



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015

júl 2016

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2016

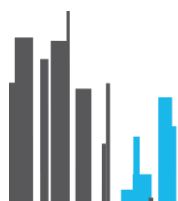
Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

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

Copyright ©

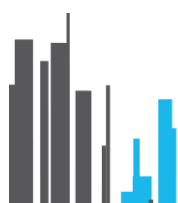
Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú 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.



Obsah

Zhrnutie	5
1. Hodnotenie RRZ	8
1.1 Úroveň štruktúrného salda	8
1.2 Zmena štruktúrného salda	9
1.3 Vývoj upravených výdavkov	11
1.4 Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností	12
1.5 Výrazná odchýlka	13
2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií	19
Príloha č. 1 - Pravidlo o vyrovnanom rozpočte	24
Príloha č. 2 - Postup hodnotenia RRZ	26
Príloha č. 3 - Jednorazové vplyvy	27
Príloha č. 4 - Výdavkové pravidlo – metodika a údaje	29
Príloha č. 5 - Rozdiely medzi štruktúrnym saldom a vývojom upravených výdavkov	32
Príloha č. 6 – Rozdiel vo vývoji cyklickej zložky RRZ a MF SR	34



Zoznam boxov, tabuliek a grafov

Box 1: Vývoj štrukturálneho salda do roku 2019	17
Box 2: Výdavky plne kryté príjmami z prostriedkov EÚ	22
Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2015	7
Tab 2: Výpočet potrebnej zmeny štrukturálneho salda	10
Tab 3: Štrukturálne saldo	10
Tab 4: Výdavkové pravidlo	11
Tab 5: Výrazná odchýlka - štrukturálne saldo	14
Tab 6: Výrazná odchýlka - výdavkové pravidlo	15
Tab 7: Porovnanie vyhodnotenia odchýlky od MTO MF SR a RRZ v roku 2015	19
Tab 8: Odhad výdavkov zo zdroja EÚ	21
Tab 9: Prehľad dodatočných faktorov zohľadnených v hodnotení	22
Tab 10: Jednorazové vplyvy v rokoch 2013-2015	28
Tab 11: Odhad výdavkov zo zdroja EÚ	30
Tab 12: Diskrecionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy	30
Tab 13: Vývoj upravených výdavkov	32
Tab 14: 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	18
Graf 2: Odchýlka od trajektórie podľa RRZ v rokoch 2015-2019	18
Graf 3: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií	25
Graf 4: Postup hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte	26
Graf 5: Vývoj produkčnej medzery podľa RRZ a MF SR v rokoch 2012-2015	34
Graf 6: Rozdiel v odhade cyklickej zložky VS po zložkách (RRZ vs. MF SR)	34



Zhrnutie

Štrukturálny deficit verejnej správy dosiahol v roku 2015 úroveň 2,7 % HDP a druhý rok po sebe sa medziročne zvýšil. Strednodobý cieľ v podobe približne vyrovnaného rozpočtu (štrukturálny deficit vo výške najviac 0,5 % HDP) tak nebol dosiahnutý. Od roku 2012 dosiahla kumulatívna odchýlka od trajektórie, ktorá by zabezpečila splnenie pôvodne stanoveného cieľa do roku 2017 takmer 0,6% HDP. Upravené výdavky rozpočtu od roku 2012 narástli o 6,4 p.b. viac ako stanovuje výdavkové pravidlo (s negatívnym vplyvom na saldo vo výške 2,4% HDP). Nad rámec týchto dvoch ukazovateľov rada pri hodnotení vzala do úvahy aj vplyv iných opatrení, ktoré odchýlku zvyšujú (vplyv znížených sadzieb príspevkov do 2. piliera, neočakávané príjmy, budúce očakávané korekcie k EÚ fondom¹) alebo naopak môžu znížiť (rast úspešností výberu DPH, výdavky na spolufinancovanie, vyšší odhad príjmov z daní za rok 2015). Okrem toho rada vzala do úvahy aj skutočnosť, že úroveň dlhu sa stále nachádza v sankčných pásmach stanovených zákonom o rozpočtovej zodpovednosti² a doteraz neboli prijaté dostatočné opatrenia na jeho zníženie. Po zohľadnení všetkých relevantných faktorov rada konštatuje, že v roku 2015 došlo k výraznej odchýlke od trajektórie a bolo by potrebné spustiť korekčný mechanizmus³.

Bez zmien v termíne dosiahnutia strednodobého cieľa by mal korekčný mechanizmus viesť k odstráneniu odchýlky tak, aby bol dosiahnutý strednodobý cieľ v pôvodnom termíne do roku 2017. Nakoľko v apríli 2016 došlo k posunu strednodobého cieľa na rok 2019, limit výdavkov by bolo vhodné stanoviť aspoň na úrovni aktuálnych plánov prezentovaných v Programe stability SR na roky 2016 – 2019 z apríla 2016. Týmto spôsobom by bolo možné aspoň čiastočne zabezpečiť, aby v budúcnosti nedochádzalo k opätovnému posúvaniu strednodobého cieľa v súlade s princípom fiškálneho kompaktu⁴.

Oproti roku 2012 sa štrukturálne saldo v roku 2014 zlepšilo celkom o 1,9 % HDP, čo je o 0,6 % HDP menej ako požadovaná zmena 2,5 % HDP, vychádzajúca z rovnomerného zlepšovania deficitu o 0,8 % HDP ročne. Celá konsolidácia rozpočtu sa uskutočnila v roku 2013, kedy sa saldo zlepšilo výrazne o 2,2 % HDP, kým v roku 2014 a 2015 došlo k fiškálnemu uvoľneniu. V rámci celkového hodnotenia RRZ vzala do úvahy aj vplyv iných faktorov. V prípade hodnotenia vývoja štrukturálneho salda to boli najmä nižšie príspevky do 2.piliera dôchodkového systému o 0,3 % HDP, ktoré z dlhodobého pohľadu neovplyvňujú pozitívne rozpočtovú pozíciu⁵. Pozitívny vplyv neočakávaných príjmov na štrukturálne saldo dosiahol

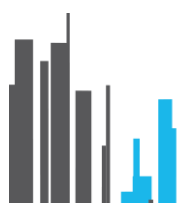
¹ Ak sa v budúcnosti rozhodne o korekciách týkajúcich sa roka 2015, RRZ, rovnako ako aj MFSR, ich časovo spätne zohľadní v štrukturálnom salde za rok 2015.

² Ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

³ Korekčný mechanizmus je definovaný v zákone č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách a pozostáva zo stanovenia limitu verejných výdavkov a opatrení na obdobie korekcie výrazného odchýlenia. O jeho podobe rozhoduje vláda na návrh ministerstva financií.

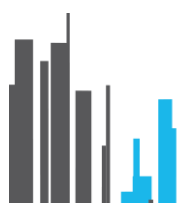
⁴ Spoločné zásady pre vnútroštátne fiškálne korekčné mechanizmy /* COM/2012/0342 final */: „korekčné mechanizmy by mali priniesť kritické prvky stability v rozpočtovom rámci, aby sa zabránilo syndrómu pohyblivého cieľa, ktorý sa zvyčajne spája s reakciou na rozpočtové sklzy. Korekčné mechanizmy by preto mali zabezpečiť dodržiavanie kľúčových fiškálnych cieľov, ktoré sa stanovia ešte pred výskytom významnej odchýlky.“

⁵ Napr. zníženie sadzieb do 2.piliera by sa malo premietnuť do prísnejšieho strednodobého cieľa.



v roku 2015 sumu 1,1 % HDP. V rámci druhej notifikácie deficitu a dlhu na jeseň tohto roka sa budú spresňovať údaje za rok 2015 a deficit sa tak môže zlepšiť ako aj zhoršiť. Za predpokladu, že nenastanú iné významnejšie revízie, zapracovanie očakávaného vyššieho výnosu z daní za rok 2015 by mohlo prispieť k zlepšeniu štrukturálneho deficitu a k zníženiu odchýlky o 0,1 % HDP. Na druhej strane negatívne na odchýlku môže pôsobiť spätné zohľadnenie korekcií, ktoré môžu byť schválené v nasledujúcich rokoch. V prípade výdavkového pravidla boli zohľadnené vyššie výdavky na spolufinancovanie k EÚ fondom, ktoré sú spojené s vyššími daňovými príjmami a zvýšenie efektívnosti výberu DPH, ktoré bolo považované pre účely hodnotenia za vládne opatrenie.

Napriek tomu, že MF SR a RRZ vyčíslili základné ukazovatele takmer s totožnými výsledkami, závery hodnotení oboch inštitúcií sa odlišujú. Dôvodom je najmä rozdielne zohľadnenie dodatočných faktorov. Podľa MF SR došlo v roku 2015 k výraznému odchýleniu od pôvodnej cesty k MTO stanoveného na rok 2017, ktoré je však len dočasné a nie je rozhodujúce z pohľadu adekvátneho tempa smerovania k vyrovnanému rozpočtu v nasledujúcich rokoch. V porovnaní s hodnotením rady, MF SR nevezalo pri celkovom hodnotení do úvahy neočakávané dodatočné príjmy rozpočtu, vplyv opatrení bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť a potenciálne korekcie v budúcnosti, ktoré podľa rady zvyšujú odchýlku v štrukturálnom salde. Na druhej strane ministerstvo upravuje štrukturálne saldo o vplyv vyššieho spolufinancovania, ktoré má podľa názoru rady približne neutrálny vplyv na štrukturálne saldo. Aktualizáciou cesty k MTO do roku 2019 došlo podľa MF SR k uvoľneniu medziročnej potreby konsolidácie, preto nenavrhuje spustenie korekčného mechanizmu. Podľa názoru rady však hodnotenie za rok 2015 musí vychádzať z trajektórie a cieľov platných v danom čase. Z uvedeného dôvodu posunutie termínu dosiahnutia strednodobého cieľa by nemalo byť dôvodom nespustenia korekčného mechanizmu.



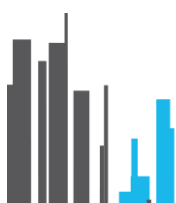
Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2015

	Definícia	Spôsob hodnotenia RRZ	Kritérium	Skutočnosť v roku 2015	Plnenie
Plnenie štruktúrného salda	1. Štruktúrné saldo VS Cieľová hodnota štruktúrného salda VS: deficit max. vo výške 0,5 % HDP; deficit môže byť až 1 % HDP, ak sú splnené obe nižšie uvedené podmienky (A, B)		$\geq - 0,5 \% \text{ HDP}$	-2,7 % HDP	✘
	A. dlh výrazne pod 60 % HDP	dlh pod úrovňou 40 % HDP	$< 40 \% \text{ HDP}$	52,9 % HDP	✘
	B. nízke riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií	ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP hodnotenie EK na základe ukazovateľa S2	$\leq 1,0 \% \text{ HDP}$ nízke riziko	1,4 % HDP stredné riziko	✘
Testovanie dodatočných ukazovateľov a výnimiek	2. Zmena štruktúrného salda Rýchle smerovanie k MTO: rovnomerné zlepšovanie štruktúrného salda medzi rokmi 2012 až 2017 o 0,8 % HDP ročne		$\geq 2,5 \% \text{ HDP}^*$	1,9 % HDP	✘
	3. Vývoj upravených výdavkov Rýchle smerovanie k MTO: rast výdavkov, ktorý zabezpečí zlepšenie štruktúrného salda o 0,8 % HDP ročne		$\geq 2,5 \% \text{ HDP}^*$	0,1 % HDP	✘
	4. Výnimočné okolnosti Výnimočné okolnosti nastanú, ak je splnená aspoň jedna z uvedených podmienok (C, D, E, F)		aspoň 1	0	✘
	C. udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu	výdavky z verejných prostriedkov spojené s obnovením fungovania bankového sektora, odstraňovaním následkov živelných pohrôm a prírodných katastrof, ktoré zasiahli územie Slovenska a výdavky vyplývajúce z plnenia medzinárodných zmlúv, ktoré presiahli v jednom roku úroveň 3 % HDP	$> 3 \% \text{ HDP}$	0 % HDP	✘
	D. obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP	medziročný pokles reálneho HDP	$< 0 \%$	3,6 %	✘
	E. dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom	negatívna produkčná medzera dosahujúca aspoň 3 % potenciálneho produktu	$\leq -3 \%$	-0,1 %	✘
	F. prudký hospodársky pokles v eurozóne (obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP alebo dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom)		zohľadnenie hodnotenia EK		✘
Skúmanie odchýlky	5. Výrazná odchýlka Výrazná odchýlka nastane, ak sú splnené obe podmienky (G, H). Okrem toho sa robí 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		$\leq 2,0 \% \text{ HDP}^{**}$	1,9 % 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		$\leq 2,0 \% \text{ HDP}^{**}$	0,1 % HDP	✓
6. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte			výrazná odchýlka		

* Posudzuje sa kumulatívne za roky 2013 až 2015

Zdroj: RRZ

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



1. Hodnotenie RRZ

Plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte, ktoré bolo do národnej legislatívy premietnuté na základe záväzku z medzinárodnej Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii, sa začalo vyhodnocovať od roku 2014 (prvýkrát sa hodnotil rok 2013). Pravidlo je založené na strednodobom ciele, ktorý by verejné financie Slovenska mali plniť, resp. sa k nemu rýchlo približovať. Za vyhodnotenie jeho plnenia je zodpovedné ministerstvo financií (MF SR), ktoré dvakrát ročne – do 30. júna a 30. novembra – zverejňuje svoje hodnotenie. Následne Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) poskytuje svoje nezávislé hodnotenie. V súlade so zásadami zverejnenými Európskou komisiou⁶ MF SR potom zverejní svoje stanovisko k hodnoteniu RRZ.

RRZ pripravila prvé hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015, ktoré vychádza z údajov aprílovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu zostaveného v metodike ESA2010⁷. Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie⁸ publikované MF SR dňa 30. júna 2016. Základný postup hodnotenia zo strany RRZ zostáva v porovnaní s minulými hodnoteniami⁹ nezmenený (schematické znázornenie jednotlivých krokov je uvedené v prílohe č. 2). Z hľadiska metodiky došlo k spresneniu výpočtu upravených výdavkov pri výdavkovom pravidle.

1.1 Úroveň štrukturálneho salda

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

- **Výrazne nižší dlh predstavuje úroveň dlhu, s ktorou v dlhodobom horizonte nie sú spojené žiadne sankcie vyplývajúce z ústavného zákona.** Ide o hrubý dlh pod úrovňou 40 % HDP. RRZ zvolila túto hodnotu tak, aby bola nezávislá od prechodných ustanovení zákona¹⁰. Zároveň platí, že takúto úroveň dlhu možno považovať za relatívne bezpečnú¹¹.

⁶ [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20. júna 2012. Princíp „dodržiuj alebo vysvetľuj“ z anglického „comply or explain“.

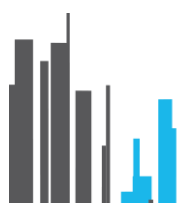
⁷ Popis metodiky ESA2010 vrátane sprievodných dokumentov je zverejnený na stránke [Eurostatu](#).

⁸ 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.

⁹ Ide o [hodnotenia](#) plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za roky 2013 a 2014.

¹⁰ 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 by to nebolo opodstatnené.

¹¹ Múčka (2015): [Is the Maastricht debt limit safe enough for Slovakia?](#), CBR Working Paper no. 2/2015.



- **Minimálne riziká dlhodobej udržateľnosti** RRZ definovala ako **hodnotu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP**. Zároveň RRZ zohľadňuje aj **hodnotenie dlhodobej udržateľnosti zo strany Európskej komisie (EK)**¹².

Hrubý dlh verejnej správy dosiahol na konci roku 2015 úroveň 52,9 % HDP, ku ktorej sa viažu sankcie prvého pásma zákona o rozpočtovej zodpovednosti¹³ a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti bol v rovnakom období vo výške 1,4 % HDP¹⁴. Súčasne EK zaradila¹⁵ Slovensko medzi stredne rizikové krajiny z pohľadu dlhodobej 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**¹⁶.

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 pravidiel dočasne pozastavené** (časť 1.4).

1.2 Zmena štrukturálneho salda

Na základe odporúčania Rady EÚ z roku 2013¹⁷ 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. **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.**

¹² Európska komisia hodnotí dlhodobú udržateľnosť verejných financií (v rámci každoročnej aktualizácie programov stability) na základe analýzy počiatočnej fiškálnej pozície (úroveň deficitu a dlhu) a svojich dlhodobých projekcií vplyvov starnutia populácie na verejné financie, pričom krajiny kategorizuje podľa stupňa rizika na vysoko, stredne a nízkorizikové.

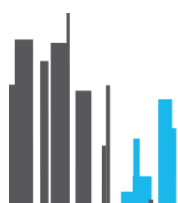
¹³ Sankcie viažuce sa k tomuto pásmu predstavujú povinnosť MF SR zdôvodniť národnej rade výšku dlhu a navrhnúť opatrenia na jeho ďalšie zníženie. Sankcie sa uplatňujú až kým výška dlhu neklesne pod prvú hranicu, t.j. 50 % HDP. Schválenie nového programového vyhlásenia vlády nemá vplyv na uplatňovanie sankcií prvého a druhého sankčného pásma, výnimka z uplatňovania sa vzťahuje až od tretieho sankčného pásma (dlh 55 % HDP a viac).

¹⁴ RRZ, [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií](#) z apríla 2016.

¹⁵ EK, [Správa o krajine za rok 2016 – Slovensko](#) z februára 2016.

¹⁶ Túto hodnotu strednodobého rozpočtového cieľa prezentovalo aj MF SR v rámci [programu stability](#) z apríla 2016.

¹⁷ [Odporúčanie Rady z 9. júla 2013](#), ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2013 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na roky 2012-2016.



Z dôvodu chýbajúcej špecifikácie¹⁸ odporúčanej zmeny štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch, RRZ vychádza z predpokladu **rovnomerného zlepšovania štrukturálneho salda v období medzi rokmi 2012 a 2017**¹⁹.

V roku 2012 dosahoval štrukturálny deficit výšku 4,6 % HDP²⁰, 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 pre dosiahnutie strednodobého cieľa do roku 2017 (ESA2010, % HDP)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Potrebná výška štrukturálneho salda VS podľa RRZ	-4,6	-3,8	-3,0	-2,1	-1,3	-0,5
Zmena*	-	0,82	0,82	0,82	0,82	0,82

* 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).

Tab 3: Štrukturálne saldo (ESA2010, % HDP)

	2012	2013	2014	2015	kumulatívne 2013-2015
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-4,3	-2,7	-2,7	-3,0	
2. Cyklická zložka	-0,1	-0,5	-0,2	0,0	
3. Jednorazové efekty	0,4	0,2	0,1	-0,2	
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-4,6	-2,4	-2,6	-2,7	
5. Zmena štrukturálneho salda		2,16	-0,13	-0,13	1,90
Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ		0,82	0,82	0,82	2,46
p.m. produkčná medzera	-1,0	-1,5	-0,9	-0,1	

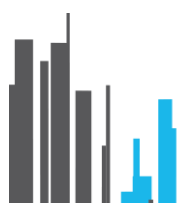
Zdroj: RRZ

Štrukturálny deficit v roku 2015 dosiahol úroveň 2,7 % HDP. Po jeho výraznom medziročnom znížení o 2,2 % HDP v roku 2013, došlo k jeho miernemu zvýšeniu v rokoch 2014 a 2015. Od roku 2012 sa štrukturálny deficit zlepšil celkovo o 1,9 % HDP, pričom toto zlepšenie malo podľa stanovenej trajektórie dosiahnuť až 2,5 % HDP. **Znamená to, že štrukturálne saldo v roku 2015 bolo o 0,6 % HDP horšie ako saldo vypočítané na základe jeho požadovaného každoročného zlepšenia.**

¹⁸ EK nezverejnila spôsob, t.j. každoročné zlepšovanie štrukturálneho salda, ako sa k nemu dopracovať, čo komplikuje vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte.

¹⁹ Rok 2012 bol zvolený z toho dôvodu, že zo skutočných údajov daného roku vychádzala aj EK pri stanovení termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa.

²⁰ V porovnaní s [hodnotením RRZ](#) z decembra 2015 došlo k spresneniu zložiek výpočtu štrukturálneho salda (zhoršenie salda VS o 0,1 % HDP a revízia odhadu cyklickej zložky o 0,1 % HDP), čo viedlo k miernemu zvýšeniu štrukturálneho deficitu v roku 2012 zo 4,4 % HDP na 4,6 % HDP.



1.3 Vývoj upravených výdavkov

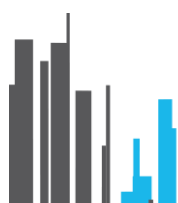
Smerovanie k strednodobému cieľu sa posudzuje aj na základe **porovnania vývoja upravených výdavkov verejnej správy s výdavkovým pravidlom**. RRZ pri hodnotení jeho plnenia vychádza z konceptu definovaného Paktom stability a rastu²¹, pričom referenčná miera rastu výdavkov je odvodená od potrebnej zmeny štrukturálneho salda vypočítanej v časti 1.2 (t.j. 0,8 % HDP ročne), čím sa zabezpečí konzistentný prístup medzi oboma používanými ukazovateľmi.

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

	2012	2013	2014	2015	zdroj
1. Celkové výdavky	29 349	30 489	31 682	35 622	Eurostat, T200*: TE
2. Úrokové náklady	1 280	1 384	1 441	1 393	Eurostat, T200: D41
3. Výdavky na EÚ programy plne kryté príjm. z fondov EÚ	1 059	1 232	1 295	2 793	RRZ (odhad)
- z toho: kapitálové výdavky na EÚ programy	888	983	995	2 352	RRZ (odhad)
4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov)	1 500	1 386	1 898	2 479	RRZ (odhad)
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov, príemer za t-3 až t)	1 675	1 569	1 623	1 816	RRZ (odhad)
6. Cyklické výdavky (dávka v nezamestnanosti, dôchodky)	-1	-28	-42	-3	RRZ (odhad)
7. Jednorazové výdavky	-93	-3	146	186	RRZ (odhad)
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)	27 278	28 087	28 567	30 589	
9. Medziročná Δ primárneho výdavkového agregátu (8t-8t-1)		809	479	2 023	
10. Δ v príjmoch z titulu diskrečných opatrení a metodiky vykazovania národných účtov		1 265	-15	223	MF SR, RRZ: Príloha 4
11. Nom. rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov $((9t-10t)/8t-1)$		-1,7	1,8	6,3	
12. Medziročná zmena deflátoru HDP		0,5	-0,2	-0,3	Eurostat
13. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov (11-12)		-2,2	1,9	6,6	
14. Miera potenciálneho rastu HDP		2,0	1,9	2,7	RRZ (odhad)
15. Zníženie rastu výdavkov (p. b.) $RRZ\ k.ú./((8(t-1)/HDP(t))$		2,2	2,2	2,2	Eurostat, T200: TE, D41, ŠÚ SR, RRZ prepočty
17. Výdavkové pravidlo (referenčná miera rastu výdavkov) (14-15)		-0,2	-0,3	0,5	
18. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku $(17t-13t)*8t-1/HDP_t$		0,72	-0,85	-2,23	
19. Kumulatívna odchýlka v rokoch 2013 až 2015				-2,36	
<i>p.m. Tvorba hrubého fixného kapitálu</i>	<i>2 389</i>	<i>2 370</i>	<i>2 893</i>	<i>4 831</i>	<i>Eurostat, T200: P51</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

²¹ Postup výpočtu RRZ sa mierne odlišuje od postupu uvedeného v Pakte stability a rastu. Rozdiely, vrátane podkladových údajov, sú uvedené v prílohe č. 4. V porovnaní s hodnotením z decembra 2015 došlo k spresneniu odhadu výdavkov verejnej správy financovaných z rozpočtu EÚ a ich rozdelenie na investície a ostatné. To umožnilo odstrániť metodickú nekonzistentnosť v podobe duplicitného očisťovania investícií financovaných z EÚ fondov z výdavkov (táto metodická zmena bola zapracovaná aj do postupu uvedeného v Pakte stability a rastu).



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 0,5 %. 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 poklesu²². Platí to za predpokladu, že dočasné odchýlenie sa dotknutej krajiny od jej strednodobého cieľa neohrozí fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte. Obdobie prudkého hospodárskeho poklesu sa vzťahuje na danú krajinu alebo eurozónu ako celok.

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

- **Udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu.** RRZ použila definíciu z ústavného zákona²³, 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 hranicu²⁴.
- **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.

²² 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.

²³ Článok 5, odsek 11, písm. b) zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti

²⁴ 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 3,6 %, produkčná medzera (podľa odhadu RRZ) dosahovala -0,1 % potenciálneho produktu v roku 2015 a bola tak výrazne nad hranicou -3,0 %. Ekonomika eurozóny v roku 2015 medziročne rástla tempom 1,6 % a produkčná medzera odhadovaná EK dosahovala -1,7 % potenciálneho produktu. EK takýto vývoj nevyhodnotila²⁵ 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. Nevyhnutnou podmienkou ich zahrnutia je overiteľnosť a kvantifikácia vplyvu na saldo.

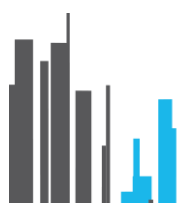
Zmena štrukturálneho salda sa posudzuje na kumulatívnej báze od roku 2012, čo znamená, že za výraznú odchýlku sa považuje odchýlka úrovne štrukturálneho salda v danom roku od úrovne stanovenej potrebným zlepšením štrukturálneho salda najmenej o 0,5 % HDP.

Štrukturálne saldo sa v roku 2015 odchyľovalo od trajektórie o 0,6 % HDP. Zohľadnením troch nižšie uvedených dodatočných vplyvov by sa odchýlka zvýšila,.

- Zmenu štrukturálneho salda ovplyvnili aj **položky²⁶, 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.
- **Úrokové náklady** sú vo veľkej miere 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.



- K zlepšeniu štrukturálneho salda prispeli aj **neočakávané príjmy**²⁷. Ide o daňové príjmy nad rámec rozpočtovaných hodnôt²⁸ v roku 2015. Pozitívny vplyv neočakávaných príjmov na štrukturálne saldo dosiahol v roku 2015 1,1 % HDP.

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

	2013	2014	2015	kumulatívne 2013-2015
Zmena štrukturálneho salda	2,16	-0,13	-0,13	1,90
Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ	0,82	0,82	0,82	2,46
Odchýlka od požadovanej trajektórie	1,34	-0,95	-0,95	-0,56
Výrazná odchýlka				áno
Zmeny v opatreniach bez vplyvu na dlhod. udržateľnosť	0,5	-0,1	-0,1	0,3
Zmeny v úrokových nákladoch	-0,1	0,0	0,1	0,0
Neočakávané príjmy	-	-	1,1	1,1
Zmena štrukturálneho salda vrátane dodatočných faktorov	1,81	-0,03	-1,28	0,51
Odchýlka od požadovanej trajektórie pri zohľadnení dodat. faktorov	0,99	-0,85	-2,10	-1,95

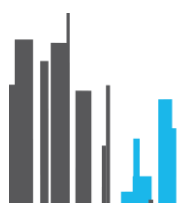
Zdroj: RRZ

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 dosiahol 6,4 %, pričom podľa pravidla mali klesnúť o 0,1 %. 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 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 prostredníctvom zlepšeného makroekonomického vývoja aj k zvýšeniu daňových

²⁷ 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.

²⁸ Po zohľadnení vplyvu hospodárskeho cyklu, vyšších príjmov v dôsledku rýchlejšieho čerpania prostriedkov z fondov EÚ a vplyvu opatrení vlády na zlepšenie výberu DPH.



prijmov, vyššie daňové príjmy predstavovali dodatočný zdroj krytia²⁹ 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. Pri zohľadnení odhadu MF SR³⁰, by lepší výber DPH viedol v rokoch 2013 až 2015 k nárastu príjmov v celkovej výške 1,0 % HDP.

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

	2013	2014	2015	kumulatívne (2013-2015)
Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov (%)	-2,2	1,9	6,6	6,35
Tempo rastu výdavkov podľa výdavkového pravidla (%)	-0,2	-0,3	0,5	-0,07
Odchýlka od výdavkového pravidla (vplyv na saldo)	0,7	-0,9	-2,2	-2,36
Výrazná odchýlka				áno
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	0,1	1,0
Odchýlka od výdavkového pravidla po zohľadnení dodat. faktorov	0,40	-0,28	-1,58	-1,46

Zdroj: RRZ

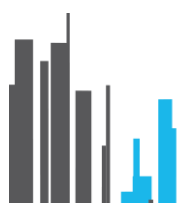
Hodnotenie RRZ prihliada aj na ďalšie faktory nad rámec vyššie uvedených. Ich potenciálne vplyvy na jednotlivé ukazovatele nie sú v súčasnosti známe a môžu sa prejavovať v budúcnosti. Súčasne sa zohľadnili aj kvalitatívne faktory:

- Nad rámec tohto hodnotenia vychádzajúceho z údajov zverejnených Eurostatom³¹ v apríli 2016 možno uviesť **aktualizovaný odhad výnosu daní**. V prognóze Výboru pre daňové prognózy z 23. júna 2016 sa odhaduje nárast výnosu daní v roku 2015 oproti notifikovaným údajom o 58 mil. eur (0,1 % HDP), čo môže zlepšiť štrukturálne saldo. V rámci októbrovej notifikácie dôjde popri spresnení výnosu niektorých daní aj k spresneniu údajov z účtovných závierok, pričom vplyv na saldo ešte nie je známy. Všetky tieto dodatočné zmeny sa premietnu do aktualizácie hodnotenia, ktoré pripraví RRZ v decembri 2016.
- Dodatočným negatívnym rizikom pre výšku štrukturálneho salda a vývoj upravených výdavkov môžu byť **korekcie spojené s nezrovnalosťami pri dočerpávaní prostriedkov 2. programového obdobia z fondov EÚ**. Riziko zvyšuje skutočnosť, že

²⁹ 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 eurom 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.

³⁰ Vlastný odhad RRZ je približne na úrovni odhadu MF SR.

³¹ Údaje sú zverejnené na stránke [Eurostatu \(http://ec.europa.eu/eurostat/data/database\)](http://ec.europa.eu/eurostat/data/database).



v priebehu roku 2015 došlo k relatívne vysokému čerpaniu prostriedkov, čo môže byť spojené aj s vyššou mierou chybovosti. Napriek tomu, že o prípadných korekciách súvisiacich s čerpaním v roku 2015 sa rozhodne v budúcnosti (s negatívnym vplyvom na saldo verejnej správy v momente rozhodnutia), negatívny vplyv na štrukturálne saldo a upravené výdavky bude zaznamenaný v roku 2015. V súčasnosti nie je možné odhadnúť potenciálny vplyv korekcií a obdobie, kedy dôjde k prípadnému rozhodnutiu.

- 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 ukazovateľov³² 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 výdavkov³³ a opatrení na obdobie korekcie výrazného odchýlenia³⁴. 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 plánov prezentovaných v Programe stability SR na roky 2016 – 2019 z apríla 2016. Týmto spôsobom by bolo možné aspoň čiastočne zabezpečiť, aby v budúcnosti nedochádzalo k opätovnému posúvaniu strednodobého cieľa v súlade s princípom fiškálneho kompaktu³⁵.

³² Porovnanie vývoja štrukturálneho salda a vplyvu vývoja upravených výdavkov v jednotlivých rokoch je uvedené v prílohe č. 5.

³³ Limitom verejných výdavkov sa rozumie maximálna výška celkových časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy.

³⁴ 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.

³⁵ 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 1: Vývoj štrukturálneho salda³⁶ do roku 2019

Vláda SR si v aktuálnom programe stability stanovila rozpočtové 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 pri posudzovaní programu stability identifikovala riziko 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.

Uvoľnením rozpočtových cieľov došlo k posunu termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa o dva roky z roku 2017 do roku 2019, čo zároveň znamená aj posun v termíne dosiahnutia vyrovnaného rozpočtu podľa pravidiel definovaných v Zmluve o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii premietnutej do slovenskej legislatívy a nariadení Európskej komisie (nariadenie (ES) č. 1466/97, nariadenie (ES) č. 1467/97).

Posun termínu splnenia strednodobého cieľa umožnilo aj uvoľnenie³⁷ pravidiel Paktu stability a rastu a ich flexibilná aplikácia zo strany Európskej komisie. Kým pri jeho stanovení v roku 2013 Rada na návrh Európskej komisie schvaľovala konkrétny termín splnenia strednodobého rozpočtového cieľa pre jednotlivé krajiny, zmeny v interpretácii pravidiel paktu (udelenie tzv. investičnej výnimky v roku 2014 a prihliadanie iba na znížené minimálne konsolidačné úsilie závislé od hospodárskeho cyklu a úrovne hrubého dlhu) umožnili posun termínu.

Súčasne platí, že takýto postup je v rozpore s požiadavkou Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii o rýchlom smerovaní k strednodobému cieľu a princípmi, ktoré k nej vydala Európska komisia a ktoré sa mali premietnuť do pravidiel o vyrovnanom rozpočte. Konkrétne ide o princíp³⁸ stanovenia takého korekčného mechanizmu, ktorý by v prípade odchýlky od smerovania k strednodobému cieľu, viedol k splneniu tohto cieľa v pôvodnom termíne. Zabránilo by sa tomu, aby neplnenie aktuálnych rozpočtových cieľov nevedlo k neustálemu odsúvaniu termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa (tzv. moving-target syndrome).

Posun v termíne splnenia strednodobého rozpočtového cieľa povedie aj k zmene východiskového roku a trajektórie požadovaného zlepšovania štrukturálneho salda pri vyhodnocovaní pravidiel 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 cieľov³⁹. 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 riziko⁴⁰

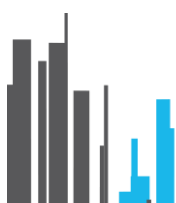
³⁶ Box neobsahuje porovnanie upravených výdavkov s výdavkovým pravidlom v rokoch 2016 až 2019. Súvisí to s nerozpočtovaním niektorých príjmov a výdavkov s približne nulovým vplyvom na saldo.

³⁷ V januári 2015 Európska komisia [komunikovala](#) spôsob, akým bude interpretovať pravidlá Paktu stability a rastu pri posudzovaní fiškálnej politiky členských krajín.

³⁸ EK, [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20. júna 2012.

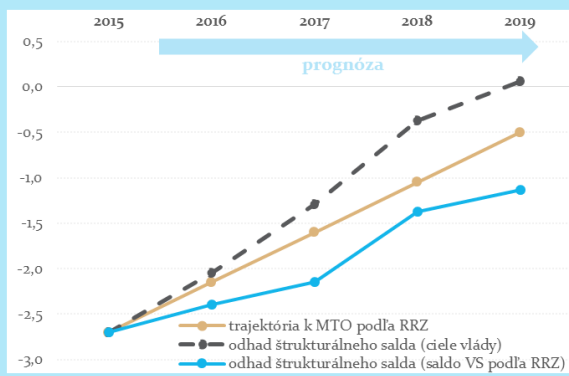
³⁹ RRZ, [Hodnotenie strednodobých rozpočtových cieľov](#), máj 2016

⁴⁰ 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.



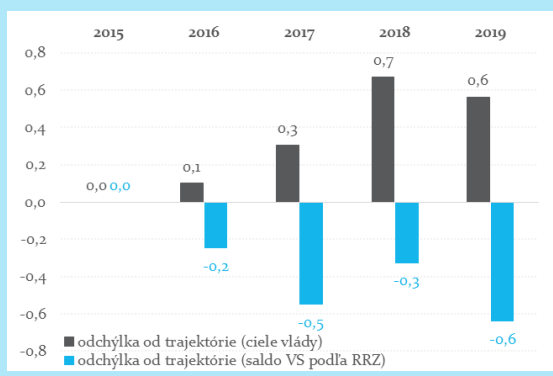
výraznej odchýlky v roku 2017. Naopak splnenie cieľov vlády by podľa odhadu RRZ viedlo k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa už v roku 2018.

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

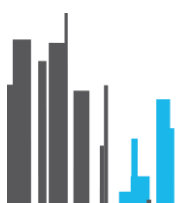


Zdroj: RRZ, MF SR

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



Zdroj: RRZ, MF SR



2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií

MF SR dňa 30. júna 2016 zverejnilo vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015⁴¹. Konštatuje v ňom, že štrukturálne saldo v roku 2014 sa odchyľilo od stanovenej trajektórie o 0,6 % HDP, kumulatívna odchýlka vo výdavkovom pravidle za roky 2013 až 2015 dosahovala 2,3 % HDP. Pri plnení pravidla o vyrovnanom rozpočte **došlo podľa MF SR v roku 2015 k výraznému odchýleniu od pôvodnej cesty k MTO stanoveného na rok 2017, ktoré je však len dočasné a nie je rozhodujúce z pohľadu adekvátneho tempa smerovania k vyrovnanému rozpočtu v nasledujúcich rokoch.** Aktualizáciou cesty k MTO do roku 2019, pri plnom rešpektovaní európskych fiškálnych pravidiel, **došlo podľa MF SR k uvoľneniu medziročnej potreby konsolidácie.** Z toho dôvodu nenavrholo spustenie korekčného mechanizmu.

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

Napriek tomu, že MF SR a RRZ odhadli základné ukazovatele takmer s totožnými výsledkami, závery hodnotení oboch inštitúcií sa odlišujú. Dôvodom sú dodatočné faktory, ktoré zmenili hodnotenie MF SR. Výsledné hodnotenie oboch inštitúcií je uvedené v nasledujúcej tabuľke.

Tab 7: Porovnanie vyhodnotenia odchýlky od MTO MF SR a RRZ v roku 2015 (ESA2010, % HDP)

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

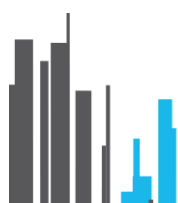
* znamienko (-) znamená neplnenie pravidla

Zdroj: RRZ, MF SR

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

*** po zohľadnení dodatočných faktorov: aktualizácia aktuálnych daní za rok 2015, medziročná zmena spolufinancovania z dôvodu čerpania EŠIF, správne zaznamenávanie EÚ korekcií

⁴¹ MF SR, [Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2015](#), jún 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 zlepšovania⁴², 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 (príloha č. 6). Jednorazové vplyvy oboch inštitúcií sú 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 vplyvom metodických zmien, kde RRZ zahŕňa širší rozsah položiek⁴³. Zároveň RRZ vylučuje z upravených výdavkov aj jednorazové výdavky (korekcie k EÚ fondom), MF SR ich zohľadnilo až v rámci dodatočných faktorov.

Obe inštitúcie zmenili postup výpočtu upravených výdavkov tak, aby nedochádzalo k duplicitnému očisťovaniu investícií financovaných z EÚ fondov z výdavkov (viac v prílohe č. 5). Nevyhnutnou podmienkou zavedenia tejto zmeny je dostupnosť údajov o výdavkoch verejnej správy financovaných z rozpočtu EÚ a ich členenie na investície (tvorba hrubého fixného kapitálu) a ostatné výdavky. Časový rad týchto údajov však nie je k dispozícii, keďže aktuálne nastavenie zberu dát neumožňuje presne vyčíslieť tieto údaje (viac v boxe 2). Zostavenie časového radu komplikuje aj spätné zaradenie niektorých subjektov do sektora verejnej správy bez podrobných údajov o zdrojoch financovania ich výdavkov. MF SR a RRZ preto odhadli tieto výdavky, pričom rozdiely medzi obidvomi inštitúciami sú výrazné (tabuľka 8) a vyplývajú z dvoch faktorov:

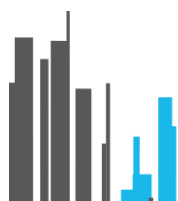
- RRZ odhadla⁴⁴ výdavky financované z EÚ fondov tých subjektov, ktoré boli zaradené do sektora verejnej správy, pričom pred zaradením do sektora nepredkladali stanovené finančné výkazy ministerstvu financií (ŽSR, NDS, ŽSSK, dopravné podniky, nemocnice). MF SR pri odhade vychádzalo z údajov z dostupných finančných výkazov. Čerpanie EÚ fondov nových subjektov verejnej správy sa v ich prípade prejavilo vo výsledných údajoch až v čase, keď nový subjekt predložil ministerstvu financií definovaný finančný výkaz⁴⁵.

⁴² Požadované každoročné zlepšovanie štrukturálneho salda dosahuje podľa RRZ 0,8 % HDP, kým MF SR ho odhaduje na 0,7 % HDP. Rozdiel súvisí s odlišným odhadom výšky štrukturálneho deficitu v roku 2012, z ktorého sa potrebné zlepšenie vypočítava. RRZ ho odhaduje vo výške 4,6 % HDP, MF SR vo výške 4,2 % HDP. Rozdiel je tvorený odlišným pohľadom na jednorazové príjmy z dividend a cyklickou zložkou rozpočtu v dôsledku mierne odlišného odhadu produkčnej medzery.

⁴³ MF SR zahrnilo vplyvy zmien v daniach a reklasifikácie nových subjektov do sektora verejnej správy. RRZ nad rámec týchto zmien zahrnila aj vplyvy zmien v nedaňových príjmoch a iné metodické vplyvy. Viac informácií je uvedených v prílohe č. 4.

⁴⁴ Odhad RRZ vychádza z údajov o výdavkoch štátneho rozpočtu, ktoré poskytlo ministerstvo dopravy (riadiaci orgán Operačného programu Doprava) a ministerstvo zdravotníctva (riadiaci orgán Operačného programu Zdravotníctvo) uvedeným subjektom zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu. Za predpokladu zachovania neutrálneho vplyvu prostriedkov z fondov EÚ na saldo verejnej správy platí, že príjmy daných subjektov z EÚ fondov by mali byť rovné výdavkom financovaných z EÚ fondov.

⁴⁵ Napríklad Národná diaľničná spoločnosť prvýkrát predkladala finančné výkazy ministerstvu financií v priebehu roku 2015, pričom na základe rozhodnutia o jej zaradení do sektora verejnej správy z októbra 2014 je zaznamenaná v sektore od roku 2005.



- Rozdiely vyplývajú aj z rozdelenia výdavkov na investície a ostatné výdavky. RRZ vychádzala z finančných výkazov za štátny rozpočet, keďže všetky prostriedky z EÚ fondov prechádzajú cez štátny rozpočet. Za investíciu považovala investície realizované kapitolami štátneho rozpočtu a akýkoľvek kapitálový transfer ostatným subjektom verejnej správy. MF SR bližšie nešpecifikovalo spôsob rozdelenia výdavkov.

Tab 8: Odhad výdavkov zo zdroja EÚ (mil. eur)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. RRZ							
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
2. MF SR							
Výdavky z EÚ fondov v sektore VS	660	650	793	805	809	1 195	2 600
- investície	528	520	648	637	576	1 097	2 157
- ostatné, najmä bežné výdavky	132	130	146	168	233	98	443
3. Rozdiely (1-2)							
Výdavky z EÚ fondov v sektore VS	235	219	240	254	424	101	194
- investície	57	149	230	251	408	-102	195
- ostatné, najmä bežné výdavky	178	70	10	3	16	203	-2

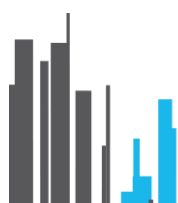
Zdroj: MF SR, RRZ, ŠP

Významný rozdiel v prístupe oboch inštitúcií, ktorý viedol k rozdielnemu výslednému hodnoteniu, spočíva v **zahrnutí dodatočných relevantných faktorov** (tabuľka 9).

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 ukazovateľoch⁴⁶, pričom neskúmalo ďalšie efekty rýchlejšieho čerpania fondov EÚ na verejné financie. 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 z dôvodu zlepšeného makroekonomického vývoja. V prípade upravených výdavkov je zohľadnenie vývoja výdavkov na spolufinancovanie opodstatnené práve kvôli dodatočným príjmom v dôsledku lepšieho makroekonomického vývoja.

⁴⁶ 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.



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, pričom nejde o výraznú odchýlku. Podľa názoru RRZ tento faktor nie je relevantný, keďže zmena trajektórie sa dotkne až hodnotenia roku 2016.

Tab 9: Prehľad dodatočných faktorov zohľadnených v hodnotení

	RRZ		MF SR	
	ZŠS	UV	ZŠS	UV
Faktory ovplyvňujúce notifikované údaje (apríl 2016):				
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 (+)
Jednorazový vplyv korekcií	-	A (+)**	-	A (+)
Ďalšie potenciálne zmeny v notifikovaných údajoch:				
Aktualizovaný odhad výnosu daní (jún 2016)	A (+)	-	A (+)	-
Potenciálne korekcie v budúcnosti	A (-)	-	N	-
Iné faktory:				
Sankčné pásma dlhovej brzdy	A (-)	A (-)	N	N
Posun termínu splnenia MTO	N	N	A (+)	A (+)

Pozn.: ZŠS - zmena štruktúrného 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

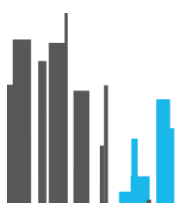
Zdroj: MF SR, RRZ

** Zahrnuté už v metodike výpočtu upravených výdavkov.

Box 2: Výdavky plne kryté príjmami z prostriedkov EÚ

Výdavky verejnej správy sa pri vyhodnotení výdavkového pravidla očisťujú o výdavky plne kryté príjmami z prostriedkov EÚ z dôvodu ich predpokladaného neutrálneho vplyvu na saldo verejnej správy. Ich metodicky správne očistenie si vyžiadalo zostavenie časového radu za roky 2009 až 2015 s rozdelením výdavkov na investície a ostatné výdavky. Takýto časový rad však nie je možné zostaviť z výkazov (výkaz FIN-1 obsahuje členenie hotovostných výdavkov subjektov aj podľa ekonomickej a zdrojovej klasifikácie), ktoré predkladajú subjekty verejnej správy ministerstvu financií na účely výčíslenia salda verejnej správy v metodike ESA2010, a to z troch dôvodov:

- nie sú k dispozícii výkazy za všetky subjekty, ktoré sú v súčasnosti zaradené v sektore verejnej správy a čerpajú prostriedky z fondov EÚ. Viacero subjektov bolo do sektora verejnej správy zaradených v priebehu rokov 2009 až 2015, pričom povinnosť predkladať definované výkazy ministerstvu financií vznikla týmto subjektom až v období po rozhodnutí o ich zaradení do sektora. Keďže väčšina týchto subjektov bola zaradená do sektora aj spätne (za roky, ktoré predchádzali dátumu rozhodnutia o ich zaradení), za toto obdobie uvedené výkazy chýbajú. RRZ tieto údaje odhadla na základe informácií o poskytnutých transferoch zo štátneho rozpočtu vybraným subjektom (NDS, ŽSR, ŽSSK, dopravné podniky, nemocnice) financovaných z fondov EÚ, pričom vychádzala z predpokladu, že subjekty použili v danom roku výdavky v rovnakej výške.

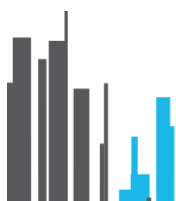


- Nie všetky subjekty, ktoré predkladali výkazy, mali⁴⁷ povinnosť uvádzať klasifikáciu svojich príjmov a výdavkov podľa zdrojov. Výnimky sa vzťahovali napríklad na NDS, ŽSR a ŽSSK, ktoré čerpajú relatívne vysoké sumy výdavkov financovaných z fondov EÚ. RRZ tieto údaje odhadla na základe informácií o poskytnutých transferoch týmto subjektom zo štátneho rozpočtu financovaných z fondov EÚ, pričom vychádzala z predpokladu, že subjekty použili v danom roku výdavky v rovnakej výške.
- Vplyv EÚ fondov v jednotlivých rokoch nemusí byť neutrálny na saldo verejnej správy – pri zostavovaní salda verejnej správy v metodike ESA2010 sa hotovostný nesúlad medzi príjmami a výdavkami štátneho rozpočtu z fondov EÚ vyrovnáva zmenou stavu pohľadávky voči rozpočtu EÚ. Tým sa zabezpečí neutrálny vplyv prostriedkov EÚ na saldo štátneho rozpočtu (t.j. na úrovni platobných jednotiek). Konečným príjemcom časti týchto prostriedkov sú iné subjekty verejnej správy, čo znamená, že zo štátneho rozpočtu sa presunú prostredníctvom transferov do týchto subjektov. V ich prípade môže vzniknúť časový nesúlad medzi príjmami a výdavkami financovanými z fondov EÚ (napríklad kvôli refundácii už vynaložených výdavkov), ktorý sa už dodatočne neupravuje, čo znamená, že vplyv na saldo verejnej správy nemusí byť v danom roku neutrálny. RRZ vzhľadom na chýbajúce údaje (bod 1 a 2) predpokladala neutrálny vplyv fondov EÚ na saldo verejnej správy.

Zavedenie povinnosti uvádzať príjmy a výdavky v zdrojovej klasifikácii pre všetky subjekty verejnej správy zlepši kvalitu dostupných údajov o čerpaní prostriedkov z fondov EÚ. Okrem toho by však podľa názoru RRZ bolo vhodné uskutočniť ďalšie zmeny:

- Pri zaradení nového subjektu do sektora verejnej správy, ktorý čerpá prostriedky z fondov EÚ, okrem vyčíslenia celkových príjmov a výdavkov v základných položkách klasifikácie ESA 2010 získať údaje aj podľa zdrojovej klasifikácie.
- Overiť, či aktuálny spôsob zaznamenávania EÚ fondov v sektore verejnej správy, vedie k významným pozitívnym a negatívnym vplyvom na saldo verejnej správy v jednotlivých rokoch. V prípade výrazných vplyvov by bolo vhodné zvážiť zmenu aktuálnej metodiky tak, aby sa zabezpečil neutrálny vplyv prostriedkov z fondov EÚ na saldo verejnej správy.

⁴⁷ Novelou [Opatrenia MF SR](#), ktorým sa ustanovuje usporiadanie, obsahové vymedzenie, spôsob, termín a miesto predkladania informácií z účtovníctva a údajov potrebných na účely hodnotenia plnenia rozpočtu verejnej správy sa s účinnosťou od 30. apríla 2016 zaviedla povinnosť všetkým subjektom verejnej správy, ktoré predkladajú výkaz FIN 1, uvádzať príjmy a výdavky v zdrojovej klasifikácii.



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 komisiou⁴⁸. 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 správy⁴⁹, 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 správy⁵⁰ 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 zodpovednosti⁵¹, 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 rastu⁵². 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 zmluve⁵³.

⁴⁸ [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20.6.2012.

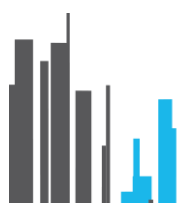
⁴⁹ Konkrétne ide o §30a s názvom Osobitné ustanovenia o vyrovnanom rozpočte verejnej správy, zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

⁵⁰ Štrukturálne saldo VS je definované ako saldo VS upravené o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy.

⁵¹ Článok 2, písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

⁵² 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.

⁵³ Výnimočné okolnosti sú definované v článku 3, odsek 3, písm. b) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii.

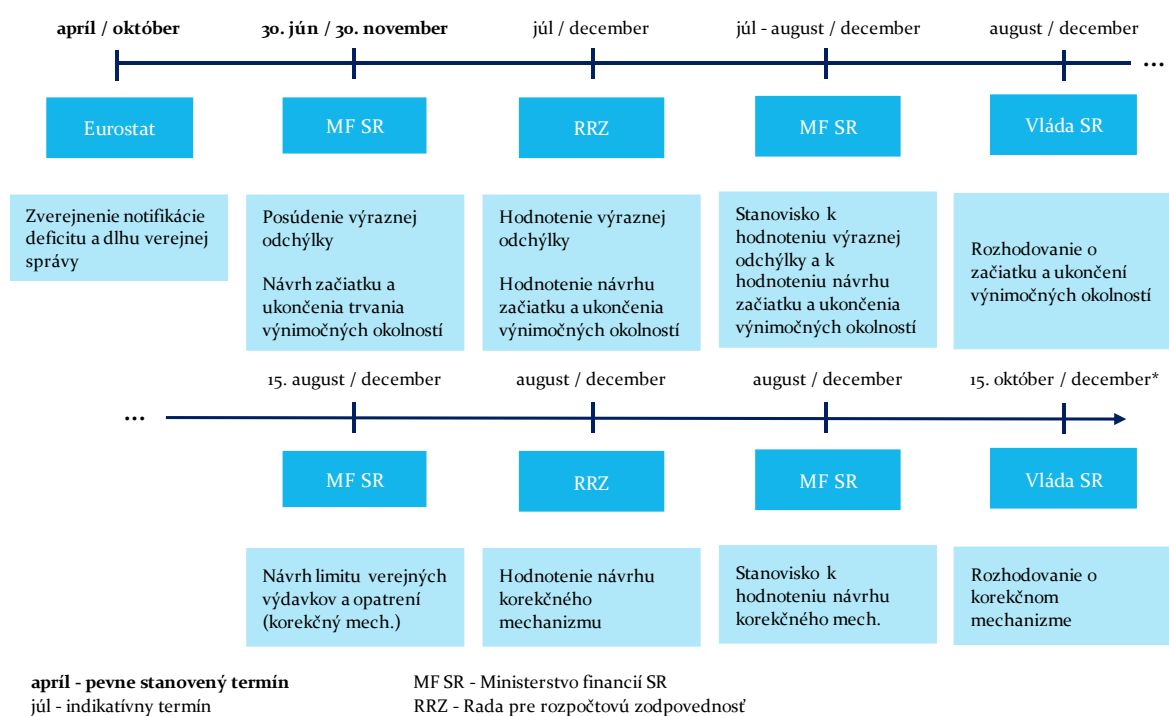


Zákon popisuje aj procedúry a prisudzuje úlohy jednotlivým inštitúciám (graf 3). Ministerstvo financií v súlade s postupmi uvedenými v Pakte stability rastu⁵⁴ je povinné dvakrát ročne (do 30. júna a 30. novembra⁵⁵) zverejniť hodnotenie toho, či došlo k výraznému odchýleniu. **RRZ ako poverená nezávislá 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“).

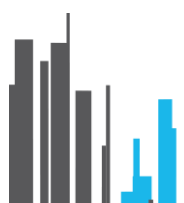
Graf 3: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií



*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*

⁵⁴ 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.

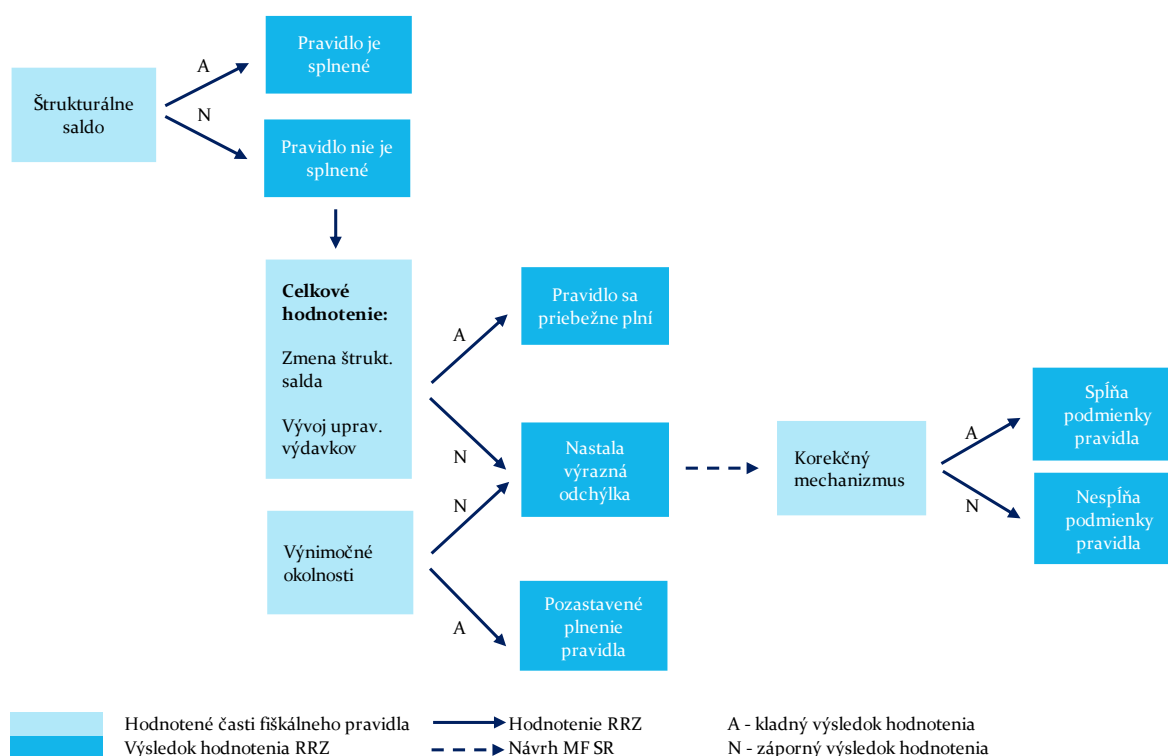
⁵⁵ Stanovenie týchto termínov a počtu zverejnení súvisí s termínmi notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu. Každoročne sa k 1. aprílu posielajú Eurostatu predbežné údaje o príjmoch, výdavkoch, salde a dlhu verejnej správy za predchádzajúci rok a potvrdzujú sa definitívne údaje za staršie roky. Následne 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 2014. V prípade jej nesplnenia** nasleduje hodnotenie toho, či Slovensko spravilo dostatočný pokrok k tomuto cieľu prostredníctvom dvoch fiškálnych ukazovateľov. Konkrétne ide o **porovnanie zmeny 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 - 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. **Korekcie k EÚ fondom** – Z dôvodu porušenia pravidiel v rámci čerpania prostriedkov z EÚ fondov nie sú niektoré projekty preplatené z fondov EÚ napriek tomu, že už Slovensko dostalo úhradu z EÚ alebo boli predfinancované zo štátneho rozpočtu. V okamihu odsúhlasenia korekcií dochádza k negatívnemu vplyvu na saldo, pričom časť korekcií sa týka projektov zrealizovaných v minulých rokoch. Ich vplyv v roku 2014 predstavoval 139,9 mil. eura 180,0 mil. eur v roku 2015⁵⁶.
6. **Časové rozlíšenie príjmov z DPH** - Akualizácia 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 104,5 mil. eur, v roku 2014 zaznamenanie DPH negatívne ovplyvnili výnos DPH vo výške 34,7 mil. eur. Vplyv v roku 2015 bol pozitívny, vo výške 6 mil. eur.
7. **Pokuta Protimonopolného úradu** - Protimonopolný úrad v októbri 2006 rozhodol o tom, že spoločnosti Strabag a.s., Doprastav, a.s., BETAMONT s.r.o, Inžinierske stavby, a.s., Skanska DS a.s., Mota – Engil, Engenharia e Construcão, S.A. uzavreli kartelovú dohodu a

⁵⁶ Skutočná výška korekcií k fondom EÚ v roku 2014 dosiahla 209,0 mil. eur, v roku 2015 výšku 304,3 mil. eur. V materiáli uvedená výška korekcií je prevzatá z pokladov MF SR. Vplyv korekcií v príslušných rokoch je identifikovaný ako rozdiel v oficiálne zaznamenananej výške korekcií na saldo VS a analyticky upravenej korekcie (korekcia priradená do roku, v ktorom vznikla).



porušili tak ustanovenia zákona o ochrane hospodárskej súťaže a Zmluvu o fungovaní Európskej únie. Dohoda sa týkala verejnej súťaže výstavby prvého úseku diaľnice D1 Mengusovce – Jánovce. Najvyšší súd SR dňa 30. 12. 2013 oprávnenosť pokuty vo výške 44,8 mil. eur potvrdil. Pokuta navýšila nedaňové príjmy v roku 2014.

8. **Splátka NFV Cargo, a.s.**⁵⁷ – Vláda schválila 4. marca 2009 použitie štátnych finančných aktív na poskytnutie návratnej finančnej výpomoci Železničnej spoločnosti Cargo Slovakia, a.s. v objeme 166 mil. eur, čo negatívne ovplyvnilo saldo VS v roku 2009. Cargo podľa zmluvy s MF SR a MDPT použilo návratnú finančnú výpomoc na krytie úhrad záväzkov súvisiacich s financovaním nákladov na mzdy a osobné náklady, poplatku za železničnú dopravnú cestu a na úhradu svojich finančných výdavkov. Splácanie úrokov bolo stanovené od roku 2009, splácanie istiny, teda samotného úveru od roku 2011, pričom úver by mal byť splatený v roku 2016. V roku 2014 úhrada splátky NFV pozitívne ovplyvnila saldo verejných financií vo výške 20 mil. eur.
9. **Splátka NFV Vodohospodárska výstavba, š.p.** – V roku 2014 bol uhradený zostatok dvoch posledných splátok z návratných finančných výpomocí poskytnutých spoločnosti VHV, š.p. pred rokom 2002, ktoré zvýšili príjmy štátnych finančných aktív o 48 mil. eur. Nakoľko bola v minulosti táto NFV zaznamenaná v zmysle metodiky ESA2010 ako kapitálový transfer s negatívnym vplyvom na deficit, mala transakcia v roku 2014 pozitívny vplyv na saldo verejných financií v roku 2014.

Nasledujúca tabuľka prezentuje jednorazové vplyvy zahrnuté vo výpočte štrukturálneho salda RRZ a MF SR⁵⁸, na rozdiel od posledného hodnotenia je zoznam zohľadnených jednorazových vplyvov oboch inštitúcií identický.

Tab 10: 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 (Granvia)	-6	-6	-6	-6	-6	-6	0	0	0
- príjmy z predaja telekomunikačných 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	17	-140	-180	17	-140	-180	0	0	0
- časové rozlíšenie príjmov DPH	104	-35	6	104	-35	6	0	0	0
- pokuta Protimonopolného úradu	-	45	-	-	45	-	-	0	-
- splácanie NFV Cargo a.s. (kapitálový transfer v 2009)	20	20	-	20	20	-	0	0	-
- splátka NFV Vodohospodárska výstavba, š.p.	30	48	-	30	48	-	0	0	-
CELKOVĽ	158	95	-180	158	95	-180	0	0	0
(% HDP)	0,2	0,1	-0,2	0,2	0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0

Zdroj: RRZ, MF SR

⁵⁷ Napriek tomu, že jednotlivé splátky nedosahujú 0,05 % HDP v každom roku, RRZ sa prikláňa ku konzistentnému zaznamenaniu transakcií. Úhrada splátok je tak zohľadnená počas celej doby splácania úveru a pozitívne ovplyvňuje saldo VS.

⁵⁸ 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 štrukturálneho salda pre účely európskych fiškálnych pravidiel MF SR (napr. Program stability Slovenskej republiky na roky 2016 až 2019) zohľadňuje iba opatrenia v súlade s výkladom jednorazových opatrení Európskou komisiou.



Príloha č. 4 - Výdavkové pravidlo – metodika a údaje

Upravené výdavky a výdavkové pravidlo zohľadňujú postup výpočtu uvedený v Pakte stability a rastu⁵⁹ 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. 12.
- **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.

Jedinou metodickou zmenou v porovnaní s hodnotením z decembra 2015 je odstránenie duplicitného očisťovania investícií financovaných z EÚ fondov z výdavkov. Podľa doterajšieho postupu sa z celkových výdavkov očisťovali výdavky financované z fondov EÚ (vrátane investícií) a priemerná hodnota celkových investícií verejnej správy (vrátane EÚ fondov). Zmena spočíva v tom, že sa z celkových výdavkov vylučujú výdavky financované z fondov EÚ a priemerná hodnota investícií verejnej správy z národných zdrojov (t.j. bez EÚ fondov). Rovnaká metodická zmena sa udiala aj v pravidlách Paktu stability a rastu. Nevyhnutnou podmienkou zavedenia tejto zmeny je dostupnosť údajov o výdavkoch verejnej správy financovaných z rozpočtu EÚ a ich členenie na investície (tvorba hrubého fixného kapitálu) a ostatné výdavky. Vzhľadom na dátové obmedzenia súvisiace s prechodom na metodiku ESA₂₀₁₀ (reklasifikácia subjektov, ktoré realizujú investície financované z fondov EÚ) a aktuálne nastavenie zberu údajov (nevykazovanie výdavkov podľa zdrojov ich financovania v prípade niektorých subjektov), RRZ ich odhadla z výkazov Štátnej pokladnice a údajov v Rozpočtovom informačnom systéme MF SR (tabuľka 11)⁶⁰.

⁵⁹ 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](#) z 3. septembra 2012).

⁶⁰ Prostriedky financované z fondov EÚ sa vykazujú v príjmoch a výdavkoch verejnej správy len v prípade, že ich konečným príjemcom je subjekt verejnej správy. Ak sa nejaký subjekt čerpajúci prostriedky z fondov EÚ spätne preklasifikuje do sektora verejnej správy (napríklad vplyvom prechodu na metodiku ESA₂₀₁₀ sa v septembri 2014 preklasifikovala Národná diaľničná spoločnosť do sektora verejnej správy spätne od jej vzniku v roku 2005),



Tab 11: Odhad výdavkov zo zdroja EÚ (mil. eur)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EU fondy v sektore VS	895	870	1 034	1 059	1 232	1 295	2 793
- výkazy ŠP*	660	653	793	807	818	1 196	2 600
- dodatočne zahrnuté subjekty VS (údaje z RIS)	235	216	240	252	415	99	194
Investície z EU fondov v sektore VS	585	669	877	888	983	995	2 352
- výkazy ŠP*	349	453	637	636	569	895	2 158
- dodatočne zahrnuté subjekty VS (údaje z RIS)	235	216	240	252	415	99	194

* zahŕňa subjekty VS, ktoré boli v čase zberu údajov zaradené v sektore verejnej správy

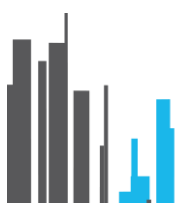
Zdroj: Štátna pokladnica, Rozpočtový informačný systém MF SR

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.

Tab 12: Diskrečné príjmové opatrenia a metodické vplyvy (ESA2010, mil. eur)

	celkový vplyv				dodatočný vplyv		
	2012	2013	2014	2015	2013	2014	2015
1. Diskrečné opatrenia	242	1 471	77	80	1 257	-21	70
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	-	-

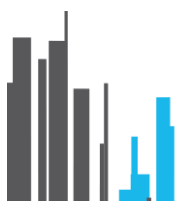
automaticky by sa mali zvýšiť aj príjmy a výdavky verejnej správy financované z fondov EÚ. Tieto údaje však nie sú z dispozícií, keďže v čase, keď daný subjekt realizoval výdavky, nemal povinnosť predkladať výkazy ministerstvu financií s predpísanou štruktúrou (v danom čase nešlo o subjekt verejnej správy). RRZ ich preto odhadla na základe prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu zo zdroja EÚ danému subjektu cez príslušný operačný program (OP Doprava v prípade NDS).



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
Splácanie NFV Cargo	-10	-	-	-	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	-	-	-	-56	-	-	-56
Zmeny v administratívnych poplatkoch	-	-	-	-17	-	-	-17
Otvorenie II. piliera dôchodkového systému	-	-	-	16	-	-	16
Zmiernenie podmienok pri uplatňovaní nadm. odpočtov DPH	-	-	-	-29	-	-	-29
2. Metodické vplyvy v príjmoch (dodatkové vplyvy)					7	6	153
Zmeny v imputovaných sociálnych príspevkoch					22	12	17
Zmeny v štátom platenom poistnom					-14	-86	136
Zaradenie dopravných podnikov do sektora verejnej správy					-	80	-
Spolu vrátane metodických zmien (1+2)					1 265	-15	223
<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 podfarbené modrou.



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

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

Pri hodnotení smerovania k vyrovnanému rozpočtu RRZ hodnotí kumulatívny vývoj v rokoch 2013 až 2015, pričom oba ukazovatele dosahujú v tomto období odlišné hodnoty (0,1 % HDP vs. 1,9 % HDP). Rozdiely vykazujú ukazovatele aj v jednotlivých rokoch, pričom iba v roku 2014 je odchýlka medzi oboma ukazovateľmi minimálna.

Tab 13: Vývoj upravených výdavkov (ESA2010, mil. eur)

	2012	2013	2014	2015	kumulatívne (2013-2015)
1. Primárny výdavkový agregát	27 278	28 087	28 567	30 589	
2. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu ($1_t - 1_{t-1}$)		809	479	2 023	
3. Zmena v príjmoch z titulu diskrecionárnych opatrení a metodiky vykazovania národných účtov		1 265	-15	223	
4. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov ($(2_t - 3_t) / 1_{t-1}$)		-1,7	1,8	6,3	
5. Medziročná zmena deflátoru HDP		0,5	-0,2	-0,3	
6. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov (4-5)		-2,2	1,9	6,6	
7. Miera potenciálneho rastu HDP		2,0	1,9	2,7	
8. Vplyv zmeny výdavkov na saldo ($(7_t - 6_t) * 1_{t-1} / \text{HDP}_t$)		1,54	-0,03	-1,41	0,10
p.m. Zmena štrukturálneho salda		2,16	-0,13	-0,13	1,90

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR, MFSR

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 politike⁶¹.

- **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 0,6-1,7 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 menovateľa⁶²). Štrukturálne saldo tento vplyv už obsahuje, keďže sa vypočítava z medziročnej zmeny jednotlivých zložiek vyjadrených v pomere k HDP.

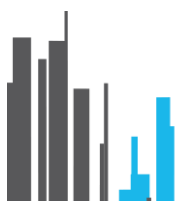
Tab 14: Rozdiely medzi zmenou štrukturálneho salda a vplyvu upravených výdavkov na saldo (ESA2010, % HDP)

	2013	2014	2015	kumulatívne (2013-2015)	trajektória
Zmena upravených výdavkov (vplyv na saldo)	1,54	-0,03	-1,41	0,10	2,46
(+) Odchýlka skutočných investícií od priemeru	0,01	-0,61	-0,50		
(+) Vývoj úrokových nákladov	-0,14	-0,08	0,06		
(+) Skutočný vývoj príjmov nad rámec potenciálu	0,78	0,60	1,72		
(+) Nepresnosti pri výpočte tempa rastu príjmov (iná základňa)	-0,12	-0,08	-0,09		
(+) Vplyv rastu HDP (efekt menovateľa)	0,09	0,06	0,08		
Zmena štrukturálneho salda	2,16	-0,13	-0,13	1,90	2,46

Zdroj: RRZ

⁶¹ Z toho dôvodu RRZ zohľadňuje vývoj úrokových nákladov pri štrukturálnom salde v rámci tzv. špeciálnych faktorov.

⁶² 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.

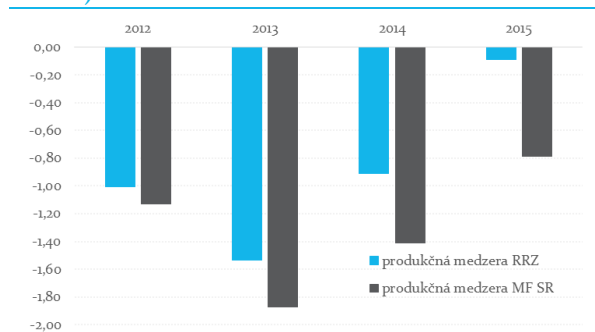


Príloha č. 6 – Rozdiel vo vývoji cyklickej zložky RRZ a MF SR

Táto časť vysvetľuje rozdiel v odhade cyklickej zložky a produkčnej medzery⁶³ v rokoch 2012 až 2015 odhadnutých podľa metodiky RRZ a MF SR. RRZ používa pre odhad cyklickej zložky štruktúrného salda tzv. desagregovaný prístup⁶⁴, kde sú jednotlivé príjmové a výdavkové položky priamo naviazané na vývoj v príslušných makrozákladniach. Identický postup pre účely vyhodnotenia pravidla vyrovnaného rozpočtu používa aj MF SR, pričom do výpočtu cyklickej zložky vstupuje odhad produkčnej medzery zverejnený vo Výbore pre makroekonomické prognózy⁶⁵. Pri samotnom výpočte sú najprv vypočítané odchýlky od rovnovážnych hodnôt pre každú makroekonomickú základňu a s využitím odhadnutých rozpočtových elasticít je dopočítaná celková cyklická zložka.

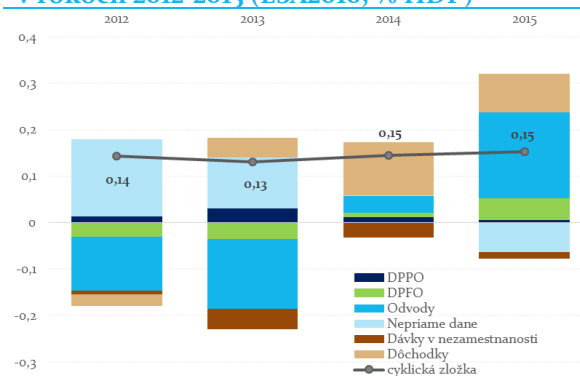
Výsledný odhad cyklickej zložky je ovplyvnený použitými elasticitami, **odhadnutými medzerami v makroekonomických základniach a vstupnými fiškálnymi údajmi očistenými o vládny sektor**⁶⁶, v ktorých v rámci oboch inštitúcií existujú mierne odlišnosti. Do výpočtu produkčnej medzery RRZ, ktorá ovplyvňuje výpočet makroekonomických medzier, vstupujú viaceré odhady produkčnej medzery⁶⁷. Odhad cyklickej zložky MF SR je založený výlučne na odhade produkčnej medzery MF SR. Z grafu 5 je zrejmé, že odhady produkčnej medzery oboch inštitúcií mali v sledovanom období rovnaký trend, jej veľkosť v jednotlivých rokoch bola odlišná, pričom najvýraznejší rozdiel v odhade bol v roku 2015. Rozdiel v odhade produkčnej medzery v roku 2015 sa automaticky premietol do odhadu makroekonomických základní, pričom najväčší rozdiel vznikol v odhade kompenzácií (vplyv na odvody, DPFO a dôchodky) a súkromnej spotreby (nepriame dane). Rozdiel v odhade cyklickej zložky RRZ a MF SR predstavuje v rokoch 2012-2015 priemerne 0,15 % HDP.

Graf 5: Vývoj produkčnej medzery podľa RRZ a MF SR v rokoch 2012-2015 (ESA2010, % pot. HDP)



Zdroj: RRZ, MF SR

Graf 6: Rozdiel v odhade cyklickej zložky VS po jednotlivých zložkách (RRZ vs. MF SR) v rokoch 2012-2015 (ESA2010, % HDP)



Zdroj: RRZ, MF SR

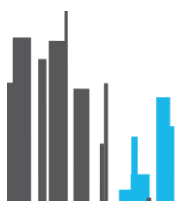
⁶³ Podrobne v materiáli RRZ: [Finding Yeti \(2014\)](#)

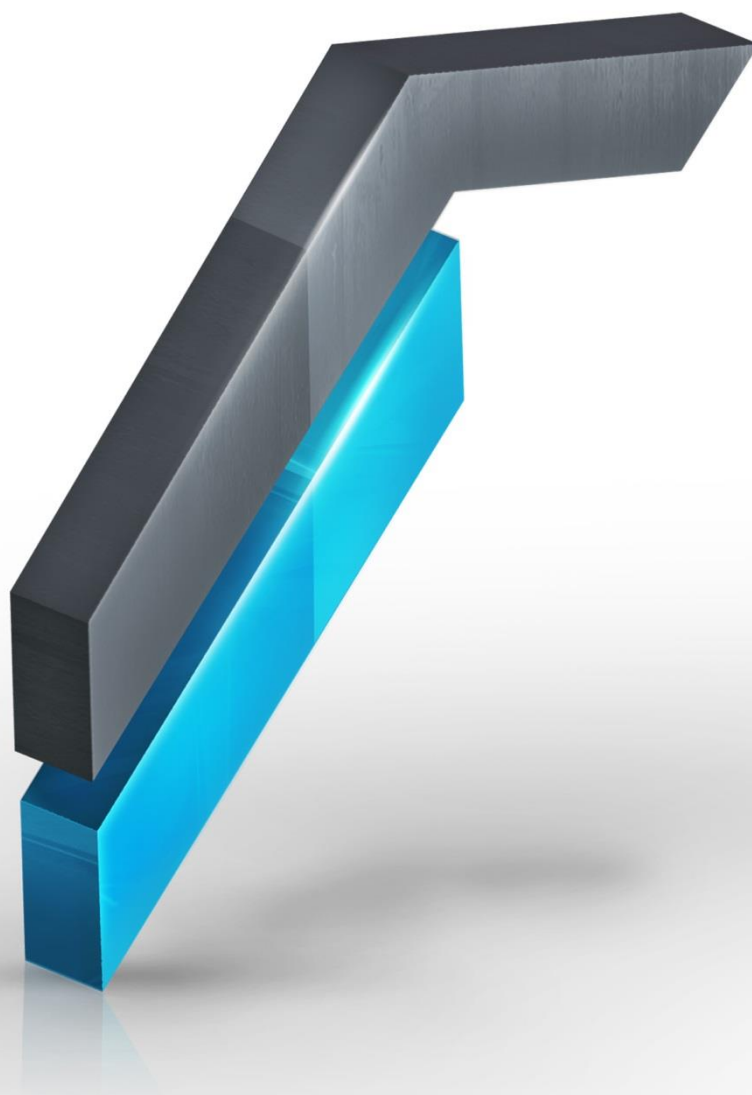
⁶⁴ Podrobnejšie v materiáli RRZ: [The „True“ Deficit \(2014\)](#)

⁶⁵ Odhad zohľadňujúci špecifiká slovenskej ekonomiky a metodiku odporúčenú Európskou komisiou

⁶⁶ Predpokladá sa, že vládny sektor nereaguje na výkyvy hospodárskeho cyklu, t.j. fiškálne údaje (jednotlivé daňové príjmy a výdavkové položky) sú navyše očistené o vládny sektor a do výpočtu vstupuje výlučne súkromný sektor.

⁶⁷ Odhad produkčnej medzery NBS, EK, samotný odhad MF SR – národná metodika a vlastné odhady RRZ (viacrozmerný Kalmanov filter, PCA odhad (principal component analysis, resp. analýza hlavných komponentov) a jednoduchý Hodrick-Prescottov filter).





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk