

# **Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2015**



## Obsah

ZHRNUTIE .....	3
I. VYHODNOTENIE PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE .....	5
I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu oproti referenčnej hodnote.....	6
I.2. Plnenie výdavkového pravidla .....	10
I.3. Posúdenie výraznej odchýlky .....	12
I.4. Dodatočne identifikované faktory .....	12
I.5. Celkové hodnotenie.....	13
BOX 1 - Aktualizácia rozpočtových cieľov v súlade s národnými a európskymi fiškálnymi pravidlami .....	6
BOX 2 – Vyhodnotenie plnenia rozpočtu v roku 2015 podľa scenára nezmenených politík.....	8
Príloha 1 - Postup pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte .....	16
Príloha 2 - Výnimočné okolnosti .....	18
Príloha 3 - Výpočet cyklickej zložky salda verejných financií.....	19
Príloha 4 - Jednorazové a dočasné opatrenia .....	20
Príloha 5 – Príjmové diskrečné opatrenia.....	21
Príloha 6 – Rozdiely pri výpočte štrukturálneho salda v národnej a EK metodike .....	22



## ZHRNUTIE

Transpozícia Fiškálneho kompaktu<sup>1</sup> do národnej legislatívy v roku 2014 zaviedla pravidlo vyrovnaného štrukturálneho salda verejnej správy (ďalej len pravidlo vyrovnaného rozpočtu). **Národná legislatíva požaduje dosiahnutie vyrovnaného alebo prebytkového rozpočtu verejnej správy, čím sa rozumie dosiahnutie štrukturálneho schodku vo výške 0,5 % HDP (strednodobý rozpočtový cieľ, MTO).** Ministerstvo financií Slovenskej republiky (MF SR) dvakrát ročne pristupuje k vyhodnoteniu, či v plnení tohto pravidla za uplynulý rok nenastala výrazná odchýlka. V prípade potvrdenia výraznej odchýlky MF SR v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách<sup>2</sup> navrhuje vláde SR aktiváciu korekčného mechanizmu. Hodnotenie spočíva v posúdení vývoja štrukturálneho salda a upravených výdavkov verejnej správy. Za monitorovanie a následné hodnotenie pravidla je ako nezávislá fiškálna inštitúcia zodpovedná Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ).

**MF SR za rok 2015 predbežne identifikuje výraznú odchýlku v plnení pravidla o vyrovnanom rozpočte. Po zohľadnení posunu strednodobého rozpočtového cieľa z roka 2017 na rok 2019 a dodatočných faktorov v rámci celkového hodnotenia nie je potrebné navrhnúť aktiváciu korekčného mechanizmu. Dosiahnutá východisková pozícia roku 2015 a naplnenie rozpočtových cieľov od roku 2016 zabezpečí adekvátne smerovanie k štrukturálne vyrovnanému rozpočtu v roku 2019.**

Štrukturálny deficit podľa údajov z jarnej notifikácie Eurostatu za rok 2015 dosiahol úroveň 2,5 % HDP. Hodnotenia plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu v súlade so zaužívanou národnou metodikou<sup>3</sup> v roku 2015 predbežne identifikuje výraznú odchýlku od smerovania k vyrovnanému rozpočtu. Štrukturálne saldo, ako hlavný ukazovateľ hodnotenia vyrovnaného rozpočtu, bol tak od pôvodne stanovenej referenčnej úrovne z roku 2012 (2,0 % HDP) odchýlený o 0,6 % HDP. Výdavkové pravidlo ako doplnkový indikátor hodnotí medziročný vývoj upravených verejných výdavkov. Vyhodnotenie výdavkového pravidla v roku 2015 ukazuje na výrazné kumulatívne odchýlenie od stanovenej trajektórie o 2,3 % HDP (odchýlka na medziročnej báze v roku 2015 zodpovedá 2,0 % HDP).

Po zohľadnení dodatočne identifikovaných relevantných faktorov v rámci **celkového hodnotenia nie je identifikované výrazné odchýlenie** pri hodnotení vývoja štrukturálneho deficitu ani pri hodnotení výdavkového pravidla.

V rámci celkového hodnotenia MF SR zohľadnilo nasledujúce faktory:

- aktualizáciu aktuálnych daní za rok 2015 Výborom pre daňové prognózy
- zlepšenie efektívnosti výberu DPH
- ekonomicky správne zaznamenávanie EÚ korekcií
- vplyv dočasne vysokého spolufinancovania z výraznej absorpcie EÚ fondov na konci roka 2015

**Zásadný zvrät pri aplikácii korekčného mechanizmu nad rámec celkového hodnotenia predstavuje aktualizácia strednodobých rozpočtových cieľov prezentovaných v Programe stability SR a zmena časového horizontu dosiahnutia MTO z roka 2017 na rok 2019 (BOX 1).** Po zohľadnení posunu MTO je výrazné

<sup>1</sup> Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii zakotvuje európske fiškálne pravidlá.

<sup>2</sup> Zákon č. 436/2013 Z. z., ktorým bol novelizovaný zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

<sup>3</sup> Oproti poslednému hodnoteniu došlo za účelom priblíženia národnej a európskej metodiky k plnej transpozícii výpočtu vyhladzovania národných kapitálových výdavkov v súlade s **Manuálom pre špecifikáciu implementácie Paktu stability a rastu** (čl. 3 preventívnej časti).



odchýlenie od pôvodnej cesty k MTO 2017 **len dočasné a nie je rozhodujúce** z pohľadu adekvátneho tempa smerovania k vyrovnanému rozpočtu v nasledujúcich rokoch. Aktualizáciou cesty k MTO do roku 2019, pri plnom rešpektovaní európskych fiškálnych pravidiel, došlo k uvoľneniu medziročnej potreby konsolidácie.

Korekčný mechanizmus podľa zákona o rozpočtových pravidlách sa navrhuje s ohľadom na:

- veľkosti odchýlky, ktorá nastala,
- rešpektujúc dosiahnutie strednodobého cieľa a
- rešpektujúc každoročné znižovanie podielu schodku rozpočtu verejnej správy na HDP

Toto hodnotenie posudzuje plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015 prvýkrát. Riadi sa národnou metodikou<sup>4</sup>, ktorá vernejšie zohľadňuje špecifiká slovenskej ekonomiky. Po hodnotení zo strany MF SR pripraví svoju hodnotiacu správu aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ). Stanovisko oboch inštitúcií bude aktualizované po jesennej notifikácii Eurostatu.

Tabuľka 1: Celkové hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte v národnej metodike (% HDP)<sup>5</sup>

Indikátory hodnotenia		2013	2014	2015
1	Stanovená úroveň strednodobého cieľu (MTO) v oblasti štrukturálneho salda	-0,5	-0,5	-0,5
2	Štrukturálne saldo (ŠS)	-2,3	-2,4	-2,5
3 (áno ak 2 ≤ 1)	Dosiahnuté MTO?	nie	nie	nie
4	Požadovaná úroveň ŠS podľa rovnomernej cesty do 2017 (referenčná hodnota podľa národnej metodiky)	-3,5	-2,7	-2,0
<b>Vývoj štrukturálneho salda oproti referenčnej hodnote</b>				
5 = 2 - 4	Odchýlka od referenčnej hodnoty ŠS (kumulatívne)	1,1	0,3	-0,6
<b>A.</b>	<b>Hodnotenie odchýlky vo vývoji ŠS</b> oproti referenčnej hodnote (ak 5 => 0 je v súlade, ak 5 je v rozmedzí od 0 po -0,5 ide o nevýraznú odchýlku, ak 5 je nižšie ako -0,5 výrazná odchýlka)	<b>V súlade</b>	<b>V súlade</b>	<b>Výrazná odchýlka*</b>
* vyžaduje si celkové hodnotenie				
<b>Výdavkové pravidlo</b>				
6	Odchýlka od Výdavkového pravidla (VP, jednoročný horizont)	0,5	-0,7	-2,0
7 = kumul. r. 6	Odchýlka od Výdavkového pravidla (VP, kumulatívne)	0,5	-0,2	-2,3
<b>B.</b>	<b>Hodnotenie výdavkového pravidla</b> (ak 5 => 0 je v súlade, ak 5 je v rozmedzí od 0 po -0,5 ide o nevýraznú odchýlku, ak 5 je nižšie ako -0,5 výrazná odchýlka)	<b>V súlade</b>	<b>Nevýrazná odchýlka</b>	<b>Výrazná odchýlka*</b>
* vyžaduje si celkové hodnotenie				
<b>Celkové hodnotenie po zohľadnení dodatočných faktorov</b>				
8	Odchýlka od ŠS (po zohľadnení dodatočných faktorov - kum.)	1,1	0,3	0,0
9	Odchýlka od VP (po zohľadnení dodatočných faktorov - kum.)	0,9	0,9	-0,5
<b>C.</b>	<b>Celkové hodnotenie (po zohľadnení dodatočných faktorov)</b>	<b>V súlade</b>	<b>V súlade</b>	<b>Nevýrazné odchýlenie</b>

Zdroj: MF SR

<sup>4</sup> Rozdiely medzi jednotnou metodikou Európskej komisie a národnou metodikou pri výpočte štrukturálneho salda sú uvedené v Prílohe 6.

<sup>5</sup> Údaje sa interpretujú pred zaokrúhlením na jedno desatinné miesto.



## I. VYHODNOTENIE PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE

**Fiškálny kompakt vychádzajúci zo Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii transponoval európske fiškálne pravidlá do národnej legislatívy.** Táto medzivládna zmluva bola Slovenskom implementovaná a je účinná od januára 2014 novelou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.<sup>6</sup> Priamo zo zákona vyplýva cieľ štrukturálne vyrovnaného rozpočtu (v podobe potreby dosiahnutia strednodobého rozpočtového cieľa) a spustenie korekčného mechanizmu v prípade výraznej odchýlky od plnenia tohto pravidla. Plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za ukončený rok hodnotí MF SR dvakrát ročne<sup>7</sup> a následne aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) ako nezávislá fiškálna inštitúcia (**Príloha 1**). Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte vychádza z **oficiálnej notifikácie Eurostatu<sup>8</sup>, pričom júnové hodnotenie je považované za predbežné.**

Predchádzajúca vláda SR si za svoj strednodobý rozpočtový cieľ (MTO) stanovila dosiahnutie štrukturálneho deficitu na úrovni 0,5 % HDP<sup>9</sup> s termínom jeho dosiahnutia v roku 2017.<sup>10</sup> Nová vláda vo svojom Programovom vyhlásení deklarovala cieľ dosiahnuť vyrovnané saldo verejných financií do roku 2020 a v strednodobom rozpočtovom rámci, ktorým je Program stability<sup>11</sup> posunula termín dosiahnutia MTO na rok 2019 (**BOX 1**).

MF SR v rámci plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte hodnotí:

- **Štrukturálne saldo verejnej správy:** na rozdiel od nominálneho deficitu, **vývoj štrukturálneho salda** zohľadňuje potenciálny stav ekonomiky a nezahŕňa jednorazové rozpočtové vplyvy. Hodnotenie sa realizuje pomocou národnej metodiky, ktorá oproti metodike EK presnejšie odráža špecifiká SR.
- **Výdavkové pravidlo:** Plnenie výdavkového pravidla,<sup>12</sup> je druhým pilierom preventívnej časti Paktu stability a rastu, podľa ktorého má rast výdavkov verejnej správy rásť **podľa potenciálu ekonomiky, zohľadňujúc potrebu smerovania k strednodobému rozpočtovému cieľu** (MTO).

**Vyhodnotením oboch ukazovateľov sa posudzuje, či nedošlo k výraznej odchýlke od cesty k strednodobému cieľu (MTO).** V prípade výraznej odchýlky má MF SR povinnosť navrhnuť vláde korekčný mechanizmus vo forme limitu verejných výdavkov, ktorý by mal viesť k náprave identifikovanej odchýlky a dosiahnutiu strednodobého cieľa v stanovenom termíne. Po návrhu korekčného mechanizmu zo strany MF SR ho následne posudzuje Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) vo svojom stanovisku. Ak v hodnotenom roku nastanú výnimočné udalosti mimo kontroly vlády, korekčný mechanizmus sa vzhľadom na existujúcu únikovú klauzulu neaplikuje (viac v **Prílohe 2**).

<sup>6</sup> Zákon č. 436/2013 Z. z., ktorým bol novelizovaný **zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.**

<sup>7</sup> Do 30. júna a do 30. novembra.

<sup>8</sup> Hodnotenie do 30. júna vychádza z tzv. jarnej notifikácie a hodnotenie do 30. novembra z tzv. jesennej notifikácie Eurostatu.

<sup>9</sup> Strednodobý rozpočtový cieľ je definovaný ako štrukturálny deficit maximálne vo výške 0,5 % HDP alebo 1 % HDP v prípade verejného dlhu výrazne pod 60 % HDP a minimálnych rizík spojených s dlhodobou udržateľnosťou.

<sup>10</sup> Fixný termín dosiahnutia MTO v roku 2017 bol naposledy potvrdený v **Návrhu rozpočtového plánu 2016.**

<sup>11</sup> **Program stability SR na roky 2016 až 2019.**

<sup>12</sup> Diskrečné príjmové opatrenia sú v rámci výdavkového pravidla kvantifikované Výborom pre daňové prognózy. Aktualizácia odhadu vplyvov príjmových opatrení je len čiastočne previazaná s notifikačným procesom.



### BOX 1 - Aktualizácia rozpočtových cieľov v súlade s národnými a európskymi fiškálnymi pravidlami

Programové vyhlásenie vlády SR z roku 2016 deklaruje dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu do roku 2020. Stanovenie nových rozpočtových cieľov je v súlade s európskymi a národnými fiškálnymi pravidlami.

Na základe transpozície Fiškálneho kompaktu sa do národného zákona o rozpočtových pravidlách zaviedli princípy európskej fiškálnej legislatívy s voľnosťou zohľadniť národné špecifiká pri samotnom hodnotení plnenia pravidla. Tak ako európske aj národné rozpočtové pravidlá požadujú dosiahnutie MTO v dostatočne rýchlym horizonte. Na rozdiel od európskych fiškálnych pravidiel sa však podľa národných pravidiel nehodnotí medziročná konsolidácia, ale kumulatívna konsolidácia voči stanovenej trajektórii rovnomerného tempa znižovania salda VS vychádzajúceho z fixne stanoveného termínu deklarovaného MTO vládou SR.

Pre splnenie MTO sa preberá pevne stanovený termín oficiálne zverejnený v Programe stability (príp. Návrhu rozpočtového plánu). Národné hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte monitoruje, či vláda smeruje dostatočne rýchlo k svojmu deklarovanému cieľu určeného v súlade s európskou a národnou fiškálnou legislatívou. Na základe toho sa stanovuje požadovaná referenčná trajektória pre znižovanie štrukturálneho salda, vychádzajúca z predpokladu rovnomerného tempa konsolidácie.

Aktualizácia rozpočtových cieľov z Programu stability SR na roky 2016 až 2019 posunula pôvodne stanovený termín dosiahnutia MTO z roku 2017 na rok 2019. Fiškálny rámec, ktorý predstavil nové rozpočtové ciele ovplyvní aj novú referenčnú trajektóriu<sup>13</sup> začínajúc rokom 2016. Pre účely stanovenia novej trajektórie bude z dôvodu posunu MTO ako nový východiskový bod zvolený rok 2015. Pôjde o posledný ukončený rok potvrdený Eurostatom, od ktorého bude potrebné znižovať štrukturálne saldo až do dosiahnutia MTO v roku 2019.

Správa o plnení pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015 (fiškálny kompakt) vychádza z pôvodného termínu dosiahnutia MTO v roku 2017 a príslušnej referenčnej cesty. Z pôvodnej trajektórie, na základe ktorej sa hodnotí rok 2015 vyplýva požadované priemerné medziročné tempo konsolidácie 0,74 p. b.

#### I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu oproti referenčnej hodnote

Hodnotenie fiškálneho kompaktu začína posúdením ukazovateľa štrukturálneho salda VS. V súlade s výkladom fiškálneho kompaktu má byť rozpočet VS vyrovnaný alebo prebytkový. Zákon o rozpočtových pravidlách vyrovnaný rozpočet definuje ako dosiahnutie štrukturálneho deficitu minimálne vo výške 0,5 % HDP. V prípade, že úroveň MTO nie je dosiahnutá, vyhodnocuje sa priebežné smerovanie k MTO, teda či štrukturálne saldo smeruje k požadovanej úrovni v súlade so stanovenou trajektóriou.

Trajektória k dosiahnutiu MTO nie je explicitne uvedená v národnej ani európskej<sup>14</sup> legislatíve. Hodnotenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2015 prebehlo v súlade so strednodobým cieľom potvrdeným v Programe Stability SR na roky 2015 až 2018<sup>15</sup>, v ktorom sa predpokladal pre splnenie MTO pevný termín roku 2017. Vzhľadom na to bola pri hodnotení konsolidačného úsilia určená trajektória rovnomerného znižovania štrukturálneho salda počnúc rokom 2012 až do roku 2017. Podľa takto stanovenej trajektórie bolo pre dosiahnutie MTO v roku 2017 potrebné priemerné znižovanie štrukturálneho salda o 0,74 % HDP ročne<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Východisková hodnota novej rovnomernej cesty k dosiahnutiu MTO v roku 2019 bude stanovená po jesennej notifikácii Eurostatu.

<sup>14</sup> Pakt stability a rastu síce určuje požadovanú medziročnú zmenu štrukturálneho salda na základe produkčnej medzery, rizik udržateľnosti a výšky verejného dlhu, takto definovaná trajektória by však v prípade Slovenska nevedla k dosiahnutiu MTO v roku 2017. Na rozdiel od Paktu stability a rastu sa teda väčší dôraz kladie na dosiahnutie MTO ako na cestu k MTO. V prípade európskej legislatívy je horizont dosiahnutia MTO stanovený implicitne na základe požadovaného konsolidačného úsilia v súlade s Paktom stability a rastu.

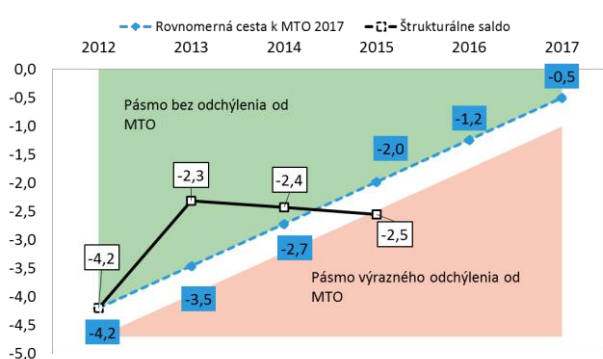
<sup>15</sup> Dosiahnutie MTO do roku 2017 bolo prvotne predstavené už v [Programe stability na roky 2014 až 2017](#). Slovensko v [Programe stability na roky 2015 až 2018](#) tento cieľ potvrdilo.

<sup>16</sup> Výpočet vychádza z počiatočnej pozície štrukturálneho salda 4,2 % HDP v roku 2012. Pre splnenie MTO vo výške štrukturálneho deficitu 0,5 % HDP roku 2017 je potrebná rovnomerná priemerná konsolidácia 0,74 % HDP. Trajektória konsolidácie sa môže meniť z dôvodu revízií produkčnej medzery. Aktualizácia potenciálneho rastu totiž spravidla mení celý časový rad vrátane východiskového bodu.

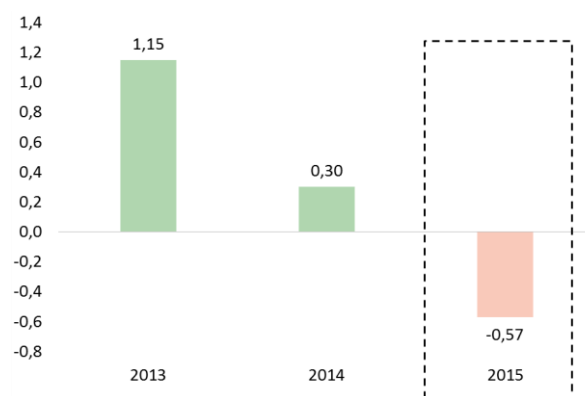
Rovnoběžná trajektória stanovuje referenčnú hodnotu pre odchýlku od cesty k MTO. Výška štrukturálneho salda sa porovnáva oproti predpokladu priebežne rovnomerného zlepšovania štrukturálneho salda v období medzi rokmi 2012 a 2017. Úroveň dosiahnutého štrukturálneho deficitu nesmie byť výrazne pod načrtnutou trajektóriou konsolidácie. Odchýlka sa posudzuje na kumulatívnej báze ako rozdiel skutočne dosiahnutej úrovne štrukturálneho salda oproti úrovni zodpovedajúcej jeho rovnomernému znižovaniu až do dosiahnutia MTO v roku 2017.<sup>17</sup> Fiškálny kompakt je týmto objektívne naviazaný na splnenie MTO v stanovenom termíne.<sup>18</sup>

V hospodárení verejnej správy Slovenska v roku 2015 došlo k výraznej odchýlke od smerovania k vyrovnanému rozpočtu. Na základe údajov z aprílovej notifikácie Eurostatu dosiahol štrukturálny deficit úroveň 2,5 % HDP, oproti referenčnej hodnote 2,0 % HDP. V súlade s predpokladom rovnomerného smerovania k MTO teda došlo v roku 2015 ku vychýleniu od rovnomernej cesty vo výške 0,6 % HDP.

**Graf 1: Vývoj štrukturálneho salda oproti požadovanej národnej trajektórii (% HDP)**



**Graf 2: Odchýlka od požadovanej úrovne ŠS salda v národnej metodike (% HDP)**



\*Priemerné znižovanie štrukturálneho salda o 0,74% HDP ročne až do dosiahnutia MTO v roku 2017

Zdroj: MF SR

Štrukturálny deficit sa v roku 2015 medziročne prehĺbil o 0,1 % HDP. Úroveň štrukturálneho salda sa oproti notifikovanému nominálnemu saldu VS odlišuje najmä z dôvodu stále mierne podchladenej ekonomiky a jednorazových opatrení, ktoré majú na nominálne saldo dočasný negatívny vplyv vo výške 0,5 %.

**Tabuľka 2: Štrukturálne saldo podľa národnej metodiky (ESA2010, % HDP)**

	2013	2014	2015
<b>1. Saldo verejnej správy</b>	<b>-2,70</b>	<b>-2,69</b>	<b>-2,97</b>
2. Cyklická zložka	-0,6	-0,4	-0,2
3. Jednorazové efekty	0,2	0,1	-0,2
<b>4. Štrukturálne saldo (1-2-3)</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,5</b>
<b>5. Konsolidačné úsilie</b>	<b>1,9</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>

Zdroj: MF SR

<sup>17</sup> Uvedený prístup umožňuje výraznejšiu konsolidáciu v jednom roku na úkor poľavenia v znižovaní štrukturálneho salda v ďalšom roku.

<sup>18</sup> Výklad Paktu stability a rastu kladie väčší dôraz na požadovanú medziročnú konsolidáciu na ceste k MTO.



Dôvodom prehĺbenia deficitu za rok 2015 oproti scenáru nezmenených politik bol medziročný nárast výdavkových položiek, najmä kapitálových výdavkov, výdavkov zo spolufinancovania súvisiacimi s vyšším čerpaním EÚ fondov a rast výdavkov na tovary a služby (BOX 2).

## BOX 2 - Vyhodnotenie plnenia rozpočtu v roku 2015 podľa scenára nezmenených politik

Scenár nezmenených politik (no-policy-change alebo NPC) predstavuje hypotetický vývoj salda verejnej správy za predpokladu nezmenenej legislatívy a aktuálneho odhadu makroekonomického vývoja. Tento analytický pohľad naznačuje, ako by sa vyvíjali jednotlivé položky rozpočtu bez zásahov vlády.<sup>19</sup>

Analytický NPC scenár sa pripravuje v rámci fiškálneho kompaktu najmä na vyčíslenie opatrení v sektore VS v hodnotiacom roku, teda jeho použitie je vhodné pri vyhodnotení skutočného plnenia rozpočtu. Porovnaním NPC scenára s výslednou hodnotou jednotlivých príjmových a výdavkových položiek v roku 2015 je možné lepšie kvantifikovať skutočné vplyvy fiškálnej politiky vlády.

Oproti predpokladu NPC sa výsledný deficit v roku 2015 prehĺbil o 0,8 % HDP. Túto hodnotu je možno považovať za vplyv opatrení vlády uskutočnených v roku 2015 nad rámec prirodzeného vývoja ekonomiky a platnej legislatívy. Hlavným faktorom bol vývoj na výdavkových položkách, ktoré rástli oproti NPC scenáru výrazne rýchlejším tempom (-2,1 % HDP), ktoré vyššie príjmy korigovali len čiastočne (+1,3 % HDP).

Tabuľka 3: Zoznam opatrení v roku 2015 (ESA2010, skutočnosť oproti NPC scenáru)

	mil. eur	% HDP
<b>1. Príjmy verejnej správy</b>	<b>991</b>	<b>1,3</b>
Daňové príjmy	162	0,2
z toho: Zmeny v daňovom odpisovaní majetku a audit daňových výdavkov	99	0,1
z toho: Opatrenia na zvýšenie úspešnosti výberu daní	56	0,1
z toho: Zavedenie pravidiel nízkej kapitalizácie	47	0,0
z toho: Vyššie príjmy z odvodov z hazardu	25	0,0
z toho: Odpočet výdavkov na vedu a výskum	-24	0,0
z toho: Zníženie sadzby osobitného odvodu finančných inštitúcií	-42	0,1
Sociálne a zdravotné odvody	89	0,1
z toho: Legislatívne zmeny (OOP + otvorenie II. piliera)	-40	-0,1
z toho: Vyššia platba štátu a imputované poisťné	129	0,2
Nedaňové príjmy	176	0,2
Granty a Transfery	564	0,7
<b>2. Výdavky verejnej správy</b>	<b>-1 611</b>	<b>-2,1</b>
Vyššie výdavky na tovary a služby	-450	-0,6
Vyššie výdavky na kompenzácie zamestnancov	-136	-0,2
Vyššie transfery zdravotníckym zariadeniam	-150	-0,2
Vyššie ostatné bežné transfery	-94	-0,1
Vyššie kapitálové výdavky	-781	-1,0
<b>3. Spolu (1-2)</b>	<b>-620</b>	<b>-0,8</b>

Pozn.: ide o vplyvy na saldo VS, (+) znamená zlepšenie a (-) zhoršenie salda

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

<sup>19</sup> Pri interpretácii týchto výsledkov treba byť opatrný, pretože jednotná metodika pre zostavenie NPC scenára nie je definovaná.





### Príjmy verejnej správy

- **Daňové príjmy:** Zmeny v daňovej legislatíve v roku 2015 zvýšili daňové príjmy oproti NPC scenáru celkovo o 162 mil. eur. Najvýraznejší vplyv priniesli zmeny v daňovom odpisovaní majetku, ktoré podľa odhadov zabezpečili v roku 2015 nárast príjmov spolu o 99 mil. eur. V roku 2015 vláda naďalej prijímala opatrenia na zvýšenie úspešnosti výberu daní. Záujem sa sústredil predovšetkým na farma firmy, pravidlá nízkej kapitalizácie a elektronické registračné pokladnice (+103 mil. eur). Oproti NPC boli zaznamenané aj vyššie príjmy z odvodu z hazardných hier. Pozitívny vplyv z daní čiastočne korigovalo opatrenie na podporu inovácií a výskumu prostredníctvom ich dodatočného odpočtu zo základu dane (-24 mil. eur) a postupné znižovanie sadzby osobitného odvodu finančných inštitúcií (-42 mil. eur).
- **Sociálne a zdravotné odvody:** Zmeny v odvodoch v roku 2015 zahŕňajú hotovostný výpadok zdravotných odvodov z titulu zavedenia odvodovej odpočítateľnej položky (-56 mil. eur). Efekt zvýšených priebežných odvodov platených do 1. piliera od sporiteľov, ktorí vystúpili z 2. piliera sa odhaduje na úrovni 16 mil. eur. Oproti NPC dopadli pozitívne aj príjmy z verejného zdravotného poistenia z platby za poistencov štátu (116 mil. eur) a z imputovaných odvodov. V oboch prípadoch však ide o neutrálne vplyvy, ktoré v rovnakej miere ovplyvňujú aj výdavkovú stranu rozpočtu.
- **Nedaňové príjmy:** Oproti NPC scenáru vzrástli v roku 2015 nedaňové príjmy o 176 mil. eur. Príjmy z podnikania a vlastníctva majetku rástli o 22 mil. eur, z čoho najviac v prípade zdravotníckych zariadení, obcí a verejných vysokých škôl. Zvyšok nárastu vo výške 154 mil. eur ide na úkor príjmov z administratívnych poplatkov a iných platieb, ktorý okrem štátneho rozpočtu pochádza z vyšších než NPC príjmov v prípade Železníc SR, zdravotníckych zariadení a verejných vysokých škôl. Naopak oproti NPC výraznejšie poklesli príjmy NDS, ŽSSK a Eximbanky.
- **Granty a transfery:** Transfery zaznamenali oproti NPC viac o 166 mil. eur, z čoho si najväčší koláč ukrojili obce, ŽSR, dopravné podniky obcí a ŽSSK. Majoritný reziduál vyšších príjmov oproti NPC ide na vrub MRÚ, ŠR, právnické osoby v rukách štátu a obcí a verejných vysokých škôl.

### Výdavky verejnej správy

- **Vyššie výdavky na tovary a služby:** V roku 2015 rástli výdavky na tovary a služby oproti stagnujúcemu vývoju spotrebiteľských cien výrazne rýchlejšim tempom. Oproti NPC scenáru sa výdavky na medzispotrebu zvýšili o 450 mil. eur. Približne 60 % z nárastu výdavkov v medzispotrebe bolo zaznamenaných na úrovni štátneho rozpočtu. Výrazný nárast zaznamenali aj obce, ktorých výdavky na tovary a služby vzrástli o približne 150 mil. eur. Prírastok bol zaznamenaný aj v prípade výdavkov Železníc SR, ktoré tvoril okolo 50 mil. eur.
- **Vyššie výdavky na kompenzáciách zamestnancov:** Mzdové náklady zamestnancov vo verejnej správe rástli v roku 2015 oproti NPC scenáru o 136 mil. eur, z čoho takmer celý vplyv ide na vrub obcí a kapitál ŠR.
- **Vyššie transfery zdravotníckym zariadeniam:** V oblasti zdravotníctva došlo k zvýšeniu transferov zdravotníckym zariadeniam o 150 mil. eur, čo predstavuje oproti NPC scenáru 0,2 % nárast. Časť vplyvu vo výške 116 mil. eur zodpovedá vyššej platbe za poistencov štátu.
- **Vyššie ostatné transfery:** Ostatné transfery rástli výraznejšie predovšetkým na strane ŠR, čiastočne korigované úsporou na strane obcí.
- **Vyššie kapitálové výdavky:** Nárast kapitálových výdavkov oproti NPC scenáru o 781 mil. eur je výsledkom výraznejších kapitálových investícií krytých vyšším čerpaním EÚ fondov. Z hľadiska subjektov najväčšie investície oproti NPC zaznamenali dopravné podniky obcí (+130 mil. eur), ŽSSK (+120 mil. eur), ŠR a obce (oba +117 mil. eur), NDS (+110 mil. eur), ŽSR (+70 mil. eur), príspevkové organizácie obcí a štátu (+60 mil. eur) a MH Invest (+40 mil. eur).



## I.2. Plnenie výdavkového pravidla

**Cieľom výdavkového pravidla je porovnať, či tempo rastu výdavkov očistených o výdavkové položky mimo kontroly vlády a diskrečné príjmové opatrenia, zodpovedá priemernému rastu potenciálu ekonomiky<sup>20</sup>**

V prípade, že sa krajina nenachádza na svojom MTO, tempo výdavkov musí náležite prispievať k znižovaniu štrukturálneho salda. Keďže Slovensko zatiaľ nedosiahlo svoj strednodobý cieľ, pri vyčíslení možného nárastu upravených výdavkov sa potenciálny rast medziročne znižuje<sup>21</sup> o rovnomerné konsolidačné úsilie. Výdavkové pravidlo sa považuje za doplnkový indikátor.

Pri výpočte výdavkového pravidla dochádza k **úprave nominálnych výdavkov** verejnej správy o **výdavkové položky, ktoré nie sú priamo pod kontrolou vlády**. Medzi tieto položky zaraďujeme:

- úrokové náklady súvisiace s financovaním dlhu,
- výdavky reagujúce na ekonomický cyklus,
- výdavky financované z fondov EÚ,
- a navyše kalkulácia výdavkového pravidla berie do úvahy len vyhladené<sup>22</sup> národné investície.

Takto upravené výdavky nazývané aj ako **primárny výdavkový agregát** sa následne očisťujú o diskrečné príjmové opatrenia (**Príloha 5**), aby sa vláde umožnil len taký nárast výdavkov, ktorý je krytý dodatočnými príjmami. Výdavkové pravidlo získava na dôležitosť, keď sa ekonomika nachádza nad svojím potenciálom.<sup>23</sup> Oproti hodnoteniu fiškálneho kompaktu pre rok 2014 došlo k zmene metodiky výpočtu primárneho výdavkového agregátu v oblasti vyhladzovania kapitálových výdavkov. Aktuálna zmena vyhladzovania kapitálových výdavkov rešpektuje pravidlá Manuálu pre špecifikáciu implementácie Paktu stability a rastu a je totožná so spôsobom vyhladzovania<sup>24</sup> použitým aj v aktuálnom Programe stability SR. Hlavným dôvodom prechodu na nový spôsob vyhladzovania v národnej metodike, ktorý je identický s postupom pri EK metodike je väčšia transparentnosť a zrozumiteľnosť technickej časti výpočtu výdavkového pravidla.

V roku 2015 Slovensko zaznamenalo výrazný medziročný rast výdavkov rozpočtu VS, ktorý ovplyvnili predovšetkým vyššie kapitálové výdavky, než boli pôvodné predpoklady rozpočtu. Významná časť tohto nárastu ide na vrub vyšších výdavkov z EÚ zdrojov, ale aj výdavkov súvisiacich so spolufinancovaním a tzv. vyvolanými investíciami, ktoré boli vynútené pri realizácii projektov financovaných z EÚ zdrojov. Primárny výdavkový agregát očistený o diskrečné príjmové opatrenia narástol v stálych cenách oproti roku 2014 **o 6,5 % v porovnaní s referenčnou mierou vo výške 1,0 %** danou potenciálom ekonomiky a požadovanou rovnomernou mierou konsolidácie do roku 2017.

<sup>20</sup> Potenciál ekonomiky sa vyjadruje referenčnou mierou rastu výdavkov za posledný rok.

<sup>21</sup> Podobne ako pri hodnotení vývoja štrukturálneho salda sa rozlišuje sa, či daná krajina už dosiahla svoje MTO alebo k nemu smeruje. Ak krajina ešte nespĺňa svoj cieľ, tak vyžaduje výdavkové pravidlo pomalší rast výdavkov aby bolo zabezpečené približovanie sa k MTO.

<sup>22</sup> Investície môžu v závislosti od konkrétneho projektu výrazne kolísať. V záujme vyššej stability ukazovateľa sa berie do úvahy štvorročný priemer namiesto aktuálnej hodnoty verejných investícií v danom roku.

<sup>23</sup> Pozitívne cyklické príjmy v čase konjunktúry (nezahrnuté v diskrečných opatreniach) majú tendenciu umožniť aj nárast výdavkov nad potenciálnu úroveň. Výdavkové pravidlo monitoruje práve tento neželaný fiškálny vplyv.

<sup>24</sup> Na stretnutí v marci 2016 predstavila Európska komisia (EK) aktualizovaný model výpočtu výdavkového agregátu, na základe ktorého sa hodnotí súlad s výdavkovým pravidlom. Pôvodný model výpočtu nedostatočne riešil najmä dostupnosť presných údajov o výdavkoch na programy plne krytými príjmami z EÚ fondov a z toho vyplývajúce technicky nesprávne vyhladzovanie variability verejných investičných výdavkov z dôvodu dvojitého očisťovania investičných výdavkov krytých z EÚ fondov. Pre správnosť výpočtu podľa nového spôsobu vyhladzovania je potrebná dostupnosť kvalitných údajov o výdavkoch z EÚ fondov v rozdelení na kapitálové a bežné. V pôvodnom modeli sa variabilita vyhladzovala pripočítaním priemernej hodnoty úrovne celkových investičných výdavkov na horizonte rokov t až t-3.



Pri ex-post vyhodnotení plnenia výdavkového pravidla MF SR identifikuje v roku 2015 výraznú odchýlku vyjadrenú v pomere k HDP vo výške 2,0 %. Pri pohľade na kumulatívny vývoj odchýlky od výdavkového pravidla na horizonte rokov 2013 až 2015 prekročenie referenčnej miery dosahuje 2,3 % HDP. Plnenie výdavkového pravidla na kumulatívnej báze je rovnako ako v prípade hodnotenia odchýlky od štrukturálneho salda, ktorá je vyjadrené kumulatívne, rozhodujúcim faktorom pri hodnotení výdavkového pravidla.

Tabuľka 4: Výdavkový benchmark (ESA 2010 mil. Eur)

	2013	2014	2015
<b>Makroekonomické predpoklady</b>			
Potenciálny rast HDP (v %)	2,0	2,3	2,8
HDP deflátor (v %)	0,5	-0,2	-0,3
HDP v bežných cenách	73 835	75 560	78 071
<b>Výdavkový agregát</b>			
1. Celkové výdavky	30 489	31 682	35 622
2. Úrokové náklady	1 384	1 441	1 393
3. Výdavky kryté EÚ zdrojmi (celkové)	809	1 195	2 600
z toho: Výdavky kryté EÚ zdrojmi (kapitálové)	576	1 097	2 157
4. Kapitálové výdavky kryté národnými zdrojmi	1 794	1 796	2 675
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	1 828	1 819	2 004
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	18	15	8
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0	0
8. Vplyv zaradenia nových subjektov do sektora verejnej správy (DP)	0	193	185
<b>9. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7-8)</b>	<b>28 313</b>	<b>28 863</b>	<b>30 766</b>
10. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu (9t-9t-1)	959	550	1 903
11. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení	1 137	-30	97
12. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia ((10t-11t)/9t-1)	-0,7	2,0	6,3
13. Medziročná zmena deflátoru	0,5	-0,2	-0,3
<b>14. Reálny rast agregátu výdavkov očistených o príjmové opatrenia (12-13)</b>	<b>-1,2</b>	<b>2,2</b>	<b>6,5</b>
15. Miera potencionálneho rastu HDP	2,0	2,3	2,8
16. Zníženie rastu výdavkov - zmena štrukturálneho salda/ ((1t-1- 2t-1)/HDPt-1)	1,9	1,9	1,8
<b>17. Výdavkové pravidlo (15-16)</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>1,0</b>
<b>18. Odchýlka od výdavkového pravidla v % HDP ((17t-14t)*9t-1/HDPt)</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2,0</b>
<b>19. Splnenie výdavkového pravidla</b>	<b>áno</b>	<b>nie</b>	<b>nie</b>
<b>20. Kumulatívna odchýlka od výdavkového pravidla (v % HDP)</b>	<b>-</b>	<b>-0,2</b>	<b>-2,3</b>
<b>21. Splnenie výdavkového pravidla na kumulatívnej báze</b>	<b>-</b>	<b>áno</b>	<b>nie</b>
<i>p.m. požadovaná zmena ŠS na dosiahnutie MTO 2017 (% HDP)</i>	<i>0,74</i>	<i>0,74</i>	<i>0,74</i>

Zdroj: MF SR



### I.3. Posúdenie výraznej odchýlky

Hodnotenie výrazného odchýlenia v rámci celkového hodnotenia sa posudzuje na základe dosiahnutej úrovne štruktúrného salda a vývoja výdavkového pravidla. Pri oboch indikátoroch sa v prípade negatívneho odchýlenia v hodnotenom roku rozlišuje jeho miera :

- odchýlenie menej ako 0,5 % HDP (t.j. nevýrazná odchýlenie)
- výrazné odchýlenie nad 0,5 % HDP

**Výrazné odchýlenie od plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte môže nastať, ak došlo k výraznej odchýlke aspoň v jednom z indikátorov a potvrdí ho aj celkové hodnotenie.** Aj v prípade, že dochádza k výraznej odchýlke u oboch indikátorov, hodnotenie plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu je realizované na základe celkového hodnotenia, ktoré zohľadňuje špecifické faktory s dočasným vplyvom na výraznú odchýlku.<sup>25</sup> Celkové hodnotenie zohľadňuje aj ďalšie relevantné skutočnosti, ktoré notifikované údaje podľa Eurostatu nemusia spravidla zachytiť. Pri celkovom hodnotení je potrebné identifikovať len overiteľné a kvantifikovateľné vplyvy.

### I.4. Dodatočne identifikované faktory

**Ku konci júna 2016 MF SR identifikovalo nasledovné dodatočné faktory, ktoré je relevantné zohľadniť pri celkovom hodnotení fiškálneho roka 2015:**

#### Aktualizácia akruálnych daní za rok 2015 (dodatočný faktor pri štruktúrnom salde)

Hodnotenie štruktúrného salda za rok 2015 vychádza z údajov aprílovej notifikácie Eurostatu. Časť daňových príjmov je v čase finalizácie jarnej notifikácie do veľkej miery len odhadom na základe dostupných údajov. Aj z uvedeného dôvodu sa hodnotenie realizuje dvakrát ročne, kedy sa júnové hodnotenie na základe aprílovej notifikácie považuje za predbežné. Finálne hodnotenie vychádza z jesennej notifikácie, kedy je už odhad akruálnych daňových príjmov do veľkej miery známy (minimálne platí nižšia volatilita oproti aprílovej notifikácii). **Na základe oficiálneho zasadnutia Výboru pre daňové prognózy z 23. júna došlo k navýšeniu daňových príjmov za rok 2015 o 58 mil. eur, čo zodpovedá 0,07 % HDP.** Po zohľadnení tohto faktora sa odchýlka v plnení štruktúrného salda posunie z pásma výraznej odchýlky do pásma nevýraznej odchýlky.

#### Zlepšenie efektívnosti výberu DPH (dodatočný faktor pri výdavkovom pravidle)

Výdavkové pravidlo umožňuje rast výdavkov nad úroveň potenciálneho rastu len v prípade prijatých dodatočných príjmových opatrení s pozitívnym vplyvom. Dodatočné príjmy z opatrení na zlepšenie výberu daní, ktoré dlhodobo zaznamenávame aj v plnení daňových príjmov nie sú z rôznych technických dôvodov zohľadnené v diskrečných príjmových opatreniach. Vzhľadom na ich štruktúrnu povahu by mali tiež umožňovať prípadné zvýšenie výdavkov v rovnakej výške ako iné príjmové diskrečné opatrenia. Nezohľadňovanie zvýšenej úspešnosti výberu daní z konkrétnych legislatívnych opatrení by mohlo výrazne znížiť motiváciu realizovať takéto opatrenia na úkor zvyšovania sadzieb daní.

<sup>25</sup> Článok 6 odsek 3 a článok 10 odsek 3 Nariadenia Rady č. 1466/97 respektíve Sprievodca k Paktu stability a rastu (*Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, version 2016*), ktorý konštatuje, že v rámci Nariadenia rady č. 1466/97 neexistuje žiaden prvok automatického rozhodovania, že nastala výrazná odchýlka a že vždy je nevyhnutné realizovať celkové hodnotenie.



**Zefektívnenie výberu DPH prinieslo odhadom medzi rokmi 2014 a 2015 zvýšenie výnosu o 113 mil. eur (0,14 % HDP).** Odhad celkového vplyvu opatrení na zvýšenie úspešnosti výberu DPH je kvantifikovaný ex-post ako rozdiel medzi analyticky očistenou efektívnou daňovou sadzbou<sup>26</sup> za rok 2014 a 2015 na príslušnej daňovej základni v roku 2015. K uvedenému prepočtu vplyvov je možné dospieť aj nepriamo skrz oficiálnu metodiku EK pre výpočet medzery DPH.

#### Zaznamenávanie EÚ korekcií v salde verejnej správy (dodatkový faktor pri výdavkovom pravidle)

Korekcie EÚ vznikajúce z dôvodu pochybenia pri čerpaní EÚ fondov z druhého programového obdobia (2007 až 2013) zhoršujú v ESA metodike saldo verejnej správy len v rokoch 2013 až 2015. V rokoch 2014 a 2015, ktoré sú relevantné pre plnenie pravidla, dosiahli korekcie podľa aprílovej notifikácie výšku 209 mil. eur, resp. 243 mil. eur. Nepresné zaznamenanie vzniká preto, že o udelených korekciách sa môže rozhodnúť aj niekoľko rokov po ich reálnom vzniku. Dôsledkom tohto postupu je, že oficiálne vykázané korekcie z dôvodu časovo nesprávneho zaradenia dočasne zvyšujú výdavky najmä v posledných rokoch programového obdobia, v ktorom dochádza k intenzívnemu dočerpávaniu. V rámci celkového hodnotenia MF SR preto pristúpilo k analytickému očisteniu výdavkov verejnej správy v súlade s prístupom pri jednorazových opatreniach vo výpočte štrukturálneho salda (**Príloha 4**). Jednotlivé EÚ korekcie sa preradia do rokov, v ktorých skutočne vznikli. V prípade časovo správneho zaradenia korekcií sú výdavky verejnej správy oproti notifikácii nižšie v roku 2015 o 180 mil. eur. Zohľadnený nárast EÚ korekcií oproti roku 2014 predstavuje výšku 41 mil. eur (0,05 % HDP).

#### Vplyvy dočasného charakteru (dodatkový faktor pri štrukturálnom salde aj výdavkovom pravidle)

V notifikovaných údajoch sú vo verejných výdavkoch zahrnuté aj opatrenia dočasného charakteru, ktoré v strednodobom horizonte nepredstavujú riziko pri smerovaní k vyrovnanému rozpočtu. V rámci zohľadnenia dodatočných faktorov hodnotenia MF SR upravuje celkovú úroveň výdavkov o tieto vplyvy. **V roku 2015 došlo oproti roku 2014 z dôvodu výrazného čerpania EÚ fondov k významnému medziročnému nárastu spolufinancovania zo štátneho rozpočtu o 0,5 % HDP, ktoré sa už z dôvodu nižšej absorpcie EÚ fondov v roku 2016 nezopakuje.**

### 1.5. Celkové hodnotenie

Vzhľadom na dodatočné informácie nad rámec notifikácie Eurostatu pripravilo MF SR celkové hodnotenie plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2015.

Po zohľadnení aktualizácie odhadu daňových príjmov Výborom pre daňové prognózy z 23. júna 2016 o necelých 0,1 % HDP v roku 2015 sa odchýlka v štrukturálnom salde posúva do pásma nevýraznej odchýlky. Za dočasný element v rámci celkového hodnotenia odchýlky štrukturálneho salda, v súlade s postojom EK, MF SR považuje aj značný nárast výdavkov na spolufinancovanie v roku 2015 súvisiaci s výrazným dočerpávaním EÚ fondov. **Zohľadnením týchto skutočností v rámci celkového hodnotenia je dosiahnuté štrukturálne saldo mimo pásma odchýlenia (Tabuľka 5).**

<sup>26</sup> Efektívna daňová sadzba je definovaná ako podiel výnosu dane na daňovej základni. Výnos dane vychádza z daňových priznaní a je očistený o legislatívne a jednorazové vplyvy. Daňová základňa pozostáva z konečnej spotreby domácností, medzispotreby a investícií verejnej správy. V prípade DPPO pod daňovou základňou rozumieme nominálne HDP znížené o kompenzácie zamestnancov.



Tabuľka 5: Celkové hodnotenie štrukturálneho salda podľa národnej metodiky (ESA2010, % HDP)

	2013	2014	2015 <sub>1a</sub>	2015 <sub>1b</sub>	2015 <sub>1c</sub>
1a. Saldo verejnej správy	-2,70	-2,69	-2,97	-	-
1b. Saldo VS po zohľadnení aktualizovaných daňových príjmov	-	-	-	-2,90	-
1c. Saldo VS po zohľadnení dočasných výdavkov zo spolufinancovania	-	-	-	-	-2,40
2. Cyklická zložka	-0,6	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
3. Jednorazové efekty	0,2	0,1	-0,2	-0,2	-0,2
<b>4. Štrukturálne saldo (1-2-3)</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,0</b>
5. Rovnomerná cesta k MTO	-3,5	-2,7	-2,0	-2,0	-2,0
<b>6. Odchýlka od požadovanej rovnomernej trajektórie (5-4)</b>	<b>1,1</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,0</b>

Zdroj: MF SR

V prípade výdavkového pravidla MF SR identifikovalo výraznú odchýlku vo výške 2,3 % HDP od stanovenej referenčnej cesty a rastu potenciálu v roku 2015. V rámci celkového hodnotenia MF SR dodatočne zohľadnilo nasledovné faktory:

- zlepšenie efektívnosti výberu DPH,
- časovo správne zaznamenanie EÚ korekcií oproti notifikovaným údajom,
- jednorazový vplyv nadmerného spolufinancovania z výraznej absorpcie EÚ fondov ku koncu 2. programového obdobia v roku 2015.

Tabuľka 6: Celkové hodnotenie výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov (% HDP)

	2013	2014	2015
<b>Odchýlka od výdavkového pravidla (v % HDP)</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2,0</b>
Dodatočné faktory pri aplikácii celkového hodnotenia			
- Medziročné zvýšenie efektivity výberu DPH (DRM)	0,3	0,5	0,1
- Medziročný vplyv časovo správneho zaznamenania EÚ korekcií	0,1	0,2	0,1
- Medziročná zmena spolufinancovania z dôvodu čerpania EŠIF	0,0	0,0	0,5
<b>Celkové hodnotenie odchýlky od výdavkového pravidla v % HDP</b>	<b>0,9</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,4</b>
<b>Celkové hodnotenie kumulatívnej odchýlky od VP t až t-2 (v % HDP)</b>	<b>-</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,5</b>
<b>Splnenie výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov</b>	<b>-</b>	<b>áno</b>	<b>nie</b>

Zdroj: MF SR

Po zohľadnení dodatočných faktorov posúdených v rámci celkového hodnotenia sa pri výdavkovom pravidle výrazné odchýlenie nepotvrdilo (Tabuľka 6).

Na základe celkového hodnotenia plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu, ktoré zohľadňuje dodatočné faktory MF SR nenavrhuje aktiváciu korekčného mechanizmu.

### Korekčný mechanizmus v kontexte aktuálnych rozpočtových cieľov

Pri potenciálnej aplikácii korekčného mechanizmu je podľa MF SR dôležité, aby sa navyše prihliadalo aj na aktualizáciu rozpočtových cieľov z Programu stability SR na roky 2016 až 2019. Program stability deklaruje



posun pôvodne stanoveného termínu dosiahnutia MTO z roku 2017 na rok 2019. Dôvod, ktorý je nevyhnutné vziať do úvahy pri uplatnení korekčného mechanizmu sa nachádza v technickej rovine jeho (ne)aplikovateľnosti pri aktualizácii strednodobého rozpočtového cieľa.

Technická neaplikovateľnosť korekčného mechanizmu vyplýva z momentu aktualizácie MTO, ktorý zjemnil pôvodné ambiciózne fiškálne ciele. Vďaka posunu MTO dochádza k zjemneniu potrebnej konsolidačnej trajektórie od roku 2015 do roku 2019, na rozdiel od pôvodnej cesty z roku 2012 do roku 2017. Korekčný mechanizmus sa pri výraznom odchýlení navrhuje s **ohľadom na veľkosť odchýlenia, ktoré nastalo, rešpektujúc dosiahnutie strednodobého cieľa a rešpektujúc každoročné znižovanie podielu schodku rozpočtu verejnej správy na HDP.<sup>27</sup> Z dôvodu potreby menšej miery konsolidácie smerom k dosiahnutiu MTO v roku 2019 nie je jeho aplikácia nevyhnutná.**

**Z pohľadu celkového hodnotenia a aktualizácie rozpočtových cieľov s dosiahnutím MTO v roku 2019, sa identifikované výrazné odchýlenie od pôvodnej cesty k MTO 2017 nejaví ako rozhodujúce.** Posunutím termínu na rok 2019 sa uvoľnila medziročná potreba konsolidácie. **Nové rozpočtové ciele sú zároveň plne v súlade s národnými ako aj európskymi fiškálnymi pravidlami.** Fiškálny rámec počíta do roku 2019 s každoročným znižovaním deficitu rozpočtu verejnej správy ako podielu na HDP, **čo predstavuje základný predpoklad na dosiahnutie štrukturálne vyrovnaného rozpočtu na úrovni -0,5 % HDP v roku 2019.**

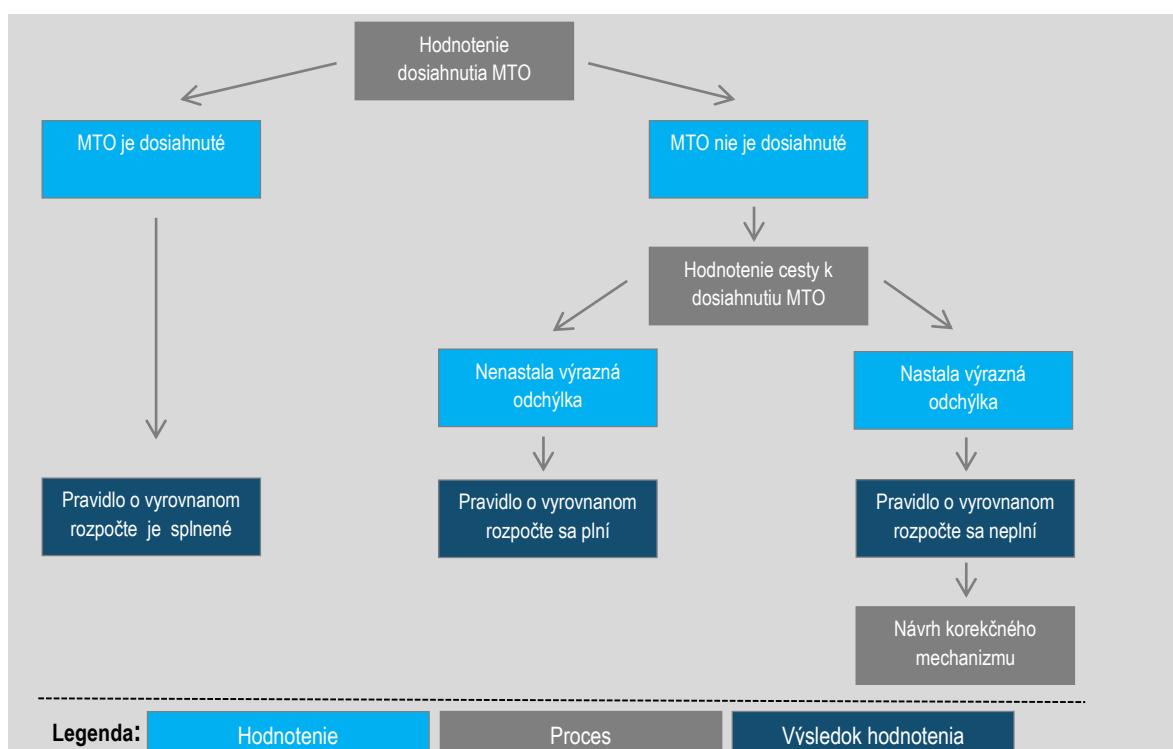
V rámci hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte sa zároveň hodnotí, či počas roka nenastali výnimočné okolnosti, ktoré by umožnili prípadný odklon od cesty k MTO. Po posúdení ekonomického vývoja Ministerstvo financií potvrdzuje, že v roku 2015 nenastala žiadna udalosť s vplyvom na finančnú pozíciu podľa vymedzenia ústavného zákona (viac v [Prílohe 2](#)).

<sup>27</sup> § 30a zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy

## PRÍLOHY

### Príloha 1 - Postup pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte

Ministerstvo financií SR v prvom kroku posudzuje splnenie strednodobého cieľa. Ak zhodnotí, že tento cieľ nebol dosiahnutý, vyhodnocuje sa v ďalšom kroku, či Slovensko napredovalo dostatočne k jeho splneniu. Dostatočný pokrok k splneniu MTO sa formálne posudzuje podľa toho, či došlo k tzv. výraznej odchýlke. Ak sa v rámci hodnotenia identifikuje výrazná odchýlka, je potrebné spustiť korekčný mechanizmus a navrhnúť opatrenia, ktoré umožnia splnenie strednodobého cieľa. Vláda následne rozhodne o korekčnom mechanizme, v rámci ktorého rozhodne o návrhu na limit výdavkov a schváli opatrenia, ktoré sa budú v rámci korekčného mechanizmu realizovať. V prípade, že vláda neuplatní korekčný mechanizmus, musí zaslať Národnej Rade SR písomné zdôvodnenie rozhodnutia o neuplatnení korekčného mechanizmu. Nasledujúca schéma znázorňuje postup hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte



Transpozícia fiškálneho kompaktu v národnej legislatíve popisuje stanovený harmonogram krokov a úlohy, za ktoré sú v celom procese hodnotenia pravidla vyrovnaného rozpočtu zodpovedné jednotlivé inštitúcie. Podľa zákona je MF SR povinné dvakrát ročne<sup>28</sup> zverejniť hodnotenie, či za uplynulý rok došlo k výraznému odchyleniu od strednodobého cieľa. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) ako nezávislá inštitúcia taktiež vyhodnocuje existenciu prípadnej výraznej odchýlky (tzv. hodnotenie pravidla vyrovnaného rozpočtu). Hodnotenie ministerstva financií je základný predpoklad pre prípadné nápravné kroky, pričom dôveryhodnosť hodnotenia overuje RRZ.

V ďalšom kroku MF SR reaguje na hodnotenie RRZ zverejním stanoviska. Ak MF SR identifikuje výraznú odchýlku, navrhuje prípadné spustenie korekčného mechanizmu, ktorý taktiež podlieha hodnoteniu RRZ.

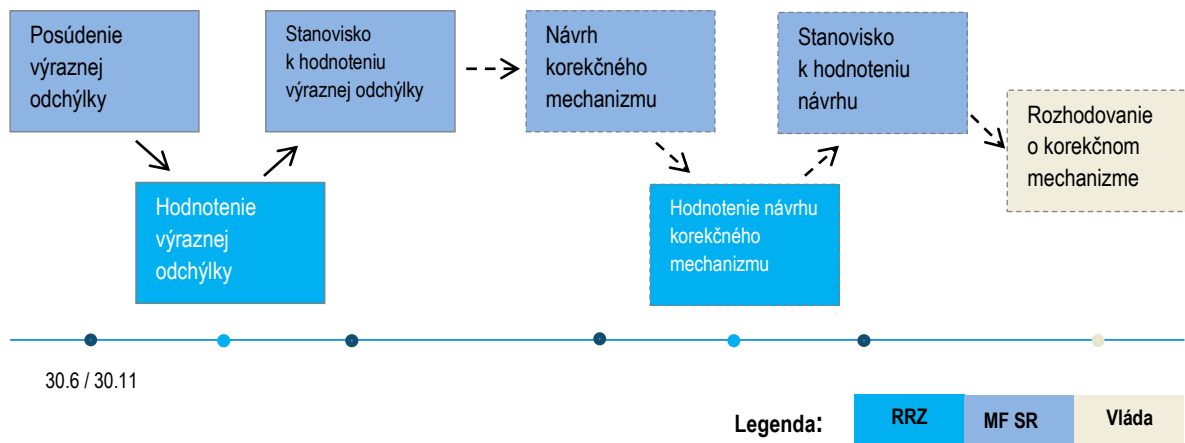
<sup>28</sup> Hodnotenie sa predkladá do 30. júna a 30. novembra bežného roka. Hodnotenie pravidla je naviazané na notifikáciu deficitu a dlhu VS zverejnenú Eurostatom.





Korekčný mechanizmus sa neuplatňuje, ak v danom roku nastali výnimočné okolnosti (Príloha 2). Jedná sa o udalosti, ktoré ovplyvňujú finančnú pozíciu verejnej správy a zároveň sú mimo kontroly dotknutej krajiny alebo o obdobie prudkého hospodárskeho poklesu.

V poslednom kroku vláda rozhoduje o jeho uplatnení. V legislatíve sú stanovené len termíny pre zverejnenie hodnotenia MF SR. Legislatívne nie sú určené termíny pre postup nasledujúci po návrhu korekčného mechanizmu. Predpokladá sa, že sa bude prelínať s kalendárom predkladania návrhu rozpočtu verejnej správy resp. s Programom stability. Podrobnejšie je proces znázornený v nižšie uvedenej schéme.





## Príloha 2 - Výnimočné okolnosti

**Výnimočnými okolnosťami sa rozumejú nezvyčajné udalosti, ktoré sú mimo kontroly dotknutej krajiny a zároveň majú veľký vplyv na finančnú pozíciu verejnej správy alebo obdobie prudkého hospodárskeho poklesu vo vzťahu na danú krajinu alebo eurozónu ako celok.** Okolnosti sa považujú za výnimočné len v prípade, že neohrozujú fiškálnu udržateľnosť danej krajiny. Presnejšie vymedzenie je uvedené v Pakte stability a rastu, avšak viaceré skutočnosti nie sú dostatočne definované na to, aby bolo možné jednoznačne rozhodnúť, či nastali výnimočné okolnosti.

Bližšie definované nie sú udalosti s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu, obdobie negatívneho medziročného rastu HDP, dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom a taktiež prudký ekonomický pokles v eurozóne ako celku. V rámci vytvorenia jednotnej národnej metodiky pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte MF SR posudzuje výnimočné okolnosti v súlade s RRZ.<sup>29</sup>

Na základe toho MF SR posudzuje udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu podľa definície v ústavnom zákone. Obdobie negatívneho medziročného rastu HDP sa rozumie ako reálny medziročný pokles HDP Slovenska. Za dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom sa považuje negatívna produkčná medzera vo výške aspoň 3 % potenciálneho HDP, pričom toto obdobie končí v momente, keď produkčná medzera klesne pod túto hodnotu.

---

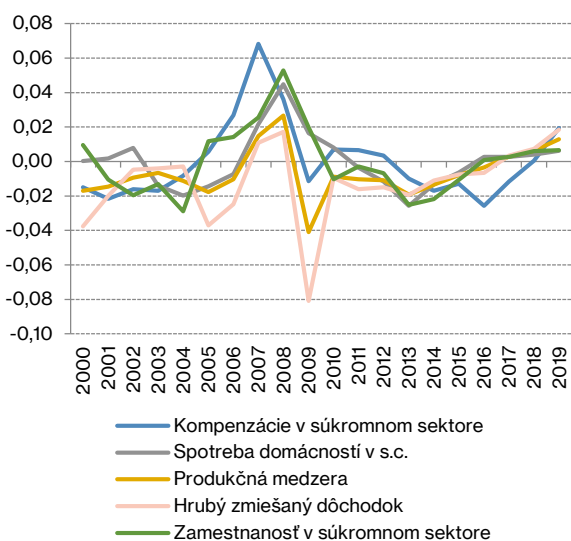
<sup>29</sup> RRZ (2014): Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2013, júl.



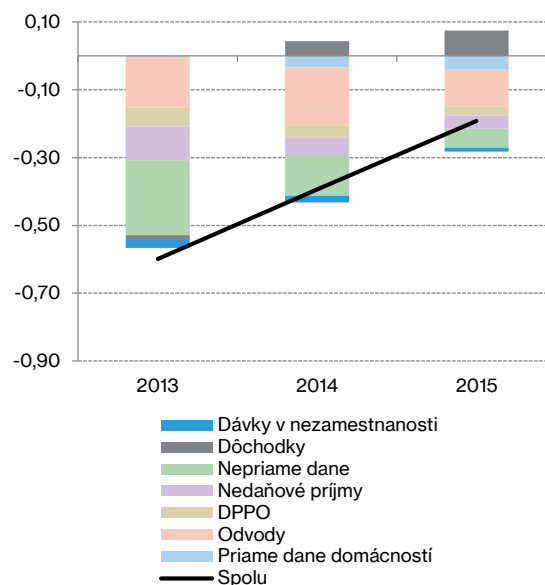
### Príloha 3 - Výpočet cyklickej zložky salda verejných financií

Oproti roku 2014 sa cyklická zložka v roku 2015 výrazne uzatvára z **-0,39 % HDP** na **-0,19 % HDP**. K zmenšeniu podchladenia ekonomiky cez optiku jednotlivých daňových základní prispeli najmä dane a odvody z práce a nepriame dane, no zmierňovala sa aj záporná cyklická zložka u dane z príjmov právnických osôb a nedaňových príjmov. K uzatváraniu disagregovanej cyklickej zložky prispeli na výdavkovej strane rozpočtu významne starobné dôchodky, ktoré s oneskorením jedného roka reagovali na svižný rast miezd.

Graf 3: Vývoj medzier v jednotlivých makroekonomických základniach (% príslušných potenciálnych- trendových veličín)



Graf 4: Príspevky k cyklickej zložke salda v disagregovanej metodike (% z HDP)



Zdroj: MF SR podľa metodiky RRZ

Zdroj: MF SR podľa metodiky RRZ



## Príloha 4 - Jednorazové a dočasné opatrenia

Na základe definície uvedenej v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa jednorazovým vplyvom rozumie príjem alebo výdavok, ktorý nemá trvalý alebo opakujúci sa charakter a má časovo obmedzený vplyv na saldo rozpočtu verejnej správy. Všeobecná definícia neumožňuje jednoznačne určiť či ide o jednorazové opatrenia alebo nie. MF SR pripravilo podrobnejší manuál, ktorý sa venuje problematike jednorazových opatrení.<sup>30</sup>

MF SR sa rozhodlo pristupovať k identifikovaniu jednorazových opatrení dvoma odlišnými spôsobmi podľa toho, aké má byť využitie jednorazových opatrení vo výpočte štrukturálneho salda. Tento materiál hodnotí fiškálnu pozíciu Slovenska za ukončený rok a preto je smerodajné zachytiť jednorazové opatrenia pre účely výpočtu „skutočného“ štrukturálneho deficitu. V prílohe preto uvádzame jednorazové vplyvy podľa národnej metodiky v relevantných rokoch pre vyhodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte.

### Jednorazové vplyvy (ESA2010, mil. eur)

	2013	2014	2015
- príjmy z predaja telekomunikačných licencií (digitálna dividenda)		164	
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu	-6	-6	-6
- pokuta protimonopolného úradu za stavebný kartel		45	
- splácanie návratnej finančnej výpomoci Cargo (kapitálový transfer v 2009)	20	20	
- rozdielne zaznamenanie príjmov DPH (skutočná aktualizácia)	104	-35	6
- splácanie návratnej finančnej výpomoci Vodohospodárskej výstavbe (kapitálový transfer pred rokom 2002)	30	48	
- korekcie k EÚ fondom	17	-140	-180
- nižší odvod do EÚ rozpočtu		58	
- jednorazové vyplatenie starobných dôchodkov silovým zložkám	-8	-58	
<b>SPOLU - národná metodika</b>	<b>158</b>	<b>95</b>	<b>-180</b>
<b>v % HDP</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,2</b>

Zdroj: MF SR

**Rozdielne zaznamenanie príjmov z DPH** - rozdiel vychádza z nedokonalostí aktualizácie DPH podľa metodiky ESA2010. Aktualizácia podľa ESA2010 vychádza z tzv. metódy posunutého cashu, kde hotovostný výnos je priradený do jednotlivých období s fixným posunom. Takýto prístup nezohľadňuje v plnej miere skutočnosť, najmä v prípade nadmerných odpočtov (NO). Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie NO môže výrazným spôsobom ovplyvniť aktuálny výnos DPH podľa ESA2010. V roku 2013 sa predlžovala dĺžka trvania kontroly nadmerných odpočtov, čo zvýšilo objem nevyplatených NO a tým pádom aj aktuálny výnos DPH.

**Splácanie DPH z PPP projektu** - v roku 2011 došlo k pozitívnemu vplyvu na saldo VS z dôvodu zaplatenia DPH spojenou s PPP projektom R1 vo výške 174 mil. eur. Zaplatená DPH bola imputovaná do národných účtov ako pohľadávka v roku 2011 napriek tomu, že výstavba prebiehala od roku 2009. V nasledujúcich 30 rokoch sa bude stav preddavkov postupne znižovať o pomernú časť 6 mil. eur ročne s negatívnym vplyvom na saldo VS.

**Časovo správne zaznamenanie korekcií k EÚ fondom** - korekcie prevažne z 2. programového obdobia (2007 až 2013) zhoršujú saldo VS v SR len v rokoch 2013 až 2015. Podľa údajov zaslaných Eurostatu v aprílovej notifikácii dosiahli korekcie v rokoch 2014 a 2015 výšku 109 mil. eur, resp. 243 mil. eur. Pre správne zaznamenanie korekcií sa v prvom kroku najprv korekcie analyticky priradia do rokov, v ktorých vznikli. V druhom kroku sa ich dočasný vplyv identifikuje ako rozdiel oproti oficiálnemu zaznamenaniu (časovo nesprávnemu) v nominálnom deficite.

<sup>30</sup> Kompletný prehľad jednorazových opatrení je možné nájsť v [manuáli MFSR](#), ktorý sa bude aktualizovať.



## Príloha 5 – Príjmové diskrečné opatrenia

Diskrecionárne (anglicky discretionary) opatrenia sa zaznamenávajú podľa metodiky EK pomocou tzv. dodatočných vplyvov (marginálnych zmien). Rozlišuje sa, či sa jedná o trvalé alebo jednorazové opatrenie. Trvalé opatrenia sa zaznamenávajú s vplyvom v prvom roku (v čase nadobudnutia účinnosti) a v ostatných rokoch bez vplyvu. Inými slovami, zmena vplyvu opatrenia v nasledujúcich rokoch z dôvodu makroekonomického vývoja sa nezohľadňuje. Ak dochádza k rozdielnym vplyvom kvôli posunutej platnosti opatrenia (viaceré opatrenia začali platiť v poslednom kvartáli 2012), zaznamená sa len marginálna zmena.<sup>31</sup> Pri jednorazových príjmových opatreniach sa zaznamenáva vplyv v jednom roku a v nasledujúcom výpadok v rovnakej sume.

Popis	celkový vplyv			dodatočný vplyv		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Zvýšenie a zosúladenie maximálnych vymeriavacích základov	160			160		
Zvýšenie odvodovej povinnosti SZČO a iné zmeny	27			27		
Zavedenie odvodovej povinnosti na príjmy z dohôd	130			130		
Zníženie sadzby do II. piliera dôchodkového systému	507			358		
Zavedenie OO v bankovom sektore						
Rozšírenie OO v bankovom sektore (vrátane vplyvu DPPO)	92			29		
z toho: mimoriadny jednorazový odvod	0			-39		
z toho: osobitný odvod	92			69		
Neplatenie bankového odvodu v 4Q		-42			-42	
Zníženie sadzby bankového odvodu od 2015			-42			-42
Zavedenie odvodu z podnikania v regul. odv.	64			33		
Zvýšenie poplatku pri registrácii automobilov	27			21		
Zmeny v zdaňovaní hazardných hier	0			-1		
Prechod DPPO z 19% na 23% u opatrení schválených NRSR	-13			-13		
Zmeny v sadzbách daní z príjmov - DPPO 23%, DPFO 19% a 25%	385			385		
Oslobodenie príjmov z predaja majetku obcí a VÚC	-10			-10		
Zrušenie koncesionárskych poplatkov	-72			-72		
Znovuzavedenie koncesionárskych poplatkov	71			71		
Zdanenie nerozdelených ziskov spreď roku 2004	4			4		
Odvodová úľava pre dlhodobo nezamestnaných		-4			-4	
Zvýšenie sadzby SD z tabakových výrobkov	16			16		
Zavedenie daňovej licencie DPPO		82			82	
Zníženie sadzby DPPO na 22%		-95			-95	
Prísnejšie pravidlá pre umorovanie strát		37			37	
Zmeny v zákone č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov		-8			-8	
Zmeny v zaťažení odvodov			-8			-8
Zmeny v daňovom odpisovaní majetku			123			123
Opatrenia na zvýšenie úspešnosti výberu daní (ERP a farmafirmy)			56			56
Zavedenie pravidiel nízkej kapitalizácie			47			47
Odpočítanie výdavkov na vedu a výskum od základu dane			-24			-24
Audit daňových výdavkov a iné			12			12
Otvorenie II. piliera - bežný vplyv			16			16
Odvodová odpočítateľná položka			-56			-56
Zákon 222/2004 Z.z. o DPH			-29			-29
<b>SPOLU</b>	<b>1387</b>	<b>-30</b>	<b>97</b>	<b>1137</b>	<b>-30</b>	<b>97</b>

Zdroj: MF SR

<sup>31</sup> Nasledovný príklad ilustruje vplyv marginálnych zmien. Celkový vplyv opatrenia je 200. Keďže je zavedené v polovici roka má vplyv v danom roku 100. V ďalšom roku narastie vplyv na celú sumu 200, ale marginálne sa zaznamená len rozdiel týchto dvoch vplyvov, t.j. 100. Kumulatívne je celkový vplyv 200, len je rozložený do dvoch rokov.



## Príloha 6 – Rozdiely pri výpočte štrukturálneho salda v národnej a EK metodike

Analytický prínos štrukturálneho salda umožňuje ukázať, aká je udržateľná fiškálna pozícia krajiny s prihliadnutím na potenciálny stav ekonomiky. MF SR v rámci svojej agendy používa pri jeho výpočte dve rôzne metodiky:

- **Národnou metodikou** sa hodnotí rozpočtová pozícia za ukončený rok (tzv. ex-post hodnotenie). Zámerom je vyjadriť národný štrukturálny deficit, ktorý by mal lepšie odrážať ekonomický vývoj v SR. Tento prístup MF SR aplikuje práve v hodnotení pravidiel o vyrovnanom rozpočte (Fiškálny kompakt).
- **Metodiku EK** používa MF SR vo svojich európskych strategických dokumentoch (program stability a návrh rozpočtového plánu). V strategických materiáloch je cieľom čo najviac sa priblížiť k hodnoteniu EK, ktoré má rozhodujúcu úlohu pri posudzovaní súladu fiškálnej politiky s európskymi pravidlami.

**Národná a EK metodika sa líšia vo výpočte cyklickej zložky a zohľadnení jednotlivých jednorazových vplyvov.** Fiškálny kompakt reflektuje disagregovaný prístup, v ktorom sa cyklická zložka odhaduje pomocou medzier v relevantných makroekonomických základniach.<sup>32</sup> Na porovnanie, EK používa agregovaný prístup, ktorý analyzuje vzťah medzi fiškálnymi indikátormi a produkčnou medzerou. Hlavnou výhodou metodológie EK je jednoduchosť aplikácie, nenáročnosť na vstupné údaje a horizontálna porovnateľnosť naprieč krajinami. Disagregovaný odhad cyklickej zložky poskytuje pravdivejší obraz o stave verejných financií SR, keďže štruktúra hospodárskeho rastu podlieha výrazným zmenám, ktoré agregovaný indikátor produkčnej medzery nemusí zachytiť správne. Ďalším rozdielom oboch metodík predstavuje zoznam jednorazových opatrení, potrebných pre výpočet štrukturálneho salda. Všeobecná definícia neumožňuje jednoznačne určiť, či ide o jednorazové opatrenia alebo nie, preto MF SR publikovalo podrobnejší manuál, ktorý sa venuje tejto problematike<sup>33</sup>.

**Z porovnanie oboch prístupov vyplýva, že v rokoch 2014 a 2015 odhaduje EK metodika štrukturálne saldo nižšie o 0,5 % HDP v roku 2014 a o 0,3 % HDP v roku 2015. Konsolidačné úsilie bol z dôvodu rozdielnosti metodík vyhodnotené v rokoch 2014 a 2015 prísnejšie práve v národnej metodike.**

### Rozdiely vo výpočte štrukturálneho salda v národnej metodike a EK metodike

	Národná metodika (1)		EK Metodika (2)		Rozdiely (3=1-2)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
1. Saldo verejnej správy	-2,7	-3,0	-2,7	-3,0	0,0	0,0
2. Cyklická zložka	-0,4	-0,2	-0,8	-0,5	0,4	0,3
3. Jednorazové opatrenia	0,1	-0,2	0,0	-0,3	0,1	0,1
<b>4. Štrukturálne saldo</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,5</b>	<b>-1,9</b>	<b>-2,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,3</b>
<i>p.m. Konsolidačné úsilie</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>

Zdroj: MF SR

<sup>32</sup> Inštitucionálne je priekopníkom tohto prístupu Európska Centrálna Banka a na Slovensku ho používa RRZ.

<sup>33</sup> Kompletný prehľad jednorazových opatrení je možné nájsť v [manuáli MF SR](#), ktorý je dostupný na. Metodika EK pri výpočte jednorazových opatrení vychádza z oficiálneho dokumentu EK - [Vade Mecum](#).