

## Stanovisko k hodnoteniu RRZ o plnení pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015

Ministerstvo financií (MF SR) zverejnilo 30. novembra finálne hodnotenie plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu<sup>1</sup> za rok 2015. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) následne zverejnila 23. decembra svoje hodnotenie<sup>2</sup> vrátane stanoviska k hodnoteniu MF SR. V súlade so zákonom č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách predkladané stanovisko reaguje na správu RRZ z 23. decembra.

RRZ pri hodnotení súladu s pravidlami o vyrovnanom rozpočte dospelo k rozdielnym výsledkom z pohľadu celkového hodnotenia, ale aj výsledku štrukturálneho salda. Preto navrhuje potrebu spustenia korekčného mechanizmu aspoň v podobe limitu rozpočtovaných výdavkov verejnej správy<sup>3</sup>. V porovnaní s predbežným hodnotením z júna tohto roku RRZ pristúpila k zmene metodiky zapracovania korekcií k EÚ fondom, čo spôsobilo posun štrukturálneho salda z pásma nevýraznej do pásma výraznej odchýlky. Na úrovni celkového hodnotenia sa odlišuje pohľad oboch inštitúcií na zohľadňovanie dodatočných faktorov a rovnako aj posúdenie potreby realizácie korekcie z dôvodu posunu strednodobého rozpočtového cieľa z roku 2017 na rok 2019. Dôvody pre zahrnutie respektíve nezahrnutie jednotlivých faktorov v celkovom hodnotení MF SR uvádzame v prílohe stanoviska v súlade s princípom „dodržuj alebo vysvetľuj“.

**Z pohľadu celkového hodnotenia a posunu MTO, identifikované výrazné odchylenie v roku 2015 od pôvodnej cesty k dosiahnutiu MTO v roku 2017, nie je podľa MF SR zákonným naplnením aplikácie korekčného mechanizmu.**

**TABUĽKA 1: Porovnanie hodnotenia MF SR a RRZ pre rok 2015 (v % HDP, ak nie je uvedené inak)**

	MF SR (1)	RRZ (2)	rozdiel (1-2)
Saldo VS	-2,7	-2,7	0,0
Cyklická zložka	-0,1	-0,1	-0,1
Jednorazové efekty	-0,2	0,0	-0,2*
<b>Štrukturálne saldo</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,7</b>	<b>0,3</b>
<b>Plnenie pravidla o štrukturálnom salde</b>	<b>nie</b>	<b>nie</b>	
Kumulatívna zmena štrukturálneho salda	1,9	1,8	0,1
Požadovaná kumulatívna zmena štrukturálneho salda	2,3	2,4	-0,1
<b>Kumulatívna odchýlka od požadovanej trajektórie</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,2</b>
<b>Výrazná odchýlka pri štrukturálnom salde</b>	<b>nie</b>	<b>áno</b>	
Kumulatívny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia (v %)	7,1	7,0	0,1
Výdavkové pravidlo (kumulatívne)	1,6	0,5	1,1
<b>Kumulatívna odchýlka od výdavkového pravidla</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,4</b>	<b>0,4</b>
<b>Výrazná odchýlka pri výdavkovom pravidle</b>	<b>áno</b>	<b>áno</b>	
<b>Celkové hodnotenie po zohľadnení dodatočných faktorov:</b> zvýšenie efektívnosti výberu daní, medziročná zmena spolufinancovania z dôvodu čerpania EŠIF, správne zaznamenávanie EÚ korekcií	<b>nevýrazné odchylenie</b>	<b>výrazné odchylenie</b>	

\* rozdiel takmer výlučne vyplýva zo zmeny metodiky zohľadňovania časovo správneho zaznamenania EÚ korekcií, ku ktorému pristúpila RRZ

Zdroj: MF SR, RRZ

<sup>1</sup> [Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2015.](#)

<sup>2</sup> [Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015.](#)

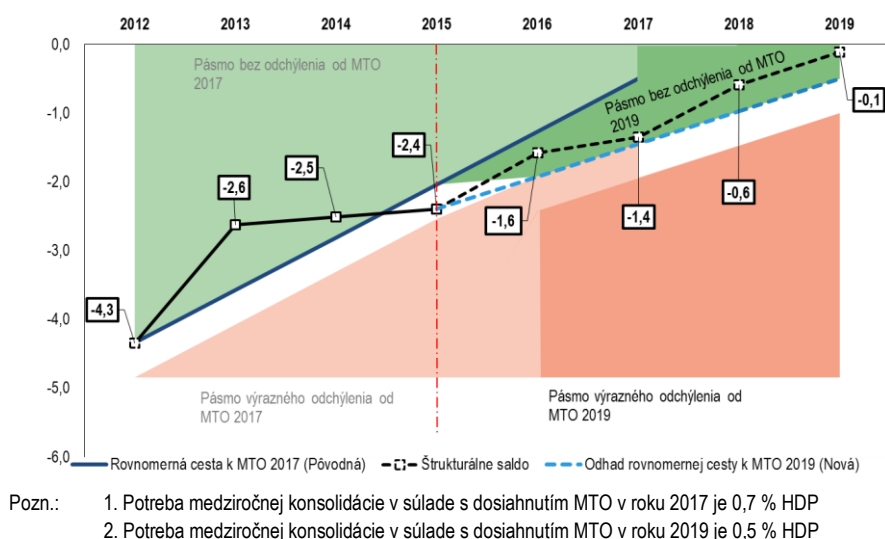
<sup>3</sup> Korekčný mechanizmus je definovaný v zákone č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách a pozostáva zo stanovenia limitu verejných výdavkov a opatrení na obdobie korekcie výrazného odchylenia. O jeho podobe rozhoduje vláda na návrh ministerstva financií.

## Vplyv posunu MTO na aplikáciu korekčného mechanizmu

Za rozhodujúci a relevantný argument neaplikovania korekčného mechanizmu považuje MF SR posun strednodobého rozpočtového cieľa (MTO). Aktualizácia rozpočtových cieľov z Programu stability SR na roky 2016 až 2019 deklaruje posun pôvodne stanoveného termínu dosiahnutia MTO z roku 2017 na rok 2019. MF SR súhlasí, že hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015 musí byť realizované na základe pôvodne stanoveného cieľa z roku 2012 a podľa toho aj pri hodnotení postupovalo. Pri naplnení rozpočtových cieľov deklarovaných v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2017 (DBP) je odchýlenie v roku 2015 z dôvodu posunu MTO len dočasné (Graf 1).

Korekčný mechanizmus, definovaný v zákone o rozpočtových pravidlách, pozostáva zo stanovenia limitu verejných výdavkov a opatrení **na obdobie korekcie výrazného odchýlenia**. Zohľadňujúc veľkosť odchýlky, ktorá nastala, **rešpektujúc dosiahnutie strednodobého cieľa** a každoročné znižovanie podielu schodku rozpočtu verejnej správy na HDP v súlade s osobitnými predpismi. S uvedenými princípmi sa vo svojom stanovisku stotožňuje aj RRZ. Posun MTO, ktorý plne rešpektuje pravidlá Paktu a stability na rok 2019, spôsobuje aktualizáciu rovnomernej cesty znižovania deficitu, ktorá pri zohľadnení dosiahnutého výsledku v roku 2015 zabezpečí, že v roku 2016 nenastane odchýlka v plnení tohto pravidla. **Z uvedeného dôvodu MF SR nepovažuje identifikované odchýlenie za naplnenie zákonnej podmienky pre aplikáciu korekčného mechanizmu.**

Graf 1: Porovnanie cesty k MTO 2017 a 2019 (v % HDP)



### Dodatočné faktory v rámci celkového hodnotenia

Rozdielne zahrnutie dodatočných faktorov oboch inštitúcií vyplýva z neexistencie spoločnej metodiky a postupu pre ich vyhodnocovanie pre účely hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte.<sup>4</sup> Rozhodovanie o zaradení respektíve nezaradení jednotlivých faktorov v rámci celkového hodnotenia je arbitrárne. Práve z **dôvodu dosiahnutia vyššej konzistencie naprieč inštitúciami MF SR zohľadnilo len dodatočné faktory, ktoré vo svojom hodnotení identifikovala aj Európska komisia respektíve tie, na ktorých sa v rámci národných špecifik v minulosti zhodli aj obe inštitúcie MF SR a RRZ:**

- zlepšenie efektívnosti výberu DPH,
- časovo správne zaznamenanie EÚ korekcií oproti notifikovaným údajom,
- jednorazový vplyv spolufinancovania z výraznej absorpcie EÚ fondov ku koncu 2. programového obdobia v 2015

<sup>4</sup> Rozdielny pohľad na vnímanie vplyvu dodatočných faktorov v porovnaní s RRZ aj MF SR predostrela aj EK. Z uvedeného dôvodu by bolo vhodné do budúcnosti zväziť zblíženie oboch metodík smerom k jednotnému hodnoteniu.

## Príloha 1: „Dodržuj alebo vysvetľuj“

- 1) RRZ pri hodnotení pravidla vyrovnaného rozpočtu pristúpila k zmene metodiky zapracovania EÚ korekcií, ktoré zásadnejším spôsobom ovplyvnilo hodnotenie ukazovateľa štrukturálneho salda. MF SR vyjadruje viaceré pochybnosti o logike realizovania tohto kroku napriek čiastočnému vysvetleniu v BOXe č. 1 z nasledujúcich dôvodov:
  - **Ide o koncepčný odklon od prihladania na národné špecifiká a metodické problémy, ktoré RRZ deklarovala zohľadňovať v rámci hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte<sup>5</sup>.**
  - Oficiálne vykázané korekcie v metodike ESA2010 zhoršujú saldo verejnej správy (VS) v čase ich identifikácie nie v rokoch, s ktorými ekonomicky a vecne súvisia, čo je v protiklade s logikou ESA2010 princípov, na ktoré Eurostat neprihliada. **Správne zaznamenanie EÚ korekcií RRZ už zohľadnila vo svojom minuloročnom hodnotení aj v predbežnom hodnotení za rok 2015.**
  - **Zmenou prístupu došlo k porušeniu konzistencie** medzi predbežným a finálnym hodnotením 2015, ktorý „de iure“ anuloval zlepšenie nominálneho deficitu v októbrovej notifikácii Eurostatu o 0,3 p.b.
  - Zdôvodnenie tohto kroku „chýbajúcou overiteľnosťou údajov a oneskoreným prístupom k odhadom MF SR“ nie je podľa názoru MF SR dostatočné. MF SR poskytlo plnú súčinnosť pri poskytnutí uvedených údajov s identifikáciou rozbitia potvrdených korekcií do jednotlivých rokov (viď BOX 1). **V prípade, že RRZ nesúhlasí alebo má pochybnosti o uvedenom rozbití je v jej plnej kompetencii** ako aj mandáte nezávislej fiškálnej inštitúcie **realizovať svoj vlastný odhad rozbitia, tak ako to realizuje aj v prípade iných položiek.**
  - Výrazné vzdialenie sa od štrukturálneho deficitu (ŠS) je práve výsledkom tejto zmeny, ktorá negatívne ovplyvnila: (1) východiskovú úroveň ŠS v roku 2012, (2) koncoročnú úroveň ŠS v roku 2015, (3) medziročnú konsolidáciu v roku 2015 a (4) posun z úrovne nevýrazného odchýlenia do pásma výrazného odchýlenia.
- 2) Výpočet minimálnych rizík dlhodobej udržateľnosti, ktorý môže byť zákonným dôvodom pre vyššiu hodnotu vyrovnaného štrukturálneho deficitu, nie je konzistentný s údajmi použitými pre finálne hodnotenie pravidla vyrovnaného rozpočtu.

RRZ pre vyhodnotenie, či nedochádza k naplneniu par. 30a ods. 1 zákona 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy<sup>6</sup> (ďalej len zákon o rozpočtových pravidlách) používa hodnotu ukazovateľa z apríla 2016, ktorý v štartovacom roku predpokladá úroveň dlhu VS pre rok 2015 na úrovni 52,9 % HDP. Októbrová notifikácia Eurostatu revidovala vývoj HDP, čo viedlo k zníženiu hrubého dlhu na úroveň 52,5 % HDP. **Výrazná aktualizácia HDP, ako aj zníženie deficitu skrz vyššie daňové príjmy mohli zásadným spôsobom ovplyvniť finálnu hodnotu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti<sup>7</sup>, čo však RRZ nijako nezohľadnila. Dodatočná aktualizácia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti by mohla preukázať naplnenie podstaty uvedeného zákonného ustanovenia, čo by mala RRZ dodatočne verifikovať.**

- 3) Vysvetlenie nemožnosti zákonného naplnenia aplikácie korekčného mechanizmu podľa MF SR
  - Korekčný mechanizmus, definovaný v zákone o rozpočtových pravidlách, pozostáva zo stanovenia limitu verejných výdavkov a opatrení na obdobie korekcie výrazného odchýlenia. Zohľadňujúc veľkosť odchýlky, ktorá nastala, rešpektujúc dosiahnutie strednodobého cieľa a každoročné znižovanie podielu schodku rozpočtu VS na HDP v súlade s osobitnými predpismi.
  - MF SR súhlasí, že hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015 musí byť realizované na základe pôvodne stanoveného cieľa z roku 2012 a teda dosiahnutia MTO v roku 2017, čo sa aj zrealizovalo.

<sup>5</sup> [RRZ \(2014\): Hodnotenie plnenia pravidla vyrovnanom rozpočte za rok 2013, str. 13](#)

<sup>6</sup> „Ak je výška dlhu verejnej správy výrazne nižšia ako 60% podielu na hrubom domácom produkte a v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou existujú minimálne riziká, štrukturálny schodok môže byť rovný alebo nižší ako 1% podielu na hrubom domácom produkte“.

<sup>7</sup> Aktualizácia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti v apríli tohto roka pre rok 2014 zrevidovala jeho pôvodnú hodnotu z úrovne 2,4 % HDP na 1,4 % HDP, pričom zlepšenie salda ako aj nižší dlh v 2015 pozitívne vplyvajú na hodnotu ukazovateľa.



- Ako uvádza RRZ existencia výrazného odchýlenia by si v štandardnej situácii (tj. pri zachovaní pôvodného strednodobého rozpočtového cieľa (MTO)) vyžiadala korekčný mechanizmus vedúci k jeho odstráneniu, aby bol MTO dosiahnutý v roku 2017.
- Posun MTO, ktorý plne rešpektuje pravidlá Paktu a stability na rok 2019 však túto situáciu skomplikoval a nepredstavuje štandardnú situáciu.
- Dôvod, ktorý je nevyhnutné vziať do úvahy pri uplatnení korekčného mechanizmu sa nachádza v technickej rovine jeho zákonnej (ne)aplikovateľnosti pri aktualizácii MTO, ktorý zjemnil pôvodné ambiciózne fiškálne ciele. Vďaka posunu MTO dochádza k zmeneniu potrebnej konsolidačnej trajektórie od roku 2015 do roku 2019, na rozdiel od pôvodnej cesty z roku 2012 do roku 2017. Korekčný mechanizmus sa pri výraznom odchýlení navrhuje s ohľadom na veľkosť odchýlenia, ktoré nastalo, rešpektujúc dosiahnutie strednodobého cieľa a rešpektujúc každoročné znižovanie podielu schodku rozpočtu verejnej správy na HDP (viď prvý odsek). Zjednodušene výrazné odchýlenie nabáda na aplikáciu korekčného mechanizmu, no pri stanovení jeho veľkosti a obdobia korekcie nastáva základný problém, keďže vzhľadom na posun MTO už nie je čo korigovať.
- Z dôvodu posunu MTO na rok 2019 tak podľa MF SR nedošlo k možnosti zákonného naplnenia aplikácie korekčného mechanizmu.
- Fiškálny rámec počíta do roku 2019 s každoročným znižovaním deficitu rozpočtu verejnej správy ako podielu na HDP, čo predstavuje základný predpoklad na dosiahnutie štrukturálne vyrovnaného rozpočtu na úrovni -0,5 % HDP v roku 2019.
- RRZ navyše potvrdzuje (BOX 2), že pri splnení cieľov vlády dôjde k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa už v roku 2018.
- Opakované odsúvanie MTO, v protiklade s úvahou RRZ, zamedzujú pravidlá Paktu stability a rastu (SGP), ktoré predpokladajú dosahovanie konsolidačného úsilia v súlade s explicitne určenými požiadavkami<sup>8</sup> až do momentu dosiahnutia MTO.
- Rozpočet verejnej správy (RVS) už obsahuje opatrenia, ktoré povedú k postupnému znižovaniu hrubého dlhu v súlade so zákonom o rozpočtovej zodpovednosti. Nedostatočnosť opatrení z pohľadu RRZ vzniká z dôvodu rozdielnej interpretácie aplikácie zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý požaduje znižovanie dlhu na časovom horizonte RVS (nie explicitne jeho zníženie pod sankčné pásma).

#### 4) Dôvody a argumenty pre (ne)zohľadnenie jednotlivých dodatočných faktorov

- Z ekonomického hľadiska MF SR akceptuje postoj RRZ k zohľadňovaniu ďalších dodatočných faktorov, čo jej ako nezávislej fiškálnej inštitúcii aj prináleží. Avšak vzhľadom na skutočnosť, že rozhodnutie o dodatočných faktoroch je výrazne arbitrárne, spojené so značnou mierou flexibility a neistoty (overiteľnosti zvolených predpokladov pri ich kvantifikácii) MF SR s cieľom vyhnúť sa spochybneniu týchto faktorov zapracovalo do celkového hodnotenia len také faktory (a v identickej výške), ktoré vo svojom hodnotení súladu SR s SGP zohľadnila aj Európska komisia (EK).
- V rámci dodatočných faktorov MF SR zohľadnilo tri faktory:
  - **Medziročné zvýšenie efektivity výberu DPH<sup>9</sup>** – potvrdené aj RRZ aj EK, pričom všetky inštitúcie pracujú s takmer totožnými údajmi
  - **Vplyv kofinancovania EÚ** - so sumou v rovnakej výške bez jej spochybnenia pracovala aj EK

<sup>8</sup> Ide o tzv. „maticu SGP“, ktorá presne definuje požiadavku výšky konsolidačného úsilia na základe vývoja špecifických faktorov (ekonomický cyklus a výška hrubého dlhu ako podiel na HDP).

<sup>9</sup> V súlade so štandardným prístupom, ktorý preferuje aj EK, nie je možné dôveryhodne kvantifikovať vplyv efektívnosti výberu „ex-ante“, obzvlášť ak zvýšenú úspešnosť nie je možné prísúdiť konkrétnym opatreniam. Tam, kde je možné realizovať ex-post hodnotenie je dôležité ho zohľadniť v prípade celkového hodnotenia. V prípade DPH je rast úspešnosti možné explicitne kvantifikovať na základe analýzy vývoja medziročnej zmeny EDS alebo zmeny daňovej medzery, čo MF SR aj RRZ zohľadňuje. Naopak rastúca úspešnosť DPPO tiež vyplývajúca z prijatých opatrení vlády na zvýšenie úspešnosti DPH nebola zahrnutá z dôvodu nemožnosti analytického oddelenia elasticity vývoja tejto dane, výrazne kolísajúcej vzhľadom na ekonomický cyklus, od reálneho zvyšovania jej úspešnosti.

- **Časovo správne zaznamenanie EÚ korekcií** – EÚ nezohľadňuje, keďže ide o národné špecifikum a nie horizontálny problém. RRZ tento faktor zohľadňovala vo svojich troch predošliých hodnoteniach (2-krát v 2014 a 1-krát v 2015)
- Pri zohľadnení dodatočných faktorov v rámci celkového hodnotenia postupovalo MF SR v súlade s prístupom Európskej komisie, ktorý bol transponovaný aj do národnej legislatívy
  - **Dodatočný vplyv neočakávaných príjmov tzv. „windfall revenues“** – EK konštatuje existenciu neočakávaných príjmov, ktoré však nekvantifikuje a v závere neberie do úvahy pri celkovom hodnotení.
  - **Faktory ovplyvňujúce štrukturálne saldo v strednodobom horizonte** - cieľom hodnotenia pravidla vyrovnaného rozpočtu je primárne monitorovanie strednodobého horizontu s cieľom dosiahnutia MTO. SGP metodika očisťuje fiškálne ukazovatele len o jednorazové vplyvy a z tohto pohľadu opatrenia so strednodobým, nie dlhodobým vplyvom by mali byť relevantné a nemali by sa dodatočne „očisťovať“.
  - **Vplyv EÚ korekcií** – z dôvodu rozdielnej logiky zapracovania EÚ korekcií v súlade s ESA2010 a v súlade s cílením národných špecifik je podľa MF SR metodicky dôležité, kvôli nesprávnemu časovému zaznamenávaniu, pristúpiť k špecificky správnej analytickej úprave.
  - **Vplyv výdavkov so spolufinancovania projektov financovaných z EÚ zdrojov:**
    - V súlade s prístupom Európskej komisie má spolufinancovanie vplyv ako na štrukturálne saldo tak aj na výdavkový agregát.
    - MF SR aj v tomto prípade postupuje v súlade s EK, zatiaľ čo RRZ v súlade so zohľadnením špecifik preferuje svoj expertný odhad neutrálneho vplyvu spolufinancovania (1 euro spolufinancovania = 1 euro príjmov ŠR), ktorý je však rovnako ťažko overiteľný.
  - **Vplyv zmien úrokových nákladov** – prístup k úrokovým nákladom je plne v súlade s pravidlami SGP a koncept RRZ ide nad rámec pravidiel Paktu stability a rastu.