



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2016

Analytický dokument

júl 2017

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2017

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.

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



Obsah

1. Hodnotenie RRZ	5
1.1 Úroveň štrukturálneho salda	7
1.2 Zmena štrukturálneho salda	8
1.3 Vývoj upravených výdavkov	9
1.4 Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností	10
1.5 Výrazná odchýlka	11
2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií	17
Príloha č. 1 - Pravidlo o vyrovnanom rozpočte	21
Príloha č. 2 - Postup hodnotenia RRZ	23
Príloha č. 3 - Jednorazové vplyvy	24
Príloha č. 4 - Postup odhadu neočakávaných príjmov	25
Príloha č. 5 - Výdavkové pravidlo – metodika a údaje	27
Príloha č. 6 - Rozdiely medzi štrukturálnym saldom a vývojom upravených výdavkov	29
Príloha č. 7 - Zoznam dodatočných faktorov	32



Zoznam boxov, tabuliek a grafov

Box 1: Vzájomný vzťah štrukturálneho salda a výdavkového pravidla	11
Box 2: Vývoj štrukturálneho salda do roku 2020	15
Box 3: Výdavky na spolufinancovanie a korekcie v hodnotení MF SR	19
Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2016	6
Tab 2: Výpočet potrebnej zmeny štr. salda na dosiahnutie strednodobého cieľa do roku 2019	8
Tab 3: Štrukturálne saldo	8
Tab 4: Výdavkové pravidlo	9
Tab 5: Posúdenie výraznej odchýlky - štrukturálne saldo	13
Tab 6: Posúdenie výraznej odchýlky - výdavkové pravidlo	14
Tab 7: Porovnanie vyhodnotenia odchýlky od MTO v roku 2016 bez dodatočných faktorov	17
Tab 8: Prehľad dodatočných faktorov zohľadnených v hodnotení	18
Tab 9: Zaznamenanie korekcií v štrukturálnom salde	20
Tab 10: Jednorazové vplyvy v rokoch 2015-2016	24
Tab 11: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2016 - prístup RRZ	25
Tab 12: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2016 metodikou EK	26
Tab 13: Diskrecionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy	28
Tab 14: Vývoj upravených výdavkov	29
Tab 15: Rozdiely medzi zmenou štr. salda a vplyvu upravených výdavkov na saldo	30
Tab 16: Investície v jednotlivých ukazovateľoch	31
Graf 1: Zmeny v požadovanom zlepšení štrukturálneho salda	16
Graf 2: Vývoj štrukturálneho salda VS podľa prepočtov RRZ v rokoch 2015-2020	16
Graf 3: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií	22
Graf 4: Postup hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte	23



1. Hodnotenie RRZ

Plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte, ktoré bolo do národnej legislatívy premietnuté na základe záväzku z medzinárodnej Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii, sa začalo vyhodnocovať od roku 2014 (prvýkrát sa hodnotil rok 2013). Pravidlo je založené na strednodobom ciele, ktorý by verejné financie Slovenska mali plniť, resp. sa k nemu rýchlo približovať. Za vyhodnotenie jeho plnenia je zodpovedné ministerstvo financií (MF SR), ktoré dvakrát ročne – do 30. júna a 30. novembra – zverejňuje svoje hodnotenie. Následne Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) poskytuje svoje nezávislé hodnotenie. V súlade so zásadami zverejnenými Európskou komisiou¹ MF SR potom zverejní svoje stanovisko k hodnoteniu RRZ.

RRZ pripravila prvé hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2016, ktoré vychádza z údajov aprílovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu zostaveného v metodike ESA2010². Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie publikované MF SR³ dňa 30. júna 2017. Základný postup hodnotenia zo strany RRZ zostáva v porovnaní s minulými hodnoteniami⁴ nezmenený (schematické znázornenie jednotlivých krokov je uvedené v prílohe č. 2). Došlo len k zmene hodnoteného obdobia, keďže vláda v roku 2016 rozhodla o posune termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2019, čo znamená, že východiskovým rokom hodnotenia sa stal rok 2015⁵.

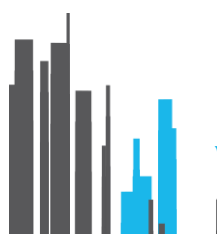
¹ [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20. júna 2012. Princíp „dodržuj alebo vysvetľuj“ z anglického „comply or explain“.

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

³ Popis pravidla o vyrovnanom rozpočte a úlohy jednotlivých inštitúcií sú uvedené v prílohe č. 1.

⁴ Ide o [hodnotenia](#) plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za roky 2013 až 2015.

⁵ Ide o rok, za ktorý boli v čase rozhodnutia o posune cieľa k dispozícii údaje o hospodárení verejnej správy za skutočnosť. V predchádzajúcich hodnoteniach bol východiskovým rokom 2012.

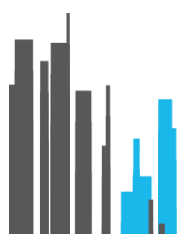


Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2016

	Definícia	Spôsob hodnotenia RRZ	Kritérium	Skutočnosť v roku 2016	Plnenie
Plnenie štruktúrného salda	1. Štruktúrné saldo VS Cieľová hodnota štruktúrného salda VS: deficit max. vo výške 0,5 % HDP; deficit môže byť až 1 % HDP, ak sú splnené obe nižšie uvedené podmienky (A, B)		$\geq -0,5\%$ HDP	-1,63 % HDP	✘
	A. dlh výrazne pod 60 % HDP	dlh pod úrovňou 40 % HDP	$< 40\%$ HDP	51,9 % HDP	✘
	B. nízke riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií	ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP hodnotenie EK na základe ukazovateľa S2	$\leq 1,0\%$ HDP nízke riziko	-0,1 % HDP stredné riziko	✔
Testovanie dodatočných ukazovateľov a výnimiek	2. Zmena štruktúrného salda Rýchle smerovanie k MTO: rovnomerné zlepšovanie štruktúrného salda medzi rokmi 2015 až 2019 o 0,5 % HDP ročne		$\geq 0,52\%$ HDP*	0,97 % HDP	✔
	3. Vývoj upravených výdavkov Rýchle smerovanie k MTO: rast výdavkov, ktorý zabezpečí zlepšenie štruktúrného salda o 0,5 % HDP ročne		$\geq 0,52\%$ HDP*	0,33 % HDP	✘
	4. Výnimočné okolnosti Výnimočné okolnosti nastanú, ak je splnená aspoň jedna z uvedených podmienok (C, D, E, F)		aspoň 1	0	✘
	C. udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu	výdavky z verejných prostriedkov spojené s obnovením fungovania bankového sektora, odstraňovaním následkov živelných pohrôm a prírodných katastrof, ktoré zasiahli územie Slovenska a výdavky vyplývajúce z plnenia medzinárodných zmlúv, ktoré presiahli v jednom roku úroveň 3 % HDP	$> 3\%$ HDP	0 % HDP	✘
	D. obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP	medziročný pokles reálneho HDP	$< 0\%$	3,3%	✘
	E. dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom	negatívna produkčná medzera dosahujúca aspoň 3 % potenciálneho produktu	$\leq -3\%$	0,2 %	✘
	F. prudký hospodársky pokles v eurozóne (obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP alebo dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom)		zohľadnenie hodnotenia EK		✘
Skúmanie odchýlky	5. Výrazná odchýlka Výrazná odchýlka nastane, ak sú splnené obe podmienky (G, H). Ak je splnená iba jedna, robí sa celkové hodnotenie.		splnené obe podmienky	nie	✘
	G. zmena štruktúrného salda: posudzovaná kumulatívne od roku 2015, ide o odchýlku úrovne štruktúrného salda v danom roku od úrovne stanovenej jeho potrebným každoročným zlepšením najmenej o 0,5 % HDP		$\leq 0,02\%$ HDP**	0,33 % HDP vrátane dodat. faktorov	✘
	H. upravený rast výdavkov: posudzovaný kumulatívny vplyv na saldo od roku 2015, ide o celkový negatívny vplyv odchýlky na saldo verejnej správy najmenej o 0,5 % HDP		$\leq 0,02\%$ HDP**	-0,06 % HDP vrátane dodat. faktorov	✔
6. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte (celkové hodnotenie)			nie je výrazná odchýlka		

* Vzhľadom na neexistenciu požadovanej zmeny štruktúrného salda v roku 2015, hodnotí sa iba zmena v jednom roku (2016). Zdroj: RRZ

** Potrebné zlepšenie štruktúrného salda v rokoch 2015 až 2016 dosahuje 0,5 % HDP, výrazná odchýlka nastane, ak sa saldo zlepši najviac o 0 % HDP (0,52 - 0,5 = 0,02 % HDP)



1.1 Úroveň štrukturálneho salda

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

- **Výrazne nižší dlh predstavuje úroveň dlhu, ktorú možno považovať za relatívne bezpečnú⁶ a 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 zákona⁷.
- **Minimálne riziká dlhobovej udržateľnosti RRZ definovala ako hodnotu ukazovateľa dlhobovej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP.** Zároveň RRZ zohľadňuje aj **hodnotenie dlhobovej udržateľnosti zo strany Európskej komisie (EK)⁸.**

Hrubý dlh verejnej správy dosiahol na konci roku 2016 úroveň 51,9 % HDP, ku ktorej sa viažu sankcie prvého pásma zákona o rozpočtovej zodpovednosti⁹ a ukazovateľ dlhobovej udržateľnosti bol v rovnakom období vo výške -0,1 % HDP¹⁰. Súčasne EK zaradila¹¹ Slovensko medzi stredne rizikové krajiny z pohľadu dlhobovej udržateľnosti. Znamená to, že podľa RRZ nebola splnená minimálne jedna z dvoch vyššie uvedených nevyhnutných podmienok umožňujúcich dosiahnutie menej prísneho cieľa štrukturálneho salda. **Cieľová hodnota štrukturálneho deficitu teda môže byť maximálne vo výške 0,5 % HDP¹².**

Štrukturálny deficit dosiahol v roku 2016 hodnotu 1,63 % 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**

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

⁷ V súčasnosti je hranica dlhu, od ktorej sa neuplatňujú sankcie, vo výške 50 % HDP. Od roku 2018 má táto hodnota klesať o 1 percentuálny bod ročne, až kým v roku 2027 nedosiahne konečnú hranicu vo výške 40 % HDP. Naviazanie výrazne nižšej úrovne dlhu na takto klesajúcu hranicu by síce kopírovalo legislatívu, ale z pohľadu posúdenia jeho udržateľnosti alebo bezpečnej úrovne by to nebolo opodstatnené.

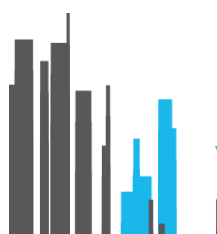
⁸ Európska komisia hodnotí dlhodobú udržateľnosť verejných financií (v rámci každoročnej aktualizácie programov stability) na základe analýzy počiatkovej fiškálnej pozície (úroveň deficitu a dlhu) a svojich dlhodobých projekcií vplyvov starnutia populácie na verejné financie, pričom krajiny kategorizuje podľa stupňa rizika na vysoko, stredne a nízkorizikové.

⁹ 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).

¹⁰ RRZ, [Správa o dlhobovej udržateľnosti verejných financií za rok 2016](#) z apríla 2017.

¹¹ EK, [Správa o krajine za rok 2017 – Slovensko](#) z februára 2017.

¹² Túto hodnotu strednodobého rozpočtového cieľa schválila vláda v rámci [programu stability](#) z apríla 2016 a potvrdila ho aj v aktualizácii programu stability z apríla 2017.



(časť 1.2) a vývoja upravených výdavkov očistených o diskrečionárne 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 štruktúrného salda

Strednodobým rozpočtovým cieľom vlády je zníženie štruktúrného deficitu na 0,5 % HDP do roku 2019. Z dôvodu chýbajúcej špecifikácie záväznej zmeny štruktúrného salda v jednotlivých rokoch, vychádza RRZ rovnako ako aj MF SR z predpokladu **rovnomerného zlepšovania štruktúrného salda v období medzi rokmi 2015 a 2019**¹³.

V roku 2015 dosiahol štruktúrný deficit 2,6 % HDP¹⁴, čo znamená, že pri jeho rovnomernom znižovaní a splnení strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2019 je potrebné **každoročné zlepšenie priemerne o 0,52 % HDP** (tabuľka 2).

Tab 2: Výpočet potrebnej zmeny štruktúrného salda na dosiahnutie strednodobého cieľa do roku 2019 (ESA2010, % HDP)

	2015	2016	2017	2018	2019
Potrebná výška štruktúrného salda VS podľa RRZ	-2,60	-2,07	-1,55	-1,02	-0,50
Zmena*	-	0,52	0,52	0,52	0,52

** Rovnomerne rozložené znižovanie štruktúrného salda medzi rokmi (2015-2019), ktorým sa zabezpečí dosiahnutie MTO v roku 2019 (-0,5 % HDP)* Zdroj: RRZ

Skutočná zmena štruktúrného salda v hodnotenom roku sa porovná s takto stanovenou trajektóriou. **Posudzuje sa na kumulatívnej báze od roku 2015**, 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 štruktúrného salda v ďalšom roku** (tabuľka 3)¹⁵.

Tab 3: Štruktúrné saldo (ESA2010, % HDP)

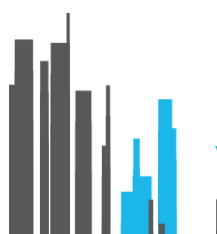
	2015	2016
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-2,74	-1,68
2. Cyklická zložka	-0,14	-0,09
3. Jednorazové efekty	0,00	0,04
4. Štruktúrné saldo (1-2-3)	-2,60	-1,63
5. Zmena štruktúrného salda		0,97
Požadovaná zmena štruktúrného salda podľa RRZ		0,52
<i>p.m. produkčná medzera</i>	-0,2	0,2

Zdroj: RRZ

¹³ Rok 2015 bol zvolený z toho dôvodu, že zo skutočných údajov daného roku vychádzala aj vláda pri stanovení termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa v apríli 2016.

¹⁴ V porovnaní s [hodnotením RRZ](#) z decembra 2016 sa štruktúrný deficit v roku 2015 mierne znížil z 2,7 % HDP na aktuálnych 2,6 % HDP. K zmene v najväčšej miere prispela aktualizácia odhadu cyklickej zložky.

¹⁵ Stanovenie rovnomernej trajektórie a spôsob merania odchýlky (kumulatívne) je vzhľadom na chýbajúcu špecifikáciu zo strany Európskej komisie národným konceptom používaným RRZ aj MFSR. Tento prístup je odlišný od pravidiel Paktu stability a rastu, ktorého dodržiavanie v plnom rozsahu vyhodnocuje Európska komisia.



Štrukturálny deficit v roku 2016 dosiahol úroveň 1,63 % HDP a oproti roku 2015 sa zlepšil o 0,97 % HDP, pričom podľa stanovenej trajektórie stačilo dosiahnuť zlepšenie 0,52 % HDP. **Znamená to, že štrukturálne saldo v roku 2016 bolo o 0,44 % HDP lepšie ako saldo vypočítané na základe jeho požadovaného každoročného zlepšenia.**

1.3 Vývoj upravených výdavkov

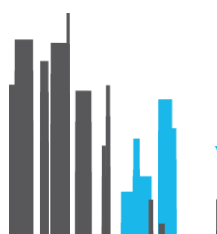
Smerovanie k strednodobému cieľu sa posudzuje aj na základe **porovnania vývoja upravených výdavkov verejnej správy s výdavkovým pravidlom**. RRZ pri hodnotení jeho plnenia vychádza z konceptu definovaného Paktom stability a rastu¹⁶, pričom referenčná miera rastu výdavkov je odvodená od potrebnej zmeny štrukturálneho salda vypočítanej v časti 1.2 (t.j. 0,52 % HDP ročne), čím sa zabezpečí konzistentný prístup medzi obomi používanými ukazovateľmi.

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

	2015	2016	zdroj
1. Celkové výdavky	35 850	33 706	Eurostat, T200*: TE
2. Úrokové náklady	1 379	1 339	Eurostat, T200: D41
3. Výdavky na EÚ programy plne kryté príjmami z fondov EÚ	2 794	797	RRZ (odhad)
- z toho: kapitálové výdavky na EÚ programy	2 352	510	RRZ (odhad)
4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov)	2 599	2 089	RRZ (odhad)
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov, príemer za t-3 až t)	1 914	2 050	RRZ (odhad)
6. Cyklické výdavky (dávka v nezamestnanosti, dôchodky)	-2	55	RRZ (odhad)
7. Jednorazové výdavky	6	52	RRZ (odhad)
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)	30 989	31 425	
9. Medziročná Δ primárneho výdavkového agregátu ($8t-8t-1$)		436	
10. Δ v príjmoch z titulu diskrečných opatrení a metodiky vykazovania národných účtov		-115	MF SR, RRZ: Príloha 5
11. Nom. rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov ($(9t-10t)/8t-1$)		1,78	
12. Medziročná zmena deflátoru HDP		-0,38	Eurostat
13. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov (11-12)		2,17	
14. Miera potenciálneho rastu HDP		2,90	RRZ (odhad)
15. Zníženie rastu výdavkov (p. b.) $RRZ\ k.ú./((8t-1)/HDP(t))$		1,37	ŠÚ SR, RRZ (odhad)
16. Výdavkové pravidlo (referenčná miera rastu výdavkov) (14-15)		1,53	
17. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku ($(16t-13t)*8t-1/HDP_t$)		-0,25	
p.m.1 Tvorba hrubého fixného kapitálu	4 951	2 598	Eurostat, T200: P51
p.m.2 Požadované zlepšenie štrukturálneho salda podľa RRZ	-	0,52	RRZ prepočet

* 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

¹⁶ Postup výpočtu RRZ sa mierne odlišuje od postupu uvedeného v Pakte stability a rastu. Odchýlky vedú k spresneniu daného ukazovateľa a zníženiu rozdielov medzi štrukturálnym saldom a výdavkovým pravidlom. Rozdiely, vrátane podkladových údajov, sú uvedené v prílohe č. 6. V porovnaní s hodnotením z júla 2016 nedošlo k žiadnej metodologickej zmene, spresnili sa len odhady niektorých položiek v nadväznosti na komunikáciu s MF SR (výdavky verejnej správy financované z rozpočtu EÚ, diskrečné príjmové opatrenia a metodické vplyvy).



Rast výdavkov v roku 2016 prevyšoval tempo rastu výdavkov dané výdavkovým pravidlom. Upravené reálne výdavky sa v roku 2016 zvýšili o 2,17 %, pričom výdavkové pravidlo predpokladalo ich medziročný rast najviac o 1,53 %. **Celkový vplyv vývoja výdavkov na saldo v porovnaní s výdavkovým pravidlom bol v roku 2016 negatívny a dosiahol 0,25 % HDP. Znamená to, že podľa tohto ukazovateľa došlo k odchýlke od definovanej trajektórie.**

1.4 Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností

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

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

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

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

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

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

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



nehodnotí ekonomiku eurozóny ako celok, v tomto prípade pri svojom hodnotení **zohľadní stanovisko EK v rámci uplatňovania pravidiel Paktu stability a rastu.**

V roku 2016 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 3,3 %, produkčná medzera (podľa odhadu RRZ) dosahovala 0,2 % potenciálneho produktu v roku 2016 a bola tak výrazne nad hranicou -3,0 %. Ekonomika eurozóny v roku 2016 medziročne rástla tempom 1,8 % a produkčná medzera odhadovaná EK dosahovala -1,1 % potenciálneho produktu. EK takýto vývoj nevyhodnotila²⁰ ako prudký hospodársky pokles. Znamená to, že **v priebehu roku 2016 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 (box 1) a to, či nastali výnimočné okolnosti. Súčasne sa posudzujú aj iné relevantné faktory. Nevyhnutnou podmienkou ich zahrnutia do výpočtov je overiteľnosť a kvantifikácia vplyvu na saldo, pričom dôvody ich zahrnutia sú podrobnejšie uvedené v prílohe č. 7. Okrem toho RRZ pri posudzovaní výraznej odchýlky zohľadňuje aj ďalšie faktory, ktoré najmä v prípade nejednoznačných záverov z vyčíslených ukazovateľov môžu ovplyvniť výsledné hodnotenie. Ide o faktory, ktorých vplyv v súčasnosti nie je známy a môžu sa prejavovať v budúcnosti a kvalitatívne faktory súvisiace s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií.

Box 1: Vzájomný vzťah štrukturálneho salda a výdavkového pravidla

Smerovanie k strednodobému rozpočtovému cieľu sa posudzuje na základe štrukturálneho salda a vývoja upravených výdavkov voči výdavkovému pravidlu. Ide o dva ukazovatele, ktoré sa navzájom dopĺňajú a umožňujú posúdiť vývoj verejných financií z rôznych pohľadov.

Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v HMÚ považuje za referenčný ukazovateľ štrukturálne saldo, ktoré by malo byť doplnené o posúdenie vývoja upravených výdavkov. Napriek tomu, že strednodobý rozpočtový cieľ je definovaný v podobe štrukturálneho salda, hierarchia oboch ukazovateľov nie je jednoznačná. Zároveň v rámci pravidiel Paktu stability a rastu sa čoraz väčší dôraz kladie na vývoj upravených výdavkov²¹, čo najmä v prípade odlišných výsledkov oboch ukazovateľov môže viesť k rozdielnym záverom pre termín splnenia strednodobého rozpočtového cieľa.

Môže nastať situácia, že krajina splní požadovanú zmenu štrukturálneho salda, ale podľa výdavkového pravidla došlo k výraznej odchýlke. Celkové hodnotenie po zahrnutí dodatočných relevantných faktorov môže viesť k záveru, že nastala výrazná odchýlka (napríklad v dôsledku toho, že na

²⁰ Označenie aktuálneho vývoja za prudký hospodársky pokles by sa pravdepodobne premietlo do odporúčaní EK pre fiškálnu politiku jednotlivých členských krajín eurozóny (v rámci hodnotenia programov stability, prípadne návrhov rozpočtových plánov). Takáto situácia v priebehu roku 2016 nenastala.

²¹ Economic and Financial Committee (2016): [Improving the predictability and transparency of the SGP: A stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm](#), 14814/16, schválené Radou ECOFIN dňa 6. decembra 2016. Dokument je aj súčasťou EC, [Vade mecum on the Stability and Growth Pact](#), 2017 Edition, príloha č. 17.



štrukturálne saldo vplývali neočakávané príjmy, pokles úrokových nákladov alebo investícií, pričom bez týchto faktorov by došlo k odchýlke aj v štrukturálnom salde). Napriek výraznej odchýlke však splnenie strednodobého rozpočtového cieľa v pôvodnom termíne nemusí byť ohrozené. Platí to najmä v prípade, že priaznivé vplyvy ekonomického vývoja na verejné financie pretrvávajú viacero rokov. Ak by výrazná odchýlka viedla k spusteniu korekčného mechanizmu, výsledkom môže byť skorší termín splnenia strednodobého cieľa, keďže neočakávané pozitíva by sa mohli využiť na rýchlejšie zlepšenie štrukturálneho salda²².

V opačnom prípade môže nastať situácia (napríklad vplyvom neočakávaných výpadkov príjmov), že krajina neplní požadované zlepšenie štrukturálneho salda, ale plní výdavkové pravidlo. Výsledkom celkového hodnotenia môže byť, že nedošlo k výraznej odchýlke. Na druhej strane odklon od požadovanej trajektórie zlepšovania štrukturálneho salda (najmä ak nepriaznivé vplyvy pretrvávajú dlhšie obdobie) môže viesť k tomu, že sa strednodobý rozpočtový cieľ nesplní v stanovenom termíne. Výsledkom korekčného mechanizmu môže byť aj posun termínu splnenia strednodobého cieľa.

Zmena štrukturálneho salda sa posudzuje na kumulatívnej báze od roku 2015, 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 v roku 2016 bolo o 0,44 % HDP lepšie ako saldo vypočítané na základe jeho požadovaného každoročného zlepšenia. Zohľadnením troch nižšie uvedených dodatočných vplyvov však došlo k **odchýlke, ktorá nedosiahla 0,5 % HDP**²³.

- Zmenu štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch môžu ovplyvniť aj **položky, ktorých vplyvy sú z dlhodobého hľadiska neutrálne**²⁴ (II. pilier dôchodkového systému, schému likvidácie jadrových zariadení a odvod finančných inštitúcií). V roku 2016 bol vplyv týchto faktorov na zmenu štrukturálneho salda takmer nulový.
- **Úrokové náklady** sú do veľkej miery ovplyvnené minulými rozhodnutiami vlády a vývojom na finančných trhoch, zohľadnenie ich vplyvu pri zmene štrukturálneho salda môže poskytovať presnejší obraz o aktuálnej fiškálnej politike. V roku 2016 medziročne klesli o 0,1 % HDP.

²² Neočakávané príjmy resp. výpadky príjmov by mali byť zohľadnené 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](#)).

²³ Ide o hranicu výraznej odchýlky.

²⁴ Napríklad zlepšenie štrukturálneho salda v súčasnosti povedie k jeho zhoršeniu v budúcnosti.



- K zlepšeniu štrukturálneho salda prispeli aj **neočakávané príjmy**²⁵. Ide o daňové príjmy nad rámec rozpočtovaných hodnôt²⁶ v roku 2016. Pozitívny vplyv neočakávaných príjmov na štrukturálne saldo dosiahol podľa RRZ sumu 0,54 % HDP²⁷.

Tab 5: Posúdenie výraznej odchýlky - štrukturálne saldo (ESA₂₀₁₀, % HDP)

	2016
Zmena štrukturálneho salda	0,97
Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ	0,52
Odchýlka od požadovanej trajektórie	0,44
Zmeny v opatreniach bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	0,00
Zmeny v úrokových nákladoch	0,10
Neočakávané príjmy	0,54
Zmena štrukturálneho salda vrátane dodatočných faktorov	0,33
Odchýlka od požadovanej trajektórie pri zohľadnení dodatočných faktorov	-0,19

Zdroj: RRZ

Upravené výdavky sa v roku 2016 zvýšili o 2,17 %, pričom výdavkové pravidlo povoľovalo nárast o 1,53 %. Došlo teda k odchýlke s negatívnym vplyvom na saldo vo výške 0,25 % HDP. Po zohľadnení troch nižšie uvedených dodatočných faktorov sa negatívny vplyv odchýlky výdavkov od výdavkového pravidla zvýšil na 0,59 % HDP, čo znamená, že **odchýlka prekročila hranicu 0,5 % HDP**²⁸.

- **Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť** ovplyvňujú okrem štrukturálneho salda aj vývoj upravených výdavkov. Tieto opatrenia (ich zoznam je uvedený v prílohe č. 5) mali v roku 2016 takmer nulový vplyv. Keďže v dlhodobom horizonte budú sprevádzané vyššími verejnými výdavkami, nemali by dodatočné príjmy slúžiť ako zdroj krytia aktuálnych výdavkov.
- Vývoj upravených výdavkov v roku 2016 bol pozitívne ovplyvnený poklesom **výdavkov na spolufinancovanie**. Keďže pokles čerpania prostriedkov z fondov EÚ vedie aj k poklesu daňových príjmov, nižšie výdavky na spolufinancovanie boli kompenzované výpadkom daňových príjmov²⁹. Výdavky na spolufinancovanie klesli v roku 2016 medziročne o 0,62 % HDP.

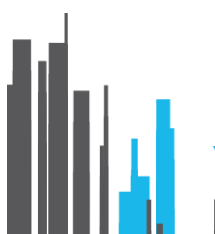
²⁵ Na neočakávané príjmy a výpadky príjmov prihliada aj Európska komisia pri hodnotení plnenia požiadavky zlepšovania štrukturálneho salda smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu v rámci preventívnej časti Paktu stability a rastu (článok 5, odsek 1 [Nariadenia Rady č. 1466/97 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii v znení neskorších úprav](#)).

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

²⁷ Postup odhadu neočakávaných príjmov je uvedený v prílohe č. 5. RRZ odhadla, že podľa [metodiky EK z roku 2016 \(metodika EK vydaná v roku 2017\)](#) už neobsahuje postup výpočtu neočakávaných príjmov resp. ich výpadku, stále však predpokladá zohľadnenie tohto faktora pri hodnotení zmeny štrukturálneho salda) by neočakávané príjmy dosiahli 1,38 % HDP v roku 2016.

²⁸ Odchýlka minimálne vo výške 0,5 % HDP sa považuje za výraznú.

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.



- Ďalším faktorom, ktorý nie je zohľadnený vo výpočte upravených výdavkov, je **zvýšenie efektívnosti výberu daní**. Vláda uskutočnila viaceré opatrenia najmä v oblasti DPH, ktorých cieľom bolo zvýšiť výber daní. Vplyvy takýchto opatrení je náročné kvantifikovať, keďže ich nie je možné jednoznačne priradiť k zmenám v správaní daňovníkov. Za predpokladu, že by sa zohľadnil odhad MF SR, ktorý je približne na úrovni odhadovanej RRZ, lepší výber DPH viedol v roku 2016 k nárastu príjmov o 0,29 % HDP.

Tab 6: Posúdenie výraznej odchýlky - výdavkové pravidlo (ESA2010, % HDP)

	2016
Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov (%)	2,17
Tempo rastu výdavkov podľa výdavkového pravidla (%)	1,53
Odchýlka od výdavkového pravidla (vplyv na saldo)	-0,25
Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	-0,02
Medziročná zmena výdavkov na spolufinancovanie	-0,62
Medziročná zmena zvýšenia efektívnosti výberu DPH (odhad MF SR)	0,29
Odchýlka od výdavkového pravidla po zohľadnení dodat. faktorov	-0,59

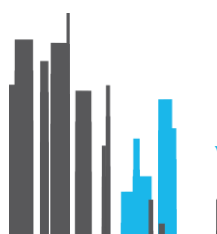
Zdroj: RRZ

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 zohľadnil aj kvalitatívny faktor:

- Nad rámec tohto hodnotenia vychádzajúceho z údajov zverejnených Eurostatom v apríli 2017 možno uviesť **aktualizovaný odhad výnosu daní**. V prognóze Výboru pre daňové prognózy z 29. júna 2017 sa odhaduje pokles výnosu daní v roku 2016 oproti notifikovaným údajom o 299 mil. eur (0,37 % HDP), čo môže zhoršiť úroveň štrukturálneho salda. Zmena štrukturálneho salda však nebude ovplyvnená, keďže súčasne dôjde k poklesu veľkosti neočakávaných príjmov. Prípadné potvrdenie rizika identifikovaného RRZ³⁰ v rámci **mimoriadnych dividend** (165 mil. eur, 0,2 % HDP) v októbrovej notifikácii nebude mať na hodnotenie RRZ žiadny vplyv, keďže v súčasnosti ho RRZ považuje za jednorazový faktor neovplyvňujúci štrukturálne saldo. V rámci októbrovej notifikácie dôjde popri spresnení uvedených príjmov 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 2017.
- Výšku štrukturálneho salda a vývoj upravených výdavkov môžu ovplyvniť **korekcie spojené s nezrovnalosťami pri čerpaní prostriedkov 2. programového obdobia z fondov EÚ**. Časť korekcií zaznamenaných v salde verejnej správy v rokoch 2015 a 2016 sa vecne týka čerpaných prostriedkov v predchádzajúcich rokoch, čo skresľuje aktuálny odhad štrukturálneho salda. Na druhej strane, opačný vplyv budú mať prípadné korekcie

Z dôvodu približne neutrálneho vplyvu čerpania prostriedkov EÚ na saldo verejnej správy, RRZ považuje zmenu výdavkov na spolufinancovanie za relevantný faktor pri vysvetľovaní zmien v upravených výdavkoch, ale nie pri štrukturálnom salde.

³⁰ RRZ, [Hospodárenie rozpočtu verejnej správy v roku 2016](#), máj 2017



súvisiace s čerpaním prostriedkov v rokoch 2015 a 2016, o ktorých sa rozhodne v budúcnosti (s negatívnym vplyvom na saldo verejnej správy v momente rozhodnutia). Vzhľadom na chýbajúce úplné informácie o posunoch súčasných korekcií (znižujúce odchýlku) a chýbajúci odhad budúcich korekcií (zvyšujúcich odchýlku) RRZ nezhrnula ani jeden z uvedených vplyvov do výpočtu ukazovateľov.

- Relevantným kvalitatívnym 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 2016 nenastali výnimočné okolnosti (nenastala nezvyčajná udalosť mimo kontroly vlády a nedošlo k prudkému hospodárskemu poklesu). V prípade vývoja štrukturálneho salda bola identifikovaná odchýlka vo výške 0,19 % HDP (t.j. do 0,5 % HDP³¹) a pri upravených výdavkoch odchýlka od požadovaného zlepšenia presiahla 0,5 % HDP o 0,09 perc. bodov. Hlavnou príčinou rozdielneho výsledku v oboch ukazovateľoch³² je výrazný medziročný pokles investícií, ktoré v prípade hodnotenia rastu upravených výdavkov sprísňujú hodnotenie, ale v prípade hodnotenia štrukturálneho salda nie je zohľadnené. **Vlastné investície verejnej správy po očistení výdavkov na spolufinancovanie prispeli v roku 2016 k zlepšeniu štrukturálneho salda o 0,31 % HDP.**

Keďže ukazovateľ upravených výdavkov prekročil pravidlom povolenú odchýlku len veľmi mierne a súčasné hodnotenie vychádza z predbežných údajov za rok 2016, podľa RRZ – po celkovom hodnotení – nenastala výrazná odchýlka a zatiaľ nie je potrebné spustiť korekčný mechanizmus.

Splnenie rozpočtových cieľov vlády stanovených v aktuálnom programe stability do roku 2020 by viedlo k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2018 (box 2), t.j. s ročným predstihom. Na základe hodnotenia RRZ³³ však existuje riziko, že strednodobý rozpočtový cieľ by nemusel byť dosiahnutý ani v roku 2019. Odchýlka by však nemala byť výrazná.

Box 2: Vývoj štrukturálneho salda³⁴ do roku 2020

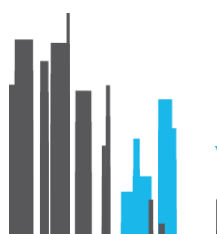
Vláda SR si v aktuálnom programe stability SR pre roky 2017-2020 stanovila ciele do roku 2020, ktoré deklarujú súlad s pravidlami preventívnej časti Paktu stability a rastu pri splnení strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2019. Podľa [hodnotenia](#) Európskej komisie z 22. mája 2017 existuje v roku

³¹ Ide o hranicu výraznej odchýlky. Za výraznú odchýlku sa považuje odchýlka minimálne vo výške 0,5 % HDP.

³² Porovnanie vývoja štrukturálneho salda a vplyvu vývoja upravených výdavkov v jednotlivých rokoch je uvedený v prílohe č. 6.

³³ RRZ, [Hodnotenie strednodobých rozpočtových cieľov na roky 2017 až 2020](#), jún 2017. Hodnotenie RRZ zahŕňa len čiastočne vplyv odhadovaného výpadku daňových príjmov v roku 2016 (v prípade DPPO, ktorý sa do veľkej miery premietne aj do ďalších rokov).

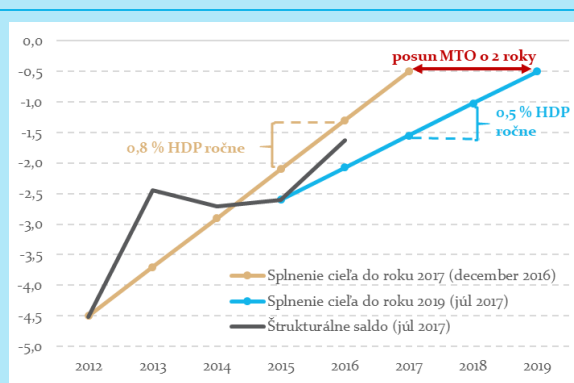
³⁴ Box neobsahuje porovnanie upravených výdavkov s výdavkovým pravidlom v rokoch 2017 až 2020. Súvisí to s nerozpočtovaním niektorých príjmov a výdavkov (podnikateľská činnosť vysokých škôl, vplyv EFSF, časť úrokových nákladov) s približne nulovým vplyvom na saldo.



2017 riziko odchýlky od smerovania k strednodobému cieľu³⁵. Podľa návrhu odporúčaní Rady Európskej únie by malo byť Slovensko pripravené prijať dodatočné opatrenia na splnenie cieľa v roku 2017 a ďalšie opatrenia budú potrebné aj na splnenie cieľa v roku 2018³⁶.

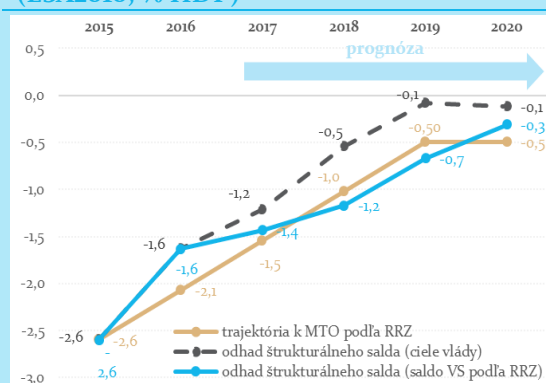
Posun v termíne splnenia strednodobého rozpočtového cieľa z roku 2017 do roku 2019, ktoré vláda SR deklarovala v rámci Programového vyhlásenia, viedol aj k zmene východiskového roku a trajektórie požadovaného zlepšovania štruktúrného salda pri vyhodnocovaní pravidla o vyrovnanom rozpočte. Východiskovým rokom pre stanovenie požadovaného zlepšenia štruktúrného salda sa namiesto roku 2012 stal rok 2015. Zároveň sa vplyvom nižšej štartovacej úrovne štruktúrného deficitu a posunu termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa o dva roky znížilo aj potrebné každoročné zlepšenie štruktúrného salda z 0,8 % HDP na 0,52 % HDP ročne.

Graf 1: Zmeny v požadovanom zlepšení štruktúrného salda (ESA₂₀₁₀, % HDP)



Zdroj: RRZ

Graf 2: Vývoj štruktúrného salda VS podľa prepočtov RRZ v rokoch 2015-2020 (ESA₂₀₁₀, % HDP)



Zdroj: RRZ, MF SR

V grafe 2 sú voči takto stanovenej trajektórii zobrazené štruktúrné saldá odhadované RRZ pri splnení vládou stanovených cieľov a pri naplnení rizík identifikovaných RRZ pri hodnotení rozpočtových cieľov³⁷. 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 riziko³⁸ nesplnenia cieľa v roku 2019. Splnenie cieľov vlády by podľa odhadu RRZ viedlo k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa už v roku 2018.

³⁵ Pri smerovaní k strednodobému rozpočtovému cieľu Európska komisia skúma rozdiel vývoja štruktúrného salda voči požadovanému zlepšeniu na jedno a dvojročnom horizonte, a nie vo väzbe na celú trajektóriu zlepšovania štruktúrného salda do stanoveného termínu splnenia strednodobého cieľa (t.j. do roku 2019). [Aktuálny odhad štruktúrného deficitu](#) zo strany EK vo výške 1,5 % HDP v roku 2016 a jeho požadované zníženie o 0,5 % HDP v rokoch 2017 a 2018 by znamenalo, že plnenie pravidiel Paktu stability a rastu povedie k splneniu strednodobého rozpočtového cieľa už v roku 2018.

³⁶ [Návrh odporúčaní Rady Európskej únie](#): „Overall, the Council is of the opinion that Slovakia needs to stand ready to take further measures to ensure compliance in 2017 and that further measures will be needed in 2018 to comply with the provisions of the Stability and Growth Pact.“

³⁷ RRZ, [Hodnotenie strednodobých rozpočtových cieľov](#), jún 2017

³⁸ Napriek tomu, že legislatívna úprava spustenia korekčného mechanizmu nie je naviazaná na odchýlky na základe prognózovaných údajov (ale len na základe skutočných údajov), posúdenie rozpočtových cieľov umožní poukázať na prípadné budúce riziká.



2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií

MF SR dňa 30. júna 2017 zverejnilo vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2016³⁹. Konštatuje v ňom, že **štrukturálne saldo sa v roku 2016 neodchýlilo od stanovenej trajektórie a odchýlka vo výdavkovom pravidle nie je výrazná**. Tento záver platí aj po zohľadnení dodatočných faktorov, a preto **MF SR nenavrholo spustenie korekčného mechanizmu**.

Celkové závery hodnotenia MF SR a RRZ sú totožné. Ani jedna inštitúcia neskonštatovala, že boli splnené podmienky na spustenie korekčného mechanizmu. Hodnotenie RRZ je menej priaznivé, keďže pri štrukturálnom salde existuje odchýlka, ktorá nie je výrazná a v rámci výdavkového pravidla bola identifikovaná výrazná odchýlka. **Rozdiely v hodnotení MF SR a RRZ vyplývajú najmä z odlišného zohľadnenia jednorazových vplyvov (tab. 7) a dodatočných faktorov (tab. 8).**

Tab 7: Porovnanie vyhodnotenia odchýlky od MTO v roku 2016 bez dodatočných faktorov (ESA2010, % HDP)

	RRZ	MF SR	rozdiel
Strednodobý cieľ MTO	-0,5 (2019)	-0,5 (2019)	-
Saldo VS	-1,68	-1,68	0,00
Cyklická zložka	-0,09	-0,10	0,00
Jednorazové efekty	0,04	-0,38	0,42
Štrukturálne saldo	-1,63	-1,21	-0,42
Plnenie pravidla o štrukturálnom salde	nie	nie	-
Zmena štrukturálneho salda	0,97	1,21	-0,24
Požadovaná zmena štrukturálneho salda	0,52	0,48	0,04
Plnenie zmeny štrukturálneho salda	áno	áno	-
<i>Odchýlka zmeny štrukturálneho salda od požadovanej trajektórie*</i>	0,44	0,73	-0,29
Výrazná odchýlka**	nie	nie	-
Rast agregátu výdavkov očistený o príjmové opatrenia	2,17	2,17	0,00
Výdavkové pravidlo	1,53	1,72	-0,19
Plnenie výdavkového pravidla	nie	nie	-
<i>Odchýlka výdavkového pravidla (vplyv na saldo VS)*</i>	-0,25	-0,17	-0,07
Výrazná odchýlka**	nie	nie	-

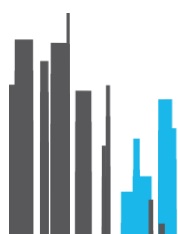
* znamienko (-) znamená neplnenie pravidla

Zdroj: RRZ, MF SR

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

Postup vyhodnotenia štrukturálneho salda a vývoja upravených výdavkov oboch inštitúcií je veľmi podobný, metodické rozdiely sú minimálne. Z dôvodu chýbajúcej špecifikácie záväznej zmeny štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch, vychádza RRZ rovnako ako aj MF SR z predpokladu rovnomerného zlepšovania štrukturálneho salda v období medzi rokmi 2015 a 2019. Mierne číselné rozdiely medzi inštitúciami pretrvali v určení výšky

³⁹ MF SR, [Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2016](#), jún 2017.



štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch a tiež v trajektórii jeho zlepšovania⁴⁰, čo však súvisí najmä so skutočnosťou, že RRZ pri odhade potenciálneho produktu (a produkčnej medzery) berie do úvahy okrem prognózy MF SR aj prognózy iných inštitúcií. Jednorazové vplyvy oboch inštitúcií sa odlišujú v príjmoch z mimoriadnych dividend v roku 2016 a korekciách k EÚ fondom v rokoch 2015 a 2016.

Vo výpočte požadovaného tempa rastu výdavkov pretrvávajú rozdiely z dôvodu vyššie uvedených rozdielných prístupov k odhadu tempa rastu potenciálneho produktu a základne výdavkov, z ktorej sa vypočítava⁴¹. Odlišnosti medzi inštitúciami pretrvali aj pri výpočte skutočného tempa rastu upravených výdavkov, čo súvisí s odhadom vplyvov metodických zmien, kde RRZ zahŕňa širší rozsah položiek⁴².

Tab 8: Prehľad dodatočných faktorov zohľadnených v hodnotení (ESA 2010, % HDP)

	RRZ		MF SR	
	ZŠS	UV	ZŠS	UV
1. Základné hodnotenie (tab. 7)	0,44	-0,25	0,73	-0,17
2. Dodatočné faktory	-0,64	-0,34	-0,37	-0,30
A. Faktory s kvantifikovanými vplyvmi:	-0,64	-0,34	-0,37	-0,30
Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	0,00	-0,02	N	N
Úrokové náklady	-0,10	-	N	-
Neočakávané príjmy	-0,54	-	N	-
Výdavky na spolufinancovanie	-	-0,62	-	-0,59
Zvýšenie efektívnosti výberu daní	-	0,29	-	0,29
Zmeny v daňových príjmoch v októbrovej notifikácii	-	-	-0,37	-
B. Ďalšie faktory (iba kvalitatívne hodnotenie):	bez kvantifikácie			
Korekcie v budúcnosti a časový posun súčasných korekcií	A (-)	-	N*	-
Potenciálne zmeny v októbrovej notifikácii (vrátane daní)	A (o)	-	-	-
3. Celkové hodnotenie (1+2)**	-0,19	-0,59	0,36	-0,47
	nenastala výrazná odchýlka		nenastala výrazná odchýlka	

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

* MF SR nezohľadnilo iba potenciálne korekcie v budúcnosti.

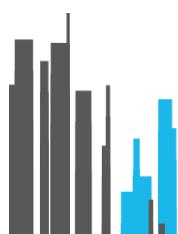
Zdroj: MF SR, RRZ

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

⁴⁰ Požadované každoročné zlepšovanie štrukturálneho salda dosahuje podľa RRZ 0,52 % HDP, kým MF SR ho odhaduje na 0,48 % HDP. Rozdiel súvisí s odlišným odhadom výšky štrukturálneho deficitu v roku 2015, z ktorého sa potrebné zlepšenie vypočítava. RRZ ho odhaduje vo výške 2,6 % HDP, MF SR vo výške 2,4 % HDP. Rozdiel je tvorený odlišným pohľadom na korekcie k EÚ fondom v rámci jednorazových vplyvov a cyklickou zložkou rozpočtu v dôsledku mierne odlišného odhadu produkčnej medzery.

⁴¹ Požadované tempo rastu výdavkov závisí od potrebného zlepšenia štrukturálneho salda a veľkosti výdavkov. Kým MF SR zohľadňuje primárne výdavky (v súlade s Paktom stability a rastu), prístup RRZ je presnejší a berie do úvahy upravené výdavky, keďže k zlepšeniu štrukturálneho salda neprispievajú ani napríklad EÚ fondy, cyklické a jednorazové výdavky.

⁴² MF SR zahrnilo vplyv vzniku Národného rezolučného fondu medzi metodické zmeny. RRZ nad rámec tohto faktora zahŕňa aj vplyv Fondu ochrany vkladov, štátom plateného poistného a imputovaných sociálnych dávok medzi metodické vplyvy. Vplyvy diskrečných daňových a nedaňových opatrení oboch inštitúcií sú totožné.



Rozdiely v prístupe oboch inštitúcií pretrvávajú aj v **zahrnutí dodatočných relevantných faktorov** (tabuľka 8). V porovnaní s hodnotením výsledkov za rok 2015 (v novembri resp. decembri 2016) sa rozdiely odstránili len v prípade výdavkov na spolufinancovanie. Obe inštitúcie zohľadnili **výdavky na spolufinancovanie** ako relevantný faktor iba pri výdavkovom pravidle. MF SR zmenilo svoj prístup bez zdôvodnenia a zmenu výdavkov na spolufinancovanie nezohľadnilo pri štruktúrálnej salde (box 3). Vplyv výdavkov spolufinancovania na štruktúrálne saldo je podľa názoru RRZ blízky nule, keďže vyššie medziročné čerpanie EÚ fondov spojené s nárastom výdavkov na spolufinancovanie sa prejaví vo vyšších daňových príjmoch.

MF SR nezahrnulo odhad **vplyvu neočakávaných príjmov** na štruktúrálne saldo napriek tomu, že tento faktor je konkrétne uvedený aj v rámci pravidiel Paktu stability a rastu. Rozdiel voči výsledkom RRZ znižuje to, že MF SR zahrnulo do svojho hodnotenia očakávaný výpadok daňových príjmov, ktorý sa zaznamená v októbrovej notifikácii. Ak sa tento výpadok príjmov potvrdí, pravdepodobne zmierni vplyv neočakávaných príjmov v nasledujúcom hodnotení.

Zároveň MF SR v hodnotení neuviedlo odhad potenciálneho negatívneho vplyvu **korekcií z dočerpávania prostriedkov 2. programového obdobia v rokoch 2015 a 2016, ktoré sa zaznamenajú v budúcnosti**. MF SR zohľadnilo časový posun existujúcich korekcií, čo zlepšuje úroveň štruktúrálneho salda v hodnotenom roku, pričom budúce korekcie sa už v hodnotení neprejavujú (box 3).

MF SR nezahrnulo medzi dodatočné faktory ani **opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť** a **úrokové náklady** v prípade štruktúrálneho salda. Z hľadiska výsledného hodnotenia však mali tieto faktory zanedbateľný vplyv.

Box 3: Výdavky na spolufinancovanie a korekcie v hodnotení MF SR

MF SR zmenilo prístup pri zohľadnení **výdavkov na spolufinancovanie** v jednotlivých ukazovateľoch v rámci celkového hodnotenia. Kým pri hodnotení výsledkov za rok 2015 zohľadnilo prudký nárast výdavkov na spolufinancovanie vyvolaný dočerpávaním EÚ fondov v oboch hodnotených ukazovateľoch, tak pri hodnotení výsledkov za rok 2016 zohľadnilo rovnaký pokles výdavkov v dôsledku spomalenia čerpania EÚ fondov iba pri výdavkovom pravidle.

Aktuálny prístup MF SR je podľa RRZ presnejší (zmena výdavkov na spolufinancovanie nemá podľa RRZ vplyv na štruktúrálne saldo, keďže je kompenzovaná približne rovnakou zmenou daňových príjmov). Na druhej strane, MF SR pristúpilo k zmene v čase, keď výrazne ovplyvnila výsledky jeho hodnotenia. Uplatnenie rovnakého prístupu v oboch hodnotených rokoch by viedlo k menej priaznivým výsledkom ukazovateľov buď pri hodnotení roku 2015 alebo roku 2016:

- použitie ekonomicky správneho postupu, t.j. predpokladu nulového vplyvu zmien vo výdavkoch na spolufinancovanie na štruktúrálne saldo by v roku 2015 zmenilo hodnotenie zo splneného pravidla na nie výraznú odchýlku (z kumulatívnej odchýlky 0,0 % HDP na -0,4 % HDP v decembri 2016),
- naopak zohľadnenie zmeny výdavkov na spolufinancovanie v štruktúrálnej salde by v roku 2016 viedlo namiesto splnenia pravidla k nie výraznej odchýlke (z 0,4 % HDP na -0,2 % HDP).



V prípade **korekcií k čerpaniu EÚ fondov MF SR** existujúce korekcie časovo správne presúva v rámci jednorazových vplyvov do obdobia, s ktorým vecne súvisia. Takýto prístup by bol vhodný v prípade, že v budúcnosti sa už neočakávajú žiadne korekcie. Vzhľadom na pretrvávajúcu chybovosť projektov a rýchle dočerpávanie prostriedkov 2. programového obdobia v rokoch 2015 a 2016, je možné v budúcnosti očakávať ďalšie korekcie, pričom tieto MF SR vo svojom hodnotení nezohľadňuje. Výsledkom je, že v čase hodnotenia daného roku (rok t sa hodnotí dvakrát v roku t+1) sa vplyvom časového posunu existujúcich korekcií zlepšuje úroveň štrukturálneho salda, pričom budúce korekcie, ktoré zhoršia štrukturálne saldo, sa už v hodnotení neprejavujú.

Tab 9: Zaznamenanie korekcií v štrukturálnom salde (mil. eur)

	2012	2013	2014	2015	2016
MF SR - hodnotenie november 2016	109	252	83	73	-
MF SR - hodnotenie jún 2017	116	193	151	148	34
RRZ - podľa notifikovaných údajov	0	124	209	243	182

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

Rozdiely možno ilustrovať na vývoji v roku 2015 (tabuľka 9). V čase posledného hodnotenia roku 2015 (november 2016) boli podľa prístupu MF SR v štrukturálnom salde zaznamenané korekcie vo výške 73 mil. eur (negatívny vplyv 0,1 % HDP), pričom v súčasnosti sa odhadujú vo výške 148 mil. eur (negatívny vplyv 0,2 % HDP) a táto suma sa môže ešte v budúcnosti zvýšiť.

RRZ práve z dôvodu rizika potenciálnych budúcich korekcií odhaduje korekcie v danom roku vo výške, v akej boli zaznamenané v salde. V prípade roku 2015 išlo o sumu 243 mil. eur (0,3 % HDP), pričom možné odchýlky popisuje a zohľadňuje v rámci kvalitatívneho hodnotenia výsledných ukazovateľov.



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 komisiou⁴³. 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 správy⁴⁴, 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 správy⁴⁵ 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 zodpovednosti⁴⁶, 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 rastu⁴⁷. 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 zmluve⁴⁸.

⁴³ [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20.6.2012.

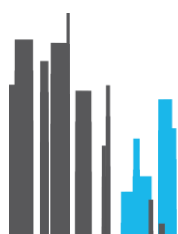
⁴⁴ Konkrétne ide o §30a s názvom Osobitné ustanovenia o vyrovnanom rozpočte verejnej správy, zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

⁴⁵ Štrukturálne saldo VS je definované ako saldo VS upravené o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy.

⁴⁶ Článok 2, písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Výnimočné okolnosti sú definované v článku 3, odsek 3, písm. b) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii.

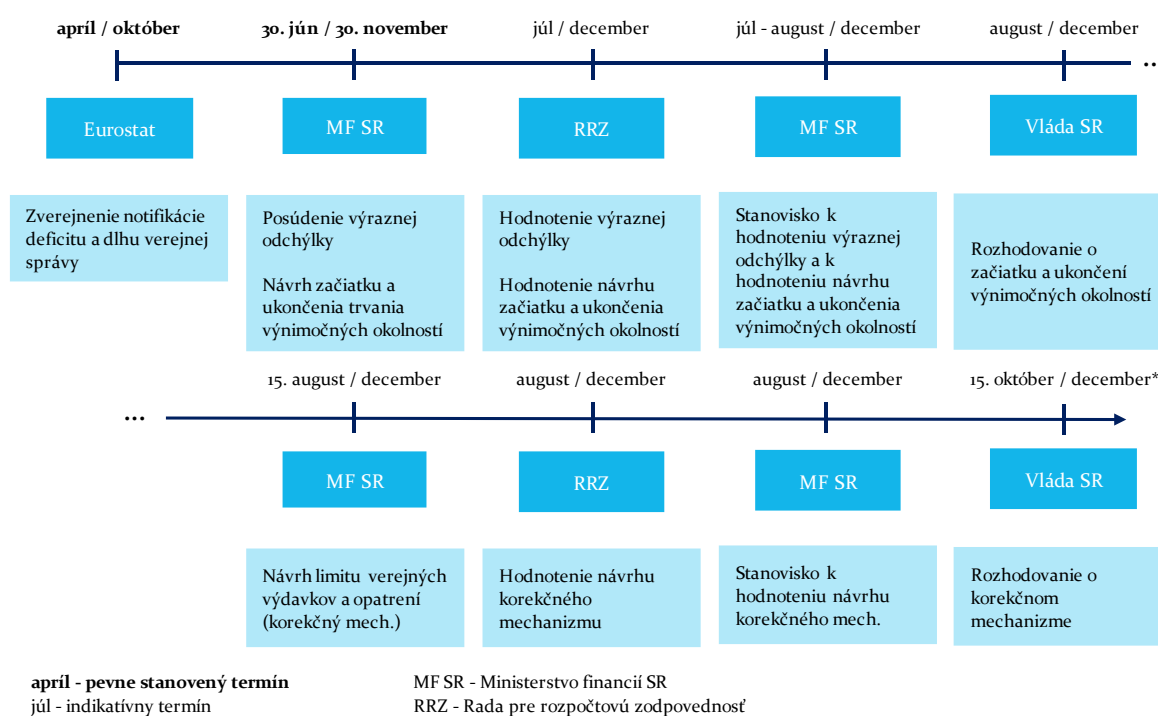


Zákon popisuje aj procedúry a prisudzuje úlohy jednotlivým inštitúciám (graf 3). Ministerstvo financií v súlade s postupmi uvedenými v Pakte stability rastu⁴⁹ je povinné dvakrát ročne (do 30. júna a 30. novembra⁵⁰) zverejniť hodnotenie toho, či došlo k výraznému odchýleniu. **RRZ ako poverená nezávislá 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 „dodržiuj alebo vysvetľuj“).

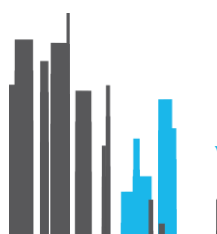
Graf 3: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií



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

⁴⁹ Čl. 5 a 6 nariadenia (ES) č. 1466/97 a čl. 3 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97 obsahujú analytické ukazovatele (zmena štrukturálneho salda a zmena upravených výdavkov očistených o diskrečionárne príjmové opatrenia), ktoré sa posudzujú, vrátane ich spôsobu výpočtu a benchmarku, voči ktorému sa porovnávajú.

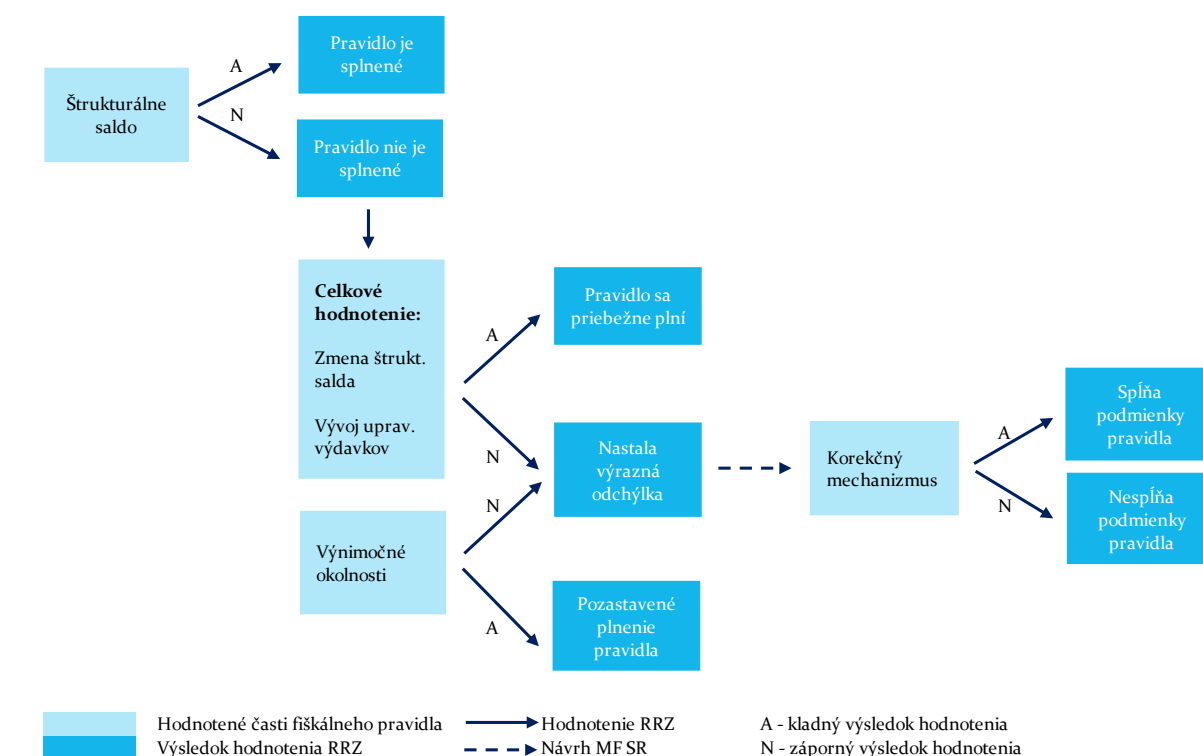
⁵⁰ Stanovenie týchto termínov a počtu zverejnení súvisí s termínmi notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu. Každoročne sa k 1. aprílu posielajú Eurostatu predbežné údaje o príjmoch, výdavkoch, salde a dlhu verejnej správy za predchádzajúci rok a potvrdzujú sa definitívne údaje za staršie roky. Následne 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.



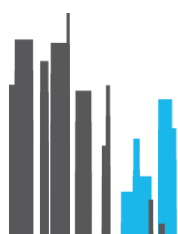
Príloha č. 2 - Postup hodnotenia RRZ

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 2016. 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 roku 2016 s potrebnou 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.

- Úhrada DPH z PPP projektu** – V roku 2011 bol schodok rozpočtu jednorazovo pozitívne ovplyvnený imputáciou pohľadávky voči spoločnosti Granvia v dôsledku zaplataenia DPH spojenou s PPP projektom R₁ vo výške 174 mil. eur. Počas nasledujúcich 30 rokov sa bude stav poskytnutého preddavku každoročne znižovať o alikvotnú časť vo výške 5,79 mil. eur. Táto suma každoročne negatívne ovplyvní schodok rozpočtu VS počas obdobia 30 rokov.
- Dividendy** - Predstavujú jednorazové príjmy z vyplácania dividend nesúvisiacich s riadnym výsledkom hospodárenia spoločnosti v príslušnom roku, prípadne osobitné dohody vo vyplácaní dividend medzi štátom a zvyšnými akcionármi. V roku 2016 týmto príjmom podľa prepočtov RRZ zodpovedá suma 156 mil. eur z vyplatených dividend od spoločnosti Slovenský plynárenský priemysel.
- Časové rozlíšenie príjmov z DPH** - Aktualizácia podľa ESA₂₀₁₀ vychádza z tzv. metódy posunutého hotovostného plnenia, kde hotovostný príjem 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 2015 boli z tohto dôvodu pozitívne ovplyvnené príjmy z DPH sumou 4 mil. eur a v roku 2016 negatívne ovplyvnili výnos DPH vo výške 69 mil. eur.
- Vratka domácnostiam za spotrebu plynu** - V roku 2016 boli výdavky VS jednorazovo ovplyvnené opatrením vlády z júla 2015 v rámci prvého sociálneho balíčka. Opatrenie sa týkalo domácností využívajúcich plyn na varenie, ohrev vody, či na vykurovanie. Vratku domácnostiam za plyn začalo MH SR vyplácať koncom januára 2016 a vplyv na saldo VS predstavuje 46 mil. eur v roku 2016.

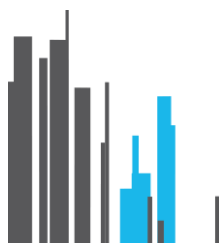
Tab 10: Jednorazové vplyvy v rokoch 2015-2016 (ESA₂₀₁₀, mil. eur)

	2015	2016	2015	2016	2015	2016
	RRZ		MF SR		rozdiel	
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu (Granvia)	-6	-6	-6	-6	0	0
- dividendy	-	156	-	-	-	156
- časové rozlíšenie príjmov DPH	4	-69	4	-69	0	0
- vratky domácnostiam za spotrebu plynu*	-	-46	-	-48	-	2
- časové rozlíšenie korekcií k EÚ fondom	-	-	-95	-148	95	148
- zmena výpočtu odvodu do EÚ rozpočtu**	-	-	-	-35	-	35
CELKOVO	-2	34	-97	-306	95	305
(% HDP)	0,00	0,04	-0,12	-0,38	0,12	0,38

* Rozpočet na rok 2016 uvažoval so sumou 48 mil. eur, pričom na základe údajov z výkazu FIN-1 (výkaz na sledovanie skutočného plnenia príjmov a výdavkov) dosiahli výdavky 46 mil. eur.

Zdroj: RRZ, MF SR

** RRZ túto položku nezaraďuje medzi jednorazové vplyvy, keďže jej veľkosť nepresahuje 0,05 % HDP.



Príloha č. 4 - Postup odhadu neočakávaných príjmov

RRZ pri odhade neočakávaných príjmov resp. ich výpadku vychádza z tých daňových príjmov a príspevkov sociálneho zabezpečenia, ktoré prognózuje Výbor pre daňové prognózy. Porovnáva sa medziročná zmena týchto príjmov (očistených o daňové kredity a 2% z daní na verejnoprospešný účel, ktoré sa zaznamenávajú na strane výdavkov rozpočtu⁵¹), ktorá sa očakávala pri schvaľovaní príslušného rozpočtu s medziročnou zmenou vykázanou v aktuálnej notifikácii.

Celkové daňové príjmy sa očisťujú o dva faktory:

- **cyklické príjmy z daní** – vylučujú sa z toho dôvodu, že časť daňových príjmov je dôsledkom cyklického vývoja ekonomiky, a teda neovplyvňuje štrukturálne saldo,
- **čerpanie EÚ fondov** je spojené s dodatočnými daňovými príjmami. Jedno euro vynaložené na spolufinancovanie je podľa odhadu RRZ spojené s približne jedným eustom dodatočných daňových príjmov. Z dôvodu neutrálneho vplyvu čerpania EÚ fondov na štrukturálne saldo je potrebné očistiť medziročné zmeny daňových príjmov vyvolané medziročnými zmenami výdavkov na spolufinancovanie.

Neočisťujú sa odlišné vplyvy legislatívnych opatrení v porovnaní s predpokladmi rozpočtu, keďže tieto RRZ považuje takisto za možný zdroj neočakávaných príjmov resp. výpadku.

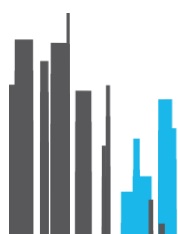
Výpočet odhadu neočakávaných príjmov vychádza z nominálnych hodnôt, pričom nezohľadňuje vplyv odlišného vývoja HDP v porovnaní s predpokladmi rozpočtu (efekt menovateľa). Dôvodom je skutočnosť, že vývoj HDP ovplyvňuje štrukturálne saldo nielen prostredníctvom zmeny podielu príjmov na HDP, ale aj cez zmenu podielu výdavkov na HDP, tieto vplyvy sa do veľkej miery navzájom kompenzujú.

Pri vyhodnotení roku 2016 RRZ porovnala očistené daňové príjmy schváleného Rozpočtu verejnej správy na roky 2016 až 2018 s údajmi podľa aprílovej notifikácie (tabuľka 11). Neočakávané príjmy dosiahli 437 mil. eur (0,54 % HDP) v roku 2016.

Tab 11: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2016 - prístup RRZ (ESA2010, mil. eur)

	RVS 2016-2018			NT 2017/04			Neočakávané príjmy (+)/výpadok (-)
	2015	2016	rozdiel	2015	2016	rozdiel	
	1	2	3=2-1	4	5	6=5-4	7=6-3
1. Daňové príjmy	22 038	22 930	892	22 672	23 646	974	82
- daňové príjmy a odvody (VpDP)	22 360	22 995	635	22 990	23 971	981	346
- lepší výber daní (NR SR)*	0	250	250	0	0	0	-250
- 2 % na verejnoprospešný účel	-60	-56	4	-57	-62	-5	-9
- daňové kredity	-262	-260	3	-261	-263	-2	-5
2. Cyklické príjmy z daní	-17	62	79	-114	-22	93	14
3. Vplyv čerpania EÚ fondov**	494	384	-110	748	269	-479	-368

⁵¹ Daňové príjmy sú v metodike ESA2010 zaznamenané neznižované o tieto položky, pričom sa súčasne zaznamenávajú na strane výdavkov.



4. Celkový vplyv (1-2-3)	21 561	22 484	923	22 038	23 399	1 360	437
- v % HDP	-	-	-	-	-	-	0,54

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2017/04 - notifikácia deficitu a dlhu z apríla 2017, VpDP - Výbor pre daňové prognózy Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

* v NT 2017/04 zahrnuté vo výnose daní

** vo výške výdavkov na spolufinancovanie (za predpokladu, že 1 euro spolufinancovania zvýši daňové príjmy o rovnakú sumu)

Doplňujúcim prístupom je postup uvedený v rámci Paktu stability a rastu⁵². Podobne ako pri výpočte RRZ, aj metodika EK porovnáva odhadovanú a skutočnú medziročnú zmenu cyklicky očistených príjmov. Na rozdiel od RRZ, ktorej odhad neočakávaných príjmov, resp. ich výpadku, sa zameriava na daňové príjmy, sú v postupe EK zahrnuté všetky bežné príjmy verejnej správy (okrem daní aj nedaňové príjmy a prijaté bežné granty a transfery). Zároveň metodika SGP nezohľadňuje vplyvy čerpania fondov EÚ na daňové príjmy. Rozdielny je aj prístup k diskrečionárnym opatreniam, keďže metodika EK ich nepovažuje za zdroj neočakávaných príjmov resp. výpadok. Prístup EK zároveň zahŕňa aj odhad vplyvu rastu HDP na štrukturálne saldo (cez podiel príjmov na HDP), abstrahuje sa od vplyvu odlišného vývoja HDP na výdavky.

Keďže EK nezverejňuje svoj odhad vplyvu neočakávaných príjmov, resp. ich výpadku, RRZ tento vplyv odhadla kvôli ilustrácii možného odlišného prístupu. Vychádzala pritom z údajov zverejnených v makroekonomickej databáze AMECO v jeseni 2015 (súčasťou je prognóza EK na rok 2016) a na jar 2017 (obsahuje notifikáciu Eurostatu z apríla 2017). Vplyv neočakávaných príjmov v roku 2016 kvantifikovaný na základe metodiky EK je 1,38 % HDP.

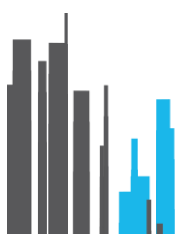
Tab 12: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2016 metodikou EK (ESA2010, mil. eur)

	AMECO jeseň 2015	AMECO jar 2017	Neočakávané príjmy (+)/výpadok (-)
1. Bežné príjmy VS - medziročná zmena	-726	174	899
2. Diskrečionárne opatrenia	-72	-55	17
3. Vplyv rastu HDP*	967	732	-235
4. Vplyv cyklu - produkčná medzera	-1	-4	-3
5. Celkový vplyv (1-2-3-4)	-1 619	-499	1 120
- v % HDP	-	-	1,38

* Vplyv rastu HDP je zohľadnený tak, aby boli posudzované iba príjmy zlepšujúce saldo v pomere k HDP.

Zdroj: AMECO, RRZ

⁵² Ide o dokument [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2016 edition](#). Vade Mecum 2017 už neobsahuje postup výpočtu.



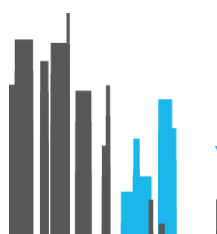
Príloha č. 5 - Výdavkové pravidlo – metodika a údaje

Upravené výdavky a výdavkové pravidlo zohľadňujú postup výpočtu uvedený v Pakte stability a rastu⁵³ s viacerými odchýlkami. Odchýlky vedú k spresneniu daného ukazovateľa, vzájomnej porovnateľnosti upravených výdavkov a výdavkového pravidla a zníženiu rozdielov medzi štrukturálnym saldom a upravenými výdavkami. 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) resp. k takej zmene príjmov, ktorá sa automaticky zaznamená aj vo výdavkoch bez vplyvu na saldo (príspevky do Fondu ochrany vkladov a príspevky do Jednotného rezolučného fondu, ktoré odvádza Rada pre riešenie krízových situácií). Zoznam s vplyvmi v jednotlivých rokoch je uvedený v tabuľke č. 13.
- **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.
- **Úprava základne výdavkov pri výpočte požadovaného pomalšieho tempa rastu upravených výdavkov** - na rozdiel od pravidiel Paktu stability a rastu, ktoré potrebu nižšieho rastu výdavkov pre krajiny nespĺňajúce strednodobý rozpočtový cieľ vypočítavajú z úrovne primárnych výdavkov, RRZ pri výpočte vychádza z primárneho výdavkového agregátu. Umožní to vzájomne konzistentné porovnanie výdavkového pravidla s tempom rastu upravených výdavkov. Úprava je potrebná z toho dôvodu, že k zlepšeniu štrukturálneho salda neprispievajú EÚ fondy, cyklické a jednorazové výdavky, ani výkyvy v investíciách. Výsledkom spresnenia je, že dodržanie výdavkového pravidla povedie k požadovanému zlepšeniu štrukturálneho salda prostredníctvom upravených výdavkov (primárneho výdavkového agregátu upraveného o diskrečné opatrenia v príjmoch a metodické vplyvy).

V porovnaní s hodnotením z decembra 2016 došlo k zahrnutiu schém vo finančnom sektore, ktoré ovplyvňujú úroveň príjmov a výdavkov s neutrálnym vplyvom na saldo,

⁵³ Postup výpočtu je uvedený v sprievodnom nelegislatívnom dokumente, ktorý špecifikuje niektoré ustanovenia Paktu stability a rastu ([Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact](http://www.rozpoctovarada.sk) z 5. júla 2016).



medzi metodické vplyvy. Konkrétne ide o príspevky do Fondu ochrany vklady a príspevky do Jednotného rezolučného fondu, ktoré zbiera a odvádza Rada pre riešenie krízových situácií⁵⁴. Táto zmena prispieva k spresneniu posúdenia vývoja výdavkov.

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 2015 a 2016, ktorých dodatočná zmena predstavovala vstupný údaj pre výpočet vývoja upravených výdavkov.

Tab 13: Diskrečné príjmové opatrenia a metodické vplyvy (ESA2010, tis. eur)

	celkový vplyv		dodatočný vplyv
	2015	2016	2016
1. Diskrečné opatrenia	-49 575	-203 267	-153 692
Zavedenie odvodovej odpočítateľnej položky	-62 100	-171 219	-109 119
Otvorenie II. piliera dôchodkového systému**	15 925	28 474	12 549
Zmiernenie podmienok pri uplatňovaní nadm. odpočtov DPH	-3 400	3 400	6 800
Zvyšovanie spotrebnej dane z tabakových výrobkov	-	4 880	4 880
Zníženie sadzby DPH na vybrané potraviny	-	-76 900	-76 900
Podpora investovania na kapitálovom trhu (595/2003, 580/2004)	-	-11 297	-11 297
Zmeny v administratívnych poplatkoch v roku 2016	-	19 395	19 395
2. Metodické vplyvy v príjmoch (dodatočné vplyvy)			38 440
Zmeny v imputovaných sociálnych príspevkoch			9 779
Zmeny v štátom platenom poistnom			49 167
Zmeny v schémach finančného sektora (FOV, JRF)*			-20 506
Spolu vrátane metodických zmien (1+2)			-115 252
<i>p.m. Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť**</i>	15 925	28 474	12 549

* FOV – Fond ochrany vkladov, JRF – Jednotný rezolučný fond

Zdroj: RRZ, MF SR

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

⁵⁴ V prípade Fondu ochrany vkladov sa v národných účtoch k vyzbieraným prostriedkom zaznamenávajú v danom roku výdavky v rovnakej výške (vychádza sa z predpokladu, že prostriedky sa v prípade problémov bankového sektora môžu použiť na výplatu nedostupných vkladov). V prípade Jednotného rezolučného fondu, ktorá je samostatnou inštitucionálnou jednotkou Európskej únie, ide len o transfer vyzbieraných prostriedkov od finančných inštitúcií na Slovensku do európskej schémy.



Príloha č. 6 - Rozdiely medzi štrukturálnym saldom a vývojom upravených výdavkov

Štrukturálne saldo a vývoj upravených výdavkov sú dva ukazovatele, na základe ktorých sa hodnotí smerovanie verejných financií k vyrovnanému rozpočtu. Štrukturálne saldo síce zohráva významnú 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.

Tab 14: Vývoj upravených výdavkov (ESA2010, mil. eur)

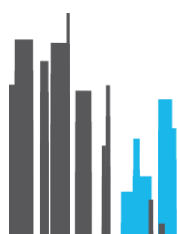
	2015	2016
1. Primárny výdavkový agregát	30 989	31 425
2. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu ($I_t - I_{t-1}$)		436
3. Zmena v príjmoch z titulu diskrecionárnych opatrení a metodiky vykazovania národných účtov		-115
4. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov ($(2_{t-3t})/I_{t-1}$)		1,78
5. Medziročná zmena deflátoru HDP		-0,38
6. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov (4-5)		2,17
7. Miera potenciálneho rastu HDP		2,90
8. Vplyv zmeny výdavkov na saldo ($(7_t - 6_t) * I_{t-1} / HDP_t$)		0,28
<i>p.m. Zmena štrukturálneho salda</i>		0,97

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR, MF SR

Pri hodnotení smerovania k vyrovnanému rozpočtu RRZ v roku 2016 dosiahli oba ukazovatele výrazne odlišné hodnoty (0,97 % HDP resp. 0,28 % HDP). Vzniknuté rozdiely 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 roku 2016, kedy **investície medziročne výrazne klesli, čo v najväčšej miere vysvetľuje rozdiel medzi dvomi ukazovateľmi** (príspevok 0,8 p. b.).
- **Úrokové náklady** – výdavkové pravidlo nezohľadňuje vývoj úrokových nákladov, kým v prípade štrukturálneho salda je vývoj úrokov zahrnutý. Vzhľadom na to, že úrokové náklady sú do veľkej miery ovplyvnené minulými rozhodnutiami vlády, očistenie ukazovateľov o ne môže poskytovať presnejší obraz o aktuálnej fiškálnej politike⁵⁵.

⁵⁵ Z toho dôvodu RRZ zohľadňuje vývoj úrokových nákladov pri štrukturálnom salde v rámci tzv. špeciálnych faktorov.



- **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 daní⁵⁶. Preto je najmä v prípade odlišných záverov hodnotenia vhodné skúmať príčiny rozdielov. V roku 2016 rástli príjmy nižším tempom v porovnaní s rastom potenciálneho produktu s negatívnym príspevkom približne 0,17perc. bodov.
- **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 je rok 2016, kedy boli verejné financie v deficite. Pozitívny vplyv vývoja upravených výdavkov na saldo bol v oboch rokoch nadhodnotený (o 0,06 p.b.), 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 menovateľa⁵⁷). Štrukturálne saldo tento vplyv už obsahuje, keďže sa vypočítava z medziročnej zmeny jednotlivých zložiek vyjadrených v pomere k HDP.

Tab 15: Rozdiely medzi zmenou štrukturálneho salda a vplyvu upravených výdavkov na saldo (ESA2010, % HDP)

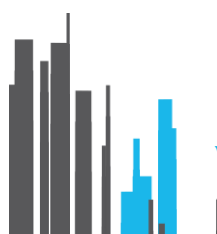
	2016	trajektória
Zmena upravených výdavkov (vplyv na saldo)	0,28	0,52
(+) Odchýlka zmeny skutočných investícií od priemeru	0,80	
(+) Vývoj úrokových nákladov	0,05	
(+) Skutočný vývoj príjmov nad rámec potenciálu	-0,17	
(+) Nepresnosti pri výpočte tempa rastu príjmov (iná základňa)	-0,06	
(+) Vplyv rastu HDP (efekt menovateľa)	0,07	
Zmena štrukturálneho salda	0,97	0,52

Zdroj: RRZ

Vzhľadom na výrazný vplyv investícií na rozdiel medzi zmenou upravených výdavkov a zmenou štrukturálneho salda RRZ podrobnejšie preskúmala príčiny rozdielov (tabuľka 16). Kým investície zachytené v upravených výdavkoch (bez EÚ fondov a štvorročný priemer) prispievajú k medziročnému zhoršeniu salda o 0,1 % HDP, investície v štrukturálnom salde prispievajú k zlepšeniu salda o 0,72 % HDP. Časť poklesu investícií však vysvetľuje medziročný pokles

⁵⁶ Možno sem napríklad 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.

⁵⁷ 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.



výdavkov na spolufinancovanie (príspevok 0,42 p.b.), s ktorým je podľa odhadu RRZ spojený aj výpadok daňových príjmov v rovnakej výške. Z toho dôvodu je čistý vplyv nižších vlastných investičných výdavkov verejnej správy na štrukturálne saldo vo výške 0,31 % HDP.

Tab 16: Investície v jednotlivých ukazovateľoch (mil. eur)

	mil. eur		% HDP		p.b. medziročne
	2015	2016	2015	2016	
1. Investície v upravených výdavkoch (A+B+C):	-1 914	-2 050	-2,43	-2,53	-0,10
- A. vplyv priemerovania investícií	684	39	0,87	0,05	-0,82
- B. vplyv spolufinancovania	-409	-84	-0,52	-0,10	0,42
- C. vplyv ostatných výdavkov	-2 190	-2 004	-2,78	-2,48	0,31
2. Investície v štrukturálnom salde VS (B+C)	-2 599	-2 089	-3,30	-2,58	0,72

Pozn.: (+) zlepšuje a (-) zhoršuje saldo VS

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR



Príloha č. 7 - Zoznam dodatočných faktorov

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

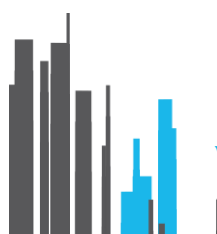
- **Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť**

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

- **Vplyv zmien v úrokových nákladoch**

Zmeny v úrokových nákladoch ovplyvňujú štrukturálne saldo, na upravené výdavky nemajú vplyv. Ide o faktor, ktorý nie je pod priamou kontrolou vlády (závisí od minulých rozhodnutí vlády - naakumulovanej výšky dlhu a výnosov požadovaných na finančných trhoch). Na existenciu neočakávaných úspor úrokových nákladov, ktoré zlepšujú štrukturálne saldo, poukázala aj Európska komisia v rámci hodnotenia Návrhu rozpočtového plánu na rok 2017⁵⁸.

⁵⁸ EK, [Analysis of the draft budgetary plans of Slovakia](#), Commission staff working document, str. 11: „Similar to 2016, also in 2017 the expenditure benchmark appears to better capture the underlying fiscal effort. This is because the structural balance indicator is positively impacted by revenue windfalls and the continued decline in interest spending which is excluded from the expenditure aggregate.... The expenditure benchmark more adequately reflects the fiscal effort in this case as it does not include windfall savings on interest expenditure and removes the volatile profile of investment.“



- **Neočakávané príjmy resp. ich výpadok**

Odlíšny vývoj príjmov v porovnaní s predpokladmi rozpočtu prispieva k zlepšeniu (neočakávané príjmy) alebo zhoršeniu (neočakávaný výpadok) štrukturálneho salda, pričom dôvodom môžu byť faktory mimo kontroly vlády (napríklad lepší ako očakávaný makroekonomický vývoj, ktorý sa premietne do dodatočných daňových príjmov). Podobný postup by sa mal uplatňovať aj v rámci pravidiel Paktu stability a rastu⁵⁹. Zlepšenie štrukturálneho salda by preto malo byť v prípade neočakávaných príjmov výraznejšie ako bola stanovená trajektória.

- **Vplyv výdavkov na spolufinancovanie**

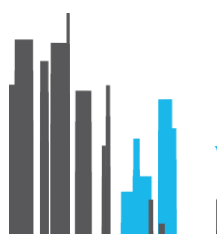
Čerpanie prostriedkov z fondov EÚ sa v salde verejnej správy negatívne prejavuje výdavkami na ich spolufinancovanie. Na druhej strane to vedie k okamžitému nárastu daňových príjmov (či už nepriamych najmä v podobe DPH alebo priamych v podobe dane z príjmov fyzických osôb a sociálnych a zdravotných odvodov, ale aj dane z príjmov právnických osôb). RRZ odhadla⁶⁰, že jedno euro vynaložené na spolufinancovanie je spojené s približne jedným eurom dodatočných daňových príjmov. Znamená to, že vplyv zvýšených výdavkov spolufinancovania na štrukturálne saldo je blízky nule, keďže vyššie medziročné čerpanie EÚ fondov spojené s nárastom výdavkov na spolufinancovanie sa prejaví vo vyšších daňových príjmoch. Zároveň nižšie čerpanie EÚ fondov vedie k úspore na spolufinancovaní a výpadku daňových príjmov. RRZ preto zohľadňuje veľkosť výdavkov na spolufinancovanie iba v prípade upravených výdavkov práve kvôli ich priamemu vplyvu na daňové príjmy.

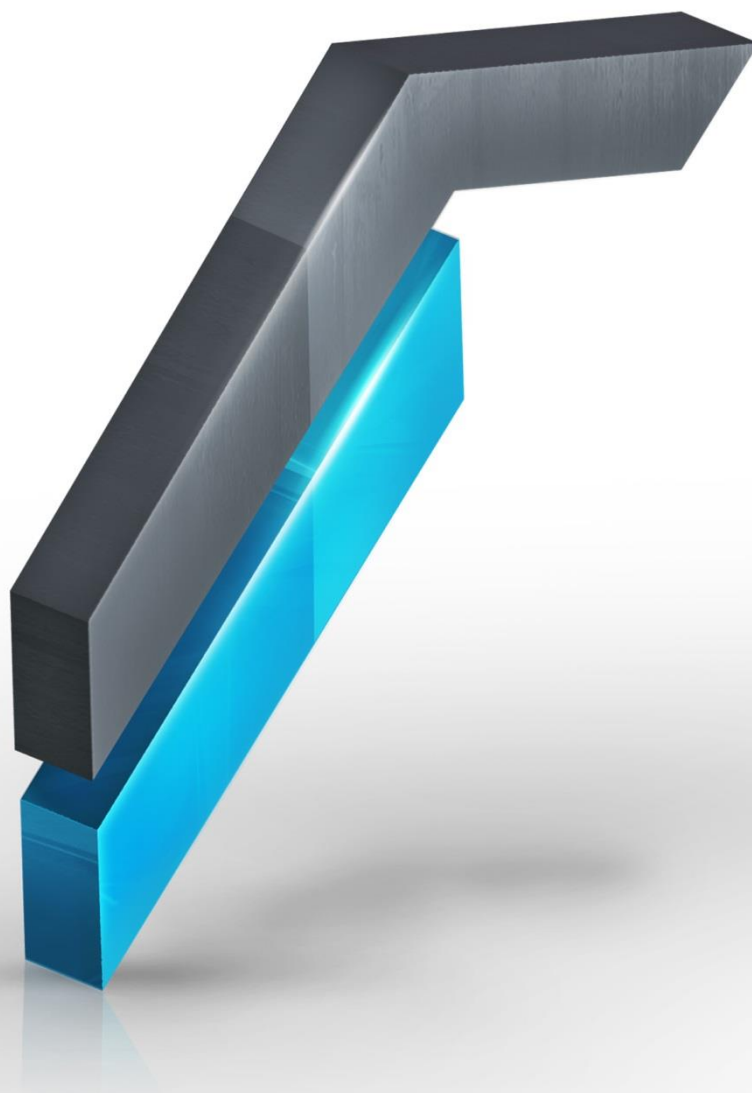
- **Zvýšenie efektívnosti výberu daní**

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

⁵⁹ Neočakávané príjmy by sa podľa pravidiel Paktu stability a rastu mali zohľadňovať aj pri stanovení medziročného zlepšenia štrukturálneho salda a jeho následnom vyhodnotení.

⁶⁰ [Hodnotenie návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017](#) z novembra 2014, príloha č. 2. Ide o priame vplyvy na daňové príjmy odhadnuté na základe štruktúry čerpania EÚ fondov v ekonomickej klasifikácii. RRZ vo svojom odhade nezahrnula sekundárne vplyvy čerpania EÚ fondov (vyšší ekonomický rast, ktorý sa premieta do dodatočných daňových príjmov), ktoré takisto nie sú zanedbateľné.





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia

www.rozpoctovarada.sk