



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2016

Zhrnutie

december 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. 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.

Prípomienky alebo komentáre k správe sú vítané na e-mailovej adrese sekretariat@rrz.sk.

Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2016

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 2016, ktoré vychádza z údajov októbrovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu. Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie publikované MF SR dňa 30. novembra 2017. V metodike hodnotenia nedošlo k žiadnej zmene. Hodnotenie zohľadňuje skutočnosť, že vláda v roku 2016 rozhodla³ o posune termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa z roku 2017 do roku 2019. Z uvedeného dôvodu je východiskovým rokom hodnotenia rok 2015⁴.

Štrukturálny deficit verejnej správy dosiahol v roku 2016 úroveň 1,89 % HDP čo znamená, že strednodobý cieľ v podobe približne vyrovnaného rozpočtu (štrukturálny deficit vo výške najviac 0,5 % HDP – graf 1) nebol dosiahnutý. Po zohľadnení dodatočných faktorov bola v prípade vývoja štrukturálneho salda a upravených výdavkov identifikovaná odchýlka do 0,5 % HDP⁵. Keďže ani jeden z ukazovateľov neprekročil pravidlom povolenú odchýlku, po celkovom hodnotení nenastala podľa RRZ výrazná odchýlka a nie je potrebné spustiť korekčný mechanizmus.

V roku 2016 sa štrukturálne saldo zlepšilo oproti roku 2015 o 0,68 % HDP, čo je o 0,16 % HDP viac ako požadovaná zmena vo výške 0,52 % HDP potrebná na dosiahnutie stanoveného strednodobého cieľa do roku 2019 (graf 2). **V rámci celkového hodnotenia RRZ vzala do úvahy aj vplyv iných faktorov, ktoré medziročne zlepšenie štrukturálneho salda znížili na 0,34 % HDP, čím došlo k odchýlke od stanovenej trajektórie vo výške 0,17 % HDP.** Uvedené faktory zahŕňajú najmä neočakávané príjmy vo výške 0,25 % HDP a medziročne nižšie úrokové náklady o 0,1 % HDP, keďže tieto nie sú závislé len od aktuálnej fiškálnej politiky.

Upravené výdavky rozpočtu v roku 2016 narástli medziročne o 1,09 p.b. (graf 3) viac ako stanovuje výdavkové pravidlo s negatívnym vplyvom na saldo vo výške 0,42 % HDP (graf 4). V prípade výdavkového pravidla boli zohľadnené nižšie výdavky na spolufinancovanie k EÚ fondom, ktoré sú spojené s nižšími daňovými príjmami a zvýšenie efektívnosti výberu DPH, ktoré možno považovať za vládne opatrenie. **Zohľadnenie týchto dodatočných faktorov znížilo negatívny vplyv odchýlky upravených výdavkov na saldo na 0,32 % HDP.**

Hlavnou príčinou rozdielneho výsledku v oboch ukazovateľoch je medziročný pokles vlastných investícií verejnej správy. Kým pri hodnotení rastu upravených výdavkov mali v dôsledku

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 „dodržuj alebo vysvetľuj“ z anglického „comply or explain“.

³ Nová vláda po parlamentných voľbách v roku 2016 rozhodla o posunutí termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa o dva roky. Posun zdôvodnila tým, že nové ciele sú v súlade s pravidlami Paktu stability a rastu a umožňujú financovanie jej investičných priorít. RRZ pri vyhodnotení výsledkov roku 2015 skonštatovala existenciu výraznej odchýlky a navrhla spustenie korekčného mechanizmu, ktorý by spočíval v stanovení záväzného limitu výdavkov na úrovni plánov prezentovaných v Rozpočte verejnej správy na roky 2017 až 2019, ktorý už uvažoval s posunutým strednodobým cieľom.

⁴ Ide o rok, za ktorý boli v čase rozhodnutia o posune cieľa k dispozícii údaje o hospodárení verejnej správy za skutočnosť.

⁵ Ide o hranicu výraznej odchýlky. Za výraznú odchýlku sa považuje odchýlka minimálne vo výške 0,5 % HDP.

použitia viacročného priemeru negatívny vplyv vo výške 0,14 % HDP, ich príspevok k zlepšeniu štrukturálneho salda dosiahol 0,3 % HDP. **Vývoj investícií v čase môže výrazne kolísať a pri zohľadnení možných negatívnych vplyvov znižovania investícií na ekonomický rast v budúcnosti, ukazovateľ upravených výdavkov lepšie vystihuje vývoj vo verejných financiách v roku 2016.**

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 kvalitatívne zohľadnila aj skutočnosť, že úroveň dlhu sa stále nachádza v sankčných pásmach stanovených zákonom o rozpočtovej zodpovednosti⁶ a doteraz neboli prijaté dostatočné opatrenia na jeho zníženie⁷.

Napriek identifikovaným odchýlkam v oboch ukazovateľoch bolo štrukturálne saldo v roku 2016 bližšie k strednodobému cieľu ako vyžaduje trajektória. Odchýlku je potrebné v tomto prípade interpretovať ako dôvod na zrýchlenie tempa konsolidácie, keďže k zlepšeniu štrukturálneho salda prispeli najmä neočakávané príjmy (0,25 p. b.) a pokles investícií (0,3 p. b.). **Vývoj v roku 2016 vytvoril podmienky na splnenie strednodobého cieľa v skoršom termíne ako v roku 2019⁸.**

Splnenie rozpočtových cieľov vlády stanovených v Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020 by viedlo podľa RRZ k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019. Na druhej strane odchýlka od smerovania k strednodobému cieľu v roku 2016 a riziká splnenia rozpočtových cieľov v rokoch 2017 a 2018 identifikované RRZ zvyšujú riziko výraznej odchýlky v najbližších rokoch.

Celkové závery hodnotenia MF SR a RRZ sú totožné. Ani jedna inštitúcia neskonštatovala, že boli splnené podmienky na spustenie korekčného mechanizmu. MF SR zverejnilo svoje vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2016 dňa 30. novembra 2017. Konštatuje v ňom, že štrukturálne saldo sa v roku 2016 neodchýlilo od stanovenej trajektórie a odchýlka vo výdavkovom pravidle nie je výrazná. Po zohľadnení dodatočných faktorov sa štrukturálne saldo nezmenilo a odchýlka vo výdavkovom pravidle sa zvýšila na výraznú, pričom MF SR v materiáli explicitne nevysvetlilo dôvody rozdielov medzi ukazovateľmi. Vzhľadom na uplatnenie matice Paktu stability a rastu v celkovom hodnotení⁹ MF SR nenavrholo spustenie korekčného mechanizmu. Hodnotenie RRZ je menej priaznivé pri štrukturálnom salde, keďže podľa RRZ existuje odchýlka, ktorá nie je výrazná a v rámci výdavkového pravidla je priaznivejšie, keďže RRZ identifikovala iba odchýlku.

Rozdiely v hodnotení MF SR a RRZ vyplývajú najmä z odlišného zohľadnenia dodatočných faktorov a jednorazových vplyvov. MF SR nezohľadnilo neočakávané dodatočné príjmy rozpočtu, úsporu úrokových nákladov dlhu, vplyv opatrení bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť a nepredpokladá dodatočné korekcie po roku 2017, ktoré podľa rady môžu zhoršiť hodnotenie vývoja štrukturálneho salda. Na druhej strane MF SR uvažuje s vyšším negatívnym vplyvom výdavkov na spolufinancovanie na vývoj upravených výdavkov, čo sprísnilo hodnotenie výdavkového pravidla. V rámci jednorazových vplyvov MF SR neuvažuje s jednorazovým znížením pohľadávok štátu z pokuty uloženej za kartel v sektore stavebníctva.

⁶ Ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

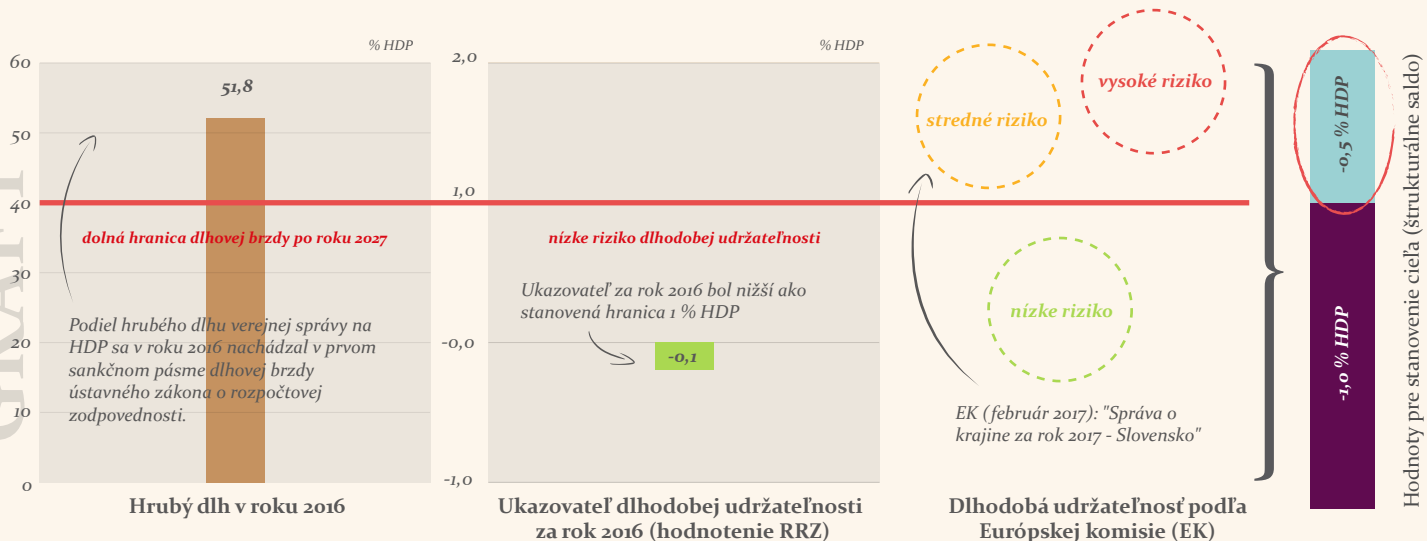
⁷ RRZ, [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020](#), november 2017

⁸ Neočakávané príjmy resp. výpadky príjmov by mali byť zohľadnené pri hodnotení plnenia požiadavky zlepšovania štrukturálneho salda smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu v rámci preventívnej časti Paktu stability a rastu (článok 5, odsek 1 [Nariadenia Rady č. 1466/97 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii v znení neskorších úprav](#)).

⁹ Výrazná odchýlka vedúca k spusteniu korekčného mechanizmu môže podľa pravidiel Paktu stability a rastu nastať iba v prípade, ak aspoň jeden z ukazovateľov v základnom hodnotení (t.j. bez zahrnutia dodatočných faktorov) spĺňa podmienky výraznej odchýlky.

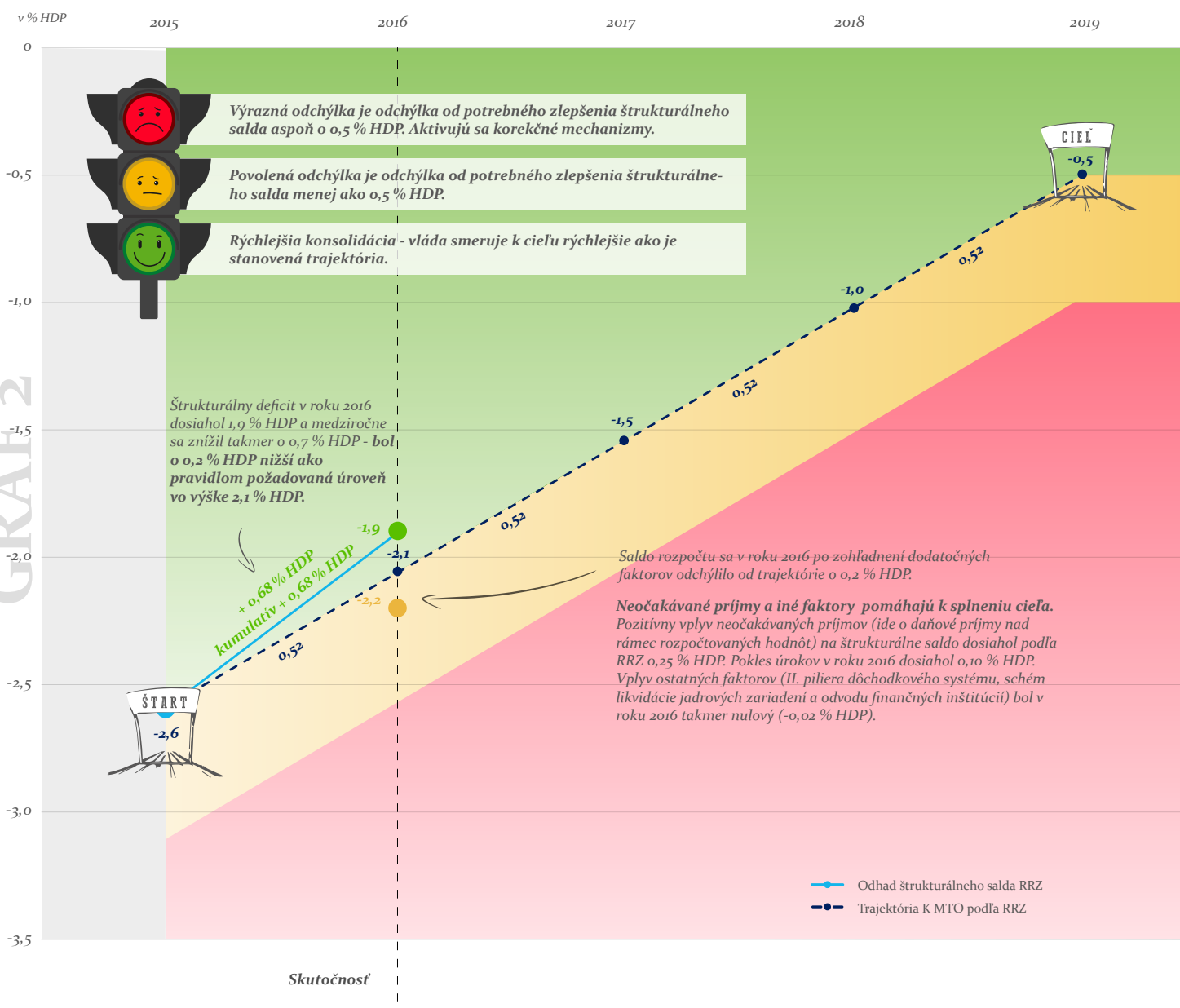
Vzhľadom na úroveň dlhu a riziká v dlhodobom horizonte je stanovený prísnejší strednodobý cieľ - štrukturálny deficit 0,5 % HDP.

GRAF 1

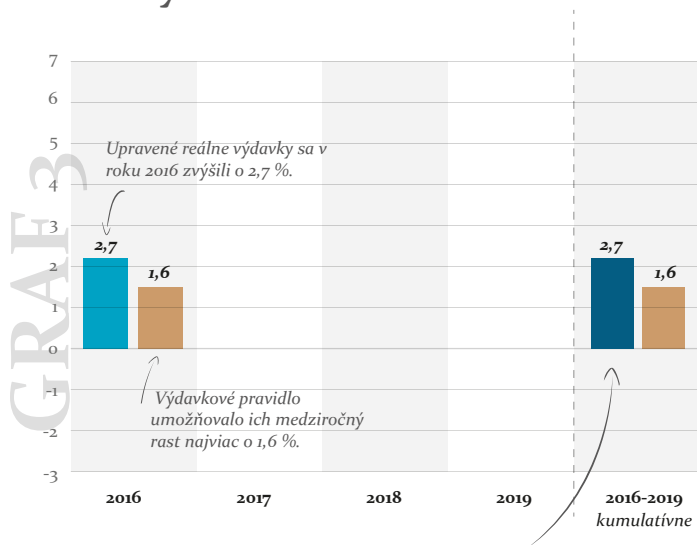


Štrukturálny deficit verejnej správy dosiahol v roku 2016 úroveň 1,9 % HDP, čo znamená, že strednodobý cieľ v podobe približne vyrovnaného rozpočtu (štrukturálny deficit vo výške najviac 0,5 % HDP) nebol dosiahnutý.

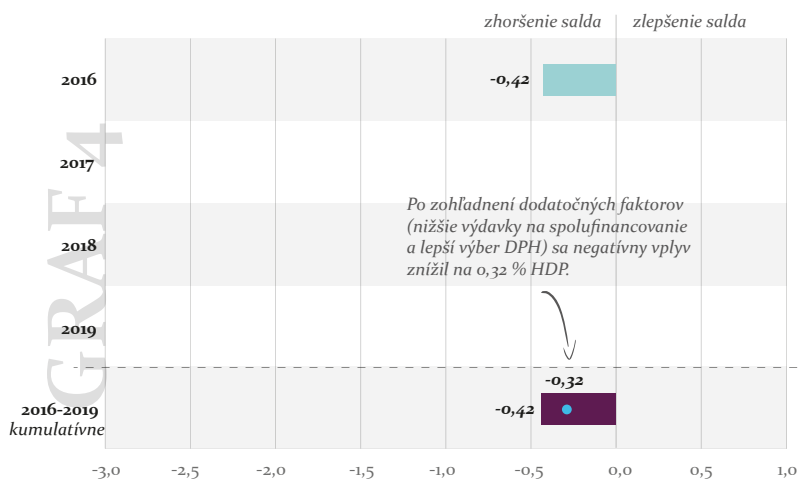
GRAF 2



Rast výdavkov v %



Vplyv na saldo (v % HDP)



Upravené reálne výdavky sa v roku 2016 zvýšili o 2,7 %, pričom výdavkové pravidlo predpokladalo ich medziročný rast najviac o 1,6 %.

Ak by bolo dodržané povolené tempo rastu výdavkov, deficit rozpočtu by bol v roku 2016 nižší o 0,42 % HDP a dosiahol by úroveň 1,8 % HDP (skutočný deficit dosiahol 2,2 % HDP).

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

Po zohľadnení dodatočných faktorov sa hodnotenie RRZ aj MF SR zhoršilo

Zmena štrukturálneho salda	splnené	splnené
Výdavkové pravidlo	odchýlka	odchýlka
Dodatočné faktory	zhoršili hodnotenie	zhoršili hodnotenie
Zmena štrukturálneho salda	odchýlka	splnené
Výdavkové pravidlo	odchýlka	výrazná odchýlka
Zmeny v II. dôchodkovom pilieri	bez vplyvu	nezohľadnené
Náklady likvidácie jadrových zariadení	bez vplyvu	nezohľadnené
Rozšírený odvod v bankovom sektore	bez vplyvu	nezohľadnené
Úrokové náklady	⊖	nezohľadnené
Neočakávané príjmy	⊖	nezohľadnené
Dlh v sankčných pásmach "dlhovej brzdy"	⊖	nezohľadnené
Nižšie výdavky na spolufinancovanie	⊖	⊖
Zvýšenie efektivity výberu DPH	⊕	⊕
Časovo správne zaznamenanie EÚ korekcií	bez vplyvu	⊕
Výsledné hodnotenie	nie je výrazná odchýlka	nie je výrazná odchýlka

Hlavnou príčinou rozdielného výsledku v oboch ukazovateľoch je medziročný pokles vlastných investícií verejnej správy. Kým pri hodnotení rastu upravených výdavkov mali v dôsledku použitia viacročného priemeru negatívny vplyv vo výške 0,14 % HDP, ich príspevok k zlepšeniu štrukturálneho salda dosiahol 0,3 % HDP.

V roku 2016 pokles úrokových nákladov prispel k zlepšeniu štrukturálneho salda o 0,1 % HDP.

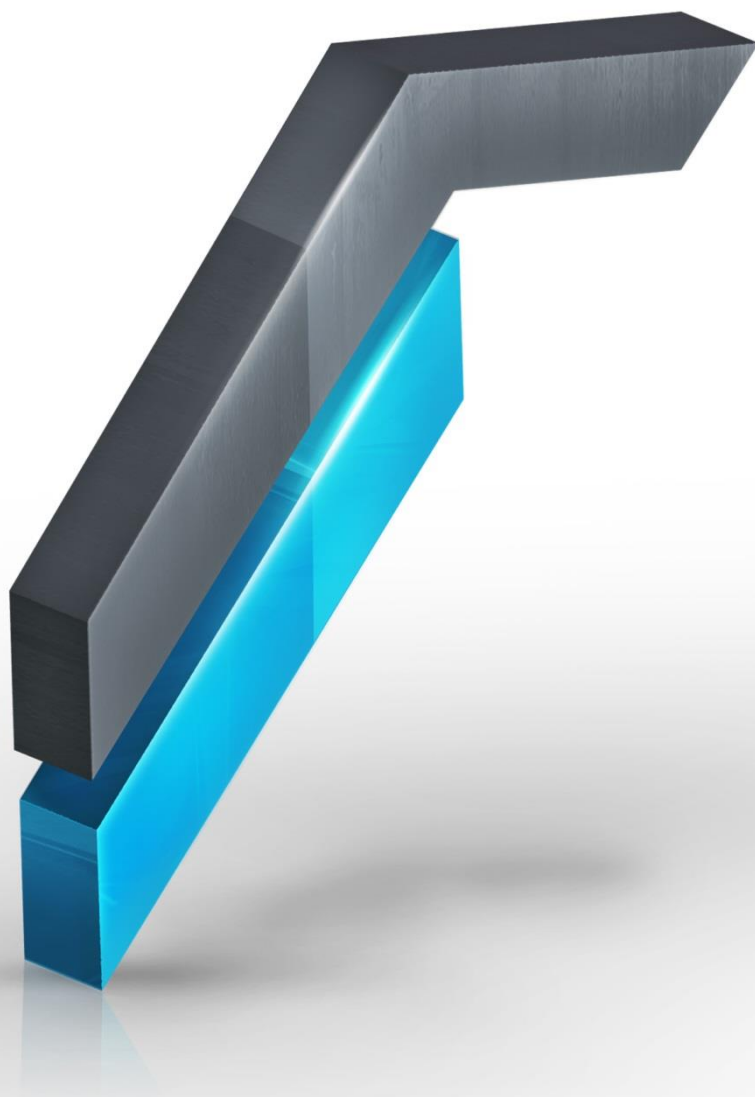
V roku 2016 neočakávané príjmy prispeli k zlepšeniu salda o 0,3 % HDP. Zlepšenie štrukturálneho salda by preto malo byť výraznejšie ako bola stanovená trajektória.

Nižšie čerpanie EÚ fondov a s tým spojené nižšie spolufinancovanie znižuje daňové príjmy rozpočtu. Vplyv na štrukturálne saldo je približne nulový. Výdavkové pravidlo zohľadňuje len pokles výdavkov na spolufinancovanie, z dôvodu zabezpečenia neutrálneho vplyvu na saldo sa v dodatočných faktorech zohľadnil predpoklad zníženia daňových príjmov o 0,22 % HDP.

Vzhľadom na chýbajúce úplné informácie o posunoch súčasných korekcií (znižujúce odchýlku) a chýbajúci odhad budúcich korekcií (zvyšujúce odchýlku) RRZ zohľadnila skutočnú úroveň korekcií v zmysle metodiky ESA2010. Podľa RRZ táto úroveň presnejšie vystihuje očakávaný vplyv korekcií na štrukturálne saldo v rokoch 2015 a 2016. MF SR zohľadnilo len časový posun súčasných korekcií, ktoré odchýlku znižujú.

Po zohľadnení dodatočných faktorov bola pri oboch ukazovateľoch identifikovaná odchýlka. Výrazná odchýlka podľa RRZ nenastala, nie je preto potrebné spustiť korekčný mechanizmus.

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



**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk