



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2017

Zhrnutie

júl 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 prvé hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2017, ktoré vychádza z údajov aprílovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu. Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie publikované MF SR dňa 27. júna 2018. V metodike hodnotenia nedošlo k žiadnej zmene. RRZ spresnila svoj odhad neočakávaných príjmov a zapracovala vplyvy zmien v národných účtoch uskutočnené Štatistickým úradom SR. Východiskovým rokom hodnotenia zostal rok 2015³.

Štrukturálny deficit verejnej správy dosiahol v roku 2017 úroveň 1,18 % 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 0,36 % HDP, v prípade výdavkového pravidla nastala odchýlka vo výške 0,35 % HDP. Po zohľadnení dodatočných faktorov došlo vo vývoji štrukturálneho salda k odchýlke 0,17 % HDP, t.j. odchýlka je do 0,5 % HDP⁴. K podobnej odchýlke, vo výške 0,1 % HDP, došlo aj pri posúdení vývoja upravených výdavkov. Približovanie k strednodobému cieľu nebolo po zohľadnení dodatočných faktorov dostatočne rýchle, keďže ani jeden z ukazovateľov nebol po celkovom hodnotení splnený. 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 1,39 % HDP, čo je o 0,36 % HDP viac ako požadovaná zmena vo výške 1,04 % 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 0,87 % HDP, čím došlo k odchýlke vo výške 0,17 % 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 príjmov⁵ vo výške 0,25 % HDP.

Upravené výdavky rozpočtu v roku 2017 narástli v porovnaní s rokom 2015 o 0,92 p.b. (graf 3) viac ako stanovuje výdavkové pravidlo s negatívnym vplyvom na saldo vo výške 0,35 % 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,

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 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 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](#)).

ktoré možno považovať za vládne opatrenie. **Zohľadnenie týchto dodatočných faktorov znížilo negatívny vplyv odchýlky upravených výdavkov na saldo na 0,1 % HDP.**

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 2017 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 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 dosiahnutie plného súladu s pravidlom znamenalo potrebu zlepšiť štrukturálne saldo o 0,69 % HDP v roku 2018**, čo zohľadňuje vplyv úspor úrokových nákladov a neočakávaných príjmov v rokoch 2016 a 2017 (0,17 % HDP) a potrebné zlepšenie štrukturálneho salda v roku 2018 podľa stanovenej trajektórie (0,52 % HDP). **Štrukturálny deficit by tak podľa pravidla mal v roku 2018 dosiahnuť 0,5 % HDP⁶, čo je na úrovni strednodobého cieľa.**

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, keďže v základnom hodnotení identifikovalo, že oba ukazovatele (štrukturálne saldo a výdavkové pravidlo) boli splnené. Hodnotenie RRZ je menej priaznivé, v základnom hodnotení existuje odchýlka vo výdavkovom pravidle a po zohľadnení dodatočných faktorov nastala odchýlka pri oboch ukazovateľoch. **Rozdiely v základnom hodnotení MF SR a RRZ vyplývajú najmä z odlišného zohľadnenia diskrecionárnych príjmových opatrení vo výdavkovom pravidle, na základe čoho nebolo podľa MF SR potrebné posúdiť dodatočné faktory (celkové hodnotenie)⁷, ktoré podľa RRZ prevažne zhoršovali hodnotenie⁸.**

Postup oboch inštitúcií pri vyhodnotení štrukturálneho salda je rovnaký. Jednorazové vplyvy MF SR a RRZ sa v plnej miere zhodujú, keďže MF SR, na rozdiel od svojich predchádzajúcich hodnotení, časovo nerozlišuje korekcie k čerpaniu EÚ fondov v aktuálnom hodnotení a ani prepočet odvodu do rozpočtu EÚ v roku 2016 nezahrnulo medzi jednorazové vplyvy. MF SR svoj postup bližšie nevysvetlilo. Nie je preto zrejmé, či v prípade budúcich korekcií⁹ dôjde k ich opätovnému zahrnutiu medzi jednorazové vplyvy.

V prípade vývoja upravených výdavkov MF SR vykonalo viaceré metodické zmeny, ktorých výsledný efekt prehýbil rozdiely medzi inštitúciami. Niektoré zmeny (úprava postupu pri výpočte základne výdavkov, zapracovanie odhadu cyklickej časti výdavkov na dôchodky, rozšírenie zoznamu metodických vplyvov) spresnili jeho výpočet, čím sa MF SR

⁶ Výpočet neuvažuje s možnými neočakávanými príjmami a úsporami úrokových nákladov v roku 2018. Podľa údajov z júnovej prognózy Výboru pre daňové prognózy RRZ odhaduje neočakávané príjmy vo výške 0,3 % HDP. Úrokové náklady môžu medziročne klesnúť o 0,1 % HDP.

⁷ Za predpokladu, že by MF SR postupovalo pri tvorbe zoznamu diskrecionárnych príjmových opatrení rovnako ako vo svojich predchádzajúcich hodnoteniach, resp. ako RRZ, vo výdavkovom pravidle by došlo k odchýlke a bolo by potrebné celkové hodnotenie.

⁸ 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.

⁹ V roku 2017 bol vplyv korekcií na saldo verejnej správy pozitívny vo výške 3 mil. eur najmä z dôvodu spresnenia ich výšky, ktoré boli zaznamenané v predchádzajúcich rokoch. Na rok 2018 MF SR odhaduje korekcie k čerpaniu EÚ fondov vo výške 19 mil. eur (Program stability SR na roky 2018 až 2021, apríl 2018).

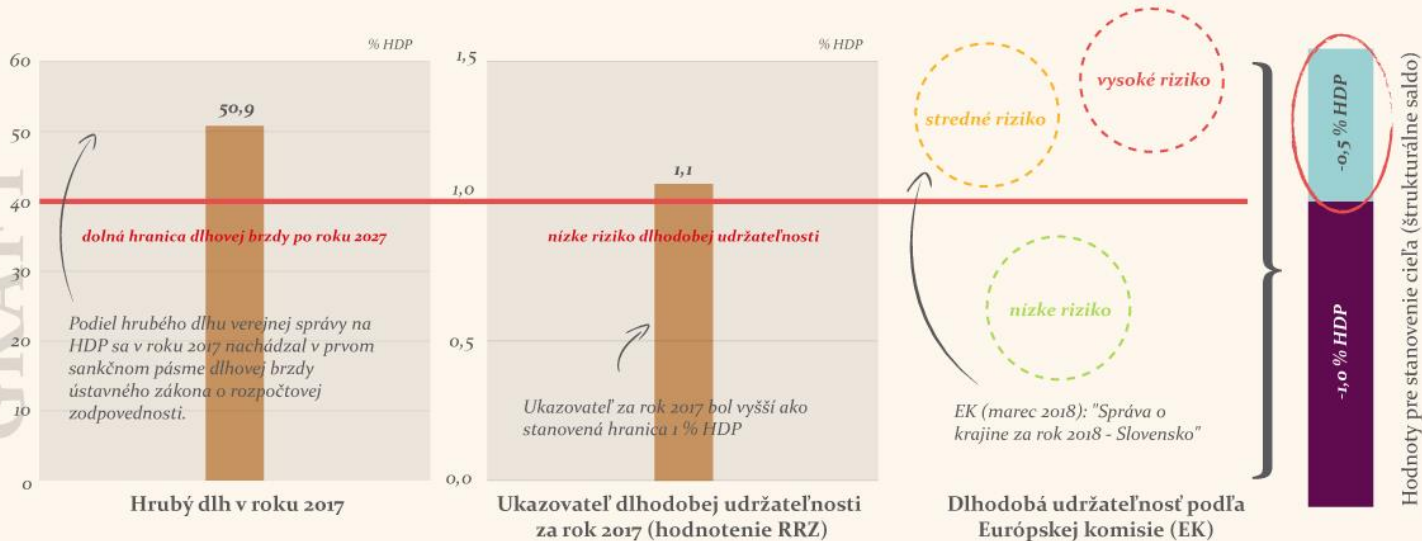
priblížilo postupu RRZ. Na druhej strane dve zmeny v diskrecionárnych príjmových opatreniach prehĺbili¹⁰ rozdiely medzi inštitúciami. **MF SR zaradilo medzi diskrecionárne príjmové opatrenia odhad vplyvu lepšieho výberu DPH**, ktoré v predchádzajúcich hodnoteniach obe inštitúcie zohľadňovali z dôvodu vysokej neistoty odhadu a zjednodušeného prístupu v rámci dodatočných faktorov¹¹. MF SR túto metodickú zmenu nezdôvodnilo. Od posledného hodnotenia RRZ v decembri 2017 nedošlo v odhade k žiadnej kvalitatívnej zmene, preto RRZ nemenila svoj doterajší prístup. Druhým rozdielom sú **príjmy zo zvýšenia poplatku za udržiavanie núdzových zásob ropy a ropných výrobkov s účinnosťou od 1. januára 2017**, ktoré MF SR nezaradilo medzi príjmové opatrenia.

¹⁰ Bez týchto zmien by v hodnotení MF SR došlo k odchýlke vo výdavkovom pravidle s kumulatívnym dvojročným negatívnym vplyvom vo výške 0,42 % HDP, čo je blízko výsledku hodnotenia RRZ.

¹¹ MF SR svoj postup v predchádzajúcich hodnoteniach zdôvodňovalo nasledovne: „Dodatočné príjmy z opatrení na zlepšenie výberu daní, ktoré dlhodobo zaznamenávame aj v plnení daňových príjmov nie sú z dôvodu náročnosti odhadu zohľadnené v diskrečných príjmových opatreniach.“ (MF SR, Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2016, november 2017). Rovnaký postoj mala aj RRZ.

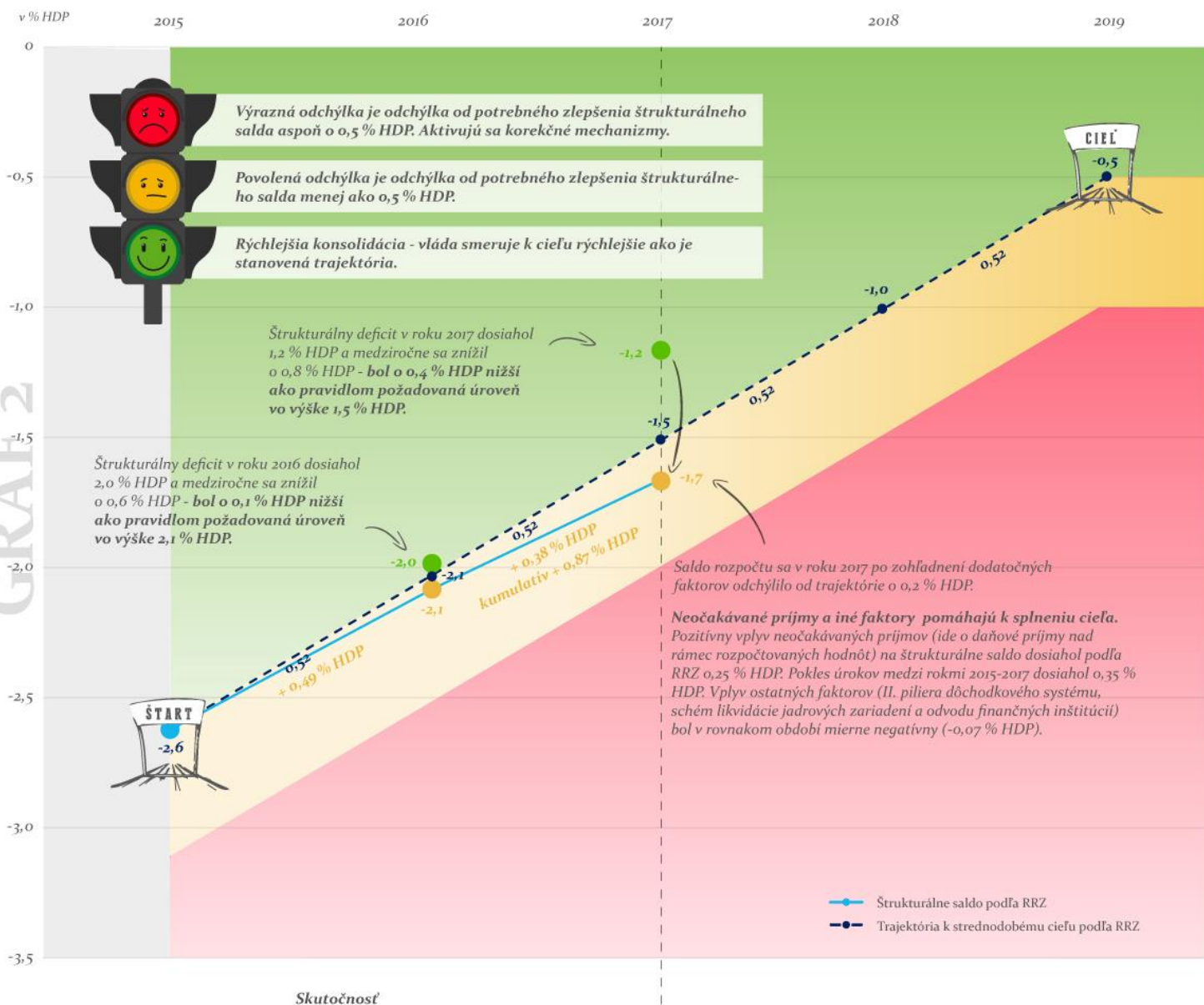
Vzhľadom na úroveň dlhu a riziká v dlhodobom horizonte je stanovený prísnejší strednodobý cieľ - štrukturálny deficit 0,5 % HDP.

GRAF 1



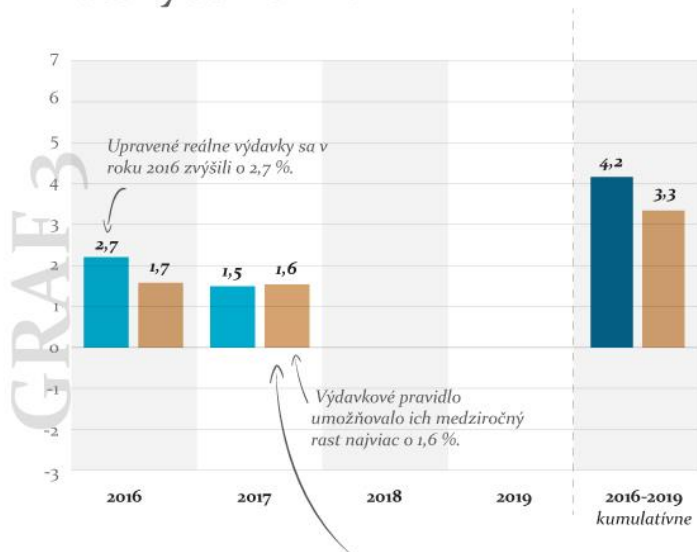
Štrukturálny deficit verejnej správy dosiahol v roku 2017 úroveň 1,2 % HDP, čo znamená, že strednodobý cieľ v podobe približne vyrovnaného rozpočtu (štrukturálny deficit vo výške najviac 0,5 % HDP) nebol zatiaľ dosiahnutý.

GRAF 2



Výdavkové pravidlo: Upravené výdavky rozpočtu rástli oproti roku 2015 o 0,9 p.b. viac ako stanovuje výdavkové pravidlo s negatívnym vplyvom na saldo vo výške 0,35 % HDP.

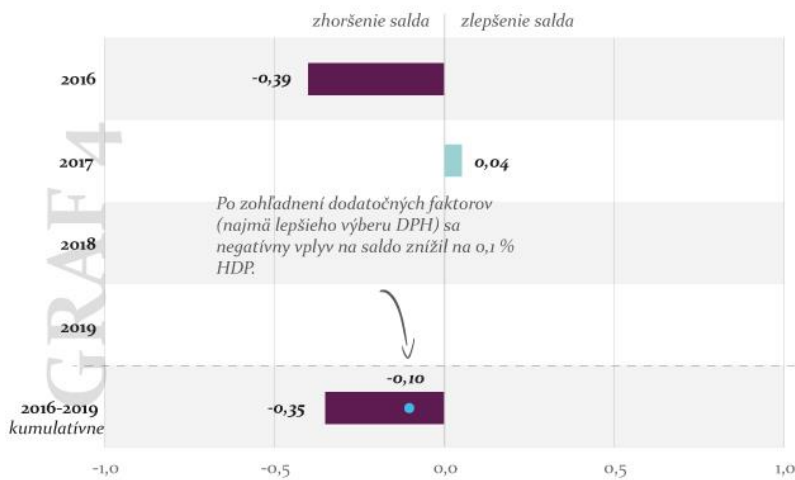
Rast výdavkov v %



Upravené reálne výdavky rozpočtu rástli v roku 2017 tempom 1,5 %, teda o 0,1 p.b. pomalšie ako umožňovalo výdavkové pravidlo.

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

Vplyv na saldo (v % HDP)



Ak by bolo dodržané povolené tempo rastu výdavkov v rokoch 2016 a 2017, deficit rozpočtu by bol v roku 2017 nižší o 0,35 % HDP a dosiahol by úroveň 0,7 % HDP (skutočný deficit dosiahol 1,04 % HDP).

Po zohľadnení dodatočných faktorov sa hodnotenie RRZ zhoršilo, 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	
Výdavkové pravidlo	odchýlka	
Zmeny v II. dôchodkovom pilieri	+	
Náklady likvidácie jadrových zariadení	bez vplyvu	
Odvody vo finančnom sektore	bez vplyvu	
Úrokové náklady	-	
Neočakávané príjmy	-	
Nižšie výdavky na spolufinancovanie	-	
Zvýšenie efektivity výberu DPH	+	zahrnuté v základnom hodnotení
Časovo správne zaznamenanie EÚ korekcií	-	
Dlh v sankčných pásmach "dlhovej brzdy"	-	
Výsledné hodnotenie	nie je výrazná odchýlka	nie je výrazná odchýlka

GRAF 5

Rozdiely v základnom hodnotení MF SR a RRZ vyplývajú z odlišného zohľadnenia diskrečných príjmových opatrení (najmä vplyvu zvýšenia efektivity výberu DPH), na základe čoho nebolo podľa MF SR potrebné posúdiť dodatočné faktory.

Od roku 2015 klesli úrokové náklady o 0,35 % HDP, čo zlepšilo štrukturálne saldo.

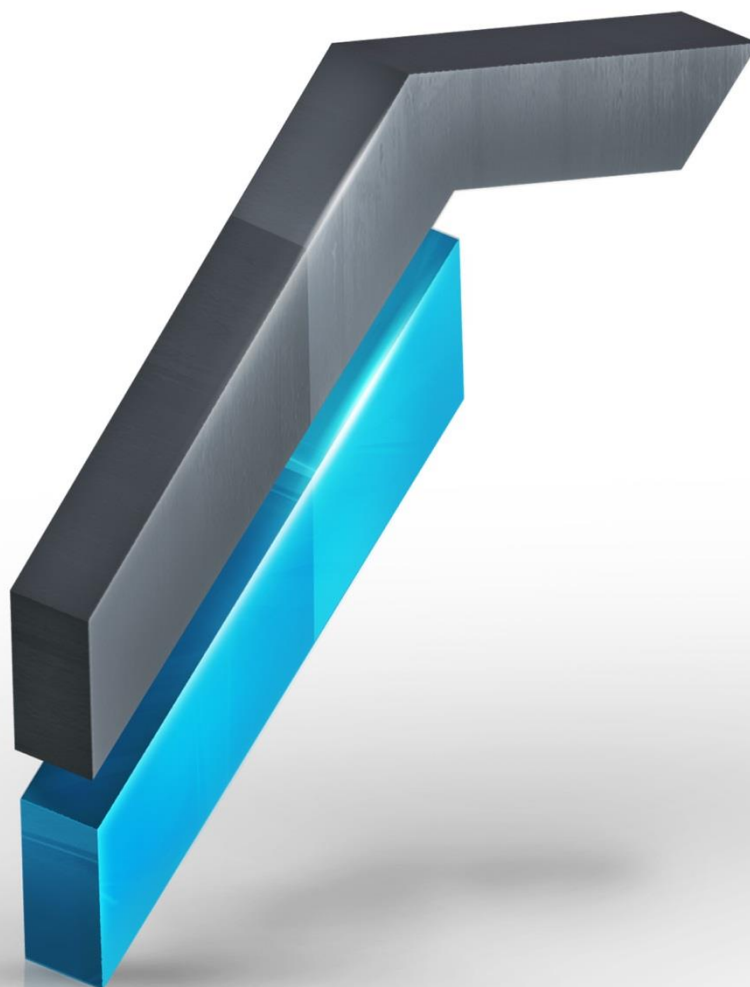
Od roku 2015 prispeli neočakávané príjmy k zlepšeniu salda o 0,25 % HDP. Zlepšenie štrukturálneho salda by preto malo byť výraznejšie ako bola stanovená trajektória.

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 faktoroch zohľadnil predpoklad zníženia daňových príjmov o 0,29 % HDP od roku 2015.

MF SR zohľadnilo vplyv vyššej efektivity výberu DPH už v základnom hodnotení, pričom túto metodickú zmenu nevyšetřilo. MF SR a RRZ vo svojich predchádzajúcich hodnoteniach 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.

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