



Pozícia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, pozitíva a riziká v roku 2020

Ivan Šramko

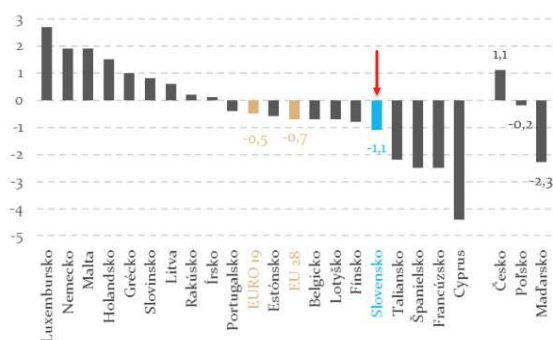
www.rozpocetvarada.sk



Vývoj VF v eurozóne (1)



Saldo verejných financií v roku 2018 (% HDP)



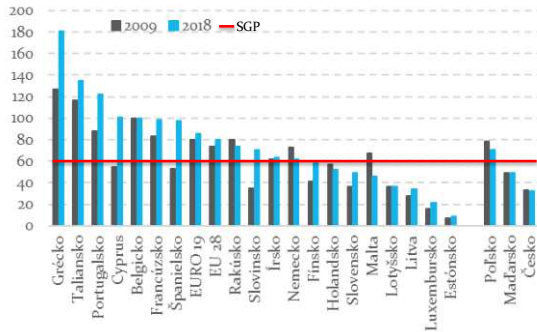
Zdroj: Eurostat (jesenná notifikácia – október 2019)

- Deficit verejnej správy pre Slovensko v roku 2018 dosiahol 1,06% HDP
- Lepšie saldo zaznamenalo 14 z 19 štátov eurozóny
- Rozpočtový prebytok v roku 2018 dosiahol 9 krajín
- Európska komisia (jesenná prognóza – november 2019) odhaduje na rok 2019 deficit pre Slovensko na úrovni 0,94 % HDP a pre eurozónu na úrovni 0,79 % HDP

Vývoj VF v eurozóne (2)



Hrubý dlh VS (stav k 31.12., % HDP)



- V eurozóne sa hrubý dlh VS zvýšil zo 80,2 % HDP v roku 2009 na 92,8 % HDP v roku 2014 a následne klesol na úroveň 85,9 % HDP v roku 2018
- Na Slovensku sa zmenila úroveň hrubého dlhu VS z 36,4 % HDP v roku 2009 na 53,5 % HDP v roku 2014 a následne na 49,4 % HDP v roku 2018

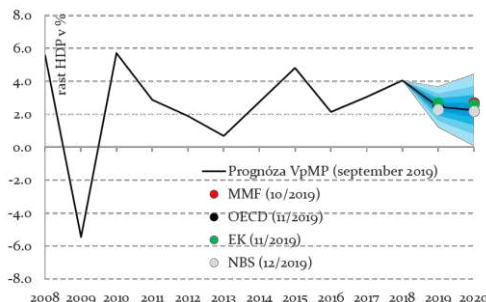
Zdroj: Eurostat (jesenná notifikácia – október 2019)

3

Očakávaný vývoj slovenskej ekonomiky

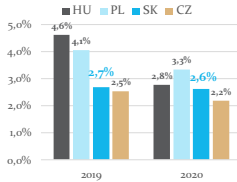


Prognóza rastu HDP	2019	2020
VpMP (9/2019)	2,4 %	2,3 %
60% pravdepodobnosť: VpMP interval	1,6 - 3,2 %	0,8 - 3,7 %
MMF (10/2019)	2,6 %	2,7 %
OECD (11/2019)	2,5 %	2,2 %
EK (11/2019)	2,7 %	2,6 %
NBS (12/2019)	2,3 %	2,2 %



*20-percentné intervaly pravdepodobnosti rastu HDP vypočítané z odchýlok prognóz VpMP v minulosti

Prognóza rastu HDP – krajiny V4



Zdroj: EK (11/2019)

Najväčšie riziká vývoja ekonomického prostredia:

- Stav konkurencieschopnosti automobilového priemyslu SR vzhľadom na environmentálnu transformáciu priemyslu
- Vývoj obchodných a colných dohôd vo svetovom obchode (Brexit, colné dohody USA a Číny)

4

Vývoj VF na Slovensku

...v roku 2019 môže deficit verejnej správy dosiahnuť 1,2 % HDP

- RRZ odhaduje, že výsledný deficit verejnej správy pre rok 2019 môže dosiahnuť 1,2 % HDP (1132 mil. eur), odhad zahŕňa aj vplyv zrealizovaných úsporných opatrení MF SR vo výške 214 mil. eur.
- Mnohé riziká RRZ identifikovala už v čase schvaľovania rozpočtu na roky 2019 až 2021, ide o opakujúce sa riziká ako nadhodnotenie nedaňových príjmov (-457 mil. eur), či hospodárenie samospráv (-210 mil. eur). Negatívne prispievajú aj vyššie výdavky na sociálne dávky a transfery (-225 mil. eur).
- Negatívne vplyvy v minulosti kompenzoval nárast daňových príjmov nad rozpočtovanú úroveň ako aj vytvorené rezervy štátneho rozpočtu, v roku 2019 sa však daňové príjmy vyvíjajú približne na úrovni rozpočtu.

5

Rozpočet VS 2020-2022

...na dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu je potrebné prijať opatrenia

Tab: Ciele v oblasti salda verejnej správy (ESA₂₀₁₀, % HDP)

	2018	2019	2020	2021	2022
1. Rozpočtované saldo verejnej správy (RVS 2020-2022)	-1,06	-0,68	-0,49	-0,77	-1,23
2. Cielené saldo			-0,49	0,00	0,00
3. Nešpecifikované opatrenia na splnenie cieľa (2-1)				-0,8	-1,2
p.m. Nešpecifikované opatrenia na splnenie cieľa (v mil. eur)				-792	-1 333

Zdroj: MF SR

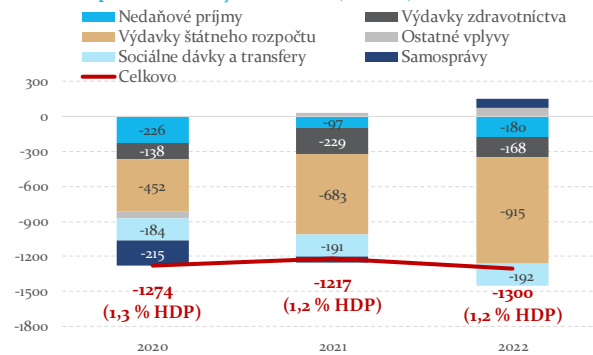
- Cieľom rozpočtu VS na roky 2020-2022 je dosiahnutie deficitu na úrovni 0,49 % HDP v roku 2020 a vyrovnaného hospodárenia v rokoch 2021 a 2022.
- Pôvodne mala verejná správa hospodáriť vyrovnané už v roku 2019, splnenie tohto cieľa sa však odsúva na rok 2021 a jeho dosiahnutie je podmienené prijatím dodatočných opatrení v objeme 0,77 % HDP v roku 2021 a 1,23 % HDP v roku 2022
- Ak nepríde k prijatiu dodatočných opatrení, hrubý dlh podľa MF SR prekročí v rokoch 2021 a 2022 hranicu sankčných pásiem dlhovej brzdy.

6

Riziká rozpočtu (1)

...každoročne dosahujú 1,2 až 1,3 % HDP

Riziká Rozpočtu VS na roky 2020 až 2022 (mil. eur)



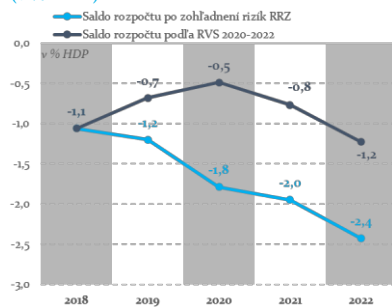
- Očakávame vyššie výdavky štátneho rozpočtu, kapitálové výdavky môžu byť financované z prostriedkov prenesených z predchádzajúcich rokov

7

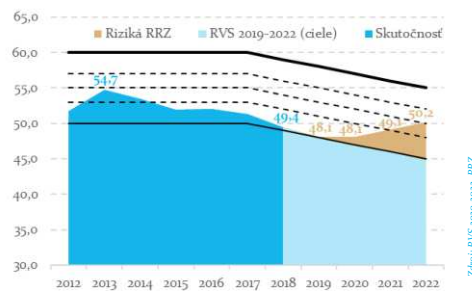
Riziká rozpočtu (2)

...na udržateľné splnenie cieľov bude potrebné do roku 2022 prijať opatrenia vo výške 2,4 % HDP

Porovnanie odhadu RRZ s rozpočtom (v % HDP)



Odhad vývoja hrubého dlhu VS (% HDP)



- Pri tejto výslednej úrovni deficitu VS sa štrukturálny deficit zhorší z 1,6 % HDP v roku 2018 na 1,7 % HDP v roku 2019 a 2,1 % HDP v roku 2022
- V roku 2022 existuje riziko, že sa hrubý dlh dostane do tretieho sankčného pásma

Riziká RRZ sa naplňajú

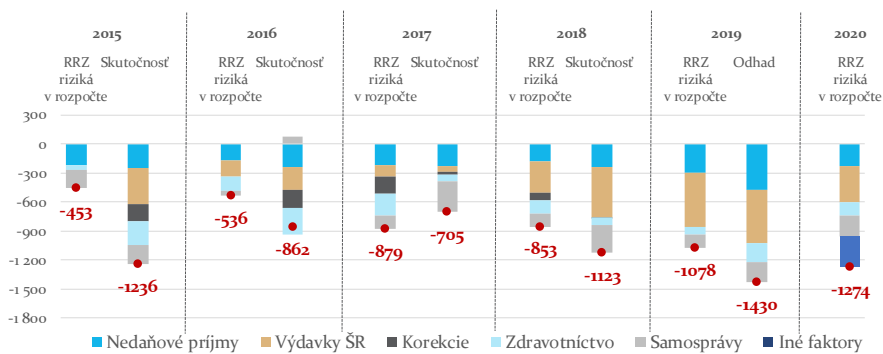
... Rada poukazuje na to, že rozpočet opakovane nadhodnocuje nedaňové príjmy a podhodnocuje niektoré výdavky



www.rozpoctovarada.sk

- Riziká identifikované RRZ vždy zhoršili skutočné hospodárenie oproti rozpočtu, skutočná výška riziká dokonca väčšinou prevýšila pôvodné odhady RRZ.

Riziká RRZ v čase schválenia rozpočtu a výsledné hospodárenie (v mil. eur)



Pozn.: RRZ riziká v rozpočte vychádzajú z údajov zverejnených v RRZ materiáloch "Dodatok k hodnoteniu Rozpočtu verejnej správy"

9

Dane kompenzovali riziká

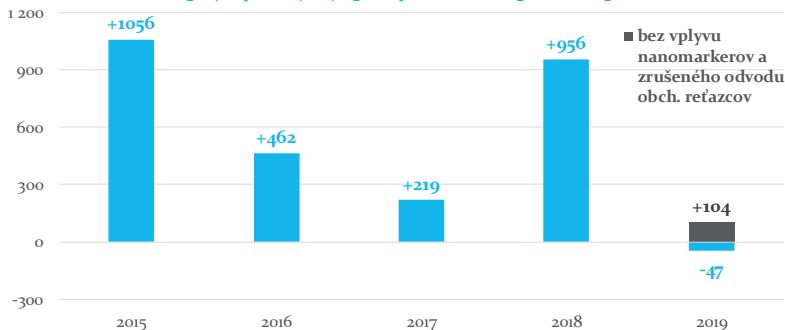
... deficit zlepšovali neočakávané daňové príjmy vďaka pozitívam v ekonomickom vývoji



www.rozpoctovarada.sk

- Dosiahnutie deficitov približne na úrovni rozpočtovaných cieľov bolo pred rokom 2019 možné len preto, že **pozitívne prekvapili neočakávané daňové príjmy**, okrem iného aj vďaka lepšiemu makroekonomickému vývoju, najmä na trhu práce.

Daňové a odvodové príjmy verejnej správy – rozdiel oproti rozpočtu (v mil. eur)



Pozn.: Údaj pre rok 2019 vychádza z odhadu daňových a odvodových príjmov VS zverejneného KRRZ v rámci rozpočtového semaforu v decembri 2019.

10

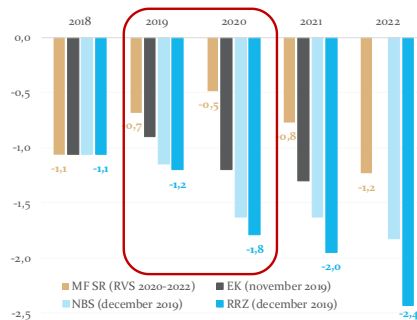


- **Odhadovanie daňových príjmov vo väzbe na ekonomický vývoj** je aj napriek zlepšovaniu modelového aparátu vždy spojené s neistotou.
 - Prognózy pripravujú nezávislé výbory: Výbor pre makroekonomické prognózy a Výbor pre daňové prognózy
 - Odchýlky prognóz sú porovnateľné s inými krajinami, v dlhodobom horizonte nedochádza k systematickému podhodnocovaniu odhadov.
- **Pri niektorých nedaňových príjmoch RRZ** už v čase schvaľovania rozpočtu dokáže pomerne presne identifikovať nadhodnotenie.
 - Očakávaný výnos vychádza z legislatívy a už známych informácií (napr. dividendy, emisné kvóty, predaj majetku štátneho rozpočtu)
- **Problematické je aj podhodnotenie časti výdavkov**, kde rozpočtované hodnoty nezohľadňujú vývoj v predchádzajúcich rokoch.
 - Príklady: niektoré oblasti štátneho rozpočtu (prevádzka, investície), samosprávy, zdravotníctvo, správny fond Sociálnej poisťovne

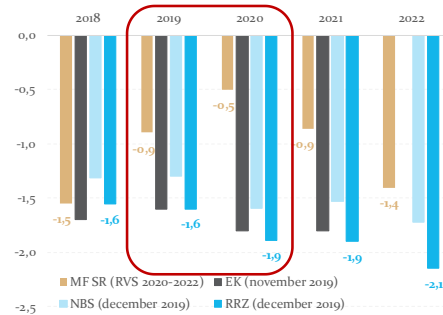
Porovnanie odhadov salda jednotlivých inštitúcií



Graf: Saldo VS v rokoch 2018 až 2022 (ESA2010, % HDP)



Graf: Štrukturálne saldo VS v rokoch 2018 až 2022 (ESA2010, % HDP)



- EK, NBS a RRZ predpokladajú v rokoch 2019 a 2020 vyššie deficity ako rozpočet

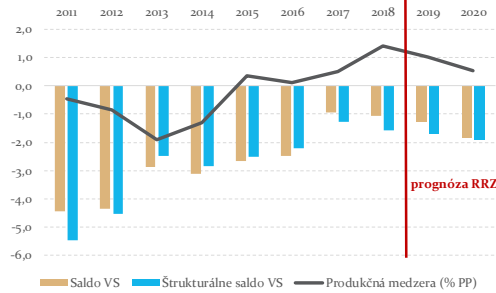
Vývoj salda VS a ekonomiky

...znižovanie deficitu sa po roku 2017 zastavilo



www.rozpoctovarada.sk

Graf: Vývoj deficitu verejnej správy a produkčnej medzery (% HDP)



- Deficit sa znížil k 1% HDP v roku 2017
- V ďalších rokoch, napriek priaznivému vývoju ekonomiky, sa zhoršuje
- Nízke deficity umožňujú pokles dlhu v pomere k HDP
- Vývoj je potrebné vnímať v kontexte dlhodobej udržateľnosti

13

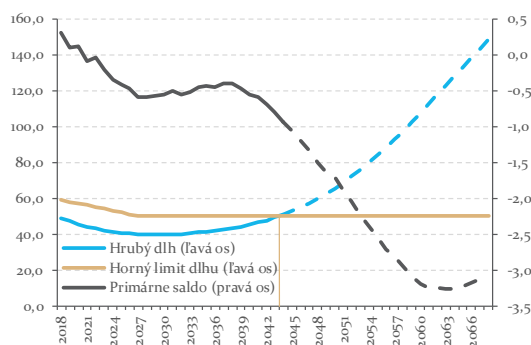
Dlhodobá udržateľnosť (1)

...Slovensko nemá dlhodobo udržateľné verejné financie, v roku 2018 chýbalo ku udržateľnosti 1,32 % HDP



www.rozpoctovarada.sk

Vývoj dlhu a primárneho salda v základnom scenári (% HDP)



- Pri nezmenených politikách by sa zákonom stanovený limit dlhu prekročil v roku 2044
- Bez reakcie finančných trhov a zásahov vlády by dlh v roku 2068 dosiahol 148,6 % HDP
- Vplyv starnutia populácie sa prejaví najmä po roku 2038

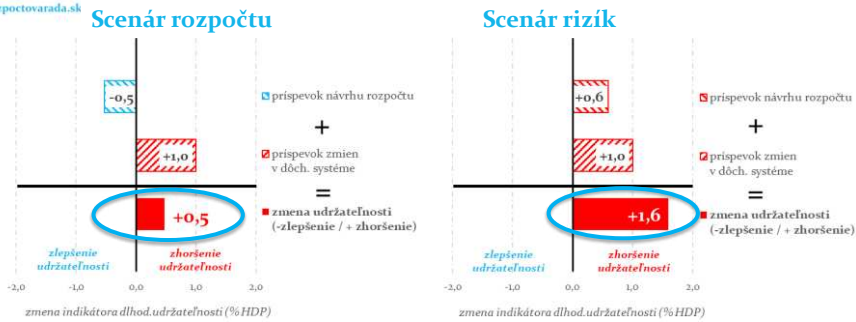
14

Dlhodobá udržateľnosť (2)

...opatrenia prijaté v roku 2019 ju ďalej zhoršia k 3 % HDP



www.rozpoctovarada.sk



• Dlhodobá udržateľnosť sa zhorší o:

- **0,5% HDP** ak vláda dodrží návrh rozpočtu, **najmä rok 2019**
- **1,6% HDP** ak by sa naplnili riziká identifikované RRZ

15

Záverý hodnotenia RRZ (1)



www.rozpoctovarada.sk

- **Rozpočet VS na roky 2020 až 2022 nie je zostavený a prezentovaný so stanovenými rozpočtovými cieľmi.** Plánované vyrovnané hospodárenie v rokoch 2021 a 2022 je podľa vlády podmienené prijatím nešpecifikovaných opatrení zlepšujúcich saldo VS o 0,77 % HDP resp. 1,23 % HDP.
- Plnenie rozpočtových cieľov môže ovplyvniť aj fakt, že realizácia rozpočtu bude z veľkej časti už v rukách novej vlády.
- Voči rozpočtu existujú **riziká na úrovni 1,2-1,3 % HDP ročne.** Pri naplnení všetkých rizík a ich možných zdrojov krytia by deficit verejnej správy v roku 2020 mohol dosiahnuť **1,8 % HDP**. A následne sa zvýšiť 2,0 % HDP v roku 2021 a 2,4 % HDP v roku 2022. Pri takomto vývoji existuje riziko **prekročenia tretieho sankčného pásma dlhovej brzdy.**

16



- **Rozpočet nie je podložený reálnymi predpokladmi o vývoji príjmov a výdavkov verejných financií.** Rozpočet už v čase jeho schvaľovania opakovane obsahuje riziká veľkého rozsahu.
- **Rozpočet opakuje rovnaké nedostatky ako predošlé rozpočty** (nahodnocovanie nedaňových príjmov, podhodnocovanie výdavkov samospráv a zdravotníctva, správny fond Sociálnej poisťovne).
- **Kvalita a transparentnosť rozpočtového rámca na Slovensku sa dlhodobo nezlepšuje.** RRZ opakovane upozorňuje na nedostatočnú záväznosť trojročného rozpočtu a chýbajúce výdavkové limity. Bolo by potrebné posilniť aj záväznosť používania daňových prognóz schválených nezávislým výborom a nezávisle posudzovať výšku nedaňových príjmov.

17



- MF SR navrhlo v decembri 2019 spustenie korekčného mechanizmu v reakcii na výraznú odchýlku od smerovania k vyrovnanému rozpočtu. Vláda ho dňa 15. januára 2020 schválila.
- Korekčný mechanizmus má zabezpečiť, aby výdavky v roku 2020 neprekročili hranicu 39,326 mld. eur (úroveň rozpočtu), čím by sa podľa MF SR dosiahol cielený deficit 0,49 % HDP, a zároveň splnil strednodobý cieľ v roku 2020.
- Plánované tempo rastu výdavkov je vyššie ako stanovuje výdavkové pravidlo, čo naznačuje, že dosiahnutie strednodobého cieľa nemusí byť dlhodobo udržateľné. K splneniu cieľa prispieva aj odloženie investícií do budúcnosti v sume 0,8 % HDP.
- Podľa RRZ by splnenie výdavkového limitu viedlo k deficitu vo výške 0,62 % HDP. **Väčšina rizík rozpočtu je však na strane výdavkov (1,15 mld. eur, resp. 1,2 % HDP), čo si vyžiada zásadné dodatočné opatrenia.**

18



Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
811 35
Slovensko

www.rozpocetvarada.sk

Ďakujem za pozornosť!



Prístup RRZ k hodnoteniu rozpočtu

Nezávislý pohľad na rozpočet

www.rozpocetvarada.sk

1. Realistickosť dosiahnutia stanovených cieľov –
identifikovať riziká/zdroje krytia
2. Plnenie národných fiškálnych pravidiel
3. Informovať o prijatých opatreniach, trendoch, širší
kontext a súvislosti
4. Vplyv na dlhodobú udržateľnosť
5. Nehodnotí sa kvalita opatrení (dobré/zlé), nedávajú sa
explicitné odporúčania (len v kontexte mandátu RRZ)

20

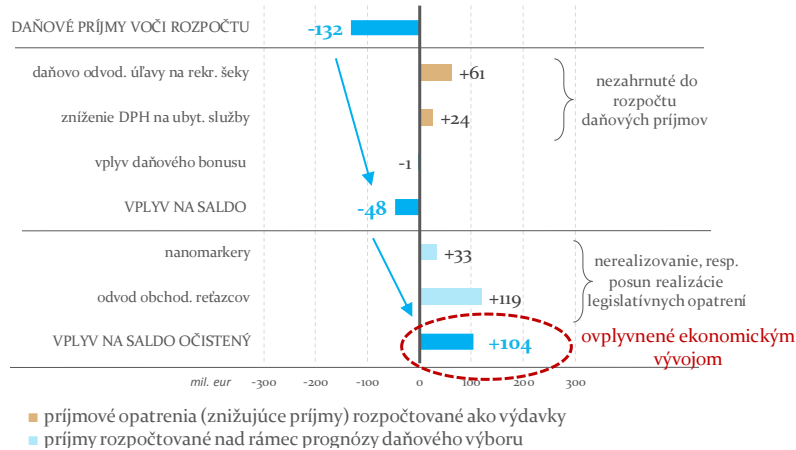
Vplyv ekonomiky na vývoj daní v roku 2019



www.rozpoctovarada.sk

- Aktuálne zhoršenie výhľadu ekonomického vývoja, ktoré je zapracované v odhade, nemá zásadný vplyv na saldo VS v roku 2019

daňové príjmy 2019: rozpočet vs. aktuálny odhad

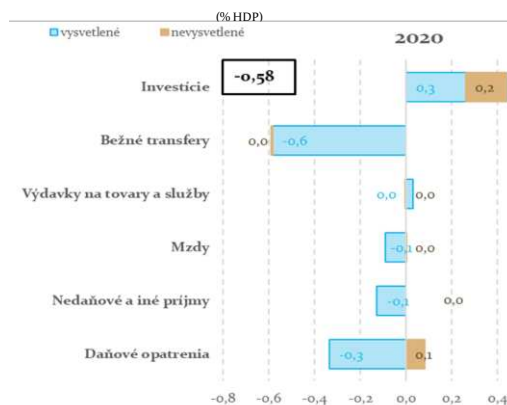


21

Opatrenia na dosiahnutie cieľa v roku 2020



www.rozpoctovarada.sk



Najvýznamnejšie opatrenia v RVS 2020-2022:

- (-) **daňové opatrenia** (nižšia sadzba dane DPH na vybrané potraviny, zvýšenie NČZD, zníženie sadzby dane z príjmu pre SZČO a firmy na 15%,)
- (-) **sociálne balíčky** (zvýšenie rodičovského príspevku, zdvojnásobenie vianočného príspevku, navýšenie príspevku na opatrovanie ŤZP, rozšírenie počtu poberateľov minimálneho dôchodku)
- (+) **úsporné opatrenia** (pozastavenie investícií v rezortoch obrany a dopravy),
- (+) predĺženie a zvýšenie sadzby osobitného odvodu vybraných finančných inštitúcií

22

Nanomarkery



- **Opätovné riziko nezavedenia nanomarkerov**
- **Výpadok rozpočtovaných príjmov** vo výške 60 až 65 mil. eur v rokoch 2020 až 2022.
- **Súčasný stav:**
 - Aktuálne sa uskutočňuje iba **prípravná fáza k vydaniu vyhlášky** ministerstvom financií.
 - až následne začne **proces výberu výrobcu identifikačnej látky** (verejná obchodná súťaž).
 - bude nasledovať **povinné obdobie niekoľkomesačného testovania pred zavedením** označovania pohonných látok do praxe zo zákona.

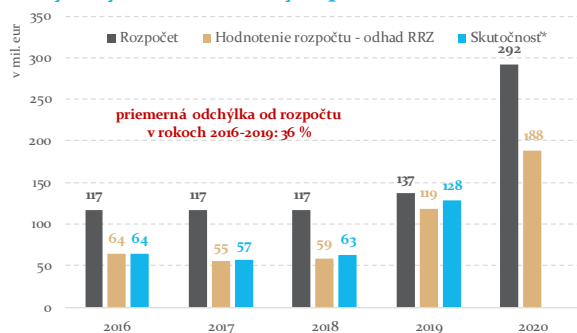
23

Emisné povolenky



- RRZ opakovane poukazuje na to, že **návrh rozpočtu v niektorých položkách nezohľadňuje metodiku ESA2010**

Výnosy z aukcií emisných povoleniek

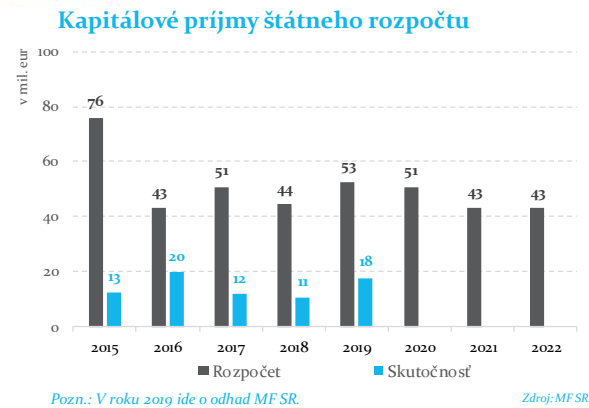


- Nezohľadnenie metodiky ESA2010 pri **emisných povolenkách** viedlo v rokoch 2016-2018 k výpadku príjmov min. vo výške 50 mil. eur
- V roku 2020 dosahuje toto riziko viac ako 100 mil. eur

Pozn.: * V roku 2019 ide o aktualizovaný odhad RRZ.

24

Príjmy z predaja majetku



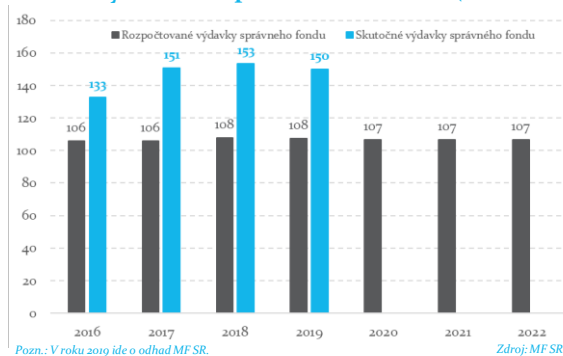
- Príjmy z predaja majetku boli v štátnom rozpočte každoročne nadhodnotené.
- Pre rok 2020 existuje podľa RRZ riziko vo výške 40 mil. eur, pre ďalšie roky po 30 mil. eur ročne.

25

Sociálna poisťovňa



Rozdiel medzi skutočnými a rozpočtovanými výdavkami správneho fondu SP (v mil. eur)



- Počet zamestnancov má vzrásť z 5458 v roku 2020 na 5739 v roku 2022, avšak výdavky na mzdy sú rozpočtované na úrovni 57,7 mil. eur počas celého obdobia.

- Rozpočet SP nereaguje na vývoj v roku 2019
- Návrh rozpočtu SP opakovane podhodnocuje vývoj výdavkov Sociálnej poisťovne
- Ide napríklad o dlhodobé podhodnocovanie výdavkov správneho fondu SP

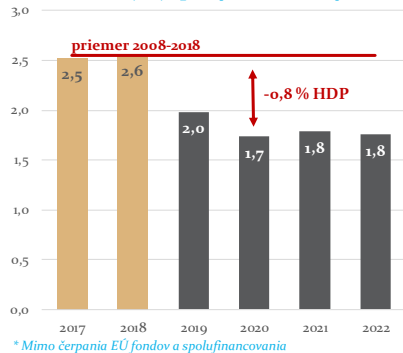
26

Úspory v investíciách

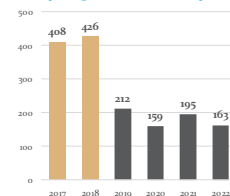
Saldo zlepšuje rozpočtovanie historicky najnižších investícií

- Návrh rozpočtu predpokladá výrazný pokles verejných investícií oproti historickému vývoju, najmä pre kapitoly štátneho rozpočtu, NDS a samosprávy

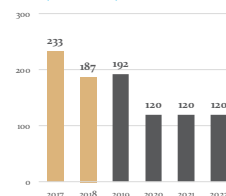
Investície verejnej správy* (bez obrany, v % HDP)



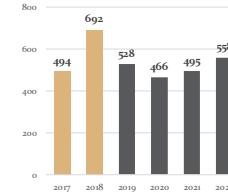
Štátny rozpočet (bez obrany, v mil. eur)



NDS (v mil. eur)



Obce (v mil. eur)



Zdroj: NRVS 2020-2022, MF SR, Štátna pokladnica, ŠÚ SR, RRZ

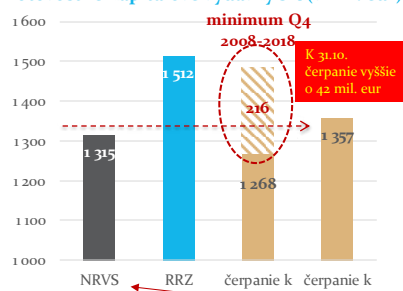
27

Kapitálové výdavky ŠR v 2019

Nerealistické predpoklady MF SR o čerpaní v roku 2019

- Návrh rozpočtu predpokladá čerpanie kapitálových výdavkov vo štvrtom štvrtroku 2019 na historickom minime, podľa RRZ riziko dosahuje 296 mil. eur

Hotovostné kapitálové výdavky ŠR (v mil. eur)

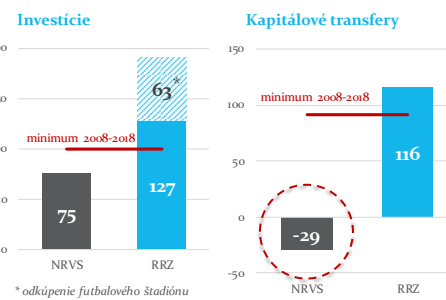


známy údaj v čase zverejnenia návrhu rozpočtu

- Toto riziko zahŕňa predpoklad odkúpenia futbalového štadióna

- MF SR predpokladá v roku 2019 celkovú výšku kapitálových transferov nižšiu ako je čerpanie realizované za predchádzajúcich deväť mesiacov (k 31.10. čerpanie prekročilo predpoklad MF SR)

Očakávané čerpanie v 4. štvrtroku 2019 (v mil. eur)



* odkúpenie futbalového štadióna

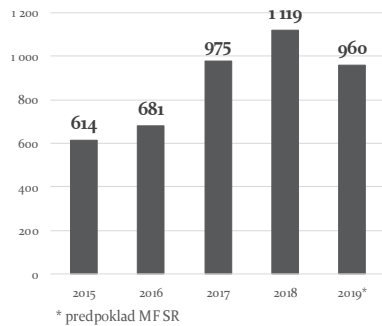
Zdroj: NRVS 2020-2022, MF SR, Štátna pokladnica, RRZ

Kapitálové výdavky ŠR

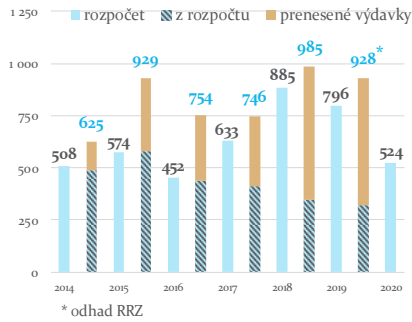
Prenesené prostriedky navyšujú rozpočtované výdavky



Objem kapitálových výdavkov presunutých do nasledujúceho roku (v mil. eur)



Čerpanie hotovostných kapitálových výdavkov ŠR (bez obrany, v mil. eur)



Zdroj: NRVŠ 2020-2022, MF SR, RRZ

- V posledných rokoch **rastie výška kapitálových výdavkov**, ktoré sa nerealizovali v roku svojho rozpočtovania a boli **presunuté na neskoršie použitie do nasledujúcich rokov**
- To vedie k rastu čerpania kapitálových výdavkov nad rozpočtované úrovne
- Čerpanie takýchto prostriedkov bez krytia rezervou predstavuje riziko pre saldo RVS