

## Stanovisko k hodnoteniu RRZ o plnení pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2016

Ministerstvo financií (MF SR) zverejnilo 30. novembra 2017 finálne hodnotenie plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2016<sup>1</sup>. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) následne pristúpila k hodnoteniu, ktoré zverejnila 19.12.2017. **Obe inštitúcie vo svojom predbežnom hodnotení konštatujú, že v roku 2016 nedošlo k výraznej odchýlke od plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte a teda nenastali zákonné dôvody pre navrhnutie a spustenie korekčného mechanizmu.** V súlade so zákonom č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách reaguje MF SR predložením stanoviska k hodnoteniu RRZ z 19.12.2017.

**TABUĽKA 1: Porovnanie hodnotenia MF SR a RRZ pre rok 2016 (v % HDP, ak nie je uvedené inak)**

	MF SR (1)	RRZ (2)	rozdiel (1-2)
Saldo VS	-2,2	-2,2	0,0
Cyklická zložka	-0,1	-0,1	0,1
Jednorazové efekty	-0,3	-0,2	-0,1
<b>Štrukturálne saldo</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,9</b>	<b>0,1</b>
Rovnomerná cesta - požadovaná medziročná zmena štrukturálneho salda	0,5	0,5	0,0
Medziročná zmena štrukturálneho salda	0,6	0,7	-0,1
<b>Odchýlenie od požadovanej trajektórie</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>
<b>Hodnotenie súladu so zmenou štrukturálneho salda</b>	<b>V súlade</b>	<b>V súlade</b>	
Kumulatívny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia (v %)	2,8	2,7	-0,3
Výdavkové pravidlo	1,7	1,6	0,1
<b>Odchýlenie od výdavkového pravidla</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,1</b>
<b>Hodnotenie súladu s výdavkovým pravidlom</b>	<b>Nevýrazné odchýlenie</b>	<b>Nevýrazné odchýlenie</b>	
Odchýlka od požadovanej trajektórie štrukturálneho salda po zohľadnení dodatočných faktorov	0,1	-0,2	0,3
Odchýlka od výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov	-0,7	-0,3	-0,2
<b>Celkové hodnotenie po zohľadnení dodatočných faktorov</b>	<b>Nenastala výrazná odchýlka</b>	<b>Nenastala výrazná odchýlka</b>	

**V súlade so záverom hodnotenia RRZ, ani MF SR z viacerých dôvodov nenavrholo vo svojom finálnom hodnotení spustenie korekčného mechanizmu.** Tento postup je v súlade s maticou, ktorá umožňuje jeho spustenie len v prípade výrazného odchýlenia v základnom hodnotení aspoň v jednom z indikátorov. Zohľadnenie dodatočných faktorov v celkovom hodnotení (v súlade s metodikou z predbežného hodnotenia) identifikovalo pri plnení výdavkového pravidla výrazné odchýlenie. To je však do značnej miery ovplyvnené mechanickým postupom pri odpočítavaní spolufinancovania EÚ fondov (v súlade s metodikou EK) a zo štatistickej revízie bázy výdavkov bez vplyvu na saldo (viac v prílohe), ktorý ovplyvňuje úroveň výdavkov v roku 2015.

**Napriek rovnakému záveru nevýrazného odchýlenia od cesty k vyrovnanému rozpočtu sa hodnotenia MF SR a RRZ metodicky mierne odlišujú** (detaily v prílohe)<sup>2</sup>. V prípade štrukturálneho salda rozdiel v základnom hodnotení MF SR a RRZ plynie najmä z rozdielnej metodiky pri identifikácii jednorazových vplyvov.

Hodnotenie súladu s výdavkovým pravidlom je v prípade oboch inštitúcií podobné, pričom marginálny rozdiel vo veľkosti identifikovanej odchýlky vyplýva prevažne z mierne odlišného prístupu pri výpočte hodnoty výdavkového pravidla<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> [http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s\\_LoadDocument.aspx?categoryId=8045&documentId=15968](http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=8045&documentId=15968)

<sup>2</sup> V prílohe sú vysvetlené hlavné metodické rozdiely, ostatné rozdiely už boli v minulosti komunikované v jednotlivých [stanoviskách k hodnoteniu RRZ](#).

<sup>3</sup> RRZ vychádza pri výpočte výdavkového pravidla z upravených výdavkov, pričom MF SR postupuje podľa metodiky EK (SGP). Ďalšie marginálne rozdiely vznikajú pri odhade miery potenciálneho rastu HDP a hodnoty tzv. konvergenčnej doložky (z dôvodu rozdielnej výšky štrukturálneho salda vo východiskovom roku 2015).

**Rozdiely v celkovom hodnotení medzi MF SR a RRZ vyplývajú z odlišne zohľadnených dodatočných faktorov.** Pri ostatných faktoroch, s výnimkou výdavkov na spolufinancovanie zdrojov EŠIF<sup>4</sup>, postupovalo MF SR konzistentne s prístupom použitým pri hodnoteniach za predchádzajúce roky.

**Dodatočné faktory zohľadnené pri celkovom hodnotení štrukturálneho salda:**

- **MF SR:** neidentifikovalo dodatočné faktory v rámci celkového hodnotenia štrukturálneho salda
- **RRZ:** zmeny v opatreniach bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť (-0,02 % HDP), zmeny v úrokových nákladoch (0,10 % HDP) a neočakávané príjmy (0,25 % HDP)

**Dodatočné faktory zohľadnené pri celkovom hodnotení výdavkového pravidla:**

- **MF SR:** zvýšenie efektívnosti výberu DPH (0,33 % HDP) a medzoročná zmena výdavkov na spolufinancovanie z dôvodu čerpania EŠIF (-0,60 % HDP)
- **RRZ:** zvýšenie efektívnosti výberu DPH (0,33 % HDP), medzoročná zmena výdavkov na spolufinancovanie z dôvodu čerpania EŠIF (-0,22 % HDP) a opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť (-0,02 % HDP)

---

<sup>4</sup> Európske štrukturálne a investičné fondy.

## Príloha:

### Metodické rozdiely medzi prístupom MF SR a RRZ

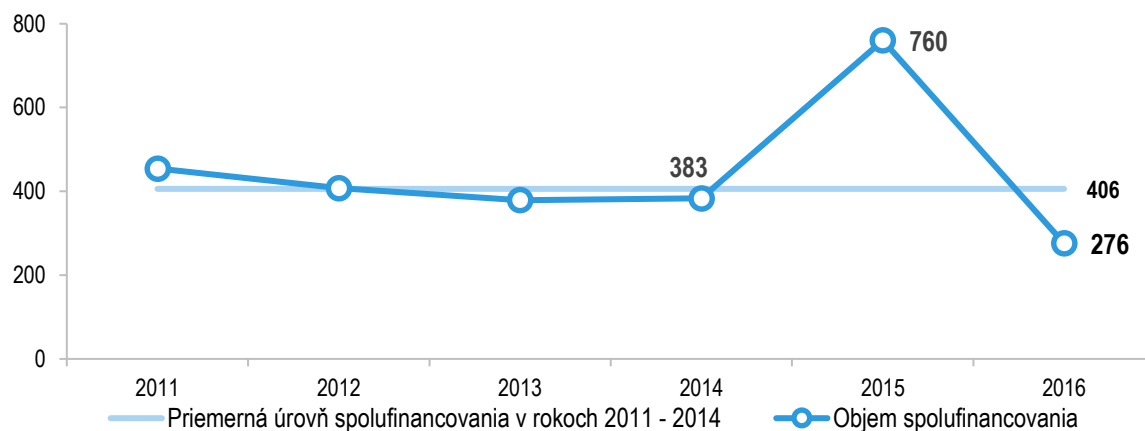
#### 1. Výdavkové pravidlo - spolufinancovanie EÚ fondov (celkové hodnotenie)

MF SR pri zostavovaní finálneho hodnotenia roku 2016, z dôvodu zachovania konzistencie medzi predbežným a finálnym hodnotením, **zohľadnilo medziročnú zmenu výdavkov na spolufinancovanie EÚ fondov v rovnakej metodike ako v predbežnom hodnotení (v rámci dodatočných faktorov v celkovom hodnotení).**

**Zohľadnenie medziročnej zmeny výdavkov na spolufinancovanie v roku 2016 je do výraznej miery ovplyvnené nadpriemerným čerpaním EÚ fondov v roku 2015 (a teda aj nadpriemernou hladinou spolufinancovania).** Nadpriemerné výdavky na spolufinancovanie v roku 2015 vytvárajú nadhodnotenú bázu. Značný medziročný pokles spolufinancovania na relatívne „bežnú“ úroveň v roku 2016 **výrazným spôsobom neintuitívne zhoršuje celkové hodnotenie** (spolufinancovanie v roku 2015 je 87 % nad priemernou úrovňou spolufinancovania v rokoch 2011 - 2014)<sup>5</sup>. V tomto prípade nemusí byť mechanické aplikovanie dodatočných faktorov plne v súlade s ekonomickou intuíciou.

RRZ pri kvantifikácii medziročnej zmeny v spolufinancovaní zohľadnila čiastočný vstup týchto výdavkov do výpočtu výdavkového agregátu (cez priemerovanie výdavkov na investície vo viacerých rokoch) v rámci samotného výdavkového pravidla. Práve čiastočné zohľadnenie výdavkov na spolufinancovanie spôsobuje rozdiel vo veľkosti dodatočného faktora medzi inštitúciami (-0,6 v prípade MF SR a -0,2 v prípade RRZ). **Z dôvodu zachovania konzistencie medzi hodnoteniami v rámci jedného roka nepristúpilo MF SR k tejto úprave.**

GRAF 1: Vývoj výdavkov na spolufinancovanie EÚ fondov (mil. EUR)



Zdroj: MF SR

#### 2. Štrukturálne saldo - neočakávané príjmy (celkové hodnotenie)

MF SR nezohľadňuje neočakávané príjmy oproti rozpočtu ako dodatočný faktor pri celkovom hodnotení štrukturálneho salda. Časť neočakávaných príjmov, ako ich kvantifikuje RRZ, plynie z opatrení zameraných na štrukturálne zvýšenie efektívnosti výberu daní, ktoré nie je možné pri nastavení rozpočtu s presnosťou kvantifikovať. Jedna sa najmä o súbor opatrení na boj proti daňovým unikom. Výbor pre daňové prognózy tieto opatrenia z dôvodu konzervatívnosti odhadov a nedostatku vstupných údajov nekvantifikuje ex-ante pri stanovení rozpočtu. Vlada však tieto opatrenia prijíma aj s cieľom financovania prioritných aktivít na výdavkovej strane (potom čo je dodatočný príjem oproti

<sup>5</sup> Výdavky na spolufinancovanie akcelerujú ku koncu programového obdobia ako to bolo v roku 2015 (tabuľka 1) a sú na nižšej úrovni začiatkom nového programového obdobia. Z tohto dôvodu dochádza k výrazným úpravám pri celkovom hodnotení a to k pozitívnemu vplyvu ku koncu obdobia a negatívnemu prepadu ku začiatku nového obdobia.

predpokladom rozpočtu v rozmedzí roka potvrdený aj odhadom daňového výboru). Z tohto dôvodu, **zohľadňovanie všetkých príjmov nad rámec schváleného rozpočtu nemusí byť úplne korektné.**

### 3. Štrukturálne saldo - zaznamenanie EÚ korekcií (základné hodnotenie)

MF SR aj naďalej pristupuje k analytickému preraďovaniu EÚ korekcií do období, s ktorými vecne súvisia. Na základe metodického prístupu ESA2010 zhoršujú korekcie saldo verejnej správy (VS) v čase ich identifikácie v rokoch, s ktorými ekonomicky a vecne nemusia súvisieť. MF SR preto pristupuje k analytickému rozloženiu korekcií v jednotlivých rokoch tak, že jednotlivé udelené korekcie podľa metodiky ESA2010 spätne priradí k roku, s ktorým ekonomicky súvisia. MF SR takto preraďuje korekcie identifikované až do roku 2017 (vrátane). Pre nasledujúce obdobie vychádza z predpokladu Rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020, ktorý v tomto období nepredpokladá udelenie korekcií.

**TABUĽKA 2: Zaradenie korekcií k EÚ fondom do období s ktorými vecne súvisia**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EÚ korekcie podľa ESA 2010 (1)	0	124	209	243	146	55	0	0	0
EÚ korekcie časovo rozlíšené (2)	115	163	105	129	35	1	0	0	0
Vplyv časovo rozlíšeného zaradenia EÚ korekcií (2-1)	115	39	-104	-114	-110	-54	0	0	0

Zdroj: MF SR

### 4. Štrukturálne saldo - zmena príspevku do EÚ rozpočtu (základné hodnotenie)

MFSR, na rozdiel od RRZ, uvažuje o spätnej zmene príspevku do EU rozpočtu ako o jednorazovom vplyve. RRZ argumentuje, že jej veľkosť nepresahuje 0,05 % HDP (čo je jedným zo základných predpokladov jednorazového vplyvu). Podľa manuálu k Paktu stability a rastu sa veľkostný limit (0,05 % HDP) pri jednorazových vplyvoch neuplatňuje v prípade, ak ide o horizontálne rozhodnutie pre všetky členské krajiny Európskej únie. Z tohto dôvodu MF SR pristúpilo k naplneniu presného výkladu Paktu stability a rastu a rovnako ako EK zohľadnilo zmenu príspevku do EU rozpočtu v hodnotení roku 2016.

#### Vplyv štatistickej revízie na hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte

Revízie vládnych účtov pri notifikácii údajov Eurostatom nemusia vždy dávať ekonomický zmysel v kontexte hodnotenia plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte. Jednotlivé revízie je potrebné individuálne analyzovať s dôrazom na ekonomickú logiku ich príspevku k hodnoteniu. Báza pre výdavkové pravidlo (úroveň výdavkov v roku 2015) bola revidovaná po jesennej notifikácii Eurostatu smerom nadol (bez vplyvu na výsledný deficit v roku 2015)<sup>6</sup>. Zároveň, táto zmena navyšuje medziročný rast (medzi rokmi 2015 a 2016) výdavkov a teda negatívne vplyva na hodnotenie výdavkového pravidla. Jedná sa o neočakávanú zmenu, ktorá je spôsobená technickou revíziou bez štrukturálnej zmeny vo verejných financiách. Z tohto dôvodu nemohlo MF SR s touto zmenou uvažovať pri príprave rozpočtu na rok 2016.

<sup>6</sup> Celkové výdavky v roku 2015 poklesli o 0,2 % HDP (159 mil. eur), tento pokles výdavkov zvyšuje odchýlenie od výdavkového pravidla v roku 2016 o 0,2 % HDP. Revízia bola spôsobená zmenami v konsolidácii na rozpočtových položkách D.99 a D.92. Dôvodom je štandardný postup Štatistického úradu SR, ktorý spätne prehodnocuje zaznamenávanie jednotlivých transakcií.