

Stanovisko Ministerstva financií Slovenskej republiky k hodnoteniu Rady pre Rozpočtovú zodpovednosť k plneniu Pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018 a návrhu korekčného mechanizmu na rok 2020

Ministerstvo financií (MF SR) zverejnilo 29. novembra 2019 finálne hodnotenie plnenia Pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) následne pristúpila k hodnoteniu, ktoré zverejnila 16. decembra 2019. Závety hodnotenia MF SR a RRZ sú zhodné. Podľa hodnotenia MF SR aj RRZ došlo v roku 2018 k výraznému odchýleniu od Pravidla o vyrovnanom rozpočte a obe inštitúcie navrhujú pre rok 2020 spustenie korekčného mechanizmu. Návrh korekčného mechanizmu zverejnilo MF SR 12. decembra 2019, pričom vláda ho schválila v stredu 15. januára 2020. V súlade so zákonom č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy reaguje MF SR na hodnotenie RRZ a aj na dodatočné stanovisko na návrh korekčného mechanizmu zo strany MF SR (zverejnené RRZ 18. decembra 2019).

Stanovisko MF SR k hodnoteniu plnenia Pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018 zo strany RRZ

Podľa kvantitatívneho hodnotenia oboch inštitúcií výsledok verejných financií v roku 2018 nenaplnil požiadavky vyplývajúce z Pravidla o vyrovnanom rozpočte. MF SR ako aj RRZ identifikovalo v roku 2018 výrazné odchýlenie od cesty k vyrovnanému rozpočtu na základe výdavkového pravidla aj štrukturálneho salda. Obe inštitúcie preto navrhli spustenie korekčného mechanizmu.

Napriek rovnakému záveru sa metodické prístupy MF SR a RRZ naďalej mierne odlišujú. V prípade štrukturálneho salda je odhad oboch inštitúcií v zásade totožný. Vo výdavkovom pravidle rozdiely medzi inštitúciami spočívajú najmä v tom, že RRZ nezohľadňuje opatrenia zamerané na boj proti daňovým únikom v rámci diskrečných príjmových opatrení už v základnom hodnotení, ale až v celkovom. Dôvody rozdielneho prístupu medzi inštitúciami sú popísané v Prílohe a boli vysvetlené aj v predošlých hodnoteniach.

TABUĽKA 1: Porovnanie základného hodnotenia MF SR a RRZ pre rok 2018 (v % HDP, ak nie je uvedené inak)*

	MF SR (1)	RRZ (2)	Rozdiel (1-2)
(1) Saldo VS	-1,06	-1,06	0,00
(2) Cyklická zložka	0,49	0,49	0,00
(3) Jednorazové efekty	0,01	0,01	0,00
(4) Štrukturálne saldo (ŠS = 1-2-3)	-1,56	-1,56	0,00
(5) Požadovaná úroveň ŠS v danom roku podľa trajektórie k MTO	-1,00	-1,00	0,00
(6) Odchýlenie od požadovanej trajektórie (kumulatívne, 2015 – 2018 = 6-5)	-0,55	-0,56	0,01
p.m. hranica výrazného odchýlenia	-0,5	-0,5	
Hodnotenie súladu so zmenou štrukturálneho salda (kumulatívne)	Výrazné odchýlenie	Výrazné odchýlenie	
(1) Kumulatívny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia v rokoch 2015 - 2018 (v %)	7,93	9,12	-1,19
(2) Výdavkové pravidlo kumulatívne v rokoch 2015 - 2018	5,01	4,23	0,78
(3) Odchýlenie od výdavkového pravidla (kumulatívne v p.b = 2-1)	2,92	4,89	-1,97
Odchýlenie od výdavkového pravidla (kumulatívne v % HDP , 2015 - 2018)	-1,09	-1,79	0,70
Hodnotenie súladu s výdavkovým pravidlom (kumulatívne)	Výrazné odchýlenie	Výrazné odchýlenie	
Celkové hodnotenie Pravidla o vyrovnanom rozpočte (dodatočné faktory)	Výrazné odchýlenie	Výrazné odchýlenie	
Návrh na spustenie korekčného mechanizmu	áno	áno	

* Prípadné numerické diskrepancie pri súčtoch a rozdieloch vychádzajú zo zaokrúhľovania.

Stanovisko MF SR k hodnoteniu návrhu korekčného mechanizmu na rok 2020 zo strany RRZ

MF SR v rámci korekčného mechanizmu navrhuje stanoviť limit celkových výdavkov v roku 2020 zodpovedajúci dosiahnutiu štrukturálneho deficitu na úrovni 0,5 % HDP. Podobne RRZ navrhla prijať záväzný korekčný plán, ktorý by viedol k splneniu strednodobého rozpočtového cieľa v podobe štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP v najskoršom možnom termíne a najneskôr v roku 2020. Vo svojom stanovisku k návrhu korekčného mechanizmu zo strany MF SR RRZ konštatuje naplnenie ustanovení zákona o rozpočtovej zodpovednosti. RRZ však zároveň predstavila aj prísnejší návrh korekčného mechanizmu, formou maximálneho rastu upravených verejných výdavkov, definovaný tzv. výdavkovým pravidlom. MF SR považuje tento prístup za sprísnenie interpretácie Pravidla o vyrovnanom rozpočte.

MF SR sa pri návrhu korekčného mechanizmu opiera o hlavný výsledkový cieľ Pravidla vyrovnaného rozpočtu, teda dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa (MTO, v podobe štrukturálneho deficitu 0,5 % HDP). Korekčný mechanizmus stanovený vo forme výdavkového pravidla tak ako ho navrhuje RRZ (na základe stanovenia maximálneho rastu výdavkov, upravených o niektoré výdavkové položky, ako napr. úrokové náklady resp. vládne investície¹), by viedol k prekonaniu MTO. Primárny dôraz na ukazovateľ štrukturálneho salda uviedlo MF SR už vo svojom stanovisku k správe RRZ v júni 2019: „Dôležitosť štrukturálneho salda v hodnotení plnenia Pravidla o vyrovnanom rozpočte rastie s blízkosťou strednodobého rozpočtového cieľa (MTO), keďže strednodobý cieľ, ktorý má krajina dosiahnuť, je definovaný ako úroveň štrukturálneho salda.“

Zvolený prístup MF SR má podporu aj vo výklade európskych fiškálnych pravidiel. Tzv. „Vade mecum on Stability and growth pact“ uvádza, že pri dosiahnutí MTO sa **výdavkové pravidlo zohľadňuje len v prípade, že splnenie MTO vychádza z tzv. windfall revenues.** Ako windfall revenues možno podľa interpretácie Paktu² považovať taký vývoj príjmov, ktorý je spojený s dočasnými nerovnovahami vo finančnom či hospodárskom cykle. K takýmto nerovnovahám na horizonte rozpočtu nedochádza. Rast verejných príjmov síce do roku 2020 mierne presahuje potenciálny rast HDP (kumulatívne za 2019 a 2020³), avšak tento vývoj je založený najmä na silnom trhu práce.

Vývoj verejných príjmov zodpovedá štrukturálnemu vývoju ekonomiky a nepoukazuje na známky nerovnováhy. Rast výnosu pri daniach z trhu práce je silnejší ako makrozákadňa (najmä v roku 2019) aj vďaka tzv. fiscal drag, pri ktorom sa veličiny, cez ktoré sa indexujú premenné v daniach a odvodoch (nezdaniteľnej časti základu dane) rastú pomalšie ako trh práce. Vývoj v mzdách je zároveň podporený aj rastom miezd vo verejnom sektore, ktorý podporili aj trvalé legislatívne opatrenia ako valorizácia na úrovni 10 % v roku 2019 aj 2020. Investičná aktivita z EÚ fondov v rokoch 2019 a 2020 je naďalej nízka a v budúcnosti ešte len podporí daňové príjmy.

¹ Uvedené položky na horizonte rozpočtu rovnako prispievajú k dosiahnutiu MTO do roku 2020.

² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip095_en.pdf, od str. 54

³ Po zohľadnení odhadu nerozpočtovaných príjmov. K vývoju verejných príjmov nad rastom potenciálom ekonomiky prispievajú nedaňové príjmy v podobnej miere ako daňovo-odvodové príjmy.

Príloha: „Dodržuj alebo vysvetľuj“

V nasledujúcej časti MF SR reaguje na najdôležitejšie rozdiely oproti prístupu RRZ v interpretácii Pravidla o vyrovnanom rozpočte, v kontexte princípu „dodržuj alebo vysvetľ“.⁴

Metodické prístupy MF SR a RRZ sa pri hodnotení štrukturálneho salda odlišujú významnejšie len v zohľadnení dodatočných faktorov. Významným metodickým rozdielom je skutočnosť, že RRZ zohľadňuje neočakávané príjmy a pokles úrokových nákladov (spolu 1,44 % HDP) ako faktory, ktoré majú pôvodne stanovené konsolidačné tempo implicitne zrýchliť. V súlade s predošlými stanoviskami považuje MF SR zvolený prístup RRZ za dodatočné sprísňovanie Pravidla o vyrovnanom rozpočte nad rámec platnej legislatívy.

Vo výdavkovom pravidle spočívajú rozdiely v základnom hodnotení najmä v tom, že RRZ zohľadňuje opatrenia zamerané na boj proti daňovým únikom v rámci diskrečných príjmových opatrení až v celkovom hodnotení (s vplyvom 0,31 % HDP). Výraznejšie sa na rozdieloch podieľajú aj odlišné prístupy k rastu potenciálneho produktu (spolu 0,28 % HDP). V ostatných faktoroch, ako sú odhad ekonomického cyklu či odlišný prístup k výpočtu príjmových opatrení, sa odhady MF SR a RRZ odlišujú len mierne (spolu 0,19 % HDP).

Interpretácia RRZ ohľadom rastu upravených výdavkov

„Celkový vplyv vývoja výdavkov na saldo v rokoch 2016 až 2018 bol v porovnaní s výdavkovým pravidlom negatívny a dosiahol 1,79 % HDP. Znamená to, že podľa tohto ukazovateľa došlo k výraznej odchýlke od definovanej trajektórie..“

Názor MF SR

Podľa MF SR bol negatívny vplyv rastu výdavkov na saldo na úrovni 1,09 % HDP. Hlavným dôvodom rozdielného výsledku oproti RRZ je skutočnosť, že MF SR zohľadňuje výnos z opatrení zameraných na boj proti daňovým únikom v rámci diskrečných príjmových opatrení už v základnom hodnotení. Podľa MF SR by nezahnutie týchto opatrení výrazne oslabovalo prepojenie výdavkového pravidla na indikátor štrukturálneho salda, ktorý je hlavnou kotvou pravidla o vyrovnanom rozpočte. MF SR je zároveň v kvantifikácii pozitívneho rozpočtového vplyvu konzervatívne, nakoľko zohľadňuje pozitívny vplyv realizovaných opatrení len na zvýšený výber v prípade dane z pridanej hodnoty. Prijaté opatrenia pritom mali s veľkou pravdepodobnosťou za následok aj štrukturálny nárast výnosov dane z príjmu právnických osôb (napríklad v prípade kontrolného výkazu)⁵.

Interpretácia RRZ ohľadom neočakávaných vplyvov

Konštatovanie RRZ

„Po posúdení všetkých relevantných faktorov... V prípade vývoja štrukturálneho salda bola identifikovaná odchýlka vo výške 1,87 % HDP“ „strednodobý rozpočtový cieľ mohol byť pri dodržaní pravidla dosiahnutý už v roku 2018, t.j. o rok skôr ako predpokladala vláda. Dôvodom je to, že neočakávané daňové príjmy a pokles úrokových nákladov vytvorili podmienky pre rýchlejšie splnenie strednodobého rozpočtového cieľa, čo však vláda nevyužila.“

Názor MF SR

Interpretácia neočakávaných vplyvov podľa RRZ nie je podľa názoru MF SR v súlade s interpretáciou Pravidla. Pravidlo o vyrovnanom rozpočte nie je definované v podobe štrukturálneho primárneho salda⁶ a preto sa dosiahnutá konvergencia k MTO môže opierať aj o úsporu v úrokových nákladoch. Úspory v úrokových nákladoch rovnako ako v iných položkách salda prispievajú k poklesu celkového štrukturálneho salda, ktoré je hlavným výsledkovým cieľom

⁴ Vychádzajúc z [Common principles on national fiscal correction mechanisms](#).

⁵ Znižovanie podvodov pri DPH na vstupe vo forme duplicitných alebo falošných faktúr resp. nezaznamenaných dodávok odberateľom sa prejaví vo vyššom výnose DPH a zároveň vo vyšších vykazovaných tržbách firiem, čo zvýši ziskovosť a korporátnu daň

⁶ Saldo hospodárenia verejnej správy očistené o výdavky na obsluhu verejného dlhu.

Pravidla o vyrovnanom rozpočte. Tieto úspory zároveň nie je možné interpretovať ako striktné dočasné a mimo kontroly vlády, nakoľko čiastočne súvisia aj s konsolidačnými opatreniami vlády a so štrukturálnym vývojom, ktorý prebieha v globálnej ekonomike⁷.

Za metodicky nevhodné považuje MF SR aj úpravu dosiahnutého štrukturálneho salda o neočakávané príjmy (v porovnaní s prognózou Výboru pre daňové prognózy)⁸. Za adekvátnejší výklad neočakávaných príjmov považuje MF SR interpretáciu zo strany EK. Ako neočakávané príjmy interpretuje EK taký vývoj príjmov, ktorý nemožno považovať za trvalý a štrukturálny. Konkrétne ide o nadmerný rast príjmov, ktorý je neprimeraný aktuálnym cyklickým podmienkam a vplyvu fiškálnych opatrení vlády⁹. K takému vývoju podľa názoru MF SR na hodnotenom horizonte nedošlo. Dosiahnuté príjmy verejnej správy sa na sledovanom horizonte neodchýlili od makroekonomických fundamentov. Neočakávané príjmy na sledovanom horizonte neidentifikuje v prípade SR ani Európska komisia¹⁰.

V tomto kontexte považuje MF SR za nepresné a sčasti zavádzajúce aj grafické vyobrazenie trajektórie dosiahnutého štrukturálneho salda smerom k MTO podľa RRZ. V infografike (za str. 5 v zhrnutí správy RRZ) sú kumulované neočakávané vplyvy (najmä úrokové náklady a dodatočné príjmy) pripočítané k dosiahnutému štrukturálnemu saldu v jednotlivých rokoch, čo vytvára zavádzajúcu interpretáciu o skutočnej hodnote štrukturálneho salda. Napríklad, aj v prípade dosiahnutia MTO v roku 2020 by táto infografika znázornila výrazný odklon od MTO.

⁷ Napr. [Blanchard a Ubide \(2019\)](#) alebo [Rachel and Smith \(2017\)](#)

⁸ Neočakávané príjmy, tak ako ich interpretuje aj RRZ, súvisia aj s nenaplnením predpokladov prognóz Výborov pre makroekonomické a daňové prognózy (napr. podhodnotenie potenciálneho rastu ekonomiky alebo rastu efektívnosti výberu daňových príjmov). Skutočnosť, že rozpočet sa opiera o konzervatívne technické predpoklady (a k alokácii výdavkov dochádza až po potvrdení dodatočných príjmov) by nemala byť penalizovaná pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte.

⁹ Je dôsledkom napr. napríklad dočasných nerovnováh na finančných a komoditných trhoch alebo rastu miezd výrazne nad rámec rastu HDP, pričom takýto vývoj generuje vyššie príjmy len dočasne, počas trvania nerovnováh. Zdroj: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip095_en.pdf, od str. 54

¹⁰ EK identifikovala neočakávané príjmy len v prípade Malty a Cypru, zdroj: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip095_part_ii.pdf, str. 54 a 55