



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2014

júl 2015

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2015

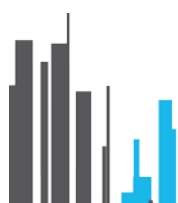
Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<http://www.rozpoctovarada.sk>).

Copyright ©

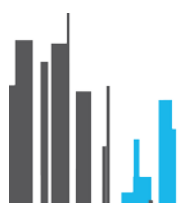
Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/Secretariat of the CBR, Slovakia/year, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované, odkaz na internete, a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

Pripomienky alebo komentáre k správe sú vítané na e-mailovej adrese sekretariat@rrz.sk.



Obsah

Zhrnutie	5
1. Hodnotenie RRZ	7
1.1 Úroveň štruktúrného salda	7
1.2 Zmena štruktúrného salda	8
1.3 Vývoj upravených výdavkov	10
1.4 Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností	11
1.5 Výrazná odchýlka	12
2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií	15
Príloha č. 1 - Pravidlo o vyrovnanom rozpočte	17
Príloha č. 2 - Postup hodnotenia RRZ	19
Príloha č. 3 - Jednorazové vplyvy	20
Príloha č. 4 - Výdavkové pravidlo – metodika a údaje	22
Príloha č. 5 - Rozdiely medzi štruktúrnym saldom a vývojom upravených výdavkov	24



Zoznam boxov, tabuliek a grafov

Box 1: Vývoj štrukturálneho salda v rokoch 2015 až 2018	13
Box 2: Návrh zmeny metodiky výpočtu vývoja upravených výdavkov	26
Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2014	6
Tab 2: Výpočet potrebnej zmeny štrukturálneho salda	9
Tab 3: Štrukturálne saldo	9
Tab 4: Výdavkové pravidlo	10
Tab 5: Výrazná odchýlka - štrukturálne saldo	12
Tab 6: Výrazná odchýlka - výdavkové pravidlo	13
Tab 7: Porovnanie vyhodnotenia pravidla MF SR a RRZ v roku 2014	15
Tab 8: Jednorazové vplyvy v rokoch 2013-2014	21
Tab 9: Diskrecionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy	23
Tab 10: Vývoj upravených výdavkov	24
Tab 11: Rozdiely medzi zmenou štrukturálneho salda a vplyvu upravených výdavkov na saldo	25
Tab 12: Zmena upravených výdavkov po zmene metodiky	26
Graf 1: Vývoj štrukturálneho salda VS v rokoch 2012-2017	14
Graf 2: Odchýlka od trajektórie podľa RRZ v rokoch 2013-2017	14
Graf 3: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií	18
Graf 4: Postup hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte	19



Zhrnutie

Štrukturálny deficit verejnej správy dosiahol v roku 2014 úroveň 3,0 % HDP a medziročne sa zvýšil o 0,9 % HDP. Strednodobý cieľ v podobe približne vyrovnaného rozpočtu (štrukturálny deficit vo výške najviac 0,5 % HDP) tak nebol dosiahnutý. Napriek výraznej konsolidácii v roku 2013 došlo kvôli fiškálnemu uvoľneniu v roku 2014 k miernej odchýlke vo výške 0,2% HDP od trajektórie, ktorá by zabezpečila splnenie cieľa do roku 2017. Tento záver potvrdzuje aj hodnotenie vývoja upravených výdavkov rozpočtu, ktoré od roku 2012 narástli o 0,7 p.b. viac ako stanovuje výdavkové pravidlo (s negatívnym vplyvom na saldo vo výške 0,3 % HDP). Nad rámec týchto dvoch ukazovateľov RRZ pri hodnotení vzala do úvahy aj vplyv iných opatrení, ktoré odchýlku zvyšujú (vplyv znížených sadzieb do 2. piliera) alebo naopak môžu znížiť (vyšší revidovaný výnos dane z príjmov právnických osôb). Z uvedeného RRZ v tomto hodnotení konštatuje, že v roku 2014 nedošlo k výraznej odchýlke a nie je potrebné spustiť korekčný mechanizmus.

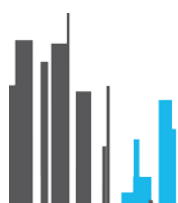
V nasledujúcich rokoch vládou stanovené fiškálne ciele vytvárajú riziko, že sa strednodobý cieľ do roku 2017 nepodarí splniť. Pre rok 2015 RRZ identifikovala¹ viaceré riziká nad rámec odhadu MF SR, ktoré v prípade ich naplnenia môžu zvýšiť deficit rozpočtu a prispieť tak k výraznej odchýlke od cesty k strednodobému cieľu.

Oproti roku 2012 sa štrukturálne saldo v roku 2014 zlepšilo celkom o 1,3 % HDP, čo je o 0,2 % HDP menej ako požadovaná zmena 1,53 % HDP, vychádzajúca z rovnomerného zlepšovania deficitu o 0,77% HDP ročne. Celá konsolidácia rozpočtu sa uskutočnila v roku 2013, kedy sa saldo zlepšilo výrazne o 2,2 % HDP, kým v roku 2014 došlo k fiškálnemu uvoľneniu. V rámci celkového hodnotenia RRZ vzala do úvahy aj vplyv iných faktorov ako sú nižšie príspevky do 2.piliera dôchodkového systému, vplyv úrokových nákladov a náklady na likvidáciu jadrových zariadení, ktoré zlepšili ukazovateľ štrukturálneho salda celkom o 0,2 % HDP, ale z dlhodobého pohľadu neprispievajú pozitívne na rozpočtovú pozíciu². V rámci druhej notifikácie deficitu a dlhu na jeseň tohto roka sa budú spresňovať údaje za rok 2014 a deficit sa tak môže zlepšiť ako aj zhoršiť. Za predpokladu, že nenastanú iné významnejšie revízie, zapracovanie očakávaného vyššieho výnosu DPPO za rok 2014 by mohlo prispieť k zlepšeniu štrukturálneho deficitu a k zníženiu odchýlky o 0,2 % HDP.

Záveru nezávislého hodnotenia RRZ sú v zásade totožné so stanoviskom MF SR. RRZ vníma pozitívne, že v porovnaní s decembrovou správou došlo medzi RRZ a MF SR k ďalšiemu zblíženiu postupu hodnotenia oboch inštitúcií. MF SR nahradilo svoju trajektóriu zlepšovania štrukturálneho salda odvodenú z pravidiel Paktu stability a rastu, ktorá by nevedla k splneniu vyrovnaného rozpočtu do roku 2017, predpokladom rovnomerného zlepšovania štrukturálneho salda. Prístup oboch inštitúcií je zhodný aj v tom, že sa posudzujú kumulatívne odchýlky od roku 2012. V prípade jednorazových vplyvov pretrváva rozdiel v zaznamenávaní niektorých príjmov z dividend. Pri hodnotení výdavkového pravidla má RRZ širší zoznam opatrení vychádzajúc z vlastného scenára nezmenených politík. Všetky metodické rozdiely však mali minimálny vplyv na celkové hodnotenie.

¹ RRZ, [Hodnotenie strednodobých rozpočtových cieľov](#), máj 2015

² Napr. zníženie sadzieb do 2.piliera by sa malo premietnuť do prísnejšieho strednodobého cieľa.



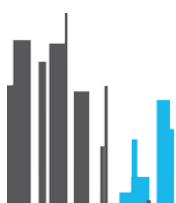
Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2014

	Definícia	Spôsob hodnotenia RRZ	Kritérium	Skutočnosť v roku 2014	Plnenie
Plnenie štruktúrného salda	1. Štruktúrné saldo VS Cieľová hodnota štruktúrného salda VS: deficit max. vo výške 0,5 % HDP; deficit môže byť až 1 % HDP, ak sú splnené obe nižšie uvedené podmienky (A, B)		$\geq -0,5$ % HDP	-3,0 % HDP	✘
	A. dlh výrazne pod 60 % HDP	dlh pod úrovňou 40 % HDP	< 40 % HDP	53,6 % HDP	✘
	B. nízke riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií	ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP hodnotenie EK na základe ukazovateľa S2	$\leq 1,0$ % HDP nízke riziko	2,4 % HDP bez hodnotenia	✘
Testovanie dodatočných ukazovateľov a výnimiek	2. Zmena štruktúrného salda Rýchle smerovanie k MTO: rovnomerné zlepšovanie štruktúrného salda medzi rokmi 2012 až 2017 o 0,8 % HDP ročne		$\geq 1,5$ % HDP*	1,3 % HDP	✘
	3. Vývoj upravených výdavkov Rýchle smerovanie k MTO: rast výdavkov, ktorý zabezpečí zlepšenie štruktúrného salda o 0,8 % HDP ročne		$\geq 1,5$ % HDP*	1,2 % HDP	✘
	4. Výnimočné okolnosti Výnimočné okolnosti nastanú, ak je splnená aspoň jedna z uvedených podmienok (C, D, E, F)		aspoň 1	0	✘
	C. udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu	výdavky z verejných prostriedkov spojené s obnovením fungovania bankového sektora, odstraňovaním následkov živelných pohrôm a prírodných katastrof, ktoré zasiahli územie Slovenska a výdavky vyplývajúce z plnenia medzinárodných zmlúv, ktoré presiahli v jednom roku úroveň 3 % HDP	> 3 % HDP	0 % HDP	✘
	D. obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP	medziročný pokles reálneho HDP	< 0 %	2,4 %	✘
	E. dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom	negatívna produkčná medzera dosahujúca aspoň 3 % potenciálneho produktu	≤ -3 %	-1,1 %	✘
	F. prudký hospodársky pokles v eurozóne (obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP alebo dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom)		zohľadnenie hodnotenia EK		✘
Skúmanie odchýlky	5. Výrazná odchýlka Výrazná odchýlka nastane, ak sú splnené obe podmienky (G, H). Ak je splnená iba jedna, robí sa celkové hodnotenie.		splnené obe podmienky	0	✘
	G. zmena štruktúrného salda: posudzuje sa odchýlka kumulatívnej zmeny štruktúrného salda od roku 2012 od kumulatívnej zmeny stanovenej jeho potrebným každoročným zlepšením; odchýlka je výrazná, ak dosahuje najmenej 0,5 % HDP		$\leq 1,0$ % HDP**	1,3 % HDP	✘
	H. vyplývajúci z porovnania rastu upravených výdavkov a referenčnej miery ich rastu podľa výdavkového pravidla; odchýlka je výrazná, ak celkový negatívny vplyv na saldo verejnej správy dosahuje najmenej 0,5 % HDP		$\leq 1,0$ % HDP**	1,2 % HDP	✘
6. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte			nenastala výrazná odchýlka		

* Posudzuje sa kumulatívne za roky 2013 a 2014

Zdroj: RRZ

** Potrebné kumulatívne zlepšenie štruktúrného salda v rokoch 2013 a 2014 dosahuje 1,5 % HDP, výrazná odchýlka nastane, ak sa saldo zlepšilo najviac o 1,0 % HDP ($1,5 - 0,5 = 1,0$ % HDP)



1. Hodnotenie RRZ

Plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte, ktoré bolo do národnej legislatívy premietnuté na základe záväzku z medzinárodnej Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii, sa začalo vyhodnocovať od roku 2014 (prvýkrát sa hodnotil rok 2013). Pravidlo je založené na strednodobom ciele, ktorý by verejné financie Slovenska mali plniť, resp. sa k nemu rýchlo približovať. Za vyhodnotenie jeho plnenia je zodpovedné ministerstvo financií (MF SR), ktoré dvakrát ročne – do 30. júna a 30. novembra – zverejňuje svoje hodnotenie. Následne Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) poskytuje svoje nezávislé hodnotenie. V súlade so zásadami zverejnenými Európskou komisiou³ MF SR potom zverejní svoje stanovisko k hodnoteniu RRZ.

RRZ pripravila prvé hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2014, ktoré vychádza z údajov aprílovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu zostaveného v metodike ESA2010⁴. Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie⁵ publikované MF SR dňa 30. júna 2015. Základný postup hodnotenia zo strany RRZ zostáva v porovnaní s minulým rokom⁶ nezmenený (schematické znázornenie jednotlivých krokov je uvedené v prílohe č. 2). Z hľadiska metodiky došlo k zmene definície pojmu výrazne nižší dlh a k spresneniu výpočtu upravených výdavkov pri výdavkovom pravidle.

1.1 Úroveň štrukturálneho salda

Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy stanovuje maximálnu hodnotu štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP. Ak je výška dlhu verejnej správy výrazne nižšia ako 60 % HDP a v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou definovanou podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti existujú minimálne riziká, štrukturálny deficit môže dosiahnuť až 1 % HDP. RRZ pojmy výrazne nižší dlh a minimálne riziká dlhobovej udržateľnosti naviazala na pravidlá a ukazovatele ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti:

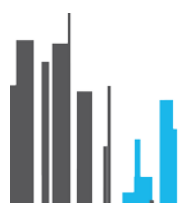
- **Výrazne nižší dlh predstavuje úroveň dlhu, s ktorou v dlhodobom horizonte nie sú spojené žiadne sankcie vyplývajúce z ústavného zákona.** Ide o hrubý dlh pod úrovňou 40 % HDP. RRZ zvolila fixnú hodnotu tak, aby táto úroveň dlhu bola nezávislá

³ [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20. júna 2012. Princíp „dodržiuj alebo vysvetľuj“ z anglického „comply or explain“.

⁴ Popis metodiky ESA2010 vrátane sprievodných dokumentov je zverejnený na stránke [Eurostatu](#).

⁵ Hodnotenie toho, či nastala výrazná odchýlka sa vykonáva dvakrát ročne, pričom MF SR má legislatívou stanovený termín jeho zverejnenia (do 30. júna a do 30. novembra). Popis pravidla o vyrovnanom rozpočte a úlohy jednotlivých inštitúcií sú uvedené v prílohe č. 1.

⁶ Ide o [hodnotenia](#) plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2013 z júla a decembra 2014.



od prechodných ustanovení zákona⁷. Zároveň platí, že takúto úroveň dlhu možno považovať za relatívne bezpečnú⁸.

- **Minimálne riziká dlhodobej udržateľnosti RRZ** definovala ako **hodnotu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP**. Súčasne sa zohľadňuje aj **hodnotenie dlhodobej udržateľnosti zo strany Európskej komisie**⁹.

Hrubý dlh verejnej správy dosiahol na konci roku 2014 úroveň 53,6 % HDP, ku ktorej sa viažu sankcie zákona o rozpočtovej zodpovednosti a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti bol v rovnakom období vo výške 2,4 % HDP¹⁰. Znamená to, že podľa RRZ nebola splnená ani jedna z dvoch vyššie uvedených nevyhnutných podmienok umožňujúcich dosiahnutie menej prísneho cieľa štrukturálneho salda. **Za cieľovú hodnotu sa teda považuje štrukturálny deficit maximálne vo výške 0,5 % HDP**¹¹.

Štrukturálny deficit dosiahol v roku 2014 hodnotu 3,0 % HDP (tabuľka 3) a bol výrazne vzdialený od cieľovej hodnoty. Z toho dôvodu RRZ v ďalšom kroku posudzuje to, či Slovensko spravilo **dostatočný pokrok k tomuto cieľu** prostredníctvom zmeny štrukturálneho salda (časť 1.2) a **vývoja upravených výdavkov očistených o diskrečné zmeny v príjmoch** (časť 1.3). Súčasne sa **posudzuje, či nenastali výnimočné okolnosti, počas ktorých je plnenie pravidla dočasne pozastavené** (časť 1.4).

1.2 Zmena štrukturálneho salda

Na základe odporúčania Rady EÚ¹² a aktuálneho programu stability by Slovensko malo svoj strednodobý rozpočtový cieľ v podobe štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP splniť do roku 2017. EK však nezverejnila spôsob, t.j. každoročné zlepšovanie štrukturálneho salda, ako sa k nemu dopracovať, čo komplikuje vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte.

⁷ V súčasnosti je hranica dlhu, od ktorej sa neuplatňujú sankcie, vo výške 50 % HDP. Od roku 2018 má táto hodnota klesať o 1 percentuálny bod ročne, až kým v roku 2027 nedosiahne konečnú hranicu vo výške 40 % HDP. Naviazanie výrazne nižšej úrovne dlhu na takto klesajúcu hranicu síce kopírovalo legislatívu, ale z ekonomického hľadiska nebolo opodstatnené, z toho dôvodu RRZ zvolila jednu konkrétnu hodnotu. Táto zmena nemala žiadny vplyv na výsledky doterajších hodnotení RRZ (hodnotenie roku 2013).

⁸ Múčka (2015): [Is the Maastricht debt limit safe enough for Slovakia?](#), CBR Working Paper no. 2/2015.

⁹ Európska komisia v minulosti pravidelne hodnotila dlhodobú udržateľnosť verejných financií (v rámci každoročnej aktualizácie programov stability) na základe svojich dlhodobých projekcií vplyvov starnutia populácie na verejné financie, pričom krajiny kategorizovala podľa stupňa rizika na vysoko, stredne a nízkorizikové. Pri [hodnotení](#) programu stability Slovenska z apríla 2015 neuviedla stupeň rizika dlhodobej udržateľnosti.

¹⁰ RRZ, [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií](#) z apríla 2015.

¹¹ Túto hodnotu strednodobého rozpočtového cieľa prezentovalo aj MF SR v rámci aktuálneho programu stability.

¹² [Odporúčanie Rady z 9. júla 2013](#), ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2013 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na roky 2012-2016.



Z dôvodu chýbajúcej špecifikácie odporúčanej zmeny štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch, RRZ vychádza z predpokladu **rovnomerného zlepšovania štrukturálneho salda v období medzi rokmi 2012 a 2017¹³**.

V roku 2012 dosahoval štrukturálny deficit výšku 4,3 % HDP¹⁴, čo znamená, že pri jeho rovnomernom zlepšovaní do roku 2017 a dosiahnutí strednodobého rozpočtového cieľa je potrebné **každoročné zlepšenie priemerne o 0,8 % HDP** (tabuľka 2).

Tab 2: Výpočet potrebnej zmeny štrukturálneho salda (ESA2010, % HDP)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Potrebná výška štrukturálneho salda VS podľa RRZ	-4,3	-3,6	-2,8	-2,0	-1,3	-0,5
Zmena*	-	0,77	0,77	0,77	0,77	0,77

* Rovnomerne rozložené znižovanie štrukturálneho salda medzi rokmi (2012-2017), ktorým sa zabezpečí dosiahnutie MTO v roku 2017 (-0,5 % HDP)

Zdroj: RRZ

Skutočná zmena štrukturálneho salda v hodnotenom roku sa porovná s takto stanovenou trajektóriou. **Posudzuje sa na kumulatívnej báze**, keďže Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii definuje odchýlku od trajektórie. To znamená, že **prekročenie v jednom roku môže byť kompenzované pomalšou zmenou štrukturálneho salda v ďalšom roku**. Takáto situácia nastala v rokoch 2013 a 2014 (tabuľka 3).

Tab 3: Štrukturálne saldo (ESA2010, % HDP)

	2012	2013	2014	kumulatívne (2013-2014)
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-4,2	-2,6	-2,9	
2. Cyklická zložka	-0,1	-0,4	0,0	
3. Jednorazové efekty	0,3	0,0	0,1	
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-4,3	-2,1	-3,0	
5. Zmena štrukturálneho salda	0,73	2,18	-0,89	1,29
Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ		0,77	0,77	1,53
p.m. 1 Δ v opatreniach bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť*		0,5	-0,1	0,4
p.m.2 Δ v úrokových nákladoch		-0,1	0,0	-0,1
<i>Zmena štrukturálneho salda vr. špeciálnych faktorov (5-p.m.1-p.m.2)</i>		1,84	-0,76	1,08
p.m.3 produkčná medzera	-1,0	-1,6	-1,1	

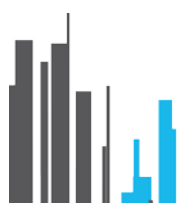
* Ide o vplyv II. piliera dôchodkového systému (kumulatívny príspevok +0,4 % HDP), odvod finančných inštitúcií (0,0 % HDP) a schému vyradovania jadrových zariadení (-0,1 % HDP).

Zdroj: RRZ

Štrukturálny deficit sa vplyvom uvoľnenia fiškálnej politiky v roku 2014 zvýšil o 0,9 % HDP, čo čiastočne kompenzovalo jeho výrazné zníženie v roku 2013. Celkovo sa štrukturálny deficit od roku 2012 zlepšil o 1,3 % HDP, pričom toto zlepšenie malo podľa stanovenej trajektórie dosiahnuť

¹³ Rok 2012 bol zvolený z toho dôvodu, že zo skutočných údajov daného roku vychádzala aj EK pri stanovení termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa.

¹⁴ V porovnaní s [hodnotením RRZ](#) z decembra 2014 došlo k spresneniu všetkých zložiek výpočtu štrukturálneho salda, čo viedlo k miernemu zníženiu štrukturálneho deficitu v roku 2012 zo 4,4 % HDP na 4,3 % HDP.



až 1,5 % HDP. Odchýlku ešte mierne zvyšuje zohľadnenie vplyvu takých opatrení¹⁵, ktoré síce v rokoch 2013 a 2014 prispeli k zlepšeniu salda celkovo o 0,2 % HDP (najmä zníženie sadzby odvodov do II. piliera dôchodkového systému), ale z dlhodobého hľadiska sú neutrálne, keďže v budúcnosti s nimi budú spojené vyššie verejné výdavky alebo nie sú priamo ovplyvniteľné vládou (úrokové náklady). **Na základe posúdenia zmeny štrukturálneho salda možno konštatovať, že došlo k odklonu od trajektórie jeho zlepšovania.**

1.3 Vývoj upravených výdavkov

Smerovanie k strednodobému cieľu sa posudzuje aj na základe **porovnania vývoja upravených výdavkov verejnej správy s výdavkovým pravidlom**. RRZ pri hodnotení jeho plnenia vychádza z konceptu definovaného Paktom stability a rastu¹⁶, pričom referenčná miera rastu výdavkov je odvodená od potrebnej zmeny štrukturálneho salda vypočítanej v časti 1.2 (t.j. 0,8 % HDP ročne), čím sa zabezpečí konzistentný prístup medzi oboma používanými ukazovateľmi.

Tab 4: Výdavkové pravidlo (ESA2010, mil. eur)

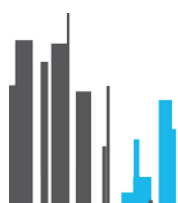
	2012	2013	2014	zdroj
1. Celkové výdavky	29 018	30 193	31 410	Eurostat, T200*: TE
2. Úrokové náklady	1 286	1 393	1 447	Eurostat, T200: D41
3. Tvorba hrubého fixného kapitálu	2 182	2 193	2 788	Eurostat, T200: P51G
4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (priemer za t-3 až t)	2 378	2 328	2 437	Eurostat, T200: ØP51G
5. Bežné výdavky na EÚ programy kryté príjmami z fondov EÚ	171	249	301	ŠÚ SR, RRZ (odhad)
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	0,4	9,9	5,4	RRZ (odhad)
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0	0	
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3+4-5-6-7)	27 756	28 677	29 305	
9. Medziročná zmena primár. výdavkového agregátu ($8_t - 8_{t-1}$)		921	629	
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných opatrení a metodiky vykazovania národných účtov		1 059	209	MF SR, RRZ: Príloha 4
11. Nominálny rast agregátu výdavkov očist. o zmenu príjmov ($((9_t - 10_t) / 8_{t-1})$)		-0,5	1,5	
12. Medziročná zmena deflátoru HDP		0,5	-0,2	Eurostat
13. Reálny rast agregátu výdavkov očist. o zmenu príjmov (11-12)		-1,0	1,7	
14. Miera rastu potenciálneho HDP		2,0	1,9	RRZ (odhad)
15. Zníženie rastu výdavkov (p. b.) RZ zmena $\dot{S}S / ((1_{t-1} - 2_{t-1}) / HDP_{t-1})$		2,0	2,0	Eurostat, T200: TE, D41; RRZ
16. Výdavkové pravidlo (14-15)		0,0	-0,1	
17. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku $(16_t - 13_t) * 8_{t-1} / HDP_t$		0,4	-0,7	
18. Kumulatívna odchýlka v rokoch t-1 a t			-0,3	

* T200 predstavuje štandardizovanú tabuľku príjmov a výdavkov verejnej správy, ktorú zverejňuje Eurostat. Jednotlivé zložky príjmov a výdavkov sú označené prostredníctvom ESA kódov. TE predstavuje celkové výdavky, D41 úrokové náklady a P51G tvorbu hrubého fixného kapitálu.

Zdroj: RRZ, MF SR,
Eurostat

¹⁵ RRZ sem zaraďuje zmeny, ktoré ovplyvňujú II. pilier dôchodkového systému, schému likvidácie jadrových zariadení a odvod finančných inštitúcií, ktorý slúži na financovanie potenciálnych budúcich nákladov na záchranu bankového systému.

¹⁶ Postup výpočtu RRZ sa mierne odlišuje od postupu uvedeného v Pakte stability a rastu, ktoré spresňujú výsledok hodnotenia. Rozdiely, vrátane podkladových údajov, sú uvedené v prílohe č. 4.



Upravené reálne výdavky sa v roku 2014 zvýšili o 1,7 %, pričom výdavkové pravidlo (ktoré by zabezpečilo zlepšenie štrukturálneho salda o 0,8 % HDP) predpokladalo ich medziročný pokles o 0,1 %. Nárast výdavkov v roku 2014 čiastočne kompenzoval ich pokles v roku 2013, kedy výdavky klesli o 1,0 % pri požiadavke nulového rastu vyplývajúcej z výdavkového pravidla. Celkový vplyv vývoja týchto výdavkov na saldo v rokoch 2013 a 2014 je v porovnaní s výdavkovým pravidlom negatívny a dosahuje 0,3 % HDP, čo znamená, že aj podľa tohto ukazovateľa došlo k odchýlke od definovanej trajektórie.

1.4 Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností

Za výnimočné okolnosti sa považuje nezvyčajná udalosť mimo kontroly dotknutej krajiny, ktorá má veľký vplyv na finančnú pozíciu verejnej správy alebo obdobie prudkého hospodárskeho poklesu¹⁷. Platí to za predpokladu, že dočasné odchýlenie sa dotknutej krajiny od jej strednodobého cieľa neohrozí fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte. Obdobie prudkého hospodárskeho poklesu sa vzťahuje na danú krajinu alebo eurozónu ako celok.

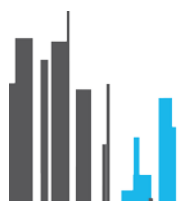
Na základe tejto definície RRZ identifikovala **tri situácie týkajúce sa ekonomiky Slovenska**, ktoré možno považovať za **výnimočné okolnosti**:

- **Udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu.** RRZ použila definíciu z ústavného zákona¹⁸, ktorý obsahuje výnimku z uplatňovania sankcií pre takéto situácie. Konkrétne ide o **výdavky spojené s obnovením fungovania bankového sektora postihnutého finančnou krízou, výdavky súvisiace s odstraňovaním následkov živelných pohrôm a prírodných katastrof, ktoré zasiahli Slovensko a výdavky vyplývajúce z plnenia medzinárodných zmlúv, ktoré presiahli v jednom roku úroveň 3 % HDP.** Na účely posudzovania pravidla o vyrovnanom rozpočte trvá výnimočná okolnosť, kým tieto výdavky na ročnej báze presahujú uvedenú hranicu¹⁹.
- **Obdobie negatívneho medziročného rastu HDP** - RRZ za výnimočnú okolnosť považuje **medziročný pokles reálneho HDP Slovenska** pri súčasnom komplexnom zhodnotení ekonomického vývoja Slovenska.
- **Dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom.** RRZ ho vymedzila **negatívnou produkčnou medzerou, ktorá dosahuje minimálne 3 % potenciálneho produktu.** Ukončenie výnimočnej okolnosti nastane, keď sa produkčná medzera začne zatvárať (to znamená, že skutočný ekonomický rast bude vyšší ako rast potenciálneho produktu) a klesne pod uvedenú hodnotu. Aj v tomto prípade sa komplexne zhodnotí ekonomický vývoj Slovenska.

¹⁷ V zmysle vymedzenia v revidovanom Pakte stability a rastu sa za obdobie prudkého hospodárskeho poklesu považuje obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP alebo ide o kumulovaný pokles produkcie počas dlhého obdobia veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálnym ekonomickým rastom.

¹⁸ Článok 5, odsek 11, písm. b) zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti

¹⁹ V prípade ústavného zákona je obdobie trvania výnimky definované na 36 mesiacov od identifikácie. Súvisí to s tým, že dlh je stavová veličina, čiže akékoľvek jednorazové výdavky trvalo zvyšujú jeho úroveň. Toto časové obdobie vytvára priestor pre fiškálnu politiku na reakciu na zvýšenú úroveň dlhu. V prípade salda verejnej správy, ktoré je tokovou veličinou, jednorazové výdavky sa prejavujú iba v danom roku. Z toho dôvodu dlhšie obdobie trvania výnimky nie je opodstatnené.



V prípade **posúdenia ekonomiky eurozóny ako celku** z pohľadu toho, či čelila prudkému ekonomickému poklesu, sa použije rovnaká definícia (obdobie negatívneho medziročného rastu HDP alebo dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom). Keďže RRZ nehodnotí ekonomiku eurozóny ako celok, v tomto prípade pri svojom hodnotení **zohľadní stanovisko EK v rámci uplatňovania pravidiel Paktu stability a rastu**.

V roku 2014 nenastala žiadna z uvedených udalostí s celkovým negatívnym vplyvom na saldo dosahujúcim aspoň 3 % HDP. Takisto nedošlo k prudkému hospodárskemu poklesu. Ekonomika Slovenska medziročne rástla o 2,4 %. Negatívna produkčná medzera dosahovala 1,1 % potenciálneho produktu v roku 2014 a bola výrazne pod hranicou 3 %. V prípade eurozóny došlo k nárastu reálneho HDP o 0,5 % a negatívna produkčná medzera dosahovala podľa odhadu EK 2,8 % potenciálneho produktu. EK takýto vývoj nevyhodnotila²⁰ ako prudký hospodársky pokles. Znamená to, že v **priebehu roku 2014 nenastala žiadna udalosť, ktorá by spĺňala definíciu výnimočnej okolnosti**.

1.5 Výrazná odchýlka

Výraznú odchýlku posudzuje RRZ na základe celkového hodnotenia, ktoré berie do úvahy zmenu štrukturálneho salda, vývoj upravených výdavkov a to, či nastali výnimočné okolnosti. Súčasne sa najmä v prípade nejednoznačného záveru posudzujú aj iné faktory. Nevyhnutnou podmienkou ich zahrnutia je overiteľnosť a kvantifikácia vplyvu na saldo.

Zmena štrukturálneho salda sa posudzuje na kumulatívnej báze od roku 2012, čo znamená, že za výraznú odchýlku sa považuje odchýlka úrovne štrukturálneho salda v danom roku od úrovne stanovenej potrebným zlepšením štrukturálneho salda najmenej o 0,5 % HDP.

Štrukturálne saldo sa v roku 2014 odchyľovalo od trajektórie o 0,2 % HDP, po zohľadnení ďalších relevantných faktorov (napríklad vplyv kapitalizačného piliera, úrokových nákladov) sa odchýlka priblížila k 0,5 % HDP. Zostáva však pod hranicou výraznej odchýlky.

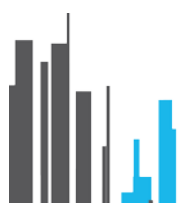
Tab 5: Výrazná odchýlka - štrukturálne saldo (ESA₂₀₁₀, % HDP)

	2013	2014	kumulatívne (2013-2014)
Zmena štrukturálneho salda	2,18	-0,89	1,29
Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ	0,77	0,77	1,53
Odchýlka od požadovanej trajektórie	1,41	-1,66	-0,24
Výrazná odchýlka			nie
Zmena štrukturálneho salda vrátane špeciálnych faktorov	1,84	-0,76	1,08
Odchýlka od požadovanej trajektórie pri zohľadnení špeciálnych faktorov	1,07	-1,53	-0,46

Zdroj: RRZ

Pri posudzovaní **upravených výdavkov** v porovnaní s výdavkovým pravidlom sa hodnotí to, či má kumulatívna odchýlka od roku 2012 celkový negatívny vplyv na saldo verejnej správy

²⁰ Označenie aktuálneho vývoja za prudký hospodársky pokles by sa pravdepodobne premietlo do odporúčaní EK pre fiškálnu politiku jednotlivých členských krajín eurozóny (v rámci hodnotenia programov stability, prípadne návrhov rozpočtových plánov). Takáto situácia v priebehu roku 2015 nenastala.



najmenej vo výške 0,5 % HDP. Upravené výdavky v rokoch 2013 a 2014 rástli o 0,6 %, pričom podľa pravidla mali klesnúť o 0,1 %, čo znamená, že negatívny vplyv vyššieho rastu výdavkov na saldo dosiahol 0,3 % HDP a je pod hranicou výraznej odchýlky.

Tab 6: Výrazná odchýlka - výdavkové pravidlo (ESA2010, % HDP)

	2013	2014	kumulatívne (2013-2014)
Reálny rast agregátu výdavkov očist. o zmenu príjmov (%)	-1,0	1,7	0,6
Tempo rastu výdavkov podľa výdavkového pravidla (%)	0,0	-0,1	-0,1
Odchýlka od výdavkového pravidla	0,39	-0,67	-0,29
Výrazná odchýlka			nie

Zdroj: RRZ

Obidva ukazovatele, napriek odlišným hodnotám v jednotlivých rokoch²¹, naznačujú pri kumulatívnom posúdení približne rovnakú odchýlku. Nad rámec tohto hodnotenia vychádzajúceho z údajov zverejnených Eurostatom²² v apríli 2015 možno uviesť odhad výnosu dane z príjmov právnických osôb. V aktuálnej prognóze Výboru pre daňové prognózy z 23. júna 2015 sa odhaduje nárast výnosu oproti notifikovaným údajom o 134 mil. eur (0,2 % HDP). V prípade naplnenia tohto odhadu by sa odchýlka v štrukturálnom salde priblížila k nule. V rámci októbrovej notifikácie dôjde popri spresnení výnosu niektorých daní aj k spresneniu údajov z účtovných závierok, pričom vplyv na saldo ešte nie je známy. Všetky tieto dodatočné zmeny sa premietnu do aktualizácie hodnotenia, ktoré pripraví RRZ v decembri.

Po posúdení všetkých relevantných faktorov možno konštatovať, že v roku 2014 nenastali výnimočné okolnosti a nedošlo ani k výraznej odchýlke v smerovaní k strednodobému cieľu. Znamená to, že v súčasnosti nie je potrebné spustiť korekčný mechanizmus.

Box 1: Vývoj štrukturálneho salda²³ v rokoch 2015 až 2018

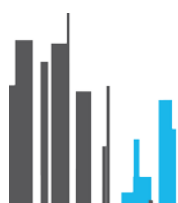
Vzhľadom na to, že štrukturálne saldo a vývoj upravených výdavkov sa v roku 2014 odchýlili od stanovenej trajektórie, dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu do roku 2017 si vyžiada zrýchlenie konsolidácie. Napriek tomu, že legislatívna úprava spustenia korekčného mechanizmu nie je naviazaná na odchýlky na základe prognózovaných údajov (ale len na základe skutočných údajov), posúdenie rozpočtových cieľov umožní poukázať na prípadné budúce riziká.

Vláda SR si v aktuálnom programe stability stanovila rozpočtové ciele do roku 2018, ktoré deklarujú súlad s pravidlami preventívnej časti Paktu stability a rastu pri splnení strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2017, čo potvrdila aj Európska komisia pri hodnotení tohto dokumentu.

²¹ Porovnanie vývoja štrukturálneho salda a vplyvu vývoja upravených výdavkov v jednotlivých rokoch je uvedené v prílohe č. 5.

²² Údaje sú zverejnené na stránke Eurostatu (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).

²³ V boxe sa neuvádza porovnanie upravených výdavkov s výdavkovým pravidlom v rokoch 2015 až 2018. Súvisí to s nerozpočtovaním niektorých príjmov a výdavkov s približne nulovým vplyvom na saldo a chýbajúcimi opatreniami na naplnenie rozpočtových cieľov, čo by mohlo viesť ku skresleným záverom. Pri výpočte štrukturálneho salda sa predpokladá, že chýbajúce opatrenia nebudú jednorazové.



Napriek tomu, že tieto ciele spĺňajú požiadavky európskej legislatívy, nepostačujú na splnenie národnej legislatívy (pravidlo o vyrovnanom rozpočte). Sčasti je to spôsobené uvoľnením²⁴ pravidiel Paktu stability a rastu, ktoré sa pri stanovení dátumu splnenia strednodobého cieľa (t. j. v priebehu roku 2013) ešte neaplikovali. Významný rozdiel je však spôsobený metodikou, ktorá sa používa pri vyčíslení štrukturálneho salda. Jednotná metodika používaná na európskej úrovni, ktorá nezohľadňuje špecifiká členských krajín, vedie k optimistickým odhadom rastového potenciálu slovenskej ekonomiky, ktoré sú aj podľa MF SR veľmi ťažko zdôvodniteľné. Výsledná fiškálna situácia je potom priaznivejšia s nižšou potrebou konsolidácie v budúcich rokoch.

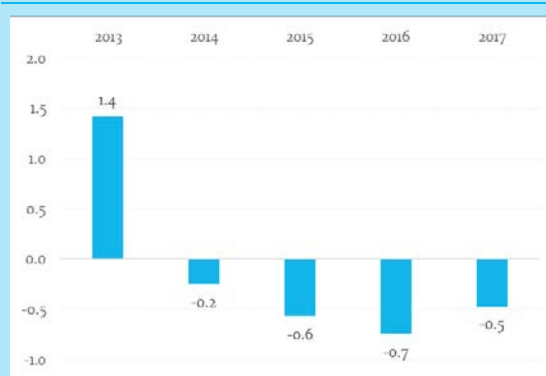
Pri hodnotení rozpočtových cieľov z pohľadu pravidla o vyrovnanom rozpočte, kde sa zohľadňuje národná metodika vyčíslenia štrukturálneho salda, existuje riziko, že sa vyrovnaný rozpočet nedosiahne v roku 2017²⁵. RRZ odhaduje, že pri naplnení aktuálneho odhadu salda na rok 2015 (odhad MF SR) by mohlo dôjsť aj k výraznej odchýlke. Navyše, RRZ vo svojom stanovisku²⁶ identifikovala viaceré riziká pre dodržanie cieľa v roku 2015. Ide najmä o nenaplnenie nedaňových príjmov, vyššie výdavky v zdravotníctve a v samospráve, nerozpočtované náklady spojené s realizáciou PPP obchvatu Bratislavy alebo vyššie korekcie k EÚ fondom.

Graf 1: Vývoj štrukturálneho salda VS v rokoch 2012-2017 (ESA2010, % HDP)



Zdroj: RRZ

Graf 2: Odchýlka od trajektórie podľa RRZ v rokoch 2013-2017 (ESA2010, % HDP)

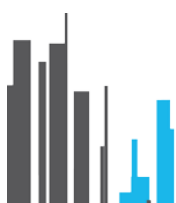


Zdroj: RRZ

²⁴ V januári 2015 Európska komisia [komunikovala](#) spôsob, akým bude interpretovať pravidlá Paktu stability a rastu pri posudzovaní fiškálnej politiky členských krajín.

²⁵ Nedosiahnutie vyrovnaného rozpočtu do roku 2017 pri stanovených rozpočtových cieľoch avizovalo aj MF SR vo svojom hodnotení (str. 10).

²⁶ RRZ, [Hodnotenie strednodobých rozpočtových cieľov](#), máj 2015



2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií

MF SR dňa 30. júna 2015 zverejnilo vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2014²⁷. Konštatuje v ňom, že štrukturálne saldo v roku 2014 sa odchyľilo od stanovenej trajektórie o 0,3 % HDP, kumulatívna odchýlka vo výdavkovom pravidle za roky 2013 a 2014 dosahovala 0,2 % HDP. Pri plnení pravidla o vyrovnanom rozpočte došlo podľa MF SR v roku 2014 k odchýlke, ktorá však nie je výrazná. Z toho dôvodu nenavrholo spustenie korekčného mechanizmu. **Výsledné hodnotenie oboch inštitúcií sa zhoduje**, pričom rozdiely medzi hodnotami jednotlivých ukazovateľov sú minimálne (tabuľka 7).

Tab 7: Porovnanie vyhodnotenia pravidla MF SR a RRZ v roku 2014 (ESA2010, % HDP)

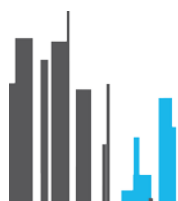
	RRZ	MF SR	rozdiel
Strednodobý cieľ MTO	-0,5 (2017)	-0,5 (2017)	-
Saldo VS	-2,9	-2,9	0,0
Cyklická zložka	0,0	-0,1	0,1
Jednorazové efekty	0,1	0,1	0,0
Štrukturálne saldo	-3,0	-2,9	-0,1
Plnenie pravidla o štrukturálnom salde	nie	nie	-
Kumulatívna zmena štrukturálneho salda	1,3	1,1	0,2
Požadovaná kumulatívna zmena štrukturálneho salda	1,5	1,4	0,1
Odchýlka od požadovanej trajektórie	-0,2	-0,3	0,1
Výrazná odchýlka	nie	nie	-
Reálny medziročný rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia	1,7	2,3	-0,6
Výdavkové pravidlo	-0,1	0,4	-0,5
Plnenie výdavkového pravidla	nie	nie	-
Kumulatívna odchýlka - výdavkové pravidlo	-0,3	-0,2	-0,1
Výrazná odchýlka	nie	nie	-

Zdroj: RRZ, MFSR

RRZ vníma pozitívne, že v porovnaní s decembrovou správou došlo medzi RRZ a MF SR k ďalšiemu zblíženiu postupu hodnotenia oboch inštitúcií. MF SR nahradilo svoju trajektóriu zlepšovania štrukturálneho salda odvodenú z pravidiel Paktu stability a rastu, ktorá by nevedla k splneniu vyrovnaného rozpočtu do roku 2017, predpokladom rovnomerného zlepšovania štrukturálneho salda. Prístup oboch inštitúcií je zhodný aj v tom, že sa posudzujú kumulatívne odchýlky od roku 2012. Mierne číselné rozdiely medzi inštitúciami pretrvali v určení výšky štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch a v tiež trajektórii jeho zlepšovania²⁸, čo však súvisí najmä so skutočnosťou, že RRZ pri odhade potenciálneho produktu (a produkčnej

²⁷ MF SR, [Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2014](#), jún 2014.

²⁸ Požadované každoročné zlepšovanie štrukturálneho salda dosahuje podľa RRZ 0,8 % HDP, kým MF SR ho odhaduje na 0,7 % HDP. Rozdiel súvisí s odlišným odhadom výšky štrukturálneho deficitu v roku 2012, z ktorého sa potrebné zlepšenie vypočítava. RRZ ho odhaduje vo výške 4,3 % HDP, MF SR vo výške 4,0 % HDP. Rozdiel je tvorený odlišným pohľadom na jednorazové príjmy z dividend a cyklickou zložkou rozpočtu v dôsledku mierne odlišného odhadu produkčnej medzery.



medzery) berie do úvahy okrem prognózy MF SR aj prognózy iných inštitúcií. Jednorazové vplyvy oboch inštitúcií sú v prípade rokov 2013 a 2014 zhodné (príloha č. 3).

Aj v prípade výdavkového pravidla došlo k zblíženiu prístupov oboch inštitúcií. MF SR upustilo od používania viacročného priemeru pri odhade potenciálneho rastu ekonomiky a prognózovaných údajov o deflátoch HDP a nahradilo ich skutočnými údajmi za daný rok. Prístupy oboch inštitúcií k hodnoteniu sa líšia v tom, že MF SR primárne hodnotí vývoj výdavkov v roku 2014 a až následne pri celkovom hodnotení berie do úvahy kumulatívny vplyv za roky 2013 a 2014. RRZ, podobne ako pri štrukturálnom salde, posudzuje iba kumulatívny vplyv rastu výdavkov na saldo.

Mierne rozdiely vo výpočte požadovaného tempa rastu výdavkov pretrvávajú už len z dôvodu vyššie uvedených rozdielných prístupov k odhadu tempa rastu potenciálneho produktu. Odlišnosti medzi inštitúciami pretrvali aj pri výpočte skutočného tempa rastu upravených výdavkov. Súvisí to s odhadom veľkosti diskrečných príjmových opatrení a vplyvom metodických zmien, kde RRZ zahŕňa širší rozsah položiek²⁹. Na výsledné hodnotenie to však nemalo vplyv, keďže vplyvy týchto rozdielov sa navzájom takmer kompenzovali.

²⁹ MF SR zahrnuje vplyvy zmien v daniach a reklasifikácie nových subjektov do sektora verejnej správy. Opatrenia týkajúce sa DPPO aktualizovalo na základe prognózy júňového zasadnutia Výboru pre daňové prognózy, čo v niektorých prípadoch nemusí byť konzistentné s aprílovou notifikáciou Eurostatu, na údajoch ktorej prebehlo hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte. RRZ nad rámec zmien v daniach konzistentných s aprílovou notifikáciou a reklasifikácie nových subjektov zahrnuje aj vplyvy zmien v nedaňových príjmoch a iné metodické vplyvy. Viac informácií je uvedených v prílohe č. 4.



Príloha č. 1 - Pravidlo o vyrovnanom rozpočte

Dňa 1. januára 2013 nadobudla platnosť Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii. Ide o medzivládnu zmluvu podpísanú 25 členskými štátmi Európskej únie vrátane Slovenska. Pre členské krajiny eurozóny sú záväzné všetky jej ustanovenia. Na základe nej (konkrétne z časti III. nazvanej fiškálny kompakt) vyplynula povinnosť **implementovať pravidlo o vývoji štrukturálneho salda a strednodobom rozpočtovom ciele** (pravidlo o vyrovnanom rozpočte) **do národnej legislatívy** prostredníctvom trvalých, záväzných ustanovení, optimálne ústavného charakteru do jedného roka od nadobudnutia platnosti zmluvy. Časový rámec približovania k tomuto cieľu by mala navrhnúť Európska komisia, zohľadňujúc riziká udržateľnosti verejných financií v jednotlivých krajinách.

Súčasťou pravidla je aj korekčný mechanizmus, ktorý sa uplatní v prípade významnej odchýlky a sú definované výnimky, kedy sa neuplatní. Korekčný mechanizmus by si mala navrhnúť členská krajina na základe spoločných zásad zverejnených Európskou komisiou³⁰. Tieto zásady predpokladajú existenciu nezávislých inštitúcií zodpovedných za monitorovanie dodržiavania daného pravidla, upravujú ich úlohy a definujú požiadavky na ich nezávislosť.

Pravidlo o vyrovnanom rozpočte bolo premietnuté do slovenskej legislatívy novelou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy³¹, ktorá nadobudla účinnosť od 1. januára 2014. Rozpočet verejnej správy sa považuje za vyrovnaný (t. j. toto pravidlo je splnené), ak je **hodnota štrukturálneho deficitu verejnej správy³² vo výške maximálne 0,5 % HDP**. V prípade, že výška dlhu verejnej správy je výrazne nižšia ako 60 % HDP a existujú minimálne riziká súvisiace s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií definovanou podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti³³, štrukturálny deficit môže byť rovný alebo nižší ako 1 % HDP.

Korekčný mechanizmus sa uplatní pri výraznom odchýlení od tohto cieľa alebo postupu vedúceho k nemu, pričom pojem výrazné odchýlenie je definovaný v preventívnej časti Paktu stability a rastu³⁴. Posudzuje sa na základe celkového hodnotenia vývoja štrukturálneho salda a vývoja upravených výdavkov očistených o diskrečionárne príjmové opatrenia.

V rámci korekčného mechanizmu sa **stanoví maximálna výška časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy** (limit verejných výdavkov) **a opatrenia na obdobie korekcie tohto odchýlenia**. Korekcia by mala zohľadňovať veľkosť odchýlky, ktorá nastala, rešpektujúc dosiahnutie strednodobého cieľa a každoročné znižovanie podielu schodku rozpočtu verejnej správy na hrubom domácom produkte na základe odporúčaní Rady EÚ. Povinnosť uplatňovať korekčný mechanizmus sa nevzťahuje na obdobie trvania výnimočných okolností, ktoré sú definované v zmluve³⁵.

³⁰ [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20.6.2012.

³¹ Konkrétne ide o §30a s názvom Osobitné ustanovenia o vyrovnanom rozpočte verejnej správy, zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

³² Štrukturálne saldo VS je definované ako saldo VS upravené o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy.

³³ Článok 2, písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

³⁴ Výraznú odchýlku definuje článok 6, odsek 3 nariadenia (ES) č. 1466/97 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii (preventívna časť paktu). Jej presná definícia, vrátane použitia pre vyhodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte je uvedená v časti 2.5 tohto materiálu.

³⁵ Výnimočné okolnosti sú definované v článku 3, odsek 3, písm. b) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii.

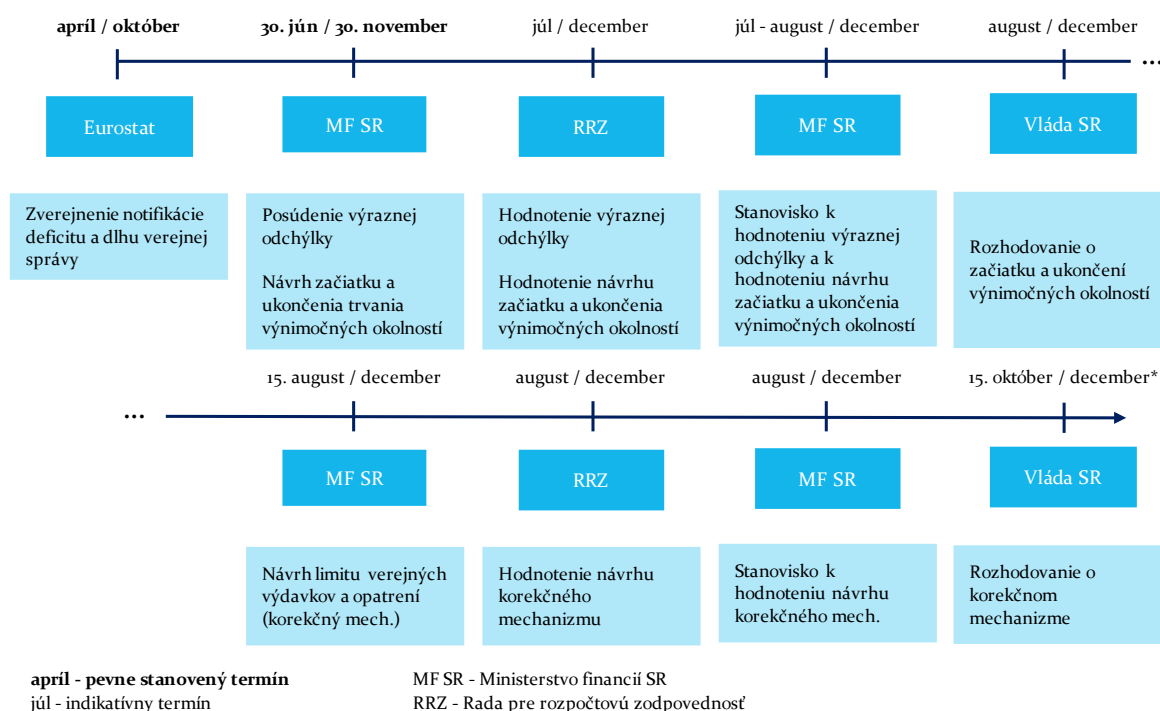


Zákon popisuje aj procedúry a prisudzuje úlohy jednotlivým inštitúciám (graf 3). Ministerstvo financií v súlade s postupmi uvedenými v Pakte stability rastu³⁶ je povinné dvakrát ročne (do 30. júna a 30. novembra³⁷) zverejniť hodnotenie toho, či došlo k výraznému odchýleniu. **RRZ ako poverená nezávislá inštitúcia posudzuje a zverejňuje vyhodnotenie uplatňovania alebo neuplatňovania korekčného mechanizmu.**

Ak ministerstvo financií zverejní, že došlo k výraznému odchýleniu, navrhne vláde **limit verejných výdavkov a opatrenia na obdobie korekcie tohto odchýlenia**. O korekčnom mechanizme rozhoduje vláda. **Pred rozhodnutím vlády posúdi návrh RRZ**. Ak vláda rozhodne, že sa korekčný mechanizmus neuplatní, zašle národnej rade písomné zdôvodnenie svojho rozhodnutia.

Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností vyhlasuje vláda na návrh ministerstva financií. Pred vyhlásením vlády návrh posúdi RRZ. Ku všetkým hodnoteniam RRZ zverejňuje ministerstvo financií stanoviská (princíp „dodržuj alebo vysvetľuj“).

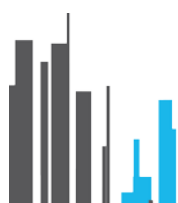
Graf 3: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií



*Pozn.: * Vzhľadom na krátkosť času od zverejnenia posúdenia výraznej odchýlky zo strany MF SR do konca novembra môže v prípade potreby prijatia korekčného mechanizmu nastať situácia, že navrhnuté opatrenia sa zapracujú až v ďalšom roku, a to buď zmenou schváleného rozpočtu na daný rok alebo až vo fáze prípravy rozpočtu na nasledujúci rok. Zdroj: RRZ*

³⁶ Čl. 5 a 6 nariadenia (ES) č. 1466/97 a čl. 3 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97 obsahujú analytické ukazovatele (zmena štruktúrného salda a zmena upravených výdavkov očistených o diskrečné príjmové opatrenia), ktoré sa posudzujú, vrátane ich spôsobu výpočtu a benchmarku, voči ktorému sa porovnávajú.

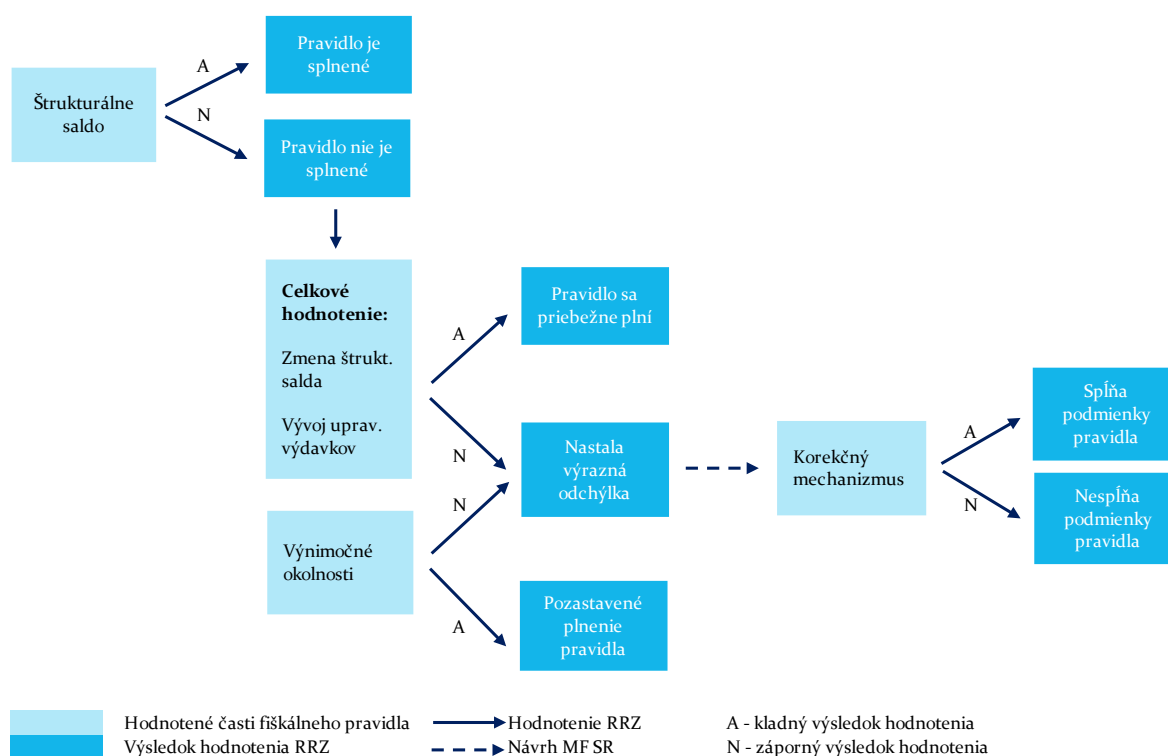
³⁷ Stanovenie týchto termínov a počtu zverejnení súvisí s termínmi notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu. Každoročne sa k 1. aprílu posielajú Eurostatu predbežné údaje o príjmoch, výdavkoch, salde a dlhu verejnej správy za predchádzajúci rok a potvrdzujú sa definitívne údaje za staršie roky. Následne sa v druhom kole k 1. októbru spresňujú údaje za predchádzajúci rok, pričom bez vplyvu dodatočných metodologických zmien by sa údaje už nemali významne meniť.



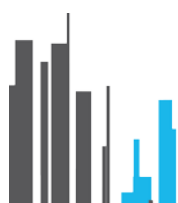
Príloha č. 2 - Postup hodnotenia RRZ

Hodnotenie RRZ o plnení pravidla o vyrovnanom rozpočte pozostáva z viacerých krokov (graf 4) a je založené na posúdení skutočných údajov. Prvým krokom je **stanovenie minimálnej výšky cieľovej hodnoty štruktúrného salda** podľa zákona o rozpočtových pravidlách, ktorá sa **porovná s hodnotou štruktúrného salda v roku 2014. V prípade jej nesplnenia** nasleduje hodnotenie toho, či Slovensko spravilo dostatočný pokrok k tomuto cieľu prostredníctvom dvoch fiškálnych ukazovateľov. Konkrétne ide o **porovnanie zmeny štruktúrného salda a zmeny upravených výdavkov očistených o diskrecionárne príjmové opatrenia** v rokoch 2013 a 2014 s potrebnou kumulatívnou zmenou týchto ukazovateľov. Súčasne sa posúdi aj to, či **nastali (resp. či pretrvávajú) výnimočné okolnosti**, počas ktorých sa pravidlo o vyrovnanom rozpočte neuplatňuje. Na základe týchto analýz potom RRZ **vyhodnotí, či nastala výrazná odchýlka** a či je **potrebné spustiť korekčný mechanizmus**. V prípade spustenia korekčného mechanizmu a návrhu opatrení zo strany ministerstva financií RRZ posúdi aj tento mechanizmus.

Graf 4: Postup hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte



Zdroj: RRZ



Príloha č. 3 - Jednorazové vplyvy

V tejto časti sú popísané jednorazové vplyvy, ktoré boli zohľadnené pri hodnotení plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte. Aktuálny zoznam jednorazových vplyvov odráža diskusiu s ministerstvom financií, ktorá by mala viesť k spoločnej národnej metodike ich identifikácie³⁸. Jej výsledkom nemusí byť nevyhnutne totožný zoznam jednorazových vplyvov, nakoľko v niektorých prípadoch môžu mať obe inštitúcie odlišný pohľad, napr. na právnu silu alebo podstatu transakcie³⁹.

1. **Úhrada DPH z PPP projektu** – v roku 2011 bol schodok rozpočtu jednorazovo pozitívne ovplyvnený imputáciou pohľadávky voči spoločnosti Granvia v dôsledku zaplatenia DPH spojenou s PPP projektom R1 vo výške 174 mil. eur. V nastávajúcich 30 rokoch sa bude táto pohľadávka každoročne znižovať o alikvotnú časť vo výške 5,79 mil. eur. Táto suma negatívne ovplyvní schodok rozpočtu VS počas obdobia 30 rokov.
2. **Digitálna dividenda** – V roku 2014 boli nedaňové príjmy jednorazovo pozitívne ovplyvnené predajom frekvenčných pásiem realizovaným formou aukcie, tzv. digitálna dividenda. Predaj pozitívne ovplyvnil saldo VS v roku 2014 sumou 163,9 mil. eur.
3. **Doplatok dôchodkov ozbrojeným zložkám** – V roku 2014 na základe rozhodnutia súdu Sociálna poisťovňa spätne prepočítavala nároky niektorých poistencov tak, aby nedošlo k neoprávnenému kráteniu nárokov. Ide o rozhodnutie o spätnom doplatení dôchodkov poistencom, ktorí prevažnú časť svojej pracovnej kariéry prispievali do osobitného penzijného systému silových zložiek a po odchode získali krátku pracovnú kariéru v univerzálnom systéme, na základe ktorej im nebol priznaný žiaden alebo nízky dôchodok. Rozhodnutím súdov došlo k spätným jednorazovým doplatkom dôchodkov, ktoré negatívne ovplyvnili saldo VS v roku 2013 sumou 8,1 mil. eur, vplyv v roku 2014 predstavoval 58,5 mil. eur.
4. **Prepočet výšky odvodu do rozpočtu EÚ** – Výšku odvodu do rozpočtu Európskeho spoločenstva zo zdrojov založených na DPH a HND odhaduje každoročne Európska komisia. Na základe jej spresňujúcich prepočtov v septembri 2014 došlo k výraznej úprave pôvodnej sumy, pričom termín vysporiadania s členskými krajinami bol stanovený na 1.12.2014, resp. 1.9.2015. Akruálne by sa mala revízia začítať do roku 2014. Podľa doterajších prepočtov sa ukazuje, že revízia pozitívne ovplyvnila saldo VS v roku 2014 sumou 87,4 mil. eur.
5. **Korekcie k EÚ fondom** – Predstavujú sumu, ktorú Európska komisia Slovensku nepreplatí z rozpočtu EÚ z dôvodu porušenia pravidiel v rámci čerpania prostriedkov z EÚ fondov subjektami VS. V roku 2013 korekcie k EÚ fondom dosiahli 124,5 mil. eur, v roku 2014 ich negatívny vplyv predstavoval 111 mil. eur.
6. **Časové rozlíšenie príjmov z DPH** - Aktualizácia podľa ESA2010 vychádza z tzv. metódy posunutého hotovostného plnenia, 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

³⁸ V rámci hodnotenia štrukturálneho salda na účely európskych fiškálnych pravidiel MF SR (napr. Program stability Slovenskej republiky na roky 2015 až 2018) zohľadňuje iba opatrenia v súlade s výkladom jednorazových opatrení Európskou komisiou. EK nezverejňuje detailnú metodológiu a zoznam jednorazových vplyvov spolu so zdôvodnením.

³⁹ Jedným z existujúcich rozdielov je odlišný pohľad na príjmy z dividend. V prípade rokov 2013 a 2014 však nie sú žiadne rozdiely medzi MF SR a RRZ (tabuľka č. 8).



ESA2010. V roku 2013 boli z tohto dôvodu pozitívne ovplyvnené príjmy z DPH sumou 79,7 mil. eur, v roku 2014 zaznamenanie DPH negatívne ovplyvnili výnos DPH vo výške 83,5 mil. eur.

7. **Pokuta Protimonopolného úradu** - Protimonopolný úrad v októbri 2006 rozhodol o tom, že spoločnosti Strabag a.s., Doprastav, a.s., BETAMONT s.r.o, Inžinierske stavby, a.s., Skanska DS a.s., Mota – Engil, Engenharia e Construcao, S.A. uzavreli kartelovú dohodu a porušili tak ustanovenia zákona o ochrane hospodárskej súťaže a Zmluvu o fungovaní Európskej únie. Dohoda sa týkala verejnej súťaže výstavby prvého úseku diaľnice D1 Mengusovce – Jánovce. Najvyšší súd SR dňa 30. 12. 2013 oprávnenosť pokuty vo výške 44,8 mil. eur potvrdil. Pokuta navýšila nedaňové príjmy v roku 2014.
8. **Splátka NFV Cargo, a.s.**⁴⁰ – Vláda schválila 4. marca 2009 použitie štátnych finančných aktív na poskytnutie návratnej finančnej výpomoci Železničnej spoločnosti Cargo Slovakia, a.s. v objeme 166 mil. eur, čo negatívne ovplyvnilo saldo VS v roku 2009. Cargo podľa zmluvy s MF SR a MDPT použilo návratnú finančnú výpomoc na krytie úhrad záväzkov súvisiacich s financovaním nákladov na mzdy a osobné náklady, poplatku za železničnú dopravnú cestu a na úhradu svojich finančných výdavkov. Splácanie úrokov bolo stanovené od roku 2009, splácanie istiny, teda samotného úveru od roku 2011, pričom úver by mal byť splatený v roku 2016. V roku 2013 a roku 2014 úhrada splátky NFV pozitívne ovplyvnila saldo verejných financií vo výške 20 mil. eur každoročne.
9. **Splátka NFV Vodohospodárska výstavba, š.p.** – V roku 2014 bol uhradený zostatok dvoch posledných splátok z návratných finančných výpomocí poskytnutých spoločnosti VHV, š.p. pred rokom 2002, ktoré zvýšili príjmy štátnych finančných aktív o 48 mil. eur. Nakoľko bola v minulosti táto NFV zaznamenaná v zmysle metodiky ESA2010 ako kapitálový transfer s negatívnym vplyvom na deficit, mala transakcia v roku 2014 pozitívny vplyv na saldo verejných financií v roku 2014.

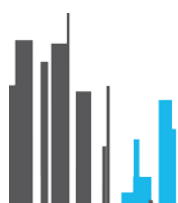
Nasledujúca tabuľka prezentuje jednorazové vplyvy zahrnuté vo výpočte štrukturálneho salda RRZ a MF SR, na rozdiel od posledného hodnotenia je zoznam zohľadnených jednorazových vplyvov oboch inštitúcií identický.

Tab 8: Jednorazové vplyvy v rokoch 2013-2014 (ESA2010, mil. eur)

	2013		2014		2013		2014	
	RRZ	MF SR	RRZ	MF SR	rozdiel	rozdiel	rozdiel	rozdiel
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu (Granvia)	-5,8	-5,8	-5,8	-5,8	0,0	0,0	0,0	0,0
- príjmy z predaja telekomunikačných licencií	-	163,9	-	163,9	-	0,0	-	0,0
- doplatok dôchodkov ozbrojeným zložkám zo Soc. poisťovne	-8,1	-58,5	-8,1	-58,5	0,0	0,0	0,0	0,0
- prepočet výšky odvodu do rozpočtu EÚ	-	87,4	-	87,4	-	0,0	-	0,0
- korekcie k EÚ fondom	-124,5	-111,0	-124,5	-111,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- časové rozlíšenie príjmov DPH	79,7	-83,5	79,7	-83,5	0,0	0,0	0,0	0,0
- pokuta Protimonopolného úradu	-	44,8	-	44,8	-	0,0	-	0,0
- splácanie NFV Cargo a.s.	19,5	19,5	19,5	19,5	0,0	0,0	0,0	0,0
- splátka NFV Vodohospodárska výstavba, š.p.	30,3	48,1	30,3	48,1	0,0	0,0	0,0	0,0
CELKOVO	-8,9	104,9	-8,9	104,9	0,0	0,0	0,0	0,0
(% HDP)	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: RRZ, MF SR

⁴⁰ Napriek tomu, že jednotlivé splátky nedosahujú 0,05 % HDP v každom roku, RRZ sa prikláňa ku konzistentnému zaznamenaniu transakcií. Úhrada splátok je tak zohľadnená počas celej doby splácania úveru a pozitívne ovplyvňuje saldo VS.



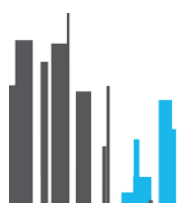
Príloha č. 4 - Výdavkové pravidlo – metodika a údaje

Upravené výdavky a výdavkové pravidlo sú s menšími odchýlkami vypočítané podľa postupu uvedeného v Pakte stability a rastu⁴¹. Odchýlky od tohto postupu vedú k spresneniu daného ukazovateľa a zníženiu rozdielov medzi štrukturálnym saldom a výdavkovým pravidlom. Ide konkrétne o:

- **Použitie skutočných údajov** namiesto prognózovaných (deflátor HDP) a viacročných priemerov (tempo rastu potenciálneho produktu). Zámerom je, podobne ako pri štrukturálnom salde, zachovanie väzby na skutočný vývoj v danom roku aj v prípade výdavkového pravidla.
- **Odstránenie duplicitného očisťovania investícií financovaných z EU fondov z výdavkov**, keďže podľa doterajšieho postupu definovaného paktom sa z celkových výdavkov očisťovali celkové investície verejnej správy a celkové výdavky financované z fondov EÚ vrátane investícií. V porovnaní s minuloročným hodnotením RRZ zmenila svoj postup tak, že položka výdavkov financovaných rozpočtu EÚ zahŕňa iba bežné výdavky. Nedostatkom tohto prístupu je to, že upravené výdavky sú čiastočne ovplyvnené investíciami financovanými z fondov EÚ, keďže investície sa pri výpočte ukazovateľa priemerujú. Vzhľadom na to, že ide o výdavky kryté príjmami v rovnakej výške, neprispievajú k tvorbe deficitu a nemali by byť súčasťou výdavkového pravidla. Aktuálny postup zvolila RRZ kvôli dátovým obmedzeniam, keďže z dôvodu prechodu na metodiku ESA2010 (reklasifikácia subjektov, ktoré realizujú investície financované z fondov EÚ), sú v súčasnosti k dispozícii len údaje za rok 2014. Zámerom RRZ je pri najbližšom hodnotení identifikovať sumu investícií financovaných z fondov EÚ aj za predchádzajúce roky.
- **Zahrnutie metodických vplyvov ovplyvňujúcich úroveň príjmov a výdavkov** - ide o vplyvy, ktoré z dôvodu metodiky zaznamenania v národných účtoch môžu viesť k zmene príjmov a výdavkov medzi jednotlivými rokmi bez zásahu vlády (štátom platené poistné, reklasifikácia subjektov do sektora verejnej správy). Zoznam s vplyvmi v jednotlivých rokoch je uvedený v tabuľke č. 9.

Údaje potrebné pre výpočet výdavkového pravidla a rastu upravených výdavkov sú z oficiálnych štatistík Eurostatu a z odhadov RRZ (potenciálny produkt, vplyv hospodárskeho cyklu, diskrečných príjmových opatrení a metodické vplyvy) doplnených o odhady MF SR. Diskrečné príjmové opatrenia sa v prípade daní preberajú z odhadov MF SR, ktoré sú súčasťou príslušnej prognózy Výboru pre daňové prognózy. Tieto údaje sú konzistentné s aprílovou notifikáciou Eurostatu. Ostatné (najmä nedaňové) opatrenia odhaduje RRZ na základe svojho scenára nezmenených politik. Nasledujúca tabuľka obsahuje zoznam príjmových diskrečných opatrení za roky 2012 až 2014, ktorých dodatočná zmena predstavovala vstupný údaj pre výpočet vývoja upravených výdavkov.

⁴¹ Postup výpočtu je uvedený v sprievodnom nelegislatívnom dokumente, ktorý špecifikuje niektoré ustanovenia Paktu stability a rastu ([Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact](http://www.rozpocetvarada.sk) z 3. septembra 2012).

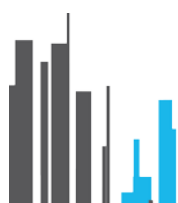


Tab 9: Diskrečné príjmové opatrenia a metodické vplyvy (ESA2010, mil. eur)

	celkový vplyv			dodatkový vplyv		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
1. Diskrečné opatrenia	433	1 554	275	433	1 114	165
Zníženie sadzby do II. piliera dôchodkového systému*	159	507	-	159	338	-
Štátom platené poistné na sociálne poistenie	-	42	-	-	42	-
Mimoriadny odvod v bankovom sektore	40	-	-	40	-40	-
Rozšírenie osobitného odvodu v bankovom sektore*	23	92	-	23	61	-
Zavedenie dočasného odvodu z podnikania v regul. odv.*	28	64	-	28	48	-64
Zvýšenie spotrebnej dane z tabaku	-	20	-	-	20	-
Zvýšenie poplatku pri registrácii automobilov*	6	27	-	6	21	-
Zmeny v zdaňovaní hazardných hier	0	0	-	0	-1	-
Zvýšenie a zosúladienie maximálnych vymeriavacích základov	-	160	-	-	160	-
Zvýšenie odvodovej povinnosti SZČO a iné zmeny	-	27	-	-	27	-
Zavedenie odvodovej povinnosti na príjmy z dohôd	-	130	-	-	130	-
Prechod DPPO z 19% na 23% u opatrení schválených NRSR	-	-6	-	-	-6	-
Zmeny v sadzbách daní z príjmov - DPPO 23%, DPFO 19% a 25%	-	401	-	-	401	-
Osobitná sadzba dane z príjmov pre ústavných činiteľov	-	0	-	-	0	-
Oslobodenie deputátov	-	0	-	-	0	-
Oslobodenie príjmov z predaja majetku obcí a VÚC	-	-10	-	-	-10	-
Zrušenie koncesionárskych poplatkov	-	-72	-	-	-72	-
Znovuzavedenie koncesionárskych poplatkov	-	71	-	-	71	-
Zmena spôsobu zdaňovania dlhopisov	-	0	-	-	0	-
Zdanenie nerozdelených ziskov spred roku 2004	-	4	-	-	4	-4
Zvyšovanie daní z nehnuteľností	-	12	-	-	12	-
Zvyšovanie dane za komunálny odpad	-	4	-	-	4	-
Odvody ozbrojených zložiek	-	11	-	-	11	-
Jednorazové príjmy z dividend	186	12	-	186	-174	-12
Zvyšovanie administratívnych poplatkov (bez reg. popl. automobilov)	-	28	-	-	28	-
Dotácia od JAVYS	-	30	10	-	30	-20
Splácanie NFV Cargo	-10	-	-	-10	10	-
Odvodová úľava pre dlhodobo nezamestnaných	-	0	-1	-	0	-1
Predĺženie odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach	-	-	72	-	-	72
Automatické zníženie sadzby osobitného odvodu v bankovom sektore	-	-	-42	-	-	-42
Zavedenie daňovej licencie DPPO	-	-	110	-	-	110
Zníženie sadzby DPPO z 23% na 22%	-	-	-87	-	-	-87
Zmeny v pravidlách umorovania strát	-	-	35	-	-	35
Zmena zdaňovania nepenažného príjmu pri používaní motor. vozidla	-	-	-8	-	-	-8
Digitálna dividenda	-	-	164	-	-	164
Zvyšovanie administratívnych poplatkov	-	-	23	-	-	23
2. Metodické vplyvy v príjmoch (dodatkové vplyvy)				0	-56	43
Zmeny v imputovaných sociálnych príspevkoch				-	16	8
Zmeny v štátom platenom poistnom (v roku 2013 iba zdrav. poistenie)				-	-72	-45
Zaradenie dopravných podnikov do sektora verejnej správy				-	-	80
Spolu vrátane metodických zmien (1+2)				433	1 059	209

* Opatrenia začali platiť v priebehu roku 2012. Pri výpočte dodatkového vplyvu v roku 2013 sa do úvahy berie iba pomerná časť výnosu. Ak napríklad opatrenie platí počas 3 mesiacov v roku 2012 a celý ďalší rok, dodatkový vplyv v roku 2013 predstavuje 9/12 výnosu daného roku.

Zdroj: RRZ, MFSR



Príloha č. 5 - Rozdiely medzi štrukturálnym saldom a vývojom upravených výdavkov

Štrukturálne saldo a vývoj upravených výdavkov sú dva ukazovatele, na základe ktorých sa hodnotí smerovanie verejných financií k vyrovnanému rozpočtu. Štrukturálne saldo síce zohráva hlavnú úlohu (keďže takto je definovaný strednodobý cieľ, ktorý má krajina dosiahnuť), analýza vývoja výdavkov však môže v určitých situáciách vhodne doplniť toto hodnotenie. Nevyhnutným predpokladom je identifikovanie príčin rozdielov medzi týmito ukazovateľmi.

Pri hodnotení smerovania k vyrovnanému rozpočtu RRZ hodnotí kumulatívny vývoj v rokoch 2013 a 2014, pričom oba ukazovatele dosahujú takmer rovnaké hodnoty (1,2 % HDP resp. 1,3 % HDP). Pri pohľade na jednotlivé roky sa však ukazovatele výrazne odlišujú a rozdiel medzi nimi dosahuje až 1 perc. bod (tabuľka č. 10).

Tab 10: Vývoj upravených výdavkov (ESA2010, mil. eur)

	2012	2013	2014	kumulatívne (2013-2014)
1. Primárny výdavkový agregát	27 756	28 677	29 305	
2. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu ($1_t - 1_{t-1}$)		921	629	
3. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných opatrení a metodiky vykazovania národných účtov		1 059	209	
4. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov ($(2_t - 3_t) / 1_{t-1}$)		-0,5	1,5	
5. Medziročná zmena deflátoru HDP		0,5	-0,2	
6. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov (4-5)		-1,0	1,7	
7. Miera rastu potenciálneho HDP		2,0	1,9	
8. Vplyv zmeny výdavkov na saldo ($(7_t - 6_t) * 1_{t-1} / HDP_t$)		1,14	0,07	1,21
p.m. Zmena štrukturálneho salda		2,18	-0,89	1,29

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR, MF SR

Vzniknuté rozdiely medzi ukazovateľmi možno vysvetliť nasledovnými skupinami faktorov:

- Jednorazové vplyvy – kým štrukturálne saldo je očistené o všetky jednorazové vplyvy, vývoj upravených výdavkov obsahuje aj príjmové opatrenia s jednorazovým vplyvom a tiež všetky jednorazové vplyvy na strane výdavkov. Štrukturálne saldo je z tohto pohľadu presnejším ukazovateľom.
- Cyklické výdavky – tempo rastu upravených výdavkov je v súlade s metodikou Paktu stability a rastu očistené iba o odhad cyklických výdavkov spojených s nezamestnanosťou (ako jediná položka výdavkov ovplyvnená hospodárskym cyklom). RRZ však pri štrukturálnom salde odhaduje aj vplyv cyklu na výdavky na dôchodky. Štrukturálne saldo má preto lepšiu vypovedaciu schopnosť.
- Odchýlka skutočných investícií od štvorročného priemeru – kým štrukturálne saldo berie do úvahy výšku investícií v danom roku, upravené výdavky zohľadňujú priemernú hodnotu investícií za posledné štyri roky. Ak dôjde k výraznej zmene, či už v dôsledku konsolidácie alebo nárastu investičnej aktivity, nie je vždy možné ju identifikovať ako jednorazovú a upraviť o ňu štrukturálne saldo. Z tohto pohľadu je ukazovateľ upravených výdavkov vhodným doplnkom, keďže tu sa zmena premietne len čiastočne. To bol aj prípad roku 2014, kedy investície prudko vzrástli, čo spôsobilo rozdiel medzi dvomi ukazovateľmi vo výške 0,7 p. b.



- Úrokové náklady – výdavkové pravidlo nezohľadňuje vývoj úrokových nákladov, kým v prípade štrukturálneho salda je vývoj úrokov zahrnutý. Vzhľadom na to, že úrokové náklady sú do veľkej miery ovplyvnené minulými rozhodnutiami vlády, očistenie ukazovateľov o ne môže poskytovať presnejší obraz o aktuálnej fiškálnej politike⁴².
- Tempo rastu príjmov na úrovni potenciálu – jednou z výhod upravených výdavkov je, že na rozdiel od štrukturálneho salda sa neočisťuje strana príjmov o vplyvy hospodárskeho cyklu (kvôli neistote spojennej s odhadmi elasticity príjmov na hospodársky cyklus) a predpokladá sa rast príjmov na úrovni rastu potenciálneho HDP ekonomiky. Rozdiely medzi ukazovateľmi môžu naznačovať problémy s odhadom cyklických vplyvov daní na verejné financie, ale môžu vyplývať napríklad aj zo zmeny efektívnosti výberu daní. Preto je najmä v prípade odlišných záverov hodnotenia vhodné skúmať príčiny rozdielov. V roku 2013 práve tento faktor vysvetľoval rozdiel medzi oboma ukazovateľmi (s príspevkom 0,9 p.b.). RRZ vzhľadom na rovnaké hodnotenie podľa oboch ukazovateľov bližšie neskúmala príčiny rozdielov.
- Nepresnosť pri výpočte vplyvu tempa rastu príjmov na úrovni potenciálu – pri výpočte vplyvu odchýlky na saldo sa vychádza z porovania tempa rastu upravených výdavkov s tempom rastu príjmov na úrovni potenciálu. Takýto výpočet je presný iba v prípade vyrovnaného rozpočtu (rovnaké upravené príjmy a upravené výdavky). V ostatných prípadoch dochádza k skresleniu výpočtu vplyvu na saldo, keďže výdavky rastú z iného základu ako príjmy. Príkladom sú roky 2013 a 2014, kedy boli verejné financie v deficite. Pozitívny vplyv vývoja upravených výdavkov na saldo bol v oboch rokoch nadhodnotený (približne 0,1 p.b. ročne), keďže uvažoval s vyšším nárastom príjmov ako sa dosiahol v skutočnosti.
- Vplyv rastu nominálneho HDP – výpočet tempa rastu upravených výdavkov vychádza zo súm vyjadrených v eurách a nezahŕňa vplyv medziročnej zmeny nominálneho HDP (tzv. efekt menovateľa⁴³). Štrukturálne saldo tento vplyv už obsahuje, keďže sa vypočítava z medziročnej zmeny jednotlivých zložiek vyjadrených v pomere k HDP.

Tab 11: Rozdiely medzi zmenou štrukturálneho salda a vplyvu upravených výdavkov na saldo (ESA2010, % HDP)

	2013	2014
Zmena upravených výdavkov (vplyv na saldo)	1,14	0,07
(-) Vylúčenie jednorazových príjmových opatrení	-0,31	0,22
(-) Vylúčenie jednorazových výdavkov	-0,18	0,07
(-) Vylúčenie ostatných cyklických výdavkov	0,05	0,01
(+) Odchýlka skutočných investícií od priemeru	-0,08	-0,65
(+) Vývoj úrokových nákladov	-0,14	-0,07
(+) Skutočný vývoj príjmov nad rámec potenciálu	0,86	0,07
(+) Nepresnosť pri výpočte tempa rastu príjmov (iná základňa)	-0,11	-0,07
(+) Vplyv rastu HDP (efekt menovateľa)	0,08	0,05
Zmena štrukturálneho salda	2,18	-0,89

Zdroj: RRZ

⁴² Z toho dôvodu RRZ zohľadňuje vývoj úrokových nákladov pri štrukturálnom salde v rámci tzv. špeciálnych faktorov.

⁴³ Efekt menovateľa vyplýva z toho, že saldo verejnej správy resp. štrukturálne saldo sú vyjadrené v pomere k HDP. Medziročná zmena HDP potom ovplyvňuje uvedený pomerový ukazovateľ.



Vzhľadom na to, že niektoré rozdiely prispievajú k lepšiemu poznaniu vývoja vo verejných financiách, RRZ zväži zmenu metodiky výpočtu upravených výdavkov tak, aby zohľadňovala len relevantné faktory (box 2).

Box 2: Návrh zmeny metodiky výpočtu vývoja upravených výdavkov

Súčasný rozdiel medzi štrukturálnym saldom a vplyvom vývoja upravených výdavkov sú v niektorých prípadoch neodôvodnené a skresľujú vypovedaciu schopnosť ukazovateľa upravených výdavkov. Zámerom RRZ je prediskutovať metodiku výpočtu a navrhnúť jej úpravu. Ide konkrétne o:

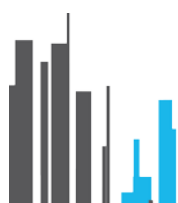
- Jednorazové vplyvy – podľa názoru RRZ by oba ukazovatele mali konzistentne zachytávať vplyvy jednorazových faktorov. Znamená to, že z upravených výdavkov by mali byť vylúčené také príjmové opatrenia, ktoré majú jednorazový vplyv a tiež výdavky, ktoré možno považovať za jednorazové.
- Upravené výdavky by nemali byť ovplyvnené hospodárskym cyklom, čo znamená, že okrem cyklických výdavkov na dávky v nezamestnanosti by mali byť očistené aj o cyklickú zložku výdavkov na dôchodky.
- Okrem toho by úprava metodiky mala zahŕňať aj odstránenie nepresnosti pri výpočte vplyvu tempa rastu príjmov na saldo, čo si vyžaduje doplnenie údajovej základne aj o tzv. upravené príjmy (celkové príjmy verejnej správy znížené o príjmy z fondov EÚ, diskrečné opatrenia v príjmoch, metodické vplyvy a jednorazové vplyvy).

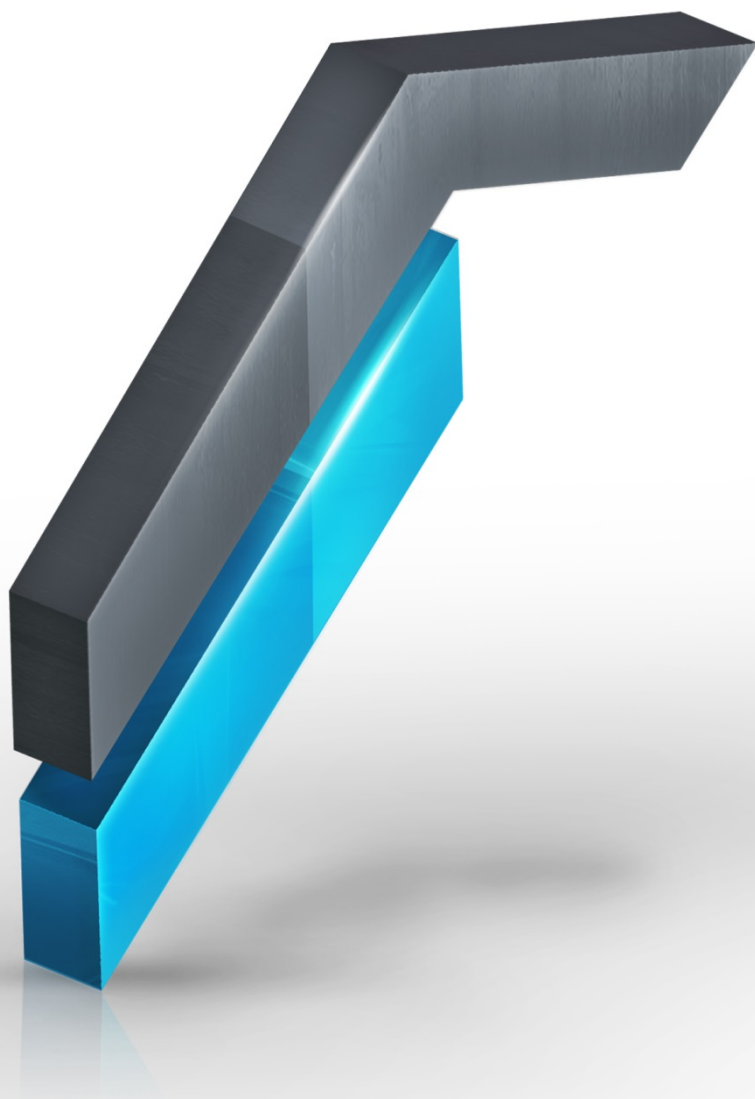
V prípade, že by sa uplatnila zmenená metodika už na aktuálnych údajoch za roky 2013 a 2014, kumulatívne zlepšenie salda z upravených výdavkov by v rokoch 2013 a 2014 dosiahlo 1,2 % HDP. Výsledné hodnotenie by sa však v porovnaní s hodnotením podľa aktuálnej metodiky nezmenilo, t.j. išlo by síce o odchýlku od stanovenej trajektórie (vo výške 0,3 % HDP), ale odchýlka by nebola výrazná.

Tab 12: Zmena upravených výdavkov po zmene metodiky (ESA2010, % HDP)

	2013	2014	kumulatívne (2013-2014)	trajektória
Zmena upravených výdavkov (vplyv na saldo)	1,46	-0,29	1,17	1,53
(+) Odchýlka skutočných investícií od priemeru	-0,08	-0,65		
(+) Vývoj úrokových nákladov	-0,14	-0,07		
(+) Skutočný vývoj príjmov nad rámec potenciálu	0,86	0,07		
(+) Vplyv rastu HDP (efekt menovateľa)	0,08	0,05		
Zmena štrukturálneho salda	2,18	-0,89	1,29	1,53

Zdroj: RRZ





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk