

Stanovisko Ministerstva financií Slovenskej republiky k hodnoteniu Rady pre Rozpočtovú zodpovednosť k plneniu Pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018

Ministerstvo financií (MF SR) zverejnilo 28. júna 2019 predbežné hodnotenie plnenia Pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018¹. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) následne pristúpila k hodnoteniu, ktoré zverejnila 22. júla 2019. Závery hodnotenia MF SR a RRZ sa odlišujú. Podľa hodnotenia MF SR došlo k nevýraznému odchýleniu od Pravidla o vyrovnanom rozpočte, a preto neidentifikovalo potrebu korekčného mechanizmu. Naopak, RRZ identifikovala výrazné odchýlenie a navrhuje spustenie korekčného mechanizmu. V súlade so zákonom č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy reaguje MF SR predložením stanoviska k hodnoteniu RRZ.

Aj po hodnotení RRZ, MF SR nenavrhuje spustenie korekčného mechanizmu. Podľa kvantitatívneho hodnotenia oboch inštitúcií výsledok verejných financií v roku 2018 nenaplnil v plnej miere požiadavky vyplývajúce z Pravidla o vyrovnanom rozpočte. Kým MF SR identifikovalo v roku 2018 nevýrazné odchýlenie od cesty k vyrovnanému rozpočtu, podľa RRZ bolo odchýlenie výrazné, čo je základným dôvodom rozdielnych záverov k potrebe spustenia korekčného mechanizmu.

Obidve inštitúcie sa zhodujú na tom, že bilancia dodatočných hodnotených faktorov prevažuje na negatívnu stranu. Podľa MF SR však ostáva štrukturálne saldo rozpočtu verejnej správy v roku 2018 aj po zohľadnení dodatočných faktorov v nevýraznej odchýlke od cesty k vyrovnanému rozpočtu. Schválenie rozpočtu verejnej správy na rok 2020 v súlade s fiškálnymi pravidlami zabezpečí elimináciu nevýraznej odchýlky v plnení Pravidla o vyrovnanom rozpočte. Rozpočet na rok 2020 bude zároveň postavený na septembrovej prognóze, čím bude reflektovať aj aktuálne výrazné spomalenie ekonomiky.

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	-0,7	-0,7	0,0
(2) Cyklická zložka	0,3	0,3	0,0
(3) Jednorazové efekty	0,0	0,3	-0,3
(4) Štrukturálne saldo (ŠS = 1-2-3)	-1,0	-1,2	0,3*
(5) Požadovaná úroveň ŠS v danom roku podľa trajektórie k MTO	-1,0	-1,0	0,0
(6) Odchýlenie od požadovanej trajektórie (kumulatívne, 2015 – 2018 = 6-5)	0,0	-0,3*	0,3
p.m. hranica výrazného odchýlenia	-0,5	-0,5	
Hodnotenie súladu so zmenou štrukturálneho salda (kumulatívne)	Nevýrazné odchýlenie	Nevýrazné odchýlenie	
(1) Kumulatívny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia v rokoch 2015 - 2018 (v %)	6,9	8,6	-1,6*
(2) Výdavkové pravidlo kumulatívne v rokoch 2015 - 2018	5,5	5,3	0,2
(3) Odchýlenie od výdavkového pravidla (kumulatívne v p.b = 2-1)	1,4	3,4	-2,0
Odchýlenie od výdavkového pravidla (kumulatívne v % HDP , 2015 - 2018)	-0,5	-1,2	0,7
Hodnotenie súladu s výdavkovým pravidlom (kumulatívne)	Nevýrazné odchýlenie	Výrazné odchýlenie	
Celkové hodnotenie Pravidla o vyrovnanom rozpočte (dodatočné faktory)	Nevýrazné odchýlenie	Výrazné odchýlenie	
Návrh na spustenie korekčného mechanizmu	nie	áno	

* Numerické rozdiely vychádzajú zo zaokrúhľovania.

¹ Následne MF SR zverejnilo začiatkom júla 2019 corrigendum predbežného hodnotenia ([Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu 2018 - predbežné hodnotenie](#)).

Na základe oficiálnych údajov z predbežnej jarnej notifikácie za rok 2018 MF SR neidentifikovalo potrebu spustenia korekčného mechanizmu. Pre rozhodnutie o nespustení korekčného mechanizmu v predbežnom hodnotení je pre MF SR podstatný výsledok v základnom hodnotení, v súlade s rozhodovacou maticou podľa Paktu stability a rastu (príloha 1 v [predbežnom hodnotení MF SR](#)). Podľa MF SR dosiahol štrukturálny deficit v roku 2018 úroveň 1 % HDP, čím došlo k nevýraznému odchýleniu v minimálnej miere od požadovanej konsolidačnej trajektórie (0,0 % HDP)². Druhý sledovaný indikátor, výdavkové pravidlo, ukazuje na nevýrazné odchýlenie tesne pod hranicou výrazného odchýlenia (-0,5 % HDP).

Po zohľadnení dodatočných faktorov prevažujú najmä negatívne riziká, ktoré však v predbežnom hodnotení neimplikujú výrazné odchýlenie štrukturálneho salda od cesty k vyrovnanému rozpočtu. MF SR pristúpilo z dôvodu identifikácie rizík aj k celkovému hodnoteniu, ktoré nad rámec jarnej notifikácie Eurostatu zohľadňuje dodatočné faktory. Po celkovom hodnotení dochádza k výraznému odchýleniu v plnení výdavkového pravidla na úrovni -0,8 % HDP, kým odchýlenie štrukturálneho salda ostáva nevýrazné na úrovni -0,3 % HDP. 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 salda³. Pri rozhodovaní o nespustení korekčného mechanizmu teda MF SR prihliadalo vo väčšej miere na štrukturálne saldo, ktoré sa za rok 2018 nachádzalo aj po identifikovaných rizikách blízko stanovenej konsolidačnej cesty.

MF SR bude reagovať na rozpočtové riziká komplexne v rámci štandardnej prípravy rozpočtu na roky 2020-2022, čo umožní zohľadniť aj dopady aktuálneho výrazného spomalenia ekonomiky⁴. Prioritou MF SR bude schválenie rozpočtu verejnej správy na roky 2020 - 2022 v súlade s požiadavkou dosiahnuť štrukturálny schodok 0,5 % HDP⁵, čo do roku 2020 zabezpečí aj elimináciu identifikovanej nevýraznej odchýlky. Tomu musí predchádzať identifikácia veľkosti rizík na daňovo-odvodové príjmy v rámci septembrovej makroekonomickej a daňovej prognózy, ktorá zároveň posúdi do akej miery ide o cyklické resp. štrukturálne spomalenie ekonomiky. Finálne hodnotenie plnenia Pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018, vrátane aktualizácie miery odchýlenia, zverejní MF SR do konca novembra 2019 v nadväznosti na širšiu revíziu národných účtov v rámci jesennej notifikácie Eurostatu (tzv. benchmarková revízia).

² Dochádza k minimálnemu odchýleniu na úrovni -0,01 % HDP.

³ Pri dosiahnutí súladu štrukturálneho salda s MTO sa už výdavkové pravidlo nehodnotí vôbec.

⁴ Slovenská ekonomika spomalila v druhom štvrťroku 2019 výraznejšie, než sa čakalo. Rast HDP sa znížil na 1,9 % medziročne, pričom v prvom štvrťroku dosiahol 3,7 %. Predpokladáme, že hlavným faktorom je pokles exportnej aktivity slovenských podnikov v dôsledku spomalenia výroby v zahraničí, najmä v Nemecku.

⁵ Podľa Zákona o rozpočtových pravidlách rozpočtový cieľ na rok 2020 nemôže presiahnuť štrukturálny deficit vo výške 0,5 % HDP aj pri MTO stanovenom na úrovni 1 % HDP podľa európskych fiškálnych pravidiel. Nominálne rozpočtové ciele prezentované v Programe stability SR na roky 2019-2022 budú vzhľadom na súčasné výrazné zhoršenie makroekonomickeho vývoja v návrhu rozpočtu aktualizované zohľadňujúc septembrovú makroekonomickejšiu a daňovú prognózu.

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 vysvetľuj“.⁶

Metodické prístupy MF SR a RRZ sa odlišujú významnejšie len v zohľadnení dodatočných faktorov. V prípade štruktúrneho salda plynie rozdielny výsledok v základnom hodnotení najmä z odlišného prístupu k zaznamenaniu transakcií na samostatných účtoch (s vplyvom 0,3 % HDP), voči ktorému vyjadril Eurostat potrebu dodatočného preskúmania. Kým RRZ započítala tieto transakcie už v základnom hodnotení ako jednorazový vplyv, zhoršujúci štruktúrne saldo, MF SR hodnotí riziká nad rámec jarnej notifikácie štandardne až v rámci dodatočných faktorov. Z rovnakého dôvodu zahŕňa MF SR do dodatočných faktorov aj zmenu odhadu daňovo-odvodových príjmov za rok 2018 vyplývajúcej z júrovej daňovej prognózy oproti predbežnej jarnej notifikácii Eurostatu. MF SR tak vo výpočte jednorazových a dočasných vplyvov zvolilo rovnaký postup ako Európska komisia (EK) v hodnotení Programu stability SR na roky 2019 - 2022.

Ďalším významným metodickým rozdielom je skutočnosť, že RRZ zohľadňuje neočakávané príjmy a pokles úrokových nákladov (spolu 1,4 % HDP) ako faktory, ktoré majú pôvodne stanovené konsolidačné tempo implicitne zrýchliť. V súlade s predošlými stanoviskami považuje MF SR zvolený prístup RRZ za dodatočné sprisňovanie 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 0,6 % HDP). V ostatných faktoroch, najmä odhad ekonomického cyklu, či inak vyčíslené príjmové opatrenia, sú odhady MF SR a RRZ len mierne odlišné (spolu 0,2 % HDP).

Interpretácia RRZ ohľadom rastu upravených výdavkov

„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).“

Názor MF SR

Podľa MF SR narástli upravené výdavky rozpočtu v sledovanom období o 1,4 p. b. viac ako stanovuje výdavkové pravidlo, s negatívnym vplyvom na saldo tesne pod hranicou výraznej odchýlky (0,5 % 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 štruktúrneho 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 štruktúralny nárast výnosov dane z príjmu právnických osôb (napríklad v prípade kontrolného výkazu)⁷.

Interpretácia RRZ ohľadom neočakávaných vplyvov

Konštatovanie RRZ

„Po zohľadnení dodatočných faktorov sa odchýlka vo vývoji štruktúrneho salda zvýšila na 1,47 % 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

⁶ Vychádzajúc z [Common principles on national fiscal correction mechanisms](#).

⁷ 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

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 salda⁸ 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 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 ekonomike⁹.

Za metodicky nevhodné považuje MF SR aj úpravu dosiahnutého štrukturálneho salda o neočakávané príjmy (v porovnaní s prognózou Výboru pre daňové prognózy)¹⁰. 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 vlády¹¹. 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 komisia¹².

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 2019 by táto infografika znázornila výrazný odklon od MTO (ceteris paribus).

Interpretácia RRZ ohľadom metodiky hodnotenia MF SR

Konštatovanie RRZ

„Hodnotenie MF SR obsahuje podľa názoru RRZ nepresnosti vyplývajúce z toho, že MF SR nerevidovalo odhadované vplyvy diskrečných príjmových opatrení pred rokom 2018. 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 konzistentne 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 SR mohla po celkovom hodnotení nastať výrazná odchýlka s odporúčaním spustenia korekčného mechanizmu.“

Názor MF SR

Rozdiely medzi inštitúciami sú dané odlišnou metodikou na vyčíslenie vplyvu diskrečných opatrení. MF SR sa pri výpočte všetkých diskrečných príjmových opatrení opiera o aplikáciu princípu tzv. „zmrazenia“¹³ pôvodných odhadov pred rokom 2018, rovnako ako v prípade Programu stability SR na roky 2019 – 2022. Tento prístup zároveň v prevažnej miere využíva aj RRZ¹⁴. Aktualizovanie makroekonomického vplyvu len v prípade niektorých opatrení MF SR nepovažuje za plne konzistentný postup.

⁸ Saldo hospodárenia verejnej správy očistené o výdavky na obsluhu verejného dlhu.

⁹ Napr. [Blanchard a Ubide \(2019\)](#) alebo [Rachel and Smith \(2017\)](#)

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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

¹³ Tento prístup sa štandardne využíva v rámci zachovania rovnováhy medzi komplikovanosťou a stabilitou fiškálnych pravidiel.

¹⁴ Z 15-tich diskrečných opatrení identifikovaných MF SR pre roky 2016 až 2017 je tento postup rešpektovaný RRZ v 13-tich prípadoch a rovnakým spôsobom je aplikovaný aj v hodnotení RRZ.