



# Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015

*Analytický dokument*

december 2016

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2016

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákona 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](mailto:sekretariat@rrz.sk).



## Obsah

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Hodnotenie RRZ</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1 Úroveň štruktúrneho salda  | 7         |
| 1.2 Zmena štruktúrneho salda   | 8         |
| 1.3 Vývoj upravených výdavkov  | 11        |
| 1.4 Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností                         | 12        |
| 1.5 Výrazná odchýlka   | 13        |
| <b>2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií</b>                        | <b>18</b> |
| Príloha č. 1 - Pravidlo o vyrovnanom rozpočte                                  | 21        |
| Príloha č. 2 - Postup hodnotenia RRZ   | 23        |
| Príloha č. 3 - Zmeny vo výsledkoch ukazovateľov                                | 24        |
| Príloha č. 4 - Jednorazové vplyvy  | 27        |
| Príloha č. 5 - Výdavkové pravidlo – metodika a údaje                           | 29        |
| Príloha č. 6 - Rozdiely medzi štruktúrnym saldom a vývojom upravených výdavkov | 32        |
| Príloha č. 7 - Zoznam dodatočných faktorov                                     | 34        |



## Zoznam boxov, tabuliek a grafov

|   |    |
|---|----|
| Box 1: Zaznamenanie korekcií k EÚ fondom v štrukturálnom salde verejnej správy            | 9  |
| Box 2: Vývoj štrukturálneho salda do roku 2019  | 17 |
| Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2015                | 6  |
| Tab 2: Výpočet potrebnej zmeny štr. salda na dosiahnutie strednodobého cieľa do roku 2017 | 8  |
| Tab 3: Štrukturálne saldo   | 9  |
| Tab 4: Časový posun v zaznamenaní korekcií k EÚ fondom                                    | 10 |
| Tab 5: Rozdiely vo vplyve korekcií k EÚ fondom v štrukturálnom salde VS                   | 10 |
| Tab 6: Výdavkové pravidlo   | 11 |
| Tab 7: Výrazná odchýlka - štrukturálne saldo  | 14 |
| Tab 8: Výrazná odchýlka - výdavkové pravidlo  | 15 |
| Tab 9: Porovnanie vyhodnotenia odchýlky od MTO MF SR a RRZ v roku 2015                    | 18 |
| Tab 10: Prehľad dodatočných faktorov zohľadnených v hodnotení                             | 20 |
| Tab 11: Porovnanie hodnotenia RRZ oproti správe z júla - štrukturálne saldo               | 24 |
| Tab 12: Odhad výdavkov zo zdroja EÚ   | 25 |
| Tab 13: Porovnanie hodnotenia RRZ oproti správe z júla - výdavkové pravidlo               | 26 |
| Tab 14: Porovnanie jednorazových vplyvov RRZ oproti správe z júla                         | 28 |
| Tab 15: Jednorazové vplyvy v rokoch 2013-2015   | 28 |
| Tab 16: Diskrečionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy                              | 30 |
| Tab 17: Vývoj upravených výdavkov   | 32 |
| Tab 18: Rozdiely medzi zmenou štrukturálneho salda a vplyvu upravených výdavkov na saldo  | 33 |
| Graf 1: Vývoj štrukturálneho salda VS podľa prepočtov RRZ v rokoch 2015-2019              | 17 |
| Graf 2: Odchýlka od trajektórie podľa RRZ v rokoch 2015-2019                              | 17 |
| Graf 3: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií   | 22 |
| Graf 4: Postup hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte                                  | 23 |



## 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 komisiou<sup>1</sup> MF SR potom zverejní svoje stanovisko k hodnoteniu RRZ.

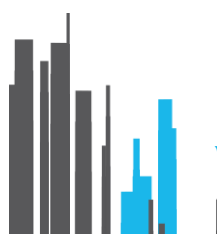
RRZ pripravila finálne hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015, ktoré vychádza z údajov októbrovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu zostaveného v metodike ESA2010<sup>2</sup>. Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie<sup>3</sup> publikované MF SR dňa 30. novembra 2016. Základný postup hodnotenia zo strany RRZ zostáva v porovnaní s minulými hodnoteniami<sup>4</sup> nezmenený (schematické znázornenie jednotlivých krokov je uvedené v prílohe č. 2). Jedinou významnou zmenou bolo vylúčenie časovo posunutých korekcií k EÚ fondom z jednorazových vplyvov (dôvody a rozdiely voči prístupu MF SR sú sumarizované v boxe 1).

<sup>1</sup> [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20. júna 2012. Princíp „dodržuj alebo vysvetľuj“ z anglického „comply or explain“.

<sup>2</sup> Popis metodiky ESA2010 vrátane sprievodných dokumentov je zverejnený na stránke [Eurostatu](#).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Ide o [hodnotenia](#) plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za roky 2013 a 2014.



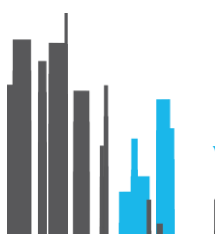
**Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2015**

|   | Definícia   | Spôsob hodnotenia RRZ  | Kritérium                        | Skutočnosť v roku 2015      | Plnenie |
|---|---|--|----------------------------------|-----------------------------|---------|
| Plnenie štruktúrného salda                          | <b>1. Štruktúrné saldo VS</b><br>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                | -2,7 % HDP                  | ✘       |
|   | A. dlh výrazne pod 60 % HDP   | dlh pod úrovňou 40 % HDP   | $< 40\%$ HDP                     | 52,5 % HDP                  | ✘       |
|   | B. nízke riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií   | ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP<br>hodnotenie EK na základe ukazovateľa S2   | $\leq 1,0\%$ HDP<br>nízke riziko | 1,4 % HDP<br>stredné riziko | ✘       |
| Testovanie dodatočných ukazovateľov a výnimiek      | <b>2. Zmena štruktúrného salda</b><br>Rýchle smerovanie k MTO: rovnomerné zlepšovanie štruktúrného salda medzi rokmi 2012 až 2017 o 0,8 % HDP ročne   |  | $\geq 2,4\%$ HDP*                | 1,8 % HDP                   | ✘       |
|   | <b>3. Vývoj upravených výdavkov</b><br>Rýchle smerovanie k MTO: rast výdavkov, ktorý zabezpečí zlepšenie štruktúrného salda o 0,8 % HDP ročne   |  | $\geq 2,4\%$ HDP*                | 0,0 % HDP                   | ✘       |
|   | <b>4. Výnimočné okolnosti</b><br>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   | $< 0\%$                          | 3,8%                        | ✘       |
|   | E. dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom   | negatívna produkčná medzera dosahujúca aspoň 3 % potenciálneho produktu  | $\leq -3\%$                      | -0,2 %                      | ✘       |
|   | 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                                   | <b>5. Výrazná odchýlka</b><br>Výrazná odchýlka nastane, ak sú splnené obe podmienky (G, H). Ak je splnená iba jedna, robí sa celkové hodnotenie.  |  | splnené obe podmienky            | áno                         | ✓       |
|   | G. zmena štruktúrného salda: posudzovaná kumulatívne od roku 2012, ide o odchýlku úrovne štruktúrného salda v danom roku od úrovne stanovenej jeho potrebným každoročným zlepšením najmenej o 0,5 % HDP |  | $\leq 1,9\%$ HDP**               | 1,8 % HDP                   | ✓       |
|   | H. upravený rast výdavkov: posudzovaný kumulatívny vplyv na saldo od roku 2012, ide o celkový negatívny vplyv odchýlky na saldo verejnej správy najmenej o 0,5 % HDP                                    |  | $\leq 1,9\%$ HDP**               | 0,0 % HDP                   | ✓       |
| <b>6. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte</b> |   |  | <b>výrazná odchýlka</b>          |                             |         |

\* Posudzuje sa kumulatívne za roky 2013 až 2015

Zdroj: RRZ

\*\* Potrebné kumulatívne zlepšenie štruktúrného salda v rokoch 2013 až 2015 dosahuje 2,4 % HDP, výrazná odchýlka nastane, ak sa saldo zlepšilo najviac o 1,9 % HDP (2,4 - 0,5 = 1,9 % HDP)



## 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 dlhovej 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 túto hodnotu tak, aby bola nezávislá od prechodných ustanovení zákona<sup>5</sup>. Zároveň platí, že takúto úroveň dlhu možno považovať za relatívne bezpečnú<sup>6</sup>.
- **Minimálne riziká dlhovej udržateľnosti** RRZ definovala ako **hodnotu ukazovateľa dlhovej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP**. Zároveň RRZ zohľadňuje aj **hodnotenie dlhovej udržateľnosti zo strany Európskej komisie (EK)**<sup>7</sup>.

Hrubý dlh verejnej správy dosiahol na konci roku 2015 úroveň 52,5 % HDP, ku ktorej sa viažu sankcie prvého pásma zákona o rozpočtovej zodpovednosti<sup>8</sup> a ukazovateľ dlhovej udržateľnosti bol v rovnakom období vo výške 1,4 % HDP<sup>9</sup>. Súčasne EK zaradila<sup>10</sup> Slovensko medzi stredne rizikové krajiny z pohľadu dlhovej udržateľnosti. 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<sup>11</sup>.**

<sup>5</sup> 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 by síce kopírovalo legislatívu, ale z pohľadu posúdenia jeho udržateľnosti alebo bezpečnej úrovne by to nebolo opodstatnené.

<sup>6</sup> Múčka (2015): [Is the Maastricht debt limit safe enough for Slovakia?](#), CBR Working Paper no. 2/2015.

<sup>7</sup> Európska komisia hodnotí dlhodobú udržateľnosť verejných financií (v rámci každoročnej aktualizácie programov stability) na základe analýzy počiatkovej fiškálnej pozície (úroveň deficitu a dlhu) a svojich dlhodobých projekcií vplyv starnutia populácie na verejné financie, pričom krajiny kategorizuje podľa stupňa rizika na vysoko, stredne a nízkorizikové.

<sup>8</sup> Sankcie viažuce sa k tomuto pásmu predstavujú povinnosť MF SR zdôvodniť národnej rade výšku dlhu a navrhnúť opatrenia na jeho ďalšie zníženie. Sankcie sa uplatňujú až kým výška dlhu neklesne pod prvú hranicu, t.j. 50 % HDP. Schválenie nového programového vyhlásenia vlády nemá vplyv na uplatňovanie sankcií prvého a druhého sankčného pásma, výnimka z uplatňovania sa vzťahuje až od tretieho sankčného pásma (dlh 55 % HDP a viac).

<sup>9</sup> RRZ, [Správa o dlhovej udržateľnosti verejných financií](#) z apríla 2016.

<sup>10</sup> EK, [Správa o krajine za rok 2016 – Slovensko](#) z februára 2016.

<sup>11</sup> Túto hodnotu strednodobého rozpočtového cieľa prezentovali aj MF SR v rámci [programu stability](#) z apríla 2016.



**Štrukturálny deficit dosiahol v roku 2015 hodnotu 2,7 % 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 diskrecionárne 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 EÚ z roku 2013<sup>12</sup> malo Slovensko splniť svoj strednodobý rozpočtový cieľ v podobe štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP do roku 2017. Vláda v aktualizácii programu stability z apríla 2016 rozhodla o posunutí termínu splnenia tohto cieľa do roku 2019. Svoj zámer potvrdila aj v Rozpočte verejnej správy na roky 2017 až 2019 schválenom NR SR dňa 29. novembra 2016. **Keďže v priebehu roku 2015 platil pôvodný termín, RRZ, rovnako ako MF SR, vyhodnocuje pokrok k splneniu strednodobého rozpočtového cieľa v porovnaní s termínom jeho splnenia do roku 2017.**

Z dôvodu chýbajúcej špecifikácie<sup>13</sup> odporúčanej zmeny štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch, RRZ vychádza z predpokladu **rovnomerného zlepšovania štrukturálneho salda v období medzi rokmi 2012 a 2017**<sup>14</sup>.

V roku 2012 dosahoval štrukturálny deficit výšku 4,5 % HDP<sup>15</sup>, 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 na dosiahnutie strednodobého cieľa do roku 2017 (ESA2010, % HDP)**

|  | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Potrebná výška štrukturálneho salda VS podľa RRZ | -4,5 | -3,7 | -2,9 | -2,1 | -1,3 | -0,5 |
| <b>Zmena*</b>                                    | -    | 0,80 | 0,80 | 0,80 | 0,80 | 0,80 |

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

Zdroj: RRZ

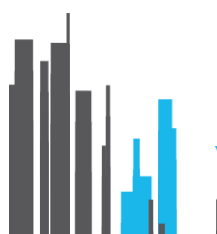
Skutočná zmena štrukturálneho salda v hodnotenom roku sa porovná s takto stanovenou trajektóriou. **Posudzuje sa na kumulatívnej báze**, keďže Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii definuje odchýlku od trajektórie. To znamená, že **prekročenie v jednom roku môže byť kompenzované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

<sup>12</sup> [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.

<sup>13</sup> EK nezverejnila spôsob, t.j. každoročné zlepšovanie štrukturálneho salda, ako sa k nemu dopracovať, čo komplikuje vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte.

<sup>14</sup> Rok 2012 bol zvolený z toho dôvodu, že zo skutočných údajov daného roku vychádzala aj EK pri stanovení termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa.

<sup>15</sup> V porovnaní s [hodnotením RRZ](#) z júla 2016 došlo k miernej úprave v odhade štrukturálneho salda z dôvodu nezohľadnenia časového posunu korekcií k EÚ fondom, čo viedlo k zníženiu štrukturálneho deficitu v roku 2012 zo 4,6 % HDP na 4,5 % HDP.





Tab 3: Štrukturálne saldo (ESA2010, % HDP)

|   | 2012 | 2013 | 2014  | 2015 | kumulatívne<br>2013-2015 |
|---|------|------|-------|------|--------------------------|
| 1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté           | -4,3 | -2,7 | -2,7  | -2,7 |                          |
| 2. Cyklická zložka                              | -0,1 | -0,5 | -0,3  | -0,1 |                          |
| 3. Jednorazové efekty                           | 0,2  | 0,2  | 0,3   | 0,0  |                          |
| 4. Štrukturálne saldo (1-2-3)                   | -4,5 | -2,4 | -2,7  | -2,7 |                          |
| 5. Zmena štrukturálneho salda                   |      | 2,06 | -0,27 | 0,05 | 1,83                     |
| Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ |      | 0,80 | 0,80  | 0,80 | 2,40                     |
| p.m. produkčná medzera                          | -1,1 | -1,6 | -1,0  | -0,2 |                          |

Zdroj: RRZ

Štrukturálny deficit v roku 2015 dosiahol úroveň 2,7 % HDP, t.j. takmer identickú hodnotu ako predchádzajúci rok. Od roku 2012 sa štrukturálny deficit zlepšil celkovo o 1,8 % HDP, pričom toto zlepšenie malo podľa stanovenej trajektórie dosiahnuť až 2,4 % HDP. **Znamená to, že štrukturálne saldo v roku 2015 bolo o 0,6 % HDP<sup>16</sup> horšie ako saldo vypočítané na základe jeho požadovaného každoročného zlepšenia.**

#### Box 1: Zaznamenanie korekcií k EÚ fondom v štrukturálnom salde verejnej správy

V snahe čo najpresnejšie vyčíslieť výšku štrukturálneho salda RRZ v doterajších hodnoteniach zohľadňovala časovo správne zaznamenanie korekcií k EÚ fondom (t.j. zaznamenané v období, keď došlo k realizácii daného projektu, ktorého sa korekcie týkajú, namiesto zaznamenania v období, kedy sa o korekciu rozhodlo). Ukázalo sa, že proces overovania správnosti použitia EÚ fondov je náročný, pričom výška korekcií prislúchajúcich k danému časovému obdobiu sa môže meniť aj niekoľko rokov po ukončení možnosti čerpania prostriedkov z daného programového obdobia.

V čase vyhodnocovania pravidla o vyrovnanom rozpočte preto nie sú k dispozícii potrebné údaje pre časovo správne zaznamenanie korekcií, a to najmä:

- úplná informácia o časovom posune už existujúcich alebo odhadovaných korekcií (viď [odpovede MF SR](#) na otázky č. 71 a 72 týkajúce sa Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019) a
- odhad budúcich korekcií, ktoré môžu byť spätne priradené do štrukturálneho salda roku 2015 (v salde verejnej správy podľa metodiky ESA 2010 budú zaznamenané v roku, keď sa o nich rozhodne). Táto suma môže byť významná aj vzhľadom na to, že práve v roku 2015 sa čerpala najväčšia časť prostriedkov fondov EÚ z 2. programového obdobia, pričom zároveň išlo o posledný rok, kedy bolo možné tieto prostriedky čerpať.

Vzhľadom na riziko možných rozsiahlych spätných revízií v dôsledku časových posunov korekcií k EÚ fondom bez reálneho vplyvu na vyhodnotenie odchýlky za daný rok, RRZ sa rozhodla nezahrnúť časový posun korekcií k EÚ fondom do odhadu štrukturálneho salda. Zdroje možných vplyvov sú popísané (podobne ako pri minulých hodnoteniach) v rámci dodatočných faktorov.

<sup>16</sup> V prípade zohľadnenia časového posunu korekcií k EÚ fondom, ktoré použilo MF SR vo svojom hodnotení, by odchýlka od požadovanej trajektórie predstavovala 0,3 % HDP (box 1).



Tabuľka 4 ukazuje predpoklady o časových posunoch, ktoré použilo MF SR vo svojom hodnotení. V roku 2016 ide o odhadovanú sumu korekcií, ktorá sa ešte môže spresňovať. Zároveň aj rozdelenie vplyvov do jednotlivých rokov je do veľkej miery založené na predpokladoch<sup>17</sup>. Zatiaľ najvýznamnejšia časť korekcií sa týka rokov 2012 až 2014 (v rozpätí 5-12 % čerpaných prostriedkov v danom roku), pričom v roku 2015 je ich úroveň relatívne nízka vzhľadom na vyčerpané množstvo prostriedkov (menej ako 2 %). Je preto pravdepodobné, že prípadné budúce korekcie týkajúce sa 2. programového obdobia sa budú časovo posúvať najmä do roku 2015.

**Tab 4: Časový posun v zaznamenaní korekcií k EÚ fondom (mil. eur)**

|              | Celková<br>suma | 2004     | 2005     | 2006     | 2007     | 2008     | 2009      | 2010      | 2011      | 2012       | 2013       | 2014      | 2015      | 2016      |
|--------------|-----------------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| <b>2013</b>  | 124             | 0        | 1        | 1        | 1        | 1        | 9         | 19        | 24        | 31         | 37         | 0         | 0         | 0         |
| <b>2014</b>  | 209             | 0        | 1        | 1        | 2        | 2        | 52        | 17        | 31        | 39         | 43         | 19        | 0         | 0         |
| <b>2015</b>  | 243             | 0        | 1        | 4        | 5        | 5        | 6         | 10        | 16        | 29         | 61         | 50        | 57        | 0         |
| <b>2016</b>  | 175             | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 2         | 3         | 8         | 10         | 111        | 14        | 16        | 11        |
| <b>Spolu</b> | <b>752</b>      | <b>0</b> | <b>3</b> | <b>6</b> | <b>8</b> | <b>8</b> | <b>70</b> | <b>49</b> | <b>80</b> | <b>109</b> | <b>252</b> | <b>83</b> | <b>73</b> | <b>11</b> |

Zdroj: MF SR

Tabuľka 5 obsahuje rozdiely v prístupoch oboch inštitúcií. RRZ vo výpočte štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch zohľadnila korekcie zaznamenané v salde verejnej správy podľa metodiky ESA<sub>2010</sub> (riadok 1) bez časového posunu. Vplyvy z priradenia korekcií (v súčasnosti známych a možných budúcich) do rokov, s ktorými vecne súvisia, sú uvedené v rámci dodatočných faktorov bez kvantifikácie. MF SR pri výpočte štrukturálneho salda bralo do úvahy časový posun korekcií (riadok 2). Možné budúce korekcie s negatívnym vplyvom na hodnotený rok 2015 nezohľadnilo.

**Tab 5: Rozdiely vo vplyve korekcií k EÚ fondom v štrukturálnom salde VS (mil. eur)**

|  | 2012       | 2013       | 2014        | 2015        |
|--|------------|------------|-------------|-------------|
| 1. EÚ korekcie v salde VS podľa ESA 2010*                      | 0          | 124        | 209         | 243         |
| 2. EÚ korekcie časovo posunuté**                               | 109        | 252        | 83          | 73          |
| <b>3. Vplyv časovo rozlíšeného zaradenia EÚ korekcií (2-1)</b> | <b>109</b> | <b>128</b> | <b>-126</b> | <b>-171</b> |

\* RRZ zohľadnila tieto vplyvy v štrukturálnom salde VS.

Zdroj: MF SR

\*\* MF SR zohľadnilo tieto vplyvy v štrukturálnom salde VS.

Rozdiel v odchylke štrukturálneho salda od stanovenej trajektórie medzi aktuálnym hodnotením RRZ a pri zohľadnení časovo posunutých korekcií podľa MF SR predstavuje 0,3 % HDP (odchýlka v hodnotení RRZ dosahuje 0,6 % HDP, použitím časovo posunutých korekcií podľa MF SR by sa znížila na 0,3 % HDP). Rozdiel vyplýva predovšetkým z odlišnej úrovne štrukturálneho salda v roku 2015 o 0,2 % HDP (t.j. 171 mil. eur) a z odlišného požadovaného zlepšenia štrukturálneho salda v dôsledku inej východiskovej pozície v roku 2012 s príspevkom necelých 0,1 % HDP (ide o 2/5 z rozdielu v roku 2012).

<sup>17</sup> MF SR, Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2016, november 2016, str. 22: „Zhruba 53 mil. eur z korekcií roku 2016 je možné jednoznačne priradiť k jednotlivým rokom programového obdobia. V prípade zvyšku korekcií v objeme 120 mil. eur MF SR zvolilo proporčné spätné priradenie na základe 53 mil. eur korekcií s jednoznačným priradením.“



### 1.3 Vývoj upravených výdavkov

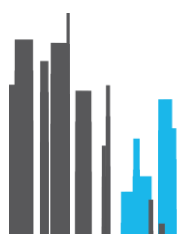
Smerovanie k strednodobému cieľu sa posudzuje aj na základe **porovnania vývoja upravených výdavkov verejnej správy s výdavkovým pravidlom**. RRZ pri hodnotení jeho plnenia vychádza z konceptu definovaného Paktom stability a rastu<sup>18</sup>, pričom referenčná miera rastu výdavkov je odvodená od potrebnej zmeny štrukturálneho salda vypočítanej v časti 1.2 (t.j. 0,8 % HDP ročne), čím sa zabezpečí konzistentný prístup medzi oboma používanými ukazovateľmi.

Tab 6: Výdavkové pravidlo (ESA2010, mil. eur)

|   | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          | zdroj  |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|--|
| <b>1. Celkové výdavky</b>   | <b>29 539</b> | <b>30 737</b> | <b>31 911</b> | <b>35 850</b> | Eurostat, T200*: TE                                |
| 2. Úrokové náklady  | 1 283         | 1 387         | 1 444         | 1 379         | Eurostat, T200: D41                                |
| 3. Výdavky na EÚ programy plne kryté príjm. z fondov EÚ   | 1 059         | 1 232         | 1 295         | 2 794         | RRZ (odhad)  |
| - z toho: kapitálové výdavky na EÚ programy   | 888           | 983           | 995           | 2 352         | RRZ (odhad)  |
| 4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov)  | 1 547         | 1 483         | 2 029         | 2 599         | RRZ (odhad)  |
| 5. Tvorba hrubého fixného kapitálu<br>(bez EÚ výdavkov, príemer za t-3 až t)                    | 1 802         | 1 654         | 1 718         | 1 914         | RRZ (odhad)  |
| 6. Cyklické výdavky (dávka v nezamestnanosti, dôchodky)   | -7            | -33           | -46           | -7            | RRZ (odhad)  |
| 7. Jednorazové výdavky  | 6             | 14            | 6             | 6             | RRZ (odhad)  |
| <b>8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)</b>  | <b>27 452</b> | <b>28 307</b> | <b>28 900</b> | <b>30 994</b> |  |
| 9. Medziročná $\Delta$ primárneho výdavkového agregátu<br>(8t-8t-1)                             |               | 855           | 593           | 2 094         |  |
| 10. $\Delta$ v príjmoch z titulu diskrečných opatrení a<br>metodiky vykazovania národných účtov |               | 1 256         | -15           | 240           | MF SR,<br>RRZ: Príloha 5                           |
| 11. Nom. rast agregátu výdavkov očisteného o $\Delta$ príjmov<br>((9t-10t)/8t-1)                |               | -1,5          | 2,1           | 6,4           |  |
| 12. Medziročná zmena deflátoru HDP  |               | 0,5           | -0,2          | -0,2          | Eurostat   |
| <b>13. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o<br/>zmenu príjmov (11-12)</b>                 |               | <b>-2,0</b>   | <b>2,3</b>    | <b>6,6</b>    |  |
| 14. Miera potenciálneho rastu HDP   |               | 2,0           | 2,0           | 3,0           | RRZ (odhad)  |
| 15. Zníženie rastu výdavkov (p. b.)<br>RRZ k.ú./((8t-1)/HDP(t))                                 |               | 2,2           | 2,1           | 2,2           | Eurostat, T200: TE,<br>D41, ŠÚ SR, RRZ<br>prepočty |
| <b>17. Výdavkové pravidlo<br/>(referenčná miera rastu výdavkov) (14-15)</b>                     |               | <b>-0,1</b>   | <b>-0,2</b>   | <b>0,8</b>    |  |
| 18. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku<br>(17t-13t)*8t-1/HDP <sub>t</sub>                     |               | 0,68          | -0,93         | -2,14         |  |
| <b>19. Kumulatívna odchýlka v rokoch 2013 až 2015</b>   |               |               |               | <b>-2,39</b>  |  |
| <i>p.m.1 Tvorba hrubého fixného kapitálu</i>  | <i>2 436</i>  | <i>2 466</i>  | <i>3 023</i>  | <i>4 951</i>  | <i>Eurostat, T200: P51</i>                         |
| <i>p.m.2 Požadovaná konsolidácia podľa RRZ</i>  | <i>0,80</i>   | <i>0,80</i>   | <i>0,80</i>   | <i>0,80</i>   | <i>RRZ prepočet</i>                                |

\* 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

<sup>18</sup> Postup výpočtu RRZ sa mierne odlišuje od postupu uvedeného v Pakte stability a rastu. Rozdiely, vrátane podkladových údajov, sú uvedené v prílohe č. 5. V porovnaní s hodnotením z júla 2016 nedošlo k žiadnej metodologickej zmene, spresnili sa len odhady niektorých položiek v nadväznosti na komunikáciu s MF SR (výdavky verejnej správy financované z rozpočtu EÚ, diskrečné príjmové opatrenia a metodické vplyvy).



Podobne ako v roku 2014, rast výdavkov v roku 2015 prevyšoval tempo rastu výdavkov dané výdavkovým pravidlom (ktoré by zabezpečilo zlepšenie štrukturálneho salda o 0,8 % HDP). Upravené reálne výdavky sa v roku 2015 zvýšili o 6,6 %, pričom výdavkové pravidlo predpokladalo ich medziročný rast o 0,8 %. Po zohľadnení nižšieho rastu výdavkov v roku 2013 bol celkový vplyv vývoja výdavkov na saldo v rokoch 2013 až 2015 v porovnaní s výdavkovým pravidlom negatívny a dosiahol 2,4 % HDP. **Znamená to, 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 poklesu<sup>19</sup>. Platí to za predpokladu, že dočasné odchýlenie sa dotknutej krajiny od jej strednodobého cieľa neohroží fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte. Obdobie prudkého hospodárskeho poklesu sa vzťahuje na danú krajinu alebo eurozónu ako celok.

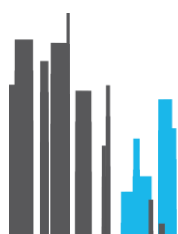
Na základe tejto definície RRZ identifikovala **tri situácie týkajúce sa ekonomiky Slovenska**, ktoré možno považovať za **výnimočné okolnosti**:

- **Udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu.** RRZ použila definíciu z ústavného zákona<sup>20</sup>, 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 hranicu<sup>21</sup>.
- **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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Článok 5, odsek 11, písm. b) zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti

<sup>21</sup> 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 2015 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 3,8 %, produkčná medzera (podľa odhadu RRZ) dosahovala -0,2 % potenciálneho produktu v roku 2015 a bola tak výrazne nad hranicou -3,0 %. Ekonomika eurozóny v roku 2015 medziročne rástla tempom 2,0 % a produkčná medzera odhadovaná EK dosahovala -1,9 % potenciálneho produktu. EK takýto vývoj nevyhodnotila<sup>22</sup> ako prudký hospodársky pokles. Znamená to, že **v priebehu roku 2015 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 (ich zdôvodnenie je uvedené v prílohe č. 7). 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.

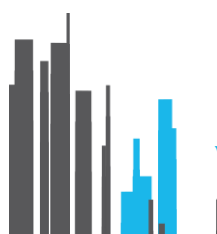
Štrukturálne saldo sa v roku 2015 odchyľovalo od trajektórie o 0,6 % HDP<sup>23</sup>. Zohľadnením troch nižšie uvedených dodatočných vplyvov by sa odchýlka zvýšila, preto sa **hodnotenie výraznej odchýlky nemení**.

- Zmenu štrukturálneho salda ovplyvnili aj **položky<sup>24</sup>, ktorých vplyvy sú z dlhodobého hľadiska neutrálne**. Zníženie sadzby odvodov do II. piliera dôchodkového systému, otvorenie II. piliera a zmeny v sadzbách odvodu finančných inštitúcií zlepšili štrukturálne saldo v priebehu rokov 2013 až 2015 celkovo o 0,3 % HDP. Tieto zmeny v budúcnosti povedú k vyšším výdavkom verejnej správy, preto je potrebné ich zohľadniť.

<sup>22</sup> 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 2016 nenastala.

<sup>23</sup> V prípade, že by vo výpočte štrukturálneho salda boli zohľadnené časovo posunuté korekcie k EÚ fondom použité MF SR vo svojom hodnotení, odchýlka od požadovanej trajektórie by dosiahla 0,3 % HDP a nebola by výrazná. Zohľadnením dodatočných faktorov by sa odchýlka zvýšila a bola by vyhodnotená ako výrazná.

<sup>24</sup> 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.



- **Úrokové náklady** sú do veľkej miery ovplyvnené minulými rozhodnutiami vlády a vývojom na finančných trhoch, zohľadnenie ich vplyvu pri zmene štrukturálneho salda môže poskytovať presnejší obraz o aktuálnej fiškálnej politike. V období rokov 2013 až 2015 bol kumulatívny vplyv úrokových nákladov približne nulový.
- K zlepšeniu štrukturálneho salda prispeli aj **neočakávané príjmy**<sup>25</sup>. Ide o daňové príjmy nad rámec rozpočtovaných hodnôt<sup>26</sup> v roku 2015. Pozitívny vplyv neočakávaných príjmov na štrukturálne saldo dosiahol v roku 2015 sumu 1,3 % HDP.

Tab 7: Výrazná odchýlka - štrukturálne saldo (ESA2010, % HDP)

|   | 2013        | 2014         | 2015         | kumulatívne<br>2013-2015 |
|---|-------------|--------------|--------------|--------------------------|
| Zmena štrukturálneho salda  | 2,06        | -0,27        | 0,05         | 1,83                     |
| Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ                           | 0,80        | 0,80         | 0,80         | 2,40                     |
| <b>Odchýlka od požadovanej trajektórie</b>                                | <b>1,26</b> | <b>-1,07</b> | <b>-0,75</b> | <b>-0,57</b>             |
| <b>Výrazná odchýlka</b>   |             |              |              | <b>áno</b>               |
| Zmeny v opatreniach bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť                   | 0,5         | -0,1         | -0,1         | 0,3                      |
| Zmeny v úrokových nákladoch   | -0,1        | 0,0          | 0,1          | 0,0                      |
| Neočakávané príjmy  | -           | -            | 1,3          | 1,3                      |
| <b>Zmena štrukturálneho salda vrátane dodatočných faktorov</b>            | <b>1,72</b> | <b>-0,17</b> | <b>-1,32</b> | <b>0,22</b>              |
| <b>Odchýlka od požadovanej trajektórie pri zohľadnení dodat. faktorov</b> | <b>0,92</b> | <b>-0,97</b> | <b>-2,12</b> | <b>-2,17</b>             |

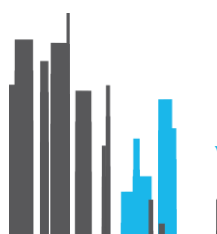
Zdroj: RRZ

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 najmenej vo výške 0,5 % HDP. Tempo rastu upravených výdavkov v rokoch 2013 až 2015 dosiahlo 7,0 %, pričom podľa pravidla sa mali zvýšiť najviac o 0,5 %. Negatívny vplyv vyššieho rastu výdavkov na saldo dosiahol 2,4 % HDP, vzniknutá odchýlka je výrazná. Po zohľadnení troch nižšie uvedených dodatočných faktorov by došlo k poklesu negatívneho vplyvu odchýlky výdavkov od výdavkového pravidla na 1,5 % HDP. Naďalej však platí, že **odchýlka je výrazná**.

- **Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť** ovplyvňujú okrem štrukturálneho salda aj vývoj upravených výdavkov. Tieto opatrenia (ich zoznam je uvedený v prílohe č. 4) celkovo zvýšili príjmy v rokoch 2013 až 2015 o 0,5 % HDP. Keďže v dlhodobom

<sup>25</sup> Na neočakávané príjmy a výpadky príjmov prihliada aj Európska komisia pri hodnotení plnenia požiadavky zlepšovania štrukturálneho salda smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu v rámci preventívnej časti Paktu stability a rastu (článok 5, odsek 1 [Nariadenia Rady č. 1466/97 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii v znení neskorších úprav](#)). Európska komisia pri [hodnotení](#) Programu stability Slovenska na roky 2016 až 2019 identifikovala neočakávané príjmy v roku 2015, pričom nevyčíslila ich veľkosť. RRZ odhadla, že podľa [metodiky EK](#) by neočakávané príjmy dosiahli v roku 2015 1,2 % HDP.

<sup>26</sup> Po zohľadnení vplyvu hospodárskeho cyklu a vyšších príjmov v dôsledku rýchlejšieho čerpania prostriedkov z fondov EÚ.





horizonte budú sprevádzané vyššími verejnými výdavkami, nemali by dodatočné príjmy slúžiť ako zdroj krytia aktuálnych výdavkov.

- Vývoj upravených výdavkov najmä v roku 2015 bol negatívne ovplyvnený nárastom **výdavkov na spolufinancovanie**. Keďže nárast čerpania prostriedkov z fondov EÚ vedie aj k zvýšeniu daňových príjmov, vyššie daňové príjmy predstavovali dodatočný zdroj krytia<sup>27</sup> týchto výdavkov. Nárast výdavkov na spolufinancovanie v rokoch 2013 až 2015 dosiahol 0,4 % HDP.
- Ďalším faktorom, ktorý nie je zohľadnený vo výpočte upravených výdavkov, je **zvýšenie efektívnosti výberu daní**. Vláda uskutočnila viaceré opatrenia najmä v oblasti DPH, ktorých cieľom bolo zvýšiť výber daní. Vplyvy takýchto opatrení je náročné kvantifikovať, keďže ich nie je možné jednoznačne priradiť k zmenám v správaní daňovníkov. Za predpokladu, že by sa zohľadnil odhad MF SR, ktorý je približne na úrovni odhadovanej RRZ, lepší výber DPH viedol v rokoch 2013 až 2015 k nárastu príjmov v celkovej výške 1,0 % HDP.

Tab 8: Výrazná odchýlka - výdavkové pravidlo (ESA2010, % HDP)

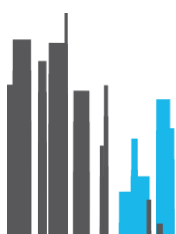
|   | 2013        | 2014         | 2015         | kumulatívne<br>(2013-2015) |
|---|-------------|--------------|--------------|----------------------------|
| Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov (%)          | -2,0        | 2,3          | 6,6          | 6,97                       |
| Tempo rastu výdavkov podľa výdavkového pravidla (%)                   | -0,1        | -0,2         | 0,8          | 0,51                       |
| <b>Odchýlka od výdavkového pravidla (vplyv na saldo)</b>              | <b>0,7</b>  | <b>-0,9</b>  | <b>-2,1</b>  | <b>-2,39</b>               |
| <b>Výrazná odchýlka</b>   |             |              |              | <b>áno</b>                 |
| Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť                         | -0,5        | 0,1          | 0,0          | -0,5                       |
| Medziročná zmena výdavkov na spolufinancovanie                        | -0,1        | 0,0          | 0,5          | 0,4                        |
| Medziročná zmena zvýšenia efektívnosti výberu DPH (odhad MF SR)       | 0,3         | 0,5          | 0,2          | 1,0                        |
| <b>Odchýlka od výdavkového pravidla po zohľadnení dodat. faktorov</b> | <b>0,36</b> | <b>-0,37</b> | <b>-1,49</b> | <b>-1,49</b>               |

Zdroj: RRZ

Hodnotenie RRZ prihliada aj na ďalšie faktory nad rámec vyššie uvedených. Ich potenciálne vplyvy na jednotlivé ukazovatele nie sú v súčasnosti známe a môžu sa prejaviť v budúcnosti. Súčasne sa zohľadnil aj kvalitatívny faktor:

- Výšku štrukturálneho salda a vývoj upravených výdavkov môžu ovplyvniť **korekcie spojené s nezrovnalosťami pri čerpaní prostriedkov 2. programového obdobia z fondov EÚ**. Časť korekcií zaznamenaných v salde verejnej správy v roku 2015 sa vecne týka čerpaných prostriedkov v predchádzajúcich rokoch, čo skresľuje aktuálny odhad štrukturálneho salda. Pri zohľadnení odhadu časového posunu korekcií použitého MF SR by vplyv na odchýlku štrukturálneho salda od trajektórie dosahoval 0,3 % HDP, odchýlka by bola v porovnaní so súčasným odhadom RRZ menšia. Na druhej strane,

<sup>27</sup> RRZ v správe o [Hodnotení návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017](#) z novembra 2014, príloha č. 2, odhadla, že jedno euro vynaložené na spolufinancovanie je spojené s približne jedným eustom dodatočných daňových príjmov. Z dôvodu približne neutrálneho vplyvu čerpania prostriedkov EÚ na saldo verejnej správy, RRZ nepovažuje nárast výdavkov na spolufinancovanie za relevantný faktor pri vysvetľovaní zmien v štrukturálnom salde.



opačný vplyv na oba ukazovatele budú mať prípadné korekcie súvisiace s čerpaním prostriedkov v roku 2015, o ktorých sa rozhodne v budúcnosti (s negatívnym vplyvom na saldo verejnej správy v momente rozhodnutia). Riziko zvyšuje skutočnosť, že v priebehu roku 2015 došlo k relatívne vysokému čerpaniu prostriedkov, čo môže byť spojené aj s vyššou mierou chybovosti. Za predpokladu, že by korekcie týkajúce sa roku 2015 dosiahli rovnaký podiel na čerpaných prostriedkoch ako v rokoch 2012 až 2014 (7,8 % čerpaných prostriedkov pri použití odhadu MF SR), negatívny vplyv na oba ukazovatele by dosiahol 0,3 % HDP. Vzhľadom na chýbajúce úplné informácie o posunoch súčasných korekcií (znižujúce odchýlku) a chýbajúci odhad budúcich korekcií (zvyšujúcich odchýlku) RRZ nezhrnula ani jeden z uvedených vplyvov.

- Relevantným faktorom hodnotenia je skutočnosť, že **výška hrubého dlhu verejnej správy sa pohybuje v sankčných pásmach dlhovej brzdy**. Odchýlky v smerovaní k strednodobému rozpočtovému cieľu môžu oddialiť návrat hrubého dlhu mimo sankčných pásiem.

**Po posúdení všetkých relevantných faktorov možno konštatovať, že v roku 2015 nenastali výnimočné okolnosti. V prípade oboch ukazovateľov<sup>28</sup> došlo k výraznej odchýlke v smerovaní k strednodobému cieľu. Znamená to, že podľa názoru RRZ by bolo potrebné spustiť korekčný mechanizmus.**

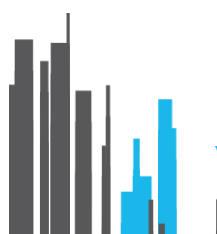
Korekčný mechanizmus je definovaný v zákone č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách a pozostáva zo stanovenia limitu verejných výdavkov<sup>29</sup> a opatrení na obdobie korekcie výrazného odchýlenia<sup>30</sup>. O jeho podobe rozhoduje vláda na návrh ministerstva financií. V štandardnej situácii by mal korekčný mechanizmus viesť k odstráneniu odchýlky tak, aby bol dosiahnutý strednodobý cieľ v pôvodnom termíne do roku 2017. Nakoľko medzitým došlo k posunu strednodobého cieľa na rok 2019, limit výdavkov by bolo vhodné stanoviť aspoň na úrovni aktuálnych plánov prezentovaných v rozpočte verejnej správy na roky 2017 až 2019. Týmto spôsobom by bolo možné aspoň čiastočne zabezpečiť, aby v budúcnosti nedochádzalo k opätovnému posúvaniu strednodobého cieľa v súlade s princípom fiškálneho kompaktu<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Porovnanie vývoja štrukturálneho salda a vplyvu vývoja upravených výdavkov v jednotlivých rokoch je uvedené v prílohe č. 5.

<sup>29</sup> Limitom verejných výdavkov sa rozumie maximálna výška celkových časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy.

<sup>30</sup> Zohľadňujúc veľkosť odchýlky, ktorá nastala, rešpektujúc dosiahnutie strednodobého cieľa a každoročné znižovanie podielu schodku rozpočtu verejnej správy na hrubom domácom produkte v súlade s osobitnými predpismi.

<sup>31</sup> Spoločné zásady pre vnútroštátne fiškálne korekčné mechanizmy /\* COM/2012/0342 final \*/: „korekčné mechanizmy by mali priniesť kritické prvky stability v rozpočtovom rámci, aby sa zabránilo syndrómu pohyblivého cieľa, ktorý sa zvyčajne spája s reakciou na rozpočtové sklzy. Korekčné mechanizmy by preto mali zabezpečiť dodržiavanie kľúčových fiškálnych cieľov, ktoré sa stanovujú ešte pred výskytom významnej odchýlky.“





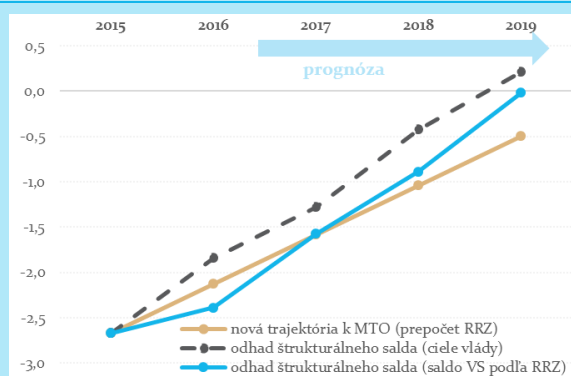
### Box 2: Vývoj štrukturálneho salda<sup>32</sup> do roku 2019

Vláda SR si v aktuálnom rozpočte VS na roky 2017-2019 stanovila ciele do roku 2019, ktoré deklarujú súlad s pravidlami preventívnej časti Paktu stability a rastu pri splnení strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2019. Európska komisia v novembri pri posudzovaní Návrhu rozpočtového plánu na rok 2017 identifikovala riziko miernej odchýlky od smerovania k strednodobému cieľu v roku 2016, v roku 2017 by malo byť plánované zlepšenie štrukturálneho salda v súlade s Paktom stability a rastu.

Posun v termíne splnenia strednodobého rozpočtového cieľa povedie aj k zmene východiskového roku a trajektórie požadovaného zlepšovania štrukturálneho salda pri vyhodnocovaní pravidla o vyrovnanom rozpočte. Prvýkrát sa táto zmena uplatní pri hodnotení výsledkov roku 2016. Východiskovým rokom pre stanovenie požadovaného zlepšenia štrukturálneho salda bude rok 2015.

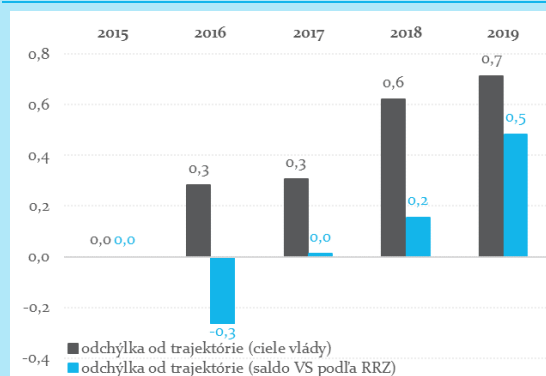
V grafoch 1 a 2 sú voči takto stanovenej trajektórii zobrazené štrukturálne saldá odhadované RRZ pri splnení vládou stanovených cieľov a pri naplnení rizík identifikovaných RRZ pri hodnotení rozpočtových cieľov<sup>33</sup>. Pri danej makroekonomickej prognóze a za predpokladu, že by sa naplnili identifikované riziká (napríklad nadhodnotené nedaňové príjmy, podhodnotené výdavky štátneho rozpočtu, samospráv a zdravotníctva) a vláda by neprijala dodatočné opatrenia, existuje riziko<sup>34</sup> miernej odchýlky v roku 2017. Splnenie cieľov vlády by podľa odhadu RRZ viedlo k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa už v roku 2018.

**Graf 1: Vývoj štrukturálneho salda VS podľa prepočtov RRZ v rokoch 2015-2019 (ESA2010, % HDP)**



Zdroj: RRZ, MF SR

**Graf 2: Odchýlka od trajektórie podľa RRZ v rokoch 2015-2019 (ESA2010, % HDP)**

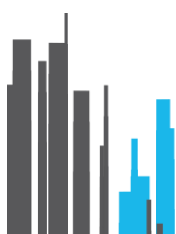


Zdroj: RRZ, MF SR

<sup>32</sup> Box neobsahuje porovnanie upravených výdavkov s výdavkovým pravidlom v rokoch 2016 až 2019. Súvisí to s nerozpočtovaním niektorých príjmov a výdavkov (napríklad zaradenie spoločnosti JAVYS do sektora verejnej správy v októbri 2016) s približne nulovým vplyvom na saldo.

<sup>33</sup> RRZ, [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019](#), november 2016

<sup>34</sup> 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.



## 2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií

MF SR dňa 30. novembra 2016 zverejnilo vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015<sup>35</sup>. Konštatuje v ňom, že štrukturálne saldo sa v roku 2015 odchyľilo od stanovenej trajektórie o 0,4 % HDP, kumulatívna odchýlka vo výdavkovom pravidle za roky 2013 až 2015 dosahovala 2,0 % HDP. Výrazná odchýlka nastala pri jednom z ukazovateľov. **Po zohľadnení dodatočných faktorov a skutočnosti, že došlo k posunu termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa z roku 2017 do roku 2019 MF SR nenavrholo spustenie korekčného mechanizmu.** Podľa MF SR naplnenie stanovených cieľov v schválenom rozpočte verejnej správy na roky 2017-2019 zabezpečí adekvátne smerovanie k štrukturálne vyrovnanému rozpočtu v roku 2019.

**Podľa názoru RRZ došlo v roku 2015 k výraznému odchyleniu od trajektórie smerujúcej k MTO podľa oboch ukazovateľov, a to aj po zohľadnení relevantných faktorov, preto by bolo potrebné spustiť korekčný mechanizmus.**

Závery hodnotení MF SR a RRZ sa odlišujú v dôsledku odlišného zohľadnenia dodatočných faktorov. Rozdiely v odhadoch základných ukazovateľov sú minimálne (tab. 9).

Tab 9: Porovnanie vyhodnotenia odchýlky od MTO MF SR a RRZ v roku 2015 (ESA2010, % HDP)

|   | RRZ                     | MF SR                        | rozdiel     |
|---|-------------------------|------------------------------|-------------|
| <b>Strednodobý cieľ MTO</b>   | <b>-0,5 (2017)</b>      | <b>-0,5 (2017)</b>           | -           |
| Saldo VS  | -2,7                    | -2,7                         | 0,0         |
| Cyklická zložka   | -0,1                    | -0,1                         | 0,1         |
| Jednorazové efekty  | 0,0                     | -0,2                         | 0,2         |
| <b>Štrukturálne saldo</b>   | <b>-2,7</b>             | <b>-2,4</b>                  | <b>-0,3</b> |
| <b>Plnenie pravidla o štrukturálnom salde</b>                           | <b>nie</b>              | <b>nie</b>                   | -           |
| Štrukturálne saldo v štartovacom roku (t.j. 2012)                       | -4,5                    | -4,3                         | -0,2        |
| Kumulatívna zmena štrukturálneho salda                                  | 1,8                     | 1,9                          | -0,1        |
| Požadovaná kumulatívna zmena štrukturálneho salda                       | 2,4                     | 2,3                          | 0,1         |
| <b>Plnenie zmeny štrukturálneho salda</b>                               | <b>nie</b>              | <b>nie</b>                   | -           |
| Kumulatívna odchýlka zmeny šstruktur. salda od požadovanej trajektórie* | -0,6                    | -0,4                         | -0,2        |
| <b>Výrazná odchýlka**</b>   | <b>áno</b>              | <b>nie</b>                   | -           |
| Kumulatívny rast agregátu výdavkov očistený o príjmové opatrenia        | 7,0                     | 7,1                          | -0,1        |
| Výdavkové pravidlo (kumulatívne)  | 0,5                     | 1,6                          | -1,1        |
| <b>Plnenie výdavkového pravidla</b>                                     | <b>nie</b>              | <b>nie</b>                   | -           |
| Kumulatívna odchýlka výdavkového pravidla (vplyv na saldo VS)*          | -2,4                    | -2,0                         | -0,4        |
| <b>Výrazná odchýlka**</b>   | <b>áno</b>              | <b>áno</b>                   | -           |
| <b>CELKOVĚ HODNOTENIE</b>   | <b>výrazná odchýlka</b> | <b>nevýrazná odchýlka***</b> |             |

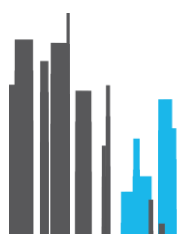
\* znamienko (-) znamená neplnenie pravidla

Zdroj: RRZ, MF SR

\*\* odchýlka je výrazná, ak dosahuje aspoň -0,5 % HDP

\*\*\* po zohľadnení dodatočných faktorov: zlepšenie efektivity výberu DPH, medziročná zmena spolufinancovania z dôvodu čerpania EŠIF, správne zaznamenávanie EÚ korekcií

<sup>35</sup> MF SR, [Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2015](#), november 2016.



**Postup vyhodnotenia štrukturálneho salda a vývoja upravených výdavkov oboch inštitúcií je veľmi podobný, metodické rozdiely sú minimálne.** Mierne číselné rozdiely medzi inštitúciami pretrvali v určení výšky štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch a v tiež trajektórii jeho zlepšovania<sup>36</sup>, čo však súvisí najmä so skutočnosťou, že RRZ pri odhade potenciálneho produktu (a produkčnej medzery) berie do úvahy okrem prognózy MF SR aj prognózy iných inštitúcií. Jednorazové vplyvy oboch inštitúcií sú s výnimkou splátok spoločnosti Cargo<sup>37</sup> a korekcií k EÚ fondom v prípade rokov 2013 až 2015 zhodné (príloha č. 3).

Vo výpočte požadovaného tempa rastu výdavkov pretrvávajú rozdiely 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 vplyvov metodických zmien, kde RRZ zahŕňa širší rozsah položiek<sup>38</sup>.

Významný rozdiel v prístupe oboch inštitúcií, ktorý viedol k rozdielnemu výslednému hodnoteniu, spočíva v **zahrnutí dodatočných relevantných faktorov** (tabuľka 10). V porovnaní s hodnotením predbežných výsledkov za rok 2015 (v júni resp. júli) sa rozdiely nezmenili. MF SR zohľadnilo len tie faktory, ktoré zlepšujú hodnotenie (t.j. znižujú odchýlky), pričom v niektorých prípadoch pozitívne vplyvy nadhodnotili. **Faktory s negatívnym vplyvom, na ktoré RRZ poukázala v júlovom hodnotení, MF SR nezohľadnilo. Zároveň MF SR svoj postup nezdôvodnilo<sup>39</sup> ani pri reakcii na hodnotenie RRZ z júla 2016.**

MF SR nezahrnulo medzi dodatočné faktory vplyv opatrení, ktoré v strednodobom horizonte zlepšili štrukturálne saldo (**zmeny v II. pilieri dôchodkového systému**), ale v dlhodobom horizonte povedú k vyšším výdavkom verejnej správy a **vplyv neočakávaných príjmov**. Zároveň v hodnotení neuviedlo potenciálny negatívny vplyv **korekcií z dočerpávania prostriedkov 2. programového obdobia v roku 2015**.

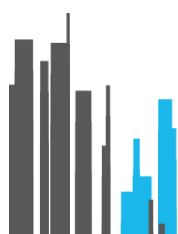
Ďalší rozdiel spočíva v **zahrnutí vplyvu zmien výdavkov na spolufinancovanie** vzhľadom na ich vysoký nárast v roku 2015. MF SR zohľadnilo vplyv zvýšených výdavkov pri oboch

<sup>36</sup> Požadované každoročné zlepšovanie štrukturálneho salda dosahuje podľa RRZ 0,80 % HDP, kým MF SR ho odhaduje na 0,77 % HDP. Rozdiel súvisí s odlišným odhadom výšky štrukturálneho deficitu v roku 2012, z ktorého sa potrebné zlepšenie vypočítava. RRZ ho odhaduje vo výške 4,5 % HDP, MF SR vo výške 4,3 % HDP. Rozdiel je tvorený odlišným pohľadom na korekcie k EÚ fondom v rámci jednorazových vplyvov a cyklickou zložkou rozpočtu v dôsledku mierne odlišného odhadu produkčnej medzery.

<sup>37</sup> Prijaté splátky úveru od spoločnosti Cargo nie sú zaznamenané v salde verejnej správy v metodike ESA2010 (zmena nastala v októbrovej notifikácii Eurostatu), a preto by nemali byť uvádzané ani v jednorazových vplyvoch.

<sup>38</sup> MF SR zahrnulo vplyvy zmien v daniach a reklasifikácie nových subjektov do sektora verejnej správy. RRZ nad rámec týchto zmien zahrnula aj vplyvy zmien v nedaňových príjmoch a iné metodické vplyvy. Viac informácií je uvedených v prílohe č. 5.

<sup>39</sup> MF SR je povinné v rámci aplikácie princípu „dodržiaj alebo vysvetľuj“ publikovať svoje stanovisko k hodnoteniu RRZ. V stanovisku, ktoré MF SR zverejnilo v auguste 2016 v reakcii na hodnotenie RRZ z júla 2016, MF SR zopakovalo svoje dôvody pre nespustenie korekčného mechanizmu. K dôvodom, ktoré prezentovala RRZ a ktoré viedli k odlišnému záveru, sa nevyjadriло. Podstata tohto princípu nebola podľa RRZ naplnená, keďže MF SR nezdôvodnilo selektívny výber relevantných faktorov.



ukazovateľoch<sup>40</sup>, pričom neskúmalo efekty aj na príjmy verejných financií. Podľa názoru RRZ je vplyv zvýšených výdavkov spolufinancovania na štrukturálne saldo blízky nule, keďže vyššie medziročné čerpanie EÚ fondov spojené s nárastom výdavkov na spolufinancovanie sa prejaví vo vyšších daňových príjmoch. V prípade upravených výdavkov je zohľadnenie vývoja výdavkov na spolufinancovanie opodstatnené práve kvôli ich krytiu dodatočnými príjmami.

MF SR zároveň zohľadnilo aj **posun termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa** o dva roky. Po zohľadnení menej prísnej trajektórie smerovania k strednodobému cieľu považuje MF SR odchýlku v roku 2015 za dočasnú. Podľa názoru RRZ tento faktor nie je relevantný, keďže zmena trajektórie sa dotkne až hodnotenia roku 2016.

**Tab 10: Prehľad dodatočných faktorov zohľadnených v hodnotení**

|   | RRZ   |       | MF SR  |        |
|---|-------|-------|--------|--------|
|   | ZŠS   | UV    | ZŠS    | UV     |
| <b>Faktory ovplyvňujúce notifikované údaje (október 2016):</b>      |       |       |        |        |
| Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť                       | A (-) | A (-) | N      | -      |
| Úrokové náklady   | A (o) | -     | N      | -      |
| Neočakávané príjmy  | A (-) | -     | N      | -      |
| Výdavky na spolufinancovanie  | -     | A (+) | A (+)* | A (+)* |
| Zvýšenie efektívnosti výberu daní                                   | -     | A (+) | -      | A (+)  |
| Vplyv časového posunu korekcií k EÚ fondom                          | N     | N     | A (+)  | A (+)  |
| <b>Ďalšie faktory:</b>  |       |       |        |        |
| Potenciálne korekcie v budúcnosti a časový posun súčasných korekcií | A (-) | -     | N**    | -      |
| Sankčné pásma dlhovej brzdy   | A (-) | A (-) | N      | N      |
| Posun termínu splnenia MTO  | N     | N     | A (+)  | A (+)  |

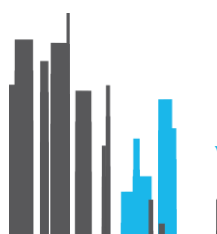
Pozn.: ZŠS - zmena štrukturálneho salda, UV - upravené výdavky; A - zahrnuté, N - nezahrnuté medzi dodatočné faktory; (+) zlepšuje a (-) zhoršuje daný ukazovateľ, (o) približne neutrálny vplyv

\* Zahrnutý iba vplyv v rokoch 2014 a 2015

Zdroj: MF SR, RRZ

\*\* MF SR nezohľadnilo iba potenciálne korekcie v budúcnosti.

<sup>40</sup> MF SR zohľadnilo kumulatívnu zmenu výdavkov na spolufinancovanie v rokoch 2014 a 2015, čo vo väčšej miere zlepšilo oba ukazovatele v porovnaní so situáciou, ak by bol zahrnutý aj vplyv zmeny výdavkov v roku 2013 (podiel výdavkov na HDP v roku 2013 medziročne klesol). Takýto postup MF SR nezdôvodnilo.



## 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 komisiou<sup>41</sup>. 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 správy<sup>42</sup>, 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 správy<sup>43</sup> 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 zodpovednosti<sup>44</sup>, 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 rastu<sup>45</sup>. 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 zmluve<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20.6.2012.

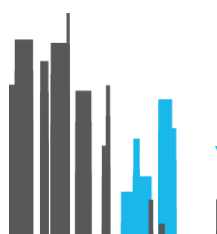
<sup>42</sup> Konkrétne ide o §30a s názvom Osobitné ustanovenia o vyrovnanom rozpočte verejnej správy, zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

<sup>43</sup> Štrukturálne saldo VS je definované ako saldo VS upravené o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy.

<sup>44</sup> Článok 2, písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> Výnimočné okolnosti sú definované v článku 3, odsek 3, písm. b) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii.

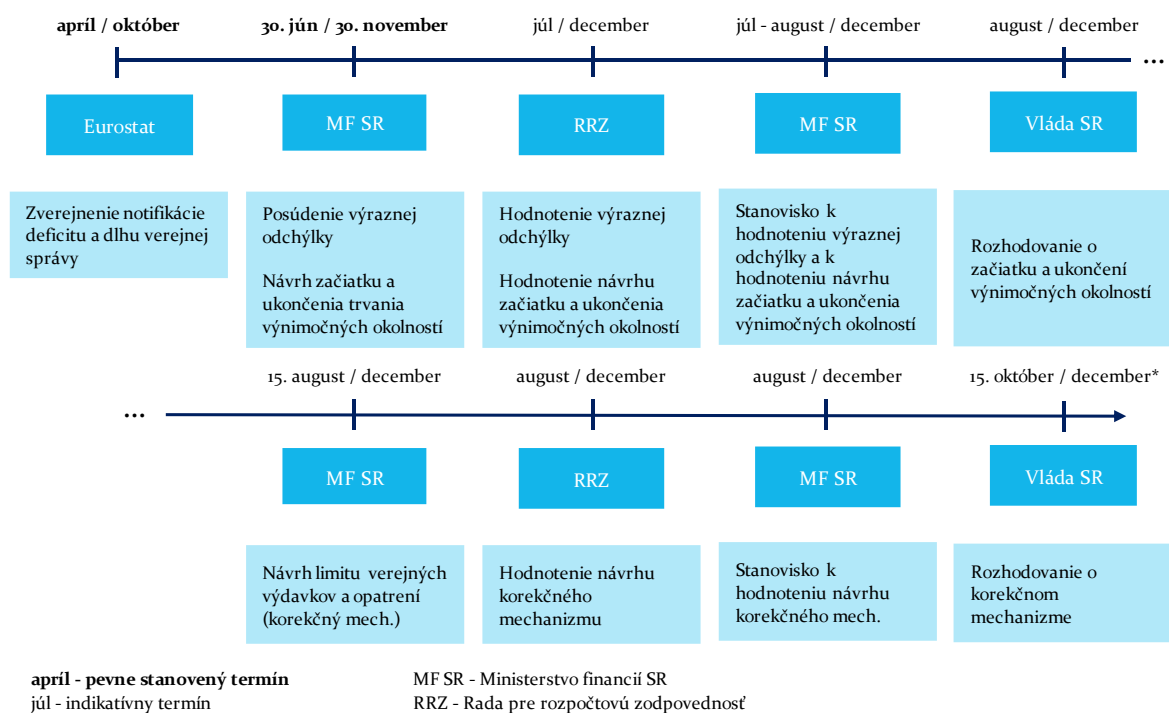


Zákon popisuje aj procedúry a prisudzuje úlohy jednotlivým inštitúciám (graf 3). Ministerstvo financií v súlade s postupmi uvedenými v Pakte stability rastu<sup>47</sup> je povinné dvakrát ročne (do 30. júna a 30. novembra<sup>48</sup>) zverejniť hodnotenie toho, či došlo k výraznému odchýleniu. **RRZ 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“).

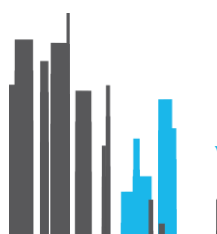
**Graf 3: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií**



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

<sup>47</sup> 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 diskrečionárne príjmové opatrenia), ktoré sa posudzujú, vrátane ich spôsobu výpočtu a benchmarku, voči ktorému sa porovnávajú.

<sup>48</sup> 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.

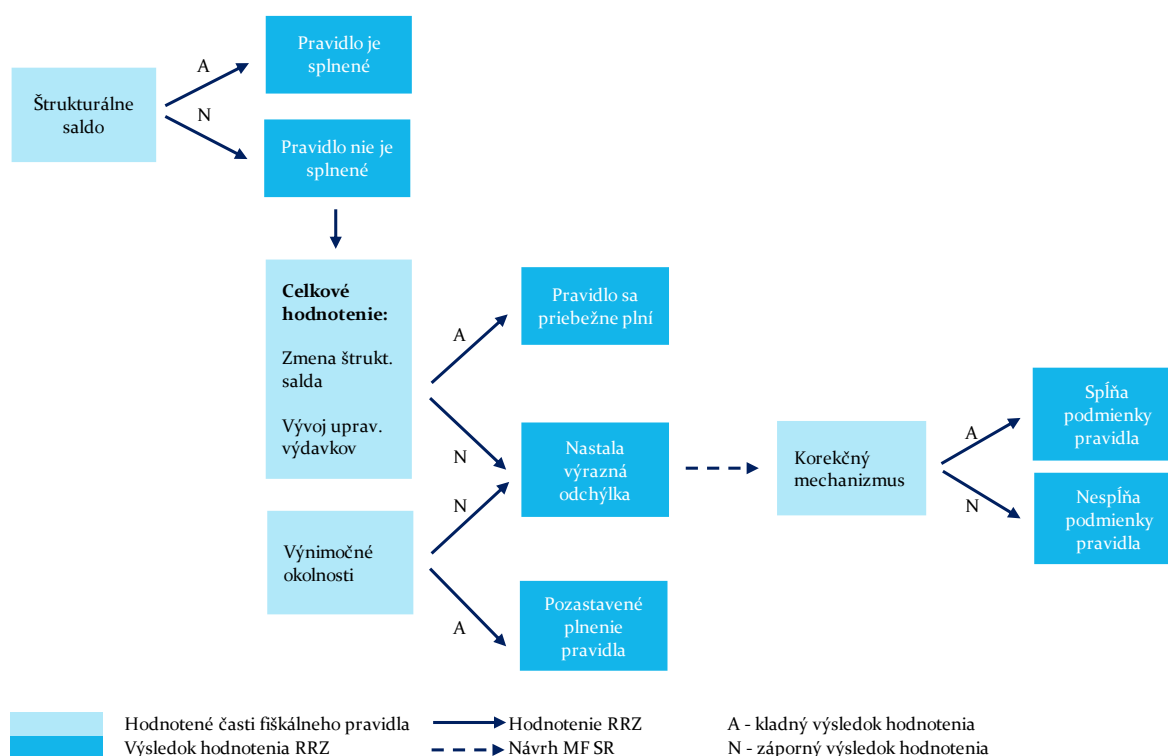




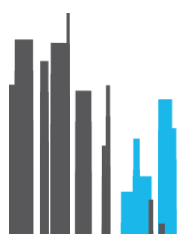
## Príloha č. 2 - Postup hodnotenia RRZ

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 štrukturálneho salda** podľa zákona o rozpočtových pravidlách, ktorá sa **porovná s hodnotou štrukturálneho salda v roku 2015. V prípade jej nesplnenia** nasleduje hodnotenie toho, či Slovensko spravilo dostatočný pokrok k tomuto cieľu prostredníctvom dvoch fiškálnych ukazovateľov. Konkrétne ide o **porovnanie zmeny štrukturálneho salda a zmeny upravených výdavkov očistených o diskrecionárne príjmové opatrenia** v rokoch 2013 až 2015 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 - Zmeny vo výsledkoch ukazovateľov

V porovnaní s materiálom RRZ hodnotiacim vývoj v roku 2015, ktorý bol publikovaný v júli 2016, došlo k niekoľkým zmenám posudzovaných ukazovateľov (štrukturálne saldo, tempo rastu výdavkov), pričom súčasne sa zmenili aj hodnoty, voči ktorým sa porovnávajú (potrebná zmena štrukturálneho salda a výdavkové pravidlo).

### Štrukturálne saldo

V porovnaní s júlom došlo v zložkách štrukturálneho salda len k miernym úpravám. Októbrová notifikácia Eurostatu spresnila údaje o hospodárení VS. Podľa aktuálnych údajov Eurostatu verejná správa zlepšila svoje hospodárenie o 0,3 % HDP v roku 2015. Prepočet cyklickej zložky len mierne ovplyvnil výsledky roka 2014 a to vo výške 0,1 % HDP. V rámci jednorazových vplyvov<sup>49</sup> došlo k trom zmenám: aktualizoval sa výnos DPH (zohľadnenie dodatočných kontrol), súčasne sa na celom horizonte vylúčil časový posun korekcií k EÚ fondom (chýbajúca overiteľnosť podkladových údajov, odhady nie sú včas k dispozícii, možné významné revízie v budúcnosti) a vylúčili sa príjmy z návratnej finančnej výpomoci od spoločnosti Cargo (už nie sú zaznamenané v salde VS). Jednorazové vplyvy pozitívne ovplyvnili odhad štrukturálneho salda v roku 2012 (0,2 % HDP); v rokoch 2014 a 2015 mala ich revízia negatívny vplyv. V dôsledku vyššie uvedených zmien sa štrukturálny deficit v roku 2012 zlepšil o 0,1 % HDP, v roku 2014 sa naopak prehĺbil o 0,2 % HDP. V nadväznosti na lepšiu východiskovú pozíciu v roku 2012 (4,5 % HDP v decembri oproti 4,6 % HDP v júli) sa znížilo aj požadované tempo zmeny štrukturálneho salda potrebného na dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu v roku 2017 z 0,82 % HDP na 0,80 % HDP.

Tab 11: Porovnanie hodnotenia RRZ oproti správe z júla - štrukturálne saldo (ESA2010, % HDP)

|   | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2012       | 2013         | 2014         | 2015         |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|--------------|--------------|--------------|
|   | dec         | dec         | dec         | dec         | júl         | júl         | júl         | júl         | Δ          | Δ            | Δ            | Δ            |
| 1. Čisté pôžičky poskyt. / prijaté            | -4,3        | -2,7        | -2,7        | -2,7        | -4,3        | -2,7        | -2,7        | -3,0        | 0,0        | 0,0          | 0,0          | 0,3          |
| 2. Cyklická zložka                            | -0,1        | -0,5        | -0,3        | -0,1        | -0,1        | -0,5        | -0,2        | 0,0         | 0,0        | 0,0          | -0,1         | 0,0          |
| 3. Jednorazové efekty                         | 0,2         | 0,2         | 0,3         | 0,0         | 0,4         | 0,2         | 0,1         | -0,3        | -0,2       | 0,0          | 0,2          | 0,3          |
| <b>Štrukturálne saldo (1-2-3)</b>             | <b>-4,5</b> | <b>-2,4</b> | <b>-2,7</b> | <b>-2,7</b> | <b>-4,6</b> | <b>-2,4</b> | <b>-2,5</b> | <b>-2,6</b> | <b>0,1</b> | <b>0,0</b>   | <b>-0,2</b>  | <b>0,0</b>   |
| <b>Δ štrukturálneho salda</b>                 |             | <b>2,1</b>  | <b>-0,3</b> | <b>0,0</b>  |             | <b>2,2</b>  | <b>-0,1</b> | <b>-0,1</b> |            | <b>-0,11</b> | <b>-0,16</b> | <b>0,13</b>  |
| <b>Kumulatívna Δ štrukt. salda</b>            |             | <b>2,06</b> | <b>1,79</b> | <b>1,83</b> |             | <b>2,17</b> | <b>2,05</b> | <b>1,97</b> |            | <b>-0,11</b> | <b>-0,27</b> | <b>-0,14</b> |
| <b>Požadovaná kumulatívna Δ štrukt. salda</b> |             | <b>0,80</b> | <b>1,60</b> | <b>2,40</b> |             | <b>0,82</b> | <b>1,64</b> | <b>2,46</b> |            | <b>-0,02</b> | <b>-0,04</b> | <b>-0,06</b> |
| p.m. produkčná medzera                        | -1,1        | -1,6        | -1,0        | -0,2        | -1,0        | -1,5        | -0,9        | -0,1        | -0,1       | 0,0          | -0,1         | -0,1         |

Zdroj: RRZ

### Vývoj upravených výdavkov

Vývoj upravených výdavkov verejnej správy bol ovplyvnený najmä revíziou fiškálnych a makroekonomických údajov. Reálny výdavkový agregát oproti júlovej správe RRZ vzrástol o 0,2 % HDP v roku 2013, takmer o 0,4 % HDP v roku 2014 a o 0,1 % HDP v roku 2015 v dôsledku revízie národných účtov (zaradenie spoločnosti JAVYS do sektora verejnej správy), zohľadnenia korekcií k EÚ fondom vo výdavkoch VS v plnej výške (bez zohľadnenia ich časového posunu)

<sup>49</sup> Detailnejšie popísané v Prílohe č. 4





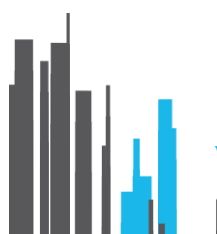
a spresnenia prostriedkov čerpaných z fondov EÚ (tabuľka 12). Aktualizácia výdavkového pravidla povolila oproti júlovému hodnoteniu RRZ vyšší rast výdavkov. Kumulatívna odchýlka za roky 2013 až 2015 sa mierne zvýšila z 2,36 % HDP na 2,39 % HDP<sup>50</sup>.

**Tab 12: Odhad výdavkov zo zdroja EÚ (mil. eur)**

|                                  | 2009 | 2010 | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|----------------------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>1. RRZ – júl 2016</b>         |      |      |       |       |       |       |       |
| Výdavky z EÚ fondov v sektore VS | 895  | 870  | 1 034 | 1 059 | 1 232 | 1 295 | 2 793 |
| - investície                     | 585  | 669  | 877   | 888   | 983   | 995   | 2 352 |
| - ostatné, najmä bežné výdavky   | 310  | 200  | 156   | 171   | 249   | 301   | 441   |
| <b>2. RRZ – december 2016</b>    |      |      |       |       |       |       |       |
| Výdavky z EÚ fondov v sektore VS | 560  | 871  | 1 066 | 1 059 | 1 232 | 1 295 | 2 794 |
| - investície                     | 413  | 669  | 877   | 888   | 983   | 995   | 2 352 |
| - ostatné, najmä bežné výdavky   | 147  | 202  | 189   | 171   | 249   | 301   | 442   |
| <b>3. Rozdiely (2-1)</b>         |      |      |       |       |       |       |       |
| Výdavky z EÚ fondov v sektore VS | -335 | 1    | 32    | 0     | 0     | 0     | 0     |
| - investície                     | -172 | 0    | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     |
| - ostatné, najmä bežné výdavky   | -163 | 2    | 33    | 0     | 0     | 0     | 0     |

Zdroj: RRZ, ŠP

<sup>50</sup> V prípade, že by sa vo výpočte výdavkového pravidla zohľadnili časovo posunuté korekcie k EÚ fondom, odchýlka od výdavkového pravidla by dosiahla 2,02 % HDP v roku 2015, kumulatívna odchýlka v rokoch 2013-2015 by predstavovala 2,02 % HDP.



**Tab 13: Porovnanie hodnotenia RRZ oproti správe z júla - výdavkové pravidlo (ESA2010, mil. eur)**

|   | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          | 2012       | 2013       | 2014       | 2015         |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|------------|------------|--------------|
|   | december      | december      | december      | december      | júl           | júl           | júl           | júl           | rozdiel    | rozdiel    | rozdiel    | rozdiel      |
| <b>1. Celkové výdavky</b>   | <b>29 539</b> | <b>30 737</b> | <b>31 911</b> | <b>35 850</b> | <b>29 349</b> | <b>30 489</b> | <b>31 682</b> | <b>35 622</b> | <b>191</b> | <b>248</b> | <b>228</b> | <b>228</b>   |
| 2. Úrokové náklady  | 1 283         | 1 387         | 1 444         | 1 379         | 1 280         | 1 384         | 1 441         | 1 393         | 3          | 3          | 3          | -14          |
| 3. Výdavky na EÚ programy plne kryté príjmami z fondov EÚ               | 1 059         | 1 232         | 1 295         | 2 794         | 1 059         | 1 232         | 1 295         | 2 793         | 0          | 0          | 0          | 0            |
| - z toho: kapitálové výdavky na EÚ programy                             | 888           | 983           | 995           | 2 352         | 888           | 983           | 995           | 2 352         | 0          | 0          | 0          | 0            |
| 4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov)                    | 1 547         | 1 483         | 2 029         | 2 599         | 1 500         | 1 386         | 1 898         | 2 479         | 47         | 96         | 131        | 119          |
| 5. Tvorba hrubého fix. kapitálu (bez EÚ výdavkov, priemer za t-3 až t)  | 1 802         | 1 654         | 1 718         | 1 914         | 1 675         | 1 569         | 1 623         | 1 816         | 127        | 85         | 95         | 98           |
| 6. Cyklické výdavky (dávka v nezamestnanosti, dôchodky)                 | -7            | -33           | -46           | -7            | -1            | -28           | -42           | -3            | -5         | -4         | -3         | -4           |
| 7. Jednorazové výdavky  | 6             | 14            | 6             | 6             | -93           | -3            | 146           | 186           | 99         | 17         | -140       | -180         |
| <b>8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)</b>                    | <b>27 452</b> | <b>28 307</b> | <b>28 900</b> | <b>30 994</b> | <b>27 278</b> | <b>28 087</b> | <b>28 567</b> | <b>30 589</b> | <b>174</b> | <b>220</b> | <b>334</b> | <b>405</b>   |
| 9. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu (8t-8t-1)           |               | 855           | 593           | 2 094         |               | 809           | 479           | 2 023         |            | 46         | 114        | 71           |
| 10. Δ v príjmoch z titulu diskrec. opatrení a metodiky vykazovania NÚ   |               | 1 256         | -15           | 240           |               | 1 265         | -15           | 223           |            | -9         | 0          | 17           |
| 11. Nom. rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov ((9t-10t)/8t-1)  |               | -1,5          | 2,1           | 6,4           |               | -1,7          | 1,8           | 6,3           |            | 0,2        | 0,4        | 0,1          |
| 12. Medziročná zmena deflátoru HDP                                      |               | 0,5           | -0,2          | -0,2          |               | 0,5           | -0,2          | -0,3          |            | 0,0        | 0,0        | 0,0          |
| <b>13. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov (11-12)</b> |               | <b>-2,0</b>   | <b>2,3</b>    | <b>6,6</b>    |               | <b>-2,2</b>   | <b>1,9</b>    | <b>6,6</b>    |            | <b>0,2</b> | <b>0,4</b> | <b>0,1</b>   |
| 14. Miera potenciálneho rastu HDP                                       |               | 2,0           | 2,0           | 3,0           |               | 2,0           | 1,9           | 2,7           |            | 0,0        | 0,1        | 0,2          |
| 15. Zníženie rastu výdavkov (p. b.) RRZ k.ú./((8t-1)/HDP(t))            |               | 2,2           | 2,1           | 2,2           |               | 2,2           | 2,2           | 2,2           |            | -0,1       | -0,1       | -0,1         |
| <b>16. Výdavkové pravidlo - referenčná miera rastu výdavkov (14-15)</b> |               | <b>-0,1</b>   | <b>-0,2</b>   | <b>0,8</b>    |               | <b>-0,2</b>   | <b>-0,3</b>   | <b>0,5</b>    |            | <b>0,1</b> | <b>0,2</b> | <b>0,3</b>   |
| 17. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku (16t-13t)*8t-1/HDPt            |               | 0,68          | -0,93         | -2,14         |               | 0,72          | -0,85         | -2,23         |            | -0,04      | -0,08      | 0,08         |
| <b>18. Kumulatívna odchýlka v rokoch 2013 až 2015</b>                   |               |               |               | <b>-2,39</b>  |               |               |               | <b>-2,36</b>  |            |            |            | <b>-0,04</b> |
| <i>p.m.1 Tvorba hrubého fixného kapitálu</i>                            | 2 436         | 2 466         | 3 023         | 4 951         | 2 389         | 2 370         | 2 893         | 4 831         | 47         | 96         | 131        | 119          |
| <i>p.m.2 Požadovaná konsolidácia podľa RRZ</i>                          | 0,80          | 0,80          | 0,80          | 0,80          | 0,82          | 0,82          | 0,82          | 0,82          | -0,02      | -0,02      | -0,02      | -0,02        |

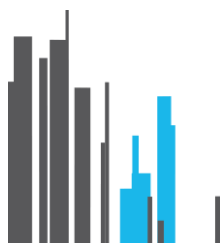
\* T200 predstavuje štandardizovanú tabuľku príjmov a výdavkov verejnej správy, ktorú zverejňuje Eurostat. Jednotlivé zložky príjmov a výdavkov sú označené prostredníctvom ESA kódov. TE predstavuje celkové výdavky, D41 úrokové náklady a P51G tvorbu hrubého fixného kapitálu.

Zdroj: RRZ

## Príloha č. 4 - Jednorazové vplyvy

V tejto časti sú popísané jednorazové vplyvy, ktoré boli zohľadnené pri hodnotení plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte.

- 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. Nastávajúcich 30 rokov sa bude stav poskytnutého preddavku 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 jednorazovým doplatkom dôchodkov, ktoré negatívne ovplyvnili saldo VS sumou 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 (revízia časového radu HND za obdobie rokov 1995 až 2013), pričom termín vysporiadania s členskými krajinami bol stanovený na 1.12.2014, resp. 1.9.2015. V prípade Slovenska prepočet odvodu pozitívne ovplyvnil saldo VS v roku 2014 sumou 57,8 mil. eur.
- 5. 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 ESA2010. V roku 2013 boli z tohto dôvodu pozitívne ovplyvnené príjmy z DPH sumou 106,9 mil. eur, v roku 2014 zaznamenanie DPH negatívne ovplyvnili výnos DPH vo výške 11,1 mil. eur. Vplyv v roku 2015 bol pozitívny, vo výške 31,5 mil. eur.
- 6. 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.
- 7. 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 pozitívny vplyv na saldo verejných financií v roku 2014.



**Tab 14: Porovnanie jednorazových vplyvov RRZ oproti správe z júla (ESA2010, mil. eur)**

|  | 2013       | 2014       | 2015      | 2013       | 2014      | 2015        | 2013       | 2014       | 2015       |
|--|------------|------------|-----------|------------|-----------|-------------|------------|------------|------------|
|  | dec        | dec        | dec       | júl        | júl       | júl         | Δ          | Δ          | Δ          |
| - príjem/úhrada DPH z PPP projektu                             | -6         | -6         | -6        | -6         | -6        | -6          | 0          | 0          | 0          |
| - príjmy z predaja telekom. licencií                           | -          | 164        | -         | -          | 164       | -           | -          | 0          | -          |
| - doplatok dôchodkov ozbrojeným zložkám zo Sociálnej poisťovne | -8         | -58        | -         | -8         | -58       | -           | 0          | 0          | -          |
| - prepočet výšky odvodu do rozpočtu EÚ                         | -          | 58         | -         | -          | 58        | -           | -          | 0          | -          |
| - korekcie k EÚ fondom   | 0          | 0          | 0         | 17         | -140      | -180        | -17        | 140        | 180        |
| - časové rozlíšenie príjmov DPH                                | 107        | -11        | 31        | 94         | -58       | -55         | 13         | 47         | 86         |
| - pokuta Protimonopolného úradu                                | -          | 45         | -         | -          | 45        | -           | -          | 0          | -          |
| - splátka NFV Cargo a.s.                                       | -          | -          | -         | 20         | 20        | -           | -20        | -20        | -          |
| - splátka NFV Vodohosp. výstavba, š.p.                         | 30         | 48         | -         | 30         | 48        | -           | 0          | 0          | -          |
| <b>CELKOVO</b>   | <b>123</b> | <b>239</b> | <b>26</b> | <b>147</b> | <b>72</b> | <b>-240</b> | <b>-24</b> | <b>167</b> | <b>266</b> |
| (% HDP)  | 0,2        | 0,3        | 0,0       | 0,2        | 0,1       | -0,3        | 0,0        | 0,2        | 0,3        |

Zdroj: RRZ

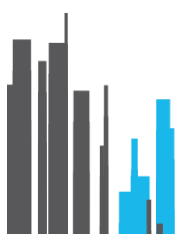
Nasledujúca tabuľka prezentuje jednorazové vplyvy zahrnuté v aktuálnom výpočte štruktúrného salda RRZ a MF SR<sup>51</sup>. Rozdiel v zohľadnených jednorazových vplyvoch spočíva v korekciách k EÚ fondom a splátke NFV spoločnosťou Cargo.

**Tab 15: Jednorazové vplyvy v rokoch 2013-2015 (ESA2010, mil. eur)**

|  | 2013       | 2014       | 2015      | 2013       | 2014       | 2015        | 2013        | 2014       | 2015       |
|--|------------|------------|-----------|------------|------------|-------------|-------------|------------|------------|
|  | RRZ        |            |           | MF SR      |            |             | rozdiel     |            |            |
| - príjem/úhrada DPH z PPP projektu                   | -6         | -6         | -6        | -6         | -6         | -6          | 0           | 0          | 0          |
| - príjmy z predaja telekom. licencií                 | -          | 164        | -         | -          | 164        | -           | -           | 0          | -          |
| - doplatok dôchod. ozbroj. zložkám zo Soc. poisťovne | -8         | -58        | -         | -8         | -58        | -           | 0           | 0          | -          |
| - prepočet výšky odvodu do rozpočtu EÚ               | -          | 58         | -         | -          | 58         | -           | -           | 0          | -          |
| - korekcie k EÚ fondom                               | 0          | 0          | 0         | 128        | -126       | -171        | -128        | 126        | 171        |
| - časové rozlíšenie príjmov DPH                      | 107        | -11        | 31        | 107        | -11        | 31          | 0           | 0          | 0          |
| - pokuta Protimonopolného úradu                      | -          | 45         | -         | -          | 45         | -           | -           | 0          | -          |
| - splátka NFV Cargo a.s.                             | -          | -          | -         | 20         | 20         | -           | -20         | -20        | -          |
| - splátka NFV Vodohosp. výstavba, š.p.               | 30         | 48         | -         | 30         | 48         | -           | 0           | 0          | -          |
| <b>CELKOVO</b>                                       | <b>123</b> | <b>239</b> | <b>26</b> | <b>271</b> | <b>133</b> | <b>-145</b> | <b>-148</b> | <b>106</b> | <b>171</b> |
| (% HDP)  | 0,2        | 0,3        | 0,0       | 0,4        | 0,2        | -0,2        | -0,2        | 0,1        | 0,2        |

Zdroj: RRZ, MFSR

<sup>51</sup> Pre účely vyhodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte MF SR zohľadňuje jednorazové vplyvy v zmysle národnej metodiky, v rámci ktorej existujú mierne rozdiely oproti RRZ (napr. odlišný pohľad na právnu silu alebo podstatu transakcie). V rámci hodnotenia štruktúrného salda pre účely európskych fiškálnych pravidiel MF SR (napr. Program stability Slovenskej republiky na roky 2016 až 2019, Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2017) zohľadňuje iba opatrenia v súlade s výkladom jednorazových opatrení Európskou komisiou.



## Príloha č. 5 - Výdavkové pravidlo – metodika a údaje

Upravené výdavky a výdavkové pravidlo zohľadňujú postup výpočtu uvedený v Pakte stability a rastu<sup>52</sup> s viacerými odchýlkami. Odchýlky vedú k spresneniu daného ukazovateľa a zníženiu rozdielov medzi štrukturálnym saldom a výdavkovým pravidlom. Ide konkrétne o:

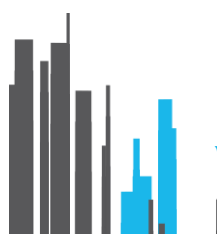
- **Použitie skutočných údajov** namiesto prognózovaných (deflátor HDP) a viacročných priemerov (tempo rastu potenciálneho produktu). Zámerom je, podobne ako pri štrukturálnom salde, zachovanie väzby na skutočný vývoj v danom roku aj v prípade výdavkového pravidla.
- **Zahrnutie metodických vplyvov ovplyvňujúcich 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 poisťné, reklasifikácia subjektov do sektora verejnej správy). Zoznam s vplyvmi v jednotlivých rokoch je uvedený v tabuľke č. 16.
- **Vylúčenie jednorazových vplyvov** – podobne ako štrukturálne saldo, ktoré je očistené o všetky jednorazové vplyvy, aj vývoj upravených výdavkov sa očistil o príjmové opatrenia s jednorazovým vplyvom a všetky jednorazové vplyvy na strane výdavkov. RRZ zvolila takýto postup z toho dôvodu, aby medzi štrukturálnym saldom a upravenými výdavkami nevznikali neopodstatnené rozdiely, keďže jednorazové vplyvy skresľujú hospodárenie vlády.  
**Vylúčenie cyklických výdavkov na dôchodky** – úprava súvisí s tým, že RRZ pri odhade cyklickej zložky salda verejnej správy odhaduje aj cyklické výdavky na dôchodky. Došlo teda k zosúladieniu s prístupom používaným pri odhade štrukturálneho salda.

**V porovnaní s hodnotením z júla 2016 nedošlo k žiadnej metodickej zmene.**

Údaje potrebné na výpočet výdavkového pravidla a rastu upravených výdavkov sú z oficiálnych štatistík Eurostatu a z odhadov RRZ (potenciálny produkt, vplyv hospodárskeho cyklu, diskrečných príjmových opatrení, metodické vplyvy, jednorazové vplyvy a výdavky na spoločné projekty financované z rozpočtu EÚ) 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. Ostatné (najmä nedaňové) opatrenia odhaduje RRZ na základe svojho scenára nezmenených politík.

Nasledujúca tabuľka obsahuje zoznam príjmových diskrečných opatrení za roky 2012 až 2015, ktorých dodatočná zmena predstavovala vstupný údaj pre výpočet vývoja upravených výdavkov. V porovnaní s júlovým hodnotením došlo k spresneniu vplyvu niektorých diskrečných opatrení (vplyv odvodovej odpočítateľnej položky a zmiernenia podmienok pri uplatňovaní nadmerných odpočtov DPH) a metodických vplyvov (zaradenie Dopravného podniku mesta Prešov do sektora verejnej správy od roku 2015).

<sup>52</sup> 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.rozpoctovarada.sk) z 5. júla 2016).



**Tab 16: Diskrecionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy (ESA2010, mil. eur)**

|  | celkový vplyv |              |           |           | dodatočný vplyv |            |           |
|--|---------------|--------------|-----------|-----------|-----------------|------------|-----------|
|  | 2012          | 2013         | 2014      | 2015      | 2013            | 2014       | 2015      |
| <b>1. Diskrecionárne opatrenia</b>                         | <b>252</b>    | <b>1 471</b> | <b>77</b> | <b>92</b> | <b>1 248</b>    | <b>-21</b> | <b>82</b> |
| Zavedenie osobitného odvodu v bankovom sektore             | 74            | -            | -         | -         | -               | -          | -         |
| Zrušenie dane z emisných kvót                              | -32           | -            | -         | -         | -               | -          | -         |
| Zníženie sadzby do II. piliera dôchodkového systému*       | 149           | 507          | -         | -         | 338             | -          | -         |
| Rozšírenie osobitného odvodu v bankovom sektore*           | 23            | 92           | -         | -         | 61              | -          | -         |
| Zavedenie dočasného odvodu z podnikania v regul. odv.*     | 31            | 64           | -         | -         | 48              | -64        | -         |
| Zvýšenie spotrebnej dane z tabaku                          | -             | 16           | -         | -         | 16              | -          | -         |
| Zvýšenie poplatku pri registrácii automobilov*             | 6             | 27           | -         | -         | 21              | -          | -         |
| Zvyšovanie administratívnych poplatkov (bez reg. poplatku) | -             | 28           | -         | -         | 28              | -          | -         |
| Zmeny v zdaňovaní hazardných hier                          | 0             | 0            | -         | -         | -1              | -          | -         |
| Zvýšenie a zosúladenie maximálnych vymeriavacích základov  | -             | 160          | -         | -         | 160             | -          | -         |
| Zvýšenie odvodovej povinnosti SZČO a iné zmeny             | -             | 27           | -         | -         | 27              | -          | -         |
| Zavedenie odvodovej povinnosti na príjmy z dohôd           | -             | 130          | -         | -         | 130             | -          | -         |
| Prechod DPPO z 19% na 23% u opatrení schválených NRSR      | -             | -13          | -         | -         | -13             | -          | -         |
| Zmeny v sadzbách daní z príjmov - DPPO 23%, DPFO 19% a     | -             | 385          | -         | -         | 385             | -          | -         |
| 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              | -          | -         |
| Dotácia od JAVYS   | -             | 30           | 10        | -         | 30              | -20        | -10       |
| Odvodová úľava pre dlhodobo nezamestnaných                 | -             | -            | -4        | -         | -               | -4         | -         |
| Predĺženie odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach   | -             | -            | 75        | -         | -               | 75         | -         |
| Automatické pozastavenie platby os. odvodu v bank. sektore | -             | -            | -42       | -         | -               | -42        | -         |
| Zavedenie daňovej licencie DPPO                            | -             | -            | 82        | -         | -               | 82         | -         |
| Zníženie sadzby DPPO z 23% na 22%                          | -             | -            | -95       | -         | -               | -95        | -         |
| Zmeny v pravidlách umorovania strát                        | -             | -            | 37        | -         | -               | 37         | -         |
| Zmena zdaň. nepeň. príjmu pri používaní motorového vozidla | -             | -            | -8        | -         | -               | -8         | -         |
| Zmeny v administratívnych poplatkoch                       | -             | -            | 23        | -         | -               | 23         | -         |
| Zmeny v zaťažení dividend zdravotnými odvodmi              | -             | -            | 0         | -8        | -               | 0          | -8        |
| Automatické zníženie sadzby os. odvodu v bankovom sektore  | -             | -            | -         | -42       | -               | -          | -42       |
| Zmeny v daňovom odpisovaní majetku                         | -             | -            | -         | 123       | -               | -          | 123       |
| Rozšírenie povinnosti vedenia evidencie tržieb v ERP       | -             | -            | -         | 54        | -               | -          | 54        |
| Zrážková daň na fin. a nefin. benefity od farmaceut. spol. | -             | -            | -         | 2         | -               | -          | 2         |
| Zavedenie pravidiel nízkej kapitalizácie                   | -             | -            | -         | 47        | -               | -          | 47        |
| Odpočet výdavkov na vedu a výskum od základu dane          | -             | -            | -         | -24       | -               | -          | -24       |
| Audit daňových výdavkov                                    | -             | -            | -         | 12        | -               | -          | 12        |
| Zavedenie odvodovej odpočítateľnej položky                 | -             | -            | -         | -70       | -               | -          | -70       |
| Zmeny v administratívnych poplatkoch                       | -             | -            | -         | -17       | -               | -          | -17       |
| Otvorenie II. piliera dôchodkového systému                 | -             | -            | -         | 16        | -               | -          | 16        |



|   |              |            |            |    |   |   |    |
|---|--------------|------------|------------|----|---|---|----|
| Zmiernenie podmienok pri uplatňovaní nadm. odpočtov DPH     | -            | -          | -          | -3 | - | - | -3 |
| <b>2. Metodické vplyvy v príjmoch (dodatkové vplyvy)</b>    | <b>8</b>     | <b>5</b>   | <b>158</b> |    |   |   |    |
| Zmeny v imputovaných sociálnych príspevkoch                 | 22           | 11         | 17         |    |   |   |    |
| Zmeny v štátom platenom poistnom                            | -14          | -86        | 136        |    |   |   |    |
| Zaradenie dopravných podnikov do sektora verejnej správy    | -            | 80         | 5          |    |   |   |    |
| <b>Spolu vrátane metodických zmien (1+2)</b>                | <b>1 265</b> | <b>-15</b> | <b>240</b> |    |   |   |    |
| <i>p.m. Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť**</i> | 399          | -42        | -26        |    |   |   |    |

\* Opatrenia začali platiť v priebehu roku 2012. Pri výpočte dodatčného 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, dodatčný vplyv v roku 2013 predstavuje 9/12 výnosu daného roku. Zdroj: RRZ, MF SR

\*\* Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť verejných financií sú modrým písmom.



## Príloha č. 6 - 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 až 2015, pričom oba ukazovatele dosahujú v tomto období odlišné hodnoty (0,0 % HDP resp. 1,8 % HDP). Rozdiely vykazujú ukazovatele aj v jednotlivých rokoch, pričom iba v roku 2014 je odchýlka medzi oboma ukazovateľmi minimálna.

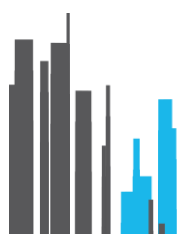
Tab 17: Vývoj upravených výdavkov (ESA2010, mil. eur)

|   | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          | kumulatívne<br>(2013-2015) |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------|
| <b>1. Primárny výdavkový agregát</b>  | <b>27 452</b> | <b>28 307</b> | <b>28 900</b> | <b>30 994</b> |                            |
| 2. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu ( $1_{t-1,t}$ )                             |               | 855           | 593           | 2 094         |                            |
| 3. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných opatrení a metodiky vykazovania národných účtov        |               | 1 256         | -15           | 240           |                            |
| 4. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o $\Delta$ príjmov ( $(2_{t-3,t})/1_{t-1}$ )     |               | -1,5          | 2,1           | 6,4           |                            |
| 5. Medziročná zmena deflátoru HDP   |               | 0,5           | -0,2          | -0,2          |                            |
| <b>6. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o <math>\Delta</math> príjmov (4-5)</b>          |               | <b>-2,0</b>   | <b>2,3</b>    | <b>6,6</b>    |                            |
| <b>7. Miera potenciálneho rastu HDP</b>   |               | <b>2,0</b>    | <b>2,0</b>    | <b>3,0</b>    |                            |
| <b>8. Vplyv zmeny výdavkov na saldo (<math>(7_{t-6,t}) \cdot 1_{t-1} / \text{HDP}_t</math>)</b> |               | <b>1,5</b>    | <b>-0,1</b>   | <b>-1,3</b>   | <b>0,01</b>                |
| <i>p.m. Zmena štrukturálneho salda</i>  |               | <b>2,06</b>   | <b>-0,27</b>  | <b>0,05</b>   | <b>1,83</b>                |

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR, MF SR

Vzniknuté rozdiely medzi ukazovateľmi možno vysvetliť nasledovnými skupinami faktorov:

- **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 rokov 2014 a 2015, kedy investície prudko vzrástli, čo spôsobilo rozdiel medzi dvomi ukazovateľmi vo výške 0,6 p. b. v roku 2014 a 0,5 p.b. v roku 2015.
- **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 politike<sup>53</sup>.

- **Tempo rastu príjmov nad rámec potenciálu** – jednou z výhod upravených výdavkov je, že na rozdiel od štrukturálneho salda sa neočisťuje strana príjmov o vplyvy hospodárskeho cyklu (kvôli neistote spojenej 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 rokoch 2013 až 2015 práve tento faktor vysvetľoval významnú časť rozdielu medzi oboma ukazovateľmi (s príspevkami v rozpätí 0,6-1,8 p.b.). Možno sem zaradiť vplyv zvýšenej efektivity výberu daní, neočakávaných daňových príjmov, ale aj vyššieho nárastu daňových príjmov v dôsledku rýchlejšieho čerpania prostriedkov z fondov EÚ za predpokladu, že sa tento rast nepremietne v plnej miere vo zvýšení potenciálneho rastu ekonomiky.
- **Nepresnosť pri výpočte vplyvu tempa rastu príjmov na úrovni potenciálu** – pri výpočte vplyvu odchýlky na saldo sa vychádza z porovnania 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 až 2015, 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 menovateľa<sup>54</sup>). Štrukturálne saldo tento vplyv už obsahuje, keďže sa vypočítava z medziročnej zmeny jednotlivých zložiek vyjadrených v pomere k HDP.

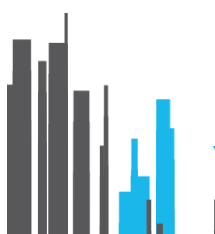
**Tab 18: Rozdiely medzi zmenou štrukturálneho salda a vplyvu upravených výdavkov na saldo (ESA2010, % HDP)**

|  | 2013        | 2014         | 2015         | kumulatívne<br>(2013-2015) | trajektória |
|--|-------------|--------------|--------------|----------------------------|-------------|
| <b>Zmena upravených výdavkov (vplyv na saldo)</b>              | <b>1,48</b> | <b>-0,13</b> | <b>-1,34</b> | <b>0,01</b>                | <b>2,40</b> |
| (+) Odchýlka skutočných investícií od priemeru                 | -0,11       | -0,63        | -0,47        |                            |             |
| (+) Vývoj úrokových nákladov                                   | -0,14       | -0,07        | 0,08         |                            |             |
| (+) Skutočný vývoj príjmov nad rámec potenciálu                | 0,87        | 0,59         | 1,79         |                            |             |
| (+) Nepresnosti pri výpočte tempa rastu príjmov (iná základňa) | -0,13       | -0,08        | -0,11        |                            |             |
| (+) Vplyv rastu HDP (efekt menovateľa)                         | 0,09        | 0,06         | 0,09         |                            |             |
| <b>Zmena štrukturálneho salda</b>                              | <b>2,06</b> | <b>-0,27</b> | <b>0,05</b>  | <b>1,83</b>                | <b>2,40</b> |

Zdroj: RRZ

<sup>53</sup> Z toho dôvodu RRZ zohľadňuje vývoj úrokových nákladov pri štrukturálnom salde v rámci tzv. špeciálnych faktorov.

<sup>54</sup> 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.



## Príloha č. 7 - Zoznam dodatočných faktorov

Odhad štrukturálneho salda a tempa upravených výdavkov môže byť ovplyvnený faktormi, ktoré skresľujú vypovedaciu schopnosť daných ukazovateľov. Z toho dôvodu je pri interpretovaní ich výsledkov dôležité prihliadať aj na ne. Legislatíva týkajúca sa pravidiel vyrovnaného rozpočtu, ani pravidlá Paktu stability a rastu neobsahujú presne stanovený zoznam faktorov, ktoré sa majú zohľadniť. Z toho dôvodu RRZ pri identifikovaní dodatočných faktorov vychádza zo základného zámeru pravidiel vyrovnaného rozpočtu, ktorým je vytvorenie resp. rýchle smerovanie k takej fiškálnej pozícii, ktorá zabezpečí dlhodobú udržateľnosť verejných financií (splnenie strednodobého rozpočtového cieľa). Okrem toho, keďže hlavným zámerom je vyhodnotenie vplyvu opatrení vlády, RRZ prihliada aj na také faktory mimo jej kontroly. Nevyhnutnou podmienkou ich zahrnutia je overiteľnosť a kvantifikácia vplyvov na saldo verejnej správy. Konkrétne ide o nasledovné faktory:

- **Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť**

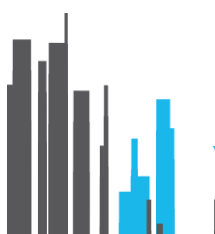
Splnenie strednodobého rozpočtového cieľa má vytvoriť podmienky na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Z toho dôvodu RRZ pri štrukturálnom salde a upravených výdavkoch zohľadňuje opatrenia vlády, ktoré v strednodobom horizonte majú nenulový vplyv na saldo, ale v dlhodobom horizonte sú približne neutrálne. **Konkrétne ide o vplyv 2. piliera dôchodkového systému, odvodu finančných inštitúcií a schémy vyradovania jadrových zariadení.** Zníženie sadzby odvodu do 2. piliera v roku 2012 pri súčasnom rovnakom zvýšení sadzby do priebežného piliera Sociálnej poisťovne okamžite zlepšilo príjmy verejnej správy, pričom v budúcnosti toto opatrenie povedie k vyšším výdavkom na dôchodky. Zavedenie odvodu finančných inštitúcií, ktorý má pokryť budúce náklady spojené s potenciálnymi krízami v bankovom sektore, v súčasnosti každoročne zvyšuje príjmy verejnej správy. Schéma vyradovania jadrových zariadení pozostáva z príspevkov od prevádzkovateľov jadrových zariadení a spoločností, ktoré distribuujú vyrobenú elektrinu. Týmto príspevkami by sa mali vykryť budúce náklady spojené s vyradovaním jadrových zariadení. V súčasnosti príjmy prevažujú nad výdavkami, čo má pozitívny vplyv na saldo verejnej správy.

- **Vplyv zmien v úrokových nákladoch**

Zmeny v úrokových nákladoch ovplyvňujú štrukturálne saldo, na upravené výdavky nemajú vplyv. Ide o faktor, ktorý nie je pod priamou kontrolou vlády (závisí od minulých rozhodnutí vlády - naakumulovanej výšky dlhu a výnosov požadovaných na finančných trhoch). Na existenciu neočakávaných úspor úrokových nákladov, ktoré zlepšujú štrukturálne saldo, poukázala aj Európska komisia v rámci hodnotenia Návrhu rozpočtového plánu na rok 2017<sup>55</sup>.

- **Neočakávané príjmy resp. ich výpadok**

<sup>55</sup> EK, [Analysis of the draft budgetary plans of Slovakia](#), Commission staff working document, str. 11: „Similar to 2016, also in 2017 the expenditure benchmark appears to better capture the underlying fiscal effort. This is because the structural balance indicator is positively impacted by revenue windfalls and the continued decline in interest spending which is excluded from the expenditure aggregate.... The expenditure benchmark more adequately reflects the fiscal effort in this case as it does not include windfall savings on interest expenditure and removes the volatile profile of investment.“



Odlisný vývoj príjmov v porovnaní s predpokladmi rozpočtu prispieva k zlepšeniu (neočakávané príjmy) alebo zhoršeniu (neočakávaný výpadok) štrukturálneho salda, pričom dôvodom môžu byť faktory mimo kontroly vlády (napríklad lepší ako očakávaný makroekonomický vývoj, ktorý sa premietne do dodatočných daňových príjmov). Podobný postup by sa mal uplatňovať aj v rámci pravidiel Paktu stability a rastu<sup>56</sup>. Zlepšenie štrukturálneho salda by preto malo byť v prípade neočakávaných príjmov výraznejšie ako bola stanovená trajektória.

- **Vplyv výdavkov na spolufinancovanie**

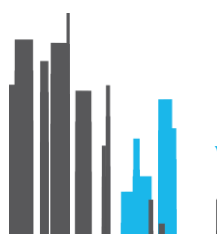
Čerpanie prostriedkov z fondov EÚ sa v salde verejnej správy negatívne prejavuje výdavkami na ich spolufinancovanie. Na druhej strane to vedie k okamžitému nárastu daňových príjmov (či už nepriamych najmä v podobe DPH alebo priamych najmä v podobe dane z príjmov fyzických osôb a sociálnych a zdravotných odvodov, ale aj dane z príjmov právnických osôb). RRZ odhadla<sup>57</sup>, že jedno euro vynaložené na spolufinancovanie je spojené s približne jedným eurom dodatočných daňových príjmov. Znamená to, že vplyv zvýšených výdavkov spolufinancovania na štrukturálne saldo je blízky nule, keďže vyššie medziročné čerpanie EÚ fondov spojené s nárastom výdavkov na spolufinancovanie sa prejaví vo vyšších daňových príjmoch. RRZ preto zohľadňuje veľkosť výdavkov na spolufinancovanie iba v prípade upravených výdavkov práve kvôli ich krytiu dodatočnými príjmami.

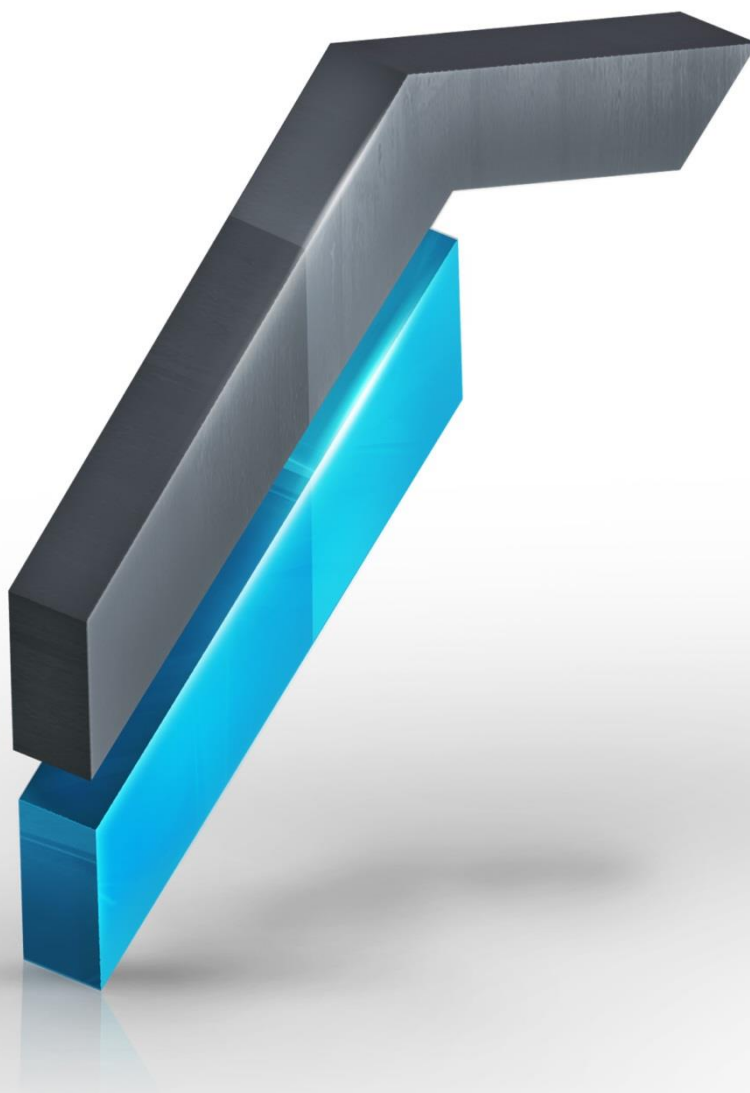
- **Zvýšenie efektívnosti výberu daní**

Vláda uskutočnila viaceré opatrenia najmä v oblasti DPH, ktorých cieľom bolo zvýšiť výber daní. Vplyvy takýchto opatrení je náročné kvantifikovať, keďže ich nie je možné jednoznačne priradiť k zmenám v správaní daňovníkov. Vplyvy týchto opatrení sú zahrnuté v štrukturálnom salde, ale vývoj upravených výdavkov tieto zmeny nezachytáva. Z toho dôvodu RRZ zohľadnila zvýšenie efektívnosti výberu daní pri vývoji upravených výdavkov, keďže ide o dodatočný zdroj výdavkov.

<sup>56</sup> Neočakávané príjmy by sa podľa pravidiel Paktu stability a rastu mali zohľadňovať aj pri stanovení medziročného zlepšenia štrukturálneho salda a jeho následnom vyhodnotení.

<sup>57</sup> [Hodnotenie návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017](#) z novembra 2014, príloha č. 2. Ide o priame vplyvy na daňové príjmy odhadnuté na základe štruktúry čerpania EÚ fondov v ekonomickej klasifikácii. RRZ vo svojom odhade nezahrnula sekundárne vplyvy čerpania EÚ fondov (vyšší ekonomický rast, ktorý sa premieta do dodatočných daňových príjmov), ktoré takisto nie sú zanedbateľné.





**Kancelária Rady pre  
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1  
Bratislava 1  
813 25  
Slovakia



[www.rozpoctovarada.sk](http://www.rozpoctovarada.sk)