

Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2016



Obsah

ZHRNUTIE	3
I. AKTUALIZÁCIA HODNOTENIA PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE.....	4
I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu.....	4
I.2. Plnenie výdavkového pravidla	7
I.3. Posúdenie výraznej odchýlky	9
I.4. Dodatočne identifikované faktory pre účely celkového hodnotenia	10
I.5. Celkové hodnotenie.....	10
Príloha 1 - Postup pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte	12
Príloha 3 - Jednorazové a dočasné opatrenia	13
Príloha 4 - Príjmové diskrečné opatrenia.....	15
Príloha 5 – Rozdiely pri výpočte štrukturálneho salda v národnej a EK metodike	16



ZHRNUTIE

Finálne hodnotenie plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2016 identifikuje vo všeobecnosti súlad s pravidlami Paktu stability a rastu, čím potvrdzuje predbežné júnové hodnotenie. Povinnosť vypracovania hodnotenia vyplýva z transpozície fiškálnych pravidiel zakotvených v Pakte stability a rastu do národnej legislatívy (fiškálny kompakt). Aktuálne hodnotenie pre rok 2016 vychádza z údajov októbrovej notifikácie Eurostatu.

Štrukturálny deficit dosiahol v roku 2016 úroveň 1,8 % HDP. Medziročne dochádza ku konsolidácii 0,6 % HDP, čo prevýšilo požadovanú referenčnú hodnotu o 0,1 % HDP. **Výdavkové pravidlo poukazuje na nevýrazné odchylenie vo výške 0,4 % HDP.** Vzhľadom na identifikovanie nevýrazného odchylenia pri hodnotení výdavkového pravidla pristúpilo Ministerstvo financií Slovenskej republiky (MF SR) k vypracovaniu celkového hodnotenia oboch indikátorov.

MF SR nenavrhuje spustenie korekčného mechanizmu. Dôvodom je aplikácia matice pre hodnotenie súladu, ktorá umožňuje jeho spustenie len v prípade výrazného odchylenia v základnom hodnotení aspoň v jednom z indikátorov (Príloha 1 resp. časť I.3). Európska komisia (EK) v rámci aktuálnej analýzy predložených rozpočtových plánov na rok 2018 pri hodnotení roka 2016 rovnako uvádza, že SR nevybočuje od smerovania k vyrovnanému rozpočtu.¹

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

% HDP		2016
1	Stanovená úroveň strednodobého cieľu (MTO) v oblasti štrukturálneho salda	-0,5
2	Štrukturálne saldo (ŠS - národná metodika)	-1,8
3 (áno ak 2=>1)	Dosiahnuté MTO?	nie
4	Požadovaná úroveň ŠS podľa rovnomernej cesty do 2019 (referenčná hodnota podľa národnej metodiky)	-1,9
Vývoj štrukturálneho salda oproti referenčnej hodnote		
5 = 2 - 4	Odchýlka od referenčnej hodnoty ŠS	0,1
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		
Výdavkové pravidlo		
6	Odchýlka od Výdavkového pravidla (jednoročný horizont)	-0,4
B.	Hodnotenie výdavkového pravidla (ak 6 => 0 je v súlade, ak 6 je v rozmedzí od 0 po -0,5 ide o nevýrazné odchylenie, ak 6 je rovné alebo nižšie ako -0,5 výrazné odchylenie)	Nevýrazné odchylenie*
* vyžaduje si celkové hodnotenie		
Celkové hodnotenie po zohľadnení dodatočných faktorov (ak je identifikované odchylenie pri jednom z hodnotených indikátorov dochádza k celkovému hodnoteniu)		
8	Odchýlka od ŠS (po zohľadnení dodatočných faktorov)	0,1
9	Odchýlka od VP (po zohľadnení dodatočných faktorov)	-0,7
C.	Celkové hodnotenie (po zohľadnení dodatočných faktorov)	Nevýrazná odchýlka

* Údaje sú matematicky zaokrúhlené na jedno desatinné číslo

Zdroj: MF SR

¹ Staff working document - Analysis of the 2018 Draft Budgetary Plan of Slovak Republic. EK konštatuje plný súlad v hodnotení štrukturálneho salda (na dvoj aj jednoročnom horizonte) a u výdavkového pravidla na jednoročnom horizonte. Miene odchylenie identifikuje EK u výdavkového pravidla na dvojročnom horizonte.



I. AKTUALIZÁCIA HODNOTENIA PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE

Predbežné hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2016, zverejnené v júni tohto roka, neidentifikovalo výraznú odchýlku v plnení tohto pravidla. Predbežné hodnotenie bolo prvé od aktualizácie strednodobého rozpočtového cieľa súčasťou vládou v Programe stability na roky 2016 až 2019. Štrukturálne saldo bolo **plne v súlade**, v prípade výdavkového pravidla došlo k nevýraznému odchýleniu.

Aktuálne hodnotenie nadväzuje na zverejnenú októbrovú notifikáciu Eurostatu, ktorá spresňuje dosiahnutú bilanciu príjmov a výdavkov verejnej správy za rok 2016 spolu s revidovanými údajmi za HDP. Negatívna revízia nominálneho salda, zapríčinená zhoršením aktuálnych daňových príjmov a superdividendovým testom, znamená zhoršenie štrukturálneho salda o 0,5 % HDP. Aktualizácia cyklickej zložky a jednorazových opatrení prispela k dodatočnej revízii štrukturálneho salda o 0,1 % HDP. Finálne hodnotenie v prípade štrukturálneho salda poukazuje, aj napriek týmto korekciám z júna 2017, na **plný súlad s pravidlami**. V prípade výdavkového pravidla došlo voči júnu k prehĺbeniu odchýlenia o -0,3 % HDP, ktoré vysvetľuje vyšší medziročný rast výdavkov VS spôsobený ich revíziou v roku 2015 s vplyvom -0,2 % HDP a aktualizácia časovo správneho zaznamenania EÚ korekcií s vplyvom -0,1 HDP.

Finálne hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2016 nepoukazuje na nevyhnutnosť spustenia korekčného mechanizmu. V porovnaní s predbežným hodnotením z júna však dochádza k zhoršeniu jednotlivých indikátorov, najmä výdavkového pravidla, ktoré po zohľadnení dodatočných faktorov naznačuje výrazné odchýlenie.

I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu

V súlade s výkladom fiškálneho kompaktu má byť rozpočet VS vyrovnaný alebo prebytkový. Zákon o rozpočtových pravidlách definuje vyrovnaný rozpočet (MTO) ako rozpočet, ktorého štrukturálne saldo je rovné alebo nižšie ako 0,5 % HDP. V prípade, že k dosiahnutiu MTO nedošlo, vyhodnocuje sa priebežné smerovanie k MTO, teda či štrukturálne saldo smeruje k požadovanému cieľu v súlade so stanovenou trajektóriou.

Trajektória dosiahnutia MTO nie je explicitne uvedená v národnej, ani európskej² legislatíve. Pre účely hodnotenia fiškálneho kompaktu za rok 2016 a ďalej je trajektória rovnomerného znižovania štrukturálneho salda určená v súlade s predpokladmi vo vládou schválenom Programe stability na roky 2016 až 2019.³ Východiskový bod bol stanovený na rok 2015 a konečný bod predstavuje vládou deklarovaný cieľ dosiahnutia MTO v roku 2019. Podľa takto stanovenej trajektórie bola v roku 2016, pre dosiahnutie MTO v roku 2019, potrebná konsolidácia štrukturálneho salda vo výške 0,5 % HDP ročne (Tabuľka 2).

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

	2015 (východiskový bod)	2016	2017	2018	2019 (MTO)
Rovnomerná cesta k MTO 2019	-2,4	-1,9	-1,5	-1,0	-0,5
Požadovaná medziročná zmena		0,5	0,5	0,5	0,5

* Údaje sú matematicky zaokrúhlené na jedno desatinné číslo (požadovaná medziročná zmena zodpovedá presne 0,48 % HDP)

Zdroj: MF SR

² Pakt stability a rastu („Pakt“) 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.

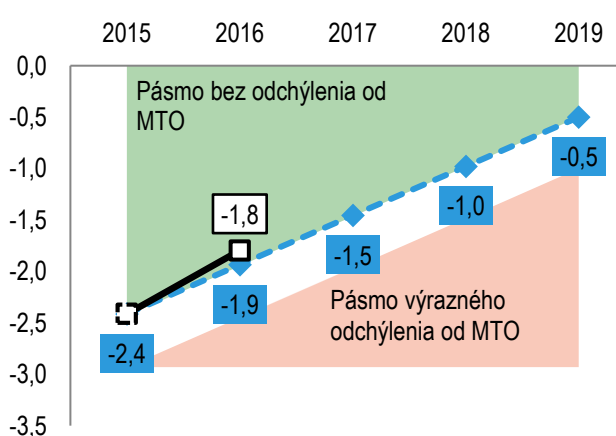
³ Hodnotenie fiškálneho kompaktu kladie dôraz na explicitné určenie termínu dosiahnutia MTO, od ktorého sa odvíja požadovaná rovnomerná cesta v súlade s vládou schválenými zámermi (BOX 5, str. 25 [Programu stability Slovenskej republiky na roky 2016 až 2019](#)), ktoré zároveň deklarujú súlad s pravidlami Paktu.



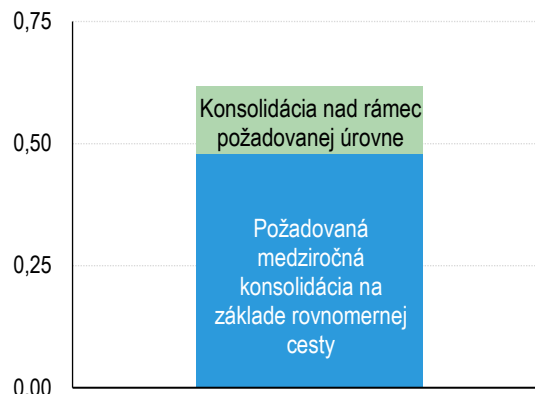
Výška dosiahnutého štrukturálneho salda sa porovnáva s rovnomernou trajektóriou požadovanej medzročnej zmeny, od ktorej sa nesmie výrazne odchyľovať. Odchýlka sa posudzuje na kumulatívnej báze ako rozdiel skutočne dosiahnutej úrovne štrukturálneho salda oproti úrovni zodpovedajúcej jeho rovnomernému znižovaniu až do dosiahnutia MTO v roku 2019.⁴ Fiškálny kompakt je týmto naviazaný na splnenie MTO v stanovenom termíne.

MF SR konštatuje, že vo vývoji štrukturálneho salda za rok 2016 nenastalo odchylenie od smerovania k vyrovnanému rozpočtu, naopak identifikovalo dodatočnú rezervu. Na základe údajov z októbrovej notifikácie Eurostatu a po zohľadnení vplyvu ekonomického cyklu a jednorazových efektov dosiahol štrukturálny deficit za rok 2016 úroveň 1,8 % HDP. Medzročne dochádza ku konsolidácii štrukturálneho salda o 0,6 % HDP. Zrealizované konsolidačné úsilie prevýšilo na ceste k naplneniu strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019 požadované konsolidačné úsilie o 0,1 % HDP (Graf 1 a 2).

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



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



Zdroj: MF SR

V porovnaní s rokom 2015 došlo k medzročnému poklesu deficitu o 0,5 % HDP. Postupný posun ekonomiky SR k svojmu potenciálu zmierňuje rozdiel medzi nominálnym a štrukturálnym saldom. Naopak medzročný vplyv jednorazových opatrení výraznejšie prispieva k znižovaniu štrukturálneho salda.

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

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

* 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

Oproti predbežnému hodnoteniu fiškálneho kompaktu z júna došlo v roku 2016 k revízií štrukturálneho salda o 0,6 % HDP nadol. Aktualizáciu vysvetľuje najmä revízia nominálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP v októbrovej notifikácii. K zmene nominálneho salda vo výške 0,3 % HDP prispeli nižšie aktuálne daňové príjmy,

⁴ Vyhodnocovanie odchýlky na kumulatívnej báze umožňuje výraznejšiu konsolidáciu v jednom roku na úkor poľavenia v konsolidácii štrukturálneho salda v ďalšom roku.



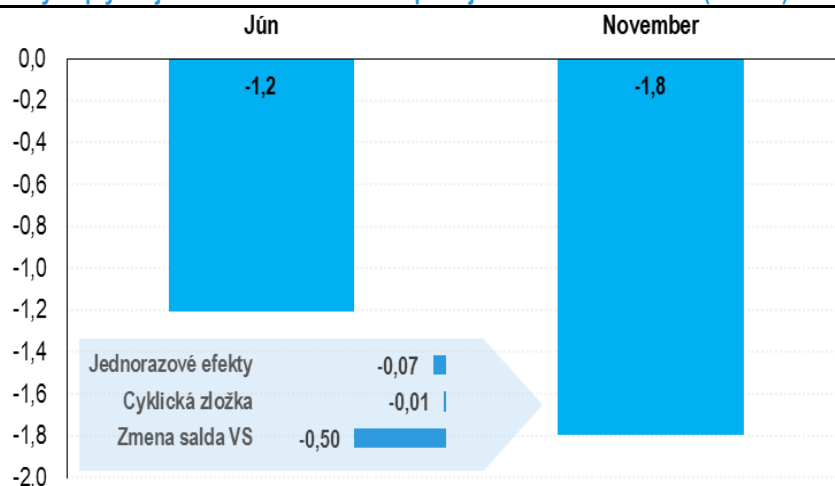
najmä firemná daň. Zvyšných 0,2 % HDP vysvetľuje aplikácia superdividendového testu z titulu rozhodnutia Eurostatu. Aktualizácia jednorazových opatrení vysvetľuje zvýšnú úpravu štrukturálneho salda (0,1 % HDP).

TABUĽKA 4: Vývoj štrukturálneho salda oproti hodnoteniu z júna 2017

	Jún	November	Rozdiel
Štrukturálne saldo (% HDP)	-1,2	-1,8	-0,6
Odchýlenie od požadovanej cesty k MTO (% HDP)	0,7	0,1	-0,6

Zdroj: MF SR

GRAF 3: Faktory ovplyvňujúce štrukturálne saldo oproti júnovému hodnoteniu (% HDP)



Zdroj: MF SR

Vyhodnotenie vývoja podľa scenára nezmenných politík (NPC) indikuje, že za predpokladu nezmenenej legislatívy bez dodatočných opatrení vlády a jednorazových efektov by bolo saldo verejnej správy v roku 2016 nižšie o 0,5 % HDP. Na príjmovej strane rozdiely oproti NPC vysvetľuje najmä zavedenie zníženej sadzby DPH na vybrané potraviny (-0,1 % HDP). Na výdavkovej strane dochádza k expanzii hlavne z dôvodu rýchlejšieho rastu výdavkov na kompenzácie zamestnancov (-0,3 % HDP) a vyšším výdavkom zdravotného poistenia (-0,2 % HDP). Vývoj ostatných položiek bilancie verejnej správy bol z pohľadu vplyvu na saldo neutrálny.

BOX 2 - Vyhodnotenie plnenia rozpočtu v roku 2016 podľa scenára nezmenených politík⁵

Scenár nezmenených politík (no-policy-change alebo NPC) predstavuje hypotetický vývoj salda verejnej správy za predpokladu nezmenenej legislatívy a skutočného makroekonomického vývoja. Tento analytický pohľad naznačuje, ako by sa vyvíjali jednotlivé položky rozpočtu bez konkrétnych rozhodnutí vlády.⁶

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 2016 umožňuje analyticky lepšie kvantifikovať vplyvy fiškálnej politiky vlády.

⁵ 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.

⁶ Interpretácia výsledkov si vyžaduje určitú mieru obozretnosti, keďže jednotná metodika pre zostavenie NPC scenára nie je definovaná.



Oproti predpokladu NPC sa výsledný deficit v roku 2016 prehýbil o 0,5 % HDP. Túto hodnotu je možno považovať za vplyv opatrení vlády uskutočnených v roku 2016 nad rámec prirodzeného vývoja ekonomiky a platnej legislatívy pred rokom 2016.

TABUĽKA 5 - Zoznam opatrení v roku 2016 (ESA2010, skutočnosť oproti NPC scenáru)

	mil. eur	% HDP
1. Príjmy verejnej správy	-550	-0,7
Daňové príjmy	-72	-0,1
z toho: Zákon 222/2004 Z.z. o DPH, uvoľnenie podmienok pre vyplácanie NO do 30 dní	7	0,0
z toho: DPH - zníženie sadzby na vybrané potraviny	-77	-0,1
z toho: Zvýšenie počtu cigariet v balení z 19 na 20 (aktualizované 2.2017)	5	0,0
z toho: 595/2003 - podpora investovania na kapitálovom trhu	-7	0,0
Sociálne a zdravotné odvody	108	0,1
z toho: Poistné platené štátom	99	0,1
z toho: Otvorenie II. piliera - bežný vplyv	13	0,0
z toho: 580/2004 - podpora investovania na kapitálovom trhu	-4	0,0
Nedaňové príjmy	40	0,0
Granty a Transfery	-626	-0,8
2. Výdavky verejnej správy	149	0,2
Nižšie výdavky na tovary a služby	136	0,2
Vyššie výdavky na kompenzácie zamestnancov	-248	-0,3
Vyššie zdravotné poistenie platené štátom	-94	-0,1
Vyššie výdavky verejného zdravotného poistenia	-190	-0,2
Nižšie ostatné bežné transfery	99	0,1
Nižšie kapitálové výdavky	447	0,6
3. Spolu (1+2)	-401	-0,5

Pozn.: ide o vplyvy na saldo VS, (+) znamená zlepšenie a (-) zhoršenie salda
Mierne rozdiely v súčtových riadkoch môžu vzniknúť kvôli zaokrúhľovaniu

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

I.2. Plnenie výdavkového pravidla

Tempo rastu výdavkov očistených o výdavkové položky mimo kontroly vlády, diskrečné príjmové opatrenia a jednorazové vplyvy, by malo zodpovedať rastu potenciálu ekonomiky. Výdavkové pravidlo hodnotí, či nedochádza k nadmernému rastu výdavkov v porovnaní s potenciálom ekonomiky. V prípade, že nedošlo k dosiahnutiu MTO, tempo rastu upravených výdavkov musí náležite prispievať smerom k jeho dosiahnutiu. Keďže Slovensko zatiaľ nedosiahlo svoj strednodobý cieľ, pri vyčíslení možného nárastu upravených výdavkov sa potenciálny rast upravuje tak, aby rast výdavkov zohľadňoval aj požadovanú konsolidáciu na základe rovnomernej cesty.

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:

- úrokové náklady súvisiace s financovaním dlhu,
- výdavky reagujúce na ekonomický cyklus,
- výdavky financované z fondov EÚ,
- národné investície očistené o výrazné medziročné výkyvy⁷.

Takto upravené výdavky (primárny výdavkový agregát) sa následne očisťujú o diskrečné príjmové opatrenia (**Príloha 4**) a jednorazové vplyvy (**Príloha 3**). K očisteniu dochádza z dôvodu, aby bol vláde umožnený len taký

⁷ 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.



nárast výdavkov, ktorý je krytý dodatočnými príjmami. Výdavkové pravidlo získava na dôležitosti, keď sa ekonomika nachádza nad svojím potenciálom.⁸

MF SR konštatuje, že pri vyhodnotení plnenia výdavkového pravidla v roku 2016 došlo k nevýraznému odchýleniu od referenčnej úrovne o 0,4 % HDP. Výdavkové pravidlo zohľadňujúce potenciál ekonomiky a požadovanú mieru konsolidácie umožňovalo v roku 2016 rásť výdavkov o 1,7 %. Aj keď celkové výdavky VS medziročne v roku 2016 výraznejšie poklesli (z dôvodu ukončenia druhého programového obdobia čerpania EÚ fondov na konci roka 2015), reálne výdavky VS očistené o časť financovaných z fondov EÚ a diskrečné a jednorazové opatrenia však medziročne rástli o 2,8 %. Uvedené odchýlenie vyjadrené v pomere k výkonu ekonomiky zodpovedá 0,4 % HDP.

TABUĽKA 6 - Hodnotenie výdavkového pravidla (mil. eur)

	2015	2016
Makroekonomické predpoklady		
Potenciálny rast HDP (v %)	3,0	2,8
HDP deflátor (v %)	-0,2	-0,4
HDP v bežných cenách	78 896	81 154
Výdavkový agregát		
1. Celkové výdavky	35 692	33 684
2. Úrokové náklady	1 379	1 336
3. Výdavky kryté EÚ zdrojmi (celkové)	2 789	796
z toho: Výdavky kryté EÚ zdrojmi (kapitálové)	2 345	507
4. Kapitálové výdavky kryté národnými zdrojmi	2 606	2 093
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	1 944	2 062
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	12	-1
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)	30 850	31 522
9. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu (8 _t -8 _{t-1})		672
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení		-154
11. Jednorazové opatrenia na príjmovej strane		0
12. Jednorazové opatrenia na výdavkovej strane		78
13. Metodické úpravy (Národný rezolučný fond)*		12
14. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia $((9_t - (10_t + 11_t) - (12_t) + (13_t)) / 8_{t-1} * 100)$		2,5
15. Medziročná zmena deflátoru		-0,4
16. Reálny rast agregátu výdavkov očisť. o príjmové opatrenia (14-15)		2,8
17. Miera potencionálneho rastu HDP		2,8
18. Zníženie rastu výdavkov - zmena štrukturálneho salda $((1_{t-1} - 2_{t-1}) / HDP_{t-1})$		1,1
19. Výdavkové pravidlo (17-18)		1,7
20. Odchýlka od výdavkového pravidla v % HDP $((19_t - 16_t) * 8_{t-1} / HDP_t)$		-0,4
21. Splnenie výdavkového pravidla		nie

* Predstavuje očistenie o vplyv Národného rezolučného fondu.

Zdroj: MF SR

Poznámka: Dopravné podniky boli do sektora VS zaradené až od roku 2014. Pre účely vyhodnocovania odchýlky vo výdavkovom pravidle, na základe novej rovnomernej cesty od 2015 do 2019, nie je ich očisťovanie nevyhnutné a má len minimálny zanedbateľný vplyv skrz vyhladzovania kapitálových výdavkov. Aj z dôvodu väčšej zrozumiteľnosti sme k nemu nepristúpili.

V porovnaní s predbežným júnovým hodnotením došlo k zhoršeniu odchýlenia od výdavkového pravidla o približne 0,3 % HDP.

⁸ 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.



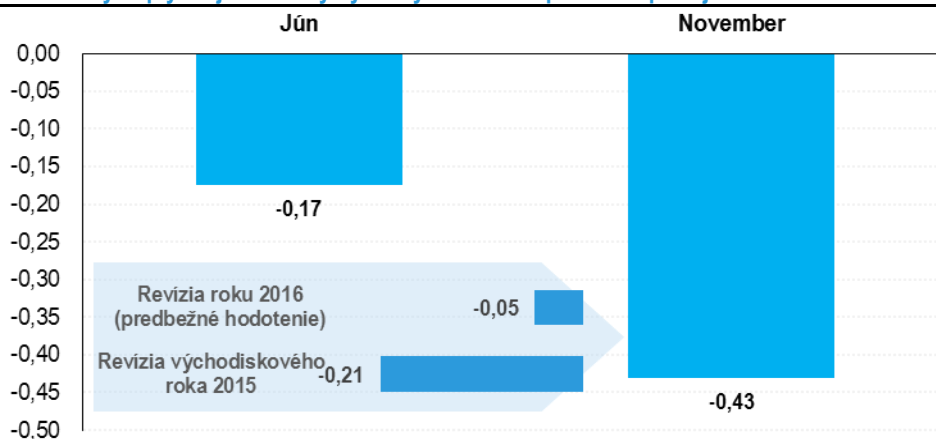
TABUĽKA 7: Vývoj odchýlky výdavkového pravidla oproti hodnoteniu z júna 2017*

Výdavkové pravidlo	Jún	November	rozdiel
Odchýlka od Výdavkového pravidla	-0,2	-0,4	-0,3

* Údaje sú matematicky zaokrúhlené na jedno desiatinné číslo Zdroj: MF SR

Primárnym dôvodom aktualizácie hodnotenia výdavkového pravidla je revízia výdavkov v roku 2015 (ich pokles o 0,2 % HDP), ktorá spôsobuje zvýšenie medzročného rastu výdavkov. V rámci aktualizácie údajov pre rok 2016 došlo taktiež k úprave EÚ korekcií a ich časovo správneho zaznamenania v rámci položky jednorazových vplyvov vo výške približne -0,1 % HDP.

GRAF 4: Faktory ovplyvňujúce odchýlky od výdavkového pravidla oproti júnovému hodnoteniu (% HDP)



Zdroj: MF SR

I.3. Posúdenie výraznej odchýlky

Hodnotenie výrazného odchýlenia v rámci celkového hodnotenia sa posudzuje na základe dosiahnutej úrovne štruktúrného 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. nevýrazné odchýlenie)
- výrazné odchýlenie nad 0,5 % HDP

V prípade, že ani jeden z indikátorov nepoukáže na odchýlenie od požadovaných referenčných hodnôt MF SR nepristupuje k celkovému hodnoteniu.⁹ MF SR pristupuje k celkovému hodnoteniu v prípade, že základné hodnotenie aspoň jedného z indikátorov poukáže na odchýlenie. Výrazné odchýlenie 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 odchýlku**.¹⁰ 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.

Základné hodnotenie v prípade štruktúrného salda preukázalo súlad so smerovaním k vyrovnanému rozpočtu, v prípade výdavkového pravidla dochádza k nevýraznému odchýleniu. Z dôvodu nevýrazného

⁹ Na základe matice (Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, version 2017) pre postup pri hodnotení v preventívnej časti (viď table I.2, ktorú obsahovala aj predošlá verzia Vade Mecum)

¹⁰ 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.



odchýlenia v prípade výdavkového pravidla MF SR pripravilo v súlade s rozhodovacou maticou postupu hodnotenia (Príloha 1) aj celkové hodnotenie, ktoré uvažuje s dodatočnými faktormi.

I.4. Dodatočne identifikované faktory pre účely celkového hodnotenia

V prípade štrukturálneho salda nebol identifikovaný žiaden dodatočný faktor. Medzi dodatočné faktory, ktoré MF SR zohľadnilo v rámci celkového hodnotenia výdavkového pravidla, patrí medziročné zvýšenie efektivity výberu DPH a medziročná zmena výdavkov na spolufinancovanie z dôvodu čerpania EŠIF.¹¹

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 dôvodu náročnosti odhadu zohľadnené v diskrečných príjmových opatreniach. Vzhľadom na ich štrukturálnu povahu by však mali tiež umožňovať prípadné zvýšenie výdavkov v rovnakej výške ako iné príjmové diskrečné opatrenia. Nezohľadňovanie zvýšenej úspešnosti výberu daní z konkrétnych legislatívnych opatrení by mohlo výrazne znížiť motiváciu realizovať takéto opatrenia na úkor zvyšovania sadzieb daní a preto na ne MF SR dodatočne prihliada v rámci celkového hodnotenia.

Zefektívnenie výberu DPH prinieslo odhadom medzi rokmi 2015 a 2016 približne 238 mil. eur (0,3 % HDP). Odhad celkového vplyvu opatrení na zvýšenie úspešnosti výberu DPH je kvantifikovaný ex-post ako rozdiel medzi analyticky očistenou efektívnou daňovou sadzbou¹² za rok 2015 a 2016 na príslušnej daňovej základni v roku 2016.

Vplyvy dočasného charakteru (dodatočný faktor pri výdavkovom pravidle)

Výrazná úspora na výdavkovej strane rozpočtu medzi rokmi 2015 a 2016 vychádza z nižšej potreby spolufinancovania a tzv. vyvolaných investícií pri realizácii projektov z EÚ zdrojov oproti predošlému roku, kedy došlo k akcelerácii čerpania EÚ fondov. Nakoľko uvedená úspora pri rovnomernom postupe na ceste k vyrovnanému rozpočtu predstavuje jednorazový efekt, ku ktorému dochádza na začiatku tejto cesty je potrebné uvedený faktor zohľadniť v celkovom hodnotení výdavkového pravidla. Uvedený prístup je plne symetrický s odpočtom jednorazového nárastu spolufinancovania v hodnotení za rok 2015. V roku 2016 došlo oproti roku 2015 z dôvodu výrazného poklesu čerpania EÚ fondov k významnému medziročnému zníženiu výdavkov na spolufinancovanie zo štátneho rozpočtu o 0,6 % HDP.

TABUĽKA 8 - Spolufinancovanie z dôvodu čerpania EŠIF (mil. eur, % HDP)

	2013	2014	2015	2016
Objem spolufinancovania	379	383	760	276
Medziročný vplyv zmeny spolufinancovania	0	4	377	-484
Celkom (% HDP)	0,0	0,0	0,5	-0,6

Zdroj: MF SR

I.5. Celkové hodnotenie

Vzhľadom na skutočnosť, že **pri vývoji štrukturálneho salda nebol identifikovaný žiaden dodatočný faktor, konštatuje MF SR aj po celkovom hodnotení súlad vývoja štrukturálneho salda so stanoveným rovnomerným postupom k dosiahnutiu MTO** a to s rezervou na úrovni 0,1 % HDP.

¹¹ Európske štrukturálne a investičné fondy.

¹² Efektívna daňová sadzba je definovaná ako podiel výnosu dane na daňovej základni (DZ). Výnos dane vychádza z daňových priznaní a je očistený o legislatívne a jednorazové vplyvy. DZ pozostáva z konečnej spotreby domácností, medzispotreby a investícií verejnej správy.



V prípade základného hodnotenia výdavkového pravidla MF SR identifikovalo v roku 2016 nevýrazné odchylenie vo výške 0,4 % HDP od požadovanej referenčnej úrovne. MF SR konštatuje, že po zohľadnení dodatočných faktorov v rámci celkového hodnotenia existuje v prípade výdavkového pravidla výrazné odchylenie od požadovanej referenčnej úrovne, vo výške -0,7 % HDP.

TABUĽKA 9 - Celkové hodnotenie výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov (% HDP)

	2016
Odchylenie od výdavkového pravidla (v % HDP)	-0,4
Dodatočné faktory pri aplikácii celkového hodnotenia	
- Medziročné zvýšenie efektivity výberu DPH (DRM)	0,3
- Medziročná zmena spolufinancovania z dôvodu čerpania EŠIF	-0,6
Celkové hodnotenie odchýlky od výdavkového pravidla v % HDP *	-0,7
Splnenie výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov	nie

* ($>=0$) ide o súlad s pravidlom, ak je < 0 zároveň $>-0,5$ ide o nevýrazné odchylenie, ak $\leq -0,5$ ide o výrazné odchylenie

Zdroj: MF SR

Pravidlá Paktu stability a rastu stanovujú, že k spusteniu korekčného mechanizmu dochádza len v prípade výrazného odchylenia v základnom hodnotení aspoň pri jednom z indikátorov ([Príloha 1](#)), čo nie je prípad hodnoteného roku 2016. **Z tohto dôvodu MF SR nenavrhuje spustenie korekčného mechanizmu.**



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, v ďalšom kroku vyhodnocuje, 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). Okrem mechanického výpočtu sa v rámci celkového hodnotenia (tzv. „overall assessment“ podľa Paktu stability a rastu) zohľadňujú aj dodatočné faktory. K celkovému hodnoteniu nedochádza len v prípade, že u oboch indikátorov nedošlo k identifikovaniu odchýlky už v základnom hodnotení. 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).

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 faktory¹³.

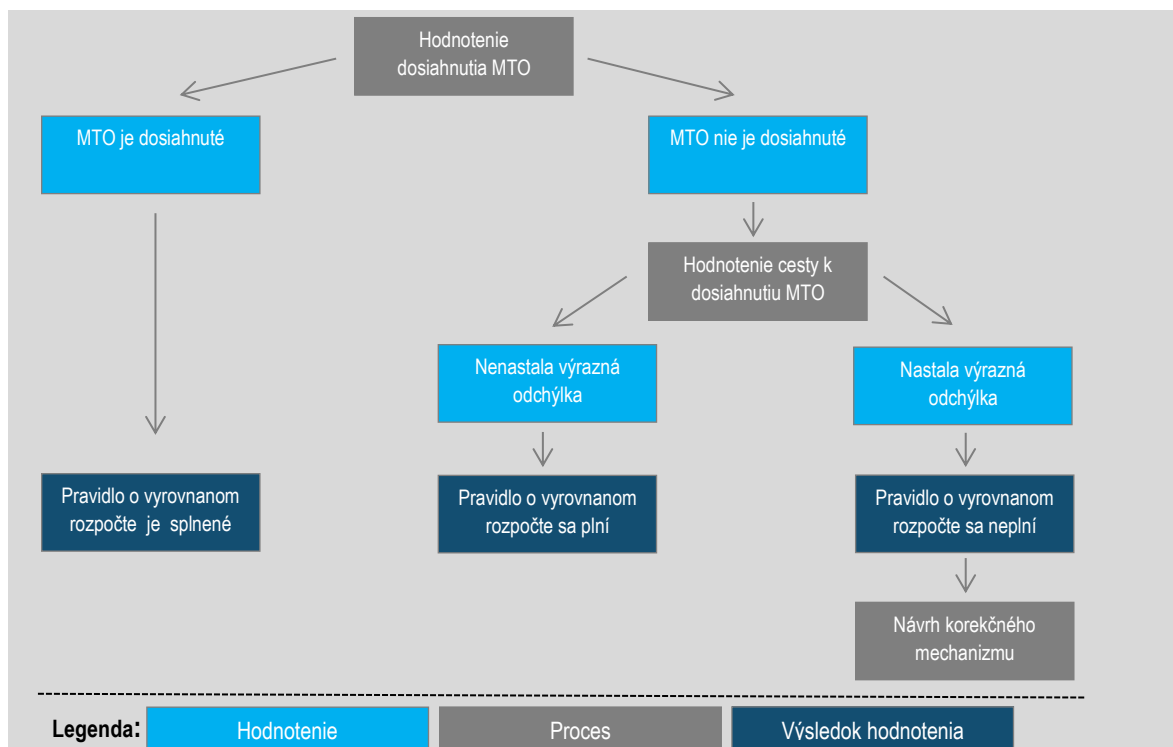
Matica celkového hodnotenia cesty k dosiahnutiu MTO v rámci preventívnej časti Paktu¹⁴

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

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 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

¹³ Postup hodnotenia RRZ z publikácie Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015 - december 2016.

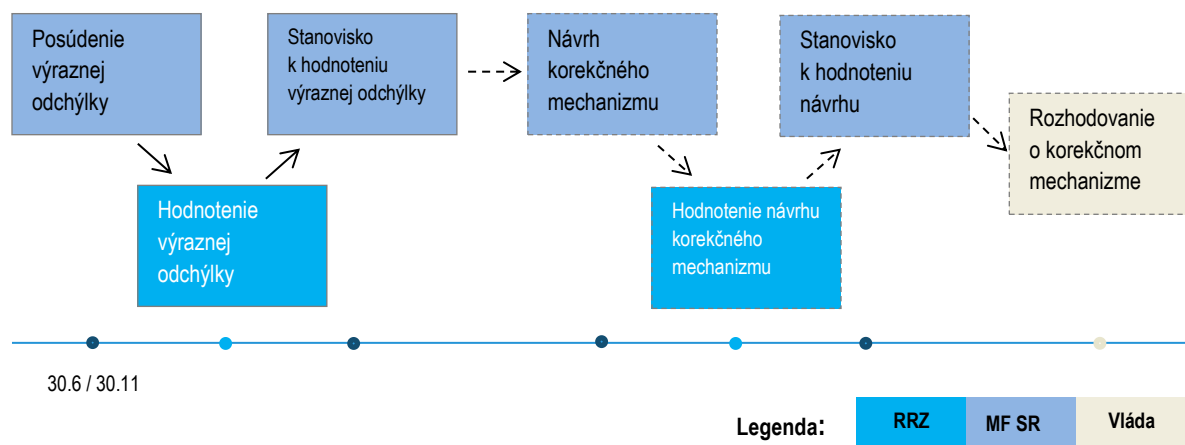
¹⁴ Myslí sa tým Pakt stability a rastu



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

Korekčný mechanizmus sa neuplatňuje, ak v danom roku nastali výnimočné okolnosti. Výnimočné okolnosti sú udalosti, ktoré ovplyvňujú finančnú pozíciu verejnej správy a zároveň sú mimo kontroly dotknutej krajiny. Za výnimočnú okolnosť sa považuje aj 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 3 - 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 v minulosti zverejnilo podrobnejší manuál, ktorý sa venuje problematike jednorazových opatrení.¹⁵

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 10 - Jednorazové vplyvy (ESA2010, mil. eur)

	2015	2016
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu (Granvia)	-6	-6
- rozdielne zaznamenanie príjmov DPH (skutočná aktualizácia)	12	-50
- časovo rozlíšené zaradenie korekcií k EÚ fondom	-114	-110
- zmena/prepočet odvodu do EÚ rozpočtu		-35
- vratky domácnostiam za spotrebu plynu		-46
SPOLU - národná metodika	-108	-247
v % HDP	-0,1	-0,3

Zdroj: MF SR

Rozdielne zaznamenanie príjmov z DPH - rozdiel vychádza z nedokonalostí aktualizácie DPH podľa metodiky ESA2010. Aktualizácia podľa ESA2010 vychádza z tzv. metódy posunutého cashu, kde je hotovostný výnos dane priradený do jednotlivých období s fixným posunom. Takýto prístup nezohľadňuje skutočnosť v plnej miere, najmä v prípade nadmerných odpočtov (NO). Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie NO môže výrazným spôsobom ovplyvniť aktuálny výnos DPH podľa ESA2010. V roku 2013 sa predlžovala dĺžka trvania kontroly nadmerných odpočtov, čo zvýšilo objem nevyplatených NO a tým pádom aj aktuálny 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 v rokoch 2013 až 2016. Podľa údajov zaslaných Eurostatu v októbrovej notifikácii dosiahli korekcie v rokoch 2015 a 2016 výšku 243 mil. eur, resp. 146 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.

¹⁵ Kompletný prehľad jednorazových opatrení je možné nájsť v [manuáli MF SR](#), ktorý sa bude aktualizovať.



Príloha 4 - Príjmové diskrečné opatrenia

Diskrecionárne (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.¹⁶ 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	2015	2016	2015	2016
Zníženie sadzby bankového odvodu od 2015	-42		-42	
Zmeny v zaťaženi odvodov	-8		-8	
Zmeny v daňovom odpisovaní majetku	123		123	
Opatrenia na zvýšenie úspešnosti výberu daní (ERP a farmafirmy)	56		56	
Zavedenie pravidiel nízkej kapitalizácie	47		47	
Odpočet výdavkov na vedu a výskum od základu dane	-2		-2	
Audit daňových výdavkov a iné	12		12	
Otvorenie II. piliera - bežný vplyv	16	28	16	13
Odvodová odpočítateľná položka (aktualizované 20.6.2017)	-62	-171	-62	-109
Zákon 222/2004 Z.z. o DPH, uvoľnenie podmienok pre vyplácanie NO do 30 dní	-3	3	-3	7
Príjmy z administratívnych poplatkov		19		19
DPH - zníženie sadzby na vybrané potraviny		-77		-77
Zvýšenie počtu cigariet v balení z 19 na 20 (aktualizované 2.2017)		4		4
595/2003 a 580/2004 - podpora investovania na kapitálovom trhu		-11		-11
SPOLU	139	-203	139	-154

Mierne rozdiely v súčtových riadkoch môžu vznikáť kvôli zaokrúhľovaniu

Zdroj: MF SR

¹⁶ 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 5 – 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:

- **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 pravidiel o vyrovnanom rozpočte (Fiškálny kompakt).
- Na **metodiku EK** (s odhadom makroekonomického vývoja podľa oficiálnych prognóz Výboru pre makroekonomické prognózy) prihliada 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.¹⁷

Národná a EK metodika sa líšia vo výpočte cyklickej zložky a zohľadnení jednotlivých jednorazových vplyvov. Fiškálny kompakt reflektuje disagregovaný prístup, v ktorom sa cyklická zložka odhaduje pomocou medzier v relevantných makroekonomických základniach.¹⁸ Na porovnanie, EK používa agregovaný prístup, ktorý analyzuje vzťah medzi fiškálnymi indikátormi a produkčnou medzerou. Hlavnou výhodou metodológie EK je jednoduchosť aplikácie, nenáročnosť na vstupné údaje a horizontálna 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. 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 venuje tejto problematike.¹⁹

Z porovnania oboch prístupov vyplýva, že v rokoch 2015 a 2016 odhaduje EK metodika štrukturálne saldo nižšie o 0,1 % HDP v roku 2015 a naopak vyššie o 0,2 % HDP v roku 2016.

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

	Národná metodika (1)		EK Metodika (2) (DBP 2018)		Rozdiely (3=1-2)	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
1. Saldo verejnej správy	-2,7	-2,2	-2,7	-2,2	0,0	0,0
2. Cyklická zložka	-0,2	-0,1	-0,3	-0,1	0,1	0,0
3. Jednorazové opatrenia	-0,1	-0,3	0,0	0,0	-0,1	-0,3
4. Štrukturálne saldo	-2,4	-1,8	-2,4	-2,1	0,0	0,3
<i>p.m. Konsolidačné úsilie</i>	0,1	0,6	-0,1	0,4	0,2	0,2

Zdroj: MF SR

¹⁷ V návrhu rozpočtového plánu na rok 2018 v Boxe 1 bola problematika jednotlivých metodík podrobnejšie analyzovaná.

¹⁸ Inštitucionálne je priekopníkom tohto prístupu Európska Centrálna Banka a na Slovensku ho používa RRZ.

¹⁹ Kompletný prehľad jednorazových opatrení je možné nájsť v manuáli MFSR, ktorý je dostupný na stránkach Ministerstva financií SR. Metodika EK pri výpočte jednorazových opatrení vychádza z oficiálneho dokumentu EK - *Vade Mecum*.