



Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2015



Obsah

ZHRNUTIE	3
I. Vyhodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte.....	5
II. Aktualizácia hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte.....	6
II.1. Vývoj štrukturálneho salda oproti referenčnej hodnote.....	7
BOX 1 - Vyhodnotenie plnenia rozpočtu v roku 2015 podľa scenára nezmenených politík	8
II.2. Plnenie výdavkového pravidla	10
II.3. Posúdenie výraznej odchýlky	12
II.4. Dodatočne identifikované faktory	13
II.5. Celkové hodnotenie.....	14
Príloha 1 - Postup pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte	16
Príloha 2 - Výnimočné okolnosti	18
Príloha 3 - Výpočet cyklickej zložky salda verejných financií.....	19
Príloha 4 - Vývoj a porovnanie výdavkov z EÚ fondov v sektore verejnej správy	20
Príloha 5 - Jednorazové a dočasné opatrenia	21
Príloha 6 - Príjmové diskrečné opatrenia.....	23
Príloha 7 - Rozdiely pri výpočte štrukturálneho salda v národnej a EK metodike.....	25



ZHRNUTIE

Národná legislatíva¹, na základe transpozície Fiškálneho kompaktu², požaduje dosiahnutie vyrovnaného alebo prebytkového rozpočtu verejnej správy, čím sa rozumie dosiahnutie štrukturálneho schodku vo výške 0,5 % HDP (strednodobý rozpočtový cieľ, MTO). Ministerstvo financií Slovenskej republiky (MF SR) dvakrát ročne pristupuje k vyhodnoteniu, či v plnení tohto pravidla za uplynulý rok nenastalo výrazné odchylenie. Hodnotenie je založené na posudzovaní vývoja štrukturálneho salda a upravených výdavkov verejnej správy (VS). V prípade potvrdenia výrazného odchylenia MF SR navrhuje vláde SR aktiváciu korekčného mechanizmu vo forme limitu verejných výdavkov. Za monitorovanie a následné hodnotenie pravidla je ako nezávislá fiškálna inštitúcia zodpovedná Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ).

Na základe údajov z októbrovej notifikácie Eurostatu pristúpilo Ministerstvo financií Slovenskej republiky k aktualizácii hodnotenia plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015. Aktualizované hodnotenie **potvrďuje** hodnotenie z júna.

Štrukturálny deficit podľa údajov z jesennej notifikácie Eurostatu za rok 2015 dosiahol úroveň 2,4 % HDP. Hodnotenie plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu v roku 2015 identifikovalo **nevýraznú odchýlku štrukturálneho salda** (-0,4 % HDP) od smerovania k vyrovnanému rozpočtu. Ako doplnkový indikátor slúži výdavkové pravidlo, ktoré hodnotí medziročný vývoj upravených verejných výdavkov. **Vyhodnotenie výdavkového pravidla v roku 2015 ukazuje na výraznú kumulatívnu odchýlku** od stanovenej trajektórie vo výške 2,0 % HDP.

Avšak z pohľadu celkového hodnotenia a posunu MTO z roka 2017 na rok 2019, 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. Dosiadnutá východisková pozícia roku 2015 a naplnenie rozpočtových cieľov **zabezpečí adekvátne smerovanie k štrukturálne vyrovnanému rozpočtu v roku 2019.**

Po zohľadnení dodatočne identifikovaných relevantných faktorov v rámci **celkového hodnotenia, nebolo v prípade štrukturálneho salda identifikované odchylenie** od stanovenej trajektórie a v prípade výdavkového pravidla je **odchylenie len nevýrazné** (Tabuľka 1).

V rámci celkového hodnotenia MF SR zohľadnilo nasledujúce faktory:

- zlepšenie efektívnosti výberu DPH
- ekonomicky správne zaznamenanie EÚ korekcií
- vplyv dočasne vysokého spolufinancovania z výraznej absorpcie EÚ fondov na konci roka 2015

Podstatný moment pri aplikácii korekčného mechanizmu nad rámec celkového hodnotenia predstavuje aktualizácia strednodobých rozpočtových cieľov prezentovaných v Programe stability SR a zmena časového horizontu dosiahnutia MTO z roku 2017 na rok 2019. Po zohľadnení posunu MTO je výrazné odchylenie od pôvodnej cesty k MTO 2017 **len dočasné a nie je rozhodujúce** z pohľadu primeraného tempa smerovania k vyrovnanému rozpočtu v nasledujúcich rokoch. Aktualizáciou cesty k MTO do roku 2019, pri plnom rešpektovaní európskych fiškálnych pravidiel, došlo k uvoľneniu medziročnej potreby konsolidácie.

Korekčný mechanizmus podľa zákona o rozpočtových pravidlách sa navrhuje s ohľadom na:

- veľkosť odchýlky, ktorá nastala,

¹ Zákon č. 436/2013 Z. z., ktorým bol novelizovaný [zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy](#).

² [Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii](#) zakotvuje európske fiškálne pravidlá.



- rešpektujúc dosiahnutie strednodobého cieľa a
- rešpektujúc každoročné znižovanie podielu schodku rozpočtu verejnej správy na HDP

Toto hodnotenie posudzuje plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015 po druhýkrát, ide o finálne hodnotenie roku 2015. Riadi sa národnou metodikou³, ktorá vernejšie zohľadňuje špecifiká slovenskej ekonomiky. Po hodnotení zo strany MF SR pripraví svoju hodnotiacu správu aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ).

TABUĽKA 1: Celkové hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte v národnej metodike (% HDP)

% HDP		2013	2014	2015
1	Stanovená úroveň strednodobého cieľu (MTO) v oblasti štruktúrného salda	-0,5	-0,5	-0,5
2	Štruktúrnalne saldo (ŠS - národná metodika)	-2,6	-2,5	-2,4
3 (áno ak 2=<1)	Dosiahnuté MTO?	nie	nie	nie
4	Požadovaná úroveň ŠS podľa rovnomernej cesty do 2017 (referenčná hodnota podľa národnej metodiky)	-3,6	-2,8	-2,0
Vývoj štruktúrného salda oproti referenčnej hodnote				
5 = 2 - 4	Odchýlka od referenčnej hodnoty ŠS (kumulatívne)	0,9	0,3	-0,4
A.	Hodnotenie odchýlky vo vývoji ŠS oproti referenčnej hodnote (ak 5 => 0 je v súlade, ak 5 je v rozmedzí od 0 po -0,5 ide o nevýraznú odchýlku, ak 5 je nižšie ako -0,5 výrazná odchýlka)	V súlade	V súlade	Nevýrazná odchýlka
Výdavkové pravidlo				
6	Odchýlka od Výdavkového pravidla (jednoročný horizont)	0,7	-0,4	-2,3
7 = kumul. r. 6	Odchýlka od Výdavkového pravidla (kumulatívne)	0,7	0,2	-2,0
B.	Hodnotenie výdavkového pravidla (ak 7 => 0 je v súlade, ak 7 je v rozmedzí od 0 po -0,5 ide o nevýraznú odchýlku, ak 7 je nižšie ako -0,5 výrazná odchýlka)	V súlade	V súlade	Výrazná odchýlka*
* vyžaduje si celkové hodnotenie				
Celkové hodnotenie po zohľadnení dodatočných faktorov				
8	Odchýlka od ŠS (po zohľadnení dodatočných faktorov - kumulatívne)	0,9	0,3	0,0
9	Odchýlka od VP (po zohľadnení dodatočných faktorov - kumulatívne)	0,0	1,3	-0,3
C.	Celkové hodnotenie (po zohľadnení dodatočných faktorov)	V súlade	V súlade	Nevýrazné odchýlenie

³ Rozdiely medzi jednotnou metodikou Európskej komisie a národnou metodikou pri výpočte štruktúrného salda sú uvedené v [Prílohe 6](#).



I. Vyhodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte

Fiškálny kompakt vychádzajúci zo Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii transponoval európske fiškálne pravidlá do národnej legislatívy. Táto medzivládna zmluva bola Slovenskom implementovaná novelou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy⁴ a je účinná od januára 2014. Priamo zo zákona vyplýva cieľ štrukturálne vyrovnaného rozpočtu (v podobe potreby dosiahnutia strednodobého rozpočtového cieľa) a spustenie korekčného mechanizmu v prípade výraznej odchýlky od plnenia tohto pravidla. Plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte (**Príloha 1**) za ukončený rok hodnotí MF SR dvakrát ročne⁵ a následne aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ). Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte vychádza z **oficiálnej notifikácie Eurostatu**⁶.

Predchádzajúca vláda SR stanovila termín dosiahnutia štrukturálne vyrovnaného salda na úrovni 0,5 % HDP⁷ na rok 2017⁸. Súčasná vláda v strednodobom rozpočtovom rámci, ktorý predstavuje Program stability⁹, rozhodla o posunutí termínu dosiahnutia MTO na rok 2019. Pre účely vyhodnotenia roku 2015 sa naďalej postupuje v súlade s pôvodne stanovenou rovnomernou cestou k MTO v roku 2017. Posun MTO na rok 2019 sa zohľadní až v budúcoročnom hodnotení, no má zásadný vplyv pre určenie výroku o potenciálnej aplikácii korekčného mechanizmu.

MF SR v rámci plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte hodnotí:

- **Štrukturálne saldo verejnej správy:** na rozdiel od nominálneho deficitu, **vývoj štrukturálneho salda** zohľadňuje potenciálny stav ekonomiky a nezahŕňa jednorazové a dočasné rozpočtové vplyvy. Hodnotenie sa realizuje pomocou národnej metodiky, ktorá oproti metodike EK precíznejšie odráža špecifiká SR.
- **Výdavkové pravidlo:** Plnenie výdavkového pravidla¹⁰, je druhým pilierom preventívnej časti Paktu stability a rastu, podľa ktorého má rast výdavkov verejnej správy rásť **podľa potenciálu ekonomiky, zohľadňujúc potrebu smerovania k strednodobému rozpočtovému cieľu (MTO)**.

Vyhodnotením oboch ukazovateľov sa posudzuje, či nedošlo k výraznej odchýlke od cesty k strednodobému cieľu (MTO). V prípade výrazného odchýlenia má MF SR povinnosť navrhnúť vláde korekčný mechanizmus vo forme limitu verejných výdavkov, ktorý by mal viesť k náprave identifikovanej odchýlky a dosiahnutiu strednodobého cieľa v stanovenom termíne. Po návrhu korekčného mechanizmu zo strany MF SR ho následne posudzuje Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) vo svojom stanovisku. Ak v hodnotenom roku nastanú výnimočné udalosti mimo kontroly vlády, korekčný mechanizmus sa vzhľadom na existujúcu únikovú klauzulu neaplikuje (viac v **Prílohe 2**).

⁴ Zákon č. 436/2013 Z. z., ktorým bol novelizovaný **zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy**.

⁵ Do 30. júna a do 30. novembra.

⁶ Hodnotenie do 30. júna vychádza z tzv. jarnej notifikácie a hodnotenie do 30. novembra z tzv. jesennej notifikácie Eurostatu.

⁷ Strednodobý rozpočtový cieľ je definovaný ako štrukturálny deficit maximálne vo výške 0,5 % HDP alebo 1 % HDP v prípade verejného dlhu výrazne pod 60 % HDP a minimálnych rizík spojených s dlhodobou udržateľnosťou.

⁸ Fixný termín dosiahnutia MTO v roku 2017 bol naposledy potvrdený v **Návrhu rozpočtového plánu 2016**.

⁹ **Program stability SR na roky 2016 až 2019**.

¹⁰ Diskrečné príjmové opatrenia sú v rámci výdavkového pravidla kvantifikované Výborom pre daňové prognózy. Aktualizácia odhadu vplyvov príjmových opatrení je len čiastočne previazaná s notifikačným procesom.



II. Aktualizácia hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte

Predbežné hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015, zverejnené v júni tohto roka, identifikovalo výraznú odchýlku v plnení tohto pravidla. Výrazná odchýlka od stanovenej trajektórie k dosiahnutiu pôvodne stanoveného MTO v roku 2017 bola indikovaná v rámci základného hodnotenia v prípade oboch pilierov, štrukturálneho salda aj výdavkového pravidla.

Po zohľadnení posunu strednodobého rozpočtového cieľa z roka 2017 na rok 2019 a dodatočných faktorov v rámci celkového hodnotenia MF SR záverom júnového hodnotenia konštatovalo, že nie je potrebné navrhnúť aktiváciu korekčného mechanizmu. Toto konštatovanie vychádzalo z predpokladu, že dosiahnutá východisková pozícia roku 2015 a naplnenie rozpočtových cieľov od roku 2016 **zabezpečí dostatočné smerovanie k štrukturálne vyrovnanému rozpočtu v roku 2019.**

Aktuálne hodnotenie nadväzuje na zverejnenú októbrovú notifikáciu, ktorá spresňuje dosiahnutú bilanciu príjmov a výdavkov verejnej správy za rok 2015 spolu s revidovanými údajmi za HDP. Zníženie nominálneho salda spolu s aktualizáciou cyklickej zložky a jednorazových vplyvov prispelo k **zlepšeniu hodnotenia štrukturálneho salda mimo úrovne výraznej odchýlky** (z úrovne -0,6 % HDP na -0,4 % HDP). Zlepšenie nastalo aj v prípade hodnotenia kumulatívnej odchýlky od výdavkového pravidla (z úrovne -2,3 % HDP na -2,0 % HDP), ktoré sa naďalej nachádza v pásme výraznej odchýlky. **V rámci celkového hodnotenia, ktoré zohľadňuje dodatočné faktory, MF SR neidentifikovalo výrazné odchýlenie od požadovanej trajektórie. S prihliadnutím na posun MTO aktualizované hodnotenie roku 2015 opätovne potvrdzuje, že aktivácia korekčného mechanizmu nie je potrebná.**

II.1. Vývoj štrukturálneho salda oproti referenčnej hodnote

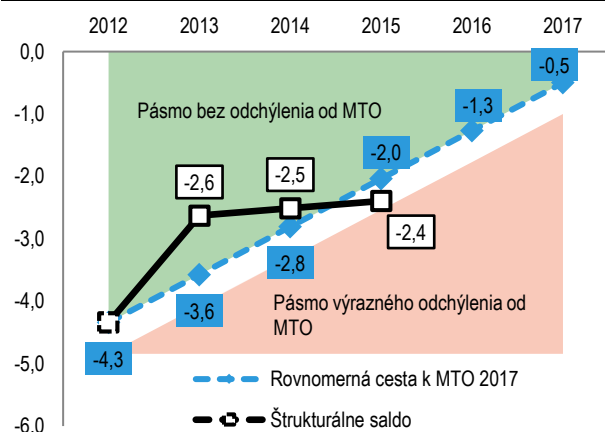
Úvodným krokom pri hodnotení fiškálneho kompaktu je posúdenie hlavného fiškálneho indikátora, ktorý predstavuje štrukturálne saldo. V súlade s výkladom fiškálneho kompaktu má byť rozpočet VS vyrovnaný alebo prebytkový. Zákon o rozpočtových pravidlách definuje vyrovnaný rozpočet ako dosiahnutie štrukturálneho deficitu minimálne vo výške 0,5 % HDP. V prípade, že k dosiahnutiu MTO nedošlo, vyhodnocuje sa priebežné smerovanie k MTO, teda či štrukturálne saldo smeruje k požadovanej úrovni v súlade so stanovenou trajektóriou.

Trajektória dosiahnutia MTO nie je explicitne uvedená v národnej ani európskej¹¹ legislatíve. Hodnotenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2015 prebehlo v súlade so strednodobým cieľom potvrdeným v Programe Stability SR na roky 2015 až 2018¹², ktorý predpokladal pre dosiahnutie MTO rok 2017. Trajektória rovnomerného znižovania štrukturálneho salda o 0,77 % HDP ročne¹³ bola určená v súlade s plánom dosiahnutia MTO v roku 2017.

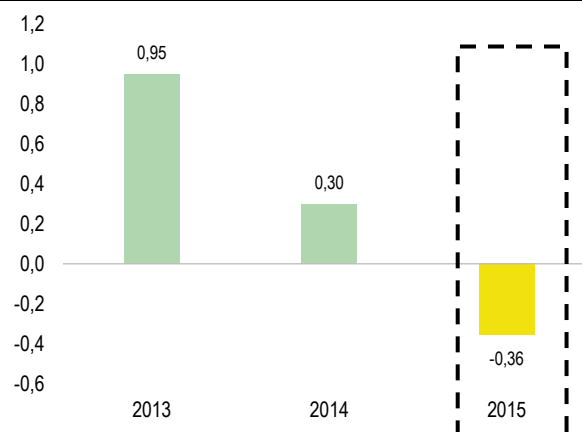
Rovnomerná trajektória slúži ako referenčná cesta pre hodnotenie odchýlky štrukturálneho deficitu. Výška štrukturálneho salda sa porovnáva oproti predpokladu postupného zlepšovania štrukturálneho salda medzi rokmi 2012 a 2017. Úroveň dosiahnutého štrukturálneho salda nesmie byť výrazne pod načrtnutou trajektóriou konsolidácie. Odchýlka sa posudzuje na kumulatívnej báze ako rozdiel skutočne dosiahnutej úrovne štrukturálneho salda oproti úrovni zodpovedajúcej jeho rovnomernému znižovaniu až do dosiahnutia MTO v roku 2017¹⁴. Fiškálny kompakt je týmto objektívne naviazaný na splnenie MTO v stanovenom termíne¹⁵.

Po zohľadnení údajov z októbrovej notifikácie Eurostatu dosiahlo štrukturálne saldo v roku 2015 úroveň - 2,4 % HDP, oproti referenčnej hodnote -2,0 % HDP. V súlade s predpokladom rovnomerného smerovania k MTO došlo v roku 2015 k **nevýraznej odchýlke od rovnomernej cesty vo výške 0,4 % HDP**.

GRAF 1: Vývoj štrukturálneho salda oproti požadovanej trajektórii (% HDP)



GRAF 2: Odchýlka od požadovanej úrovne štrukturálneho salda v národnej metodike (% HDP)



*Priemerné znižovanie štrukturálneho salda o 0,77% HDP ročne až do dosiahnutia MTO v roku 2017

Zdroj: MF SR

¹¹ Pakt stability a rastu („Pakt“) síce určuje požadovanú medziročnú zmenu štrukturálneho salda na základe produkčnej medzery, rizík udržateľnosti a výšky verejného dlhu, takto definovaná trajektória by však v prípade Slovenska nevedla k pôvodne stanovenému cieľu dosiahnutia MTO v roku 2017. Na rozdiel od Paktu sa väčší dôraz kladie na dosiahnutie MTO ako na cestu k MTO. V prípade európskej legislatívy je horizont dosiahnutia MTO stanovený implicitne na základe požadovaného konsolidačného úsilia v súlade s Paktom.

¹² Dosiahnutie MTO do roku 2017 bolo prvotne predstavené už v Programe stability na roky 2014 až 2017. Vláda SR v Programe stability na roky 2015 až 2018 tento cieľ potvrdila.

¹³ Výpočet vychádza z počiatočnej pozície štrukturálneho salda 4,3 % HDP v roku 2012. Pre splnenie MTO vo výške štrukturálneho deficitu 0,5 % HDP roku 2017 je potrebná rovnomerná priemerná konsolidácia 0,77 % HDP. Trajektória konsolidácie sa môže meniť z dôvodu revízií produkčnej medzery. Aktualizácia potenciálneho rastu totiž spravidla mení celý časový rad vrátane východiskového bodu.

¹⁴ Uvedený prístup umožňuje výraznejšiu konsolidáciu v jednom roku na úkor poľavenia v znižovaní štrukturálneho salda v ďalšom roku.

¹⁵ Výklad Paktu stability a rastu kladie väčší dôraz na požadovanú medziročnú konsolidáciu na ceste k MTO.



Aktualizované údaje o štruktúrnom deficite poukazujú v roku 2015 na medziročnú konsolidáciu vo výške 0,1 % HDP. Úroveň štruktúrného salda sa oproti notifikovanému nominálnemu saldu VS odlišuje najmä z dôvodu stále mierne podchladenej ekonomiky a jednorazových opatrení.

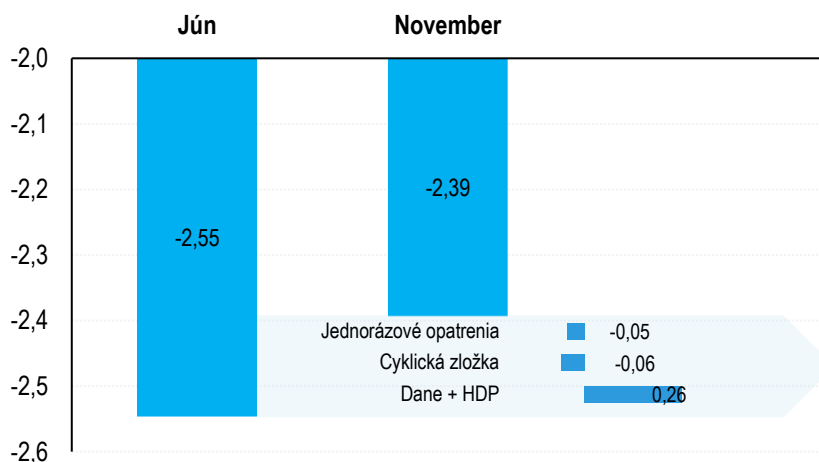
TABUĽKA 2: Hodnotenie štruktúrného salda podľa národnej metodiky (ESA2010, % HDP)

	2013	2014	2015
1. Saldo verejnej správy	-2,72	-2,71	-2,71
2. Cyklická zložka	-0,5	-0,4	-0,1
3. Jednorazové efekty	0,4	0,2	-0,2
4. Štruktúrné saldo (1-2-3)	-2,6	-2,5	-2,4
5. Konsolidačné úsilie (medziročná zmena štruktúrného salda)	1,7	0,1	0,1

Zdroj: MF SR

Oproti júnovému hodnoteniu fiškálneho kompaktu došlo k zlepšeniu štruktúrného salda o 0,16 % HDP. Hlavným faktorom vplyvujúcim na pozitívnu zmenu je zníženie nominálneho salda kombináciou vplyvu vyšších daňových príjmov, takmer výlučne z vyššej korporátnej dane a revízie HDP. Naopak negatívne sa na aktualizácii štruktúrného salda prejavila znižujúca sa hodnota cyklickej zložky z dôvodu uzatvárajúcej sa produkčnej medzery a aktualizácia jednorazových opatrení. Tieto aktualizácie oproti júnu posúvajú hodnotenie **štruktúrného salda mimo úrovne výraznej odchýlky**.

GRAF 3: Faktory ovplyvňujúce štruktúrné saldo oproti júnovému hodnoteniu, 2015 (% HDP)



Zdroj: MF SR

Dôvodom prehĺbenia deficitu za rok 2015 oproti scenáru nezmenených politík bol medziročný nárast výdavkových položiek, najmä kapitálových výdavkov, výdavkov zo spolufinancovania súvisiacimi s vyšším čerpaním EÚ fondov a rast výdavkov na tovary a služby ([BOX 1](#)).

BOX 1 - Vyhodnotenie plnenia rozpočtu v roku 2015 podľa scenára nezmenených politík

Scenár nezmenených politík (no-policy-change alebo NPC) predstavuje hypotetický vývoj salda verejnej správy za predpokladu nezmenenej legislatívy a aktuálneho odhadu makroekonomického vývoja. Tento analytický pohľad naznačuje, ako by sa vyvíjali jednotlivé položky rozpočtu bez zásahov vlády¹⁶.

¹⁶ Pri interpretácii týchto výsledkov treba byť opatrný, pretože jednotná metodika pre zostavenie NPC scenára nie je definovaná.



Analytický NPC scenár sa pripravuje v rámci fiškálneho kompaktu najmä na vyčíslenie opatrení v sektore VS v hodnotiacom roku, teda jeho použitie je vhodné pri vyhodnotení skutočného plnenia rozpočtu. Porovnaním NPC scenára s výslednou hodnotou jednotlivých príjmových a výdavkových položiek v roku 2015 je možné lepšie kvantifikovať skutočné vplyvy fiškálnej politiky vlády.

Oproti predpokladu NPC sa výsledný deficit v roku 2015 prehýbil o 0,8 % HDP. Túto hodnotu je možno považovať za vplyv opatrení vlády uskutočnených v roku 2015 nad rámec prirodzeného vývoja ekonomiky a platnej legislatívy. Prehýbenie deficitu bolo predovšetkým spôsobené vývojom na výdavkových položkách, ktoré rástli oproti NPC scenáru výrazne rýchlejším tempom (2 % HDP). Pričom nárast výdavkov bol na strane príjmov len čiastočne korigovaný príjmovými opatreniami (1,2 % HDP).

TABUĽKA 3: Zoznam opatrení v roku 2015 (ESA2010, skutočnosť oproti NPC scenáru)

	mil. eur	% HDP
1. Príjmy verejnej správy	966	1,2
Daňové príjmy	189	0,2
z toho: Zmeny v daňovom odpisovaní majetku a audit daňových výdavkov	126	0,2
z toho: Opatrenia na zvýšenie úspešnosti výberu daní	57	0,1
z toho: Zavedenie pravidiel nízkej kapitalizácie	47	0,1
z toho: Vyššie príjmy z odvodov z hazardu	25	0
z toho: Odpočet výdavkov na vedu a výskum	-24	0
z toho: Zníženie sadzby bankového odvodu	-42	-0,1
Sociálne a zdravotné odvody	75	0,1
z toho: Legislatívne zmeny (OOP + otvorenie II. piliera)	-54	-0,1
z toho: Vyššia platba štátu a imputované poisťné	129	0,2
Nedaňové príjmy	179	0,2
Granty a Transfery	523	0,7
2. Výdavky verejnej správy	-1 572	-2,0
Vyššie výdavky na tovary a služby	-412	-0,5
Vyššie výdavky na kompenzácie zamestnancov	-136	-0,2
Vyššie transfery zdravotníckym zariadeniam	-167	-0,2
Vyššie ostatné bežné transfery	-85	-0,1
Vyššie kapitálové výdavky	-771	-1,0
3. Spolu (1+2)	-606	-0,8

Pozn.: ide o vplyvy na saldo VS, (+) znamená zlepšenie a (-) zhoršenie salda

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

Príjmy verejnej správy

- **Daňové príjmy:** Zmeny v daňovej legislatíve v roku 2015 zvýšili daňové príjmy oproti NPC scenáru celkovo o 189 mil. eur (0,2 % HDP). Najvýraznejší vplyv priniesli zmeny v daňovom odpisovaní majetku. V roku 2015 vláda naďalej prijímala opatrenia na zvýšenie úspešnosti výberu daní, kde sa záujem sústredil predovšetkým na farma firmy, pravidlá nízkej kapitalizácie a elektronické registračné pokladnice. Oproti NPC boli zaznamenané aj vyššie príjmy z odvodu z hazardných hier. Pozitívny vplyv z daní čiastočne korigovalo opatrenie na podporu inovácií a výskumu prostredníctvom ich dodatočného odpočtu zo základu dane a postupné znižovanie sadzby osobitného odvodu finančných inštitúcií.



- **Sociálne a zdravotné odvody:** Zmeny v odvodoch v roku 2015 zahŕňajú hotovostný výpadok zdravotných odvodov z titulu zavedenia odvodovej odpočítateľnej položky a efekt zvýšených priebežných odvodov platených do 1. piliera od sporiteľov, ktorí vystúpili z 2. piliera. Príjmy z verejného zdravotného poistenia z platby za poistencov štátu a z imputovaných odvodov boli oproti NPC vyššie. V oboch prípadoch však ide o neutrálne vplyvy, ktoré v rovnakej miere ovplyvňujú aj výdavkovú stranu rozpočtu. Celkovo sa na položke sociálnych a zdravotných odvodov oproti NPC scenáru zvýšili príjmy o 75 mil. eur.
- **Nedaňové príjmy:** Oproti NPC scenáru vzrástli v roku 2015 nedaňové príjmy o 179 mil. eur, pričom nárast súvisel s príjmami z podnikania a vlastníctva majetku, z čoho najviac v prípade zdravotníckych zariadení, obcí a verejných vysokých škôl. Zvyšok ide na úkor príjmov z administratívnych poplatkov a iných platieb, ktorý okrem štátneho rozpočtu pochádza z vyšších než NPC príjmov v prípade Železníc SR, zdravotníckych zariadení a verejných vysokých škôl. Naopak oproti NPC výraznejšie poklesli príjmy NDS, ŽSSK a Eximbanky.
- **Granty a transfery:** Celkovo táto položka oproti NPC scenáru vzrástla o 523 mil. eur. Pri rozbití danej položky identifikujeme dva zdroje a to, kapitálové transfery a ostatné bežné transfery.

Výdavky verejnej správy

- **Vyššie výdavky na tovary a služby:** V roku 2015 rástli výdavky na tovary a služby oproti stagnujúcemu vývoju spotrebiteľských cien výrazne rýchlejšim tempom. Oproti NPC scenáru sa výdavky na medzispotrebu zvýšili o 412 mil. eur. Približne 60 % z nárastu výdavkov v medzispotrebe bolo zaznamenaných na úrovni štátneho rozpočtu.
- **Vyššie výdavky na kompenzáciách zamestnancov:** Mzdové náklady zamestnancov vo verejnej správe rástli v roku 2015 oproti NPC scenáru o 136 mil. eur, z čoho takmer celý vplyv ide na vrub obcí a kapitol ŠR.
- **Vyššie transfery zdravotníckym zariadeniam:** V oblasti zdravotníctva došlo k zvýšeniu transferov zdravotníckym zariadeniam o 167 mil. eur, čo predstavuje oproti NPC scenáru 0,2 % nárast. Časť nárastu je možné vysvetliť vyššou platbou za poistencov štátu.
- **Vyššie ostatné transfery:** Ostatné transfery rástli výraznejšie predovšetkým na strane ŠR, čiastočne korigované úsporou na strane obcí.
- **Vyššie kapitálové výdavky:** Nárast kapitálových výdavkov oproti NPC scenáru o 771 mil. eur je výsledkom výraznejších kapitálových investícií krytých vyšším čerpaním EÚ fondov. Z hľadiska subjektov najväčšie investície oproti NPC zaznamenali dopravné podniky obcí, ŽSSK, ŠR a obce, NDS, ŽSR, príspevkové organizácie obcí a štátu a MH Invest.

II.2. Plnenie výdavkového pravidla

Výdavkové pravidlo predstavuje doplňujúci indikátor pri hodnotení fiškálnej pozície krajiny, ktorý hodnotí, či nedochádza k nadmernému rastu výdavkov v porovnaní s potenciálom ekonomiky. **Tempo rastu výdavkov očistených o výdavkové položky mimo kontroly vlády a diskrečné príjmové opatrenia, by malo zodpovedať rastu potenciálu ekonomiky**¹⁷. V prípade, že ešte nedošlo k dosiahnutiu MTO, tempo rastu upravených výdavkov musí náležite prispievať k znižovaniu štrukturálneho salda. Keďže Slovensko zatiaľ nedosiahlo svoj strednodobý cieľ, pri vyčíslení možného nárastu upravených výdavkov sa potenciálny rast medziročne znižuje¹⁸ o rovnomerné konsolidačné úsilie.

Pri výpočte výdavkového pravidla dochádza k **úprave nominálnych výdavkov** verejnej správy **o výdavkové položky, ktoré nie sú priamo pod kontrolou vlády**. Medzi tieto položky zaraďujeme:

¹⁷ Potenciál ekonomiky sa vyjadruje referenčnou mierou rastu výdavkov za posledný rok.

¹⁸ Podobne ako pri hodnotení vývoja štrukturálneho salda sa rozlišuje sa, či daná krajina už dosiahla svoje MTO alebo k nemu smeruje. Ak krajina ešte nespĺnila svoj cieľ, tak vyžaduje výdavkové pravidlo pomalší rast výdavkov aby bolo zabezpečené približovanie sa k MTO.



- úrokové náklady súvisiace s financovaním dlhu,
- výdavky financované z fondov EÚ,
- vyhladené¹⁹ národné investície.
- výdavky reagujúce na ekonomický cyklus,

Takto upravené výdavky, nazývané aj ako **primárny výdavkový agregát**, sa následne očisťujú o diskrečné príjmové opatrenia (**Príloha 5**). K očisteniu dochádza z dôvodu, aby bol vláde umožnený len taký nárast výdavkov, ktorý je krytý dodatočnými príjmami. Výdavkové pravidlo získava na dôležitosť, keď sa ekonomika nachádza nad svojim potenciálom²⁰.

V roku 2015 Slovensko zaznamenalo výrazný medziročný rast výdavkov rozpočtu VS, ktorý ovplyvnili predovšetkým vyššie kapitálové výdavky, než boli pôvodné predpoklady rozpočtu. Významná časť tohto nárastu ide na vrub vyšších výdavkov z EÚ zdrojov, ale aj výdavkov súvisiacich so spolufinancovaním a tzv. vyvolanými investíciami, ktoré boli vynútené pri realizácii projektov financovaných z EÚ zdrojov. Primárny výdavkový agregát očistený o diskrečné príjmové opatrenia narástol v stálych cenách oproti roku 2014 o 7,2 %. **Výdavkové pravidlo, dané potenciálom ekonomiky a požadovanou rovnomernou mierou konsolidácie do roku 2017, umožňovalo v roku 2015 rast výdavkov vo výške 1,1 %.**

Pri ex-post vyhodnotení plnenia výdavkového pravidla MF SR identifikuje v roku 2015 výraznú odchýlku vyjadrenú v pomere k HDP vo výške -2,3 % HDP. **Kumulatívna odchýlka od výdavkového pravidla dosiahla, na horizonte 2013 až 2015, úroveň -2,0 % HDP.** Plnenie výdavkového pravidla na kumulatívnej báze je rovnako ako v prípade hodnotenia odchýlky od štrukturálneho salda, ktorá je vyjadrené kumulatívne, rozhodujúcim faktorom pri hodnotení výdavkového pravidla.

TABUĽKA 4: Hodnotenie výdavkového pravidla (mil. eur)

	2013	2014	2015
Výdavkové pravidlo			
Makroekonomické predpoklady			
Potenciálny rast HDP (v %)	2,1	2,4	3,0
HDP deflátor (v %)	0,5	-0,2	-0,3
HDP v bežných cenách	74 170	75 946	78 686
Výdavkový agregát			
1. Celkové výdavky	30 737	31 911	35 832
2. Úrokové náklady	1 387	1 444	1 379
3. Výdavky kryté EÚ zdrojmi (celkové)	1 213	1 281	2 789
z toho: Výdavky kryté EÚ zdrojmi (kapitálové)	970	971	2 345
4. Kapitálové výdavky kryté národnými zdrojmi	1 496	2 053	2 605
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	1 686	1 748	1 944
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	18	16	10
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0	0

¹⁹ Investície môžu v závislosti od konkrétneho projektu výrazne kolísať. V záujme vyššej stability ukazovateľa sa berie do úvahy štvorročný priemer namiesto aktuálnej hodnoty verejných investícií v danom roku. Postup je konzistentný s júnovým hodnotením.

²⁰ Pozitívne cyklické príjmy v čase konjunktúry (nezahrnuté v diskrečných opatreniach) majú tendenciu umožniť aj nárast výdavkov nad potenciálnu úroveň. Výdavkové pravidlo monitoruje práve tento neželaný fiskálny vplyv.



8. Vplyv zaradenia nových subjektov do sektora verejnej správy (DP)	0	190	209
9. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7-8)	28 309	28 675	30 784
10. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu (9t-9t-1)	819	367	2 109
11. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení	1 137	-30	109
12. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia ((10t-11t)/9t-1)	-1,2	1,4	7,0
13. Medziročná zmena deflátoru	0,5	-0,2	-0,3
14. Reálny rast agregátu výdavkov očistených o príjmové opatrenia (12-13)	-1,7	1,6	7,2
15. Miera potencionálneho rastu HDP	2,1	2,4	3,0
16. Zníženie rastu výdavkov - zmena štrukturálneho salda/ ((1t-1- 2t-1)/HDPt-1)	2,0	1,9	1,9
17. Výdavkové pravidlo (15-16)	0,1	0,4	1,1
18. Odchýlka od výdavkového pravidla v % HDP ((17t-14t)*9t-1/HDPt)	0,7	-0,4	-2,3
19. Splnenie výdavkového pravidla	áno	nie	nie
20. Kumulatívna odchýlka od výdavkového pravidla (v % HDP)	-	0,2	-2,0
21. Splnenie výdavkového pravidla na kumulatívnej báze	-	áno	nie
<i>p.m. požadovaná zmena ŠS na dosiahnutie MTO 2017 (% HDP)</i>	0,77	0,77	0,77

Zdroj: MF SR

Oproti júnovému hodnoteniu došlo k zhoršeniu odchýlky na jednoročnom horizonte a naopak k jej zlepšeniu na kumulatívnej báze, ktorá je rozhodujúcou pre účely vyhodnotenia. Dôvodom rozdielných vplyvov na jednoročnej a kumulatívnej báze je aktualizácia údajov o kapitálových investíciách realizovaných z národných zdrojov.

- Aktualizované údaje s pozitívnym vplyvom na VP: Potenciálny rast, HDP, diskrečné opatrenia
- Aktualizované údaje s negatívnym vplyvom na VP: Aktualizácia údajov o kapitálových investíciách

TABUĽKA 5: Vývoj výdavkového pravidla oproti hodnoteniu fiškálneho kompaktu z júna 2016

Výdavkové pravidlo (VP)	Jún	November	Rozdiel ²¹
Odchýlka od Výdavkového pravidla (jednoročný horizont)	-2,0	-2,3	-0,2
Odchýlka od Výdavkového pravidla (kumulatívne)	-2,3	-2,0	0,3
Zohľadnenie dodatočných faktorov			
Odchýlka od Výdavkového pravidla (kumulatívna)	-0,5	-0,3	0,2

Zdroj: MF SR

II.3. Posúdenie výraznej odchýlky

Hodnotenie výrazného odchýlenia v rámci celkového hodnotenia sa posudzuje na základe dosiahnutej úrovne štrukturálneho salda a vývoja výdavkového pravidla. Pri oboch indikátoroch sa v prípade negatívneho odchýlenia v hodnotenom roku rozlišuje jeho miera :

- odchýlenie menej ako 0,5 % HDP (t.j. nevýrazná odchýlka)
- výrazné odchýlenie nad 0,5 % HDP (t.j. výrazná odchýlka)

²¹ Rozdiely sú spôsobené zaokrúhľovaním.



Výrazné odchylenie od plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte môže nastať, ak došlo k výraznej odchýlke aspoň v jednom z indikátorov a potvrdí ho aj celkové hodnotenie. Aj v prípade, že dochádza k výraznej odchýlke u oboch indikátorov, hodnotenie plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu je realizované na základe celkového hodnotenia, ktoré zohľadňuje špecifické faktory s dočasným vplyvom na výraznú odchýlku²². Celkové hodnotenie zohľadňuje aj ďalšie relevantné skutočnosti, ktoré notifikované údaje podľa Eurostatu nemusia spravidla zachytiť. Pri celkovom hodnotení je potrebné identifikovať len overiteľné a kvantifikovateľné vplyvy.

II.4. Dodatočne identifikované faktory

MF SR identifikovalo ku koncu novembra 2016 nasledovné dodatočné faktory, ktoré je potrebné zohľadniť pri celkovom hodnotení roka 2015.

Oproti júnovému hodnoteniu sa Výborom pre daňovú prognózu očakávané vyššie aktuálne daňové príjmy zohľadnili už v rámci notifikovaných údajov a nevystupujú ako samostatný dodatočný faktor.

Zlepšenie efektívnosti výberu DPH (dodatočný faktor pri výdavkovom pravidle)

Výdavkové pravidlo umožňuje rast výdavkov nad úroveň potenciálneho rastu len v prípade prijatých dodatočných príjmových opatrení s pozitívnym vplyvom. Dodatočné príjmy z opatrení na zlepšenie výberu daní, ktoré dlhodobo zaznamenávame aj v plnení daňových príjmov nie sú z rôznych technických dôvodov zohľadnené v diskrečných príjmových opatreniach. Vzhľadom na ich štruktúrnu povahu by mali tiež umožňovať prípadné zvýšenie výdavkov v rovnakej výške ako iné príjmové diskrečné opatrenia. Nezhľadňovanie zvýšenej úspešnosti výberu daní z konkrétnych legislatívnych opatrení by mohlo výrazne znížiť motiváciu realizovať takéto opatrenia na úkor zvyšovania sadzieb daní.

Zefektívnenie výberu DPH prinieslo odhadom medzi rokmi 2014 a 2015 zvýšenie výnosu o 127 mil. eur (0,16 % HDP). Odhad celkového vplyvu opatrení na zvýšenie úspešnosti výberu DPH je kvantifikovaný ex-post ako rozdiel medzi analyticky očistenou efektívnou daňovou sadzbou²³ za rok 2014 a 2015 na príslušnej daňovej základni v roku 2015.

Zaznamenávanie EÚ korekcií v salde verejnej správy (dodatočný faktor pri výdavkovom pravidle)

Korekcie EÚ vznikajúce z dôvodu pochybenia pri čerpaní EÚ fondov z druhého programového obdobia (2007 až 2013) zhoršujú v ESA metodike saldo verejnej správy len v rokoch 2013 až 2015. Identifikované korekcie v uvedených rokoch však ekonomicky súvisia aj s čerpaním prostriedkov v predchádzajúcich rokoch a neprimerane tak ovplyvňujú hospodárenie VS len v období ich zaznamenania. Korekcie, ktoré sú relevantné pre plnenie pravidla, dosiahli podľa októbrovej notifikácie v roku 2013 výšku 124 mil. eur, v roku 2014 výšku 209 mil. eur a 243 mil. eur v roku 2015. Nepresné zaznamenanie vzniká preto, že o udelených korekciách sa môže rozhodnúť aj niekoľko rokov po ich reálnom vzniku. Dôsledkom tohto postupu je, že oficiálne vykázané korekcie z dôvodu časovo nesprávneho zaradenia dočasne zvyšujú výdavky najmä v posledných rokoch programového obdobia, v ktorom dochádza k intenzívnemu dočerpávaniu EÚ fondov. V rámci celkového hodnotenia MF SR preto pristúpilo k

²² Článok 6 odsek 3 a článok 10 odsek 3 Nariadenia Rady č. 1466/97 respektíve Sprievodca k Paktu stability a rastu (**Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, version 2016**), ktorý konštatuje, že v rámci Nariadenia rady č. 1466/97 neexistuje žiaden prvok automatického rozhodovania, že nastala výrazná odchýlka a že vždy je nevyhnutné realizovať celkové hodnotenie.

²³ Efektívna daňová sadzba je definovaná ako podiel výnosu dane na daňovej základni. Výnos dane vychádza z daňových priznaní a je očistený o legislatívne a jednorazové vplyvy. Daňová základňa pozostáva z konečnej spotreby domácností, medzispotreby a investícií verejnej správy.



analytickému (ekonomicky správne) očisteniu výdavkov verejnej správy v súlade s prístupom pri jednorazových opatreniach vo výpočte štrukturálneho salda (**Príloha 5**).

Vplyvy dočasného charakteru (dodatkový faktor pri štrukturálnom salde aj výdavkovom pravidle)

V notifikovaných údajoch sú vo verejných výdavkoch zahrnuté aj opatrenia dočasného charakteru, ktoré v strednodobom horizonte nepredstavujú riziko pri smerovaní k MTO. V rámci zohľadnenia dodatkových faktorov hodnotenia MF SR upravuje celkovú úroveň výdavkov o tieto vplyvy. **V roku 2015 došlo oproti roku 2014 z dôvodu výrazného čerpania EÚ fondov k významnému medziročnému nárastu spolufinancovania zo štátneho rozpočtu o 0,4 % HDP, ktoré sa z dôvodu nižšej absorpcie EÚ fondov v roku 2016 už nezopakuje.**

II.5. Celkové hodnotenie

MF SR v rámci celkového hodnotenia plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2015 zohľadňuje aj dodatočné relevantné faktory.

Za dočasný element v rámci celkového hodnotenia odchýlky štrukturálneho salda, a v súlade s prístupom EK, považuje MF SR aj značný nárast výdavkov na spolufinancovanie súvisiaci s výrazným dočerpávaním EÚ fondov v roku 2015. Po zohľadnení tejto skutočnosti MF SR v rámci **celkového hodnotenia** neidentifikovalo **odchýlenie štrukturálneho salda od požadovanej trajektórie (Tabuľka 6)**.

Oproti júnu došlo k zohľadneniu predpokladaných vyšších aktuálnych daňových príjmov za rok 2015 priamo v Eurostatom notifikovanom nominálnom salde. Mierna korekcia nastala aj v medziročnom náraste výdavkov súvisiacich so spolufinancovaním (-0,1 % HDP).

TABUĽKA 6: Celkové hodnotenie štrukturálneho salda podľa národnej metodiky (ESA2010, % HDP)

	2013	2014	2015 _{1a}	2015 _{1b}
1a. Saldo verejnej správy	-2,72	-2,71	-2,71	-
1b. Saldo VS po zohľadnení dočasných výdavkov zo spolufinancovania	-	-	-	-2,3
2. Cyklická zložka	-0,5	-0,4	-0,1	-0,1
3. Jednorazové efekty	0,4	0,2	-0,2	-0,2
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-2,6	-2,5	-2,4	-2,0
5. Rovnomerná cesta k MTO	-3,6	-2,8	-2,0	-2,0
6. Odchýlka od požadovanej rovnomernej trajektórie (5-4)	0,9	0,3	-0,4	0,0

Zdroj: MF SR

V prípade hodnotenia indikátora výdavkového pravidla MF SR identifikovalo v roku 2015 výraznú kumulatívnu odchýlku vo výške 2,0 % HDP od požadovanej referenčnej úrovne. V rámci celkového hodnotenia MF SR dodatočne zohľadnilo nasledovné faktory:

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



TABUĽKA 7: Celkové hodnotenie výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov (% HDP)

	2013	2014	2015
Odchýlka od výdavkového pravidla (základné hodnotenie v % HDP)	0,7	-0,4	-2,3
Dodatočné faktory pri aplikácii celkového hodnotenia:			
- Medziročné zvýšenie efektivity výberu DPH (DRM)	0,3	0,5	0,2
- Medziročný vplyv časovo správneho zaznamenania EÚ korekcií	0,0	0,3	0,1
- Medziročná zmena spolufinancovania z dôvodu čerpania EŠIF	0,0	0,0	0,4
Celkové hodnotenie odchýlky od výdavkového pravidla v % HDP	0,9	0,4	-1,6
Celkové hodnotenie kumulatívnej odchýlky od VP t až t-2 (v % HDP)		1,3	-0,3
Splnenie výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov		áno	nie

Zdroj: MF SR

Po zohľadnení dodatočných faktorov posúdených v rámci celkového hodnotenia sa pri výdavkovom pravidle výrazné odchylenie nepotvrdilo (Tabuľka 7). Oproti júnovému hodnoteniu fiškálneho kompaktu došlo k zlepšeniu na kumulatívnom odchylení o 0,2 % HDP.

Na základe celkového hodnotenia plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu u oboch pilierov hodnotenia, ktoré zohľadňuje dodatočné faktory MF SR nenavrhuje aktiváciu korekčného mechanizmu.

Korekčný mechanizmus v kontexte aktuálnych rozpočtových cieľov

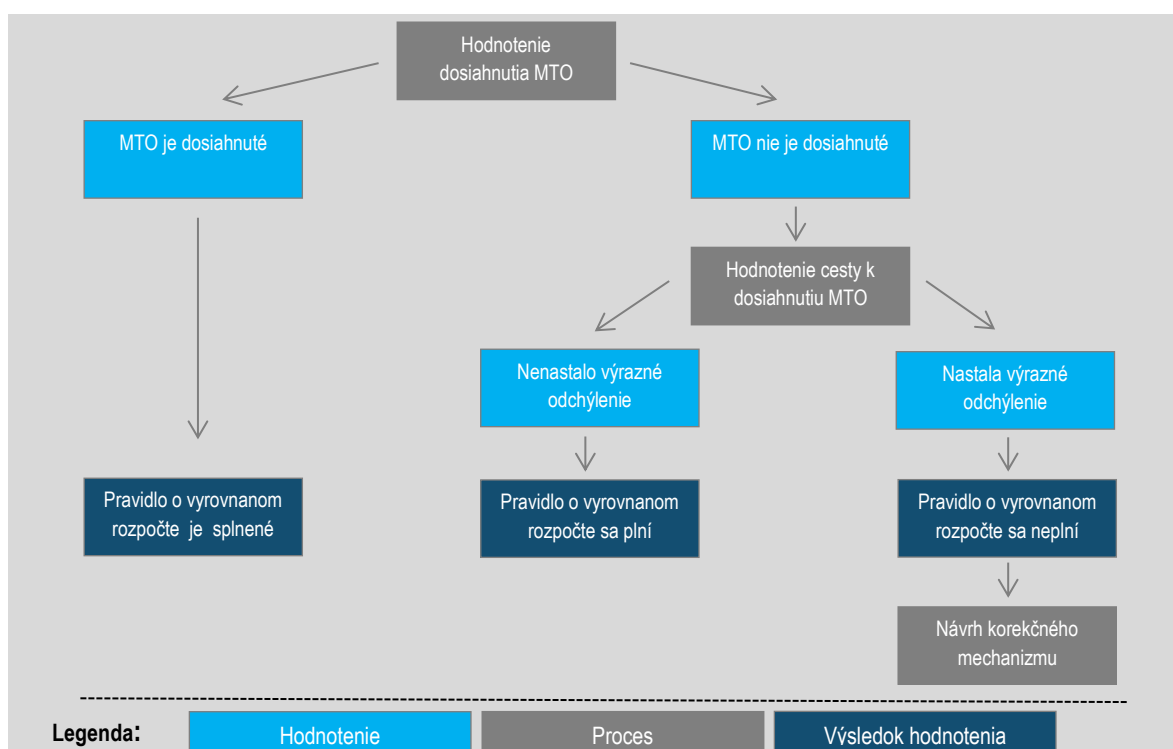
Zásadný moment pri aplikácii korekčného mechanizmu nad rámec celkového hodnotenia predstavuje aktualizácia strednodobých rozpočtových cieľov prezentovaných v Programe stability SR a zmena časového horizontu dosiahnutia MTO z roku 2017 na rok 2019. Po zohľadnení posunu MTO je výrazné odchylenie od pôvodnej cesty k MTO 2017 len dočasné a nie je rozhodujúce z pohľadu adekvátneho tempa smerovania k vyrovnanému rozpočtu v nasledujúcich rokoch. Aktualizáciou cesty k MTO do roku 2019, pri plnom rešpektovaní európskych fiškálnych pravidiel, došlo k uvoľneniu medziročnej potreby konsolidácie.

V rámci hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte sa zároveň hodnotí, či počas roka nenastali výnimočné okolnosti, ktoré by umožnili prípadný odklon od cesty k MTO. Po posúdení ekonomického vývoja Ministerstvo financií potvrdzuje, že v roku 2015 nenastala žiadna udalosť s vplyvom na finančnú pozíciu podľa vymedzenia ústavného zákona (viac v Prílohe 2).

PRÍLOHY

Príloha 1 - Postup pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte

MF SR v prvom kroku posudzuje splnenie strednodobého cieľa. Ak zhodnotí, že tento cieľ nebol dosiahnutý, vyhodnocuje sa v ďalšom kroku, či Slovensko napredovalo dostatočne k jeho splneniu. Dostatočný pokrok k splneniu MTO sa formálne posudzuje podľa toho, či došlo k tzv. výraznému odchýleniu. Ak sa v rámci hodnotenia identifikuje výrazné odchýlenie, je potrebné spustiť korekčný mechanizmus a navrhnúť opatrenia, ktoré umožnia splnenie strednodobého cieľa. Vláda následne rozhodne o korekčnom mechanizme, v rámci ktorého rozhodne o návrhu na limit výdavkov a schváli opatrenia, ktoré sa budú v rámci korekčného mechanizmu realizovať. V prípade, že vláda neuplatní korekčný mechanizmus, musí zaslať Národnej Rade SR písomné zdôvodnenie rozhodnutia o neuplatnení korekčného mechanizmu. Nasledujúca schéma znázorňuje postup hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte



Transpozícia fiškálneho kompaktu v národnej legislatíve popisuje stanovený harmonogram krokov a úlohy, za ktoré sú v celom procese hodnotenia pravidla vyrovnaného rozpočtu zodpovedné jednotlivé inštitúcie. Podľa zákona je MF SR povinné dvakrát ročne²⁴ zverejniť hodnotenie, či za uplynulý rok došlo k výraznému odchýleniu od strednodobého cieľa. RRZ ako nezávislá inštitúcia taktiež vyhodnocuje existenciu prípadného výrazného odchýlenia (tzv. hodnotenie pravidla vyrovnaného rozpočtu). Hodnotenie ministerstva financií je základný predpoklad pre prípadné nápravné kroky, pričom dôveryhodnosť hodnotenia overuje RRZ.

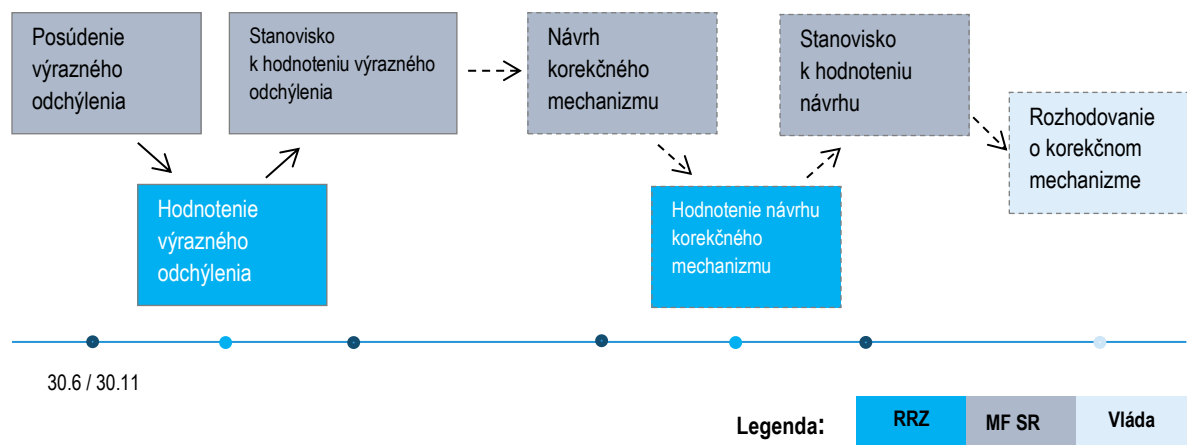
V ďalšom kroku MF SR reaguje na hodnotenie RRZ zverejním stanoviska. Ak MF SR identifikuje výrazné odchýlenie, navrhuje prípadné spustenie korekčného mechanizmu, ktorý taktiež podlieha hodnoteniu RRZ.

²⁴ Hodnotenie sa predkladá do 30. júna a 30. novembra bežného roka. Hodnotenie pravidla je naviazané na notifikáciu deficitu a dlhu VS zverejnenú Eurostatom.



Korekčný mechanizmus sa neuplatňuje, ak v danom roku nastali výnimočné okolnosti (**Príloha 2**). Jedná sa o udalosti, ktoré ovplyvňujú finančnú pozíciu verejnej správy a zároveň sú mimo kontroly dotknutej krajiny alebo o obdobie prudkého hospodárskeho poklesu.

V poslednom kroku vláda rozhoduje o jeho uplatnení. V legislatíve sú stanovené len termíny pre zverejnenie hodnotenia MF SR. Legislatívne nie sú určené termíny pre postup nasledujúci po návrhu korekčného mechanizmu. Predpokladá sa, že sa bude prelínať s kalendárom predkladania návrhu rozpočtu verejnej správy resp. s Programom stability. Podrobnejšie je proces znázornený v nižšie uvedenej schéme.





Príloha 2 - Výnimočné okolnosti

Výnimočnými okolnosťami sa rozumejú nezvyčajné udalosti, ktoré sú mimo kontroly dotknutej krajiny a zároveň majú veľký vplyv na finančnú pozíciu verejnej správy alebo obdobie prudkého hospodárskeho poklesu vo vzťahu na danú krajinu alebo eurozónu ako celok. Okolnosti sa považujú za výnimočné len v prípade, že neohrozujú fiškálnu udržateľnosť danej krajiny. Presnejšie vymedzenie je uvedené v Pakte stability a rastu, avšak viaceré skutočnosti nie sú dostatočne definované na to, aby bolo možné jednoznačne rozhodnúť, či nastali výnimočné okolnosti.

Bližšie definované nie sú udalosti s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu, obdobie negatívneho medziročného rastu HDP, dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom a taktiež prudký ekonomický pokles v eurozóne ako celku. V rámci vytvorenia jednotnej národnej metodiky pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte MF SR posudzuje výnimočné okolnosti v súlade s RRZ²⁵.

Na základe toho MF SR posudzuje udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu podľa definície v ústavnom zákone. Obdobie negatívneho medziročného rastu HDP sa rozumie ako reálny medziročný pokles HDP Slovenska. Za dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom sa považuje negatívna produkčná medzera vo výške aspoň 3 % potenciálneho HDP, pričom toto obdobie končí v momente, keď produkčná medzera klesne pod túto hodnotu.

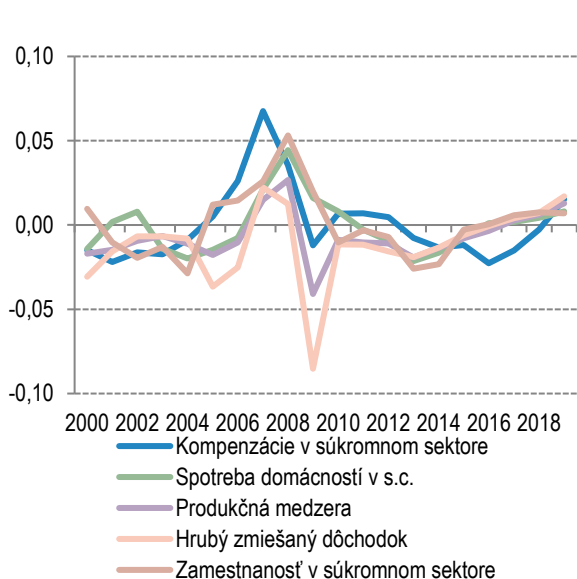
²⁵ RRZ (2014): Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2013, júl.



Príloha 3 - Výpočet cyklickej zložky salda verejných financií

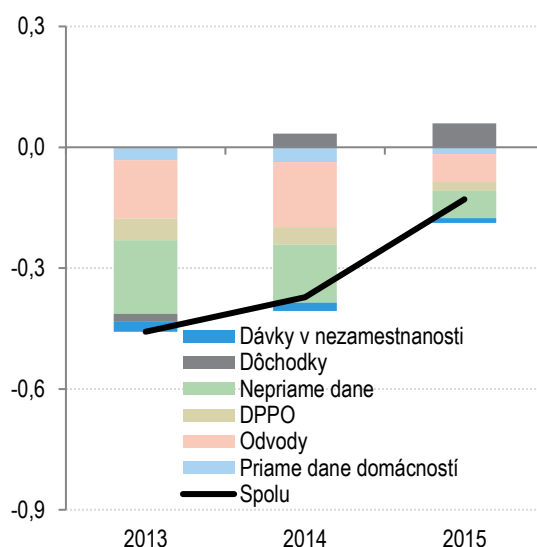
Oproti 2014 sa cyklická zložka v roku 2015 výrazne uzatvára z revidovaných $-0,37\%$ HDP na $-0,13\%$ HDP²⁶. K postupnému uzatváraniu produkčnej medzery prispeli všetky zložky ekonomiky. Najrýchlejším tempom sa zmiernilo podchladenie na trhu práce vďaka svižnému rastu zamestnanosti v súkromnom sektore. Atakovanie predkrízových úrovní miery nezamestnanosti sa zatiaľ len v obmedzenej miere prenáša do rastu kompenzácií v súkromnom sektore, ktorý mierne pribrzdzuje uzatváranie cyklickej zložky odvodov a priamych daní domácností. Medzera v nepriamych daniach sa znižuje už druhý rok po sebe a oproti roku 2014 je polovičná. Na výdavkovej strane rozpočtu k uzatváraniu cyklickej zložky rozpočtu významne prispeli starobné dôchodky, vplyv dávok v nezamestnanosti na medziročnú zmenu cyklickej zložky i samotnú jej veľkosť v roku 2015 je minimálny.

GRAF 4: Vývoj medzier v jednotlivých makroekonomických základniach (% príslušných potenciálnych-trendových veličín)



Zdroj: MF SR podľa metodiky RRZ

GRAF 5: Príspevky k cyklickej zložke salda v disagregovanej metodike (% z HDP)



Zdroj: MF SR podľa metodiky RRZ

²⁶ Oproti júnovému hodnoteniu mali na aktualizáciu odhadu cyklickej zložky rozpočtu vplyv najmä jesenná notifikácia Eurostatu a nepokračovanie zohľadňovania nedaňových príjmov v cyklickej zložke rozpočtu. Zmena metodiky posilňuje zosúladenie národných metodík MF SR a RRZ pre výpočet cyklickej zložky verejných financií, smerodajnej pre hodnotenie pravidiel vyrovnaného rozpočtu.



Príloha 4 - Vývoj a porovnanie výdavkov z EÚ fondov v sektore verejnej správy

Obmedzená dostupnosť presných údajov o výdavkoch verejnej správy financovaných z EÚ zdrojov a ich členenie na investície (tvorba hrubého fixného kapitálu) a ostatné výdavky sťažuje pozíciu zainteresovaných inštitúcií pri hodnotení plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu. Aktuálne nastavenie zberu dát v SR neumožňuje presne vyčíslit tieto údaje, pričom proces ich zostavenia komplikuje aj spätné zaradenie niektorých subjektov do sektora verejnej správy bez podrobných údajov o zdrojoch financovania ich výdavkov.

Vzhľadom na prijaté predpoklady o odhade časti týchto výdavkov môže dochádzať k používaniu rozdielnych vstupov pri hodnotení výdavkového pravidla u rôznych inštitúcií. Hladina výdavkov krytých z EÚ fondov a ich dekompozícia je spojená so značnou volatilitou, ktorá môže mať vplyv na celkové hodnotenie. Nasledujúca tabuľka ilustruje východiskové dáta o výdavkoch plne krytých príjmami z EÚ fondov používaných pri výpočte výdavkového pravidla.

TABUĽKA 8: Výdavky kryté z EÚ fondov a ich rozbitie

(1) RRZ - Júl 2016	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EÚ fondy v sektore VS	895	870	1 034	1 059	1 232	1 295	2 793
Investície z EÚ fondov v sektore VS	585	669	877	888	983	995	2 352
ostatné, najmä bežné výdavky	310	200	156	171	249	301	441
<i>Zdroj: RRZ</i>							
(2) MF SR - DBP 2017 (Október 2016)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EU spolu (sektor VS)	660	650	793	805	809	1 195	2 600
Kapitálové výdavky	528	520	648	637	576	1 097	2 157
Bežné výdavky	132	130	146	168	233	98	443
<i>Zdroj: MF SR, ŠU SR</i>							
(3) MF SR – FK 2015 (November 2016) ²⁷	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EU spolu (sektor VS)	510	834	1 019	976	1 213	1 281	2 789
Kapitálové výdavky	385	635	873	812	970	971	2 345
Bežné výdavky	124	199	146	164	243	310	443
<i>Zdroj: MF SR, ŠU SR</i>							
(4) Rozdiel FK vs. DBP (3-2)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EU spolu (sektor VS)	- 150	184	226	171	404	86	189
Kapitálové výdavky	- 143	115	226	175	394	-126	189
Bežné výdavky	- 8	69	0	- 4	10	212	0
(5) Rozdiel MF SR vs. RRZ (3-1)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EU spolu (sektor VS)	-385	-36	-15	-83	-19	-14	-4
Kapitálové výdavky	-200	-34	-4	-76	-13	-24	-7
Bežné výdavky	-186	-1	-10	-7	-6	9	2

²⁷ Vplyv zdravotníckych zariadení nie je započítaný, keďže v čase finalizácie hodnotenia neboli k dispozícii overiteľné údaje. Vzhľadom na ich stabilný vývoj nemajú výraznejší vplyv na hodnotenie.



Príloha 5 - Jednorazové a dočasné opatrenia

Na základe definície uvedenej v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa jednorazovým vplyvom rozumie príjem alebo výdavok, ktorý nemá trvalý alebo opakujúci sa charakter a má časovo obmedzený vplyv na saldo rozpočtu verejnej správy. Všeobecná definícia neumožňuje jednoznačne určiť, či ide o jednorazové opatrenia alebo nie. MF SR pripravilo podrobnejší manuál, ktorý sa venuje problematike jednorazových opatrení²⁸.

MF SR sa rozhodlo pristupovať k identifikovaniu jednorazových opatrení dvoma odlišnými spôsobmi podľa toho, aké má byť využitie jednorazových opatrení vo výpočte štrukturálneho salda. Tento materiál hodnotí fiškálnu pozíciu Slovenska za ukončený rok a preto je smerodajné zachytiť jednorazové opatrenia pre účely výpočtu „skutočného“ štrukturálneho deficitu. V prílohe preto uvádzame jednorazové vplyvy podľa národnej metodiky v relevantných rokoch pre vyhodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte.

TABUĽKA 9: Jednorazové vplyvy (ESA2010, mil. eur)

	2012	2013	2014	2015
- príjmy z predaja telekomunikačných licencií (digitálna dividenda)			164	
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu	-6	-6	-6	-6
- pokuta protimonopolného úradu za stavebný kartel			45	
- splácanie návratnej finančnej výpomoci Cargo (kapitálový transfer v 2009)	10	20	20	
- rozdielne zaznamenanie príjmov DPH (skutočná aktualizácia)	-66	107	-11	31
- splácanie návratnej finančnej výpomoci Vodohospodárskej výstavbe (z 2002)	27	30	48	
- časovo rozlíšené zaradenie korekcií k EÚ fondom	109	128	-126	-171
- nižší odvod do EÚ rozpočtu			58	
- jednorazové vyplatenie starobných dôchodkov silovým zložkám		-8	-58	
- špeciálny odvod v bankovom sektore	40			
SPOLU - národná metodika	114	271	133	-145
v % HDP	0,2	0,4	0,2	-0,2

Zdroj: MF SR

Rozdielne zaznamenanie príjmov z DPH – aktualizácia podľa ESA2010 vychádza z tzv. metódy posunutého „cashu“, kde hotovostný výnos je priradený do jednotlivých období s fixným posunom. Takýto prístup nezohľadňuje v plnej miere skutočnosť, najmä v prípade nadmerných odpočtov (NO). Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie NO môže výrazným spôsobom ovplyvniť akruálny výnos DPH podľa ESA2010. V roku 2013 sa predlžovala dĺžka trvania kontroly NO, čo zvýšilo objem nevyplatených NO a následne aj akruálny výnos DPH.

Splácanie DPH z PPP projektu – v roku 2011 došlo k pozitívnemu vplyvu na saldo VS z dôvodu zaplatenia DPH spojenou s PPP projektom R1 vo výške 174 mil. eur. Zaplatená DPH bola imputovaná do národných účtov ako pohľadávka v roku 2011 napriek tomu, že výstavba prebiehala od roku 2009. V nasledujúcich 30 rokoch sa bude stav preddavkov postupne znižovať o pomernú časť 6 mil. eur ročne s negatívnym vplyvom na saldo VS.

Časovo správne zaznamenanie korekcií k EÚ fondom - korekcie prevažne z 2. programového obdobia (2007 až 2013) zhoršujú saldo VS v SR len v rokoch 2013 až 2015. Identifikované korekcie v uvedených rokoch však ekonomicky súvisia aj s čerpaním prostriedkov v predchádzajúcich rokoch a neprimerane tak ovplyvňujú hospodárenie VS len v období ich zaznamenania. Podľa údajov zaslaných Eurostatu v októbrovej notifikácii

²⁸ Kompletný prehľad jednorazových opatrení je možné nájsť v [manuáli MFSR](#), ktorý sa bude aktualizovať.



dosiahli korekcie v rokoch 2013 až 2015 chronologicky výšku 124 mil. eur, 209 mil. eur, a 243 mil. eur. Pre správne zaznamenanie korekcií sa v prvom kroku najprv korekcie analyticky priradia do rokov, v ktorých vznikli. V druhom kroku sa ich dočasný vplyv identifikuje ako rozdiel oproti oficiálnemu zaznamenaniu (časovo nesprávnemu) v nominálnom deficite.

TABUĽKA 10: Časovo ekonomicky správne rozlíšené zaradenie korekcií k EÚ fondom

	2012	2013	2014	2015
EÚ korekcie podľa ESA 2010 (1)	0	124	209	243
EÚ korekcie časovo ekonomicky správne rozlíšené (2)	109	252	83	73
Vplyv časovo rozlíšeného zaradenia EÚ korekcií (2-1)	109	128	-126	-171

Zdroj: MF SR

Pre účely aktuálneho hodnotenia fiškálneho kompaktu MF SR zohľadnilo aj očakávané korekcie k EU fondom pre rok 2016 v sume 175 mil. eur, ktoré rovnako ekonomicky súvisia so spätnými rokmi. Pri ich časovo správnom zaznamenaní MF SR postupovalo podľa vyššie uvedeného prístupu. Zhruba 53 mil. eur z korekcií roku 2016 je možné jednoznačne priradiť k jednotlivým rokom programového obdobia. V prípade zvyšku korekcií v objeme 120 mil. eur MF SR zvolilo proporčné spätné priradenie na základe 53 mil. eur korekcií s jednoznačným priradením.



Príloha 6 - Príjmové diskrečné opatrenia

Diskrečné (anglicky discretionary) opatrenia sa zaznamenávajú podľa metodiky EK pomocou tzv. dodatočných vplyvov (marginálnych zmien). Rozlišuje sa, či sa jedná o trvalé alebo jednorazové opatrenie. Trvalé opatrenia sa zaznamenávajú s vplyvom v prvom roku (v čase nadobudnutia účinnosti) a v ostatných rokoch bez vplyvu. Inými slovami, zmena vplyvu opatrenia v nasledujúcich rokoch z dôvodu makroekonomického vývoja sa nezohľadňuje. Ak dochádza k rozdielnym vplyvom kvôli posunutej platnosti opatrenia (viaceré opatrenia začali platiť v poslednom kvartáli 2012), zaznamená sa len marginálna zmena²⁹. Pri jednorazových príjmových opatreniach sa zaznamenáva vplyv v jednom roku a v nasledujúcom výpadok v rovnakej sume.

TABUĽKA 11: Príjmové diskrečné opatrenia (v mil. eur, ESA2010)

Popis	celkový vplyv				dodatočný vplyv			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Zvýšenie a zosúladenie maximálnych vymeriavacích základov		160				160		
Zvýšenie odvodovej povinnosti SZČO a iné zmeny		27				27		
Zavedenie odvodovej povinnosti na príjmy z dohôd		130				130		
Zníženie sadzby do II. piliera dôchodkového systému	149	507			149	358		
Zavedenie OO v bankovom sektore	74				74			
Rozšírenie OO v bankovom sektore (vrátane vplyvu DPPO)	62	92			62	29		
z toho: mimoriadny jednorazový odvod	39	0			39	-39		
z toho: osobitný odvod	23	92			23	69		
Neplatenie bankového odvodu v 4Q			-42				-42	
Zníženie sadzby bankového odvodu od 2015				-42				-42
Zavedenie odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach	31	64			31	33		
Zvýšenie poplatku pri registrácii automobilov	6	27			6	21		
Zmeny v zdaňovaní hazardných hier	0	0			0	-1		
Prechod DPPO z 19% na 23% u opatrení schválených NRSR		-13				-13		
Zmeny v sadzbách daní - DPPO 23%, DPFO 19% a 25%		385				385		
Oslobodenie príjmov z predaja majetku obcí a VÚC		-10				-10		
Zrušenie koncesionárskych poplatkov		-72				-72		
Znovuzavedenie koncesionárskych poplatkov		71				71		
Zdanenie nerozdelených ziskov spred roku 2004		4				4		
Odvodová úľava pre dlhodobo nezamestnaných			-4				-4	
Zvýšenie sadzby SD z tabakových výrobkov		16				16		
Zavedenie daňovej licencie DPPO			82				82	
Zníženie sadzby DPPO na 22%			-95				-95	
Prísnejšie pravidlá pre umorovanie strát			37				37	
Zmeny v 595/2003			-8				-8	
Zmeny v zaťaženi odvodov				-8				-8
Zmeny v daňovom odpisovaní majetku				123				123
Opatrenia na zvýšenie úspešnosti výberu daní (ERP, farma firmy)				56				56

²⁹ Nasledovný príklad ilustruje vplyv marginálnych zmien. Celkový vplyv opatrenia je 200. Keďže je zavedené v polovici roka má vplyv v danom roku 100. V ďalšom roku narastie vplyv na celú sumu 200, ale marginálne sa zaznamená len rozdiel týchto dvoch vplyvov, t.j. 100. Kumulatívne je celkový vplyv 200, len je rozložený do dvoch rokov.



Zavedenie pravidiel nízkej kapitalizácie					47				47
Odpočet výdavkov na vedu a výskum od základu dane					-24				-24
Audit daňových výdavkov a iné					12				12
Otvorenie II. piliera - bežný vplyv					16				16
Odvodová odpočítateľná položka					-70				-70
Zákon 222/2004 Z.z. o DPH					-3				-3
SPOLU	323	1 387	-30	109	323	1 137	-30	109	



Príloha 7 - Rozdiely pri výpočte štrukturálneho salda v národnej a EK metodike

Analytickým prínosom štrukturálneho salda je primárne zohľadnenie potenciálneho stavu ekonomiky a jednorazových vplyvov, ktoré nemajú dlhodobý vplyv na fiškálnu pozíciu krajiny. MF SR v rámci svojej agendy používa pri jeho výpočte dve rôzne metodiky:

- **Národnou metodikou** sa hodnotí rozpočtová pozícia za ukončený rok (tzv. ex-post hodnotenie). Zámerom je vyjadriť národný štrukturálny deficit, ktorý by mal lepšie odrážať ekonomický vývoj v SR. Tento prístup MF SR aplikuje práve v hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte (Fiškálny kompakt).
- **Metodiku EK** používa MF SR vo svojich európskych strategických dokumentoch (program stability a návrh rozpočtového plánu). V strategických materiáloch je cieľom čo najviac sa priblížiť k hodnoteniu EK, ktoré má rozhodujúcu úlohu pri posudzovaní súladu fiškálnej politiky s európskymi pravidlami.

Metodiky sa navzájom líšia vo výpočte cyklickej zložky a prístupe k zohľadňovaniu jednotlivých jednorazových vplyvov. Pre potrebu fiškálneho kompaktu sa používa disagregovaný prístup, v ktorom sa cyklická zložka odhaduje pomocou medzier v relevantných makroekonomických základniach³⁰. Naopak, EK používa agregovaný prístup, ktorý analyzuje vzťah medzi fiškálnymi indikátormi a produkčnou medzerou. Metodika EK je vzhľadom na nenáročnosť vstupných dát jednoduchšie aplikovateľná a rovnako umožňuje jednoduchú horizontálnu porovnateľnosť naprieč krajinami. Disagregovaný odhad cyklickej zložky poskytuje pravdivejší obraz o stave verejných financií SR, keďže štruktúra hospodárskeho rastu podlieha výrazným zmenám, ktoré agregovaný indikátor produkčnej medzery nemusí zachytiť správne. Disagregovaný prístup taktiež umožňuje pracovať s rôznymi elasticitami jednotlivých daní k príslušným daňovým základniam. Ďalším rozdielom oboch metodík predstavuje zoznam jednorazových opatrení, potrebných pre výpočet štrukturálneho salda. Všeobecná definícia neumožňuje jednoznačne určiť, či ide o jednorazové opatrenia alebo nie, preto MF SR publikovalo podrobnejší manuál, ktorý sa tejto problematike³¹ venuje.

Pri porovnaní štrukturálneho salda vypočítaného na základe jednotlivých metodík je zrejmé, že vyhodnocovanie konsolidačného úsilia je podľa národnej metodiky prísnejšie. Národná metodika odhaduje, v porovnaní so štrukturálnym saldom uvedeným v Návrhu rozpočtového plánu pre rok 2017, pre roky 2014 a 2015 vyššie štrukturálne saldo o 0,5 % HDP. Prícom ku kritickejšiemu hodnoteniu prispievajú oba komponenty, ktoré do výpočtu vstupujú.

TABUĽKA 12: Rozdiely vo výpočte štrukturálneho salda v národnej metodike a EK metodike

	Národná metodika (1)		EK Metodika (2)		Rozdiely (3=1-2)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
1. Saldo verejnej správy	-2,7	-2,7	-2,7	-2,7	0,0	0,0
2. Cyklická zložka	-0,4	-0,1	-0,8	-0,5	0,4	0,4
3. Jednorazové opatrenia	0,2	-0,2	0,3	0,0	-0,1	-0,2
4. Štrukturálne saldo	-2,5	-2,4	-2,2	-2,2	-0,3	-0,2
<i>p.m. Konsolidačné úsilie</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>

Zdroj: MF SR

³⁰ Inštitucionálne je priekopníkom tohto prístupu Európska Centrálna Banka a na Slovensku ho používa RRZ.

³¹ Kompletný prehľad jednorazových opatrení je možné nájsť v [manuáli MFSR](#). Metodika EK pri výpočte jednorazových opatrení vychádza z oficiálneho dokumentu EK - [Vade Mecum](#).