

Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2014



Obsah

ZHRNUTIE	3
I. Aktualizácia hodnotenia.....	4
I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu oproti referenčnej hodnote.....	4
Box 1 – Rozdielne zaznamenávanie korekcií k EÚ fondom pri výpočte nominálneho a štrukturálneho salda (národná vs. EK metodika).....	6
Box 2 – Plnenie rozpočtu v roku 2014 oproti scenáru nezmenených politík.....	8
I.2. Plnenie výdavkového pravidla.....	9
I.3. Posúdenie výraznej odchýlky	10
I.3.1 Celkové hodnotenie.....	11
Príloha 1 - Postup pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte	14
Príloha 2 - Rozdiely v plnení pravidla o vyrovnanom rozpočte oproti júnovému hodnoteniu.....	16
Príloha 3 - Výpočet cyklickej zložky salda verejných financií.....	18
Príloha 4 - Jednorazové a dočasné opatrenia	19
Príloha 5 – Príjmové diskrecionárne opatrenia.....	21
Príloha 6 – Výnimočné okolnosti	22
Príloha 7 – Rozdiely pri výpočte štrukturálneho salda v národnej a EK metodike.....	23



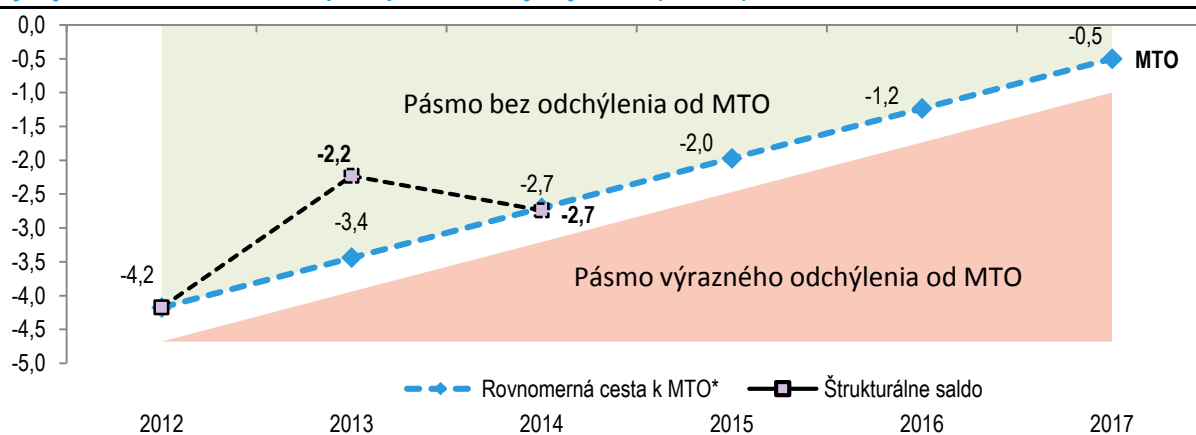
ZHRNUTIE

Na základe údajov z októbrovej notifikácie Eurostatu¹ pristúpilo Ministerstvo financií Slovenskej republiky k aktualizácii hodnotenia plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2014. V hodnotení sa posudzuje, či Slovensko dostatočne napreduje k dosiahnutiu štrukturálne vyrovnaného rozpočtu².

Aktualizované hodnotenie potvrdzuje záver z júnového hodnotenia, podľa ktorého v roku 2014 nedošlo k výraznej odchýlke od plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu. Ministerstvo financií preto nenavrhuje aktiváciu korekčného mechanizmu.

Po zohľadnení aktualizovaných údajov októbrovej notifikácie dosiahol štrukturálny deficit v roku 2014 výšku 2,7 % HDP³. Štrukturálne saldo sa tak nachádzalo približne na aktuálnej referenčnej úrovni, zodpovedajúcej rovnomernej konsolidácii až do dosiahnutia strednodobého cieľa (MTO) v roku 2017. V roku 2014 preto nedošlo k odchýleniu vo vývoji štrukturálneho salda.

Vývoj štrukturálneho salda oproti požadovanej trajektórii (% HDP)



*Priemerné znižovanie štrukturálneho salda o 0,74 % HDP ročne až do dosiahnutia MTO v roku 2017

Zdroj: MF SR

Výdavkové pravidlo, ktoré hodnotí vývoj upravených verejných výdavkov, bolo v roku 2014 na medziročnej báze odchýlené o 0,8 % HDP. Po zohľadnení dodatočných faktorov v rámci celkového hodnotenia dochádza k zmenšeniu odchýlenia na úroveň 0,1 % HDP. Pri celkovom hodnotení výdavkového pravidla prihliadame aj na vývoj výdavkov na kumulatívnej báze (rovnako ako pri štrukturálnom salde), v ktorom dochádza opäť len k nevýraznému odchýleniu vo výške 0,4 % HDP.

Na základe celkového hodnotenia, ktoré zohľadňuje vývoj štrukturálneho salda a plnenie výdavkového pravidla ministerstvo financií potvrdzuje, že pri napredovaní za strednodobým cieľom nedošlo v roku 2014 k výraznej odchýlke.

Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2014 sa riadi národnou metodikou, ktorá vernejšie odráža slovenské špecifiká. Zámerom je vyjadriť „skutočný“ deficit, ktorý lepšie zodpovedá skutočnej strednodobej rozpočtovej pozícii očistenej o jednorazové a dočasné vplyvy a zohľadňuje štrukturálne zmeny v hospodárení verejnej správy. Rozdiely oproti metodike Európskej komisie (EK) sú bližšie vysvetlené v Prílohe 7. Z pozície nezávislej fiškálnej inštitúcie pripraví po zverejnení hodnotenia Ministerstva financií Slovenskej republiky svoju hodnotiacu správu aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ).

¹ [Provision of deficit and debt data for 2014 – second notification](#), Október 2015

² Tým sa rozumie dosiahnutie štrukturálneho deficitu maximálne vo výške 0,5 % HDP (strednodobý rozpočtový cieľ - MTO)

³ Podľa národnej metodiky



I. Aktualizácia hodnotenia

Fiškálny kompakť v rámci Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii (ďalej len fiškálny kompakť) zakotvuje európske fiškálne pravidlá do národnej legislatívy. Slovensko túto medzivládnu zmluvu implementovalo s účinnosťou od januára 2014 novelou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy⁴. Zo zákona vyplýva najmä pravidlo štrukturálne vyrovnaného rozpočtu (v podobe potreby smerovania k strednodobému rozpočtovému cieľu resp. MTO) a aplikácia korekčného mechanizmu v prípade výraznej odchýlky od plnenia tohto pravidla. Plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za ukončený rok hodnotí dvakrát ročne Ministerstvo financií a následne Rada pre rozpočtovú zodpovednosť ako nezávislá fiškálna inštitúcia (formálny proces je popísaný v Prílohe 1)

Prvé hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2014 zverejnilo Ministerstvo financií v júni tohto roka, vychádzajúc z údajov aprílovej notifikácie Eurostatu. Záverom sa konštatovalo, že štrukturálny deficit na úrovni 2,9 % HDP sa síce nachádzal 0,3 % HDP nad požadovanou referenčnou úrovňou, tento rozdiel však nebol vyhodnotený ako výrazné odchylenie. V prípade výdavkového pravidla došlo k medziročnému odchyleniu na úrovni 0,7 % HDP, v kumulatívnom vyjadrení bolo odchylenie na úrovni 0,2 % HDP. Na základe celkového hodnotenia v roku 2014 nenastala výrazná odchýlka v plnení pravidla o vyrovnanom rozpočte⁵. Ministerstvo financií preto nenavrholo aktiváciu korekčného mechanizmu.

Aktuálne hodnotenie nadväzuje na októbrovú notifikáciu, ktorá spresňuje dosiahnutú bilanciu príjmov a výdavkov verejnej správy za rok 2014.

I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu oproti referenčnej hodnote

V prvom kroku sa posudzuje ukazovateľ štrukturálneho salda verejnej správy. V súlade s ustanoveniami vo fiškálnom kompakte by malo Slovensko hospodáriť s maximálnym štrukturálnym schodkom vo výške 0,5 % HDP (MTO). V prípade, že tento cieľ zatiaľ nebol dosiahnutý, je potrebné k nemu postupovať dostatočne rýchlym tempom.

Dostatočne rýchle tempo, ktorým by sa malo priebežne postupovať k MTO, nie je v rámci fiškálneho kompaktu presnejšie definované. V súlade s cieľom uvedeným v Programe Stability na roky 2015 - 2018 národné hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte predpokladá pre splnenie MTO fixný termín roku 2017⁶. Na základe toho, Ministerstvo financií stanovuje požadovanú referenčnú trajektóriu pre znižovanie štrukturálneho salda, vychádzajúc z predpokladu rovnomerného tempa konsolidácie medzi rokmi 2012 a 2017. Aktuálne rovnomerné tempo konsolidácie zodpovedá znižovaniu štrukturálneho schodku priemerne o 0,74 % HDP⁷.

Stanovená trajektória slúži ako referenčná hodnota pre posúdenie odchylenia v hodnotenom roku. Odchylenie sa posudzuje na kumulatívnej báze ako rozdiel skutočne dosiahnutej úrovne štrukturálneho salda oproti úrovni zodpovedajúcej jeho rovnomernému znižovaniu až do dosiahnutia MTO v roku 2017⁸ (Graf 1).

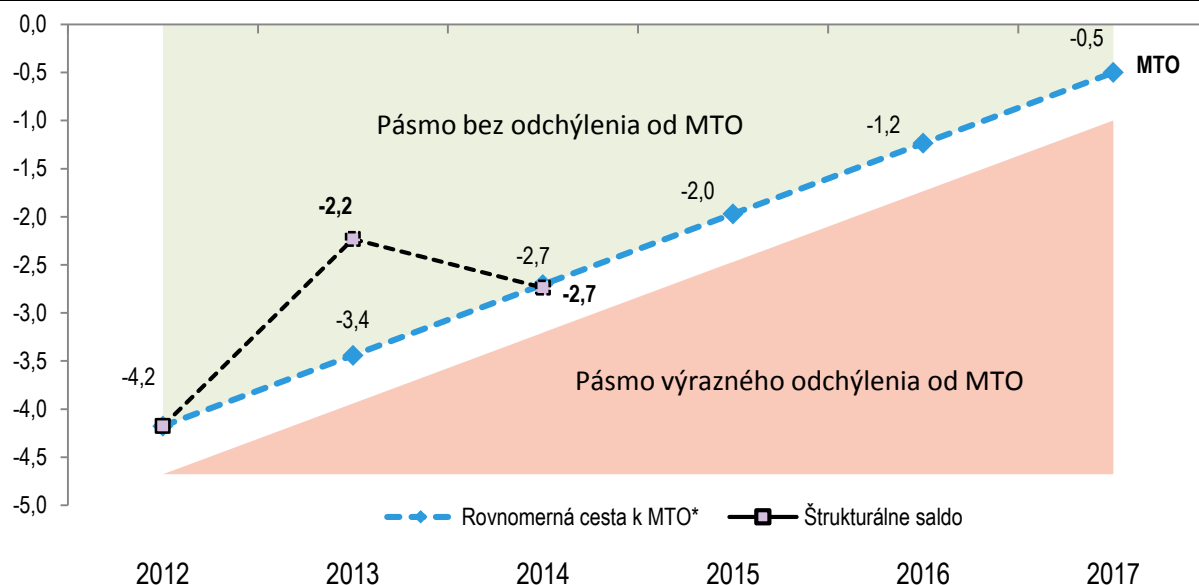
⁴ Od 1. januára 2014 nadobudol účinnosť zákon č. 436/2013 Z. z., ktorým bol novelizovaný zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

⁵ http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/_LoadDocument.aspx?categoryId=9664&documentId=13316

⁶ V rámci európskych pravidiel sú štáty eurozóny povinné plniť len požadované medziročné znižovanie štrukturálneho salda podľa kritérií Európskej komisie (EK). Termín pre splnenie MTO sa preto môže každoročne meniť v závislosti od aktualizácie kritérií určujúcich požadované konsolidačné úsilie. MF SR v Programe stability na roky 2015 - 2018 naďalej deklaruje cieľ dosiahnuť MTO už v roku 2017.

⁷ Výpočet vychádza z počiatočnej pozície štrukturálneho salda 4,2 % HDP v roku 2012. Trajektória konsolidácie sa môže meniť aj ex-post z dôvodu revízií samotného nominálneho salda, prípadne cyklickej zložky alebo jednorazových opatrení (viac v Prílohe 6).

⁸ Podľa tohto prístupu môže tak byť výraznejšia konsolidácia v jednom roku kompenzovaná poľavením v znižovaní štrukturálneho salda v ďalšom roku.

Graf 1: Štrukturálne saldo oproti požadovanej trajektórii (% HDP)

*Priemerné znižovanie štrukturálneho salda o 0,74% HDP ročne až do dosiahnutia MTO v roku 2017

Zdroj: MF SR

Po zohľadnení údajov z októbrovej notifikácie Eurostatu dosiahol štrukturálny deficit v roku 2014 úroveň 2,7 % HDP. Štrukturálne saldo tak dosiahol približne rovnakú úroveň ako referenčná hodnota, zodpovedajúca rovnomernej konsolidácii smerom k MTO. Vzhľadom na to v roku 2014 nedochádza vo vývoji štrukturálneho salda k odchýleniu.

Oproti hodnoteniu z júna za rok 2014 sa odchýlenie pri štrukturálnom salde dodatočne zmenšilo o takmer 0,3 p.b. Samotná úroveň štrukturálneho salda je v aktuálnom hodnotení oproti pôvodnému nižšia o 0,2 p.b. Hlavným faktorom vplyvajúcim na zmenšenie odchýlenia je zníženie nominálneho deficitu v rámci jesennej notifikácie o 0,1 p.b. Dôvodom zmeny notifikovaného nominálneho deficitu sú najmä vyššie príjmy z dane z príjmu právnických osôb vo výške 0,2 % HDP⁹ a aktualizácia oficiálne vykázaných EÚ korekcií v roku 2014 s negatívnym vplyvom na úrovni 0,1 % HDP. K revízii odchýlenia štrukturálneho salda prispel aj nový odhad cyklickej zložky (0,1 p.b.) a menej významne aj aktuálna kvantifikácia jednorazových opatrení. V rámci aktualizácie jednorazových a dočasných vplyvov je však dôležitou zmenou oproti júnovému hodnoteniu najmä časovo správne zaznamenanie EÚ korekcií (viac v Boxe 1). Okrem uvedených faktorov na zmenu odchýlenia vplyva aj aktualizácia odhadu štrukturálneho salda v roku 2012, ktorá ovplyvňuje trajektóriu smerovania k MTO. Vyšší odhadovaný štrukturálny deficit v roku 2012 ovplyvňuje referenčnú úroveň, oproti ktorej sa porovnáva dosiahnutý štrukturálny deficit v roku 2014 (rovnomerná cesta k MTO). Referenčná úroveň štrukturálneho deficitu je tak o 0,1 p.b. vyššia.¹⁰

⁹ Avizované už v júnovom hodnotení v rámci celkového hodnotenia.

¹⁰ Rozdiely oproti júnovému hodnoteniu detailnejšie vysvetľuje Príloha 2.



Box 1 – Rozdielne zaznamenávanie korekcií k EÚ fondom pri výpočte nominálneho a štrukturálneho salda (národná vs. EK metodika¹¹)

Podľa októbrovej notifikácie zvyšujú korekcie k EÚ fondom nominálny deficit verejnej správy SR len v rokoch 2013 až 2015 napriek tomu, že ide prevažne o korekcie z celého druhého programového obdobia (2008 až 2013¹²). **EÚ korekcie sa v rokoch 2013 až 2015 zaznamenali vo výške 124 mil. eur, 207 mil. eur a 235 mil. eur.** Jedným z dôvodov je, že o udelených korekciách sa môže rozhodnúť až niekoľko rokov po ich reálnom vzniku. Oficiálne vykázané korekcie tak z dôvodu časovo nesprávneho zaradenia dočasne navyšujú saldo najmä v posledných rokoch programového obdobia.

Pri výpočte štrukturálneho salda v národnej metodike vychádzame z časovo správneho zaznamenania EÚ korekcií. Korekcie analyticky čo najlepšie priradzujeme do rokov, v ktorých vznikli. Dočasný vplyv korekcií sa podľa národnej metodiky identifikuje ako rozdiel časovo správneho zaznamenania oproti notifikovaným údajom v nominálnom deficite.

Tabuľka A: Zaznamenanie korekcií pri výpočte štrukturálneho salda (mil. eur) – národná metodika

	Celková suma za EU zdroj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2013	124	1	1	1	1	9	19	24	31	37		
2014	207	1	1	2	2	52	17	31	39	43	19	
2015	235					9	24	32	39	56	56	19
Spolu	568,4	2	2	4	5	70	60	88	109	137	75	19
Dočasný vplyv		2	2	4	5	70	60	88	109	13	-134	-216

Tento spôsob zaznamenania sa odlišuje od prístupu v EK metodike, kde sa štrukturálne saldo očisťuje o jednorazový vplyv korekcií len v rokoch 2014 a 2015, a to v ich plnej výške. Korekcie z roku 2013 sú naopak posúdené v celej výške ako štrukturálny výdavok (viď Tabuľka B). Tento prístup zohľadnilo aj hodnotenie EK k Návrhu rozpočtového plánu Slovenskej republiky na rok 2016.¹³

Tabuľka B: Zaznamenanie korekcií pri výpočte štrukturálneho salda (mil. eur) – EK metodika

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dočasný vplyv		-	-	-	-	-	-	-	0	-207	-235

¹¹ Rozdiely medzi národnou a európskou metodikou podrobnejšie vysvetľuje Príloha 7.

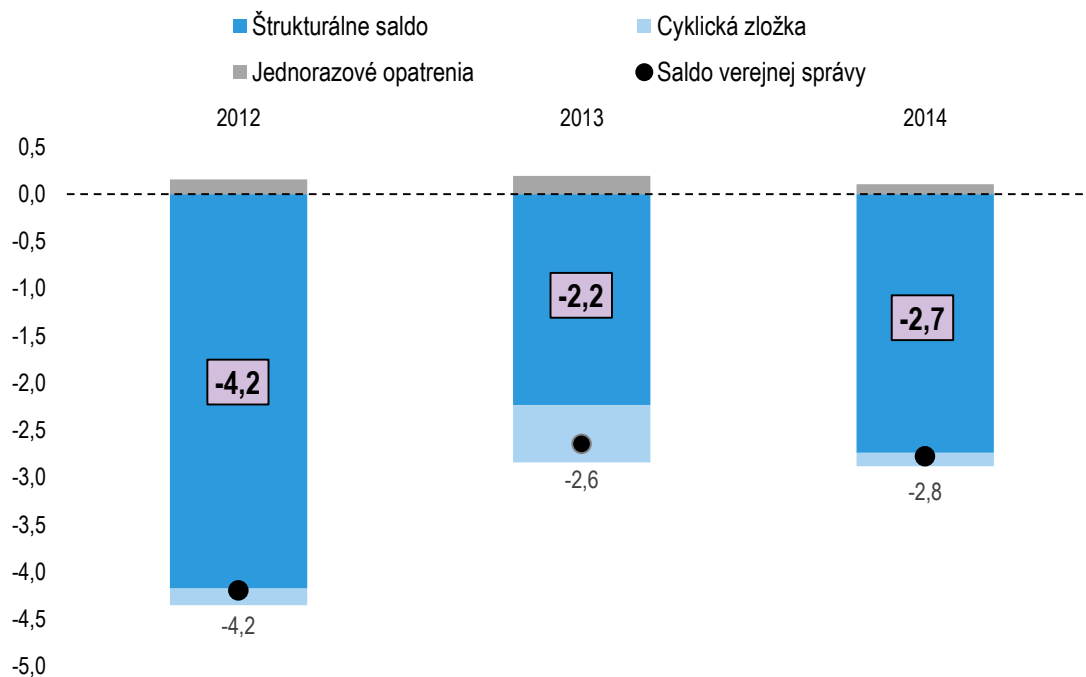
¹² Nevýznamná časť súvisí aj s predchádzajúcim programovým obdobím. Časť z programového obdobia sa čerpala aj v rokoch 2014 a 2015.

¹³ Hodnotenie je zverejnené na stránkach EK: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sqp/pdf/dbp/2015/sk_2015-11-16_sw_d_en.pdf



V roku 2014 sme identifikovali viaceré jednorazové a dočasné vplyvy s pozitívnym vplyvom 0,1 % HDP, ktoré sa pri výpočte štrukturálne salda odpočítavajú. Vzhľadom na uzatváranie produkčnej medzery oproti roku 2013 cyklická zložka takmer neovplyvnila saldo verejnej správy (viac v Prílohe 3 a 4). Dôvodom prehlbenia deficitu oproti scenáru nezmenených politík bol medziročný nárast výdavkových položiek, najmä kapitálových výdavkov, transferov na zdravotnícke zariadenia a výdavkov na tovary a služby. Podrobnejšie detaily sú uvedené v Boxe 1.

Graf 2: Štrukturálne saldo VS podľa národnej metodiky (% HDP)



Zdroj: MF SR

V metodike Európskej komisie, ktorá sa používa v hodnotení európskych fiškálnych pravidiel, je v rokoch 2013 a 2014 štrukturálne saldo nižšie o 0,5 p.b. resp. 0,7 p.b. Dôvodom je predovšetkým zápornejší odhad cyklickej zložky v EK metodike v oboch rokoch (viac v Prílohe 7).



Box 2 – Plnenie rozpočtu v roku 2014 oproti scenáru nezmenených politík

Scenár nezmenených politík (no-policy-change alebo NPC) prezentuje hypotetický vývoj salda verejnej správy za predpokladu nezmenenej legislatívy a aktuálneho odhadu makroekonomického vývoja. Tento analytický pohľad zobrazuje, ako by sa vyvíjali jednotlivé položky rozpočtu „prirodzeným tempom“ bez zásahov vlády.

NPC scenár sa pripravuje primárne v rámci programu stability a návrhu rozpočtového plánu najmä na vyčíslenie opatrení potrebných na splnenie rozpočtových cieľov. Analogicky je možné vyhodnotiť aj plnenie rozpočtu oproti takto definovanému scenáru. Porovnaním NPC scenára so skutočne dosiahnutou hodnotou jednotlivých príjmových aj výdavkových položiek v roku 2014 je možné lepšie kvantifikovať skutočné vplyvy fiškálnej politiky vlády.

V porovnaní so scenárom nezmenených politík sa výsledný deficit v roku 2014 prehýbil o 0,7 % HDP. Hlavným dôvodom bol predovšetkým nárast na výdavkových položkách oproti NPC scenáru (- 1,0 % HDP). Tento vývoj bol mierne kompenzovaný aj vyššími príjmami (+0,2 % HDP).

Tabuľka A: Rozdiely skutočnosti oproti NPC v roku 2014 (ESA 2010)

	mil. eur	% HDP
1. Príjmy verejnej správy	185	0,2
Daňové príjmy	107	0,1
z toho: Odvod z podnikania v regulovaných odvetviach	83	0,1
z toho: Zavedenie daňovej licencie DPPO	82	0,1
z toho: Zníženie sadzby DPPO na 22%	-95	-0,1
z toho: Prísnejšie pravidlá pre umorovanie strát	37	0,0
Nedaňové príjmy	91	0,1
z toho: príjem z digitálnej dividendy	164	0,2
Granty a Transfery	-17	0,0
z toho: pokuta PMÚ	45	0,0
2. Výdavky verejnej správy	-721	-1,0
Vyššie výdavky na tovary a služby	-173	-0,2
Nižšie výdavky na kompenzácie zamestnancov	83	0,1
Vyššie transfery zdravotníckym zariadeniam	-186	-0,2
Vyššie ostatné transfery	-213	-0,3
Vyššie kapitálové výdavky	-237	-0,3
Ostatné výdavky	5	0,0
3. Spolu (1-2)	-535	-0,7



Prijmy verejnej správy

- **Daňové príjmy:** Opatrenia v daňovej legislatíve prispeli v roku 2014 k zvýšeniu daňových príjmov oproti NPC scenáru o 107 mil. eur. Jedným z viacerých opatrení týkajúcich sa právnických osôb od roku 2014 je povinnosť platiť daňovú licenciu, ktorá zvýšila výnos dane z príjmu právnických osôb o 82 mil. eur¹⁴. Pozitívne prispelo aj predĺženie platnosti osobitného odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach s odhadovaným vplyvom na úrovni 83 mil. eur. Výnos v dôsledku legislatívnych zmien v prípade umorovaní straty sa odhaduje na 37 mil. eur. Negatívne sa na výške daňových príjmov podieľalo zníženie sadzby dane z príjmu právnických osôb o jeden percentuálny bod na 22 %. Aktuálny odhad vplyvu zníženia dane zodpovedá poklesu príjmov o 95 mil. eur.
- **Nedaňové príjmy:** Nedaňové príjmy sa v roku 2014 jednorazovo zvýšili o 164 mil. eur vzhľadom na uskutočnenú aukciu na predaj voľných frekvencií na prevádzku mobilných sietí štvrtej generácie. Celkovo boli nedaňové oproti scenáru nezmenných politík vyššie o 91 mil. eur.

Výdavky verejnej správy

- **Vyššie výdavky na tovary a služby:** V roku 2014 rástli výdavky na tovary a služby napriek stagnujúcej inflácii výrazne rýchlejším tempom. Oproti NPC scenáru sa výdavky na medzispotrebu zvýšili o 173 mil. eur s významným nárastom najmä v prípade Národnej diaľničnej spoločnosti (NDS)
- **Úspory na kompenzáciách zamestnancov:** Mzdové náklady zamestnancov vo verejnej správe rástli oproti platom v súkromnej sfére nižším tempom (predpoklad pre NPC scenár). Celková úspora predstavuje 83 mil. eur.
- **Vyššie transfery zdravotníckym zariadeniam:** V oblasti zdravotníctva došlo k navýšeniu transferov zdravotníckym zariadeniam o 186 mil. eur.
- **Vyššie ostatné transfery:** Ostatné transfery dosiahli takmer 213 mil. eur. Výraznejšie rástli predovšetkým na strane štátneho rozpočtu.
- **Vyššie kapitálové výdavky:** Nárast kapitálových výdavkov oproti NPC scenáru o 237 mil. eur je výsledkom predovšetkým zvýšených investícií zo strany NDS a obcí, u ktorých boli kapitálové výdavky predchádzajúce roky výraznejšie tlmené.

I.2. Plnenie výdavkového pravidla

Smerovanie k strednodobému cieľu sa hodnotí aj na základe porovnania vývoja výdavkov oproti výdavkovému pravidlu.¹⁵ Podľa neho by rast výdavkov pod kontrolou vlády nemal presahovať potenciálny rast ekonomiky, ak tento rast nie je sprevádzaný dodatočnými príjmovými opatreniami. Pre dodržanie konzistentnosti s prístupom pri štrukturálnom salde zohľadňuje výdavkové pravidlo aj požadované medzioročné znižovanie štrukturálneho salda o 0,74 % HDP. Rýchlejšia miera požadovanej konsolidácie oproti hodnoteniu v júni (0,71 % HDP) sprísňuje plnenie výdavkového pravidla (podrobnejšie je metodika výpočtu výdavkového pravidla vysvetlená v júnovom hodnotení¹⁶).

Podľa notifikovaných údajov rástol upravený výdavkový agregát v roku 2014 medzioročne o 2,3 %, pričom výdavkové pravidlo povoľovalo rast výdavkov o 0,3 %. **Tento vývoj zodpovedá odchýleniu od trajektórie na jednoročnom horizonte na úrovni 0,8 % HDP.**

¹⁴ V tomto prípade ide o statický prepočet. Viaceré subjekty predtým neplatili pravdepodobne žiadnu korporátnu daň, po zavedení licencie však zaplatili DPPO vo výške licencie. Efektívne stúpol výnos DPPO na úkor daňovej licencie.

¹⁵ Výdavkové pravidlo hodnotí, či tempo rastu výdavkov upravené o zmeny v príjmoch zodpovedá potenciálnemu rastu ekonomiky, ktorý je upravený o potrebné zníženie štrukturálneho salda. Potenciál ekonomiky sa vyjadruje referenčnou mierou rastu výdavkov za posledný rok.

¹⁶ <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=9664>



Tabuľka 1: Výdavkové pravidlo (ESA 2010 mil. Eur)

	2012	2013	2014
Makroekonomické predpoklady			
potenciálny rast HDP (v %)	-	1,9	2,1
HDP deflátor (v %)	1,3	0,5	-0,2
HDP v bežných cenách	72 420	73 835	75 561
Výdavkový agregát			
1. Celkové výdavky	29 077	30 284	31 462
2. (-) Úrokové náklady	1 280	1 384	1 441
3. (-) Tvorba hrubého fixného kapitálu (EÚ + národné)	2 193	2 255	2 749
4. (+) Tvorba hrubého fixného kapitálu (priemer za t-3 až t, EÚ + národné)	2 381	2 346	2 445
5. (-) Bežné výdavky na EU programy plne kryté príjmami z EU fondov	174	251	313
6. (-) Cyklická zložka na dávkach v nezamestnanosti	4	15	11
7. (-) Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0	0
8. (-) Vplyv zaradenia dopravných podnikov do sektora verejnej správy v 2014	-	-	78
9. Primárny výdavkový agregát (1-2-3+4-5-6-7-8)	27 806	28 738	29 315
10. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu (9t-9t-1)		931	577
11. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení		1 121	-35
12. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia ((10t-11t)/9t-1)		-0,7	2,1
13. Medziročná zmena deflátoru	1,3	0,5	-0,2
14. Reálny rast agregátu výdavkov očistených o príjmové opatrenia (12-13)		-1,2	2,3
15. Miera potencionálneho rastu HDP		1,9	2,1
16. Zníženie rastu výdavkov - zmena štrukturálneho salda/ ((1t-1-2t-1)/HDPt-1)		1,9	1,9
17. Výdavkové pravidlo (15-16)		0,0	0,3
18. Odchýlenie od výdavkového pravidla v % HDP ((17t-14t)*9t-1/HDPt)		0,4	-0,8
19. Splnenie výdavkového pravidla		áno	nie
Odchýlka od výdavkového pravidla na kumulatívnej báze		-	-0,4

Pozn.: Dopravné podniky boli preradené do verejného sektora od roku 2014. Pre vzájomnú porovnateľnosť rokov 2013 a 2014 bol identifikovaný nárast výdavkov z dôvodu preradenia dopravných podnikov očistený z celkových výdavkov. (po zohľadnení vzájomných transferov vo VS a výdavkov z programov EÚ na investície)

Oproti júnovému hodnoteniu došlo k aktualizácii viacerých údajov. Najvýznamnejším rozdielom je zväčšenie medziročného nárastu výdavkového agregátu a revízia potenciálneho rastu. Oproti pôvodnému hodnoteniu sa odchýlenie zväčšuje o 0,1 % HDP (viac v Prílohe 2).

I.3. Posúdenie výraznej odchýlky

V rámci celkového hodnotenia sa posudzuje, či prípadné odchýlenia vo vývoji štrukturálneho salda a pri plnení výdavkového pravidla znamenajú výraznú odchýlku od plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte. V prípade negatívneho odchýlenia sa pri oboch indikátoroch rozlišuje jeho miera:

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



Výrazná odchýlka od plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte nastáva, ak došlo k výraznému odchýleniu aspoň v jednom z indikátorov a zároveň ho potvrdí aj celkové hodnotenie. Toto hodnotenie prihliada aj na ďalšie relevantné skutočnosti, ktoré notifikované údaje podľa Eurostatu nemusia nutne zachytiť.

I.3.1 Celkové hodnotenie

Po zohľadnení údajov z októbrovej notifikácie pri štruktúrnom salde nedochádza k odchýleniu (štruktúrne saldo sa nachádzalo v roku 2014 približne na požadovanej trajektórii), zatiaľ čo výdavkové pravidlo vykazuje pre rok 2014 na medzioročnom horizonte odchýlenie o 0,8 % HDP. Pri výdavkovom pravidle však súčasná metodológia nezaraďuje zlepšenie výberu daní medzi diskrečionárne príjmové opatrenia, ktoré povoľujú nárast výdavkov nad rámec potenciálneho rastu ekonomiky. Odchýlenie pri výdavkovom pravidle zároveň ovplyvňuje aj časovo nesprávne zaznamenanie EÚ korekcií v notifikovaných údajoch, ktoré nadhodnocuje verejné výdavky v rokoch 2013 a 2014. Na rozdiel od prístupu hodnotenia pri štruktúrnom salde sa navyše výdavky neupravujú o jednorazové vplyvy, ktoré ovplyvňujú ich celkovú výšku len dočasne. V rámci celkového hodnotenia prihliadame aj na vyššie uvedené skutočnosti.

Zlepšenie efektívnosti výberu DPH

Výdavkové pravidlo povoľuje nárast výdavkov nad rámec potenciálneho rastu len v prípade prijatých dodatočných príjmových opatrení s pozitívnym vplyvom. Vplyv jednotlivých opatrení na boj proti daňovým únikom na DPH vzhľadom na ich povahu nebolo možné kvalifikovane odhadnúť a preto neboli v základnom hodnotení zaradené v rámci diskrečionárnych opatrení.

Dodatočné príjmy z opatrení na zlepšenie výberu daní sú rovnako štruktúrneho charakteru ako iné príjmové diskrečionárne opatrenia a mali by tiež umožňovať prípadné zvýšenie výdavkov v rovnakej výške. Nezohľadňovanie zvýšenej úspešnosti výberu daní spojených z konkrétnych legislatívnych opatrení by mohlo výrazne znížiť motiváciu realizovať takéto opatrenia na úkor zvyšovania daní.

Zefektívnenie výberu DPH prinieslo medzi rokmi 2013 a 2014 zvýšenie výnosu o 426,3 mil. eur (0,6 % HDP). Odhad celkového vplyvu opatrení na zvýšenie úspešnosti výberu DPH je kvantifikovaný ex-post ako rozdiel medzi analyticky očistenou efektívnou daňovou sadzbou¹⁷ za rok 2013 a 2014 na príslušnej daňovej základni v roku 2014.

Zaznamenávanie EÚ korekcií v salde verejnej správy

V prípade Slovenska zhoršujú korekcie prevažne z druhého programového obdobia (2008 - 2013) saldo verejnej správy len v rokoch 2013 až 2015. V rokoch 2013 a 2014, ktoré sú relevantné pre plnenie pravidla, dosiahli korekcie podľa októbrovej notifikácie výšku 124 mil. eur, resp. 207 mil. eur. Takéto 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 navyšujú výdavky najmä v posledných rokoch programového obdobia.

V rámci celkového hodnotenia sme preto pristúpili k analytickému očisteniu výdavkov verejnej správy v súlade s prístupom pri jednorazových opatreniach vo výpočte štruktúrneho salda (Box 1). Jednotlivé EÚ korekcie preradujeme do rokov, v ktorých skutočne vznikli. V prípade časovo správneho zaradenia korekcií sú výdavky verejnej správy oproti notifikácii nižšie v roku 2014 o 134 mil. eur. V roku 2013 dochádza naopak miernemu zvýšeniu korekcií nad rámec notifikovaných údajov o 12 mil. eur.¹⁸

¹⁷ 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.

¹⁸ Tento metodický postup je popísaný v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2016



Opatrenia jednorazového a dočasného charakteru

V notifikovaných údajoch sú vo verejných výdavkoch zahrnuté aj opatrenia dočasného charakteru, ktoré v strednodobom horizonte nepredstavujú riziko pri smerovaní k vyrovnanému rozpočtu. V rámci zohľadnenia dodatočných faktorov hodnotenia upravujeme celkovú úroveň výdavkov o tieto vplyvy.

V roku 2014 došlo k zníženiu odvodu do rozpočtu EÚ, ktoré znižuje celkové výdavky o 0,1 % HDP len dočasne. Naopak, negatívny fiškálny vplyv malo v rokoch 2013 a 2014 jednorazové vyplatenie starobných dôchodkov silovým zložkám (viac v Prílohe 4). Spolu majú tieto dočasné opatrenia v rokoch 2013 aj 2014 len nevýznamný vplyv.

Rovnako pristupujeme aj k jednorazovým diskrečionárnym opatreniam. Hodnotenie odchýlky v roku 2014 však nie je ovplyvnené týmto prístupom. Jediné diskrečionárne jednorazové opatrenie, mimoriadny odvod v bankovom sektore, ovplyvnilo výdavkový agregát v roku 2012.

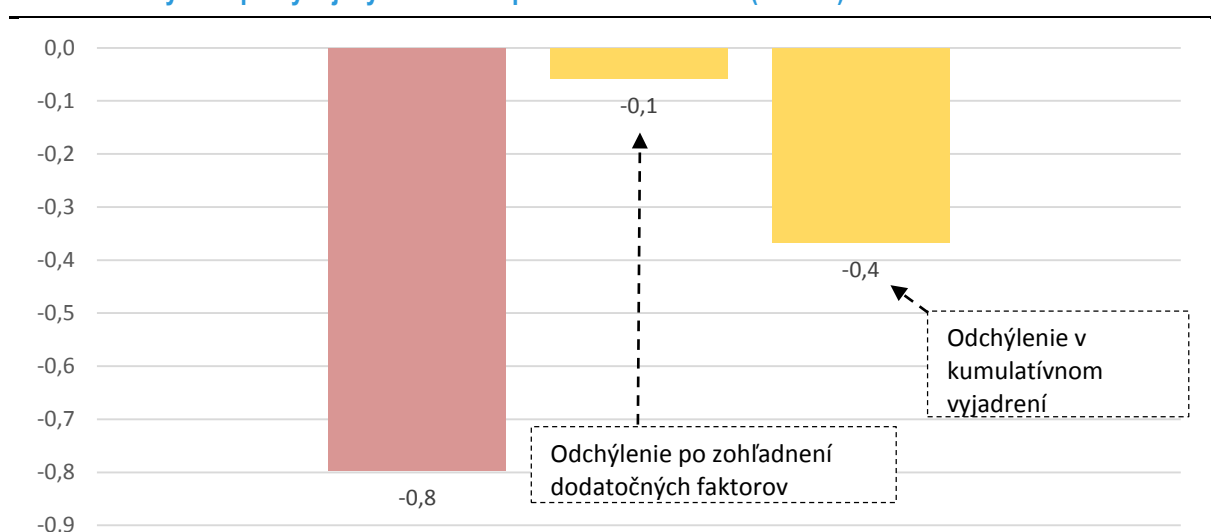
Tabuľka 2: Relevantné faktory pre celkové hodnotenie (% HDP)

	2013	2014
Výdavkové pravidlo		
Odchýlenie od výdavkového pravidla (základné hodnotenie)	0,4	-0,8
Dodatočné faktory v rámci celkového hodnotenia		
Zaradenie medziročného zvýšenia efektivity výberu DPH do diskrečionárnym opatrení		0,6
Úprava notifikovaných výdavkov o časovo správne zaznamenanie EÚ korekcií	0,0	0,2
Úprava notifikovaných výdavkov o jednorazové výdavkové opatrenia		0,0
z toho: Nižší odvod do rozpočtu EÚ		-0,1
z toho: Jednorazové vyplatenie starobných dôchodkov	0,0	0,1
Odchýlenie od výdavkového pravidla (prepočet po celkovom hodnotení)	0,4	-0,1

Zdroj: MFSR

Po zohľadnení faktorov posúdených v rámci celkového hodnotenia je pri výdavkovom pravidle odchýlenie na jednoročnom horizonte len na úrovni 0,1 % HDP. Posúdenie výdavkov na kumulatívnej báze, abstrahujúce od dodatočných faktorov, potvrdzuje nevýrazné odchýlenie, a to na úrovni 0,4 % HDP.

Graf 3: Odchýlenie pri vývoji výdavkového pravidla v roku 2014 (% HDP)



Zdroj: MF SR



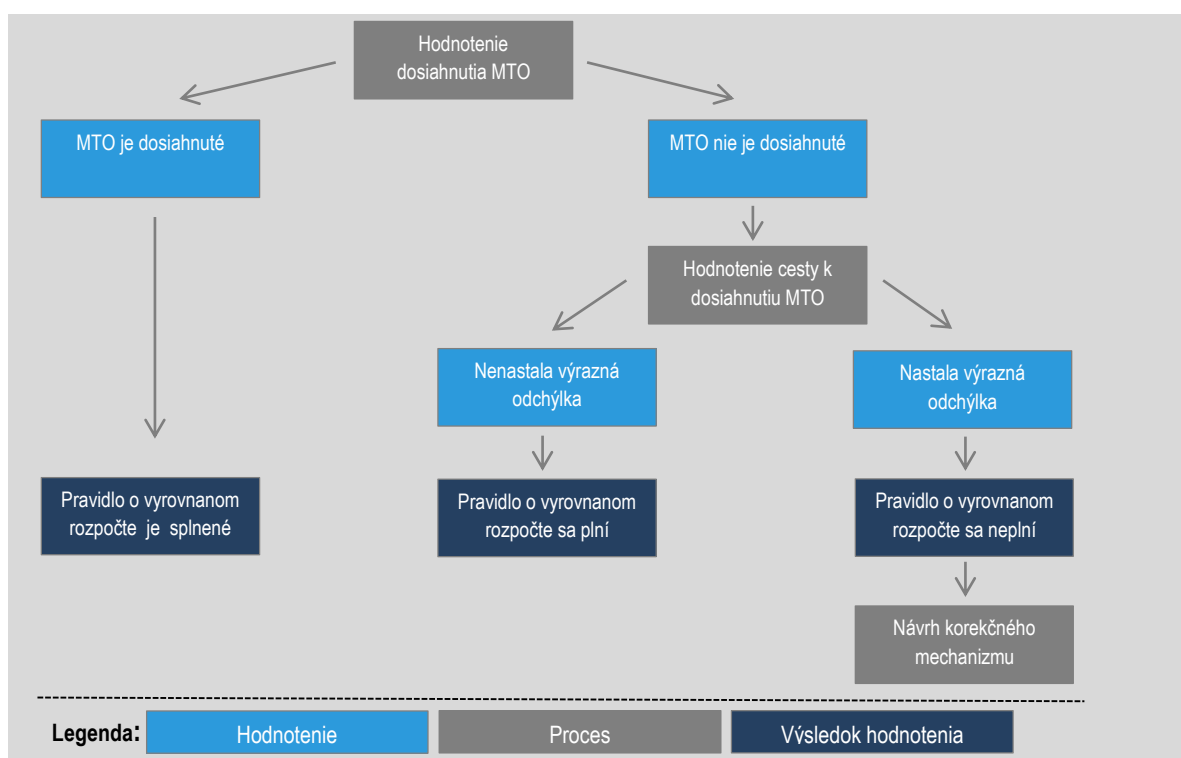
Vzhľadom na vyššie uvedené konštatujeme, že v roku 2014 nedošlo k výraznej odchýlke od plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte. Ministerstvo financií preto nenavrhuje spustiť korekčný mechanizmus.

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 2014 nenastala žiadna udalosť s vplyvom na finančnú pozíciu podľa vymedzenia ústavného zákona** (viac v Prílohe 6).

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. Ak sa v rámci hodnotenia identifikuje výrazná odchýlka, 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 ročne¹⁹ zverejniť hodnotenie, či za uplynulý rok došlo k výraznému odchýleniu od strednodobého cieľa. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) ako nezávislá inštitúcia taktiež vyhodnocuje existenciu prípadnej výraznej odchýlky (tzv. hodnotenie pravidla vyrovnaného rozpočtu). Hodnotenie ministerstva financií je základný predpoklad pre prípadné nápravné kroky, pričom dôveryhodnosť hodnotenia overuje RRZ.

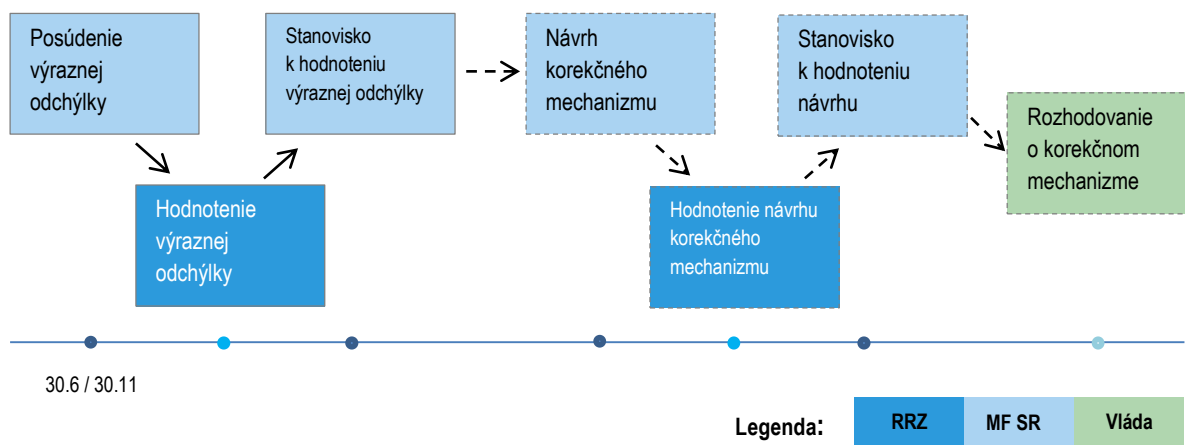
V ďalšom kroku MF SR reaguje na hodnotenie RRZ zverejním stanoviska. Ak Ministerstvo financií SR identifikuje výraznú odchýlku, navrhuje prípadné spustenie korekčného mechanizmu, ktorý taktiež podlieha hodnoteniu RRZ.

¹⁹ 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 - Rozdiely v plnení pravidla o vyrovnanom rozpočte oproti júnovému hodnoteniu

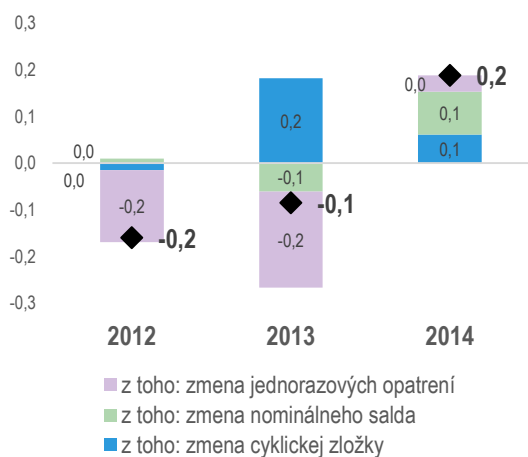
Štrukturálne saldo

Oproti júnovému hodnoteniu došlo v rokoch 2012 až 2014 k revízii odhadu štrukturálneho salda. Okrem revízie cyklickej zložky môže vplyvať na zmeny v štrukturálnom salde aj zmena samotného nominálneho salda alebo aktualizácia jednorazových opatrení. **V porovnaní s júnovým hodnotením došlo k zhoršeniu štrukturálneho salda o 0,2 % HDP v roku 2012 a 0,1 % HDP v roku 2013, kým v roku 2014 bolo zaznamenané zlepšenie o 0,2 % HDP.**

Už v júnovom hodnotení avizovalo Ministerstvo financií SR pre rok 2014 lepší výber daní s rozdielom na úrovni 0,2 % HDP oproti údajom z aprílovej notifikácie. Toto pozitívne riziko októbrová notifikácia potvrdila. Nad rámec toho došlo aj k spresneniu EÚ korekcií za rok 2014. Výsledný pozitívny vplyv oboch faktorov na saldo verejnej správy je vo výške 0,1 % HDP. Saldo verejnej správy bolo revidované aj v roku 2013, na úroveň 2,6 % HDP. K zmenám došlo aj v prípade cyklickej zložky, s najväčšou revíziou v roku 2013, kedy sa cyklická zložka prehýbala oproti júnovému odhadu o 0,2 % HDP. Vplyv na zmeny v štrukturálnom salde majú aj jednorazové opatrenia. Oproti júnovému hodnoteniu Ministerstvo financií SR disponuje údajmi o časovo správnom zaznamenaní EÚ korekcií.

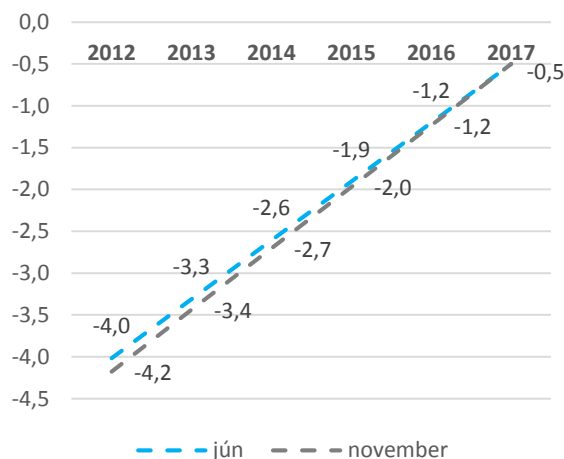
Revízia štrukturálneho salda má vplyv aj na referenčnú cestu k MTO, oproti ktorej sa porovnáva dosiahnutá úroveň štrukturálneho salda. Kým v júnovom hodnotení bolo referenčnou úrovňou hodnota 2,6 % HDP, v aktualizácii hodnotenia dochádza k zvýšeniu na 2,7 % HDP. Dôvodom je revízia východiskového roku 2012.

Príspevky faktorov k revízii štrukturálneho salda



Zdroj: MF SR

Revízia referenčnej úrovne rovnomerného znižovania štrukturálneho salda



Zdroj: MF SR



Výdavkové pravidlo

Oproti júnovému hodnoteniu došlo k aktualizácii viacerých údajov. Najvýznamnejším rozdielom je zväčšenie medzročného nárastu výdavkového agregátu a revízia potenciálneho rastu. Spolu s ostatnými zmenami zväčšujú odchýlenie o 0,1 % HDP.

Výdavkové pravidlo (ESA 2010 mil. Eur)

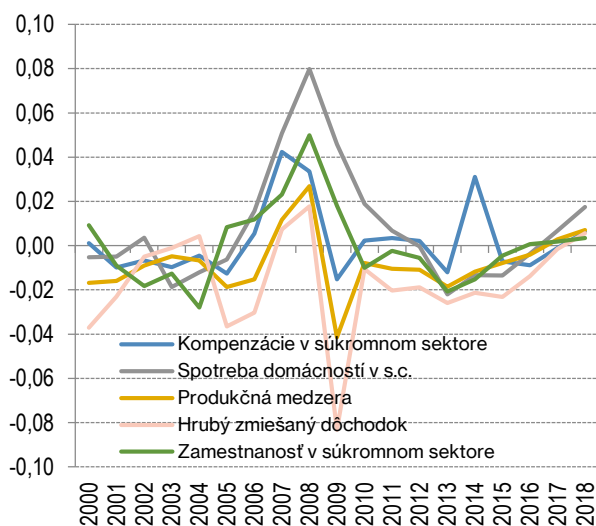
	November (1)			Jún (2)			Rozdiely (2-1)		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Makroekonomické predpoklady									
potenciálny rast HDP (v %)	-	1,9	2,1	-	1,9	2,2	-	0,0	0,1
HDP deflátor (v %)	1,3	0,5	-0,2	1,3	0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0
HDP v bežných cenách	72 420	73 835	75 561	72 185	73 593	75 215	-235	-242	-346
Výdavkový agregát									
1. Celkové výdavky	29 077	30 284	31 462	29 018	30 193	31 410	-59	-91	-51
2. (-) Úrokové náklady	1 280	1 384	1 441	1 286	1 393	1 447	6	9	7
3. (-) Tvorba hrubého fixného kapitálu (EÚ + národné)	2 193	2 255	2 749	2 182	2 193	2 788	-11	-62	40
4. (+) Tvorba hrubého fixného kapitálu (priemer za t-3 až t, EÚ + národné)	2 381	2 346	2 445	2 378	2 328	2 437	-3	-18	-8
5. (-) Bežné výdavky na EU programy plne kryté príjmami z EU fondov	174	251	313	171	249	310	-2	-2	-4
6. (-) Cyklická zložka na dávkach v nezamestnanosti	4	15	11	4	14	7	0	-1	-4
7. (-) Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8. (-) Vplyv zaradenia dopravných podnikov do sektora verejnej správy v r. 2014	-	-	78	-	-	62	-	-	-16
9. Primárny výdavkový agregát (1-2-3+4-5-6-7-8)	27 806	28 738	29 315	27 752	28 672	29 233	-54	-65	-82
10. Medzročná zmena primárneho výdavkového agregátu (9-9 _{t-1})		931	577		921	561		-11	-16
11. Zmena v príjmoch z titulu diskrecionárnych príjmových opatrení		1 121	-35		1 139	-29		18	7
12. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia ((10-11)/9 _{t-1})		-0,7	2,1		-0,8	2,1		-0,1	-0,1
13. Medzročná zmena deflátoru	1,3	0,5	-0,2	1,3	0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0
14. Reálny rast agregátu výdavkov očistených o príjmové opatrenia (12-13)		-1,2	2,3		-1,3	2,3	0,0	-0,1	-0,1
15. Miera potencionálneho rastu HDP		1,9	2,1		1,9	2,2		0,0	0,1
16. Zníženie rastu výdavkov - zmena štruktúrného salda' ((1 _{t-1-2t-1})/HDP _{t-1})		1,9	1,9		1,9	1,8		0,0	0,0
17. Výdavkové pravidlo (15-16)		0,0	0,3		0,1	0,4		0,1	0,1
18. Odchýlka od výdavkového pravidla v % HDP ((17_{t-14})*9_{t-1}/HDP_t)		0,4	-0,8		0,5	-0,7		0,1	0,1



Príloha 3 - Výpočet cyklickej zložky salda verejných financií

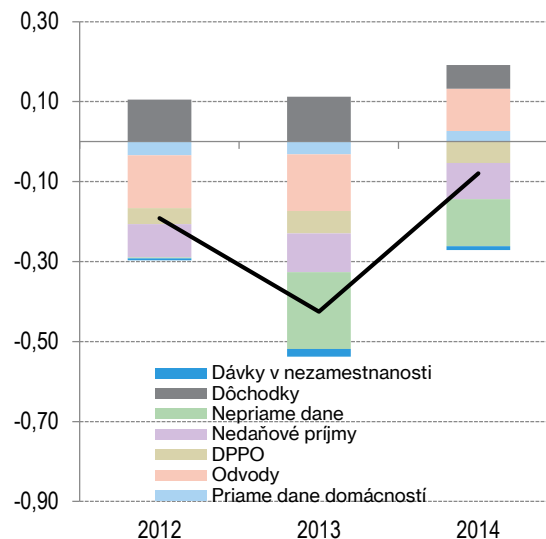
Oproti roku 2013 sa cyklická zložka v roku 2014 výrazne uzatvára z **-0,61 % HDP na -0,14 % HDP²⁰**. Rovnako ako pri odhade cyklickej zložky salda verejných financií v júnovom hodnotení pravidla vyrovnaného rozpočtu, k tomuto vývoju prispel najmä rýchly rast kompenzácií v súkromnom sektore. Dynamická indexácia miezd v minulom roku vyústila do uzatvorenia medzery oproti trendovým hodnotám a začala signalizovať mierne prehriatie na trhu práce. Mimo trhu práce pretrvávali signály voľných kapacít v ekonomike, v súlade s odhadom zápornej produkčnej medzery, ktorá sa uzatvára len pozvoľným tempom. Samotný rozklad cyklickej zložky na príspevky jednotlivých medzier k agregovanej cyklickej zložke dáva rovnaký pohľad. Negatívne k cyklickej zložke prispeli najmä medzery v nepriamych daniach, nedaňových príjmoch a DPPO. Protichodne pôsobili príjmy verejného rozpočtu z trhu práce (odvody, daň z príjmov fyzických osôb) a na výdavkovej strane rozpočtu výdavky na starobné dôchodky.

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



Zdroj: MF SR podľa metodiky RRZ

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



Zdroj: MF SR podľa metodiky RRZ

²⁰ Odhad v hodnotení kompaktu v júni 2014 bol -0,08 % HDP



Príloha 4 - 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. Ministerstvo financií SR pripravilo podrobnejší manuál, ktorý sa venuje problematike jednorazových opatrení.²¹

Ministerstvo financií 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.

Jednorazové vplyvy (ESA2010, mil. eur)

	2013	2014
Príjmy z predaja telekomunikačných licencií (digitálna dividenda)		164
Príjem/úhrada DPH z PPP projektu	-6	-6
Pokuta protimonopolného úradu za stavebný kartel		45
Splácanie návratnej finančnej výpomoci Cargo (kapitálový transfer v 2009)	20	20
Splácanie návratnej finančnej výpomoci VHV (kapitálový transfer pred rokom 2002)	30	48
Rozdielne zaznamenanie príjmov DPH (skutočná aktualizácia)	94	-58
Časovo správne zaznamenanie EÚ korekcií	13	-134
Nižší odvod do EÚ rozpočtu		58
Jednorazové vyplatenie starobných dôchodkov silovým zložkám	-8	-58
SPOLU - národná metodika	143	78
v % HDP	0,2	0,1

Zdroj: MF SR

Splácanie návratnej finančnej výpomoci Cargo Slovakia, a.s. Železničnej spoločnosti Cargo Slovakia, a. s. bola v roku 2009 poskytnutá návratná finančná výpomoc zo štátnych finančných aktív. Uvedená transakcia ovplyvnila schodok a dlh verejnej správy v roku 2009 v sume 166 mil. eur. Realizované splátky istiny sa považujú v zmysle metodiky ESA 2010 za kapitálový transfer s pozitívnym vplyvom na schodok rozpočtu verejnej správy. Splátkový kalendár predpokladá úplné splatenie úveru v roku 2016.

Rozdielne zaznamenanie príjmov z DPH - Rozdiel vychádza z nedokonalosti 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. Takýto prístup nezohľadňuje v plnej miere skutočnosť najmä v prípade nadmerných odpočtov. Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie nadmerných odpočtov môže výrazným spôsobom ovplyvniť aktuálny výnos DPH podľa ESA2010. V roku 2013 sa predlžovala dĺžka trvania kontroly nadmerných odpočtov, čo zvýšilo objem nevyplatených nadmerných odpočtov a tým pádom aj aktuálny výnos DPH.

²¹ Kompletný prehľad jednorazových opatrení je možné nájsť v manuáli MFSR, ktorý sa bude aktualizovať. Je dostupný na <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=9595>



Splácanie návratnej finančnej výpomoci Vodohospodárskej výstavby - Vodohospodárska výstavba, š.p. (VHV) dostala od štátu dve návratné finančné výpomoci v rokoch 2002 a 2006. Obe boli klasifikované z dôvodu neočakávanej návratnosti v daných rokoch ako kapitálový transfer. Splatenie finančnej pomoci má v rokoch 2013 a 2014 pozitívny vplyv na saldo VS podobne ako v prípade železničnej spoločnosti Cargo Slovakia.

Splácanie DPH z PPP projektu – V roku 2011 došlo k pozitívnemu vplyvu na saldo verejnej správy 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 verejnej správy.

Časovo správne zaznamenanie korekcií k EÚ fondom – V prípade Slovenska zhoršujú korekcie prevažne z druhého programového obdobia (2008 - 2013) saldo verejnej správy len v rokoch 2013 až 2015. Podľa údajov zaslaných Eurostatu v rámci októbrovej notifikácie dosiahli korekcie v rokoch 2013 a 2014 výšku 124 mil. eur, resp. 207 mil. eur. Pre správne zaznamenanie korekcií sa v prvom kroku najprv korekcie analyticky priradia do rokov, v ktorých vznikli. V druhom kroku sa dočasný vplyv korekcií identifikuje ako rozdiel oproti oficiálnemu zaznamenaniu (časovo nesprávnemu) v nominálnom deficite.

Nižší odvod do EÚ - Podľa usmernenia Eurostatu by sa mala revízia odvodov do EÚ²² zaúčtovať akruálne do roku 2014 bez ohľadu na hotovostné transfery, ktoré dobiehali ešte v roku 2015. Celková revízia odvodu je v sume 0,08 % HDP (58 mil. eur).

Jednorazové starobné dôchodky silovým zložkám – Sociálna poisťovňa (SP) v minulosti zamietala vyplácanie dôchodkov pre príslušníkov silových zložiek, ktorí nemali odpracované minimálne obdobie potrebné na priznanie dôchodku vo všeobecnom systéme. Na základe rozsudkov Najvyššieho súdu²³ SP v rokoch 2013 až 2015 priznala dôchodok aj silovým zložkám, v rokoch 2013 a 2014 s fiškálnym vplyvom 8 mil. eur a 58 mil. eur.

Digitálna dividenda - Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb uskutočnil aukciu na predaj voľných frekvencií na prevádzku mobilných sietí štvrtej generácie. V roku 2014 sa tak jednorazovo zvýšili nedaňové príjmy o 164 mil. eur.

Pokuta Protimonopolného úradu - Začiatkom roka 2014 došlo k právoplatnému uzavretiu súdneho sporu Protimonopolného úradu voči stavebným firmám podozrivým z kartelu.

²² Revízia vyplýva z úpravy DPH a HND ako bázy pre výpočet odvodu do EÚ pre celý časový rad 1995 až 2013. Zároveň došlo z dôvodu noviel rozpočtu EÚ k zníženiu národných odvodov na rok 2014.

²³ Najvyšší súd SR na základe judikátov rozhodol, že nárok silových zložiek na starobný alebo invalidný dôchodok musí vždy zohľadniť celé obdobie dôchodkového poistenia, vrátane obdobia výsluhového zabezpečenia. Príslušníci silových zložiek majú nárok na pomernú časť dôchodku vo všeobecnom systéme.



Príloha 5 – 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 zmena.²⁴ Pri jednorazových príjmových opatreniach sa zaznamenáva vplyv v jednom roku a v nasledujúcom výpadok v rovnakej sume.

Príjmové diskrečné opatrenia (mil. eur, ESA2010)	celkový vplyv		dodatočný vplyv	
	2013	2014	2013	2014
Popis				
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	507		338	
Zavedenie Osobitného odvodu (OO) v bankovom sektore				
z toho: rozšírenie OO v bankovom sektore (vrátane vplyvu DPPO)	92		29	
z toho: mimoriadny jednorazový odvod	0		-40	
- osobitný odvod	93		70	
Neplatenie bankového odvodu v 4. kvartáli		-42		-42
Zavedenie odvodu z podnikania v regul. odv.	64		33	-64
Predĺženie odvodu z podnikania v regul. odv.		56		56
Zvýšenie poplatku pri registrácii automobilov	27		21	
Zmeny v zdaňovaní hazardných hier	0		-1	
Prechod DPPO z 19% na 23% u opatrení schválených NRSR	-9		-9	
Zmeny v sadzbách daní z príjmov - DPPO 23%, DPFO 19% a 25%	401		401	
Oslobodenie príjmov z predaja majetku obcí a VÚC	-10		-10	
Zrušenie koncesionárskych poplatkov	-72		-72	
Znovuzavedenie koncesionárskych poplatkov	71		71	
Zdanenie nerozdelených ziskov pred rokom 2004	4		4	
Odvodová úľava pre dlhodobo nezamestnaných		-1		-1
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
SPOLU	1391	37	1 121	-35

Opatrenia označené * začali platiť v priebehu roka a do výpočtu vstupuje len ich pomerná časť.

‡ Osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach bol pôvodne zavedený v roku 2012 s platnosťou do roku 2013. V roku 2013 bola jeho platnosť predĺžená do roku 2016.

²⁴ 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.



Príloha 6 – 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 RRZ.²⁵

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. V prípade posudzovania hospodárskeho vývoja eurozóny MF SR preberá stanovisko Európskej komisie, ktoré prípadne rozhodne, či bol uplynulý rok hodnotený ako obdobie prudkého hospodárskeho poklesu.

Po posúdení ekonomického vývoja Ministerstvo financií potvrdzuje, že **v roku 2014 nenastala žiadna udalosť s vplyvom na finančnú pozíciu podľa vymedzenia ústavného zákona**. Slovensko zaznamenalo reálny rast HDP vo výške 2,3 %, pričom negatívna produkčná medzera dosahovala hodnotu 1,2 % HDP, teda výrazne pod referenčnou hranicou 3 % HDP. Európska komisia zároveň nevyhodnotila rok 2014 ako obdobie prudkého hospodárskeho poklesu (HDP eurozóny sa v reálnych hodnotách medziročne zvýšilo o 0,9 %).

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



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

Analytickým účelom štrukturálneho salda je ukázať, aká je udržateľná fiškálna pozícia krajiny s prihliadnutím na potenciálny stav ekonomiky. MFSR používa pri jeho výpočte dve rôzne metodiky:

- **Národnou metodikou** sa hodnotí rozpočtová pozícia za ukončený rok. Zámerom je vyjadriť tzv. „skutočný“ resp. národný štrukturálny deficit, ktorý by mal lepšie odrážať ekonomický vývoj v SR. Tento prístup ministerstvo financií aplikuje v hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte.
- **Metodiku EK** používa ministerstvo financií 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.²⁶

Jednotlivé metodiky sa líšia vo výpočte cyklickej zložky a posúdení jednorazových vplyvov. Pre účely fiškálneho kompaktu sa využíva disagregovaný prístup, v ktorom sa cyklická zložka odhaduje pomocou medzier v relevantných makroekonomických základniach.²⁷ Naopak, EK používa agregovaný prístup, ktorý odhaduje vzťah medzi fiškálnymi indikátormi a produkčnou medzerou. Hlavnou výhodou metodológie EK je jednoduchosť aplikácie, nenáročnosť na vstupné údaje a porovnateľnosť naprieč krajinami. Disagregovaný odhad cyklickej zložky poskytuje relevantnejší obraz o stave slovenských verejných financií, keďže štruktúra hospodárskeho rastu podlieha významným zmenám, ktoré agregovaný indikátor produkčnej medzery nemusí zachytiť správne. Obdobné rozdiely sú aj v zozname jednorazových opatrení, potrebných pre výpočet štrukturálneho salda. Všeobecná definícia neumožňuje jednoznačne určiť či ide o jednorazové opatrenia alebo nie, preto Ministerstvo financií SR publikovalo podrobnejší manuál, ktorý sa venuje tejto problematike.

Z porovnania oboch prístupov vyplýva, že v rokoch 2013 a 2014 odhaduje EK metodika nižšie štrukturálne saldo o 0,4 % HDP v roku 2013 a o 0,7 % HDP v roku 2014. Rozdiel v metodikách týmto nepriamo vplyva aj na zmenu vo vývoji konsolidačného úsilia. **Kým v roku 2013 je v národnej metodike konsolidačné úsilie vyššie o 0,1 p.b., v roku 2014 sa naopak konsolidačné úsilie o 0,2 p.b zhoršuje oproti EK metodike.** Dôvodom rozdielov je najmä vyšší odhad negatívnej cyklickej zložky v EK metodike v rokoch 2013 a 2014 o 0,3 p.b. resp. 0,6 % HDP.

Rozdiely vo výpočte štrukturálneho salda v národnej metodike a EK metodike

	Národná metodika (1)		EK Metodika (2)		Rozdiely (3=1-2)	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
1. Saldo verejnej správy	-2,6	-2,8	-2,6	-2,8	0,0	0,0
2. Cyklická zložka	-0,6	-0,1	-1,0	-0,8	0,3	0,6
3. Jednorazové opatrenia	0,2	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1
4. Štrukturálne saldo	-2,2	-2,7	-1,7	-2,0	-0,5	-0,7
<i>p.m. Konsolidačné úsilie</i>	1,9	-0,5	1,8	-0,4	0,1	-0,2

Zdroj: MF SR, EK

²⁶ Údaje za skutočnosť sú aktualizované v EK metodike podľa databázy AMECO:

http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm

²⁷ Inštitucionálne je priekopníkom tohto prístupu Európska Centrálna Banka a na Slovensku ho používa RRZ.