



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2017

Zhrnutie

december 2018

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2018

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 2017

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 2017, ktoré vychádza z údajov októbrovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu. Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie publikované MF SR dňa 30. novembra 2018. V metodike hodnotenia nedošlo k žiadnej zmene. Východiskovým rokom hodnotenia zostal rok 2015³.

Štrukturálny deficit verejnej správy dosiahol v roku 2017 úroveň 1,02 % HDP čo znamená, že strednodobý cieľ v podobe približne vyrovnaného rozpočtu (štrukturálny deficit vo výške najviac 0,5 % HDP – graf 1) nebol zatiaľ dosiahnutý. V základnom hodnotení RRZ identifikovala, že zlepšenie štrukturálneho salda bolo vyššie ako vyžadovalo pravidlo o 0,42 % HDP, v prípade výdavkového pravidla nastala odchýlka vo výške 0,18 % HDP. Po zohľadnení dodatočných faktorov (nižšie úrokové náklady a neočakávané príjmy) došlo vo vývoji štrukturálneho salda k odchýlke 0,20 % HDP, t.j. odchýlka je do 0,5 % HDP⁴. Naopak, dodatočné faktory (nižšie výdavky na spolufinancovanie a zvýšenie efektívnosti výberu DPH) zlepšili vývoj upravených výdavkov, čím sa pravidlo splnilo o 0,05 % HDP⁵. Približovanie k strednodobému cieľu nebolo po zohľadnení dodatočných faktorov dostatočne rýchle. Zároveň však nedošlo k prekročeniu pravidlom povolenej odchýlky, preto podľa RRZ výrazná odchýlka nenastala a nie je potrebné spustiť korekčný mechanizmus.

V roku 2017 sa štrukturálne saldo zlepšilo oproti roku 2015 o 1,35 % HDP, čo je o 0,42 % HDP viac ako požadovaná zmena vo výške 0,94 % HDP potrebná na dosiahnutie stanoveného strednodobého cieľa do roku 2019 (graf 2). **V rámci celkového hodnotenia RRZ vzala do úvahy aj vplyvy iných faktorov, ktoré znižujú medziročné zlepšenie štrukturálneho salda na 0,74 % HDP, čím došlo k odchýlke vo výške 0,20 % HDP.** Ide najmä o pozitívny vplyv nižších úrokových nákladov o 0,35 % HDP, keďže tieto nie sú závislé len od aktuálnej fiškálnej politiky a vplyv neočakávaných príjmov⁶ vo výške 0,33 % HDP.

Upravené výdavky rozpočtu v roku 2017 narástli v porovnaní s rokom 2015 o 0,45 p.b. (graf 3) viac ako stanovuje výdavkové pravidlo s negatívnym vplyvom na saldo vo výške 0,18 % 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 zmenilo negatívny vplyv odchýlky upravených výdavkov na pozitívny vo výške 0,05 % 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 „dodržuj alebo vysvetľuj“ z anglického „comply or explain“.

³ Ide o rok, za ktorý boli v čase rozhodnutia (v apríli 2016) o posune termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2019 k dispozícii vykázané údaje o hospodárení verejnej správy.

⁴ Ide o hranicu výraznej odchýlky. Za výraznú odchýlku sa považuje odchýlka minimálne vo výške 0,5 % HDP.

⁵ Pravidlo implicitne uvažuje s vyšším tempom rastu príjmov ako sa v skutočnosti dosiahlo. Plnenie výdavkového pravidla by v takomto prípade nevedlo k splneniu strednodobého cieľa.

⁶ 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](#)).

Napriek identifikovanej odchýlke v štrukturálnom salde bolo toto saldo v roku 2017 bližšie k strednodobému cieľu ako vyžaduje trajektória. 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 môže dosiahnutie plného súladu s pravidlom (bez odchýlky) viesť k splneniu strednodobého cieľa skôr ako vo vládou stanovenom termíne. **Na základe súčasného hodnotenia RRZ by dosahovanie plného súladu s pravidlom znamenalo aj splnenie strednodobého cieľa v roku 2018.** Dosiahnutie štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP už v roku 2018 by znamenalo zlepšenie štrukturálneho salda medziročne o 0,52 % HDP, čo je menej ako požiadavka vyplývajúca z predpokladu odstránenia aktuálne identifikovanej odchýlky vo vývoji štrukturálneho salda (vo výške 0,67 % HDP⁷).

Celkové závery hodnotenia MF SR a RRZ sú totožné. Ani jedna inštitúcia neskonštatovala, že boli splnené podmienky na spustenie korekčného mechanizmu. MF SR vo svojom hodnotení uviedlo, že Slovensko smerovalo k vyrovnanému rozpočtu adekvátnym tempom bez odchýlenia od požadovanej trajektórie. MF SR vzhľadom na svoj prístup nerobilo celkové hodnotenie zohľadňujúce dodatočné faktory, keďže v základnom hodnotení identifikovalo, že oba ukazovatele (štrukturálne saldo a výdavkové pravidlo) boli splnené. Hodnotenie RRZ je menej priaznivé. V základnom hodnotení je zmena štrukturálneho salda v súlade s pravidlom, odchýlka existuje vo výdavkovom pravidle. Po zohľadnení dodatočných faktorov nastala pri zmene štrukturálneho salda odchýlka, ktorá nie je výrazná a výdavkové pravidlo je splnené. **Rozdiely v základnom hodnotení MF SR a RRZ vyplývajú najmä z odlišného zohľadnenia diskrečných príjmových opatrení vo výdavkovom pravidle, na základe čoho nebolo podľa MF SR potrebné posúdiť dodatočné faktory⁸, ktoré podľa RRZ prevažne zhoršovali hodnotenie⁹.**

Postup oboch inštitúcií pri vyhodnotení štrukturálneho salda je rovnaký. Jednorazové vplyvy MF SR a RRZ sa v plnej miere zhodujú. Mierne rozdiely vo výške štrukturálneho salda (a požadovaného tempa rastu výdavkov) medzi inštitúciami vychádzajú z toho, že RRZ pri odhade potenciálneho produktu berie do úvahy okrem prognózy MF SR aj prognózy iných inštitúcií.

Rozdiely existujú v prípade vývoja upravených výdavkov. Dôvodom je najmä to, že MF SR, podobne ako vo svojom predbežnom hodnotení z júna 2018, zahrnilo odhadovaný vplyv lepšieho výberu DPH medzi diskrečnými príjmovými opatreniami¹⁰. RRZ z dôvodu pretrvávajúcej vysokej neistoty odhadu a zjednodušeného prístupu zohľadňuje vplyv lepšieho výberu DPH v rámci dodatočných faktorov¹¹.

⁷ Ide o vplyv úspor úrokových nákladov a neočakávaných príjmov v rokoch 2016 a 2017 vo výške 0,20 % HDP a potrebného zlepšenia štrukturálneho salda v roku 2018 podľa stanovenej trajektórie vo výške 0,47 % HDP.

⁸ Za predpokladu, že by MF SR postupovalo pri tvorbe zoznamu diskrečných príjmových opatrení rovnako ako vo svojich hodnoteniach z predchádzajúcich rokov, resp. ako RRZ, vo výdavkovom pravidle by došlo k odchýlke a bolo by potrebné celkové hodnotenie zohľadňujúce dodatočné faktory.

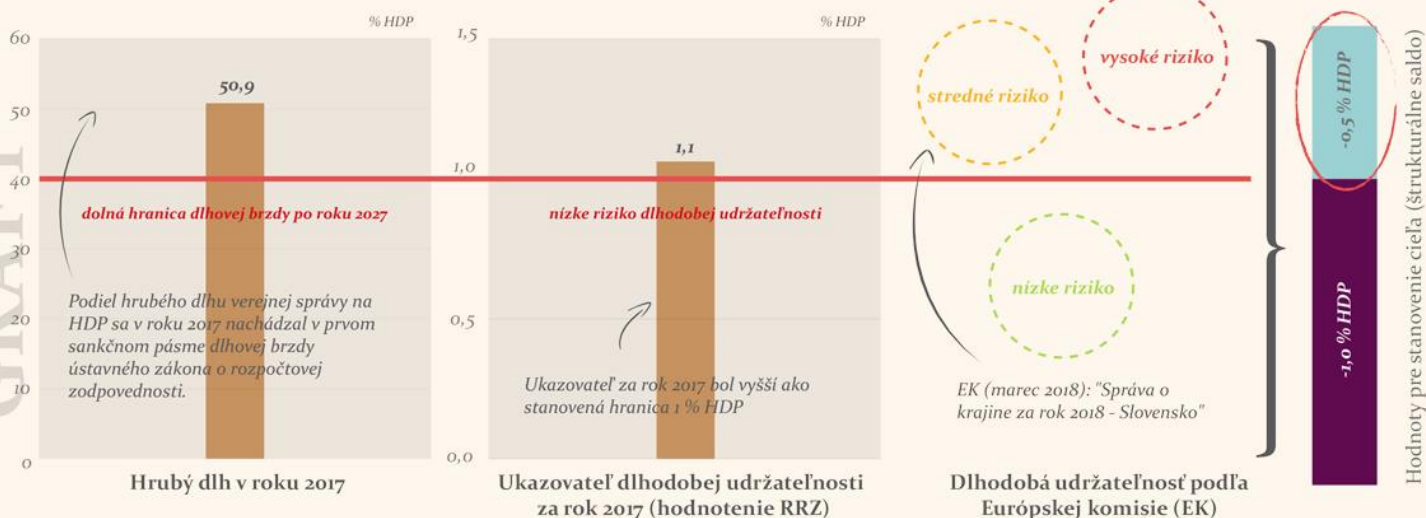
⁹ MF SR vo svojich predchádzajúcich hodnoteniach zohľadňovalo v rámci dodatočných faktorov iba vplyv poklesu výdavkov na spolufinancovanie na tempo rastu upravených výdavkov. Vplyv úrokových nákladov, neočakávaných príjmov na štrukturálne saldo a opatrení neovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť nezohľadňovalo.

¹⁰ Bez tohto rozdielu by v hodnotení MF SR došlo k odchýlke vo výdavkovom pravidle s kumulatívnym dvojiročným negatívnym vplyvom vo výške 0,07 % HDP, čo je blízko úrovne hodnotenia RRZ. Takýto výsledok by si vyžadoval ďalšiu analýzu prostredníctvom celkového hodnotenia.

¹¹ MF SR postupovalo rovnako ako RRZ pri hodnotení vývoja pred rokom 2017. Zmenu svojho prístupu MF SR zdôvodnilo tým, že „...ide o opatrenia, ktoré majú rovnakú rozpočtovú povahu ako ostatné legislatívne príjmové opatrenia, ktoré sú zahrnuté v základnom hodnotení.“ (MF SR, Stanovisko MF SR k hodnoteniu RRZ, august 2018). MF SR zároveň uviedlo príklad Českej republiky, ktorá opatrenie na zlepšenie výberu daní kvantifikovala vo svojom konvergenčnom programe (apríl 2018), pričom z dostupných informácií nie je zrejmé, do akej miery tieto odhady Európska komisia zohľadnila vo svojom hodnotení.

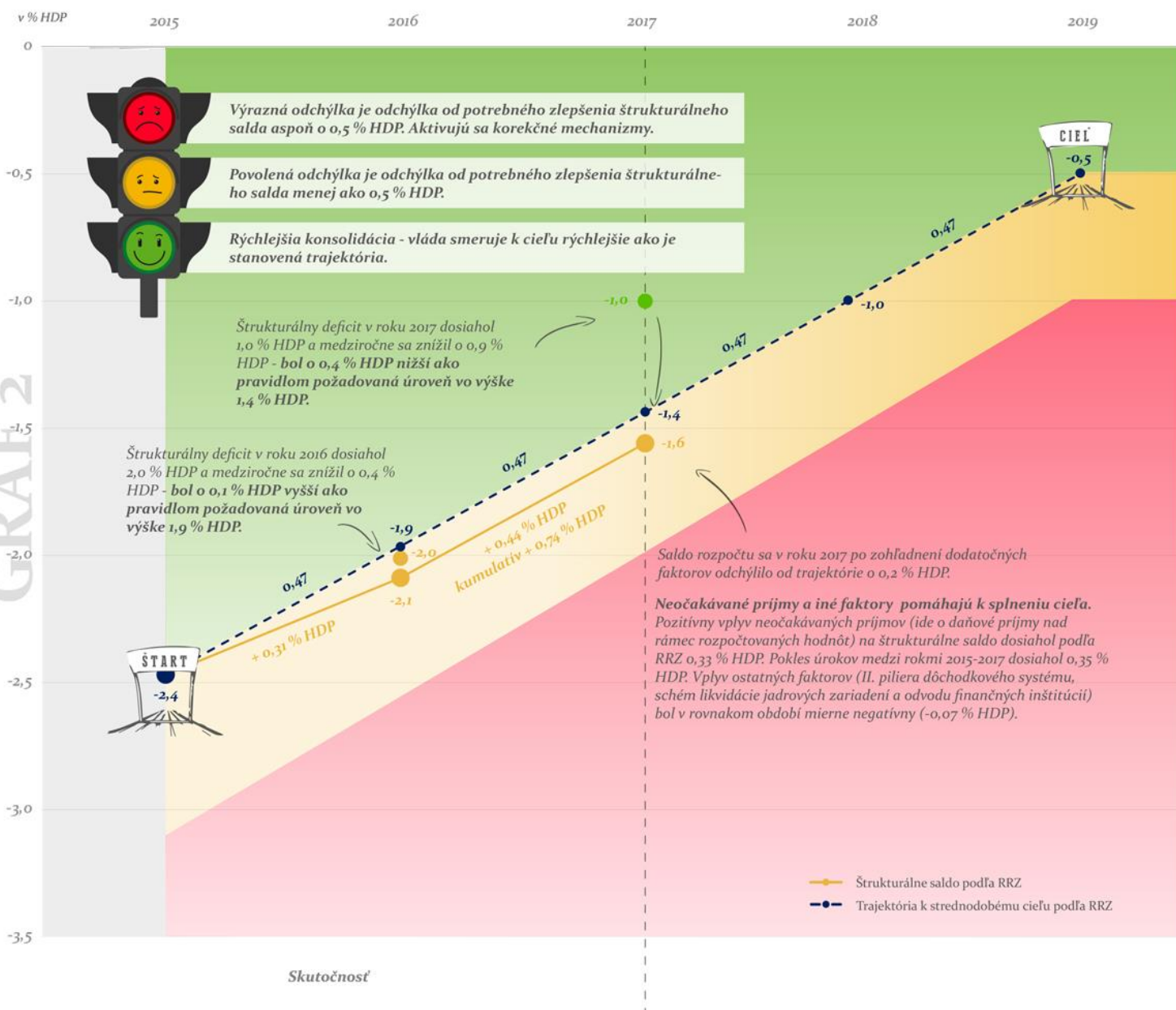
Vzhľadom na úroveň dlhu a riziká v dlhodobom horizonte je stanovený prísnejší strednodobý cieľ - štrukturálny deficit 0,5 % HDP.

GRAF 1

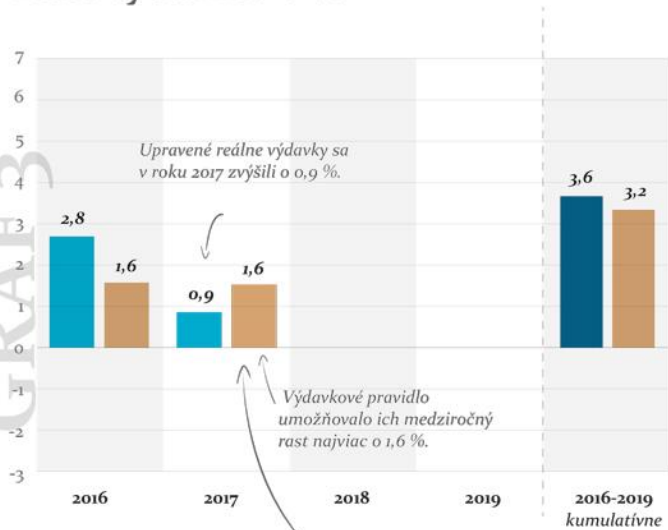


Štrukturálny deficit verejnej správy dosiahol v roku 2017 úroveň 1,0% HDP, čo znamená, že strednodobý cieľ v podobe približne vyrovnaného rozpočtu (štrukturálny deficit vo výške najviac 0,5 % HDP) nebol zatiaľ dosiahnutý.

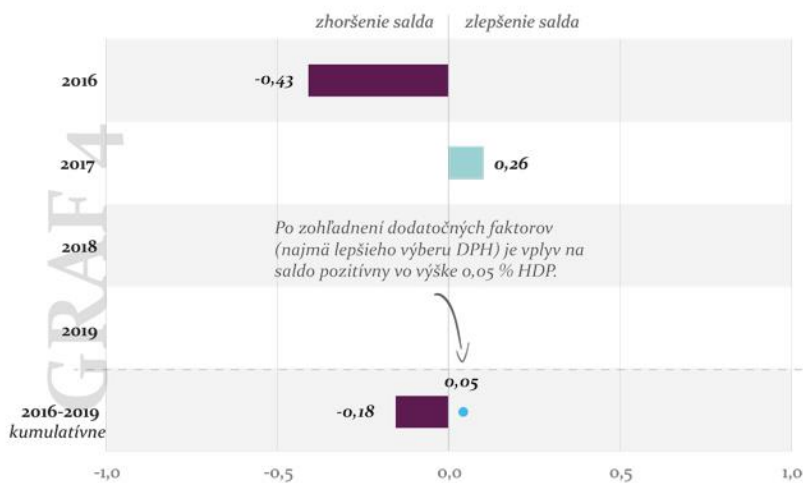
GRAF 2



Rast výdavkov v %



Vplyv na saldo (v % HDP)



Upravené reálne výdavky rozpočtu rástli v roku 2017 o 0,7 p.b. pomalšie ako umožňovalo výdavkové pravidlo.

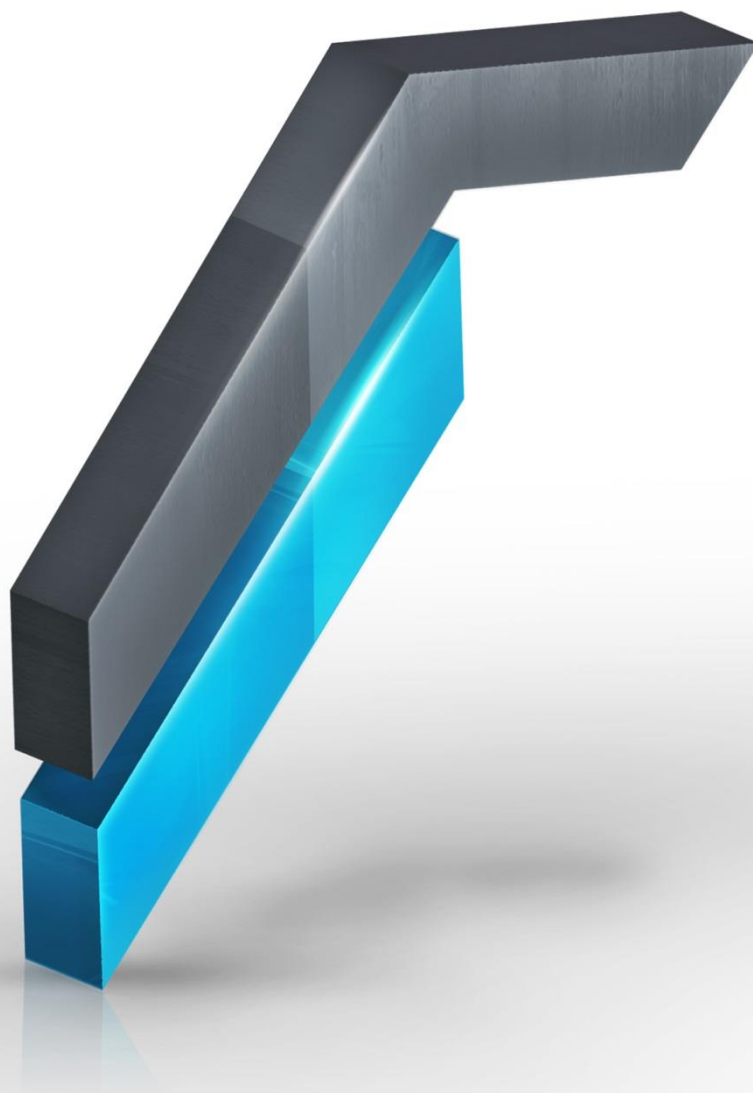
Ak by bolo dodržané povolené tempo rastu výdavkov v rokoch 2016 a 2017, deficit rozpočtu by bol v roku 2017 nižší o 0,18 % HDP a dosiahol by úroveň 0,6 % HDP (skutočný deficit dosiahol 0,78 % HDP).

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

Po zohľadnení dodatočných faktorov RRZ potvrdila odchýlku, MF SR dodatočné faktory nehodnotilo.

	RRZ	MF SR	
Zmena štrukturálneho salda	splnené	splnené	
Výdavkové pravidlo	odchýlka	splnené	
Dodatočné faktory	zhoršili hodnotenie	nehodnotilo	
Zmena štrukturálneho salda	odchýlka		Rozdiely v základnom hodnotení MF SR a RRZ vyplývajú najmä z odlišného zohľadnenia diskrečných príjmových opatrení (vplyvu zvýšenia efektivity výberu DPH), na základe čoho nebolo podľa MF SR potrebné posúdiť dodatočné faktory.
Výdavkové pravidlo	splnené		Od roku 2015 klesli úrokové náklady o 0,35 % HDP, čo zlepšilo štrukturálne saldo.
Zmeny v II. dôchodkovom pilieri	+		Od roku 2015 prispeli neočakávané príjmy k zlepšeniu salda o 0,33 % HDP. Zlepšenie štrukturálneho salda by preto malo byť výraznejšie ako bola stanovená trajektória.
Náklady likvidácie jadrových zariadení	bez vplyvu		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 0,29 % HDP od roku 2015.
Odvody vo finančnom sektore	bez vplyvu		
Úrokové náklady	-		
Neočakávané príjmy	-		
Nižšie výdavky na spolufinancovanie	-		
Zvýšenie efektivity výberu DPH	+		MF SR zohľadnilo vplyv vyššej efektivity výberu DPH už v základnom hodnotení. MF SR a RRZ vo svojich predchádzajúcich hodnoteniach (za roky 2013 až 2016) zohľadňovali tento vplyv v rámci dodatočných faktorov z dôvodu vysokej miery neistoty odhadu a zjednodušeného prístupu. Keďže od posledného hodnotenia nedošlo k žiadnej kvalitatívnej zmene v spôsobe odhadu, RRZ nemenila svoj doterajší prístup.
Časovo správne zaznamenanie EÚ korekcií	-		
Dlh v sankčných pásmach "dlhovej brzdy"	-		
Výsledné hodnotenie	nie je výrazná odchýlka	v súlade s pravidlami	RRZ po zohľadnení dodatočných faktorov identifikovala odchýlku. Výrazná odchýlka nenastala, preto 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