



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015

Zhrnutie

december 2016

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2016

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákona 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.

Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015

Pravidlo o vyrovnanom rozpočte¹ je založené na strednodobom ciele – štrukturálnom salde, ktorý by verejné financie Slovenska mali plniť, resp. sa k nemu rýchlo približovať. Za vyhodnotenie jeho plnenia je zodpovedné ministerstvo financií (MF SR), ktoré dvakrát ročne – do 30. júna a 30. novembra – zverejňuje svoje hodnotenie. Následne Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) poskytuje svoje nezávislé hodnotenie. V súlade so zásadami zverejnenými Európskou komisiou² MF SR potom zverejní svoje stanovisko k hodnoteniu RRZ.

RRZ pripravila finálne hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015, ktoré vychádza z údajov októbrovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu. Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie publikované MF SR dňa 30. novembra 2016. V metodike hodnotenia nedošlo k žiadnej zmene, jedinou významnou zmenou v porovnaní s júlovým hodnotením RRZ bolo vylúčenie časovo posunutých korekcií k EÚ fondom z jednorazových vplyvov³.

Štrukturálny deficit verejnej správy dosiahol v roku 2015 úroveň 2,7 % HDP čo znamená, že strednodobý cieľ v podobe približne vyrovnaného rozpočtu (štrukturálny deficit vo výške najviac 0,5 % HDP – graf 1) nebol dosiahnutý. Vývoj štrukturálneho salda a upravených výdavkov aj po zohľadnení dodatočných faktorov potvrdili výraznú odchýlku od stanovenej cesty k strednodobému cieľu v roku 2017. Po zohľadnení všetkých relevantných faktorov rada konštatuje, že v roku 2015 došlo k výraznej odchýlke od trajektórie a bolo by potrebné spustiť korekčný mechanizmus.

Od roku 2012 dosiahla kumulatívna odchýlka od trajektórie, ktorá by zabezpečila splnenie pôvodne stanoveného cieľa do roku 2017 takmer 0,6 % HDP (graf 2). Oproti roku 2012 sa štrukturálne saldo v roku 2014 zlepšilo celkom o 1,8 % HDP, čo je o 0,6 % HDP menej ako požadovaná zmena 2,4 % HDP, vychádzajúca z rovnomerného zlepšovania deficitu o 0,8 % HDP ročne. Celá konsolidácia rozpočtu sa uskutočnila v roku 2013, kedy sa saldo zlepšilo výrazne o 2,2 % HDP, kým v roku 2014 došlo k fiškálnemu uvoľneniu a v roku 2015 k stagnácii. V rámci celkového hodnotenia RRZ vzala do úvahy aj vplyv iných faktorov, ktoré zvyšujú výraznú odchýlku až na úroveň 2,2 % HDP. Ide najmä o vplyv nižších príspevkov do 2. piliera dôchodkového systému o 0,3 % HDP, ktoré z dlhodobého pohľadu neprispievajú pozitívne na rozpočtovú pozíciu⁴ a pozitívny vplyv neočakávaných príjmov vo výške 1,3 % HDP.

¹ Do národnej legislatívy bolo premietnuté na základe záväzku z medzinárodnej Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii. Začalo sa vyhodnocovať od roku 2014 (prvýkrát sa hodnotil rok 2013).

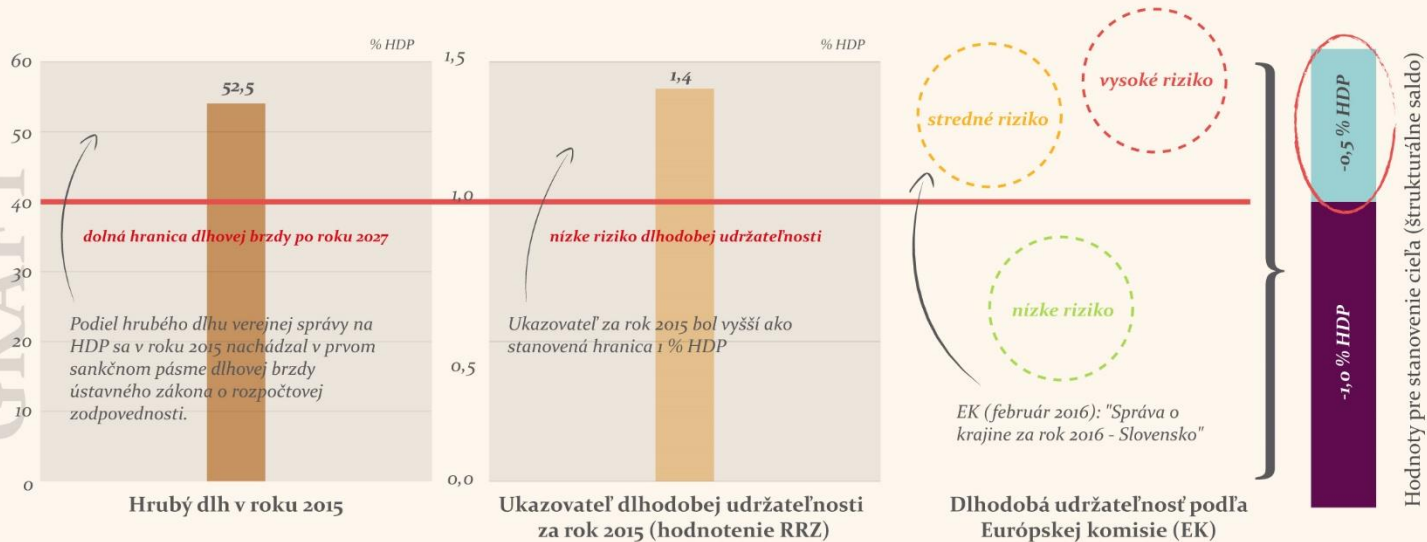
² [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20. júna 2012 (/* COM/2012/0342 final */). Princíp „dodržiuj alebo vysvetľuj“ z anglického „comply or explain“.

³ V snahe čo najpresnejšie vyčíslit výšku štrukturálneho salda RRZ v doterajších hodnoteniach zohľadňovala časovo správne zaznamenanie korekcií k EÚ fondom (t.j. zaznamenané v období, keď došlo k realizácii daného projektu, ktorého sa korekcie týkajú, namiesto zaznamenania v období, kedy sa o korekciu rozhodlo). Ukázalo sa, že proces overovania správnosti použitia EÚ fondov je náročný a výška korekcií prislúchajúcich k danému časovému obdobiu sa môže meniť aj niekoľko rokov po ukončení programového obdobia. V čase vyhodnocovania pravidla o vyrovnanom rozpočte preto nie sú k dispozícii potrebné údaje pre časovo správne zaznamenanie korekcií, a to najmä 1/ úplná informácia o časovom posune už existujúcich alebo odhadovaných korekcií a 2/ odhad budúcich korekcií, ktoré môžu byť spätne priradené do roku 2015. Z týchto dôvodov RRZ v odhade štrukturálneho salda zohľadnila skutočnú úroveň korekcií v zmysle metodiky ESA2010, t.j. bez časových posunov. Možné odchýlky vyplývajúce z chýbajúcich údajov o časovo správnom posune súčasných korekcií (zlepšujúce štrukturálne saldo) a chýbajúceho odhadu budúcich korekcií (zhoršujúce štrukturálne saldo) RRZ uviedla, podobne ako v júlovej správe, v rámci dodatočných faktorov bez kvantifikácie. Uvedená zmena nemá preto v porovnaní s júlovým hodnotením vplyv na výsledné hodnotenie RRZ.

⁴ Napr. zníženie sadzieb do 2. piliera by sa malo premietnuť do prísnejšieho strednodobého cieľa.

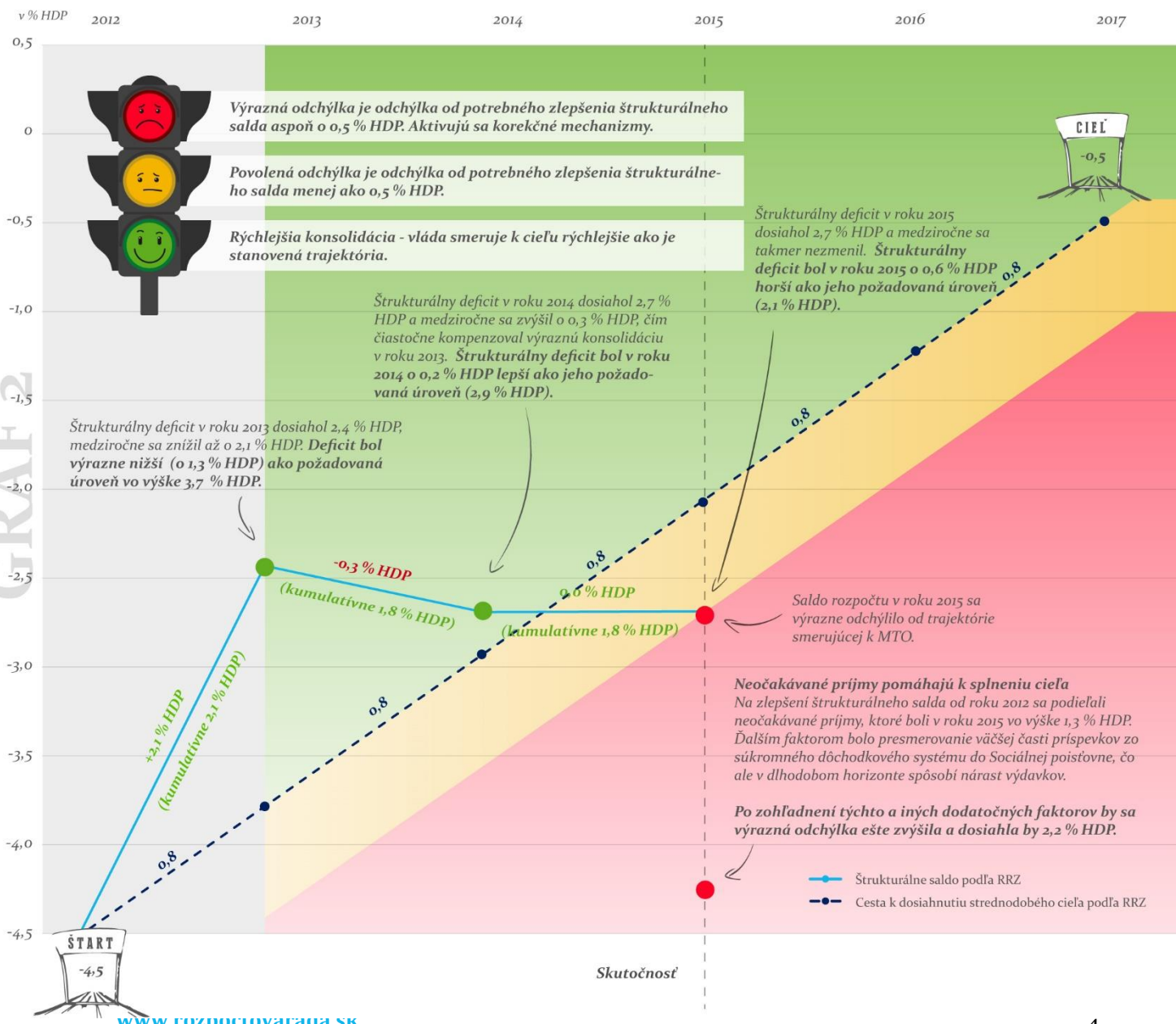
Vzhľadom na úroveň dlhu a riziká v dlhodobom horizonte je stanovený prísnejší strednodobý cieľ - štrukturálny deficit 0,5 % HDP.

GRAF 1



Štrukturálny deficit verejnej správy dosiahol v roku 2015 úroveň 2,7 % HDP, čo znamená, že strednodobý cieľ v podobe približne vyrovnaného rozpočtu (štrukturálny deficit vo výške najviac 0,5 % HDP) nebol dosiahnutý.

GRAF 2



Upravené výdavky rozpočtu od roku 2012 narástli o 6,5 p.b. (graf 3) viac ako stanovuje výdavkové pravidlo (s negatívnym vplyvom na saldo vo výške 2,4 % HDP – graf 4). V prípade výdavkového pravidla boli popri vplyve nižších príspevkov do 2. piliera dôchodkového systému zohľadnené aj vyššie výdavky na spolufinancovanie k EÚ fondom, ktoré sú spojené s vyššími daňovými príjmami a zvýšenie efektívnosti výberu DPH, ktoré bolo považované pre účely hodnotenia za vládne opatrenie, čo znížilo negatívny vplyv odchýlky na saldo na 1,5 % HDP.

Nad rámec hodnotenia týchto dvoch ukazovateľov rada vzala do úvahy aj vplyv pravdepodobných korekcií spojených s nezrovnalosťami pri dočerpávaní prostriedkov 2. programovacieho obdobia z fondov EÚ. Okrem toho rada vzala do úvahy aj skutočnosť, že úroveň dlhu sa stále nachádza v sankčných pásmach stanovených zákonom o rozpočtovej zodpovednosti⁵ a doteraz neboli prijaté dostatočné opatrenia na jeho zníženie. **Po zohľadnení všetkých relevantných faktorov rada konštatuje, že v roku 2015 došlo k výraznej odchýlke od trajektórie a bolo by potrebné spustiť korekčný mechanizmus.**

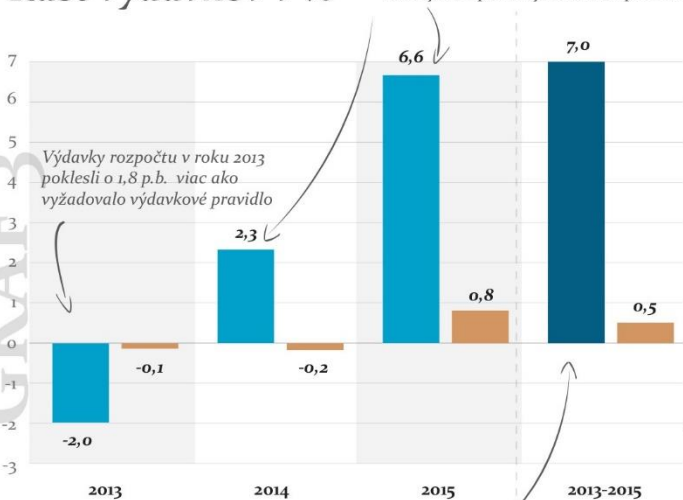
MF SR po aktualizácii svojho hodnotenia za rok 2015 potvrdilo svoje závery z júnového hodnotenia a nenavrhuje spustenie korekčného mechanizmu. Závery hodnotení MF SR a RRZ sa odlišujú z dôvodu rozdielného zohľadnenia vplyvu korekcií k EÚ fondom pri výpočte štrukturálneho salda a rozdielného zohľadnenia dodatočných faktorov. Podľa MF SR došlo oproti hodnoteniu z júna 2016 v prípade štrukturálneho salda k zníženiu výraznej odchýlky na nevýraznú, v prípade výdavkov potvrdili výrazne odchýlenie. V celkovom hodnotení MF SR konštatuje, že odchýlenie od pôvodnej cesty k MTO stanoveného na rok 2017 je len dočasné a nie je rozhodujúce z pohľadu adekvátneho tempa smerovania k vyrovnanému rozpočtu v nasledujúcich rokoch. Dôvodom je najmä skutočnosť, že aktualizáciou cesty k MTO do roku 2019 došlo podľa MF SR k uvoľneniu medziročnej potreby konsolidácie.

Podľa názoru rady MF SR zohľadnilo tie faktory, ktoré prevažne zlepšujú hodnotenie (t.j. znižujú odchýlky), pričom v prípade výdavkov na spolufinancovanie k EÚ fondom bol pozitívny vplyv nadhodnotený (graf 5). V porovnaní s hodnotením rady MF SR nevzalo pri celkovom hodnotení do úvahy neočakávané dodatočné príjmy rozpočtu, vplyv opatrení bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť a potenciálne korekcie v budúcnosti, ktoré podľa rady môžu potvrdiť alebo ešte zvýšiť odchýlku v štrukturálnom salde. Na druhej strane ministerstvo upravuje štrukturálne saldo o vplyv vyššieho spolufinancovania, ktoré má podľa názoru rady približne neutrálny vplyv na štrukturálne saldo. Jedným z hlavných dôvodov nespustenia korekčného mechanizmu je aj posun strednodobého cieľa z roku 2017 do roku 2019. Hodnotenie za rok 2015 vychádza z trajektórie a cieľov platných v danom čase s čím súhlasí aj MF SR. Z uvedeného dôvodu posunutie termínu dosiahnutia strednodobého cieľa by nemalo byť dôvodom nespustenia korekčného mechanizmu. Takýto prístup v praxi znamená, že ministerstvo financií alebo vláda sa spusteniu korekčného mechanizmu môže vyhnúť a národná legislatíva je v tomto bode len formálna bez reálnej vymožitelnosti.

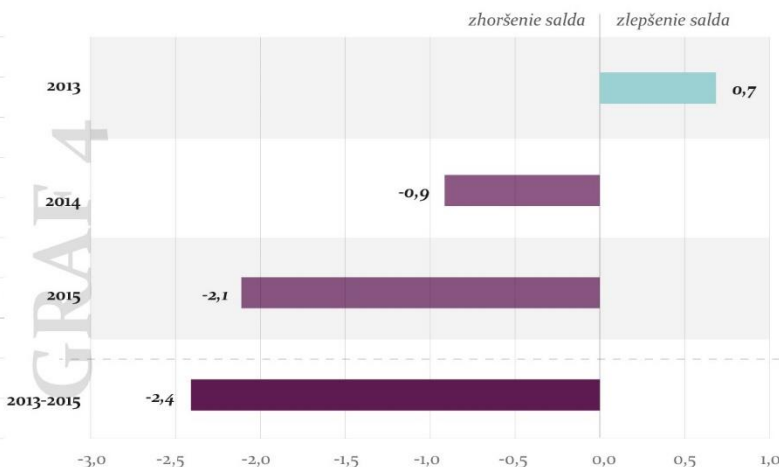
⁵ Ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Rast výdavkov v %

Výdavky v rokoch 2014 a 2015 rástli rýchlejšie ako by mali podľa výdavkového pravidla



Vplyv na saldo (v % HDP)



Výdavky v rokoch 2013 až 2015 kumulatívne narástli o 6,5 p.b. viac ako by mali podľa výdavkového pravidla.

Ak by bolo dodržané povolené tempo rastu výdavkov, deficit rozpočtu by bol v roku 2015 nižší o 2,4 % HDP a dosiahol by úroveň 0,3 % HDP (skutočný deficit dosiahol 2,7 % HDP).

■ Skutočné tempo rastu výdavkov ■ Výdavkové pravidlo (povolený rast výdavkov)

V rámci posúdenia dodatočných faktorov MFSR na rozdiel od RRZ vzalo do úvahy prevažne faktory znižujúce výraznú odchýlku

Zmena štrukturálneho salda	výrazná odchýlka	odchýlka
Výdavkové pravidlo	výrazná odchýlka	výrazná odchýlka
Dodatočné faktory	RRZ zohľadnila vplyvy znižujúce aj zvyšujúce odchýlky	MF SR zohľadnilo len vplyvy znižujúce odchýlky
Zmeny v II. dôchodkovom pilieri	⊖	nezohľadnené
Náklady likvidácie jadrových zariadení	⊖	nezohľadnené
Rozšírený odvod v bankovom sektore	⊖	nezohľadnené
Neočakávané príjmy	⊖	nezohľadnené
Dlh v sankčných pásmach "dlhovej brzdy"	⊖	nezohľadnené
Vyššie výdavky na spolufinancovanie	⊕	⊕ ⊕
Zvýšenie efektivity výberu DPH	⊕	⊕
Časovo správne zaznamenanie EÚ korekcií	⊖ ⊕	⊕
Posun termínu splnenia MTO z 2017 do 2019	nerelevantné	⊕
Výsledné hodnotenie	výrazná odchýlka - je potrebné spustiť korekčný mechanizmus	nie je výrazná odchýlka

Opatrenia v týchto oblastiach prispeli v rokoch 2013 až 2015 k zlepšeniu štrukturálneho salda. Toto zlepšenie je len dočasné, keďže v budúcnosti povedú k vyšším výdavkom. V dlhodobom horizonte je ich vplyv neutrálny.

V rokoch 2013 až 2015 neočakávané príjmy prispeli k zlepšeniu salda o 1,3 % HDP. Zlepšenie štrukturálneho salda by preto malo byť výraznejšie ako bola stanovená trajektória.

Vyššie čerpanie EÚ fondov a s tým spojené vyššie spolufinancovanie zvyšuje daňové príjmy rozpočtu. Vplyv na štrukturálne saldo je približne nulový. MF SR však zohľadnilo len zvýšené výdavky, čím nadhodnotilo výsledný vplyv na zmenu štrukturálneho salda.

Vzhľadom na chýbajúce úplné informácie o posunoch súčasných korekcií (znižujúce odchýlku) a chýbajúci odhad budúcich korekcií (zvyšujúcich odchýlku) RRZ zohľadnila skutočnú úroveň korekcií v zmysle metodiky ESA2010. Podľa RRZ táto úroveň presnejšie vystihuje očakávaný vplyv korekcií na štrukturálne saldo v roku 2015. MF SR zohľadnilo len časový posun súčasných korekcií, ktoré odchýlku znižujú.

Hodnotenie za rok 2015 vychádza z trajektórie a cieľov platných v danom čase, s čím súhlasí aj MF SR, preto by posunutie termínu dosiahnutia strednodobého cieľa nemalo byť dôvodom nespustenia korekčného mechanizmu.

⊖ ⊕ vplyvy, ktoré zvyšujú / znižujú odchýlku v štrukturálnom salde alebo výdavkovom pravidle

RRZ navrhuje spustiť korekčný mechanizmus v podobe záväzných limitov výdavkov na úrovni schváleného rozpočtu na roky 2017 až 2019.

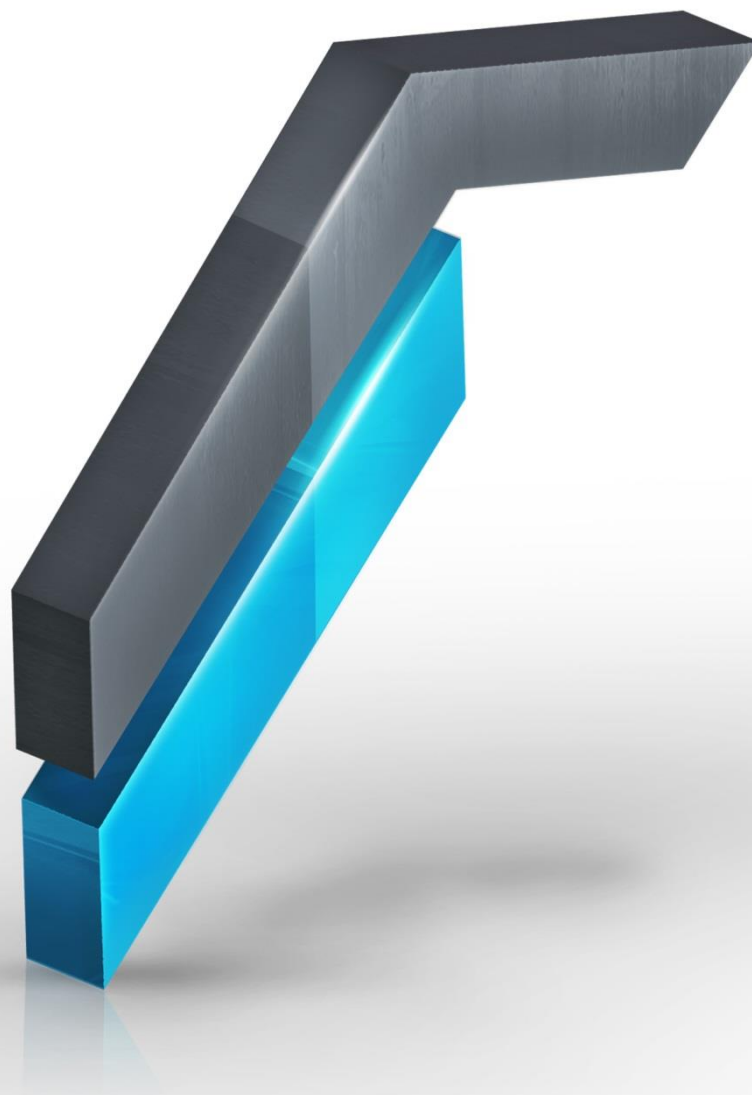
Korekčný mechanizmus je definovaný v zákone č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách a pozostáva zo stanovenia limitu verejných výdavkov a opatrení na obdobie korekcie výrazného odchylenia tak, aby sa zabránilo posúvaniu strednodobého cieľa. V štandardnej situácii by mal korekčný mechanizmus viesť k odstráneniu odchýlky tak, aby bol dosiahnutý strednodobý cieľ v pôvodnom termíne do roku 2017. Nakoľko medzitým došlo k posunu strednodobého cieľa na rok 2019, **limit výdavkov by bolo vhodné stanoviť aspoň na úrovni aktuálnych plánov prezentovaných v schválenom Rozpočte verejnej správy na roky 2017 až 2019.** Napriek tomu, že rada identifikovala riziká a na dosiahnutie rozpočtových cieľov je potrebné prijať dodatočné opatrenia, stanovenie takéhoto limitu by aj podľa hodnotenia rady mohlo viesť k splneniu strednodobého cieľa v roku 2019. Týmto spôsobom by bolo možné aspoň čiastočne zabezpečiť, aby v budúcnosti nedochádzalo k opätovnému posúvaniu strednodobého cieľa v súlade s princípom fiškálneho kompaktu.

Hodnotenie RRZ ako aj návrh na spustenie korekčného mechanizmu vychádza zo spoločných zásad pre vnútroštátne fiškálne korekčné mechanizmy, ktoré zverejnila Európska komisia ako súčasť implementácie fiškálneho kompaktu⁶. **Korekčné mechanizmy by mali priniesť kritické prvky stability v rozpočtovom rámci, aby sa zabránilo syndrómu pohyblivého cieľa, ktorý sa zvyčajne spája s reakciou na rozpočtové sklzy.** Záväzný korekčný mechanizmus by preto mali zabezpečiť dodržiavanie kľúčových fiškálnych cieľov, ktoré sa stanovujú ešte pred výskytom významnej odchýlky⁷.

MF SR je povinné v rámci aplikácie princípu „dodržuj alebo vysvetľuj“ publikovať svoje stanovisko k hodnoteniu RRZ. V stanovisku, ktoré MF SR zverejnilo v auguste 2016 v reakcii na hodnotenie RRZ z júla 2016, MF SR zopakovalo svoje dôvody pre nespustenie korekčného mechanizmu. K dôvodom, ktoré prezentovala rada a ktoré viedli k odlišnému záveru, sa nevyjadriilo. **Podstata tohto princípu nebola podľa rady naplnená, keďže MF SR nezdôvodnilo selektívny výber relevantných faktorov.** Rovnako faktory s negatívnym vplyvom, na ktoré RRZ poukázala v júlovom hodnotení, MF SR vo svojom hodnotení z novembra 2016 nezohľadnilo.

⁶ Fiškálny kompakt (Rozpočtová dohoda) je súčasťou Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii (The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG)), ktorá bola podpísaná 2. marca 2012 dvadsiatimi piatimi členskými štátmi, vrátane Slovenska.

⁷ Zásada č. 4: „[Charakter korekcie] Veľkosť a časový rozvrh korekcie sa vymedzuje na základe vopred stanovených pravidiel. Väčšie odchýlky od strednodobého rozpočtového cieľa alebo od postupu úpravy vedúceho k tomuto cieľu vedú k väčším korekciám. Obnova štrukturálneho salda na úroveň alebo nad úroveň strednodobého cieľa v plánovanom termíne, ako aj jeho následné udržiavanie predstavujú referenčný bod pre korekčný mechanizmus. Korekčný mechanizmus zabezpečí dodržiavanie kritických fiškálnych cieľov, ktoré boli stanovené pred vznikom výraznej odchýlky, čím sa predídne akémukoľvek trvalému odklonu od všeobecných fiškálnych cieľov, ktoré boli naplánované pred vznikom výraznej odchýlky. Na začiatku korekcie členské štáty prijímú plán korekcie, ktorý je záväzný pre následné rozpočty počas obdobia, na ktoré sa korekcia vzťahuje.“



**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk