

Stanovisko k Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026

Toto stanovisko prezentuje pohľad Rady pre rozpočtovú zodpovednosť ("Rada") na vládou schválený Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026. Podrobnejšie hodnotenie tohto návrhu Rada nepripravuje z dôvodu jeho zjavnej nerealistickej. Zároveň s vysokou pravdepodobnosťou dôjde ku vzniku novej vlády a spusteniu výnimky z povinnosti uplatňovania sankcie vyrovnaného rozpočtu, čo výrazne zmení rozpočtové rámce v porovnaní s aktuálnym návrhom.

Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026 je v zásadnej miere ovplyvnený požiadavkami vyplývajúcimi z tzv. dlhovej brzdy. **Úroveň hrubého dlhu verejnej správy presahuje horný limit dlhovej brzdy a platné sankcie nedovoľujú vláde predložiť návrh rozpočtu s deficitným saldóm¹.** Hospodárenie verejnej správy tak musí byť navrhnuté ako vyrovnané alebo prebytkové.

Predložený návrh rozpočtu **formálne napĺňa požiadavku dlhovej brzdy**, no vyrovnané hospodárenie bolo dosiahnuté extrémnym znížením investícií a osobných a prevádzkových výdavkov, ktoré by podľa samotnej vlády ohrozilo fungovanie základných úloh štátu. **Rada sa stotožňuje s vládou SR, že vyrovnaný rozpočet s takto navrhnutou štruktúrou nie je vhodné prijať a považuje ho aj z pohľadu jeho implementácie za nerealistický.**

Napriek tomu, že vláda nemá vyslovenú dôveru Národnej rady SR, **vláda má plné kompetencie predstavovať opatrenia a schvaľovať legislatívne návrhy na vláde**, ktoré sú nevyhnutné pre prípravu rozpočtu. **Z tohto pohľadu sa javí spôsob zostavenia rozpočtu nerealistickými plošnými opatreniami len v úzkej časti výdavkov s argumentom nemožnosti pripravovať legislatívne opatrenia za veľmi zjednodušenú a analyticky nepodloženú úvahu v snahe len čisto formálne naplniť požiadavku ústavného zákona.**

Zákon o štátnom rozpočte je jedným z najdôležitejších zákonov a vláda je povinná pripravovať jeho návrh v súlade s ústavou a jej cieľmi, čo znamená vyvinutie čo najväčšej snahy o predstavenie alebo prijatie realistických opatrení vedúcich k naplneniu rozpočtových cieľov.

Rada na druhej strane vníma, že vláda bez dôvery má kompetenciu predkladať zákony a opatrenia, aj keby nemala politický mandát na presadenie zásadných opatrení na pôde Národnej rady SR. Vláda by na schválenie legislatívnych zmien zabezpečujúcich vyrovnaný rozpočet (napríklad legislatívne opatrenia na strane príjmov alebo výdavkov) potrebovala spoluprácu parlamentu – ktorý rovnako schvaľuje (či neschvaľuje) aj zákon o štátnom rozpočte. Zároveň je možné očakávať, že vláda nemá ani politický mandát schváliť rozpočet, v ktorom sama konštatuje, že ohrozuje fungovanie základných funkcií štátu.

Rada si je zároveň vedomá toho, že s vysokou pravdepodobnosťou dôjde ku vzniku novej vlády a spusteniu výnimky z povinnosti uplatňovania sankcie vyrovnaného rozpočtu, čo prakticky znižuje dôležitosť prípravy rozpočtu s aktuálne platnými sankciami.

¹ Za rok 2022 dosiahol hrubý dlh verejnej správy úroveň 57,8 % HDP, hranica pre sankciu vyrovnaného rozpočtu je pritom od úrovne 52 % HDP. Nakoľko vláda nezískala dôveru a parlament neschválil jej programové vyhlásenie, neuplatňuje sa dvojročná výnimka a sankcie sú účinné.

Napriek tomu sa Rada domnieva, že návrh rozpočtu alebo iný sprievodný dokument by mal obsahovať informáciu o takom mixe opatrení na strane príjmov a výdavkov, vrátane prípadnej úpravy konkrétnych daní a výdavkov, ktoré by viedli k dosiahnutiu vyrovnaného rozpočtu čo možno najrealistickejším spôsobom. Absencia tejto informácie je z pohľadu Rady zásadným nedostatkom predložených rozpočtových dokumentov.

Povinnosť predložiť vyrovnaný rozpočet, pričom jeho schválenie podlieha parlamentu, má byť, podobne ako takmer všetky ostatné sankcie dlhovej brzdy, aj silným apelom voči verejnosti. Spomedzi všetkých sankcií je to najvýraznejšia príležitosť, ako vo verejnej diskusii poukázať na veľkosť problému hospodárenia slovenských verejných financií.

Zároveň je to príležitosť komunikovať verejnosti, že trvalé a efektívne ozdravenie verejných financií je možné vykonať len súborom opatrení rozličného typu, výdavkových aj príjmových, ktoré sa dotknú väčšiny obyvateľov a je nevyhnutné ich v nejakej miere očakávať aj v tzv. realistickom strednodobom rozpočte. Rada preto vníma pozitívne nedávno publikovaný Návrh na ozdravenie verejných financií (tzv. lego kocky), vrátane rozpočtovej kalkulačky, ktoré dovoľujú rozpočtovo zodpovedným politikom naprieč politickým spektrom, ako aj verejnosti, si vybrať opatrenia potrebné pre trvalé ozdravenie verejných financií.

Samotná vláda však nevyužila dnešnú príležitosť predstaviť vlastný, argumentami zdôvodnený návrh opatrení, ktoré by považovala v aktuálnej situácii za najvhodnejšiu formu konsolidácie rozpočtu.

Nerealistická štruktúra rozpočtu

V samotnom návrhu rozpočtu je nulový deficit dosiahnutý extrémnym znížením investícií a osobných a prevádzkových výdavkov. Zníženie výdavkov je realizované plošne (až do objemu vyše 11 mld. eur), bez snahy o zohľadnenie rozpočtových priorít či efektívnosti. Navrhovaná reštrikcia pritom predstavuje medziročný pokles pri výdavkoch na mzdy o 18%² a prevádzku o 50%, kým pri investíciách prišlo k takmer úplnej eliminácii. Výdavky na spolufinancovanie eurofondov zo štátneho rozpočtu sú takisto nereálne nastavené na nule³.

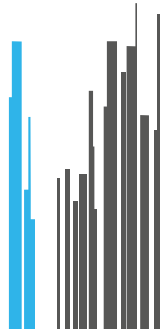
Zo znižovania boli vylúčené výdavky priamo naviazané na legislatívu spolu so zdravotnou a sociálnou oblasťou a čiastočne vzdelávaním, keďže vláda spolu s rozpočtom nepredložila zmenu legislatívy v tejto oblasti. Z rovnakého dôvodu sa konsolidácia neuskutočňuje ani cez zvyšovanie príjmov.

Sankcie sa uplatňujú v období vysokých deficitov a rýchleho rastu dlhu

Povinnosť predložiť rozpočet bez deficitného hospodárenia prichádza v období, kedy je výhľad vývoja verejných financií na Slovensku výrazne negatívny. V roku 2023 Rada očakáva deficit na úrovni 5,7 % HDP, čo je najvyššia úroveň od roku 2010, ktorá vznikla dôsledkom prepuknutia globálnej finančnej krízy. Bez prijatia úsporných opatrení dôjde v nasledujúcich rokoch k ďalšiemu rastu schodku. Podľa aktuálnej prognózy Rady deficit v scenári nezmenených politík vzrastie nad úroveň 6 % HDP a zotrvá nad ňou na celom strednodobom horizonte. Už v roku 2024 dosiahne schodok verejnej správy 6,4 %

² Až na úrovni nerealistického poklesu o 50% v prípade štátneho rozpočtu a niektorých subjektov verejnej správy. Z návrhu nie je zrejmé, či vôbec boli alokované zdroje pre vyplatenie odstupného.

³ A pritom rozpočet, ako aj makroekonomická prognóza, uvažujú s čerpaním eurofondov.



HDP a v roku 2025 dodatočne vzrastie na 6,6 % HDP; následne v rokoch 2026 a 2027 mierne klesne na úroveň 6,2 % HDP.

Vysoké deficity sa premietajú aj do rastu verejného dlhu. Podľa Rady bude **hrubý dlh rásť z očakávanej úrovne 56,7 % HDP v roku 2023 na 60,2 % HDP v roku 2024 a následne na 63,2 % HDP v roku 2025, čo bude predstavovať historicky najvyššiu úroveň zadlženia**. Rast hrubého dlhu sa však nezastaví a bude pokračovať až k úrovni 70 % HDP v roku 2027.

Vývoj základných fiškálnych indikátorov v scenári nezmenených politík podľa RRZ

v % HDP	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo hospodárenia verejnej správy	-5,7	-6,4	-6,6	-6,2	-6,2
Štrukturálne saldo	-4,1	-5,8	-6,6	-6,3	-6,2
Štrukturálne saldo bez dočasných vplyvov v obrane	-4,5	-5,6	-6,1	-6,3	-6,3
Hrubý dlh verejnej správy	56,7	60,2	63,2	67,2	69,8
Čistý dlh verejnej správy	48,9	52,8	56,5	60,9	63,9

Zdroj: RRZ

Strednodobý vývoj deficitov a dlhu je v odhadoch RRZ mierne pozitívnejší v porovnaní so scenárom nezmenených politík prezentovaným v návrhu rozpočtu (NRVS), **celkové trendy a charakteristika stavu verejných financií sú však totožné**.

Porovnanie výhľadov RRZ a návrhu rozpočtu pre saldo hospodárenia VS

v % HDP	2023	2024	2025	2026	2027
RRZ – NPC scenár	-5,7	-6,4	-6,6	-6,2	-6,2
NRVS – ciele rozpočtu	-6,2	0,0	0,0	0,0	
NRVS – návrh rozpočtu bez konsolidácie	-6,2*	-6,6	-7,0	-6,6	

(*) Odhad vlády pre tohtoročný deficit sa výrazne znížil oproti úrovni 6,9 % HDP zverejnenej MF SR v auguste v Správe o očakávanej skutočnosti v roku 2023.

Zdroj: RRZ, MFSR

Prudké zníženie deficitu by znamenalo negatívny šok pre ekonomiku, makroekonomické predpoklady návrhu rozpočtu sú však extrémne konzervatívne

Návrh rozpočtu je postavený na makroekonomickej prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy (výbor), ktorá predpokladá dosiahnutie a udržanie vyrovnaného hospodárenia verejnej správy na strednodobom horizonte. Napriek objektívne daným výrazne negatívnym vplyvom náhle vyrovnaného rozpočtu na ekonomiku **Rada konštatuje, že makroekonomické predpoklady samotného vyrovnaného rozpočtu sú extrémne konzervatívne**:

- Vyššia východisková úroveň deficitu v roku 2023 v odhade MF SR⁴ v porovnaní s odhadom RRZ spôsobuje výraznejšiu medziročnú fiškálnu reštrikciu, ktorá sa premieta do prudkej recesie s negatívnymi dopadmi na všetky sektory ekonomiky.
- Požadovaná fiškálna reštrikcia je v prognóze výboru realizovaná výlučne na strane verejných výdavkov, predovšetkým vo výdavkoch na mzdy, prevádzku a investície. Takáto štruktúra konsolidácie sa následne prejavuje v rapidnom poklese dopytu, ochromení trhu práce a výraznom znížení verejných príjmov. Preto bolo potrebné znížiť výdavky až o vyše 11 mld.

⁴ V čase zostavovania makro prognózy MF SR predpokladal deficit v roku 2023 na úrovni takmer 7 % HDP . V súčasnosti sa odhad deficitu výraznejšie priblížil odhadu RRZ, keď sa znížil až na 6,2% HDP.

eur. Aj keď tento predpoklad je konzistentný s opatreniami definovanými v návrhu rozpočtu, ich rozsah bol v makroekonomickej prognóze podstatne výraznejší v porovnaní s veľkosťou opatrení zahrnutých v návrhu rozpočtu.

- Makroprognóza aj návrh rozpočtu predpokladajú okamžitú a trvalú konsolidáciu – t.j. vyrovnaný až prebytkový rozpočet na celom horizonte prognózy. Pritom sankcia dlhovej brzdy požaduje vyrovnaný rozpočet len na najbližší rok. Predpoklad, že rozpočet bude vyrovnaný na celom horizonte je ekvivalentný predpokladu, že sa po celú túto dobu nepodarí zostaviť vládu, ktorá v parlamente získa dôveru. **Prognóza vstupujúca do návrhu rozpočtu bola hodnotená ako konzervatívna všetkými členmi Výboru⁵.**

Rada vo svojej makroekonomickej prognóze pripravenej pre hodnotenie prognózy Výboru predpokladala realizáciu vyrovnaného rozpočtu opatreniami naprieč všetkými oblasťami rozpočtu. Takáto odlišná štruktúra konsolidácie **by mohla znamenať v porovnaní s prognózou Výboru približne polovičný prepád ekonomiky** a rýchlejšie zotavenie v nasledujúcich rokoch. Následkom tohto vývoja je miernejší výpadok daňových príjmov, čo znamená menšie nároky na konsolidáciu na výdavkovej strane rozpočtu. Obdobný, ešte mierne priaznivejší pohľad v porovnaní s RRZ, na dopady možného vyrovnaného rozpočtu má aj scenár Národnej banky Slovenska.

Na základe toho Rada konštatuje, že použitie extrémne konzervatívnej makroekonomickej prognózy v návrhu rozpočtu spolu s navrhovanou štruktúrou konsolidácie prispelo k neprimerane veľkým negatívnym dosahom vyrovnaného rozpočtu na ekonomiku a potrebe opatrení na jeho dosiahnutie. Súčasťou všeobecnej diskusie o dosahoch samotného vyrovnaného rozpočtu tak musí byť aj diskusia o povahe, vhodnosti a aj samotnej realistikosti opatrení na jeho dosiahnutie.

Sankcie sú v aktuálnej situácii príliš prísne aj pre nerealizovanú modernizáciu dlhovej brzdy

Uplatnenie aktuálne platných sankcií dlhovej brzdy pri súčasnom stave verejných financií by viedlo k neprimeranému a z ekonomického pohľadu nevhodnému utlmeniu slovenskej ekonomiky s príliš veľkým negatívnym vplyvom na životnú úroveň obyvateľstva, na čo **Rada upozorňovala už niekoľko rokov.**

Pre úplnosť je potrebné zdôrazniť, že verejné zadĺženie výrazne vzrástlo z dôvodu ekonomického prepadu vyvolaného pandémiou a nákladov na opatrenia na jej riešenie. Následne v čase zotavovania ekonomiky po pandémii boli verejné financie negatívne zasiahnuté bezpečnostnou a energetickou krízou. Ukazuje sa, že veľkosť šokov, ktorým čelila Slovenská republika, bola z historického pohľadu na dané obdobie privysoká a pravidlo dlhovej brzdy na túto situáciu už nedokázalo pružne reagovať. Tiež však treba povedať, že k vysokému zadĺženiu ako aj nedostatočnému znižovaniu štrukturálneho deficitu prispel aj formálny prístup vlád a parlamentu k plneniu všetkých sankcií dlhovej brzdy, ktorých efekt na znižovanie dlhu bol nevýznamný. V poslednom období sa prijímali dodatočné opatrenia trvalo zvyšujúce deficity a dlh.

Bolo by nesprávne rámcem pravidiel rozpočtovej zodpovednosti spochybníť ako celok, nakoľko od roku 2011 až do apríla 2022 absentoval efektívny mechanizmus limitu verejných výdavkov, ktorého

⁵ https://www.mfsr.sk/files/archiv/81/Hodnotenia_clenov_sep2023.pdf

existenciu ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti predpokladal a ako hlavné operatívne pravidlo riadenia rozpočtu by s najväčšou pravdepodobnosťou viedol k dosiahnutiu nižších úrovní dlhu⁶.

Aktuálna vysoká úroveň dlhu je teda dôsledkom nie len kumulácie šokov v ekonomike, ale aj neskorého skompletizovania rámca fiškálnych pravidiel, ktoré nemotivovali vlády využiť dobré časy v ekonomike pred vypuknutím pandémie na dostatočné zníženie dlhu. Modernizácia ústavného zákona by tak mala vyžadovať namiesto okamžitej prudkej konsolidácie viacročné postupné trvalé zlepšovanie stavu verejných financií, čím by došlo k zosúladeniu s existujúcimi výdavkovými limitmi. Rada preto negatívne vnímala nedávne odsunutie hlasovania v druhom čítaní o takto pripravenej novele Ústavného zákona rozpočtovej zodpovednosti.

⁶ Podľa ústavných právnikov tak vyše 10 rokov dochádzalo k protiústavnému stavu, nakoľko samotný ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti schválený v roku 2011 predpokladal zavedenie limitu verejných výdavkov. Podľa analýz RRZ by existencia výdavkových limitov a dodržiavanie pôvodných rozpočtových cieľov, ktoré si stanovili vlády (dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu do roku 2017), znížilo úroveň dlhu do roku 2019 až o 10 p.b. HDP v porovnaní so zverejnenou výškou dlhu za rok 2019. A tak ani po dvoch veľkých krízach (pandémia a ruská agresia na Ukrajine) by nedošlo k prekročeniu hornej hranice dlhovej brzdy.