



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2017

Analytický dokument

júl 2018

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2018

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 štruktúrneho salda	7
1.2 Zmena štruktúrneho salda	8
1.3 Vývoj upravených výdavkov	9
1.4 Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností	10
1.5 Celkové hodnotenie	11
2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií	18
Príloha č. 1 - Pravidlo o vyrovnanom rozpočte	21
Príloha č. 2 - Postup hodnotenia RRZ	23
Príloha č. 3 - Jednorazové vplyvy	24
Príloha č. 4 - Výdavkové pravidlo – metodika a údaje	26
Príloha č. 5 - Zoznam dodatočných faktorov	29
Príloha č. 6 - Postup odhadu dodatočných faktorov	31
Príloha č. 7 - Rozdiely medzi štruktúrnym saldom a vývojom upravených výdavkov	35



Zoznam boxov, tabuliek a grafov

Box 1: Vzájomný vzťah štrukturálneho salda a výdavkového pravidla	11
Box 2: Vývoj štrukturálneho salda a upravených výdavkov do roku 2021	16
Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2017	6
Tab 2: Zmena štrukt. salda potrebná 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: Základné hodnotenie RRZ a MF SR	18
Tab 8: Prehľad dodatočných faktorov zohľadnených v hodnotení	20
Tab 9: Jednorazové vplyvy v rokoch 2015-2017	25
Tab 10: Diskrecionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy	28
Tab 11: Predpoklady čerpania EÚ fondov	32
Tab 12: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2016	33
Tab 13: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2017	33
Tab 14: Výdavky na spolufinancovanie v upravených výdavkoch	34
Tab 15: Zmena štrukturálneho salda a vplyv upravených výdavkov v rokoch 2016 a 2017	36
Tab 16: Vlastné investície v jednotlivých ukazovateľoch	36
Graf 1: Vývoj štrukturálneho salda VS podľa prepočtov RRZ v rokoch 2015-2021	17
Graf 2: Vývoj výdavkového pravidla podľa prepočtov RRZ v rokoch 2015-2021	17
Graf 3: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií	22
Graf 4: Postup hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte	23



1. Hodnotenie RRZ

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

RRZ pripravila prvé hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2017, ktoré vychádza z údajov aprílovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu zostaveného v metodike ESA2010². Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie publikované MF SR³ dňa 27. júna 2018. Základný postup hodnotenia zo strany RRZ zostáva v porovnaní s minulými hodnoteniami⁴ nezmenený (schematické znázornenie jednotlivých krokov je uvedené v prílohe č. 2). Spresnil sa odhad neočakávaných príjmov, ktoré RRZ zohľadňuje pri posudzovaní vývoja štrukturálneho salda a zapracovali sa vplyvy zmien v národných účtoch uskutočnené Štatistickým úradom SR (preklasifikovanie Fondu ochrany vkladov a Garančného fondu investícií do verejnej správy). Východiskovým rokom hodnotenia zostal rok 2015⁵.

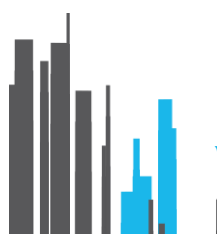
¹ [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20. júna 2012. Princíp „dodržuj alebo vysvetľuj“ z anglického „comply or explain“.

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 2016.

⁵ Ide o rok, za ktorý boli v čase rozhodnutia (v apríli 2016) o posune termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2019 k dispozícii vykázané údaje o hospodárení verejnej správy.



Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2017

	Definícia	Spôsob hodnotenia RRZ	Kritérium	Skutočnosť v roku 2017	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	-1,18 % HDP	✘
	A. dlh výrazne pod 60 % HDP	dlh pod úrovňou 40 % HDP	< 40 % HDP	50,9 % HDP	✘
	B. nízke riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií	ukazovateľ dlhobodej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP hodnotenie EK na základe ukazovateľa S2	$\leq 1,0$ % HDP nízke riziko	1,1 % HDP stredné riziko	✘
Testovanie dodatčných 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		$\geq 1,04$ % HDP*	1,39 % HDP	✔
	3. Vývoj upravených výdavkov Rýchle smerovanie k MTO: rast výdavkov, ktorý zabezpečí zlepšenie štruktúrného salda o 0,5 % HDP ročne		$\geq 1,04$ % HDP*	0,69 % 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 %	3,4%	✘
	E. dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom	negatívna produkčná medzera dosahujúca aspoň 3 % potenciálneho produktu	≤ -3 %	0,5 %	✘
	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		$\leq 0,54$ % HDP**	0,87 % 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		$\leq 0,54$ % HDP**	0,94 % HDP vrátane dodat. faktorov	✘
6. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte			odchýlka		

* Požaduje sa kumulatívne za roky 2015 až 2017.

Zdroj: RRZ

** Potrebné zlepšenie štruktúrného salda v rokoch 2015 až 2017 dosahuje 1,04 % HDP, výrazná odchýlka nastane, ak je zlepšenie menšie alebo rovné 0,54 % HDP (1,04 - 0,5 = 0,54 % 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 dlhodobej udržateľnosti naviazala na pravidlá a ukazovatele ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti:

- **Výrazne nižší dlh predstavuje úroveň dlhu, ktorú možno považovať za relatívne bezpečnú.** Ide o hrubý dlh pod úrovňou 40 % HDP. S touto úrovňou dlhu nie sú spojené žiadne sankcie vyplývajúce z ústavného zákona, a zároveň je nezávislá od prechodných ustanovení zákona⁶.
- **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)**⁷.

Hrubý dlh verejnej správy dosiahol na konci roku 2017 úroveň 50,9 % HDP, ku ktorej sa viažu sankcie prvého pásma zákona o rozpočtovej zodpovednosti⁸ a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti bol v rovnakom období vo výške 1,1 % HDP⁹. Súčasne EK zaradila¹⁰ 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. **Cieľová hodnota štrukturálneho deficitu teda môže byť maximálne vo výške 0,5 % HDP¹¹.**

Štrukturálny deficit bol v roku 2017 vo výške 1,18 % HDP (tabuľka 3) a nedosiahol cieľovú hodnotu. 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**

⁶ V roku 2017 bola 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.

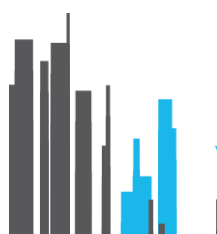
⁷ Európska komisia hodnotí dlhodobú udržateľnosť verejných financií (v rámci každoročnej aktualizácie programov stability) na základe analýzy počiatkovej fiškálnej pozície (úroveň deficitu a dlhu) a svojich dlhodobých projekcií vplyvov starnutia populácie na verejné financie, pričom krajiny kategorizuje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

⁸ 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).

⁹ RRZ, [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2017](#) z apríla 2018.

¹⁰ EK, [Správa o krajine za rok 2018 – Slovensko](#) z marca 2018.

¹¹ Túto hodnotu strednodobého rozpočtového cieľa schválila vláda v rámci [programu stability](#) z apríla 2016 a potvrdila ho aj v nasledujúcich aktualizáciách programu stability (v apríli 2017 a 2018).



upravených výdavkov očistených o diskrecionárne zmeny v príjmoch (časť 1.3). Súčasne sa posudzuje, či nenastali výnimočné okolnosti, počas ktorých je plnenie pravidla dočasne pozastavené (časť 1.4).

1.2 Zmena štrukturálneho salda

Strednodobým rozpočtovým cieľom vlády je zníženie štrukturálneho deficitu na 0,5 % HDP do roku 2019. 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**¹².

V roku 2015 dosiahol štrukturálny deficit 2,6 % HDP, 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: Zmena štrukturálneho salda potrebná na dosiahnutie strednodobého cieľa do roku 2019 (ESA2010, % HDP)

	2015	2016	2017	2018	2019
Potrebná výška štrukturálneho salda VS podľa RRZ	-2,58	-2,06	-1,54	-1,02	-0,50
Zmena*	-	0,52	0,52	0,52	0,52

* Rovnomerne rozložené znižovanie štrukturálneho salda medzi rokmi (2015-2019), ktorým sa zabezpečí dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019 (-0,5 % HDP)

Zdroj: RRZ

Skutočná zmena štrukturálneho salda v hodnotenom roku sa porovná s takto stanovenou trajektóriou. **Posudzuje sa na kumulatívnej báze od roku 2015**. To znamená, že **prekročenie v jednom roku môže byť kompenzované pomalšou zmenou štrukturálneho salda v ďalšom roku** (tabuľka 3)¹³.

Tab 3: Štrukturálne saldo (ESA2010, % HDP)

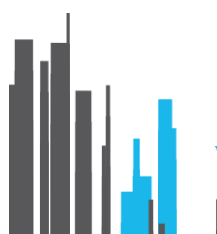
	2015	2016	2017	kumulatívne 2015-2017
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-2,73	-2,21	-1,04	
2. Cyklická zložka	-0,16	-0,11	0,16	
3. Jednorazové efekty	0,01	-0,14	-0,01	
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-2,58	-1,95	-1,18	
5. Zmena štrukturálneho salda		0,62	0,77	1,39
6. Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ		0,52	0,52	1,04
7. Odchýlka (5-6)		0,10	0,25	0,36
<i>p.m. produkčná medzera</i>	-0,2	0,1	0,5	

Pozn.: Rozdiel pri sčítavaní/odčítavaní v riadku 7 vzniká z dôvodu zaokrúhľovania.

Zdroj: RRZ

¹² 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.

¹³ Stanovenie rovnomernej trajektórie a spôsob merania odchýlky (kumulatívne) je vzhľadom na chýbajúcu špecifikáciu zo strany Európskej komisie národným konceptom používaným RRZ aj MF SR. Tento prístup je odlišný od pravidiel Paktu stability a rastu, ktorého dodržiavanie v plnom rozsahu vyhodnocuje Európska komisia.



Štrukturálny deficit v roku 2017 dosiahol úroveň 1,18 % HDP a oproti roku 2015 sa zlepšil celkovo o 1,39 % HDP, pričom podľa stanovenej trajektórie sa mal za dva roky zlepšiť o 1,04 % HDP. **Znamená to, že štrukturálne saldo bolo od roku 2015 o 0,36 % HDP lepšie ako saldo vypočítané na základe jeho požadovaného každoročného zlepšenia.**

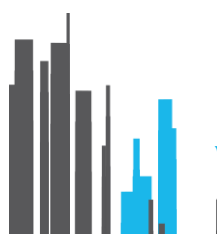
1.3 Vývoj upravených výdavkov

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 rastu¹⁴, 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	2017	zdroj
1. Celkové výdavky	35 684	33 685	34 351	Eurostat, T200*: TE
2. Úrokové náklady	1 379	1 336	1 186	Eurostat, T200: D41
3. Výdavky na EÚ programy plne kryté príjmami z fondov EÚ	2 794	797	632	RRZ (odhad)
- z toho: kapitálové výdavky na EÚ programy	2 352	510	440	RRZ (odhad)
4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov)	2 599	2 090	2 256	RRZ (odhad)
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov, Ø za t-3 až t)	1 914	2 050	2 243	RRZ (odhad)
6. Cyklické výdavky (dávka v nezamestnanosti, dôchodky)	-30	25	23	RRZ (odhad)
7. Jednorazové výdavky	6	52	6	RRZ (odhad)
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)	30 850	31 434	32 492	
9. Medziročná Δ primárneho výdavkového agregátu (8t-8t-1)		584	1 058	
10. Δ v príjmoch z titulu diskrečných opatrení a metodiky vykazovania národných účtov		-107	189	MF SR, RRZ: Príloha 4
11. Nom. rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov ((9t-10t)/8t-1)		2,24	2,76	
12. Medziročná zmena deflátoru HDP		-0,45	1,28	Eurostat
13. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov (11-12)		2,70	1,47	
14. Miera potenciálneho rastu HDP		3,04	2,99	RRZ (odhad)
15. Zníženie rastu výdavkov (p. b.) RRZ k.ú./((8(t-1)/HDP(t))		1,37	1,40	ŠÚ SR, RRZ (odhad)
16. Výdavkové pravidlo (referenčná miera rastu výdavkov) (14-15)		1,67	1,59	
17. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku (16t-13t)*8t-1/HDP _t		-0,39	0,04	
18. Kumulatívna odchýlka			-0,35	
p.m.1 Tvorba hrubého fixného kapitálu	4 951	2 600	2 696	Eurostat, T200: P51
p.m.2 Požadované zlepšenie štrukturálneho salda podľa RRZ		0,52	0,52	RRZ prepočet

¹⁴ 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. 4.



* 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

Upravené reálne výdavky sa v roku 2017 zvýšili o 1,47 %, pričom výdavkové pravidlo predpokladalo ich medziročný rast najviac o 1,59 %. Nižšie tempo rastu výdavkov v roku 2017 čiastočne kompenzovalo ich nárast v roku 2016 nad úroveň požadovanú výdavkovým pravidlom. **Celkový vplyv vývoja výdavkov na saldo v rokoch 2016 a 2017 bol v porovnaní s výdavkovým pravidlom negatívny a dosiahol 0,35 % 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 poklesu¹⁵. 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 stanovila **tri situácie týkajúce sa ekonomiky Slovenska**, ktoré možno považovať za **výnimočné okolnosti**:

- **Udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu.** RRZ použila definíciu z ústavného zákona¹⁶, 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 hranicu¹⁷.
- **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

¹⁵ 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.

¹⁶ Článok 5, odsek 11, písm. b) zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti

¹⁷ 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.



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

V roku 2017 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 3,4 %, produkčná medzera (podľa odhadu RRZ) dosahovala 0,5 % potenciálneho produktu v roku 2017 a bola tak výrazne nad hranicou -3,0 %. Ekonomika eurozóny v roku 2017 medziročne rástla tempom 2,4 % a produkčná medzera odhadovaná EK dosahovala -0,5 % potenciálneho produktu. EK takýto vývoj nevyhodnotila¹⁸ ako prudký hospodársky pokles. Znamená to, že **v priebehu roku 2017 nenastala žiadna udalosť, ktorá by spĺňala definíciu výnimočnej okolnosti**.

1.5 Celkové hodnotenie

V rámci celkového hodnotenia RRZ posudzuje, či nastala výrazná odchýlka. 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. 5. 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 prejaviť 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 Hospodárskej a menovej únii považuje za referenčný ukazovateľ štrukturálne saldo, ktoré by malo byť doplnené o posúdenie vývoja upravených výdavkov. Napriek tomu, že strednodobý rozpočtový cieľ je definovaný ako štrukturálne saldo, hierarchia oboch ukazovateľov nie je jednoznačná. Zároveň v rámci pravidiel Paktu stability a rastu sa čoraz väčší dôraz

¹⁸ 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 2017 nenastala.



kladie na vývoj upravených výdavkov¹⁹, čo najmä v prípade odlišných výsledkov oboch ukazovateľov môže viesť k rozdielnym záverom pre termín splnenia strednodobého rozpočtového cieľa.

Môže nastať situácia, že krajina splnila 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 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 salda²⁰.

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.

1.5.1 Dodatočné faktory

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 bolo v roku 2017 lepšie o 0,36 % HDP ako saldo vypočítané na základe jeho požadovaného každoročného zlepšenia od roku 2015. Zohľadnením troch nižšie uvedených dodatočných vplyvov však došlo k **odchýlke vo výške 0,17 % HDP**:

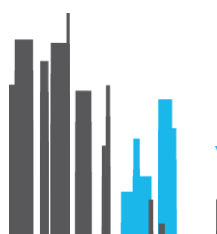
- Zmenu štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch môžu ovplyvniť aj **položky, ktorých vplyvy sú z dlhodobého hľadiska neutrálne**²¹ (II. pilier dôchodkového systému, schéma likvidácie jadrových zariadení a odvody finančných inštitúcií²²). Tieto faktory,

¹⁹ 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.

²⁰ 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](#)).

²¹ Napríklad ak zlepšenie štrukturálneho salda v súčasnosti povedie k jeho zhoršeniu v budúcnosti.

²² Ide o odvody do štátnych finančných aktív, Fondu ochrany vkladov a Garančného fondu investícií. Fond ochrany vkladov a Garančný fond investícií boli ako inštitucionálne jednotky preradené do sektora verejnej správy v notifikácii v apríli 2018.



najmä vplyv II. piliera dôchodkového systému, prispeli k zhoršeniu štrukturálneho salda o 0,07 % HDP v porovnaní s rokom 2015.

- **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 2017 v porovnaní s rokom 2015 klesli o 0,35 % HDP.
- K zlepšeniu štrukturálneho salda prispeli aj **neočakávané príjmy**²³. Ide o daňové príjmy nad rámec rozpočtovaných hodnôt²⁴ v rokoch 2016 a 2017. Pozitívny vplyv neočakávaných príjmov na štrukturálne saldo dosiahol podľa RRZ sumu 0,25 % HDP²⁵.

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

	2016	2017	kumulatívne 2016-2017
1. Zmena štrukturálneho salda	0,62	0,77	1,39
2. Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ	0,52	0,52	1,04
3. Rozdiel voči požadovanej trajektórii (1-2)*	0,10	0,25	0,36
4. Zmeny v opatreniach bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	0,00	-0,07	-0,07
5. Zmeny v úrokových nákladoch	0,10	0,25	0,35
6. Neočakávané príjmy	0,03	0,22	0,25
7. Zmena štrukturálneho salda vrátane dodatočných faktorov (1-4-5-6)	0,49	0,38	0,87
8. Rozdiel voči požadovanej trajektórii pri zohľadnení dodatočných faktorov (7-2)*	-0,03	-0,14	-0,17

* Kladné hodnoty znamenajú plnenie pravidla, záporné odchýlku. Hranica výraznej odchýlky je -0,5 % HDP.

Zdroj: RRZ

Upravené výdavky sa v rokoch 2016 a 2017 zvýšili v porovnaní s rokom 2015 o 4,21 %, pričom výdavkové pravidlo povoľovalo nárast o 3,29 %. Došlo teda k odchýlke s negatívnym vplyvom na saldo vo výške 0,35 % HDP. Po zohľadnení troch nižšie uvedených dodatočných faktorov sa **negatívny vplyv odchýlky výdavkov od výdavkového pravidla znížil na 0,10 % HDP**:

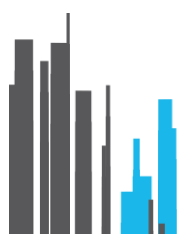
- **Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť** ovplyvňujú okrem štrukturálneho salda aj vývoj upravených výdavkov. Tieto opatrenia²⁶ mali najmä vplyvom legislatívnych zmien v II. pilieri (otvorenie v priebehu roku 2015 a zvýšenie sadzby odvodu v roku 2017) takmer zanedbateľný negatívny vplyv na príjmy. Keďže v dlhodobom horizonte budú sprevádzané aj nižšími verejnými výdavkami, nemal by výpadok príjmov ovplyvňovať hodnotenie aktuálneho tempa rastu výdavkov.

²³ 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](#)).

²⁴ Po zohľadnení vplyvu hospodárskeho cyklu, vyšších príjmov v dôsledku rýchlejšieho čerpania prostriedkov z fondov EÚ a nerozpočtovaných príjmov z lepšieho výberu DPH.

²⁵ Postup odhadu neočakávaných príjmov je uvedený v prílohe č. 6.

²⁶ Zoznam opatrení je uvedený v prílohe č. 4.



- Vývoj upravených výdavkov v rokoch 2016 a 2017 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 príjmov²⁷. S cieľom zabezpečiť neutrálny vplyv spolufinancovania aj vo vývoji upravených výdavkov (podobne ako v prípade štrukturálneho salda), RRZ zohľadnila vplyv výpadku daňových príjmov z dôvodu pomalšieho čerpania fondov EÚ vo výške 0,29 % HDP²⁸.
- Ďalším relevantným 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. Lepší výber DPH viedol²⁹ v rokoch 2016 a 2017 k nárastu príjmov oproti roku 2015 o 0,52 % HDP.

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

	2016	2017	kumulatívne 2016-2017
1. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov (%)	2,70	1,47	4,21
2. Tempo rastu výdavkov podľa výdavkového pravidla (%)	1,67	1,59	3,29
3. Rozdiel voči výdavkovému pravidlu (vplyv na saldo)*	-0,39	0,04	-0,35
4. Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	-0,02	0,03	0,02
5. Medziročná zmena výdavkov na spolufinancovanie	-0,22	-0,07	-0,29
6. Medziročná zmena zvýšenia efektívnosti výberu DPH	0,30	0,22	0,52
7. Odchýlka od výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov (3+4+5+6)*	-0,32	0,22	-0,10

* Kladné hodnoty znamenajú plnenie pravidla, záporné odchýlku. Hranica výraznej odchýlky je -0,5 % HDP.

Zdroj: RRZ

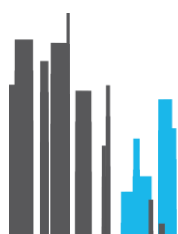
Hodnotenie RRZ prihliada aj na **ďalšie faktory** nad rámec vyššie uvedených. Ich potenciálne vplyvy na jednotlivé ukazovatele nie sú v súčasnosti známe a môžu sa prejaviť v budúcnosti. Súčasne sa zohľadnil aj kvalitatívny faktor:

- Nad rámec tohto hodnotenia vychádzajúceho z údajov zverejnených Eurostatom v apríli 2018 došlo k **aktualizácii odhadu výnosu daní**. V prognóze Výboru pre daňové

²⁷ 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 považuje zmenu výdavkov na spolufinancovanie za relevantný faktor pri vysvetľovaní zmien v upravených výdavkoch, ale nie pri štrukturálnom salde.

²⁸ Výdavky na spolufinancovanie v roku 2016 medziročne klesli o 0,59 % HDP a v roku 2017 o ďalších 0,05 % HDP. Vplyv ukazovateľa upravených výdavkov na saldo však kvôli priemerovaniu verejných investícií (vrátane tých, ktoré sú vynaložené na spolufinancovanie EÚ fondov) dosiahol iba 0,29 % HDP. Postup výpočtu je uvedený v prílohe č. 6.

²⁹ Ide o odhad MF SR.



prognózy z 28. júna 2018 nedošlo k zmene celkového výnosu daní³⁰ v roku 2017 oproti notifikovaným údajom. Hodnotenie vývoja štrukturálneho salda po zohľadnení dodatočných faktorov by týmto faktorom nebolo ovplyvnené, keďže súčasne so zmenou salda by došlo aj k rovnakej zmene veľkosti neočakávaných príjmov. V rámci októbrovej notifikácie sa popri spresnení uvedených príjmov **zaktualizujú aj údaje o pohľadávkach a záväzkoch niektorých subjektov na základe účtovných závierok**, pričom vplyv na saldo ešte nie je známy. Všetky tieto dodatočné zmeny sa premietnu do aktualizácie hodnotenia, ktoré pripraví RRZ v decembri 2018.

- 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 súvisiace s čerpaním prostriedkov v rokoch 2015 až 2017, o ktorých sa rozhodne v budúcnosti (s negatívnym vplyvom na saldo verejnej správy v momente rozhodnutia). V roku 2017 mali korekcie takmer nulový vplyv na saldo, t.j. v porovnaní s rokom 2015 prispeli k jeho zlepšeniu o 0,3 % HDP a k zníženiu úrovne výdavkov. Vzhľadom na chýbajúce úplné informácie o posunoch súčasných korekcií (znižujúce odchýlku) a chýbajúci odhad budúcich korekcií (zvyšujúcich odchýlku) RRZ nezahrnula 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.

1.5.2 Výsledok hodnotenia

Po posúdení všetkých relevantných faktorov možno konštatovať, že v roku 2017 **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 0,17 % HDP a pri upravených výdavkoch odchýlka vo výške 0,1 % HDP, t.j. odchýlka je takmer rovnaká³¹ a v oboch prípadoch do 0,5 % HDP³². **Približovanie k strednodobému cieľu v roku 2017 nebolo po zohľadnení dodatočných faktorov dostatočne rýchle, keďže ani jeden z ukazovateľov nebol po celkovom hodnotení splnený. Zároveň však nedošlo k prekročeniu pravidlom povolenej odchýlky, preto podľa RRZ nenastala výrazná odchýlka a nie je potrebné spustiť korekčný mechanizmus.**

³⁰ Celková zmena daňových príjmov po zohľadnení vplyvu daňových kreditov a 2 % na verejnoprospešný účel dosahuje 0,3 mil. eur v roku 2017. Zlepšenie v odhade dane z príjmov právnických osôb (+73 mil. eur) bolo kompenzované zhoršením odhadu výnosu dane z pridanej hodnoty (-41 mil. eur), dane z príjmov fyzických osôb (-21 mil. eur) a ostatných daní a odvodov (-11 mil. eur).

³¹ Porovnanie vývoja štrukturálneho salda a vplyvu vývoja upravených výdavkov v jednotlivých rokoch je uvedené v prílohe č. 8.

³² Ide o hranicu výraznej odchýlky. Za výraznú odchýlku sa považuje odchýlka minimálne vo výške 0,5 % HDP.



Napriek identifikovaným odchýlkam v oboch ukazovateľoch bolo štrukturálne saldo v roku 2017 bližšie k strednodobému cieľu ako vyžaduje trajektória. Pravidlo identifikuje odchýlku aj v prípade, ak nastali také skutočnosti, ktoré výrazným spôsobom a bez priameho vplyvu vlády prispeli k zlepšeniu štrukturálneho salda alebo k zníženiu tempa rastu výdavkov. V takom prípade môže dosiahnutie plného súladu s pravidlom (bez odchýlky) viesť k splneniu strednodobého cieľa skôr ako vo vládou stanovenom termíne. **Na základe súčasného hodnotenia RRZ by dosiahnutie plného súladu s pravidlom znamenalo potrebu zlepšiť štrukturálne saldo o 0,69 % HDP v roku 2018**, čo zohľadňuje vplyv úspor úrokových nákladov a neočakávaných príjmov v rokoch 2016 a 2017 (0,17 % HDP) a potrebné zlepšenie štrukturálneho salda v roku 2018 podľa stanovenej trajektórie (0,52 % HDP). **Štrukturálny deficit by tak podľa pravidla mal v roku 2018 dosiahnuť 0,5 % HDP³³, čo je na úrovni strednodobého cieľa. Aktuálny odhad³⁴ je vyšší o 0,5 % HDP.**

1.5.3 Výhľad v strednodobom horizonte

Napriek tomu, že smerovanie k strednodobému rozpočtovému cieľu sa posudzuje na základe údajov, ktoré vykazuje Eurostat za predchádzajúci rok, pohľad na očakávaný vývoj verejných financií v strednodobom horizonte môže vhodne doplniť hodnotenie RRZ. Prípadné identifikované riziká nemajú vplyv na aktuálne výsledné hodnotenie, v prípade ich naplnenia ovplyvnia nasledujúce hodnotenia.

Splnenie rozpočtových cieľov vlády stanovených v Programe stability na roky 2018 až 2021 by viedlo podľa RRZ k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019, čo je o rok neskôr ako vyplýva z pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov (box 2). Fiškálny rámec prezentovaný v programe stability predstavuje začiatok rozpočtového procesu, kedy sa stanovujú rozpočtové ciele, pričom rozhodnutia o konečnej podobe rozpočtu sa zvyčajne prijímajú až v priebehu leta a jesene. Napriek tomu, že fiškálny rámec je zostavený za predpokladu splnenia rozpočtových cieľov, v súčasnosti ešte nie je známa podoba všetkých opatrení a vláda v programe stability podrobne popisuje len vybrané opatrenia. Zároveň viaceré zapracované opatrenia ešte nemajú legislatívnu podobu. Z týchto dôvodov RRZ vyhodnotí prípadné riziká spojené s dosiahnutím stanovených cieľov až po schválení návrhu rozpočtu vládou a budú súčasťou aktualizácie tohto hodnotenia, ktoré pripraví RRZ v decembri 2018.

Box 2: Vývoj štrukturálneho salda a upravených výdavkov do roku 2021

Vláda SR si v Programe stability SR na roky 2018 až 2021 stanovila ciele v oblasti deficitu verejnej správy do roku 2021, ktoré deklarujú súlad s pravidlami preventívnej časti Paktu stability a rastu³⁵. Podľa

³³ Výpočet neuvažuje s možnými neočakávanými príjmami a úsporami úrokových nákladov v roku 2018. Podľa údajov z júnovej prognózy Výboru pre daňové prognózy RRZ odhaduje neočakávané príjmy vo výške 0,3 % HDP. Úrokové náklady môžu medziročne klesnúť o 0,1 % HDP.

³⁴ MF SR predpokladá v roku 2018 deficit verejnej správy vo výške 0,8 % HDP, čo podľa RRZ zodpovedá štrukturálnemu deficitu na úrovni 1,0 % HDP.

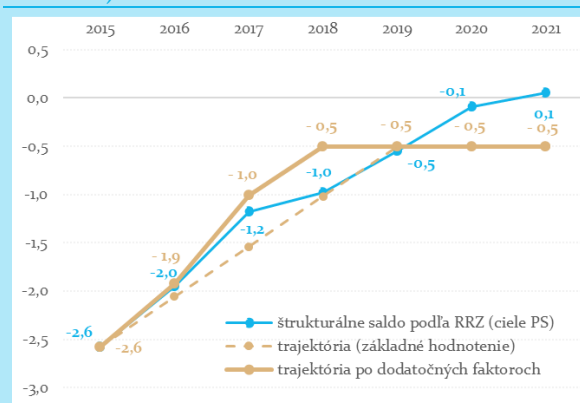
³⁵ Podľa prepočtov MF SR by štrukturálny deficit dosiahol výšku 0,75 % HDP v roku 2019, čo by sa podľa výkladu Paktu stability a rastu pri ex-post vyhodnotení interpretovalo ako splnenie cieľa. Medziročne by sa štrukturálne saldo zlepšilo o 0,3 % HDP, pričom podľa pravidiel paktu sa vyžaduje zlepšenie najmenej o 0,5 % HDP.



hodnotenia Európskej komisie z 23. mája 2018 existuje v roku 2018 a aj v roku 2019 riziko odchýlky od smerovania k strednodobému cieľu³⁶.

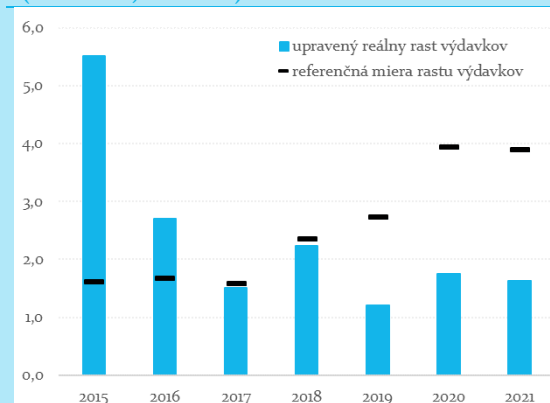
RRZ sa pri posudzovaní strednodobého výhľadu zamerala na vývoj štrukturálneho salda a upravených výdavkov za predpokladu naplnenia rozpočtových cieľov. V prípade výdavkového pravidla RRZ kvôli lepšej porovnateľnosti vykazovaných a rozpočtovaných výdavkov odhadla sumu nerozpočtovaných výdavkov.

Graf 1: Vývoj štrukturálneho salda VS podľa prepočtov RRZ v rokoch 2015-2021 (ESA2010, % HDP)



Zdroj: RRZ, MFSR

Graf 2: Vývoj výdavkového pravidla podľa prepočtov RRZ v rokoch 2015-2021 (ESA2010, % HDP)

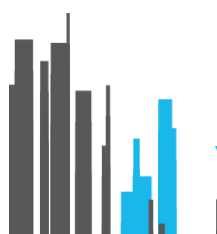


Zdroj: RRZ

V grafe 1 sú voči stanovenej trajektórii smerovania k strednodobému rozpočtovému cieľu (po zohľadnení vplyvu dodatočných faktorov v rokoch 2016 a 2017) prepočítané štrukturálne saldá podľa metodiky RRZ. Vychádzajú z cieľov vlády, t.j. deficitov zahrnutých v Programe stability na roky 2018 až 2021. Pri danej makroekonomickej prognóze a za predpokladu, že by sa naplnili vládou stanovené ciele, sa podľa RRZ dosiahne strednodobý rozpočtový cieľ v roku 2019, čo je o rok neskôr ako vyplýva z pravidla po zahrnutí dodatočných faktorov. Ide o faktory, ktoré výrazným spôsobom a bez priameho vplyvu vlády prispeli k zlepšeniu štrukturálneho salda (neočakávané príjmy a úrokové náklady). Existuje preto riziko, že v roku 2018 sa odchýlka štrukturálneho salda od trajektórie zohľadňujúcej dodatočné faktory môže zvýšiť až k hranici 0,5 % HDP.

Graf 2 obsahuje plnenie výdavkového pravidla podľa prepočtov RRZ v rokoch 2015-2021 a slúži len na ilustratívne účely. Pri splnení rozpočtových cieľov by malo byť pravidlo splnené v každom roku. V roku 2018 sa tempo rastu výdavkov bude približovať k povolenej miere ich rastu. V ďalších rokoch bude pri aktuálnom fiškálnom rámci rozdiel výraznejší aj vzhľadom na očakávané zrýchlenie tempa rastu potenciálneho produktu a splnenie strednodobého cieľa v roku 2019 (po roku 2019 môžu výdavky rásť tempom rastu potenciálneho HDP).

³⁶ „Both pillars therefore support the conclusion of there being a risk of significant deviation in 2018, based on the Commission 2018 spring forecast... In summary, both pillars support the conclusion of a risk of significant deviation in 2019 on the two-year average, which results from fiscal slippage in 2018 being insufficiently compensated for in 2019...“ Pri smerovaní k strednodobému rozpočtovému cieľu Európska komisia skúma rozdiel vývoja štrukturálneho salda voči požadovanému zlepšeniu na jedno a dvojročnom horizonte, a nie vo väzbe na celú trajektóriu zlepšovania štrukturálneho salda do stanoveného termínu splnenia strednodobého cieľa (t.j. do roku 2019). [Aktuálny odhad štrukturálneho deficitu](#) zo strany EK vo výške 0,8 % HDP v roku 2019 znamená, že plnenie pravidiel Paktu stability a rastu povedie k splneniu strednodobého rozpočtového cieľa pravdepodobne až v roku 2020.



2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií

MF SR dňa 27. júna 2018 zverejnilo vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2017³⁷. Konštatuje v ňom, že Slovensko **smerovalo k vyrovnanému rozpočtu adekvátnym tempom bez identifikovaného odchylenia od požadovanej trajektórie**, a preto **nenavrholo spustenie korekčného mechanizmu**. MF SR vzhľadom na svoj prístup nerobilo celkové hodnotenie, keďže v základnom hodnotení identifikovalo, že oba ukazovatele (štrukturálne saldo a výdavkové pravidlo) boli splnené.

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, v základnom hodnotení existuje odchyľka vo výdavkovom pravidle a po zohľadnení dodatočných faktorov nastala pri oboch ukazovateľoch odchyľka, ktorá nie je výrazná. **Rozdiely v základnom hodnotení MF SR a RRZ vyplývajú najmä z odlišného zohľadnenia diskrečných príjmových opatrení vo výdavkovom pravidle (tab. 7), na základe čoho nebolo podľa MF SR potrebné posúdiť dodatočné faktory (celkové hodnotenie)³⁸, ktoré podľa RRZ prevažne zhoršovali hodnotenie³⁹ (tab. 8).**

Tab 7: Základné hodnotenie RRZ a MF SR (ESA2010, % HDP)

	RRZ	MF SR	rozdiel
Strednodobý rozpočtový cieľ	-0,5 (2019)	-0,5 (2019)	-
Saldo VS	-1,0	-1,0	0,0
Cyklická zložka	0,2	0,1	0,0
Jednorazové efekty	0,0	0,0	0,0
Štrukturálne saldo	-1,2	-1,1	0,0
Plnenie pravidla o štrukturálnom salde	nie	nie	-
Zmena štrukturálneho salda	1,4	1,4	0,0
Požadovaná zmena štrukturálneho salda	1,0	1,0	0,0
Plnenie zmeny štrukturálneho salda (kumulatívne)	áno	áno	-
Odchyľka zmeny štrukturálneho salda od požadovanej trajektórie*	0,4	0,4	0,0
Výrazná odchyľka**	nie	nie	-
Rast agregátu výdavkov očistený o príjmové opatrenia	4,2	3,2	1,0
Výdavkové pravidlo	3,3	3,4	-0,1
Plnenie výdavkového pravidla (kumulatívne)	nie	áno	-
Odchyľka výdavkového pravidla (vplyv na saldo VS)*	-0,3	0,1	-0,4
Výrazná odchyľka**	nie	nie	-

* znamienko (-) znamená neplnenie pravidla

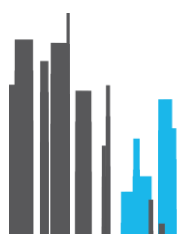
** odchyľka je výrazná, ak dosahuje aspoň -0,5 % HDP

Zdroj: RRZ, MF SR

³⁷ MF SR, [Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2017](#), jún 2018.

³⁸ Za predpokladu, že by MF SR postupovalo pri tvorbe zoznamu diskrečných príjmových opatrení rovnako ako vo svojich predchádzajúcich hodnoteniach, resp. ako RRZ, vo výdavkovom pravidle by došlo k odchyľke a bolo by potrebné celkové hodnotenie.

³⁹ MF SR vo svojich predchádzajúcich hodnoteniach zohľadňovalo v rámci dodatočných faktorov iba vplyv poklesu výdavkov na spolufinancovanie na tempo rastu upravených výdavkov. Vplyv úrokových nákladov, neočakávaných príjmov na štrukturálne saldo a opatrení neovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť nezohľadňovalo.



Postup oboch inštitúcií pri vyhodnotení štrukturálneho salda je rovnaký, v prípade vývoja upravených výdavkov MF SR vykonalo metodické zmeny, ktorých výsledný efekt prehĺbil rozdiely medzi inštitúciami.

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 štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch, 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 v plnej miere zhodujú. MF SR v tejto oblasti pristúpilo k zmene v tom, že korekcie k čerpaniu EÚ fondov časovo nerozlišuje a ani prepočet odvodu do rozpočtu EÚ v roku 2016 nezahrnulo v aktuálnom hodnotení medzi jednorazové vplyvy. MF SR svoj postup bližšie nevysvetlilo. Nie je preto zrejmé, či v prípade budúcich korekcií⁴⁰ dôjde k ich opätovnému zahrnutiu medzi jednorazové vplyvy.

Vo výpočte požadovaného tempa rastu výdavkov sa znížili rozdiely medzi inštitúciami. MF SR zosúladiť prístup s RRZ pri výpočte základne výdavkov, ktorá je určujúca pri výpočte požadovaného tempa rastu výdavkov⁴¹. Minimálne rozdiely pretrvávajú len z dôvodu vyššie uvedených rozdielných prístupov k odhadu tempa rastu potenciálneho produktu.

Pri výpočte skutočného tempa rastu upravených výdavkov urobilo MF SR viacero metodických zmien s protichodnými vplyvmi na rozdiely medzi inštitúciami. Z hľadiska výsledkov hodnotenia však došlo k prehĺbeniu rozdielov. MF SR zosúladiť svoj postup s prístupom RRZ pri odhade cyklickej zložky salda verejnej správy odhadnutím cyklickej časti výdavkov na dôchodky a rozšírením zoznamu metodických vplyvov⁴², ktoré sa zohľadňujú pri výpočte tempa rastu výdavkov. Na druhej strane vznikli dva rozdiely v diskrečných príjmových opatreniach⁴³:

- **MF SR zaradilo medzi diskrečné príjmové opatrenia odhad vplyvu lepšieho výberu DPH**, ktoré v predchádzajúcich hodnoteniach obe inštitúcie zohľadňovali z dôvodu vysokej neistoty odhadu a zjednodušeného prístupu v rámci dodatočných faktorov⁴⁴. MF SR túto metodickú zmenu nezdôvodnilo. Od posledného hodnotenia RRZ

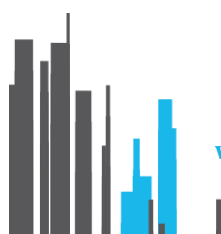
⁴⁰ V roku 2017 bol vplyv korekcií na saldo verejnej správy pozitívny vo výške 3 mil. eur najmä z dôvodu spresnenia ich výšky, ktoré boli zaznamenané v predchádzajúcich rokoch. Na rok 2018 MF SR odhaduje korekcie k čerpaniu EÚ fondov vo výške 19 mil. eur (Program stability SR na roky 2018 až 2021, apríl 2018).

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

⁴² MF SR v predchádzajúcich hodnoteniach zahŕňalo medzi metodické vplyvy vznik Národného rezolučného fondu. V aktuálnom hodnotení zoznam položiek rozšírilo aj o štátom platené poisťné a imputované sociálne dávky, čo znamená, že v súčasnosti obe inštitúcie zahŕňajú rovnaké faktory medzi metodické vplyvy.

⁴³ Bez týchto zmien by v hodnotení MF SR došlo k odchýlke vo výdavkovom pravidle s kumulatívnym dvojročným negatívnym vplyvom vo výške 0,42 % HDP, čo je blízko úrovne hodnotenia RRZ. Takýto výsledok by si vyžadoval ďalšiu analýzu prostredníctvom celkového hodnotenia.

⁴⁴ MF SR svoj postup v predchádzajúcich hodnoteniach zdôvodňovalo nasledovne: „Dodatočné príjmy z opatrení na zlepšenie výberu daní, ktoré dlhodobozaznamenávame aj v plnení daňových príjmov nie sú z dôvodu náročnosti



v decembri 2017 nedošlo v odhade k žiadnej kvalitatívnej zmene (naďalej pretrváva vysoká miera neistoty⁴⁵), preto RRZ nemenila svoj doterajší prístup.

- Druhým rozdielom sú **príjmy zo zvýšenia poplatku za udržiavanie núdzových zásob ropy a ropných výrobkov** s účinnosťou od 1. januára 2017. MF SR toto opatrenie nezaradilo medzi príjmové opatrenia. RRZ odhadla jeho vplyv na príjmy verejnej správy približne vo výške 30 mil. eur⁴⁶.

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

	RRZ		MF SR	
	ZŠS	UV	ZŠS	UV
1. Základné hodnotenie	0,36	-0,35	0,40	0,07
2. Dodatočné faktory	-0,53	0,25	MF SR nehodnotilo	
A. Faktory s kvantifikovanými vplyvmi:	-0,53	0,25	zahrnuté v základnom hodnotení	
Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	0,07	0,02		
Úrokové náklady	-0,35	-		
Neočakávané príjmy	-0,25	-		
Výdavky na spolufinancovanie	-	-0,29		
Zvýšenie efektívnosti výberu daní	-	0,52		
B. Ďalšie faktory (iba kvalitatívne hodnotenie):	bez kvantifikácie			
Korekcie v budúcnosti a časový posun súčasných korekcií	A (-)	-		
Dlh v sankčných pásmach ústavného zákona	A (-)	A (-)		
3. Celkové hodnotenie (1+2)*	-0,17	-0,10		
	nenastala výrazná odchýlka			

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

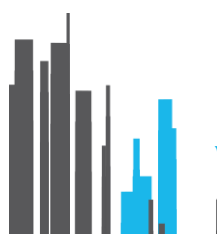
* odchýlka je výrazná, ak dosahuje aspoň -0,5 % HDP

Zdroj: MF SR, RRZ

odhadu zohľadnené v diskrečných príjmových opatreniach.“ (MF SR, Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2016, november 2017). Rovnaký postoj mala aj RRZ.

⁴⁵ MF SR odhaduje vplyv lepšieho výberu DPH na základe miery medziročného nárastu efektívnej daňovej sadzby očistenej o iné legislatívne opatrenia (pri nezmenenej efektívnej daňovej sadzbe by bol vplyv nulový). Tento odhad je spojený s vysokou mierou neistoty, keďže jednotlivé opatrenia vlády nie je možné jednoznačne priradiť k zmenám v správaní daňovníkov. Efektívna daňová sadzba je ovplyvnená aj fázou ekonomického cyklu, čo ďalej zvyšuje neistotu odhadu.

⁴⁶ Do konca roku 2016 bol poplatok vo výške 19,65 EUR/1000 kg alebo 1000 l a od 1. januára 2017 sa zvýšil na 29,65 EUR/1000 kg alebo 1000 l (zdroj: Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov). Výnos Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov z poplatku sa medziročne zvýšil z 58,9 mil. eur v roku 2016 na 89,2 mil. eur v roku 2017. RRZ odhadla vplyv opatrenia pomerovo na základe percentuálnej zmeny sadzby v roku 2017.



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 komisiou⁴⁷. 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 správy⁴⁸, 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 správy⁴⁹ 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 zodpovednosti⁵⁰, štrukturálny deficit môže byť rovný alebo nižší ako 1 % HDP.

Korekčný mechanizmus sa uplatní pri výraznom odchylení od tohto cieľa alebo postupu vedúceho k nemu, pričom pojem výrazné odchylenie je definovaný v preventívnej časti Paktu stability a rastu⁵¹. 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 odchylenia.** 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 zmluve⁵².

⁴⁷ [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20.6.2012.

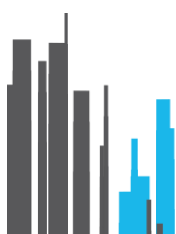
⁴⁸ Konkrétne ide o §30a s názvom Osobitné ustanovenia o vyrovnanom rozpočte verejnej správy, zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

⁴⁹ Štrukturálne saldo VS je definované ako saldo VS upravené o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy.

⁵⁰ Článok 2, písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

⁵¹ 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.

⁵² Výnimočné okolnosti sú definované v článku 3, odsek 3, písm. b) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii.

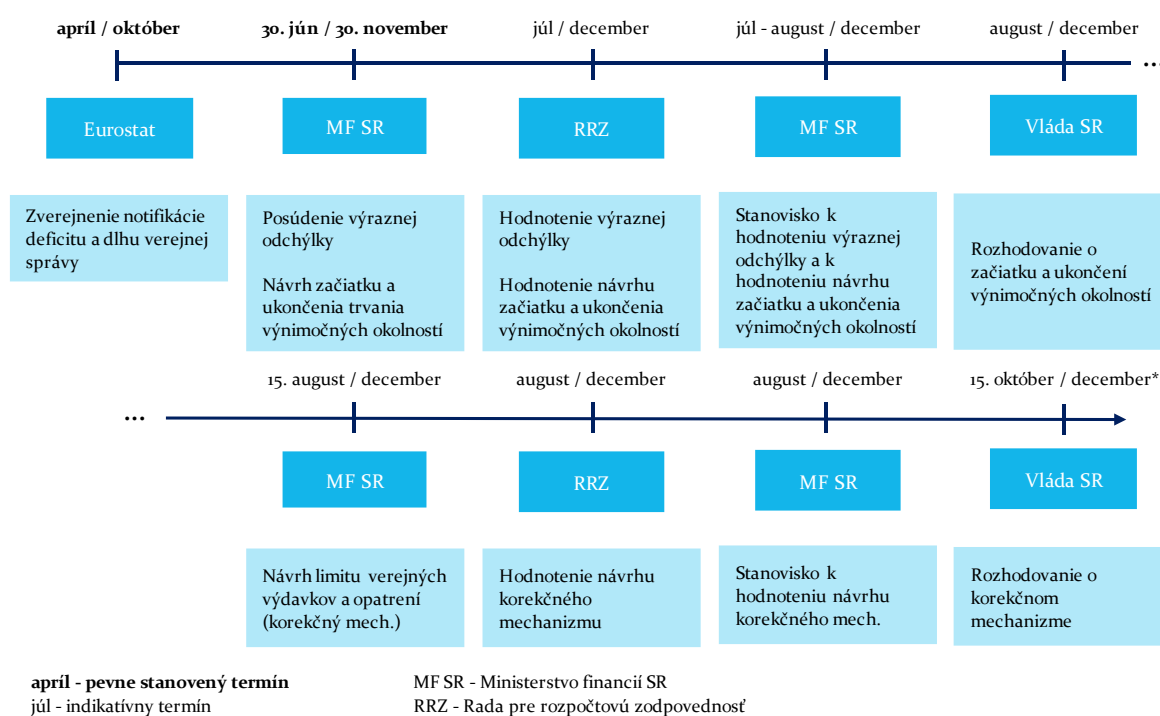


Zákon popisuje aj procedúry a prisudzuje úlohy jednotlivým inštitúciám (graf 3). Ministerstvo financií v súlade s postupmi uvedenými v Pakte stability rastu⁵³ je povinné dvakrát ročne (do 30. júna a 30. novembra⁵⁴) zverejniť hodnotenie toho, či došlo k výraznému odchýleniu. **RRZ ako poverená nezávislá 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“).

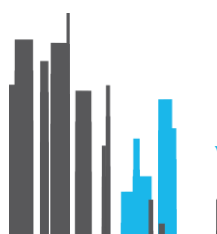
Graf 3: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií



*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*

⁵³ 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.

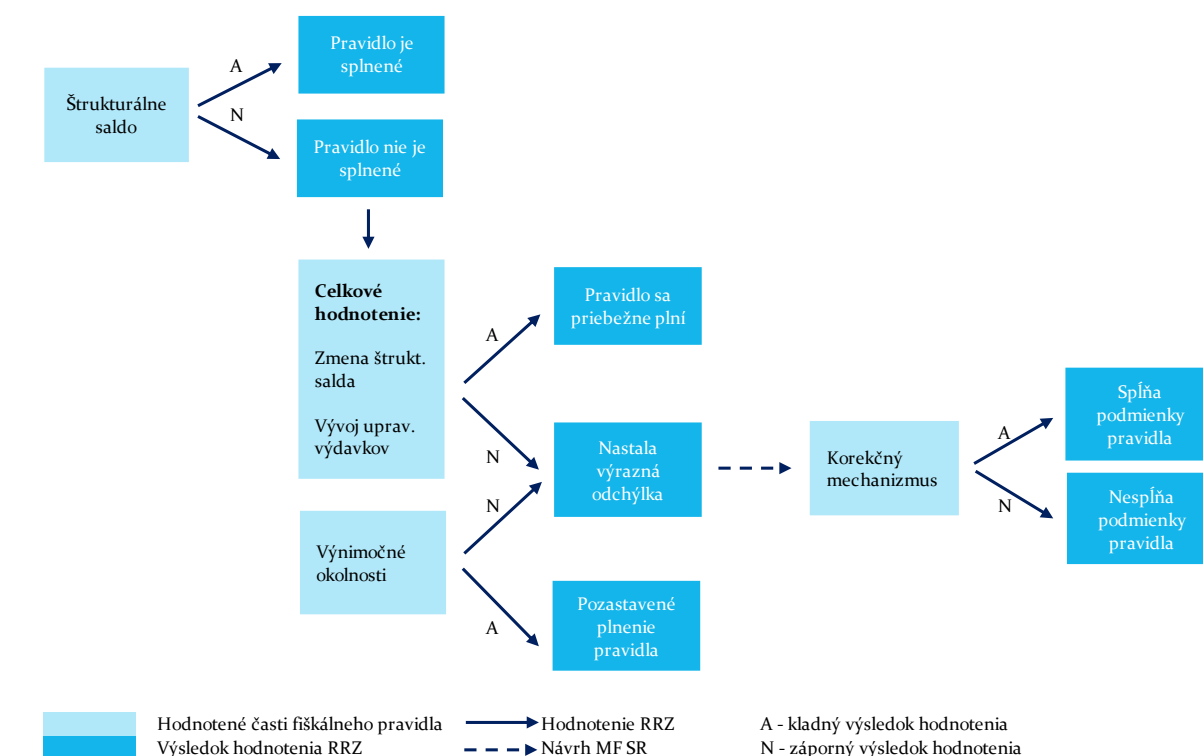
⁵⁴ Stanovenie týchto termínov a počtu zverejnení súvisí s termínmi notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu. Každoročne sa k 1. aprílu posielajú Eurostatu predbežné údaje o príjmoch, výdavkoch, salde a dlhu verejnej správy za predchádzajúci rok a potvrdzujú sa definitívne údaje za staršie roky. Následne 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.



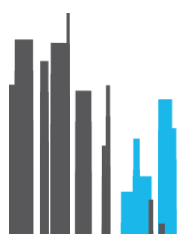
Príloha č. 2 - Postup hodnotenia RRZ

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 2017. V prípade jej nesplnenia** nasleduje hodnotenie toho, či Slovensko spravilo dostatočný pokrok k tomuto cieľu prostredníctvom dvoch fiškálnych ukazovateľov. Konkrétne ide o **porovnanie kumulatívnej zmeny štrukturálneho salda a zmeny upravených výdavkov očistených o diskrečné príjmové opatrenia** v roku 2017 oproti roku 2015 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 pravidiel o vyrovnanom rozpočte. Jednorazové vplyvy sú totožné s tými, ktoré MF SR použilo vo svojom hodnotení.

- 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. 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.
- 2. 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 12 mil. eur. V rokoch 2016 a 2017 mala aktualizácia negatívny vplyv vo výške 39 mil. eur, resp. 7 mil. eur.
- 3. Vratka domácnostiam za spotrebu plynu** - V roku 2016 boli výdavky VS jednorazovo ovplyvnené opatrením vlády z júla 2015 v rámci 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.
- 4. Pokuta protimonopolného úradu** - Protimonopolný úrad (PMÚ) v októbri 2006 rozhodol o tom, že spoločnosti Strabag a.s., Doprastav, a.s., BETAMONT s.r.o., Inžinierske stavby, a.s., Skanska DS a.s., Mota – Engil, Engenharia e Construcao, S.A. uzavreli kartelovú dohodu a porušili tak ustanovenia zákona o ochrane hospodárskej súťaže a Zmluvu o fungovaní Európskej únie. Dohoda sa týkala verejnej súťaže výstavby prvého úseku diaľnice D₁ Mengusovce – Jánovce. Najvyšší súd SR dňa 30. 12. 2013 potvrdil oprávnenosť pokuty PMÚ vo výške 44,8 mil. eur⁵⁵, čo malo pozitívny jednorazový vplyv na nedaňové príjmy v roku 2014. Spoločnosti sa voči rozhodnutiu Najvyššieho súdu SR odvolali, avšak ten v novembri 2016 pokutu opätovne potvrdil. Časť spoločností záväzok voči PMÚ uhradila, pričom zvyšná časť vo výške 26,1 mil. eur (nezaplatená pokuta od spoločností Mota – Engil, Engenharia e Construcao, S.A. a Strabag a.s.) prešla na Slovenskú konsolidačnú, a.s. a z dôvodu ich predpokladanej nevykonalnosti negatívne ovplyvnila saldo VS v roku 2016.

⁵⁵ Z tejto sumy predstavovala pokuta voči spoločnosti Strabag a.s. 12,2 mil. eur, Doprastav, a.s. 6,6 mil. eur, BETAMONT s.r.o. 3,0 mil. eur, Inžinierske stavby, a.s. 130 tis. eur, Skanska DS a.s. 9,0 mil. eur, Mota – Engil, Engenharia e Construcao, S.A. 13,9 mil. eur.

Tab 9: Jednorazové vplyvy v rokoch 2015-2017 (ESA2010, mil. eur)

	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
		RRZ		MF SR		rozdiel			
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu (Granvia)	-6	-6	-6	-6	-6	-6	0	0	0
- časové rozlíšenie príjmov DPH	12	-39	-7	12	-39	-7	0	0	0
- vratky domácnostiam za spotrebu plynu	-	-46	-	-	-46	-	-	0	-
- pokuta protimonopolného úradu	-	-26	-	-	-26	-	-	0	-
CELKOVO	6	-117	-13	6	-117	-13	0	0	0
(% HDP)	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: RRZ, MF SR



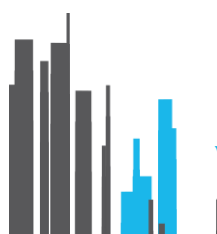
Príloha č. 4 - Výdavkové pravidlo – metodika a údaje

Upravené výdavky a výdavkové pravidlo zohľadňujú postup výpočtu uvedený v Pakte stability a rastu⁵⁶ 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 poistné, reklasifikácia subjektov do sektora verejnej správy) resp. k takej zmene príjmov, ktorá sa automaticky zaznamená aj vo výdavkoch bez vplyvu na saldo (príspevky do Jednotného rezolučného fondu, ktoré odvádza Rada pre riešenie krízových situácií). Zoznam s vplyvmi v jednotlivých rokoch je uvedený v tabuľke č. 10.
- **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 2017 došlo k dvom úpravám metodických vplyvov vyplývajúcich zo zmien v národných účtoch. Prvým je vylúčenie príspevkov Fondu ochrany vkladov (FOV) z dôvodu zmeny zaznamenania tohto subjektu v národných účtoch. Kým v minulosti bol FOV zaznamenaný mimo sektora verejnej správy

⁵⁶ 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 15. mája 2017).



a jeho príjmy boli presmerované do príjmov a výdavkov verejnej správy s neutrálnym vplyvom na saldo, po notifikácii z apríla 2018 došlo k jeho zaradeniu do sektora verejnej správy. Príjmy verejnej správy zvyšujú vyzbierané príspevky od finančných inštitúcií a výdavky tvoria administratívne výdavky na chod fondu. Keďže FOV je v súčasnosti zaznamenaný rovnako ako každý iný subjekt verejnej správy, nie je potrebná žiadna úprava v metodických vplyvoch⁵⁷.

Druhou zmenou je **zahnutie dorovňovania straty dôchodkového systému ozbrojených zložiek zo štátneho rozpočtu medzi metodické vplyvy v roku 2017**. Dôvodom je to, že kým v predchádzajúcich rokoch sa tento transfer medzi subjektmi verejnej správy konsolidoval (t.j. neovplyvnil príjmy a výdavky verejnej správy), tak v roku 2017 nedošlo k jeho konsolidácii a zvýšil úroveň príjmov a výdavkov verejnej správy takmer o 94 mil. eur. Vzhľadom na rozdielny prístup k tejto transakcii v jednotlivých rokoch je možné predpokladať, že pri najbližšej notifikácii dôjde k jej konzistentnému zaznamenaniu v čase, čo následne RRZ zohľadní aj vo svojom hodnotení.

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 až 2017, ktorých dodatočná zmena predstavovala vstupný údaj pre výpočet vývoja upravených výdavkov.

⁵⁷ Saldo FOV však RRZ zohľadňuje v dodatočných faktoroch pri posudzovaní vývoja štrukturálneho salda. Dôvodom je to, že fond v súčasnosti (podobne ako odvod finančných inštitúcií) akumuluje prostriedky a má pozitívny vplyv na saldo verejnej správy, pričom tieto prostriedky majú byť v budúcnosti použité na ochranu nedostupných vkladov v prípade problémov bankového sektora. Z dlhodobého hľadiska ide teda o faktor s neutrálnym vplyvom na saldo.



Tab 10: Diskrecionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy (ESA2010, tis. eur)

	celkový vplyv			dodatkový vplyv	
	2015	2016	2017	2016	2017
1. Diskrecionárne opatrenia	-91 252	-204 008	5 600	-154 502	172 750
Automatické zníženie sadzby osobitného odvodu fin. inšt.	-41 746	-	-49 779	-	-49 779
Zavedenie odvodovej odpočítateľnej položky	-62 100	-171 219	-153 540	-109 119	17 680
Otvorenie II. piliera dôchodkového systému	15 994	28 544	-	12 550	-
Zmiernenie podmienok pri uplatňovaní nadmerných odpočtov DPH	-3 400	3 400	-	6 800	-
Zvýšenie počtu cigariet v balení z 19 na 20 od 1.3.2016	-	4 069	5 505	4 069	1 436
Zdaňovanie cigár a cigariet podľa hmotnosti	-	-	6 494	-	6 494
Zníženie sadzby DPH na vybrané potraviny	-	-76 900	-	-76 900	-
Podpora investovania na kapitálovom trhu	-	-11 297	-	-11 297	-
Zmeny v administratívnych poplatkoch v roku 2016	-	19 395	-	19 395	-
Zníženie sadzby DPPO na 21%	-	-	-114 755	-	-114 755
Zvýšenie poplatku za skladovanie (EOSA)	-	-	30 071	-	30 071
Osobitný odvod v reg. odvetviach - zdvojnásobenie sadzby, úprava podmienok a výpočtu	-	-	63 877	-	63 877
Zvýšenie spotrebnej dane z tabaku	-	-	29 566	-	29 566
Ponechanie sadzby osobitného odvodu fin. inšt. na 0,2%	-	-	50 277	-	50 277
Úročenie zadržaných nadm. odpočtov, efektívnejšia správa daní	-	-	2 700	-	2 700
Oslobodenie od DPPO príjmov RPRKS*	-	-	-4 500	-	-4 500
Paušálne výdavky - 60%, max. 20 tis. eur	-	-	-34 260	-	-34 260
Zrušenie max. vym. základu pre zdravotné poistenie	-	-	96 549	-	96 549
Zvýšenie max. vym. základu pre sociálne poistenie	-	-	81 912	-	81 912
Zvýšenie sadzieb daní z nehnuteľností	-	-	5 557	-	5 557
Zavedenie odvodu z neživotného poistenia	-	-	16 259	-	16 259
Poplatok za rozvoj (daň za špecifické služby)	-	-	2 649	-	2 649
Zmena výšky odvodov z hazardu	-	-	9 800	-	9 800
Zmeny v administratívnych poplatkoch v roku 2017	-	-	-10 673	-	-10 673
Zvyšovanie odvodu do 2. piliera dôchodkového systému	-	-	-28 110	-	-28 110
2. Metodické vplyvy v príjmoch (dodatčné vplyvy)				47 043	15 976
Zmeny v imputovaných sociálnych príspevkoch	170 856	180 635	189 236	9 779	8 601
Zmeny v štátom platenom poistnom:	1 557 168	1 606 334	1 617 781	49 167	11 447
- zdravotné poistenie	1 348 864	1 392 100	1 299 279	43 236	-92 821
- sociálne poistenie	208 303	214 234	224 789	5 931	10 555
- dôchodkový systém ozbrojených zložiek	0	0	93 713	0	93 713
Zmeny v schémach finančného sektora (RPRKS)*	33 510	21 607	17 535	-11 903	-4 072
Spolu vrátane metodických zmien (1+2)				-107 459	188 726
<i>p.m. Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť**</i>	-25 752	28 544	-27 612	12 550	-27 612

* RPRKS – Rada pre riešenie krízových situácií

Zdroj: RRZ, MF SR

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



Príloha č. 5 - Zoznam dodatočných faktorov

Odhad štrukturálneho salda a tempa upravených výdavkov môže byť ovplyvnený faktormi, ktoré skresľujú vypovedaciu schopnosť daných ukazovateľov. Z toho dôvodu je pri interpretovaní ich výsledkov dôležité prihliadať aj na ne. Legislatíva týkajúca sa pravidiel vyrovnaného rozpočtu, ani pravidlá Paktu stability a rastu neobsahujú presne stanovený zoznam faktorov, ktoré sa majú zohľadniť. Z toho dôvodu RRZ pri identifikovaní dodatočných faktorov vychádza zo základného zámeru pravidiel vyrovnaného rozpočtu, ktorým je vytvorenie resp. rýchle smerovanie k takej fiškálnej pozícii, ktorá zabezpečí dlhodobú udržateľnosť verejných financií (splnenie strednodobého rozpočtového cieľa). Okrem toho, keďže hlavným zámerom je vyhodnotenie vplyvu opatrení vlády, RRZ prihliada aj na 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 neutrálné. **Konkrétne ide o vplyv 2. piliera dôchodkového systému, odvodov 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. Odvody finančných inštitúcií (do štátnych finančných aktív, Fondu ochrany vkladov a Garančného fondu investícií), ktoré majú pokryť budúce náklady spojené s potenciálnymi krízami vo finančnom sektore, v súčasnosti každoročne zvyšujú príjmy verejnej správy. Schéma vyradovania jadrových zariadení pozostáva z príspevkov od prevádzkovateľov jadrových zariadení a spoločností, ktoré distribuujú vyrobenú elektrinu. Týmito 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.

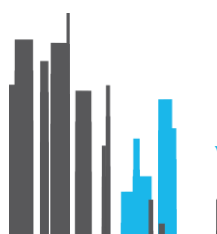
- **Vplyv zmien v úrokových nákladoch**

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 úspor úrokových nákladov v roku 2017, ktoré zlepšili štrukturálne saldo, poukázala aj Európska komisia v rámci hodnotenia Programu stability SR na roky 2018 až 2021⁵⁸.

- **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

⁵⁸ EK, [Assessment of the 2018 Stability Programme for Slovakia](#), Commission staff working document, str. 13: „However, the structural balance reading [in 2017] is positively impacted by interest savings and revenue windfalls, accounting for which would substantially reduce – but still preserve – a positive margin on the structural balance pillar.“



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**

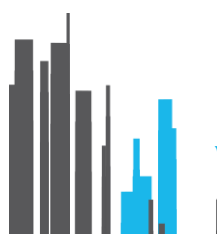
Čerpanie prostriedkov z fondov EÚ sa v salde verejnej správy negatívne prejavuje výdavkami na ich spolufinancovanie. Na druhej strane to vedie k okamžitému nárastu daňových príjmov (či už nepriamych najmä v podobe DPH alebo priamych v podobe dane z príjmov fyzických osôb a sociálnych a zdravotných odvodov, 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 medzročné 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 financovania výdavkov.

⁵⁹ Neočakávané príjmy by sa podľa pravidiel Paktu stability a rastu mali zohľadňovať aj pri stanovení medzročného 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.



Príloha č. 6 - Postup odhadu dodatočných faktorov

Neočakávané príjmy

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 rozpočtu⁶¹), ktorá sa očakávala pri schvalovaní príslušného rozpočtu s medziročnou zmenou vykázanou v aktuálnej notifikácii. Pri odhade veľkosti neočakávaných príjmov za viaceré roky sa individuálne posudzuje každý rok a sumy odhadnuté za jednotlivé roky vyjadrené ako podiel na HDP sa sčítajú⁶².

Celkové daňové príjmy sa očisťujú o tri 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 eurom 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.
- **odhad lepšieho výberu DPH** – ide o výsledok nekvantifikovaných opatrení vlády prijatých na zlepšenie výberu DPH.

Neočisťujú sa odlišné vplyvy legislatívnych opatrení zahrnutých v predpokladoch 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.

V porovnaní s postupom RRZ z decembra 2017 nastali dve zmeny, ktoré spresňujú odhad neočakávaných príjmov. Prvá zmena sa týka odhadu vplyvu EÚ fondov na daňové príjmy a súvisí s tým, že predpoklady rozpočtu o čerpaní EÚ fondov sa nezhodujú s predpokladmi zahrnutými v makroekonomickej prognóze Výboru pre makroekonomicke prognózy, na základe

⁶¹ Daňové príjmy sú v metodike ESA2010 zaznamenané neznižované o tieto položky, pričom sa súčasne zaznamenajú na strane výdavkov.

⁶² V ekonomicky priaznivých časoch ide o menej prísny prístup k odhadu v porovnaní so situáciou, ak by sa veľkosť neočakávaných príjmov odhadovala voči predpokladom viacročného rozpočtu vo východiskovom roku hodnotenia (napríklad ak by sa pri súčasnom hodnotení vychádzalo zo zmeny daňových príjmov medzi rokmi 2015 a 2017 očakávanej v Rozpočte verejnej správy na roky 2016 až 2018 a táto by sa porovnávala voči zmene notifikovaných daňových príjmov medzi rokmi 2015 a 2017, neočakávané príjmy by dosiahli 0,4 % HDP). Prístup RRZ odráža skutočnosť, že viacročný rozpočtový rámec sa pravidelne aktualizuje (viackrát za rok) a má nízku záväznosť.



ktorej je zostavená prognóza daňových príjmov rozpočtu verejnej správy. Rozdiely boli najvyššie zatiaľ pri príprave rozpočtu na rok 2018⁶³, čo by ovplyvnilo budúročné hodnotenie RRZ (tabuľka 11). Zároveň sa miera spolufinancovania predpokladaná v rozpočte v niektorých rokoch (najmä roky 2016 a 2017) výrazne odlišuje od skutočnosti, čo by pri nezmenenom postupe RRZ tiež ovplyvnilo výsledný odhad.

V minulosti RRZ odhadovala vplyv EÚ fondov na daňové príjmy cez rozpočtované výdavky na spolufinancovanie, čo mohlo vzhľadom na vyššie uvedené rozdiely skresliť výsledné odhady. Zmena prístupu RRZ spočíva v tom, že aktuálny odhad vychádza z predpokladov prognózy VpMP o čerpaní EÚ fondov pri použití predpokladu o miere ich spolufinancovania na základe skutočnosti.

Tab 11: Predpoklady čerpania EÚ fondov

	RVS 2016-2018		RVS 2017-2019		RVS 2018-2020		FR 2019-2021	
	2015 O	2016 R	2016 O	2017 R	2017 O	2018 R	2018 O	2019 N
Čerpanie EÚ fondov (mil. eur)								
- VpMP*	3 416	1 997	2 318	2 516	1 340	1 775	1 873	1 920
- rozpočet	3 579	2 143	2 276	2 656	1 619	1 378	1 378	1 698
Spolufinancovanie (mil. eur)								
- rozpočet	610	384	411	523	260	214	214	252
Miera spolufinancovania (%)**								
- rozpočet	17,0	17,9	18,1	19,7	16,1	15,5	15,5	14,8
- skutočnosť	17,3	15,4	15,4	15,9	15,9	-	-	-

* Ide o prognózu Výboru pre makroekonomické prognózy, na ktorej je založený príslušný rozpočet verejnej správy (v prípade rozpočtu na roky t+1 až t+3 ide o septembrovú prognózu z roku t a v prípade fiškálneho rámca na roky t+1 až t+3, ide o prognózu z februára roku t).

** Ide o pomer výdavkov na spolufinancovanie k výdavkom z EÚ fondov.

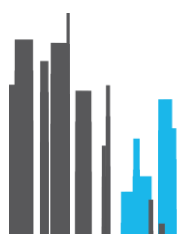
RVS - rozpočet verejnej správy, FR - fiškálny rámec z programu stability

Zdroj: MF SR

Druhá zmena spočíva v **odpočítaní vplyvu lepšieho výberu DPH z neočakávaných príjmov**. Výbor pre daňové prognózy neprognozujú vplyvy legislatívnych opatrení na zlepšenie výberu DPH kvôli náročnosti kvantifikácie, nedostatku vstupných údajov a konzervatívne prístupu k prognózam. V skutočnosti však výnos tejto dane je ovplyvnený aj týmito zmenami (vplyv sa zjednodušene odhaduje prostredníctvom veľkosti medziročnej zmeny efektívnej daňovej sadzby DPH). Doteraz používaná metodika by takéto príjmy vyhodnotila ako neočakávané, čo by viedlo k zhoršeniu hodnotenia zmeny štrukturálneho salda a vytvárala by nepriaznivé motivácie pri prijímaní takýchto opatrení (napríklad v podobe zahrnutia určitej sumy do daňovej prognózy rozpočtu nad rámec prognózy schválenej VpDP tak, ako tomu bolo pri príprave rozpočtu na rok 2016⁶⁴). Potreba zmeny prístupu v aktuálnom hodnotení vyplýva aj z toho, že kým v roku 2016

⁶³ Prognóza VpMP zo septembra 2015 očakávala čerpanie EÚ fondov vo výške 3,4 mld. eur v roku 2015 a 2,0 mld. eur v roku 2016, kým rozpočet (RVS 2016-2018) založený na rovnakej prognóze predpokladal čerpanie vo výške 3,6 mld. eur v roku 2015 a 2,1 mld. eur.

⁶⁴ V NR SR došlo pri schvaľovaní zákona o štátnom rozpočte na rok 2016 k zvýšeniu odhadu daňových príjmov nad rámec prognózy VpDP na rok 2016 o 250 mil. eur z dôvodu predpokladaného lepšieho výberu daní.



bol vplyv lepšieho výberu DPH v porovnaní so schváleným rozpočtom zanedbateľný⁶⁵, tak v roku 2017 už významnejšie prispel k medziročnému nárastu daňových príjmov (o 189 mil. eur).

Pri vyhodnotení roku 2016 RRZ porovнала očistené daňové príjmy schváleného Rozpočtu verejnej správy na roky 2016 až 2018 s údajmi podľa notifikácie z apríla 2018 (tabuľka 12). Neočakávané príjmy dosiahli 25 mil. eur (0,03 % HDP) v roku 2016. Pri vyhodnotení roku 2017 RRZ porovнала očistené daňové príjmy schváleného Rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019 s údajmi podľa notifikácie z apríla 2018 (tabuľka 13). Neočakávané príjmy dosiahli 184 mil. eur (0,22 % HDP) v roku 2017. **Celkovo za oba roky dosiahli neočakávané príjmy 0,25 % HDP⁶⁶.**

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

	RVS 2016-2018			NT 2018/04			Neočakávané príjmy (+)/ výpadok (-)
	2015	2016	rozdiel	2015	2016	rozdiel	
	1	2	3=2-1	4	5	6=5-4	
1. Daňové príjmy	22 038	22 930	892	22 672	23 401	729	-163
- daňové príjmy a odvody (VpDP)	22 360	22 995	635	22 990	23 727	736	101
- 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	-264	-2	-5
2. Cyklické príjmy z daní	-17	62	79	-155	-63	92	13
3. Vplyv čerpania EÚ fondov**	591	307	-285	748	269	-479	-194
4. Vplyv lepšieho výberu DPH	0	250	250	0	243	243	-7
5. Celkový vplyv (1-2-3-4)	21 464	22 311	847	22 079	22 952	873	25
- v % HDP	-	-	-	-	-	-	0,03

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2018/04 - notifikácia deficitu a dlhu z apríla 2018, VpDP - Výbor pre daňové prognózy

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

* v NT 2018/04 zahrnuté vo výnose daní

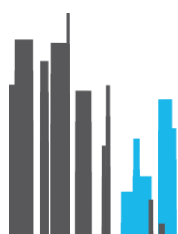
** vo výške odhadovaných výdavkov na spolufinancovanie zahrnutých v prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy (za predpokladu, že 1 euro spolufinancovania zvýši daňové príjmy o rovnakú sumu)

Tab 13: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2017 (ESA2010, mil. eur)

	RVS 2017-2019			NT 2018/04			Neočakávané príjmy (+)/ výpadok (-)
	2016	2017	rozdiel	2016	2017	rozdiel	
	1	2	3=2-1	4	5	6=5-4	
1. Daňové príjmy	23 769	24 946	1 178	23 401	25 046	1 644	467
- daňové príjmy a odvody (VpDP)	24 079	25 263	1 184	23 727	25 375	1 649	465
- lepší výber daní (NR SR)*	0	0	0	0	0	0	0
- 2 % na verejnoprospešný účel	-59	-65	-5	-62	-63	-2	4
- daňové kredity	-251	-252	-1	-264	-266	-3	-2

⁶⁵ Vplyv lepšieho výberu DPH v roku 2016 MF SR odhadlo na 243 mil. eur. Po zohľadnení navýšenej daňovej prognózy v NR SR o 250 mil. eur z dôvodu predpokladaného lepšieho výberu daní, by celkový vplyv v roku 2016 dosiahol -7 mil. eur a pri nezmenenej metodike by znižoval úroveň neočakávaných príjmov.

⁶⁶ Bez uvedených dvoch spresňujúcich zmien by odhad neočakávaných príjmov za roky 2016 a 2017 dosiahol 0,83 % HDP.



2. Cyklické príjmy z daní	5	44	39	-63	155	218	179
3. Vplyv čerpania EÚ fondov**	356	399	43	269	227	-42	-85
4. Vplyv lepšieho výberu DPH	0	0	0	0	189	189	189
5. Celkový vplyv (1-2-3-4)	23 408	24 504	1 096	23 195	24 474	1 279	184
- v % HDP	-	-	-	-	-	-	0,22

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2018/04 - notifikácia deficitu a dlhu z apríla 2018, VpDP - Výbor pre daňové prognózy

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

* v NT 2018/04 zahrnuté vo výnose daní

** vo výške odhadovaných výdavkov na spolufinancovanie zahrnutých v prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy (za predpokladu, že 1 euro spolufinancovania zvýši daňové príjmy o rovnakú sumu)

Výdavky na spolufinancovanie

Výdavky štátneho rozpočtu na spolufinancovanie v roku 2016 medziročne klesli o 479 mil. eur (0,59 % HDP) a v roku 2017 sa ďalej znížili o 42 mil. eur (0,05 % HDP). Medziročne pomalšie čerpanie fondov EÚ sa premietne aj do poklesu daňových príjmov. RRZ vo svojom hodnotení predpokladá, že jedno euro vynaložené na spolufinancovanie je spojené s približne jedným eurom dodatočných daňových príjmov⁶⁷. Pri tomto predpoklade je vplyv čerpania fondov EÚ, vrátane spolufinancovania, na štrukturálne saldo nulový.

Na druhej strane, základný spôsob výpočtu vývoja upravených výdavkov zohľadňuje len zmenu výdavkov na spolufinancovanie bez zahrnutia vplyvov na daňové príjmy⁶⁸. Z toho dôvodu je na zabezpečenie nulového vplyvu potrebná úprava v rámci dodatočných faktorov. Vzhľadom na to, že medziročná zmena výdavkov na spolufinancovanie sa v plnej miere nepremieta do vývoja upravených výdavkov (z dôvodu priemerovania investičných výdavkov, vrátane spolufinancovania), je potrebné medziročnú zmenu výdavkov na spolufinancovanie upraviť (tabuľka 14). V prípade roku 2016 sa vo výpočte upravených výdavkov zohľadnil medziročný pokles výdavkov na spolufinancovanie o 177 mil. eur (zmena štvorročných priemerov investičných výdavkov a zmena ostatných výdavkov na spolufinancovanie v plnej výške) a v roku 2017 pokles o 63 mil. eur, čo viedlo k zlepšeniu vplyvu ukazovateľa upravených výdavkov na saldo celkovo o 0,29 % HDP. Zabezpečenie neutrálneho vplyvu na saldo si vyžaduje úpravu v rámci dodatočných faktorov, ktorá zhorší ukazovateľ o 0,29 % HDP (predpoklad výpadku daňových príjmov v uvedenej výške).

Tab 14: Výdavky na spolufinancovanie v upravených výdavkoch (mil. eur)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Výdavky ŠR na spolufinancovanie (a+b)	407	367	372	748	269	227
- a. bežné výdavky a kapitálové transfery	233	183	193	339	185	148
- b. tvorba hrubého fixného kapitálu	175	185	180	409	84	79
2. Priemer výdavkov na spolufinancovanie na THFK (za roky t až t-3)	-	-	-	237	214	188
3. Spolufinancovanie v upravených výdavkoch (1.a+2)	-	-	-	576	399	336
4. Medziročná zmena výdavkov na spolufinancovanie (Δ_3)					-177	-63
- v % HDP					-0,22	-0,07

Zdroj: MF SR, RRZ

⁶⁷ RRZ, [Hodnotenie návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017](#) z novembra 2014, príloha č. 2.

⁶⁸ Výdavkové pravidlo predpokladá tempo reálneho rastu príjmov na úrovni potenciálneho rastu ekonomiky bez ďalších úprav.



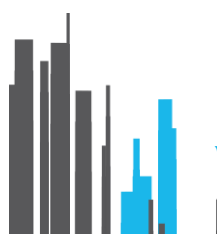
Príloha č. 7 - Rozdiely medzi štrukturálnym saldom a vývojom upravených výdavkov

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.

Pri hodnotení smerovania k vyrovnanému rozpočtu RRZ v rokoch 2016 a 2017 dosiahli oba ukazovatele po zohľadnení dodatočných faktorov veľmi podobné hodnoty (0,87 % HDP resp. 0,94 % HDP)⁶⁹. Vzniknuté rozdiely možno vysvetliť nasledovnými skupinami faktorov:

- **Odchýlka skutočných vlastných investícií (bez EÚ fondov a spolufinancovania) od štvorročného priemeru** – kým štrukturálne saldo berie do úvahy výšku vlastných 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 2016 a 2017, kedy **investície medziročne klesli, čo v najväčšej miere vysvetľuje rozdiel medzi dvomi ukazovateľmi** (príspevok 0,51 p. b.).
- **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 z nezohľadnených zmien efektívnosti výberu daní. Preto je najmä v prípade odlišných záverov hodnotenia vhodné skúmať príčiny rozdielov. V rokoch 2016 a 2017 rástli príjmy (nedaňové) nižším tempom v porovnaní s rastom potenciálneho produktu s negatívnym príspevkom približne 0,39 perc. 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 sú roky 2016 a 2017, kedy boli verejné financie v deficite. Pozitívny vplyv vývoja upravených výdavkov na saldo bol mierne nadhodnotený (so zanedbateľným negatívnym vplyvom), keďže uvažoval s vyšším nárastom príjmov ako sa dosiahol v skutočnosti.

⁶⁹ Odchýlka od požadovaného zlepšenia štrukturálneho salda vo výške 1,04 % HDP dosiahla v prípade štrukturálneho salda 0,17 % HDP a v prípade výdavkového pravidla 0,10 % HDP.



- **Vplyv rastu nominálneho HDP** – výpočet tempa rastu upravených výdavkov vychádza zo súm vyjadrených v eurách a nezahŕňa vplyv medziročnej zmeny nominálneho HDP (tzv. efekt menovateľa⁷⁰). Štrukturálne saldo tento vplyv už obsahuje (príspevok 0,18 p.b. v rokoch 2016 a 2017), keďže sa vypočítava z medziročnej zmeny jednotlivých zložiek vyjadrených v pomere k HDP.

Tab 15: Zmena štrukturálneho salda a vplyv upravených výdavkov v rokoch 2016 a 2017 - rozdiely (ESA2010, % HDP)

	kumulatívne za roky 2016 a 2017		
	vplyv	požadovaná zmena	odchýlka
Zmena upravených výdavkov po dodatočných faktoroch	0,94	1,04	-0,10
(+) Odchýlka zmeny vlastných skutočných investícií od priemeru	0,51		
(+) Skutočný vývoj príjmov nad rámec potenciálu	-0,39		
(+) Nepresnosti pri výpočte tempa rastu príjmov (iná základňa)	0,00		
(+) Vplyv rastu HDP (efekt menovateľa)	-0,18		
Zmena štrukturálneho salda po dodatočných faktoroch	0,87	1,04	-0,17

Zdroj: RRZ

Vzhľadom na významný 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 (štvorročný priemer, bez EÚ fondov a spolufinancovania) prispievajú k medziročnému zhoršeniu salda o 0,29 % HDP, investície v štrukturálnom salde prispievajú k zlepšeniu salda o 0,21 % HDP.

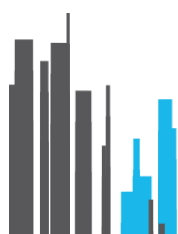
Tab 16: Vlastné investície v jednotlivých ukazovateľoch

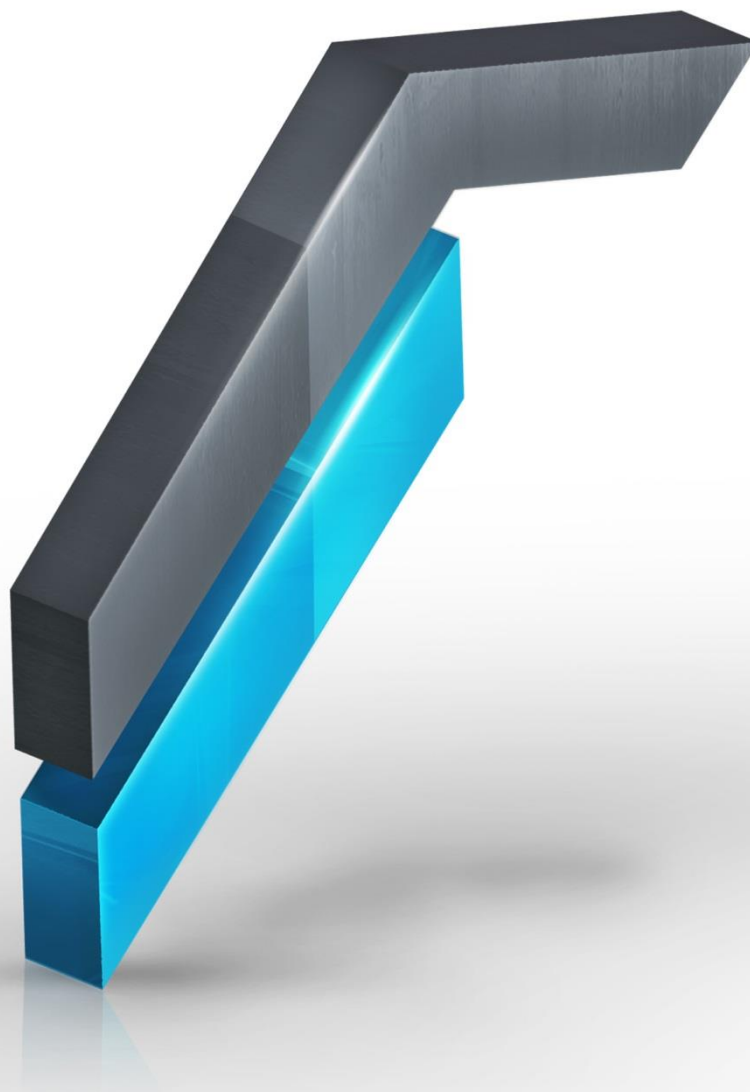
	mil. eur			% HDP			p.b.
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	kumulatívne
Skutočné investície bez EÚ fondov	-2 599	-2 090	-2 256	-3,29	-2,58	-2,65	0,64
- vlastné investície	-2 190	-2 006	-2 177	-2,78	-2,47	-2,56	0,21
- spolufinancovanie	-409	-84	-79	-0,52	-0,10	-0,09	0,43
Priemerné investície bez EÚ fondov (roky t-3 až t)	-1 914	-2 050	-2 243	-2,43	-2,53	-2,64	-0,21
- priemer vlastných investícií	-1 678	-1 836	-2 056	-2,13	-2,26	-2,42	-0,29
- priemer spolufinancovania	-237	-214	-188	-0,30	-0,26	-0,22	0,08
Vlastné investície v upravených výdavkoch	-1 678	-1 836	-2 056	-2,13	-2,26	-2,42	-0,29
Vlastné investície v štrukturálnom salde	-2 190	-2 006	-2 177	-2,78	-2,47	-2,56	0,21

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

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

⁷⁰ 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.





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk