



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2016

Zhrnutie

júl 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.

Pripomienky 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 prvé hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2016, ktoré vychádza z údajov aprílovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu. Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie publikované MF SR dňa 30. júna 2017. V metodike hodnotenia nedošlo k žiadnej zmene. Vláda v roku 2016 rozhodla³ o posune termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa z roku 2017 do roku 2019. Z uvedeného dôvodu došlo k zmene hodnoteného obdobia, pričom východiskovým rokom hodnotenia sa stal rok 2015⁴.

Štrukturálny deficit verejnej správy dosiahol v roku 2016 úroveň 1,63 % 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 identifikovaná odchýlka do 0,5 % HDP⁵ a v prípade upravených výdavkov odchýlka od požadovaného zlepšenia presiahla 0,5 % HDP. Hlavnou príčinou rozdielného výsledku v oboch ukazovateľoch je výrazný medziročný pokles investícií, ktorý v prípade hodnotenia rastu upravených výdavkov sprísňuje hodnotenie, ale v prípade hodnotenia štrukturálneho salda nie je zohľadnený. Keďže ukazovateľ upravených výdavkov prekročil pravidlom povolenú odchýlku len veľmi mierne a súčasné hodnotenie vychádza z predbežných údajov za rok 2016, podľa RRZ – po celkovom hodnotení – nenastala výrazná odchýlka a zatiaľ nie je potrebné spustiť korekčný mechanizmus.

V roku 2016 sa štrukturálne saldo zlepšilo oproti roku 2015 o 0,97 % HDP, čo je o 0,44 % 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 znižujú medziročné zlepšenie štrukturálneho salda na 0,33 % HDP, čím došlo k odchýlke vo výške 0,19 % HDP.** Uvedené faktory zahŕňajú najmä pozitívny vplyv neočakávaných príjmov vo výške 0,54 % HDP a vplyv nižších úrokových nákladov o 0,1 % HDP, keďže tieto nie sú závislé len od aktuálnej fiškálnej politiky.

Upravené výdavky rozpočtu v roku 2016 narástli medziročne o 0,64 p.b. (graf 3) viac ako stanovuje výdavkové pravidlo s negatívnym vplyvom na saldo vo výške 0,25 % 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 zvýšilo negatívny vplyv odchýlky upravených výdavkov na saldo na 0,59 % 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 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.

⁴ Ide o rok, za ktorý boli v čase rozhodnutia o posune cieľa k dispozícii údaje o hospodárení verejnej správy za skutočnosť. V predchádzajúcich hodnoteniach bol východiskovým rokom 2012.

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

Prípadné potvrdenie záverov z tohto hodnotenia pri jeho aktualizácii v decembri tohto roka by znamenalo, že aj napriek identifikovaným odchýlkam by dosiahnutie strednodobého cieľa do roku 2019 nebolo na základe výsledkov roka 2016 ohrozené. Pravidlo identifikuje odchýlku aj v prípade, ak nastali také skutočnosti, ktoré výrazným spôsobom a bez priameho vplyvu vlády prispeli k zlepšeniu štrukturálneho salda alebo k zníženiu tempa rastu výdavkov. V takom prípade je potrebné odchýlku interpretovať ako dôvod na zrýchlenie tempa konsolidácie. Po zohľadnení vplyvu neočakávaných príjmov vo výške 0,54 p. b. a príspevku medziročne nižších investícií k zlepšeniu salda vo výške 0,31 p.b. (v porovnaní s nadpriemerne vysokými investíciami v roku 2015) v roku 2016, by malo byť ambíciou vlády splniť strednodobý cieľ v skoršom termíne ako v roku 2019⁷.

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 pravidiel o vyrovnanom rozpočte za rok 2016 dňa 30. júna 2017. Konštatuje v ňom, že štrukturálne saldo sa v roku 2016 neodchýlilo od stanovenej trajektórie a odchýlka vo výdavkovom pravidle nie je výrazná. Tento záver platí aj po zohľadnení dodatočných faktorov, a preto MF SR nenavrholo spustenie korekčného mechanizmu. Hodnotenie RRZ je menej priaznivé, keďže pri štrukturálnom salde existuje odchýlka, ktorá nie je výrazná a v rámci výdavkového pravidla bola identifikovaná výrazná odchýlka.

Rozdiely v hodnotení MF SR a RRZ vyplývajú najmä z odlišného zohľadnenia dodatočných faktorov a jednorazových vplyvov. MF SR nezohľadnilo neočakávané dodatočné príjmy rozpočtu, vplyv opatrení bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť a potenciálne korekcie v budúcnosti, ktoré podľa rady môžu zhoršiť hodnotenie vývoja štrukturálneho salda. V rámci jednorazových príjmov MF SR neuvažuje s jednorazovými príjmami z dividend. Zároveň ministerstvo zmenilo spôsob zohľadnenia medziročného vplyvu spolufinancovania na vývoj štrukturálneho salda. Kým pri hodnotení výsledkov za rok 2015 zohľadnilo prudký nárast výdavkov na spolufinancovanie v dôsledku rýchleho čerpania EÚ fondov vo výdavkovom pravidle aj v štrukturálnom salde, tak pri hodnotení výsledkov za rok 2016 zohľadnilo rovnaký pokles výdavkov v dôsledku spomalenia čerpania EÚ fondov iba pri výdavkovom pravidle. Napriek tomu, že aktuálny prístup MF SR je podľa RRZ presnejší⁸, zmena v prístupe prispela k tomu, že v rámci vývoja štrukturálneho salda nebola identifikovaná odchýlka⁹.

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

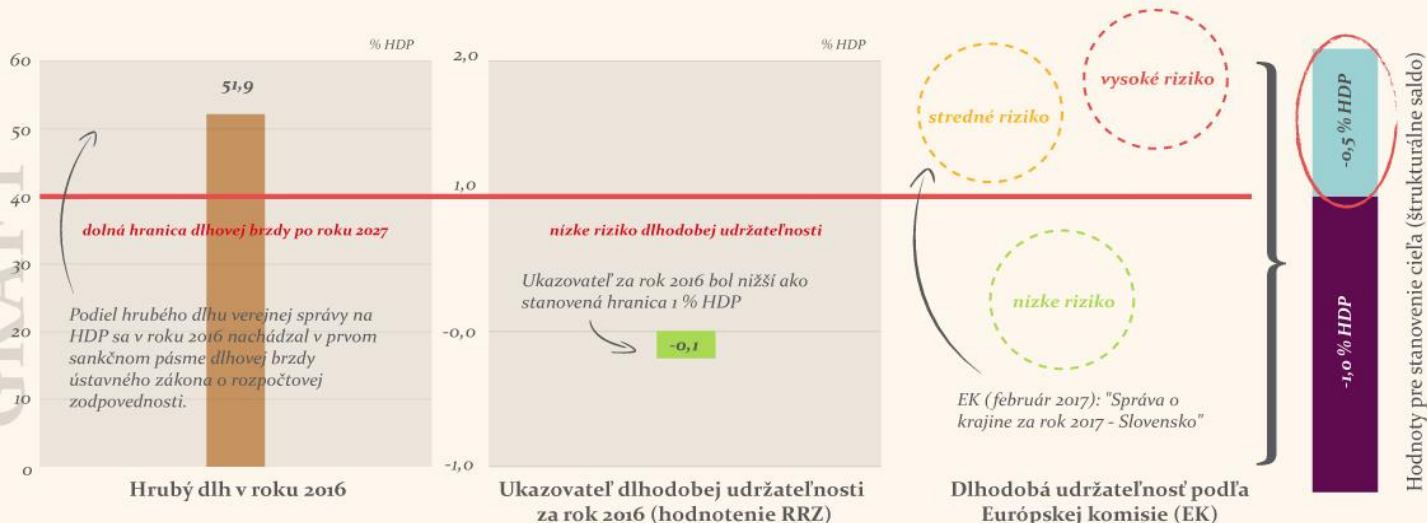
⁷ Neočakávané príjmy resp. výpadky príjmov by mali byť zohľadnené pri hodnotení plnenia požiadavky zlepšovania štrukturálneho salda smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu v rámci preventívnej časti Paktu stability a rastu (článok 5, odsek 1 [Nariadenia Rady č. 1466/97 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii v znení neskorších úprav](#)).

⁸ Zmena výdavkov na spolufinancovanie nemá podľa RRZ vplyv na štrukturálne saldo, keďže je kompenzovaná približne rovnakou zmenou daňových príjmov.

⁹ Uplatnenie rovnakého prístupu v hodnoteniach rokov 2015 a 2016 by viedlo k menej priaznivým výsledkom ukazovateľov. Použitie ekonomicky správneho postupu, t.j. predpoklad nulového vplyvu zmien vo výdavkoch na spolufinancovanie na štrukturálne saldo by v roku 2015 zmenilo splnenie pravidiel na nie výraznú odchýlku (z kumulatívnej odchýlky 0,0 % HDP na -0,4 % HDP). Naopak zohľadnenie zmeny výdavkov na spolufinancovanie v štrukturálnom salde by v roku 2016 viedlo namiesto splnenia pravidiel k nie výraznej odchýlke (z 0,4 % HDP na -0,2 % HDP).

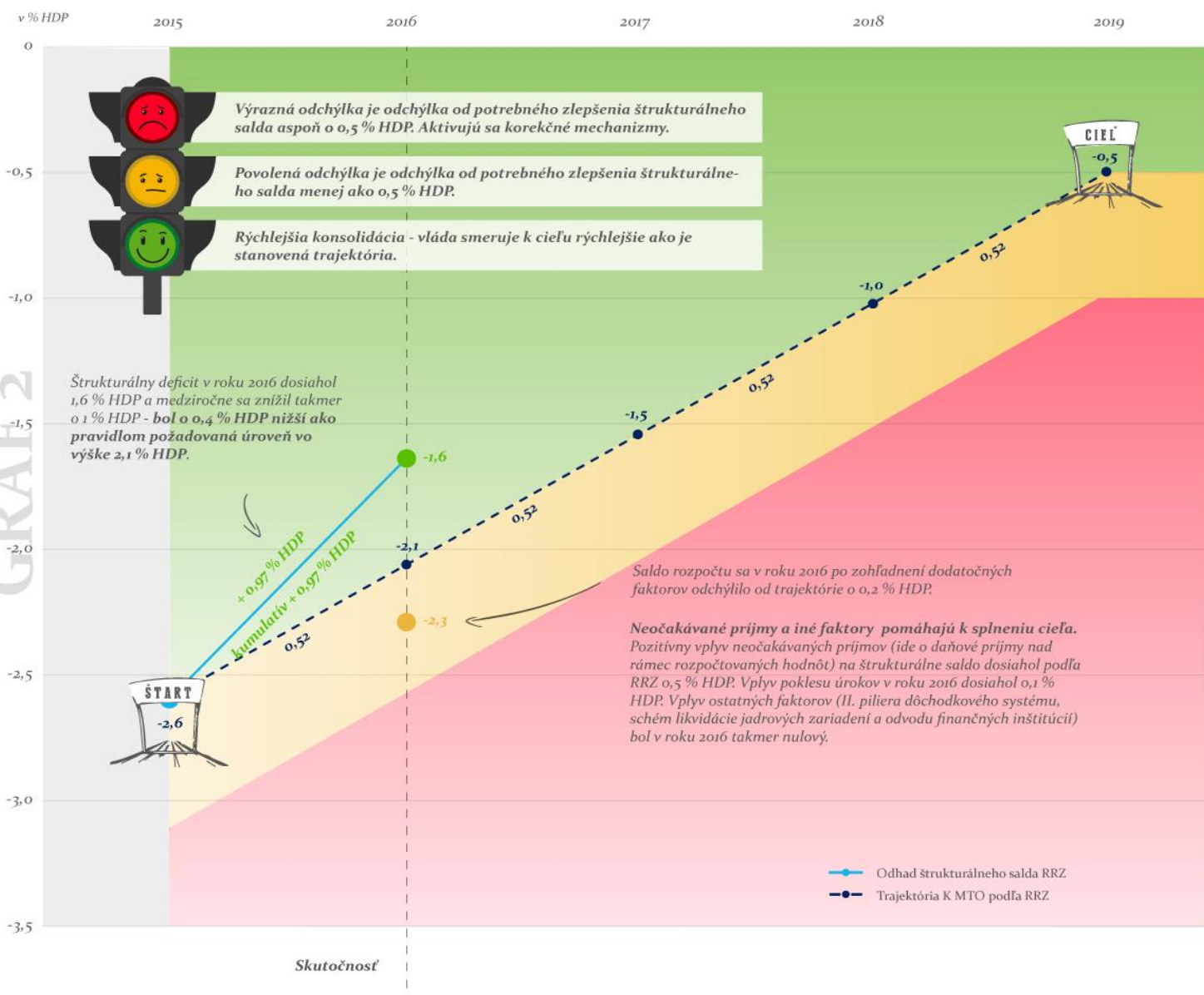
Vzhľadom na úroveň dlhu a riziká v dlhodobom horizonte je stanovený prísnejší strednodobý cieľ - štrukturálny deficit 0,5 % HDP.

GRAF 1

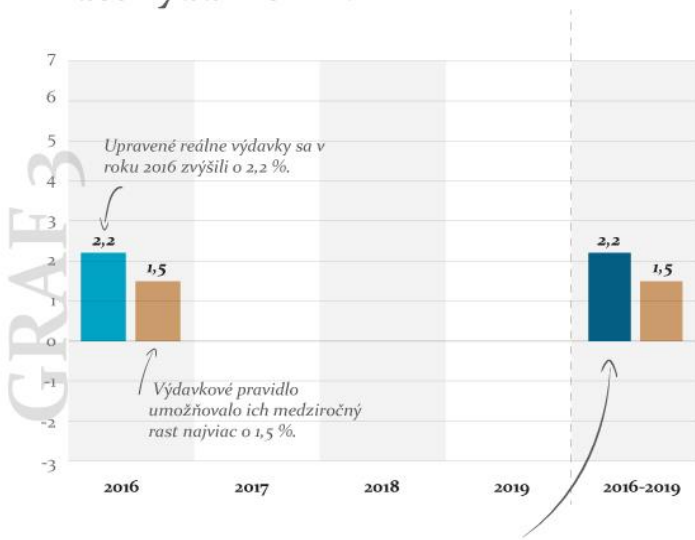


Štrukturálny deficit verejnej správy dosiahol v roku 2016 úroveň 1,6 % HDP, čo znamená, že strednodobý cieľ v podobe približne vyrovnaného rozpočtu (štrukturálny deficit vo výške najviac 0,5 % HDP) nebol dosiahnutý.

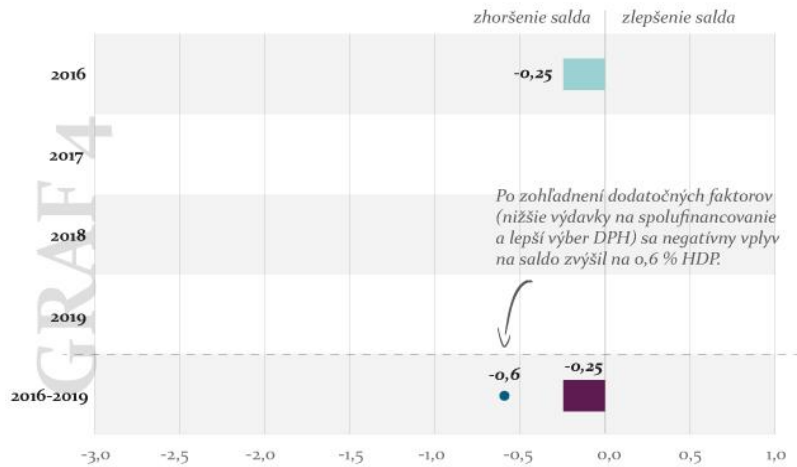
GRAF 2



Rast výdavkov v %



Vplyv na saldo (v % HDP)



Upravené reálne výdavky sa v roku 2016 zvýšili o 2,2 %, pričom výdavkové pravidlo predpokladalo ich medziročný rast najviac o 1,5 %.

Ak by bolo dodržané povolené tempo rastu výdavkov, deficit rozpočtu by bol v roku 2016 nižší o 0,25 % HDP a dosiahol by úroveň 1,4 % HDP (skutočný deficit dosiahol 1,7 % HDP).

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

Po zohľadnení dodatočných faktorov sa hodnotenie RRZ aj MF SR zhoršilo

	RRZ	MF SR
Zmena štrukturálneho salda	splnené	splnené
Výdavkové pravidlo	odchýlka	odchýlka
Dodatočné faktory	zhoršili hodnotenie	zhoršili hodnotenie
Zmena štrukturálneho salda	odchýlka	splnené
Výdavkové pravidlo	výrazná odchýlka	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	⊕
Možný výpadok daňových príjmov (DPPO)	bez vplyvu	⊖
Výsledné hodnotenie	nie je výrazná odchýlka	nie je výrazná odchýlka

Hlavnou príčinou rozdielného výsledku v oboch ukazovateľoch je výrazný medziročný pokles investícií, ktoré v prípade hodnotenia rastu upravených výdavkov sprisňujú hodnotenie, ale pri hodnotení štrukturálneho salda nie je zohľadnené. Vlastné investície verejnej správy po očistení výdavkov na spolufinancovanie prispeli v roku 2016 k zlepšeniu štrukturálneho salda o 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 0,5 % HDP. Zlepšenie štrukturálneho salda by preto malo byť výraznejšie ako bola stanovená trajektória.

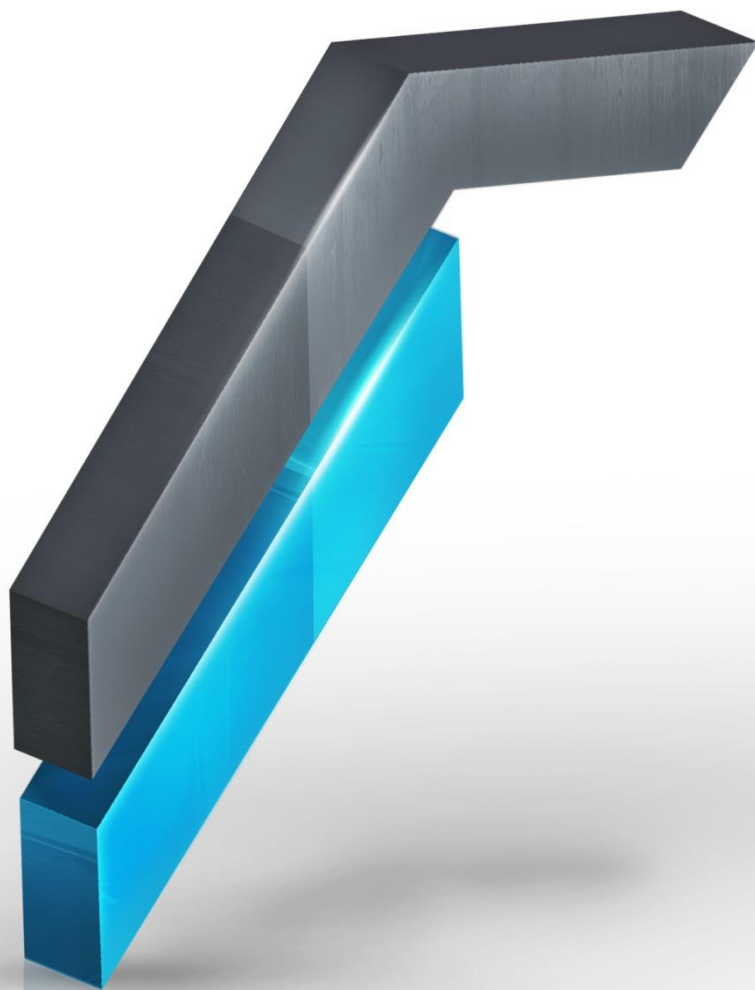
Nižšie čerpanie EÚ fondov a s tým spojené nižšie spolufinancovanie znižuje daňové príjmy rozpočtu. Vplyv na štrukturálne saldo je približne nulový.

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 rokoch 2015 a 2016. MF SR zohľadnilo len časový posun súčasných korekcií, ktoré odchýlku znižujú.

Na základe aktualizovaného odhadu výnosu daní možno v roku 2016 očakávať ich výpadok vo výške 0,4 % HDP (najmä výnos dane z príjmov právnických osôb). Táto zmena neovplyvní hodnotenie RRZ, keďže zhoršenie štrukturálneho salda bude pravdepodobne kompenzované poklesom negatívneho vplyvu neočakávaných príjmov.

Po zohľadnení dodatočných faktorov bola pri zmene štrukturálneho salda identifikovaná odchýlka a v prípade upravených výdavkov výrazná odchýlka. Keďže upravené výdavky prekročili hranicu výraznej odchýlky len veľmi mierne a hodnotenie vychádza z predbežných údajov za rok 2016, podľa RRZ - po celkovom hodnotení - nastala výrazná odchýlka a zatiaľ nie je 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