



# **Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2017**

| jún 2018



## Obsah

ZHRNUTIE .....	3
I. VYHODNOTENIE PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE .....	4
I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu.....	4
I.2. Plnenie výdavkového pravidla .....	7
I.3. Posúdenie výrazného odchýlenia.....	8
Príloha 1 - Postup pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte .....	9
Príloha 2 - Výnimočné okolnosti .....	12
Príloha 3 - Výpočet štrukturálneho salda.....	13
Príloha 4 - Plnenie výdavkového pravidla.....	15



## ZHRNUTIE

Transpozícia Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii zaviedla v roku 2014 do národnej legislatívy pravidlo vyrovnaného rozpočtu verejnej správy. Tým sa rozumie dosiahnutie štrukturálneho schodku vo výške 0,5 % HDP, respektíve adekvátne smerovanie k jeho dosiahnutiu.

Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2017 potvrdzuje, že Slovensko v minulom roku smerovalo k vyrovnanému rozpočtu adekvátnym tempom, bez identifikovaného odchylenia od požadovanej trajektórie. Na základe tohto hodnotenia Ministerstvo financií Slovenskej republiky (MF SR) predbežne nenavrhuje spustenie korekčného mechanizmu.

Štrukturálny deficit dosiahol v roku 2017 úroveň 1,1 % HDP, po medziročnom zlepšení o 0,8 p. b. HDP. Dosiahnutá konsolidácia tak prevýšila stanovenú trajektóriu o 0,4 % HDP.

Smerovanie k vyrovnanému rozpočtu bez odchylenia potvrdzuje aj vyhodnotenie výdavkového pravidla. Upravené výdavky rástli medziročne pomalšie než umožňoval potenciálny rast, po zohľadnení požadovanej cesty k vyrovnanému rozpočtu.

TABUĽKA 1 - Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte v národnej metodike (% HDP)

% HDP		2017
1	Stanovená úroveň strednodobého cieľu (MTO) v oblasti štrukturálneho salda	-0,5
2	Štrukturálne saldo (ŠS - národná metodika)	-1,1
3 (áno ak 2=>1)	Dosiahnuté MTO?	Nie
4	Požadovaná úroveň ŠS v danom roku podľa rovnomernej cesty od roku 2015 do 2019 (referenčná hodnota podľa národnej metodiky)	-1,5
<b>Vývoj štrukturálneho salda oproti referenčnej hodnote</b>		
5 = 2 - 4	Odchýlka od referenčnej hodnoty ŠS (kumulatívne od roku 2015)	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 nevýrazné odchylenie, ak 5 je rovné alebo nižšie ako -0,5 výrazné odchylenie)	V súlade*
* nevyžaduje si celkové hodnotenie		
<b>Výdavkové pravidlo</b>		
6	Odchýlka od Výdavkového pravidla (jednoročný horizont)	0,2
B.	Hodnotenie výdavkového pravidla (ak 5 => 0 je v súlade, ak 5 je v rozmedzí od 0 po -0,5 ide o nevýrazné odchylenie, ak 5 je rovné alebo nižšie ako -0,5 výrazné odchylenie)	V súlade*
* nevyžaduje si celkové hodnotenie		
<b>Bez potreby celkového hodnotenia</b>		

Zdroj: MF SR



## I. VYHODNOTENIE PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE

**Fiškálny kompakt vychádzajúci zo Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii<sup>1</sup> transponoval do národnej legislatívy<sup>2</sup> európske fiškálne pravidlá ukotvené v Pakte stability a rastu.** Priamo z tejto legislatívy vyplýva potreba dosiahnutia cieľa štrukturálne vyrovnaného rozpočtu<sup>3</sup> a automatické spustenie korekčného mechanizmu v prípade identifikácie výraznej odchýlky od plnenia tohto pravidla (potvrdené v rámci celkového hodnotenia). Plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za ukončený rok hodnotí MF SR dvakrát ročne a následne aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) ako nezávislá fiškálna inštitúcia (Príloha 1). Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte vychádza z aprílovej notifikácie Eurostatu<sup>4</sup> za rok 2017, pričom **júnové hodnotenie je považované za predbežné.** Finálne hodnotenie MF SR je zverejnené v novembri a vychádza z októbrovej notifikácie Eurostatu. Samotné hodnotenie sa riadi národnou metodikou, ktorá zohľadňuje národné špecifiká. Pre aktuálne hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte pristúpilo MF SR k niekoľkým metodickým úpravám s vplyvom na výsledné hodnotenie (viac v Prílohe 3 a 4).

V rámci hodnotenia plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte MF SR vyhodnocuje:

- **Štrukturálne saldo:** vývoj štrukturálneho salda kvantifikuje pozíciu bilancie hospodárenia verejných financií, zohľadňujúc potenciálny rast ekonomiky a abstrahujúc od jednorazových rozpočtových vplyvov.
- **Výdavkové pravidlo:** indikátor hodnotí vývoj výdavkovej strany verejných financií, 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 identifikovania výraznej odchýlky MF SR navrhuje vláde korekčný mechanizmus vo forme limitu verejných výdavkov, ktorý by mal viesť ku korekcii identifikovanej odchýlky a dosiahnutiu strednodobého cieľa v pôvodne stanovenom termíne. Návrh korekčného mechanizmu zo strany MF SR pred rozhodnutím vlády posudzuje Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) vo svojom stanovisku<sup>5</sup>.

### I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu

**Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte sa začína posúdením dosiahnutej úrovne štrukturálneho salda VS za sledovaný rok.** V súlade s výkladom Fiškálneho kompaktu rozpočet VS má byť vyrovnaný alebo prebytkový. Zákon o rozpočtových pravidlách definuje vyrovnaný rozpočet ako dosiahnutie štrukturálneho deficitu minimálne vo výške 0,5 % HDP. Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy v prípade, ak je dosiahnutá výška dlhu verejnej správy výrazne nižšia ako 60 % HDP a v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou existujú minimálne riziká, považuje za vyrovnaný aj rozpočet verejnej správy so štrukturálnym schodkom nižším ako 1 % HDP. V prípade, že k dosiahnutiu strednodobého cieľa nedošlo, vyhodnocuje sa priebežné smerovanie, teda či štrukturálne saldo smeruje k požadovanému cieľu podľa určenej trajektórie.

**Trajektória k dosiahnutiu MTO nie je v národnej legislatíve<sup>6</sup> explicitne definovaná. Pre účely hodnotenia fiškálneho kompaktu sa používa predpoklad rovnomernej cesty k MTO.** Úroveň dosiahnutého štrukturálneho

<sup>1</sup> Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii zakotvuje európske fiškálne pravidlá. Táto medzivládna zmluva bola Slovenskom implementovaná s účinnosťou od januára 2014 novelou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

<sup>2</sup> Zákon č. 436/2013 Z. z., ktorým bol novelizovaný zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

<sup>3</sup> V podobe potreby dosiahnutia strednodobého rozpočtového cieľa ako je definovaný v zákone 523/2004 o rozpočtových pravidlách

<sup>4</sup> Hodnotenie do 30. júna vychádza z tzv. jarnej notifikácie a hodnotenie do 30. novembra z tzv. jesennej notifikácie Eurostatu.

<sup>5</sup> V prípade identifikovania výnimočných udalostí mimo kontroly vlády sa vzhľadom na existujúcu únikovú klauzulu korekčný mechanizmus neaplikuje (viac v Prílohe 2)

<sup>6</sup> Na rozdiel od národnej metodiky, európske pravidla vychádzajú priamo z Paktu stability a rastu (Pakt). Ten určuje požadovanú medziročnú zmenu štrukturálneho salda na základe produkčnej medzery, rizík udržateľnosti a výšky verejného dlhu. V prípade európskej legislatívy je teda horizont dosiahnutia MTO stanovený implicitne na základe požadovaného konsolidačného úsilia v súlade s Paktom.



salda sa porovnáva s lineárnou trajektóriou sledujúcou rovnomerné zlepšovanie štrukturálneho salda v období medzi rokmi 2015 až 2019. Hodnota štrukturálneho deficitu nesmie byť výrazne pod referenčnou trajektóriou (odchýlka nad 0,5 % HDP). 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 2019 (v súlade s predpokladmi vo vládou aktuálne schválenom Programe stability).<sup>7</sup> Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte týmto sleduje splnenie MTO v stanovenom termíne. Podľa takto stanovenej trajektórie je pre dosiahnutie MTO v roku 2019 potrebná priemerná ročná konsolidácia štrukturálneho salda vo výške 0,5 % HDP<sup>8</sup>.

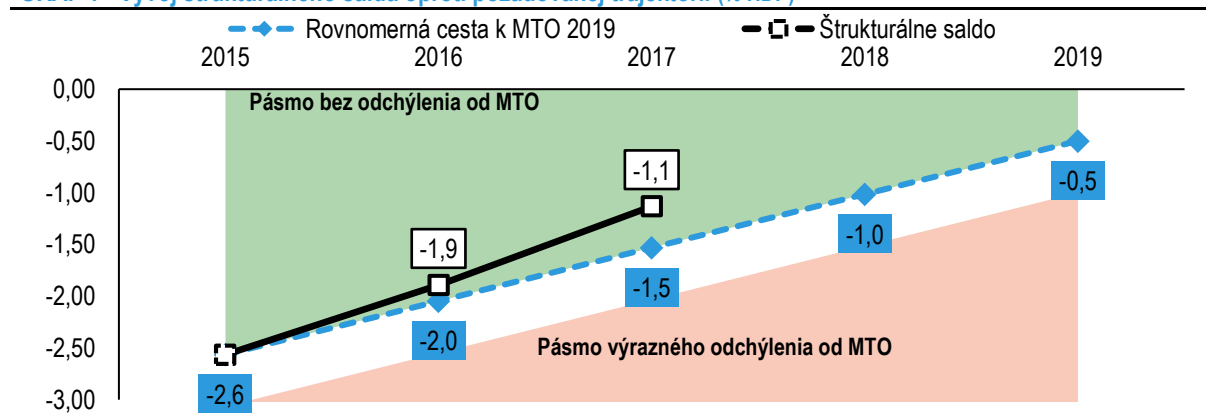
**TABUĽKA 2 - Výpočet rovnomernej cesty pre dosiahnutie MTO v roku 2019 (% HDP)**

	2015 (východiskový bod)	2016	2017	2018	2019 (MTO)
Rovnomerná cesta k MTO 2019	-2,6	-2,0	-1,5	-1,0	-0,5
Požadovaná medziročná zmena		0,5	0,5	0,5	0,5

Zdroj: MF SR

**MF SR konštatuje, že vo vývoji štrukturálneho salda za rok 2017 nebolo identifikované odchylenie od smerovania k vyrovnanému rozpočtu a dosiahnuté konsolidačné úsilie prevýšilo požadovanú úroveň o 0,4 % HDP.** Na základe údajov z aprílovej notifikácie Eurostatu a po zohľadnení vývoja cyklickej zložky a jednorazových efektov dosiahol štrukturálny deficit za rok 2017 úroveň 1,1 % HDP, zodpovedajúci medziročnej konsolidácii na úrovni 0,8 % HDP. Stanovená rovnomerná trajektória pritom požadovala dosiahnutie štrukturálneho deficitu na úrovni 1,5 % HDP, čo predbežne indikuje súlad s pravidlami, s rezervou na úrovni 0,4 % HDP.

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



Zdroj: MF SR

K pomalšiemu poklesu štrukturálneho schodku v porovnaní s nominálnym schodkom prispel najmä rast ekonomiky mierne nad svojim potenciálom. Efekt jednorazových opatrení priniesol len zanedbateľný vplyv.

**TABUĽKA 3 - Hodnotenie štrukturálneho salda podľa národnej metodiky (ESA2010, % HDP)**

	2015	2016	2017
1. Saldo verejnej správy	-2,7	-2,2	-1,0
2. Cyklická zložka	-0,2	-0,2	0,1
3. Jednorazové efekty	0,0	-0,1	0,0
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-2,6	-1,9	-1,1
5. Konsolidačné úsilie	0,1	0,7	0,8
6. Rovnomerná cesta k MTO 2019		-2,0	-1,5
7. Vyhodnotenie súladu štrukturálneho salda* (4-6)		0,2	0,4

\* ide o vyhodnotenie odchylenia od rovnomernej cesty, ((7) >=0) súlad s pravidlom, (0 >(7) >-0,5) nevýrazné odchylenie, ((7) <=-0,5) výrazné odchylenie

Zdroj: MF SR

<sup>7</sup> Vyhodnocovanie odchyľky na kumulatívnej báze umožňuje výraznejšiu konsolidáciu v jednom roku na úkor poľavenia v konsolidácii štrukturálneho salda v ďalšom roku.

<sup>8</sup> Oproti predchádzajúcemu hodnoteniu za rok 2016 došlo z dôvodu aktualizácie cyklickej zložky a jednorazových efektov vo východiskovom roku 2015 k revízií pôvodnej výšky požadovanej ročnej konsolidácie (0,48 % HDP).



Vyhodnotenie vývoja v roku 2017 podľa scenára nezmenných politík (NPC) indikuje, že za predpokladu nezmenenej legislatívy a bez dodatočných opatrení vlády by bola konsolidácia v roku 2017<sup>9</sup> vyššia o 0,2 % HDP. Mieru konsolidácie v roku 2017 oproti scenáru nezmenených politík pozitívne ovplyvnili najmä opatrenia v oblasti daňových a odvodových príjmov (+0,4 % HDP). Príjmovú konsolidáciu kompenzovali vyššie prevádzkové náklady verejnej správy. Výdavky na nákup tovarov a služieb a kompenzácie zamestnancov rástli silnejšie v porovnaní s rastom spotrebiteľských cien, resp. rastom miezd v súkromnom sektore (spolu +0,5 % HDP).

## BOX 2 - Vyhodnotenie plnenia rozpočtu v roku 2017 podľa scenára nezmenených politík<sup>10</sup>

Scenár nezmenených politík (no-policy-change alebo NPC) prezentuje hypotetický vývoj salda verejnej správy za predpokladu nezmenenej legislatívy a skutočného makroekonomického vývoja. Tento analytický pohľad indikuje, ako by sa vyvíjali položky rozpočtu bez prijatých rozhodnutí vlády.

Analytický NPC scenár sa pripravuje v rámci hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za účelom vyčíslenia opatrení vo verejnej správe 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 2017 umožňuje lepšie kvantifikovať vplyvy fiškálnej politiky vlády.

**Oproti predpokladu NPC bol výsledný deficit v roku 2017 vyšší o 0,2 % HDP.** Táto hodnota zohľadňuje opatrenia vlády uskutočnené v roku 2017 nad rámec prirodzeného vývoja ekonomiky a platnej legislatívy pred rokom 2017. Vývoj na príjmových položkách oproti NPC scenáru priniesol dodatočné príjmy v hodnote 0,4 % HDP zatiaľ čo opatrenia na strane výdavkov mali vplyv na saldo VS vo výške 0,5 % HDP.

TABUĽKA 4 - Zoznam opatrení v roku 2016 (ESA2010, skutočnosť oproti NPC scenáru)

	mil. eur	% HDP
<b>1. Príjmy verejnej správy</b>	<b>322</b>	<b>0,4</b>
Daňové príjmy	198	0,2
Sociálne a zdravotné odvody	142	0,2
Nedaňové príjmy	77	0,1
Granty a Transfery	-96	-0,1
<b>2. Výdavky verejnej správy</b>	<b>458</b>	<b>0,5</b>
Vyššie výdavky na kompenzácie zamestnancov	41	0,0
Vyššie výdavky na tovary a služby	418	0,5
Nižšie transfery zdravotníckym zariadeniam	-158	-0,2
Vyššie kapitálové výdavky	157	0,2
<b>3. Spolu (1+2)</b>	<b>-136</b>	<b>-0,2</b>

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

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

Miere rozdiely v súčtových riadkoch môžu vzniknúť kvôli zaokrúhľovaniu

### Príjmy verejnej správy

- **Daňové príjmy:** Zmeny v daňovej legislatíve v roku 2017 zvýšili daňové príjmy oproti NPC scenáru celkovo o 198 mil. eur. Najvýraznejším opatrením bolo zníženie sadzby DPPO na 21% na podporu podnikateľského prostredia, s negatívnym vplyvom na saldo VS (-112 mil. eur). Toto opatrenie bolo však vo výraznej miere kompenzované nárastom sadzby osobitného odvodu v regulovaných odvetviach (+64 mil. eur) a zvýšením efektívnosti výberu DPH s odhadovaným vplyvom vo výške 189 mil. eur<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> V podobe medziročnej zmeny štruktúrálnej salda.

<sup>10</sup> Vyhodnotenie scenára nezmenných politík z východiskového roka, ktorý bol do značnej miery jednorazovo ovplyvnený akceleráciou čerpania EÚ fondov z konca II. programového obdobia, nemusí metodika NPC efektívne zachytiť a jeho vyhodnotenie môže byť skreslené.

<sup>11</sup> Kvantifikácia vychádza z medziročného zlepšenia EDS pre DPH v roku 2017 oproti 2016.



- **Sociálne a zdravotné odvody:** Zmeny v odvodoch v roku 2017 priniesli oproti NPC scenáru 162 mil. eur. Hlavným faktorom bolo zrušenie resp. zvýšenie maximálnych vymeriavacích základov pre zdravotné (+90 mil. eur) a sociálne odvody (+57 mil. eur).
- **Nedaňové príjmy:** Oproti NPC scenáru rástli v roku 2017 aj nedaňové príjmy s vplyvom 77 mil. eur. Nárast pramení prevažne z príjmov z podnikania a vlastníctva majetku, najmä v prípade spoločnosti Javys. Zvyšok ide na úkor príjmov z administratívnych poplatkov a iných platieb, ktorý okrem štátneho rozpočtu pochádza z vyšších než príjmov Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov v porovnaní s nezmenenou politikou. Naopak oproti NPC výraznejšie poklesli príjmy v prípade Železníc SR, zdravotníckych zariadení a obcí.
- **Granty a transfery:** Granty a transfery zaznamenali oproti NPC pokles o 96 mil. eur. Pokles súvisí s nižšími grantami v roku 2017 oproti roku 2016 (-38 mil. eur). Druhým faktorom sú iné nedaňové príjmy EKRK 290, najmä mimo rozpočtové účty (-31 mil. eur) a Železnice SR (-23 mil. eur), ktoré vstupujú podľa ESA 2010 do transferov.

### Výdavky verejnej správy

- **Vyššie výdavky na kompenzáciách zamestnancov:** Mzdové náklady zamestnancov vo verejnej správe rástli v roku 2017 rýchlejšie oproti NPC scenáru o 41 mil. eur, z čoho takmer celý vplyv ide na vrub samospráv (+41 mil. eur). Pokles výdavkov voči NPC bol zaznamenaný v prípade zdravotníckych zariadeniach v správe štátu resp. samospráv (-20 mil. eur).
- **Vyššie výdavky na tovary a služby:** Oproti scenáru NPC vzrástli výdavky na tovary a služby o 418 mil. eur. Nárast výdavkov bol zaznamenaný najmä v štátnom rozpočte (+95 mil. eur), samosprávach (+141 mil. eur), Národnej diaľničnej spoločnosti (+105 mil. eur), Železničnej spoločnosti Slovensko (+35 mil. eur) a Železničiach Slovenskej republiky (+24 mil. eur).
- **Nižšie transfery zdravotníckym zariadeniam:** V oblasti zdravotníctva došlo k zníženiu naturálnych sociálnych transferov o 158 mil. eur, čo predstavuje oproti NPC pomalší nárast o 3,6 %.
- **Vyššie kapitálové výdavky:** Nárast kapitálových výdavkov oproti NPC scenáru o 157 mil. eur bol realizovaný najmä z dôvodu financovania investícií v priemyselnom parku pri Nitre prostredníctvom Štátnych finančných aktív.

## I.2. Plnenie výdavkového pravidla

Výdavkovým pravidlom sa vyhodnocuje, či rast výdavkov neprekonal rast ekonomického potenciálu ekonomiky. Tempo rastu výdavkov očistených o výdavkové položky mimo kontroly vlády (viď nižšie), diskrečné príjmové opatrenia<sup>12</sup>, jednorazové vplyvy a metodické úpravy, by malo zodpovedať približne rastu potenciálu ekonomiky. V prípade, že zatiaľ nedošlo k dosiahnutiu strednodobého cieľa, vývoj upravených výdavkov má zohľadňovať svoj príspevok k jeho dosiahnutiu. Na základe hodnotenia vývoja štrukturálneho salda Slovensko zatiaľ nedosiahlo svoj strednodobý cieľ, čo znamená, že pri vyčíslení nárastu upravených výdavkov sa potenciálny rast upravuje tak, aby nárast výdavkov zohľadňoval aj požadovanú konsolidáciu určenú stanovenou trajektoriou.

**Posúdenie výdavkového pravidla rovnako potvrdzuje, že v roku 2017 nedošlo k odchýleniu od smerovania k MTO a výdavky rástli medziročne o 0,4 p. b. pomalšie než umožňovalo výdavkové pravidlo.** Tento vývoj značí plnenie výdavkového pravidla s pozitívnou odchýlkou na úrovni 0,2 % HDP. Celkové výdavky VS v roku 2017 medziročne vrástli o 2 % predovšetkým z dôvodu nárastu výdavkov na kompenzácie zamestnancov a nákup tovarov a služieb. Naopak čiastočne rast tlmi vývoj na strane kapitálových výdavkov a nové príjmové opatrenia. Primárny výdavkový agregát očistený o diskrečné príjmové opatrenia a jednorazové opatrenia narástol v stálych

<sup>12</sup> Diskrečné daňové opatrenia sú v rámci výdavkového pravidla priebežne kvantifikované Výborom pre daňové prognózy. Aktualizácia odhadu vplyvov príjmových opatrení je len čiastočne previazaná s notifikačným procesom.



cenách oproti roku 2016 o 1,2 %. Výdavkové pravidlo zohľadňujúce potenciál ekonomiky a požadovanú mieru konsolidácie umožňovalo v roku 2017 rast výdavkov na úrovni 1,7 %.

**TABUĽKA 5 - Hodnotenie výdavkového pravidla (mil. eur)**

	2015	2016	2017
<b>Makroekonomické predpoklady</b>			
Potenciálny rast HDP (v %)	3,1	3,0	3,1
HDP deflátor (v %)	-0,2	-0,4	1,3
HDP v bežných cenách	78 896	81 154	84 985
<b>Výdavkový agregát</b>			
1. Celkové výdavky	35 684	33 685	34 351
2. Úrokové náklady	1 379	1 336	1 186
3. Výdavky kryté EÚ zdrojmi (celkové)	2 789	796	632
z toho: Výdavky kryté EÚ zdrojmi (kapitálové)	2 345	507	440
4. Kapitálové výdavky kryté národnými zdrojmi	2 605	2 093	2 256
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	1 944	2 062	2 252
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	-16	-1	-70
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0	0
<b>8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)</b>	<b>30 871</b>	<b>31 522</b>	<b>32 598</b>
9. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu (8 <sub>t</sub> -8 <sub>t-1</sub> )		652	1 076
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení		89	332
11. Jednorazové opatrenia na príjmovej strane (len ak zároveň aj DRM)		0	0
12. Jednorazové opatrenia na výdavkovej strane		46	0
13. Metodické vplyvy		38	15
14. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia $((8_t - (10_t - 11_t + 13_t) - 12_t) / (8_{t-1} - 12_{t-1})) * 100$		1,6	2,5
15. Medziročná zmena deflátoru		-0,4	1,3
<b>16. Reálny rast agregátu výdavkov očišť. o príjmové opatrenia (14-15)</b>		<b>2,0</b>	<b>1,2</b>
17. Miera potencionálneho rastu HDP		3,0	3,1
18. Zníženie rastu výdavkov - zmena štrukturálneho salda $((1_{t-1} - 2_{t-1}) / HDP_{t-1})$		1,3	1,3
<b>19. Výdavkové pravidlo (17-18)</b>		<b>1,6</b>	<b>1,7</b>
<b>20. Odchýlka od výdavkového pravidla v % HDP <math>((19_t - 16_t) * 8_{t-1} / HDP_t)</math></b>		<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>
<b>21. Splnenie výdavkového pravidla</b>		<b>nie</b>	<b>áno</b>

Poznámka: Mierne rozdiely v súčtových riadkoch môžu vzniknúť kvôli zaokrúhľovaniu

Zdroj: MF SR

### I.3. Posúdenie výrazného odchýlenia

Na základe posúdenia vývoja štrukturálneho salda a plnenia výdavkového pravidla v roku 2017 nedošlo k odchýleniu od stanovenej cesty k strednodobému cieľu a MF SR preto nenavrhuje spustenie korekčného mechanizmu. MF SR v súlade s rozhodovacou maticou nepristupuje k celkovému hodnoteniu (Príloha 1).



## PRÍLOHY

### Príloha 1 - Postup pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte

**Ministerstvo financií 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. výraznej odchýlke od rovnomerného smerovania k dosiahnutiu stanoveného MTO u jedného z dvoch indikátorov (štrukturálne saldo a výdavkové pravidlo). Hodnotenie výrazného odchylenia v rámci celkového hodnotenia sa posudzuje na základe dosiahnutej úrovne štrukturálneho salda a vývoja výdavkového pravidla. Pri oboch indikátoroch sa v prípade negatívneho odchylenia v hodnotenom roku rozlišuje jeho miera:

- odchylenie menej ako 0,5 % HDP (t.j. nevýrazné odchylenie)
- výrazné odchylenie nad 0,5 % HDP

**Akonáhle je identifikovaná odchýlka aspoň na jednom zo sledovaných indikátorov MF SR automaticky pristupuje k celkovému hodnoteniu a teda prihladaniu na dodatočné faktory** (prístup je plne transponovaný z tzv. sprievodcu k Paktu Stability a rastu, tj. Vade mecum). 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. K celkovému hodnoteniu (tzv. „overall assessment“ podľa Paktu Stability a rastu) nedochádza len v prípade, že došlo k splneniu oboch indikátorov v základnom hodnotení.

**Metodika MF SR sa odlišuje od metodiky používanej Radou pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ).** Postup RRZ kombinuje hodnotenie splnenia jednotlivého pravidla so samotným celkovým hodnotením a teda už počas hodnotenia indikátorov RRZ zohľadňuje všetky relevantné dodatočné faktory<sup>13</sup>.

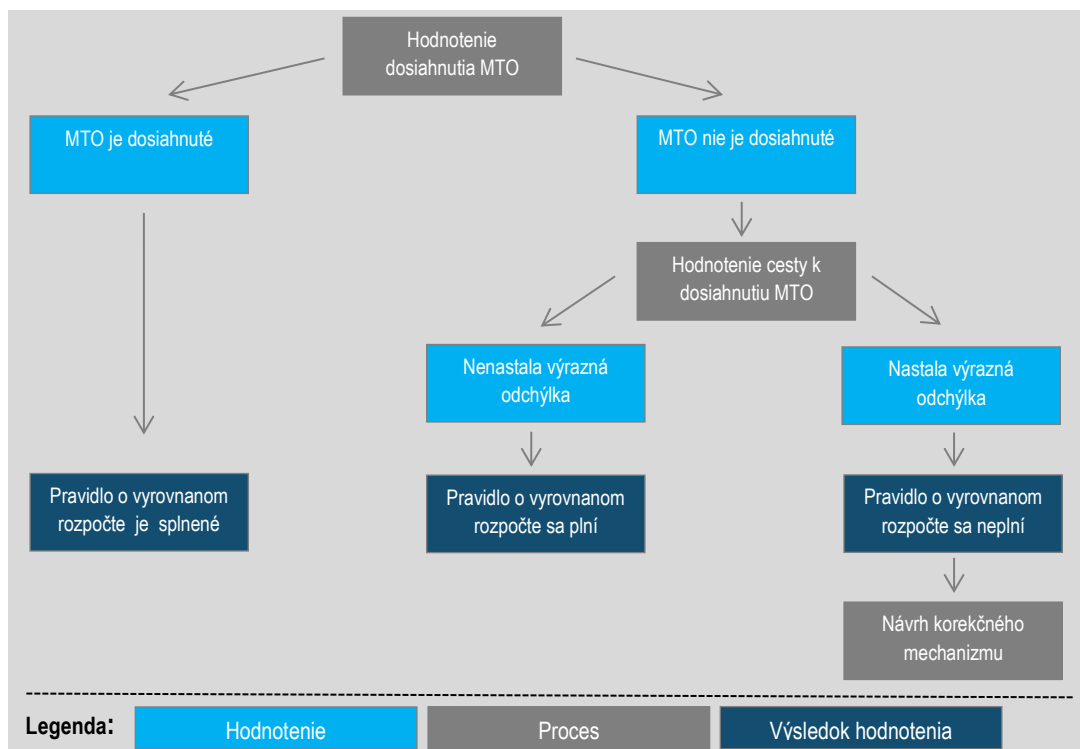
#### Matica celkového hodnotenia cesty k dosiahnutiu MTO v rámci preventívnej časti Paktu<sup>14</sup>

Štrukturálne saldo Výdavkové pravidlo	Pravidlo rešpektované	Odchýlka	Výrazná odchýlka
Pravidlo rešpektované	Súlad	Potreba celkového hodnotenia (nemôže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)	Potreba celkového hodnotenia (môže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)
Odchýlka	Potreba celkového hodnotenia (nemôže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)	Potreba celkového hodnotenia (nemôže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)	Potreba celkového hodnotenia (môže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)
Výrazná odchýlka	Potreba celkového hodnotenia (môže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)	Potreba celkového hodnotenia (môže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)	Potreba celkového hodnotenia, silný predpoklad spustenia korekčného mechanizmu

<sup>13</sup> Postup hodnotenia RRZ z publikácie Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015 - december 2016, Príloha č.2.

<sup>14</sup> Myslí sa tým Pakt stability a rastu

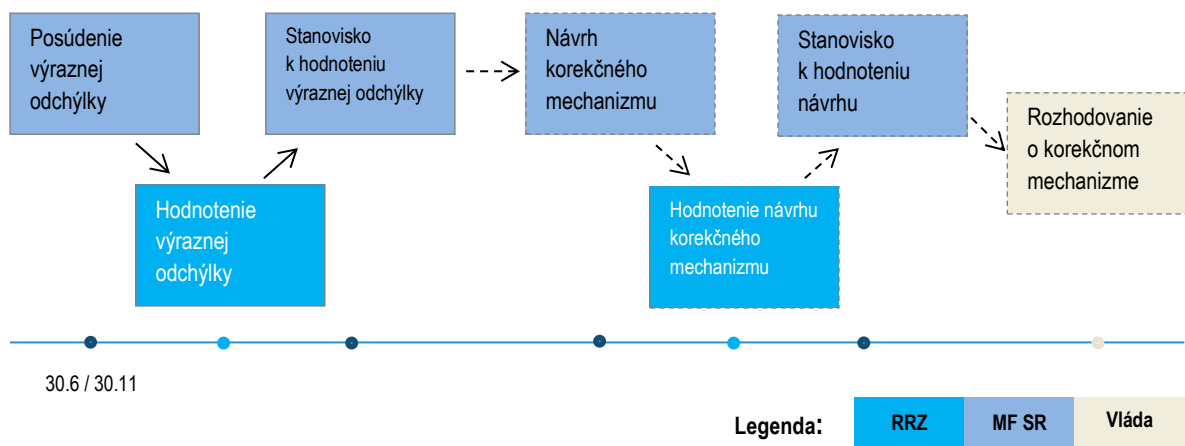
Ak sa v rámci hodnotenia (aj potvrdením celkového hodnotenia) identifikuje výrazná odchýlka, dochádza k automatickému spusteniu korekčného mechanizmu a návrhu opatrení, ktoré umožnia splnenie strednodobého cieľa v stanovenom termíne. Vláda následne rozhodne o korekčnom mechanizme, v rámci ktorého určí 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.



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

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 vyrovnaného rozpočtu MF SR posudzuje výnimočné okolnosti v súlade s RRZ.

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.



## Príloha 3 - Výpočet štrukturálneho salda

### Rozdiely pri výpočte štrukturálneho salda v národnej a EK metodike

Analytický prínos štrukturálneho salda umožňuje ukázať, aká je udržateľná fiškálna pozícia krajiny s prihliadnutím na potenciálny stav ekonomiky. MF SR v rámci svojej agendy používa pri jeho výpočte dve rôzne metodiky:

- **Národná metodika** 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).
- **Európska metodika** (s odhadom produkčnej medzery podľa oficiálnych prognóz Výboru pre makroekonomické prognózy) používa MF SR vo svojich európskych strategických dokumentoch (program stability a návrh rozpočtového plánu). V strategických materiáloch akými sú Program stability a Návrh rozpočtového plánu je cieľom čo najviac sa priblížiť k hodnoteniu EK, ktoré má rozhodujúcu úlohu pri posudzovaní súladu fiškálnej politiky s európskymi pravidlami.

### Odhad ekonomického cyklu

**Národná a európska metodika sa líšia vo výpočte cyklickej zložky a zohľadnení jednotlivých jednorazových vplyvov.** Národná metodika reflektuje disagregovaný prístup, v ktorom sa cyklická zložka odhaduje pomocou medzier v relevantných makroekonomických základniach.<sup>15</sup> Na porovnanie, európska metodika používa agregovaný prístup, ktorý analyzuje vzťah medzi fiškálnymi indikátormi a produkčnou medzerou. Disagregovaný odhad cyklickej zložky poskytuje môže poskytnúť presnejší obraz o stave verejných financií SR, keďže štruktúra hospodárskeho rastu podlieha výrazným zmenám, ktoré agregovaný indikátor produkčnej medzery nemusí zachytiť správne. Ďalším rozdielom oboch metodík predstavuje zoznam jednorazových opatrení, potrebných pre výpočet štrukturálneho salda.<sup>16</sup>

**TABUĽKA 6 - Rozdiely vo výpočte štrukturálneho salda v národnej metodike a EK metodike**

	Fiškálny kompakt (1)		Program stability 2018 - 2021 (2)		Rozdiely (3=1-2)	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
1. Saldo verejnej správy	-2,2	-1,0	-2,2	-1,0	0,0	0,0
2. Cyklická zložka	-0,2	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1
3. Jednorazové opatrenia	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
<b>4. Štrukturálne saldo</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,1</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>
<i>p.m. Konsolidačné úsilie</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>1,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>

Zdroj: MF SR

### 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.

Tento materiál hodnotí fiškálnu pozíciu Slovenska za ukončený rok a preto je smerodajné zachytiť jednorazové opatrenia pre účely výpočtu „skutočného“ štrukturálneho deficitu. Nižšie uvádzame jednorazové vplyvy podľa národnej metodiky v relevantných rokoch pre vyhodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte.

<sup>15</sup> Inštitucionálne je priekopníkom tohto prístupu Európska Centrálna Banka a na Slovensku ho používa RRZ.

<sup>16</sup> **Manuál MFSR** pre výpočet jednorazových opatrení.



TABUĽKA 7 - Jednorazové vplyvy (ESA2010, mil. eur)

	2015	2016	2017
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu R1 (Granvia)	-6	-6	-6
- rozdielne zaznamenanie príjmov DPH (skutočná aktualizácia)	12	-39	-7
- vratky domácnostiam za spotrebu plynu		-46	
- pokuta PMÚ - prevod na Slovenskú konsolidačnú a.s.		-26	
<b>SPOLU - národná metodika</b>	<b>6</b>	<b>-117</b>	<b>-13</b>
<b>v % HDP</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>

Zdroj: MF SR

**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.

**Rozdielne zaznamenanie príjmov z DPH** - rozdiel vychádza z nedokonalostí aktualizácie DPH podľa metodiky ESA2010. Aktualizácia podľa ESA2010 vychádza z tzv. „metódy posunutého cashu“, kde hotovostný výnos je priradený do jednotlivých období s fixným posunom. Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie nadmerných odpočtov (NO) môže výrazným spôsobom ovplyvniť aktuálny výnos DPH podľa ESA2010. V roku 2013 sa predžovala dĺžka trvania kontroly NO, čo zvýšilo objem nevyplatených NO a tým pádom aj aktuálny výnos DPH.

**Vratky domácnostiam za spotrebu plynu** - opatrenie vlády, týkajúce sa domácností využívajúcich plyn na varenie, ohrev vody, či na vykurovanie. Vratky za plyn začalo MH SR vyplácať začiatkom roku 2016 a jednorazový vplyv na saldo VS dosiahol 46 mil. eur.

**Pokuta protimonopolného úradu (PMÚ)** - PMÚ v roku 2006 rozhodol o tom, že šesť stavebných spoločností uzavrelo kartelovú dohodu a porušili tak zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Koncom roku 2013 potvrdil Najvyšší súd SR oprávnenosť pokuty vo výške 44,8 mil. eur s pozitívnym jednorazovým vplyvom na príjmy v roku 2014. Stavebné spoločnosti sa voči rozhodnutiu odvolali, no Najvyšší súd SR pokutu opätovne potvrdil. Časť spoločností pokutu uhradila, pričom zvyšná časť vo výške 26,1 mil. eur bola prevedená na Slovenskú konsolidačnú, a.s. a negatívne tak ovplyvnila saldo VS v roku 2016.



## Príloha 4 - Plnenie výdavkového pravidla

Pri výpočte výdavkového pravidla dochádza k úprave celkových nominálnych výdavkov verejnej správy o výdavkové položky, ktoré nie sú priamo pod kontrolou vlády, resp. majú svoj priamy zdroj financovania. Medzi tieto položky zaraďujeme:

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

Zároveň, upravený rozsah výdavkov berie do úvahy národné investície vyhladené o silné medziročné výkyvy<sup>17</sup>.

Takto upravené výdavky (tzv. primárny výdavkový agregát) sa následne očisťujú o diskrečné príjmové opatrenia, metodické úpravy a jednorazové vplyvy (Príloha 3). K očisteniu dochádza z dôvodu, aby bol umožnený len taký nárast výdavkov, ktorý je krytý dodatočnými príjmami. Výdavkové pravidlo predstavuje plnohodnotný fiškálny ukazovateľ, rovnako dôležitý ako štrukturálne saldo. Jeho pozitíva sa preukazujú najmä v časoch, kedy sa ekonomika nachádza nad svojím potenciálom.<sup>18</sup>

### MF SR zároveň pristúpilo k viacerým metodickým zmenám<sup>19</sup>.

**MF SR v aktuálnom hodnotení zaraďuje medzi výdavky reagujúce na ekonomický cyklus aj cyklickú časť verejných výdavkov na dôchodky.** Pri odhade cyklickej zložky salda verejnej správy disagregovanou metódou kvantifikuje MF SR aj cyklické výdavky na dôchodky. Ich zapracovanie do výpočtu primárnych agregátnych výdavkov preto zvyšuje metodickú konzistentnosť medzi výdavkovým pravidlom a vývojom štrukturálneho salda (Príloha 3).

**Ďalšou implementovanou úpravou MF SR pri hodnotení plnenia výdavkového pravidla je zmena metodiky výpočtu konvergenčnej miery.** Jej výpočet po novom vychádza z hodnoty primárneho výdavkového agregátu za predchádzajúci rok.<sup>20</sup> Konvergenčná miera upravuje rast výdavkového agregátu v kontexte smerovania k dosiahnutiu MTO.

**MF SR zohľadnilo v rámci vývoja upravených výdavkov viaceré metodické vplyvy.** Jedná sa o vplyvy, ktoré z dôvodu spôsobu zaznamenania v národných účtoch môžu viesť k zmene výšky výdavkov, pričom automaticky generujú zmenu protipoložky na príjmovej strane v metodike ESA2010, celkovo bez vplyvu na saldo. Zohľadnenie takýchto neutrálnych zmien na saldo na výdavkovej strane v plnej miere by viedlo k nadhodnoteniu resp. podhodnoteniu vývoja výdavkov.

**MF SR zároveň v rámci príjmových opatrení zohľadnilo vplyv opatrení na zmenu efektivity vo výbere DPH.** Doteraz boli tieto efekty vyhodnotené len v rámci celkového hodnotenia.

### Príjmové diskrečné opatrenia

Diskrečné 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.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Pozitívne cyklické príjmy v čase konjunktúry (nezahnuté v diskrečných opatreniach) majú tendenciu umožniť aj nárast výdavkov nad potenciálnu úroveň. Výdavkové pravidlo monitoruje práve tento neželaný fiškálny vplyv.

<sup>19</sup> Pri prvých troch v súlade s aktuálnym postupom RRZ

<sup>20</sup> V predchádzajúcich hodnoteniach sa pri výpočte vychádzalo z celkového výdavkového agregátu, ktorý sa očisťoval len o výšku úrokových nákladov.



**TABUĽKA 8 - Príjmové diskrečné opatrenia (dodatočný vplyv v mil. eur, ESA2010)<sup>21</sup>**

<b>Popis - príjmové diskrečné opatrenia</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Zníženie sadzby bankového odvodu od roku 2015, plánované zrušenie od roku 2017		-50
Otvorenie II. piliera - bežný vplyv	13	
Odvodová odpočítateľná položka	-109	18
Zákon 222/2004 Z.z. o DPH, uvoľnenie podmienok pre vyplácanie NO do 30 dní	7	
DPH - zníženie sadzby na vybrané potraviny	-77	
Zvýšenie počtu cigariet v balení z 19 na 20 od 1.3.2016	4	1
Zdaňovanie cigár a cigariet podľa hmotnosti		6
Zákony 595/2003 a 580/2004 - podpora investovania na kapitálovom trhu	-11	
Opatrenia s vplyvom na medziročné zvýšenie efektívnosti výberu DPH	243	189
Zmena v administratívnych poplatkoch	-19	-11
DPPO - zníženie sadzby na 21%		-115
Zdvojnásobenie sadzby OO v regulovaných odvetviach, úprava podmienok a výpočtu, pokles v 2019		64
Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov od 1.2.2017 a 1.2.2019		30
Ponechanie sadzby OO finančných inštitúcií na 0.2%		50
Úročenie zadržaných NO, efektívnejšia správa daní		3
DPPO - oslobodenie od DPPO príjmov Rady pre riešenie krízových situácií		-5
Paušálne výdavky - 60%, max. 20 tis. Eur		-34
Zrušenie MVZ pre zdravotné poistenie		97
Zvýšenie MVZ pre sociálne odvody		82
Zvýšenie sadzieb daní z nehnuteľností		6
Neživotné poistenie (8% odvod)		16
Poplatok za rozvoj		3
Vyššie príjmy z hazardu (zmena výšky odvodov)		10
Rast odvodu do II. piliera (automaticky od 2017 o 0,25 p.b./rok)		-28
<b>Spolu – príjmové diskrečné opatrenia</b>	<b>89</b>	<b>332</b>

Zdroj: MF SR

**MF SR medzi metodické vplyvy v aktuálnom hodnotení zaradilo nasledujúce položky:**

**TABUĽKA 9 - Metodické vplyvy (v mil. eur, ESA2010)**

<b>Popis – metodické vplyvy</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Zmeny v štátom platenom poistnom (zdravotné a sociálne poistenie)	49	11
Zmeny v imputovaných sociálnych príspevkoch	10	9
Zmeny v schémach finančného sektora	-21	-4
<b>Spolu – metodické vplyvy</b>	<b>38</b>	<b>15</b>

<sup>21</sup> Aktualizované v súlade s prognózou Výboru pre daňové prognózy (jún 2018).