

Stanovisko Ministerstva financií Slovenskej republiky k hodnoteniu Rady pre rozpočtovú zodpovednosť k plneniu Pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2019

Ministerstvo financií (MF SR) zverejnilo 30. novembra 2020 finálne hodnotenie plnenia Pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2019, ktoré následne posúdila Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) a svoje stanovisko zverejnila 21. decembra 2020. Závety hodnotenia MF SR sa zhodujú so závermi RRZ. Podľa oboch inštitúcií došlo v roku 2019 k výraznému odchýleniu od Pravidla o vyrovnanom rozpočte, čo by si vyžadovalo aktivovanie korekčného mechanizmu. Vzhľadom na to, že vláda SR v júni 2020 vyhlásila z dôvodu pandémie a jej ekonomických následkov výnimočné okolnosti, korekčný mechanizmus vyplývajúci z odchýlenia sa dočasne neuplatňuje.

Stanovisko MF SR k hodnoteniu plnenia Pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2019 zo strany RRZ

Analytické hodnotenie oboch inštitúcií dospelo k výsledku, že konečný stav verejných financií v roku 2019 nesplnil požiadavky vyplývajúce z Pravidla o vyrovnanom rozpočte. MF SR ako aj RRZ na základe hodnotenia štrukturálneho salda aj výdavkového pravidla identifikovali v roku 2019 výrazné odchýlenie od cesty k vyrovnanému rozpočtu. Metodické postupy hodnotenia MF SR a RRZ sa napriek rovnakým záverom naďalej mierne odlišujú. V prípade štrukturálneho salda je rozdiel vo výsledku spôsobený odlišným prístupom k odhadu cyklickej zložky HDP. 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 rozdielného 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 2019 (v % HDP, ak nie je uvedené inak)*

	MF SR (1)	RRZ (2)	Rozdiel (1-2)
(1) Saldo VS	-1,35	-1,35	0,00
(2) Cyklická zložka	0,70	0,99	-0,29
(3) Jednorazové efekty	-0,03	-0,03	0,00
(4) Štrukturálne saldo (ŠS = 1-2-3)	-2,03	-2,31	0,28
(5) Požadovaná úroveň ŠS v danom roku podľa trajektórie k MTO	-0,50	-0,50	0,00
(6) Odchýlenie od požadovanej trajektórie (kumulatívne, 2015 – 2019 = 5-4)	-1,53	-1,81	0,28
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 - 2019 (v %)	12,04	13,25	-1,21
(2) Povolený rast výdavkového pravidla	4,47	3,66	0,81
(3) Odchýlenie od výdavkového pravidla (kumulatívne v p.b = 2-1)	7,57	9,59	-2,02
Odchýlenie od výdavkového pravidla (kumulatívne v % HDP, 2015 - 2019)	-2,83	-3,60	0,77
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.

Príloha: „Dodržuj alebo vysvetľuj“

V nasledujúcej časti MF SR reaguje na najdôležitejšie rozdiely oproti prístupu RRZ v interpretácii Pravidla o vyrovnanom rozpočte, ako aj na návrhy RRZ na zmeny súčasnej legislatívy, v kontexte princípu „dodržuj alebo vysvetľuj“.¹

Metodické prístupy MF SR a RRZ sa pri hodnotení štrukturálneho salda odlišujú v základnom ako aj celkovom hodnotení. Rozdiel v základnej hodnote štrukturálneho salda za rok 2019 (0,3 %) spočíva výlučne v metodicky rozdielnom prístupe k cyklickej zložke, kedy MF SR využíva v hodnotení Pravidla o vyrovnanom rozpočte tzv. disagregovanú metódu odhadu cyklickej zložky a RRZ zohľadňuje aj odhady ďalších inštitúcií. Odlišnosti v celkovom prístupe hodnotenia štrukturálneho salda medzi inštitúciami, vyplývajúce zo zohľadnenia úrokových nákladov a neočakávaných príjmov zo strany RRZ, boli predmetom predchádzajúcich stanovísk. MF SR považuje zvolený prístup RRZ za dodatočné sprísňovanie interpretácie Pravidla o vyrovnanom rozpočte nad rámec platnej legislatívy.

Vo výdavkovom pravidle spočívajú rozdiely v základnom hodnotení (0,8 % HDP) najmä v tom, že MF SR zohľadňuje opatrenia zamerané na efektívnejší výber DPH v rámci diskrečných príjmových opatrení už v základnom hodnotení, RRZ k nemu pristupuje až v hodnotení celkovom. Podľa MF SR by nezahrnutie týchto opatrení výrazne oslabovalo prepojenie výdavkového pravidla na indikátor štrukturálneho salda, ktorý je v strednodobom horizonte hlavnou kotvou pravidla o vyrovnanom rozpočte. Z ostatných faktorov sa v menšej miere na rozdieloch v základnom hodnotení podieľajú najmä spomínané odlišné prístupy k odhadu potenciálneho produktu. V dôsledku zohľadnenia efektívnejšieho výberu DPH zo strany RRZ už v celkovom hodnotení dochádza k väčšiemu súladu hodnôt vyhodnotenia výdavkového pravidla oboch inštitúcií.

Interpretácia RRZ ohľadom absentujúcej konsolidačnej stratégie

Konštatovanie RRZ

„Vláda v návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2021 až 2023 neuvažuje na rok 2021 s konsolidačnými opatreniami, čo zohľadňuje potrebu podpory ekonomiky oslabenej vplyvom pandémie...“.

Názor MF SR

Vláda prijala viacero konsolidačných opatrení (viazanie výdavkov na mzdách, tovaroch a službách, znižovanie počtu policajtov), ktoré boli komunikované aj v návrhu rozpočtového plánu 2021. Zároveň vláda prijala opatrenia s opačným vplyvom na rozpočet, fiškálna politika bude v konečnom dôsledku v roku 2021 pôsobiť neutrálne až mierne expanzívne, čo je v súlade s výrazným podchladením slovenskej ekonomiky aj s odporúčaniami medzinárodných inštitúcií². Vzhľadom na výraznú makroekonomickú neistotu schválený rozpočet na 2021 obsahoval aj rezervu pre prípad zhoršenia pandemickej situácie. Nový strednodobý rozpočtový cieľ (MTO) a konsolidačné opatrenia k jeho postupnému dosiahnutiu budú predstavené v prípade potvrdeného ekonomického oživenia počas rozpočtového procesu v roku 2021, pričom zohľadnia aj finálnu podobu novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

Interpretácia RRZ ohľadom legislatívnych zmien a posilnenia právomocí nezávislých inštitúcií

Konštatovanie RRZ

¹ Vychádzajúc z [Common principles on national fiscal correction mechanisms](#).

² Európska komisia v septembri 2020 odporučila členským štátom, aby opatrenia fiškálnej politiky proti pandémie boli ciele a dočasné a pokračovali v podpore ekonomiky aj v roku 2021 ([Commission guidance for Slovakia on fiscal policy orientations for 2021](#)). Medzinárodný menový fond (MMF) v rámci pravidelnej správy Fiškálny monitor 2020 poukazuje na potrebu stimulu hlavne v podobe efektívne zameraných verejných investícií s cieľom podporiť zamestnanosť a urýchliť transformáciu smerom k odolnejšej, inkluzívnejšej a zelenšej ekonomike v pokrízovom období. Vysoko zadližené krajiny, ohrozené rizikom straty dôvery na finančných trhoch, by podľa MMF mali aplikovať fiškálne neutrálne nárast investícií, ktoré prinesú benefit vyššej produktivity a nižšieho zadliženia ([Fiscal Monitor: Policies for the Recovery](#)).

„Pravidlo by preto mala vyhodnocovať nezávislá inštitúcia s možnosťou automatického spustenia korekcie pri výraznej odchýlke. Aby bolo možné túto zmenu implementovať, bola by potrebná odpovedajúca úprava v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy.“

Názor MF SR

Predložená novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti obsahuje návrh, aby hodnotenie plnenia navrhovaných výdavkových limitov vykonávala RRZ a jeho súčasťou by mohlo byť aj vyhodnocovanie pravidla vyrovnaného rozpočtu. Pre dosiahnutie predvídateľnosti by však postup hodnotenia mal vychádzať z jasnej a vopred transparentne komunikovanej metodiky a aj jeho prípadné ďalšie zmeny by mali byť výsledkom odborného konsenzu MF SR a RRZ.