ Z hľadiska čistého bohatstva je dôležitý vplyv verejných financií aj na jeho ďalšie zložky, ako napríklad ekologický dlh, prírodné bohatstvo. Z dôvodu chýbajúcej údajovej základne a metodiky vyčíslenia sa však RRZ zatiaľ týmto zložkám vo svojom hodnotení nevenuje.

⁹ Naakumulované prostriedky Národného jadrového fondu by sa mali v budúcnosti použiť na náklady spojené s vyradovaním jadrových zariadení. Prostriedky z osobitného odvodu by mali slúžiť v budúcnosti na krytie rizík vo finančnom sektore.

¹⁰ Ministerstvo hospodárstva SR neposkytlo odpovede na otázky RRZ k odhadu príjmov z dividend.

¹¹ Napríklad podľa [manuálu MF SR](#) na zostavenie scenára nezmenených politík sa v prípade kapitálových príjmov považujú za jednorazové tie, ktoré prekročia minimálnu hranicu 0,05% HDP. Podobná úprava sa však neaplikuje na kapitálové výdavky.

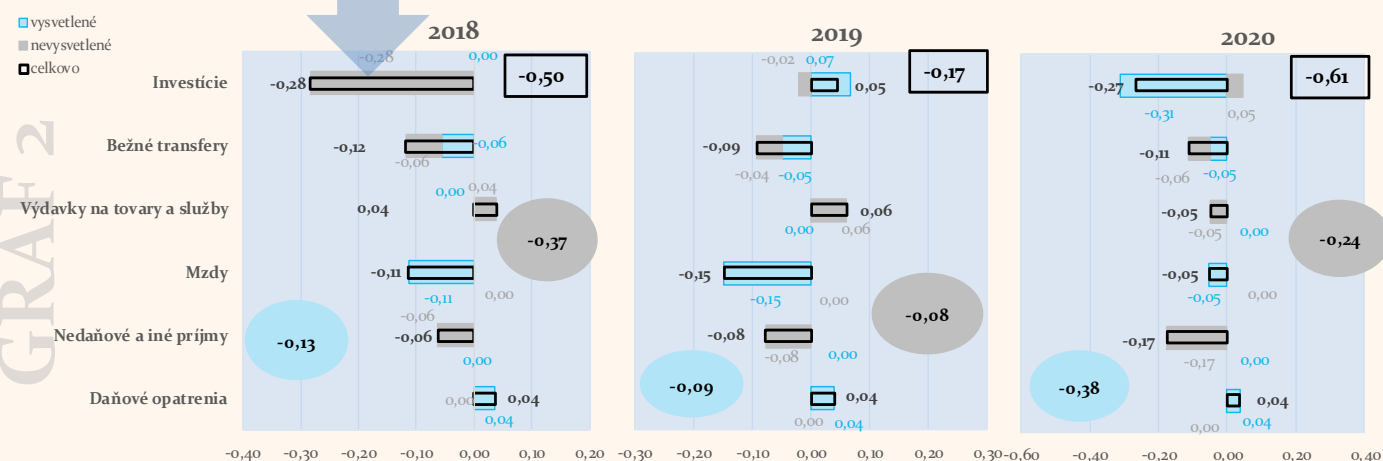
Podľa MF SR celkový vplyv opatrení v programe stability zhoršuje saldo v porovnaní so scenárom nezmenených politík.



NPC – scenár nezmenených politík

- Ak by vláda neprijíjala žiadne nové opatrenia a verejné financie by sa vyvíjali podľa existujúcej legislatívy a makroekonomického vývoja, v roku 2020 by podľa MF SR boli v prebytku 0,6 % HDP.
- Rozpočtové ciele sú oproti tomuto scenáru menej ambiciózne

K zhoršeniu salda prispievajú nižšie nedaňové príjmy a vyššie výdavky (na mzdy, investície v oblasti obrany a dopravy, zvyšovanie dôchodkov tzv. starodôchodcom). Opačný vplyv bude mať opatrenie v oblasti daní.



Čo hovoria Program stability SR na roky 2017 až 2020

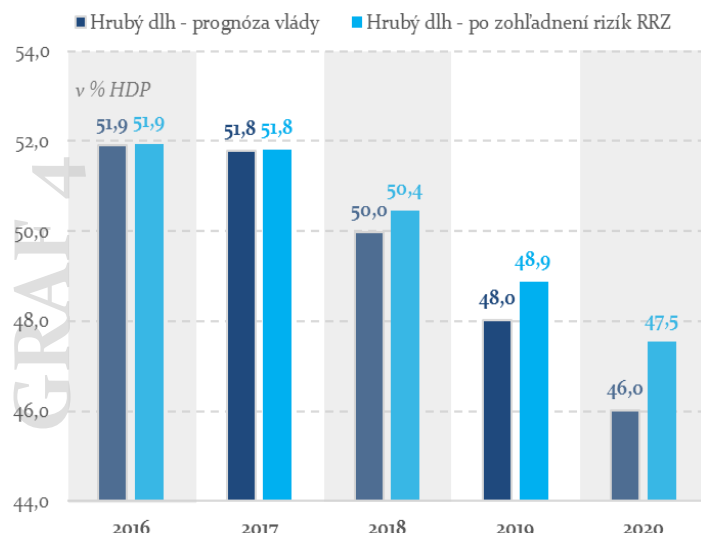
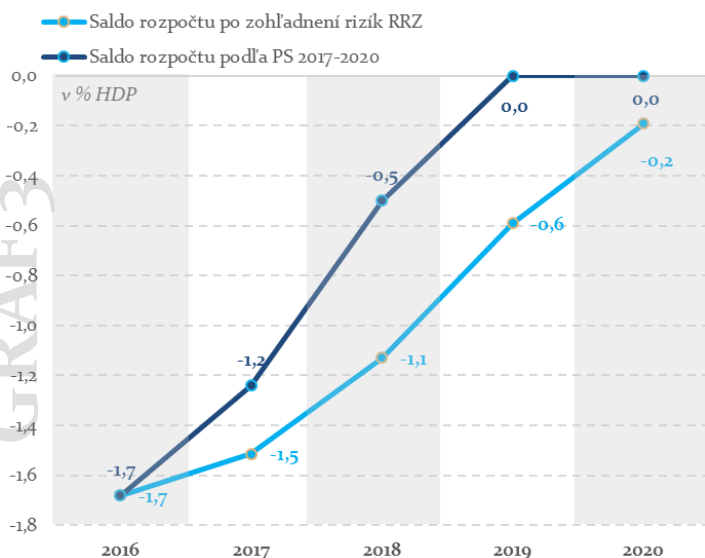
GRAFI 1

GRAFI 2

Zdroj: Program stability SR na roky 2017 až 2020 (apríl 2017)

Zdroj: Program stability SR na roky 2017 až 2020 (apríl 2017), RRZ

RRZ identifikovala viaceré negatívne riziká, ktoré aj po zohľadnení pozitív vedú k potrebe prijatia dodatočných opatrení na dosiahnutie cieľov.



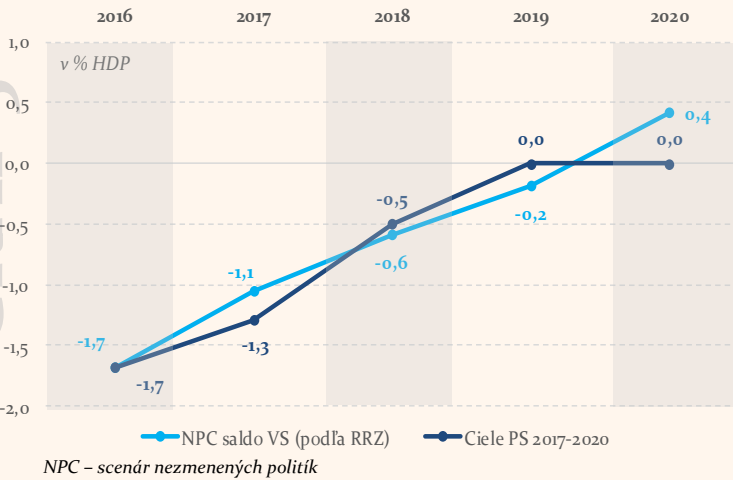
Hodnotenie RRZ a porovnanie

GRAFI 3

GRAFI 4

Zdroj: Program stability SR na roky 2017 až 2020 (apríl 2017), RRZ

Podobne ako MF SR, aj RRZ vyčíslila, že opatrenia vlády prispievajú k zhoršeniu hospodárenia verejných financií.

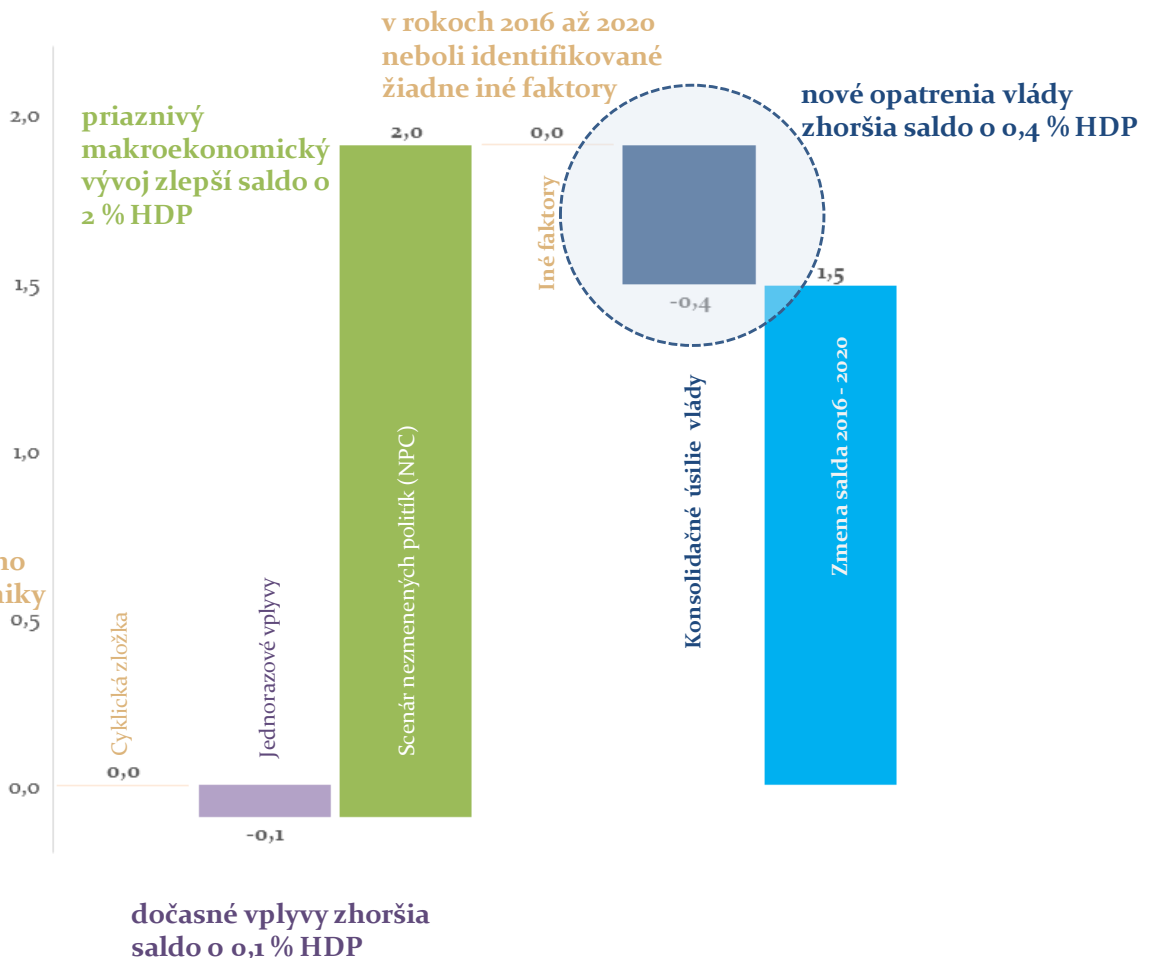


- Na dosiahnutie rozpočtových cieľov v rokoch 2018 až 2019 bolo podľa RRZ potrebné prijať konsolidačné opatrenia vo výške 0,1 % HDP v roku 2018 a 0,2 % HDP v roku 2019. RRZ podobne ako MF SR vyčíslila, že v roku 2020 opatrenia vlády prispievajú k zhoršeniu hospodárenia verejných financií.
- Splnenie strednodobých cieľov vlády si na dosiahnutie dlhodobu udržateľných verejných financií vyžiada po roku 2020 dodatočné opatrenia vo výške 0,3 % HDP.

Zdroj: Program stability SR na roky 2017 až 2020 (apríl 2017), RRZ

Očakávaný priaznivý makroekonomický vývoj prispeje do roku 2020 k zlepšeniu štrukturálneho salda o 2,0 % HDP, naopak čistý príspevok opatrení vlády ho zhorší o 0,4 % HDP.

Príspevky k zmene salda rozpočtu v rokoch 2016 až 2020 (% HDP)



Zdroj: Program stability SR na roky 2017 až 2020 (apríl 2017), RRZ

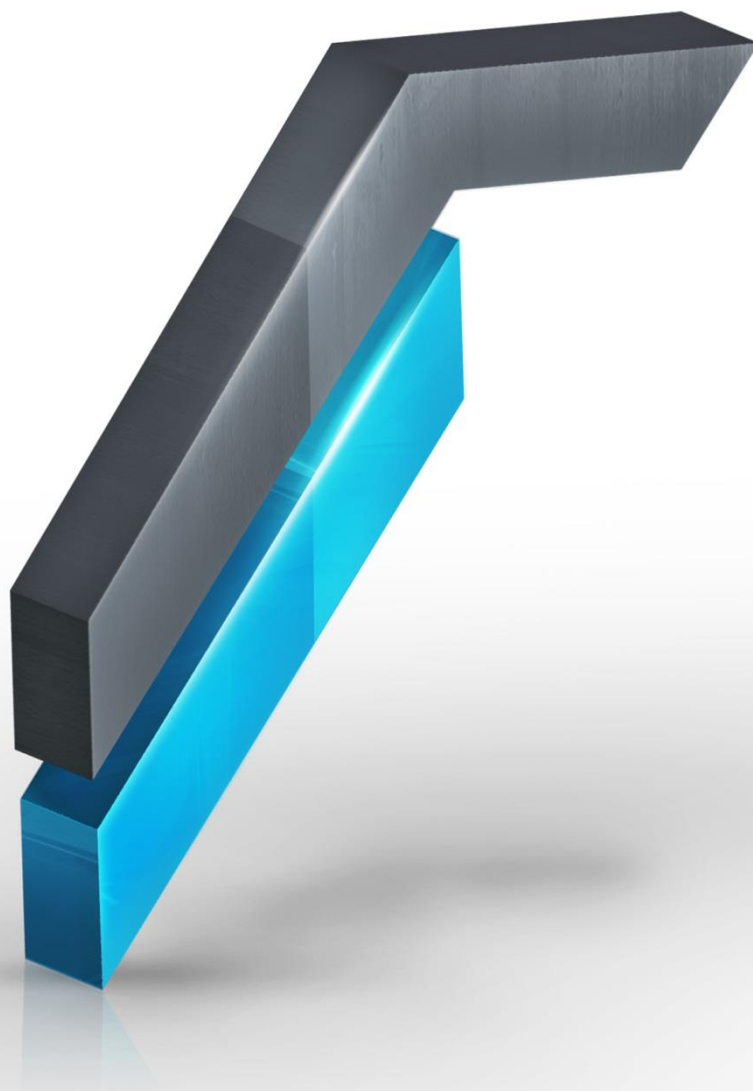
Tab 1: Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2017 až 2020 (ESA2010, mil. eur)

	2017 R	2017 O	2018	2019	2020
Saldo rozpočtu podľa PS 2017-2020 v mil. eur*	-1 083	-1 049	-447	0	0
Saldo rozpočtu podľa PS 2017-2020 v % HDP*	-1,3	-1,2	-0,5	0,0	0,0
Riziká spolu:	-962	-833	-500	-679	-363
1. Nadhodnotenie nedaňových príjmov:	-197	-197	-171	-175	-174
- príjmy z dividend (SPP, VSE, ZSE)	-119	-119	-112	-118	-118
- príjmy z predaja emisných kvót	-61	-61	-59	-57	-56
- príjmy z administratívnych poplatkov (ŽSR)	-17	-17	0	0	0
2. Korekcie voči fondom EÚ	-186	-154	bez kvantifikácie		
3. Podhodnotenie výdavkov štátneho rozpočtu	-291	-138	0	-225	0
- zvýšenie plátov v štátnej správe a školstve	-161	0	0	0	0
- výdavky na tovary a služby	14	0	0	0	0
- ostatné bežné výdavky	-8	0	0	0	0
- kapitálové výdavky	-136	-138	0	-225	0
4. Podhodnotenie výdavkov v zdravotníctve	-263	-225	-178	-116	-17
- výdavky na zdrav. starostlivosť a hospodárenie nemocníc	-238	-200	-153	-91	8
- splátky záväzkov voči akcionárom súkromných ZP	-25	-25	-25	-25	-25
5. Vplyv vyšších výdavkov samospráv	15	0	bez kvantifikácie		
6. Príjmy Agentúry pre núdzové zásoby ropy	-30	-4	-30	-36	-36
7. Daňové príjmy	-11	-114	-120	-128	-136
8. Vplyv čerpania EÚ fondov na saldo subjektov mimo štátneho rozpočtu	bez kvantifikácie				
9. Výdavky v rezorte obrany podliehajúce utajeniu	bez kvantifikácie				
10. Rekapitalizácia dlhodobo stratových štátnych podnikov	bez kvantifikácie				
11. Posun rekonštrukcie Slovenskej národnej galérie	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie			
Zdroje krytia rizík:	747	603	-60	122	174
1. Úspora na spolufinancovaní	167	167	-89	100	125
2. Úspory na sociálnych dávkach	46	56	28	22	48
3. Krytie rizík z rezerv:	493	332	0	0	0
- rezerva na riešenie vplyvov nových zákonných úprav	22	22	-	-	-
- rezerva na rok 2017	50	50	-	-	-
- rezerva na prostriedky EÚ a odvody EÚ	186	186	-	-	-
- rezerva na hospodárenie zdravotníckych zariadení	74	74	-	-	-
- nešpecifikované rezervy	161	0	-	-	-
4. Úspora na odvode do rozpočtu EÚ	41	25	0	0	0
5. Ostatné vplyvy**	0	23	0	0	0
Zmeny úrok. nákladov z dôvodu rizík a zdrojov ich krytia	20	0	0	-5	-5
Celkový vplyv rizík na saldo VS:	-188	-223	-561	-562	-193
Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ v mil. eur	-1 278	-1 278	-1 007	-562	-193
Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ v % HDP	-1,5	-1,5	-1,1	-0,6	-0,2

* ide o vyčíslenie rizík v porovnaní s odhadom salda prezentovaným v programe stability (deficit vo výške 1,24 % HDP) Zdroj: RRZ

** RRZ pri identifikácii a odhade najvýznamnejších rizík na rok 2017 vychádza zo schváleného rozpočtu na rok 2017. Rozdiel voči odhadu vlády na rok 2017 tvoria iné, v tabuľke neuvedené faktory s relatívne nízkymi vplyvmi.

Pozn.: znamienka vyjadrujú vplyv na saldo VS



**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia