



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018

Zhrnutie

júl 2019

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2019

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 2018

Rozpočet verejnej správy má byť podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy vyrovnaný alebo prebytkový. Toto pravidlo o vyrovnanom rozpočte, ku ktorému sa Slovensko zaviazalo transpozíciou medzinárodnej zmluvy do národnej legislatívy¹, 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 2018, ktoré vychádza z údajov aprílovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu. Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie publikované MF SR dňa 12. júla 2019³. V metodike hodnotenia nedošlo k žiadnej zmene. Východiskovým rokom hodnotenia zostal rok 2015⁴.

Podľa RRZ bol štrukturálny deficit verejnej správy v roku 2018 vo výške 1,24 % HDP čo znamená, že vyrovnaný rozpočet (štrukturálny deficit najviac vo výške 0,5 % HDP – graf 1) nebol zatiaľ dosiahnutý. Po posúdení smerovania k vyrovnanému rozpočtu nastala v roku 2018 výrazná odchýlka s potrebou spustenia korekčného mechanizmu.

Dosiahnutie rozpočtového cieľa v roku 2019 by znamenalo splnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte. Vzhľadom na identifikovanú výraznú odchýlku by mala vláda schváliť záväzný korekčný plán, ktorý by viedol k splneniu strednodobého rozpočtového cieľa v podobe štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP v najskoršom možnom termíne. Potrebu prijatia nápravných opatrení zvyrazňujú aj významné riziká z pohľadu vývoja salda verejnej správy v roku 2019⁵. Za predpokladu, že nápravné opatrenia nepovedú k splneniu strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019, k jeho splneniu by malo dôjsť najneskôr v roku 2020⁶. Na dosiahnutie tohto cieľa by nominálne medziročné tempo rastu upravených výdavkov nemalo presiahnuť v priemere 5,1 % v oboch rokoch⁷.

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 MF SR zverejnilo svoje hodnotenie dňa 28. júna 2019, ktoré následne aktualizovalo dňa 12. júla 2019 opravením numerických chýb.

⁴ 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.

⁵ Schválený rozpočet verejnej správy predpokladal dosiahnutie nulového salda v roku 2019. Ak vláda neprijme dodatočné opatrenia v priebehu roku 2019, deficit verejnej správy môže podľa aktuálneho odhadu RRZ dosiahnuť 1,0 % HDP, čo zodpovedá štrukturálnemu deficitu vo výške 1,2 % HDP. Zníženie štrukturálneho deficitu na 0,5 % HDP v roku 2019 v zmysle požiadaviek pravidla o vyrovnanom rozpočte si vyžaduje dodatočné opatrenia s trvalým vplyvom vo výške 636 mil. eur (0,7 % HDP).

⁶ Podľa RRZ ide o štrukturálny deficit vo výške 0,5 % HDP. Vláda v programe stability (apríl 2019) schválila uvoľnenie strednodobého rozpočtového cieľa v podobe štrukturálneho deficitu na 1,0 % HDP v roku 2020 na základe minimálnych požiadaviek Paktu stability a rastu. Podľa RRZ však v súčasnosti nie sú splnené podmienky uvoľnenia cieľa z hľadiska podmienok definovaných pravidlom o vyrovnanom rozpočte v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

⁷ Platí to za predpokladu, že by príjmy verejnej správy rástli v súlade s tempom rastu potenciálneho produktu. V prípade nižšieho tempa rastu príjmov, ku ktorému došlo napríklad v rokoch 2016 až 2018, by sa tempo rastu výdavkov malo znížiť tak, aby bolo zabezpečené potrebné zlepšenie štrukturálneho salda.

RRZ odporúča spustenie korekčného mechanizmu druhýkrát od začiatku posudzovania pravidla o vyrovnanom rozpočte. Prvá situácia nastala pri vyhodnotení roku 2015 v júli 2016, kedy MF SR nenavrholo spustenie korekčného mechanizmu, ale vláda, opierajúc sa o výklad európskych pravidiel Paktu stability a rastu a bez zohľadnenia požiadaviek národného pravidla o vyrovnanom rozpočte, posunula termín splnenia strednodobého rozpočtového cieľa z roku 2017 do roku 2019. Keďže zámerom pravidla o vyrovnanom rozpočte je zabrániť syndrómu pohyblivého cieľa⁸ (t.j. opakovanému posunu termínu jeho splnenia v dôsledku neplnenia pravidla), zvyšuje to dôležitosť spustenia korekčného mechanizmu pri aktuálne identifikovanej odchýlke.

Hodnotenie RRZ vychádza z posúdenia vývoja štrukturálneho salda a rastu upravených výdavkov vrátane dodatočných faktorov:

- V základnom hodnotení bola v roku 2018 odchýlka od požadovaného zlepšenia štrukturálneho salda potrebného na splnenie stanoveného strednodobého cieľa do roku 2019 vo výške 0,27 % HDP (graf 2). Upravené výdavky rozpočtu v roku 2018 narástli v porovnaní s rokom 2015 o 3,4 p.b. (graf 3) viac ako stanovuje výdavkové pravidlo s negatívnym vplyvom na saldo vo výške 1,17 % HDP (graf 4).
- **Po zohľadnení dodatočných faktorov sa odchýlka vo vývoji štrukturálneho salda zvýšila na 1,47 % HDP.** Jej zvýšenie súvisí s tým, že RRZ zo zmeny štrukturálneho salda vylúčila najmä pozitívny vplyv neočakávaných príjmov⁹ vo výške 0,92 % HDP a nižších úrokových nákladov¹⁰ o 0,44 % HDP, keďže tieto nie sú závislé len od aktuálnej fiškálnej politiky vlády.
- 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 zmiernilo negatívny vplyv odchýlky upravených výdavkov na 0,94 % HDP¹¹.**
- Výrazné odchýlky¹² v oboch ukazovateľoch naznačujú, že **strednodobý rozpočtový cieľ mohol byť pri dodržaní pravidla dosiahnutý už v roku 2018, t.j. o rok skôr ako predpokladala vláda¹³.** Dôvodom je to, že neočakávané daňové príjmy a pokles úrokových nákladov vytvorili podmienky pre rýchlejšie splnenie strednodobého rozpočtového cieľa, čo však vláda nevyužila.

⁸ [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20. júna 2012 (/* COM/2012/0342 final */). Korekčné mechanizmy by mali zabrániť „syndrómu pohyblivého cieľa“ z anglického „moving-target syndrome“.

⁹ Neočakávané príjmy resp. výpadky príjmov by mali byť zohľadnené pri hodnotení plnenia požiadavky zlepšovania štrukturálneho salda smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu podľa preventívnej časti Paktu stability a rastu (článok 5, odsek 1 [Nariadenia Rady č. 1466/07 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii v znení neskorších úprav](#)).

¹⁰ Na úspory úrokových nákladov v roku 2017, ktoré zlepšili štrukturálne saldo, poukázala aj Európska komisia v rámci hodnotenia Programu stability SR na roky 2018 až 2021: „However, the structural balance reading is positively impacted by interest savings and revenue windfalls, accounting for which would substantially reduce – but still preserve – a positive margin on the structural balance pillar.“ (EC, [Assessment of the 2018 Stability Programme for Slovakia](#), Commission staff working document, str. 13).

¹¹ 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.

¹² Za výraznú odchýlku sa považuje odchýlka minimálne vo výške 0,5 % HDP.

¹³ Plný súlad s pravidlom by v roku 2018 znamenal dosiahnutie štrukturálneho prebytku vo výške 0,2 % HDP, čo presahuje úroveň stanoveného strednodobého rozpočtového cieľa.

Celkové závery hodnotenia MF SR a RRZ sa odlišujú. Podľa hodnotenia MF SR došlo k nevýraznému odchýleniu od pravidla vyrovnaného rozpočtu, a preto nenavrholo spustenie korekčného mechanizmu. MF SR v základnom hodnotení identifikovalo pri oboch ukazovateľoch odchýlku, ktorá nie je výrazná. Kým v prípade výdavkového pravidla je tesne pod hranicou výraznej odchýlky, odchýlka v štrukturálnom salde je minimálna¹⁴.

Hodnotenie MF SR obsahuje podľa názoru RRZ nepresnosti vyplývajúce z toho, že MF SR nerevidovalo odhadované vplyvy diskrecionárnych príjmových opatrení pred rokom 2018¹⁵. Do odhadu vplyvu lepšieho výberu DPH MF SR nepremietlo aktualizované makroekonomické ukazovatele v rokoch 2015 až 2017, čo nadhodnotilo jeho pozitívne vplyvy. V prípade odvodovej odpočítateľnej položky neaplikovalo spresnenie postupu odhadu konzistentne¹⁶ vo všetkých rokoch. **Odstránenie nepresností by viedlo k výraznej odchýlke vo výdavkovom pravidle už v základnom hodnotení. V takejto situácii by už aj podľa prístupu MF SR¹⁷ mohla po celkovom hodnotení nastať výrazná odchýlka s odporúčaním spustenia korekčného mechanizmu.**

Ďalšie rozdiely medzi inštitúciami v základnom hodnotení vyplývajú najmä z odlišného zohľadnenia jednorazových vplyvov v štrukturálnom salde a diskrecionárnych príjmových opatrení vo výdavkovom pravidle. V celkovom hodnotení MF SR nezohľadnilo vplyv úrokových nákladov a neočakávaných príjmov na zlepšovanie salda, čo prehĺbilo rozdiely pri hodnotení štrukturálneho salda:

- MF SR medzi jednorazové vplyvy nezahrnulo vplyv nesprávneho zaznamenania miezd v samostatných účtoch, zohľadnilo ho však ako potenciálny zdroj revízie salda verejnej správy v jesennej notifikácii v dodatočných faktoroch.
- MF SR zaradilo odhad vplyvu lepšieho výberu DPH medzi diskrecionárne príjmové opatrenia, čo je najvýznamnejším rozdielom vo výdavkovom pravidle v základnom hodnotení. RRZ z dôvodu pretrvávajúcej vysokej neistoty odhadu a zjednodušeného prístupu zohľadňuje tento vplyv v dodatočných faktoroch.

¹⁴ Odchýlka od výdavkového pravidla dosahuje podľa MF SR 0,498 % HDP, pričom hranicou výraznej odchýlky je 0,5 % HDP. Odchýlka v štrukturálnom salde dosahuje 0,01 % HDP.

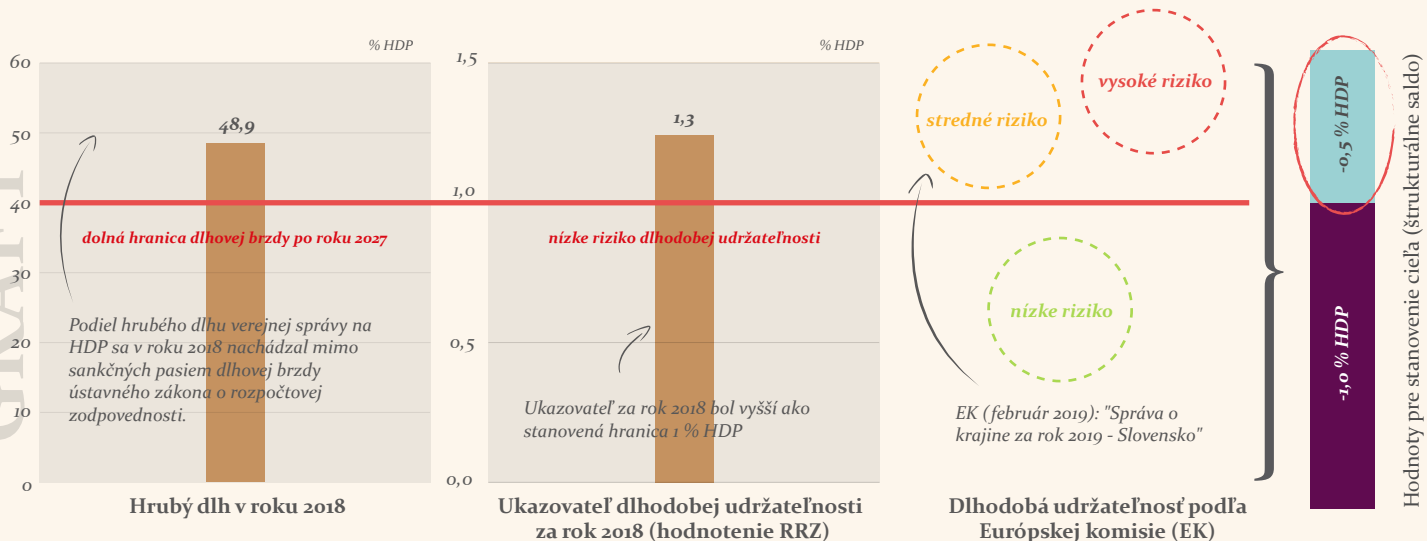
¹⁵ Podľa názoru RRZ ide o nekonzistentný prístup, ktorý môže pri kumulatívnom posudzovaní vývoja vo verejných financiách viesť ku skresleniu výsledkov hodnotenia.

¹⁶ Spresnenie spočíva v tom, že MF SR ani RRZ nepovažujú za diskrecionárne opatrenie vplyv fixne nastavenej sumy odvodovej odpočítateľnej položky, ktorá povedie k postupnému automatickému zníženiu negatívneho vplyvu opatrenia na verejné financie v čase.

¹⁷ MF SR vo svojom hodnotení používa prístup Európskej komisie k hodnoteniu pravidiel Paktu stability a rastu. Na základe neho výrazná odchýlka od plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte môže nastať, ak došlo v základnom hodnotení k výraznému odchýleniu aspoň v jednom z indikátorov a potvrdí ho aj celkové hodnotenie.

Vládou stanovený strednodobý cieľ (štrukturálny deficit 0,5 % HDP) je v súlade s požiadavkami pravidla o vyrovnanom rozpočte.

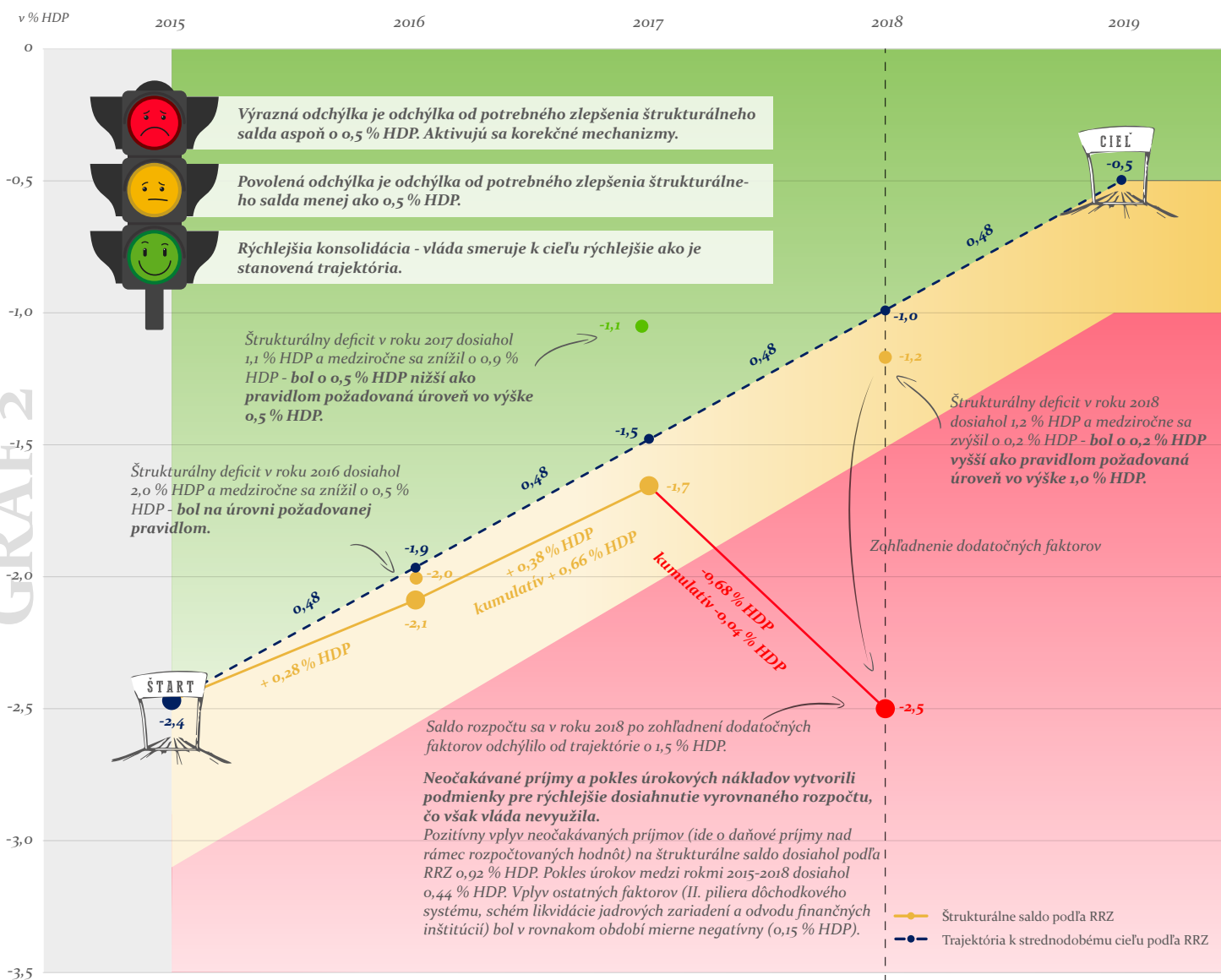
GRAF 1



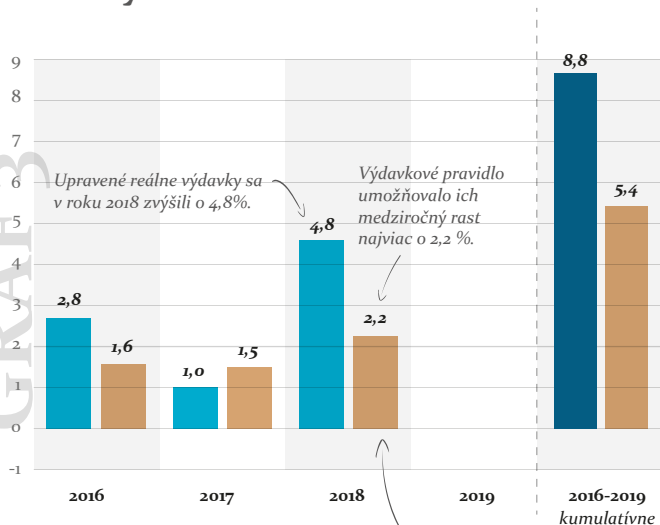
Štrukturálny deficit verejnej správy dosiahol v roku 2018 úroveň 1,2 % HDP, čo znamená, že strednodobý cieľ v podobe približne vyrovnaného rozpočtu (štrukturálny deficit vo výške najviac 0,5 % HDP) nebol zatiaľ dosiahnutý.

Štrukturálny deficit sa v roku 2018 výrazne odchyľil od požiadaviek pravidla o vyrovnanom rozpočte

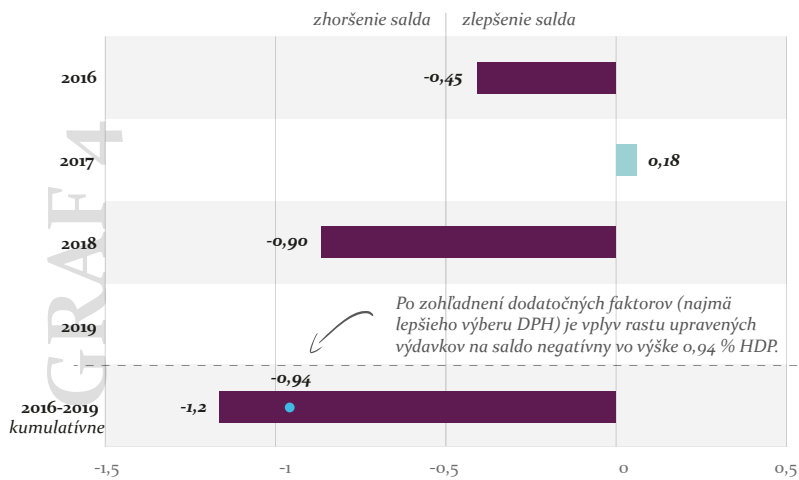
GRAF 2



Rast výdavkov v %



Vplyv na saldo (v % HDP)



Upravené reálne výdavky rozpočtu rástli v roku 2018 o 2,5 p.b. rýchlejšie ako umožňovalo výdavkové pravidlo.

Ak by bolo dodržané povolené tempo rastu výdavkov v rokoch 2016 až 2018 deficit rozpočtu by bol v roku 2018 nižší o 1,2 % HDP, t.j. dosiahol by sa prebytok vo výške 0,5 % HDP (deficit v skutočnosti dosiahol 0,7 % HDP v roku 2018).

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

Po zohľadnení dodatočných faktorov RRZ potvrdila výraznú odchýlku, podľa MF SR došlo k nevýraznej odchýlke od pravidla vyrovnaného rozpočtu.

Základné hodnotenie

Zmena štruktúrného salda	odchýlka	odchýlka
Výdavkové pravidlo	výrazná odchýlka	odchýlka

Celkové hodnotenie

Dodatočné faktory	zhoršili hodnotenie	zhoršili hodnotenie
Zmena štruktúrného salda	výrazná odchýlka	odchýlka
Výdavkové pravidlo	výrazná odchýlka	výrazná odchýlka
Zmeny v II. dôchodkovom pilieri	+	nezohľadnené
Náklady likvidácie jadrových zariadení	bez vplyvu	nezohľadnené
Odvody vo finančnom sektore	bez vplyvu	nezohľadnené
Úrokové náklady	-	nezohľadnené
Neočakávané príjmy	-	nezohľadnené
Nižšie výdavky na spolufinancovanie	-	-
Zvýšenie efektivity výberu DPH	+	zahrnuté v základnom hodnotení
Zaznamenanie miezd na samostatných účtoch	zahrnuté v základnom hodnotení	-
Výsledné hodnotenie	výrazná odchýlka	nevýrazná odchýlka

Rozdiely v základnom hodnotení MF SR a RRZ vyplývajú najmä z odlišného zohľadnenia jednorazových vplyvov v štruktúrnom salde a diskrečných príjmových opatrení (vplyvy zvýšenia efektivity výberu DPH) vo výdavkovom pravidle.

Od roku 2015 klesli úrokové náklady o 0,44 % HDP, čo zlepšilo štruktúrne saldo.

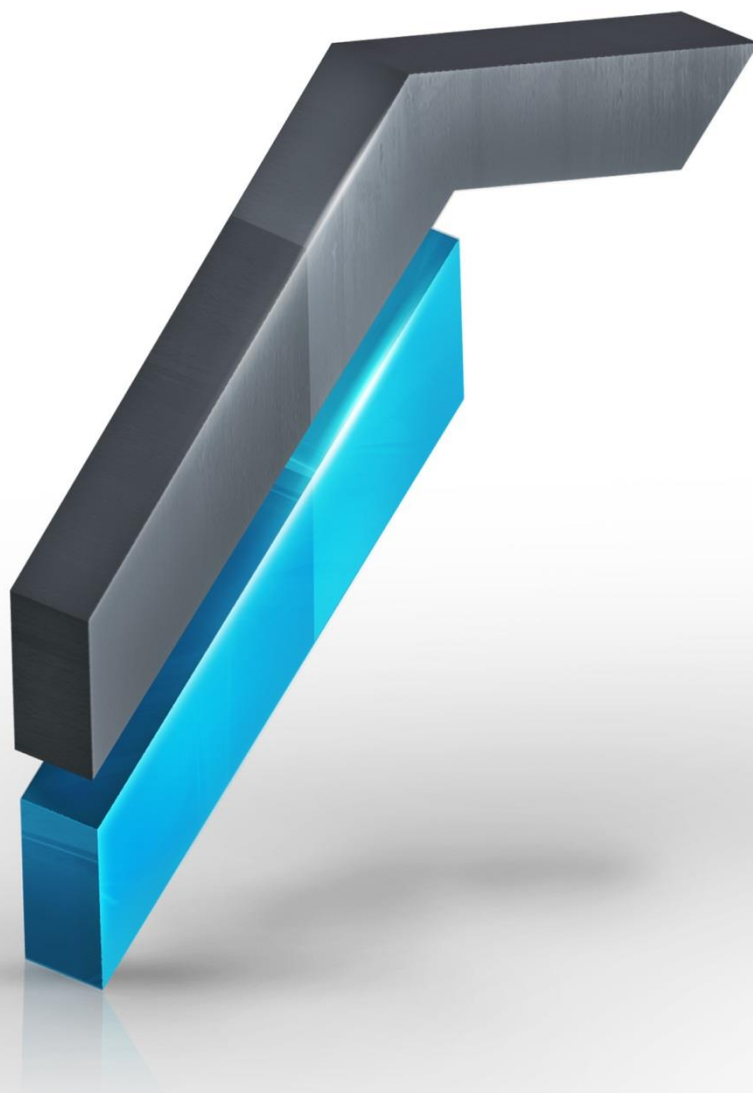
Od roku 2015 prispeli neočakávané príjmy k zlepšeniu salda o 0,92 % HDP. Zlepšenie štruktúrného salda by preto malo byť výraznejšie ako bola stanovená trajektória.

Nižšie čerpanie EÚ fondov a s tým spojené nižšie spolufinancovanie znižuje daňové príjmy rozpočtu. Vplyv na štruktúrne 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 0,27 % HDP od roku 2015.

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.

RRZ po zohľadnení dodatočných faktorov identifikovala výraznú odchýlku pri oboch ukazovateľoch, preto je potrebné spustiť korekčný mechanizmus.

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



**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk