

Reakcia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť na stanovisko MF SR k hodnoteniu RRZ k plneniu pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018

MF SR dňa 16. augusta 2019 zverejnilo stanovisko reagujúce na predbežné hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018 zo strany RRZ. Ide o požiadavku vyplývajúcu zo zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorou sa plní princíp comply-or-explain definovaný fiškálnym kompaktom. Týmto krokom je proces hodnotenia ukončený.

MF SR vo svojom stanovisku potvrdilo, že ani po hodnotení RRZ nenavrhuje spustenie korekčného mechanizmu. Zároveň MF SR naznačilo posun termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2020, keďže elimináciu identifikovanej nevýraznej odchýlky by mal zabezpečiť schválený rozpočet verejnej správy na rok 2020, ktorý by mal byť zostavený v súlade s požiadavkou dosiahnutia štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP.

Pozitívne možno vnímať zámer MF SR zostaviť taký návrh rozpočtu na rok 2020, ktorý by rešpektoval prísnejší strednodobý cieľ definovaný národným pravidlom o vyrovnanom rozpočte v porovnaní s ustanoveniami Paktu stability a rastu. Vzhľadom na aktuálny vývoj v roku 2019 a diskutované predvolebné opatrenia však ide o veľmi ambiciózný zámer.

Opätovne však dochádza k posunu termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa, tentoraz do roku 2020. MF SR argumentuje tým, že na rok 2020 zostaví rozpočet, ktorý bude v súlade s pravidlom a povedie k splneniu strednodobého cieľa. Opakuje sa tak situácia z roku 2016, kedy MF SR argumentovalo rozpočtovými plánmi pri nespustení korekčného mechanizmu a posunutí termínu dosiahnutia vyrovnaného rozpočtu z roku 2017 na rok 2019¹.

Ďalšia časť textu sa zameriava na vybrané úseky z hodnotenia MF SR, ktoré sú z pohľadu RRZ nepresné resp. nedostatočne podložené.

- *„Dôležitosť štrukturálneho salda v hodnotení plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte rastie s blízkosťou strednodobého rozpočtového cieľa (MTO), keďže strednodobý cieľ, ktorý má krajina dosiahnuť, je definovaný ako úroveň štrukturálneho salda. Pozn.: Pri dosiahnutí súladu štrukturálneho salda s MTO sa už výdavkové pravidlo nehodnotí vôbec.“*

Reakcia:

Tvrdenie MF SR je nepresné, keďže výdavkové pravidlo sa hodnotí aj pri dosiahnutí strednodobého cieľa. Ak je krajina na úrovni svojho strednodobého cieľa, výdavky by mali rásť

¹ „Z pohľadu celkového hodnotenia a aktualizácie rozpočtových cieľov s dosiahnutím MTO v roku 2019, sa identifikované výrazné odchýlenie od pôvodnej cesty k MTO 2017 nejaví ako rozhodujúce. Posunutím termínu na rok 2019 sa uvoľnila medziročná potreba konsolidácie. Nové rozpočtové ciele sú zároveň plne v súlade s národnými ako aj európskymi fiškálnymi pravidlami. Fiškálny rámec počíta do roku 2019 s každoročným znižovaním deficitu rozpočtu verejnej správy ako podielu na HDP, čo predstavuje základný predpoklad na dosiahnutie štrukturálne vyrovnaného rozpočtu na úrovni -0,5 % HDP v roku 2019.“ (MF SR, Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2015, jún 2016, str. 15)

tempom rastu potenciálneho produktu². Ak krajina presahuje svoj strednodobý cieľ, tempo rastu výdavkov sa posúdi v prípade, že k plneniu cieľa viedli významné neočakávané príjmy³.

Zároveň je nekonzistentné v porovnaní s predchádzajúcimi hodnoteniami MF SR⁴, kedy MF SR dôležitosť výdavkového pravidla zdôvodňovalo najmä v prípade prehrievania ekonomiky (ako tomu bolo napríklad aj v roku 2018). Takýto prístup v minulosti uplatnila aj Európska komisia.

- „MF SR je zároveň v kvantifikácii pozitívneho rozpočtového vplyvu [lepšieho výberu daní] konzervatívne, nakoľko zohľadňuje pozitívny vplyv realizovaných opatrení len na zvýšený výber v prípade DPH. Prijaté opatrenia pritom mali s veľkou pravdepodobnosťou za následok aj štrukturálny nárast výnosov dane z príjmu právnických osôb (napríklad v prípade kontrolného výkazu).“

Reakcia:

MF SR odhaduje vplyv lepšieho výberu DPH na základe miery medziročného nárastu efektívnej daňovej sadzby očistenej o iné legislatívne opatrenia (pri nezmenenej efektívnej daňovej sadzbe by bol vplyv nulový). Tento odhad je spojený s vysokou mierou neistoty, keďže jednotlivé opatrenia vlády nie je možné jednoznačne priradiť k zmenám v správaní daňovníkov. Efektívna daňová sadzba je ovplyvnená aj fázou ekonomického cyklu, čo ďalej zvyšuje neistotu odhadu. Na druhej strane, opatrenia vlády mohli viesť aj k nárastu výnosu iných daní, napríklad dane z príjmov právnických osôb. Aktuálny prístup MF SR však tieto ďalšie faktory (vplyv rýchlejšieho rastu ekonomiky v porovnaní s potenciálom a vplyv opatrení na dodatočné príjmy z iných daní) s protichodnými vplyvmi nezahŕňa a nie je možné jednoznačne určiť, ktorý efekt prevažuje.

RRZ v odborných diskusiách s IFP poukazovalo na potrebu lepšieho odhadu týchto opatrení ako podmienku ich zaradenia medzi diskrečionárne príjmové opatrenia. Keďže od prvého zahrnutia odhadu vplyvu týchto opatrení v roku 2016 (hodnotenie roku 2015) nedošlo k žiadnej zmene v spôsobe odhadu, RRZ ho konzistentne zohľadňuje v rámci dodatočných faktorov. Rovnaký prístup RRZ použije aj pri odhadnutom poklese efektívnosti výberu dane.

- „Interpretácia neočakávaných vplyvov podľa RRZ nie je podľa názoru MF SR v súlade s interpretáciou Pravidla. Pravidlo o vyrovnanom rozpočte nie je definované v podobe štrukturálneho primárneho salda a preto sa dosiahnutá konvergencia k MTO môže

² „Member States at their MTO must ensure that government expenditure grows at most in line with a medium-term rate of potential GDP growth – which is the rate that ensures adherence to the MTO over time – unless any excess growth is matched by discretionary revenue measures that yield additional revenues.“ (EC, Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019 edition, apríl 2019, str. 6)

³ „The deviation of expenditure developments shall not be considered significant if the Member State concerned has overachieved the MTO, taking into account the possibility of significant revenue windfalls and the budgetary plans laid out in the SCP do not jeopardise that objective over the programme period.“ (EC, Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019 edition, apríl 2019, str. 27)

„However, if the overachievement of the MTO is explained by significant revenue windfalls, the deviation in the expenditure benchmark may be considered significant.“ (EC, Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019 edition, apríl 2019, str. 34).

⁴ „Výdavkové pravidlo získava na dôležitosť, keď sa ekonomika nachádza nad svojím potenciálom. Pozitívne cyklické príjmy v čase konjunktúry (nezahrnuté v diskrečionálnych opatreniach) majú tendenciu umožniť aj nárast výdavkov nad potenciálnu úroveň. Výdavkové pravidlo monitoruje práve tento neželaný fiškálny vplyv.“ (MF SR, Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2016, november 2017, str. 8).

opierať aj o úsporu v úrokových nákladoch. Úspory v úrokových nákladoch rovnako ako v iných položkách salda prispievajú k poklesu celkového štrukturálneho salda, ktoré je hlavným výsledkovým cieľom Pravidla o vyrovnanom rozpočte. Tieto úspory zároveň nie je možné interpretovať ako striktné dočasné a mimo kontroly vlády, nakoľko čiastočne súvisia aj s konsolidačnými opatreniami vlády a so štrukturálnym vývojom, ktorý prebieha v globálnej ekonomike.“

Reakcia:

RRZ pri posudzovaní pravidla vyrovnaného rozpočtu vychádza zo štrukturálneho salda.

V rámci celkového hodnotenia zohľadňuje relevantné faktory, medzi ktoré patria aj úrokové náklady. Dôvodom je to, že ich vývoj ovplyvňujú najmä faktory mimo vplyvu aktuálnej vlády.

Pokles úrokových sadziieb sledoval vývoj sadziieb v eurozóne ako následok uvoľnenej monetárnej politiky ECB. Úrokový diferenciál voči dlhopisom Nemecka, predstavujúci rizikovú prirážku, je od roku 2014 stabilný, pričom prevažnú časť jej vývoja je možné vysvetliť globálnymi faktormi na úkor domácich.

Ďalším dôvodom je, že **zmeny v úrokových sadzbách požadovaných investormi sa do úrokových nákladov premietajú postupne s viacročným časovým odstupom**⁵ (pri nízkej miere využívania krátkodobých pokladničných poukážok a predlžovaní splatnosti štátnych dlhopisov, čo je prípad Slovenska).

Neočakávané pozitívne vplyvy z poklesu úrokových nákladov v roku 2017 uviedla aj Európska komisia⁶ ako dôvod zlepšenia štrukturálneho salda.

- *„Za metodicky nevhodné považuje MF SR aj úpravu dosiahnutého štrukturálneho salda o neočakávané príjmy (v porovnaní s prognózou Výboru pre daňové prognózy). Za adekvátnejší výklad neočakávaných príjmov považuje MF SR interpretáciu zo strany EK. Ako neočakávané príjmy interpretuje EK taký vývoj príjmov, ktorý nemožno považovať za trvalý a štrukturálny. Konkrétne ide o nadmerný rast príjmov, ktorý je neprimeraný aktuálnym cyklickým podmienkam a vplyvu fiškálnych opatrení vlády. K takému vývoju podľa názoru MF SR na hodnotenom horizonte nedošlo. Dosiahnuté príjmy verejnej správy sa na sledovanom horizonte neodchýlili od makroekonomických fundamentov. Neočakávané príjmy na sledovanom horizonte neidentifikuje v prípade SR ani Európska komisia.“*

Reakcia:

MF SR sa vo svojej reakcii odkazuje na **nový prístup Európskej komisie k odhadu neočakávaných príjmov**, ktorý prezentovala v rámci pravidelnej ročnej správy o verejných financiách v eurozóne zverejnenej začiatkom roku⁷.

⁵ Možno to ilustrovať na príklade roku 2017, kedy úrokové náklady medziročne klesli o 0,25 % HDP. Na začiatku roku 2017 boli splatné dlhopisy vydané v rokoch 2007 až 2009 s priemerným požadovaným výnosom 4,6 %, pričom nové dlhopisy boli vydané v roku 2017 s priemerným výnosom 1,5 %.

⁶ „However, the structural balance reading is positively impacted by interest savings and revenue windfalls, accounting for which would substantially reduce – but still preserve – a positive margin on the structural balance pillar“ (DG ECFIN, Assessment of the 2018 Stability Programme for Slovakia, máj 2018, str. 13).

⁷ EC, Report on Public Finances in EMU 2018, Institutional Paper 095, január 2019

Podľa tohto prístupu je východiskom odhadu rozdiel medzi skutočným tempom rastu príjmov a očakávaným tempom rastu príjmov za predpokladu ich jednotkovej elasticity voči nominálnemu rastu HDP, pričom príjmy sú očistené o vplyv diskrečných opatrení a čerpanie EÚ fondov. Kvôli vysokej volatilitate odhadu na ročnej báze a náročnosti priebežného odhadu neočakávaných príjmov, EK neaplikuje mechanický prístup výpočtu pomocou uvedeného vzorca, ale posudzuje krajiny na individuálnej báze a na viacročnom horizonte⁸. Ako príklad posudzovaných faktorov EK uviedla existenciu makroekonomických nerovnováh, bublín na finančných trhoch, vlastností daňového systému. Z týchto informácií však nie je zrejmé, čo presne EK v prípade Slovenska zohľadnila. Zároveň ani názor MF SR prezentovaný v stanovisku nie je ničím bližšie zdôvodnený.

Zmenený prístup EK má jeden spoločný znak s predchádzajúcim prístupom EK⁹, ktorý podľa RRZ nie je vhodný pre analýzu verejných financií Slovenska. Vychádza z celkovej úrovne príjmov verejnej správy (očistenej o príjmy z fondov EÚ), čo v kombinácii s predpokladom jednotkovej elasticity rastu príjmov voči rastu HDP vedie k nerealistickým výsledkom:

- Dôvodom je vývoj nedaňových príjmov – významnú časť nedaňových príjmov tvoria tržby, pričom tie plynú najmä z oblastí, kde tvorbu cien ovplyvňuje najmä štát (tržby nemocníc, mýto a diaľničné známky NDS, príjmy ŽSSK z cestovného, tržby ŽSR z vlastníctva infraštruktúry, administratívne poplatky stanovené zákonom. Príjmy z grantov a transferov (mimo EÚ fondov) sú do veľkej miery ovplyvnené aj chybovosťou výkazov a spôsobom konsolidácie transakcií medzi subjektmi verejnej správy zo strany Štatistického úradu SR¹⁰.
- Zároveň v prípade daňových príjmov predpoklad o jednotkovej elasticite nemusí odrážať štruktúru daňového systému Slovenska. Posúdenie skutočného vývoja voči predpokladom (o elasticite jednotlivých daní) Výboru pre daňové prognózy je vhodnejšie.

MF SR vo svojich odhadoch nezohľadňuje neočakávané príjmy. V prípade, že sú daňové príjmy vyššie ako rozpočtované, MF SR ich považuje za štrukturálne a pri zámere splniť rozpočtový cieľ na daný rok slúžia na financovanie dodatočných výdavkov. V opačnej situácii, t.j. ak by daňové príjmy boli nižšie ako rozpočtované, by na splnenie pôvodne stanoveného rozpočtového cieľa bolo potrebné udržateľným spôsobom znížiť výdavky. Takýto prístup zvyšuje riziko odkladania konsolidácie verejných financií v dobrých ekonomických časoch a presúva ho do obdobia, kedy sa daňové príjmy nenapĺňajú. Spôsob hodnotenia MF SR preto môže motivovať k procyklickej fiškálnej politike.

Z uvedených dôvodov RRZ naďalej považuje svoj aktuálny prístup za správny.

⁸ Mechanickým výpočtom na základe údajov jesennej prognózy EK z roku 2018, odhadla v prípade Slovenska neočakávaný výpadok príjmov vo výške 0,4 % HDP kumulatívne za roky 2016 až 2018. Údaje za rok 2018 boli odhadom, pričom EK nezverejnila aktualizované čísla na základe jarnej notifikácie.

⁹ Predchádzajúci prístup EK, z ktorého vychádza aj prístup RRZ, porovnával skutočné tempo rastu príjmov s očakávaným tempom rastu príjmov pri zostavovaní rozpočtu (v prognóze EK).

¹⁰ Príjmy z grantov a transferov (bez EÚ fondov) boli v roku 2018 nižšie oproti roku 2015 o 61 %.

- „MF SR sa pri výpočte všetkých diskrečných príjmových opatrení opiera o aplikáciu princípu tzv. „zmrazenia“ pôvodných odhadov pred rokom 2018, rovnako ako v prípade Programu stability SR na roky 2019 – 2022. Tento prístup zároveň v prevažnej miere využíva aj RRZ. Aktualizovanie makroekonomického vplyvu len v prípade niektorých opatrení MF SR nepovažuje za plne konzistentný postup.“

Reakcia:

RRZ nevyužíva princíp „zmrazenia“, ktorý nemá oporu ani v pravidlách Paktu stability a rastu. Pri diskrečných príjmových opatreniach bola v záujme minimalizovania rozdielov medzi inštitúciami dosiahnutá v minulosti dohoda s MF SR, že RRZ preberie kvantifikácie MF SR v prípade daňových opatrení a RRZ identifikuje opatrenia a odhaduje ich vplyvy na nedaňové príjmy, ktoré následne použije aj MF SR vo svojom hodnotení. RRZ si zároveň ponechala možnosť upraviť kvantifikáciu v prípade výrazne odlišného pohľadu RRZ na vplyv konkrétneho opatrenia¹¹. Postup RRZ je popísaný aj v hodnotení RRZ¹².

RRZ mala v hodnotení odlišný pohľad na dve opatrenia: zavedenie a následné úpravy odvodovej odpočítateľnej položky v zdravotnom poistení a odhad lepšieho výberu DPH, ktorý zohľadnila v dodatočných faktoroch. Obidve opatrenia mali vyčíslené vplyvy na roky 2016 až 2018, t.j. celé hodnotené obdobie. Keďže sa hodnotí kumulatívne celé časové obdobie, **zámerom RRZ bolo mať konzistentný, rovnakým prístupom aktualizovaný časový rad vplyvov týchto opatrení, čo údaje MF SR vzhľadom na neaktualizovanie vplyvov v rokoch 2016 a 2017 nespĺňali.**

Alternatívnym prístupom v budúcnosti je používanie vlastných odhadov vplyvov u všetkých diskrečných opatrení. Vzhľadom na množstvo opatrení ide o časovo náročné cvičenie, ktoré nevyhnutne prehĺbi rozdiely medzi RRZ a MF SR. Na druhej strane hodnotenie RRZ nebude závislé od kvality vstupov a rozhodovania o ich aktualizácii zo strany MF SR.

¹¹ Rozdielny pohľad RRZ je na technickej úrovni konzultovaný s MF SR pred zverejnením ich hodnotenia.

¹² Postup RRZ a zdôvodnenie použitia vlastných odhadov je uvedený v analytickej časti hodnotenia RRZ na str. 30 a 31.