



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2014

(aktualizácia hodnotenia z júla 2015)

december 2015

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2015

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.

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

Copyright ©

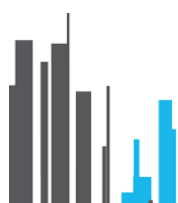
Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/Secretariat of the CBR, Slovakia/year, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované, odkaz na internete, a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

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



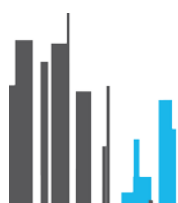
Obsah

Zhrnutie	5
1. Aktualizácia hodnotenia RRZ	7
1.1 Úroveň štruktúrného salda	7
1.2 Zmena štruktúrného salda	8
1.3 Vývoj upravených výdavkov	9
1.4 Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností	11
1.5 Výrazná odchýlka	12
2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií	15
Príloha č. 1 - Pravidlo o vyrovnanom rozpočte	17
Príloha č. 2 - Postup hodnotenia RRZ	19
Príloha č. 3 - Zmeny vo výsledkoch ukazovateľov	20
Príloha č. 4 - Jednorazové vplyvy	22
Príloha č. 5 - Výdavkové pravidlo – metodika a údaje	25
Príloha č. 6 - Rozdiely medzi štruktúrnym saldom a vývojom upravených výdavkov	27



Zoznam boxov, tabuliek a grafov

Box 1: Vývoj štruktúrného salda v rokoch 2015 až 2018	13
Box 2: Aktualizácia jednorazových vplyvov RRZ	22
Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2014	6
Tab 2: Výpočet potrebnej zmeny štruktúrného salda	9
Tab 3: Štruktúrné saldo	9
Tab 4: Výdavkové pravidlo	10
Tab 5: Výrazná odchýlka - štruktúrné saldo	12
Tab 6: Výrazná odchýlka - výdavkové pravidlo	13
Tab 7: Porovnanie vyhodnotenia odchýlky od MTO MF SR a RRZ v roku 2014	15
Tab 8: Porovnanie hodnotenia RRZ oproti správe z júla – štruktúrné saldo	20
Tab 9: Porovnanie hodnotenia RRZ oproti správe z júla – výdavkové pravidlo	21
Tab 10: Porovnanie jednorazových vplyvov RRZ v rokoch 2013-2014	22
Tab 11: Jednorazové vplyvy v rokoch 2013-2014	24
Tab 12: Diskrečionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy	26
Tab 13: Vývoj upravených výdavkov	27
Tab 14: Rozdiely medzi zmenou štruktúrného salda a vplyvu upravených výdavkov na saldo	28
Graf 1: Vývoj štruktúrného salda VS v rokoch 2012-2017	14
Graf 2: Odchýlka od trajektórie podľa RRZ v rokoch 2013-2017	14
Graf 3: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií	18
Graf 4: Postup hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte	19



Zhrnutie

Štrukturálny deficit verejnej správy dosiahol v roku 2014 úroveň 2,8 % HDP a medziročne sa zvýšil o 0,4 % HDP. Strednodobý cieľ v podobe približne vyrovnaného rozpočtu (štrukturálny deficit vo výške najviac 0,5 % HDP) tak nebol dosiahnutý. Výrazná konsolidácia v roku 2013 a fiškálne uvoľnenie v roku 2014 viedli k tomu, že štrukturálne saldo v roku 2014 dosiahlo úroveň stanovenej trajektóriu, ktorá by mala zabezpečiť splnenie cieľa do roku 2017. Tento záver potvrdzuje aj hodnotenie vývoja upravených výdavkov rozpočtu, ktoré od roku 2012 narástli v súlade s výdavkovým pravidlom. Z uvedeného RRZ konštatuje, že v roku 2014 nedošlo k výraznej odchýlke a nie je potrebné spustiť korekčný mechanizmus.

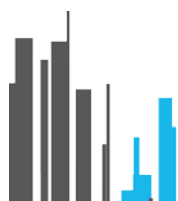
Oproti roku 2012 sa štrukturálne saldo v roku 2014 zlepšilo celkom o 1,6 % HDP, čo je úroveň vychádzajúca z požadovaného rovnomerného zlepšovania deficitu o 0,8 % HDP ročne. V roku 2013 sa uskutočnila konsolidácia a saldo sa zlepšilo o 2,1 % HDP, kým v roku 2014 došlo k fiškálnemu uvoľneniu vo výške 0,4 % HDP. V rámci celkového hodnotenia RRZ vzala do úvahy aj vplyv iných faktorov ako sú nižšie príspevky do 2.piliera dôchodkového systému, vplyv úrokových nákladov a náklady na likvidáciu jadrových zariadení, ktoré zlepšili ukazovateľ štrukturálneho salda celkom o 0,2 % HDP, ale z dlhodobého pohľadu nevlývajú pozitívne na rozpočtovú pozíciu¹.

V júlovom hodnotení RRZ uviedla, že štrukturálne saldo sa medzi rokmi 2012 a 2014 zlepšilo celkovo o 1,3 % HDP. Aktualizácia údajov, najmä v podobe vyššieho výnosu dane z príjmov právnických osôb za rok 2014 a ekonomicky správnejšieho zaznamenania EÚ korekcií v jednotlivých rokoch toto zlepšenie zvýšila o takmer 0,4 % HDP (na 1,6 % HDP). Po zohľadnení väčšej potrebnej zmeny štrukturálneho salda tak došlo k odstráneniu odchýlky 0,2 % HDP uvedenej v stanovisku RRZ v júli 2015².

Záver nezávislého hodnotenia RRZ sú v zásade totožné so stanoviskom MF SR. Prístup oboch inštitúcií je zhodný v tom, že sa posudzujú kumulatívne odchýlky od roku 2012 a vyhodnocujú sa voči predpokladu rovnomerného zlepšovania štrukturálneho salda. Odhady vplyvu ekonomického cyklu na saldo rozpočtu sa výrazne priblížili. V jednorazových vplyvoch pretrváva rozdiel v zaznamenávaní niektorých príjmov z dividend. Pri hodnotení výdavkového pravidla má RRZ širší zoznam opatrení vychádzajúc z vlastného scenára nezmenených politík a z výpočtu upravených výdavkov vylučuje jednorazové vplyvy a tiež cyklické výdavky na dôchodky. MF SR zohľadnilo opatrenia s jednorazovým vplyvom v rámci kvalitatívneho hodnotenia vývoja v roku 2014 (tzv. celkové hodnotenie). Všetky metodické rozdiely však mali minimálny vplyv na celkové hodnotenie.

¹ Napr. zníženie sadzieb do 2.piliera by sa malo premietnuť do prísnejšieho strednodobého cieľa.

² RRZ v júli avizovala možný pozitívny vplyv vyššieho výnosu DPPO vo výške 0,2 % HDP, čo sa aj potvrdilo. Štrukturálne saldo sa zlepšilo o 0,36 % HDP a požadované zlepšenie sa zvýšilo o 0,05 % HDP (spolu vplyv 0,31 % HDP), čo znamená, že pôvodná negatívna odchýlka od trajektórie vo výške 0,24 % HDP sa zmenila na kladný rozdiel 0,06 % HDP (spolu zmena 0,31 % HDP).



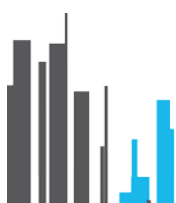
Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2014

	Definícia	Spôsob hodnotenia RRZ	Kritérium	Skutočnosť v roku 2014	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	-2,8 % HDP	✘
	A. dlh výrazne pod 60 % HDP	dlh pod úrovňou 40 % HDP	< 40 % HDP	53,5 % HDP	✘
	B. nízke riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií	ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP hodnotenie EK na základe ukazovateľa S2	$\leq 1,0$ % HDP nízke riziko	2,4 % HDP bez hodnotenia	✘
Testovanie dodatočných ukazovateľov a výnimiek	2. Zmena štruktúrného salda Rýchle smerovanie k MTO: rovnomerné zlepšovanie štruktúrného salda medzi rokmi 2012 až 2017 o 0,8 % HDP ročne		$\geq 1,6$ % HDP*	1,6 % HDP	✔
	3. Vývoj upravených výdavkov Rýchle smerovanie k MTO: rast výdavkov, ktorý zabezpečí zlepšenie štruktúrného salda o 0,8 % HDP ročne		$\geq 1,6$ % HDP*	1,6 % 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 %	2,5 %	✘
	E. dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom	negatívna produkčná medzera dosahujúca aspoň 3 % potenciálneho produktu	≤ -3 %	-0,9 %	✘
	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	0	✘
	G. zmena štruktúrného salda: posudzovaná kumulatívne od roku 2012, ide o odchýlku úrovne štruktúrného salda v danom roku od úrovne stanovenej jeho potrebným každoročným zlepšením najmenej o 0,5 % HDP		$\leq 1,1$ % HDP**	1,6 % HDP	✘
	H. upravený rast výdavkov: posudzovaný kumulatívny vplyv na saldo od roku 2012, ide o celkový negatívny vplyv odchýlky na saldo verejnej správy najmenej o 0,5 % HDP		$\leq 1,1$ % HDP**	1,6 % HDP	✘
6. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte			splnené		✔

* Posudzuje sa kumulatívne za roky 2013 a 2014

Zdroj: RRZ

** Potrebné kumulatívne zlepšenie štruktúrného salda v rokoch 2013 a 2014 dosahuje 1,6 % HDP, výrazná odchýlka nastane, ak sa saldo zlepšilo najviac o 1,1 % HDP ($1,6 - 0,5 = 1,1$ % HDP)



1. Aktualizácia hodnotenia RRZ

Prvé hodnotenie plnenia pravidiel o vyrovnanom rozpočte za rok 2014 publikovala RRZ³ v júli tohto roka. Vychádzalo z údajov aprílovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu zostaveného v metodike ESA2010. Výsledkom hodnotenia bolo, že cieľová hodnota štrukturálneho deficitu nebola dosiahnutá a kumulatívne tempo znižovania deficitu v rokoch 2013 a 2014 sa odchyľilo od požadovaného zlepšenia. Odchýlka však nebola výrazná a nebolo potrebné spustiť korekčný mechanizmus.

RRZ pripravila aktualizáciu svojho hodnotenia v nadväznosti na zmeny údajov v októbrovej notifikácii Eurostatu, ktoré v porovnaní s aprílom spresnili hodnoty deficitu a dlhu. Obsahuje tiež stanovisko reagujúce na hodnotenie⁴ publikované MF SR dňa 30. novembra 2015. Postup hodnotenia zo strany RRZ zostáva nezmenený (schematické znázornenie jednotlivých krokov je uvedené v prílohe č. 2).

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, s ktorou nie sú v dlhodobom horizonte spojené žiadne sankcie vyplývajúce z ústavného zákona.** Ide o hrubý dlh pod úrovňou 40 % HDP. RRZ zvolila fixnú hodnotu tak, aby táto úroveň dlhu bola nezávislá od prechodných ustanovení zákona⁵. Zároveň platí, že takúto úroveň dlhu možno považovať za relatívne bezpečnú⁶.
- **Minimálne riziká dlhodobej udržateľnosti** RRZ definovala ako **hodnotu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP.** Súčasne sa zohľadňuje aj **hodnotenie dlhodobej udržateľnosti zo strany Európskej komisie**⁷.

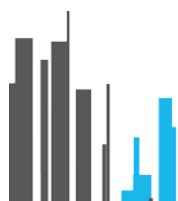
³ RRZ, [Hodnotenie plnenia pravidiel o vyrovnanom rozpočte za rok 2014](#), júl 2015.

⁴ Hodnotenie toho, či nastala výrazná odchýlka sa vykonáva dvakrát ročne, pričom MF SR má legislatívou stanovený termín jeho zverejnenia (do 30. júna a do 30. novembra). Popis pravidiel o vyrovnanom rozpočte a úlohy jednotlivých inštitúcií sú uvedené v prílohe č. 1.

⁵ V súčasnosti je hranica dlhu, od ktorej sa neuplatňujú sankcie, vo výške 50 % HDP. Od roku 2018 má táto hodnota klesať o 1 percentuálny bod ročne, až kým v roku 2027 nedosiahne konečnú hranicu vo výške 40 % HDP. Naviazanie výrazne nižšej úrovne dlhu na takto klesajúcu hranicu by síce kopirovalo legislatívu, ale z ekonomického hľadiska nebolo opodstatnené, z toho dôvodu RRZ zvolila jednu konkrétnu hodnotu.

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

⁷ Európska komisia v minulosti pravidelne hodnotila dlhodobú udržateľnosť verejných financií (v rámci každoročnej aktualizácie programov stability) na základe svojich dlhodobých projekcií vplyvov starnutia populácie na verejné financie, pričom krajiny kategorizovala podľa stupňa rizika na vysoko, stredne



Hrubý dlh verejnej správy dosiahol na konci roku 2014 úroveň 53,5 % HDP, ku ktorej sa viažu sankcie zákona o rozpočtovej zodpovednosti a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti bol v rovnakom období vo výške 2,4 % HDP⁸. Znamená to, že podľa RRZ nebola splnená ani jedna z dvoch nevyhnutných podmienok umožňujúcich dosiahnutie menej prísneho cieľa štrukturálneho salda. **Za cieľovú hodnotu sa teda považuje štrukturálny deficit maximálne vo výške 0,5 % HDP⁹.**

Štrukturálny deficit dosiahol 2,8 % HDP v roku 2014 (tabuľka 3) a bol výrazne vzdialený od cieľovej hodnoty. Z toho dôvodu RRZ v ďalšom kroku posudzuje to, či Slovensko spravilo **dostatočný pokrok k tomuto cieľu prostredníctvom zmeny štrukturálneho salda** (časť 1.2) a **vývoja upravených výdavkov očistených o diskrečionárne zmeny v príjmoch** (časť 1.3). Súčasne sa **posudzuje, či nenastali výnimočné okolnosti, počas ktorých je plnenie pravidla dočasne pozastavené** (časť 1.4).

1.2 Zmena štrukturálneho salda

Na základe odporúčania Rady EÚ¹⁰ a aktuálneho rozpočtu verejnej správy na roky 2016 až 2018 by Slovensko malo svoj strednodobý rozpočtový cieľ v podobe štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP splniť do roku 2017. EK však nezverejnila spôsob, t.j. každoročné zlepšovanie štrukturálneho salda, ako sa k nemu dopracovať, čo komplikuje vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte.

Z dôvodu chýbajúcej špecifikácie odporúčanej zmeny štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch, RRZ vychádza z predpokladu jeho **rovnomerného zlepšovania v období medzi rokmi 2012 a 2017¹¹.**

V roku 2012 dosahoval štrukturálny deficit 4,4 % HDP¹², čo znamená, že pri jeho rovnomernom zlepšovaní do roku 2017 a dosiahnutí strednodobého rozpočtového cieľa je potrebné **každoročné zlepšenie priemerne o 0,8 % HDP** (tabuľka 2).

a nízkorizikové. Pri **hodnotení** programu stability Slovenska z apríla 2015 neuviedla stupeň rizika dlhodobej udržateľnosti.

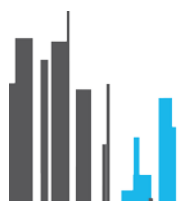
⁸ RRZ, **Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií** z apríla 2015.

⁹ Túto hodnotu strednodobého rozpočtového cieľa prezentovalo aj MF SR v rámci aktuálneho programu stability a návrhu rozpočtového plánu.

¹⁰ **Odporúčanie Rady z 9. júla 2013**, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2013 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na roky 2012-2016.

¹¹ Rok 2012 bol zvolený ako východiskový z toho dôvodu, že zo skutočných údajov daného roku vychádzala aj EK pri stanovení termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa.

¹² V porovnaní s **hodnotením RRZ** z júla 2015 došlo k spresneniu všetkých zložiek výpočtu štrukturálneho salda, čo viedlo k miernemu zvýšeniu štrukturálneho deficitu v roku 2012 zo 4,3 % HDP na 4,4 % HDP. Zmeny sú uvedené v prílohe č. 3.



Tab 2: Výpočet potrebnej zmeny štrukturálneho salda (ESA2010, % HDP)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Potrebná výška štrukturálneho salda VS podľa RRZ	-4,4	-3,7	-2,9	-2,1	-1,3	-0,5
Zmena*	-	0,79	0,79	0,79	0,79	0,79

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

Zdroj: RRZ

Skutočná zmena štrukturálneho salda v hodnotenom roku sa porovná s takto stanovenou trajektóriou. **Posudzuje sa na kumulatívnej báze**, keďže Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii definuje odchýlku od trajektórie. To znamená, že **prekročenie v jednom roku môže byť kompenzované pomalšou zmenou štrukturálneho salda v ďalšom roku**. Takáto situácia nastala v rokoch 2013 a 2014 (tabuľka 3).

Tab 3: Štrukturálne saldo (ESA2010, % HDP)

	2012	2013	2014	kumulatívne 2013-2014
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-4,2	-2,6	-2,8	
2. Cyklická zložka	-0,2	-0,5	-0,1	
3. Jednorazové efekty	0,4	0,2	0,1	
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-4,4	-2,4	-2,8	
5. Zmena štrukturálneho salda	-	2,08	-0,44	1,64
Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ		0,79	0,79	1,58
p.m. 1 Δ v opatreniach bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť		0,4	-0,1	0,4
p.m.2 Δ v úrokových nákladoch		-0,1	0,0	-0,1
Zmena štrukturálneho salda vrátane špeciálnych faktorov (5-p.m.1-p.m.2)		1,76	-0,33	1,43
p.m.3 produkčná medzera	-1,0	-1,5	-0,9	

Zdroj: RRZ

Štrukturálny deficit sa vplyvom uvoľnenia fiškálnej politiky v roku 2014 zvýšil o 0,4 % HDP, čo čiastočne kompenzovalo jeho výrazné zníženie v roku 2013. Celkovo sa štrukturálny deficit od roku 2012 zlepšil o 1,64 % HDP, pričom toto zlepšenie malo podľa stanovenej trajektórie dosiahnuť aspoň 1,58 % HDP. **Znamená to, že štrukturálne saldo v roku 2014 bolo o 0,06 % 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 rastu¹³, pričom referenčná miera rastu

¹³ Postup výpočtu RRZ sa mierne odlišuje od postupu uvedeného v Pakte stability a rastu, pričom tieto zmeny spresňujú výsledok hodnotenia. V porovnaní s hodnotením z júla 2015 došlo k zapracovaniu viacerých metodických zmien, ktoré RRZ avizovala. Konkrétne ide o vylúčenie jednorazových príjmov z diskrečných opatrení, vylúčenie jednorazových výdavkov a cyklických výdavkov na dôchodky z výdavkového agregátu. Rozdiely, vrátane podkladových údajov, sú uvedené v prílohe č. 5.



výdavkov je odvodená od potrebnej zmeny štrukturálneho salda vypočítanej v časti 1.2 (t.j. 0,8 % HDP ročne), čím sa zabezpečí konzistentný prístup medzi oboma používanými ukazovateľmi.

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

	2012	2013	2014	zdroj
1. Celkové výdavky	29 077	30 284	31 462	Eurostat, T200*: TE
2. Úrokové náklady	1 280	1 384	1 441	Eurostat, T200: D41
3. Tvorba hrubého fixného kapitálu	2 193	2 255	2 749	Eurostat, T200: P51G
4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (priemer za t-3 až t)	2 381	2 346	2 445	Eurostat, T200: ØP51G
5. Bežné výdavky na EU programy kryté príjmami z fondov EU	171	249	301	RRZ (odhad)
6. Cyklické výdavky (nezamestnanosť, dôchodky)	0	-31	-48	RRZ (odhad)
7. Jednorazové výdavky	-103	1	140	MF SR, RRZ (odhad)
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3+4-5-6-7)	27 916	28 772	29 324	
9. Medziročná zmena primár. výdavkového agregátu ($8_t - 8_{t-1}$)		856	552	
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných opatrení s trvalým vplyvom a metodiky vykazovania národných účtov		1 286	94	MF SR, RRZ: Príloha 4
11. Nominálny rast agregátu výdavkov očist. o zmenu príjmov ($(9_t - 10_t) / 8_{t-1}$)		-1,5	1,6	
12. Medziročná zmena deflátoru HDP		0,5	-0,2	Eurostat
13. Reálny rast agregátu výdavkov očist. o zmenu príjmov (11-12)		-2,0	1,8	
14. Miera rastu potenciálneho HDP		1,9	1,9	RRZ (odhad)
15. Zníženie rastu výdavkov (p. b.) $RRZ \text{ k. ú. } / (1_{t-1} - 2_{t-1} / HDP_{t-1})$		2,1	2,0	Eurostat, T200: TE, D41, ŠÚ SR, RRZ prepočty
16. Výdavkové pravidlo (14-15)		-0,1	-0,1	
17. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku $(16_{t-13}) * 8_{t-1} / HDP_t$		0,7	-0,7	
18. Kumulatívna odchýlka v rokoch t-1 a t			0,0	

* 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, Eurostat, MF SR

Upravené reálne výdavky sa v roku 2014 zvýšili o 1,8 %, pričom výdavkové pravidlo (ktoré by zabezpečilo zlepšenie štrukturálneho salda o 0,8 % HDP) predpokladalo ich medziročný pokles o 0,1 %. Nárast výdavkov v roku 2014 takmer v plnej miere kompenzoval ich pokles v roku 2013, kedy výdavky klesli o 2,0 % pri požiadavke poklesu o 0,1 % vyplývajúcej z výdavkového pravidla. Celkový vplyv vývoja výdavkov na saldo v rokoch 2013 a 2014 je v súlade s výdavkovým pravidlom, čo znamená, že **podľa tohto ukazovateľa nedošlo 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 poklesu¹⁴. 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 a eurozónu ako celok.

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

- **Udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu.** RRZ použila definíciu z ústavného zákona¹⁵, 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 pravidiel o vyrovnanom rozpočte trvá výnimočná okolnosť, kým tieto výdavky na ročnej báze presahujú uvedenú hranicu¹⁶.
- **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 potenciálnym rastom.** RRZ ho vymedzila **negatívnou produkčnou medzerou, ktorá dosahuje minimálne 3 % potenciálneho produktu.** Ukončenie výnimočnej okolnosti nastane, keď sa produkčná medzera začne zatvárať (to znamená, že skutočný ekonomický rast bude vyšší ako rast potenciálneho produktu) a klesne pod uvedenú hodnotu. Aj v tomto prípade sa komplexne zhodnotí ekonomický vývoj Slovenska.

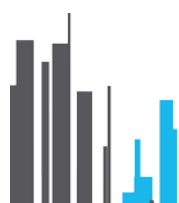
V prípade **posúdenia ekonomiky eurozóny ako celku** z pohľadu toho, či čelila prudkému ekonomickému poklesu, sa použije rovnaká definícia (obdobie negatívneho medziročného rastu HDP alebo dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom). Keďže RRZ nehodnotí ekonomiku eurozóny ako celok, pri svojom hodnotení **zohľadní stanovisko EK v rámci uplatňovania pravidiel Paktu stability a rastu.**

V roku 2014 nenastala žiadna z uvedených udalostí s celkovým negatívnym vplyvom na saldo dosahujúcim aspoň 3 % HDP. Takisto nedošlo k prudkému hospodárskemu poklesu. Ekonomika

¹⁴ 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.

¹⁵ Článok 5, odsek 11, písm. b) zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti

¹⁶ 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.



Slovenska medziročne rástla o 2,5 %. Negatívna produkčná medzera dosahovala 0,9 % potenciálneho produktu v roku 2014 a bola výrazne pod hranicou 3 %. V prípade eurozóny došlo k nárastu reálneho HDP o 0,9 % a negatívna produkčná medzera dosahovala podľa odhadu EK 2,6 % potenciálneho produktu. EK takýto vývoj nevyhodnotila¹⁷ ako prudký hospodársky pokles. Znamená to, že v priebehu roku 2014 nenastala žiadna udalosť, ktorá by spĺňala definíciu výnimočnej okolnosti.

1.5 Výrazná odchýlka

Výraznú odchýlku posudzuje RRZ na základe celkového hodnotenia, ktoré berie do úvahy zmenu štrukturálneho salda, vývoj upravených výdavkov a to, či nastali výnimočné okolnosti. Súčasne sa najmä v prípade nejednoznačného záveru posudzujú aj iné faktory. Nevyhnutnou podmienkou ich zahrnutia je overiteľnosť a kvantifikácia vplyvu na saldo.

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

Štrukturálne saldo v roku 2014 bolo takmer o 0,1 % HDP lepšie ako saldo vypočítané na základe jeho požadovaného každoročného zlepšenia. K tomuto výsledku prispeli aj také opatrenia¹⁸ (ide najmä o zníženie sadzby odvodov do II. piliera dôchodkového systému), ktoré v krátkodobom horizonte zlepšili saldo, ale z dlhodobého hľadiska sú neutrálne, keďže v budúcnosti s nimi budú spojené vyššie verejné výdavky. Ak by sa zohľadnili tieto vplyvy, došlo by k odchýlke od trajektórie o takmer 0,2 % HDP. Štrukturálne saldo však zostalo pod hranicou výraznej odchýlky.

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

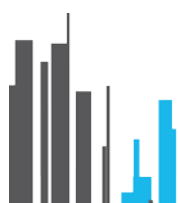
	2013	2014	kumulatívne (2013-2014)
Zmena štrukturálneho salda	2,08	-0,44	1,64
Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ	0,79	0,79	1,58
Odchýlka od požadovanej trajektórie	1,30	-1,23	0,06
Výrazná odchýlka			nie
Zmena štrukturálneho salda vrátane špeciálnych faktorov	1,76	-0,33	1,43
Odchýlka od požadovanej trajektórie pri zohľadnení špeciálnych faktorov	0,97	-1,12	-0,15

Zdroj: RRZ

Pri posudzovaní **upravených výdavkov** v porovnaní s výdavkovým pravidlom sa hodnotí to, či má kumulatívna odchýlka od roku 2012 celkový negatívny vplyv na saldo verejnej správy

¹⁷ 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 2015 nenastala.

¹⁸ RRZ sem zaraďuje zmeny, ktoré ovplyvňujú II. pilier dôchodkového systému, schému likvidácie jadrových zariadení a odvod finančných inštitúcií, ktorý slúži na financovanie potenciálnych budúcich nákladov na záchranu bankového systému.



najmenej vo výške 0,5 % HDP. Výdavkové pravidlo bolo v rokoch 2013 a 2014 splnené, teda výrazná odchýlka nenastala.

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

	2013	2014	kumulatívne (2013-2014)
Reálny rast agregátu výdavkov očíst. o zmenu príjmov (%)	-2,0	1,8	-0,27
Tempo rastu výdavkov podľa výdavkového pravidla (%)	-0,1	-0,1	-0,22
Odchýlka od výdavkového pravidla (vplyv na saldo)	0,73	-0,72	0,01
Výrazná odchýlka			nie

Zdroj: RRZ

Obidva ukazovatele, napriek odlišným hodnotám v jednotlivých rokoch¹⁹, naznačujú pri kumulatívnom posúdení približne rovnakú odchýlku. V porovnaní s júlovým hodnotením ide o mierne zlepšenie, ktoré súvisí s aktualizáciou daňových príjmov (najmä dane z príjmov právnických osôb) s pozitívnym príspevkom k štrukturálnemu saldu vo výške 0,2 % HDP. K zlepšeniu vývoja upravených výdavkov prispeli aj metodické zmeny, ktoré výpočet priblížili ku konceptu štrukturálneho salda (vylúčenie jednorazových príjmov a výdavkov a výdavkov ovplyvnených hospodárskym cyklom).

Po posúdení všetkých relevantných faktorov možno konštatovať, že v roku 2014 nenastali výnimočné okolnosti. Súčasne nedošlo ani k výraznej odchýlke v smerovaní k strednodobému cieľu, čo znamená, že nie je potrebné spustiť korekčný mechanizmus.

V nasledujúcich rokoch parlamentom schválený rozpočet verejnej správy vytvára riziko, že sa strednodobý cieľ do roku 2017 nepodarí splniť (box 1). Pre rok 2015 RRZ identifikovala²⁰ viaceré riziká nad rámec odhadu MF SR, ktoré v prípade ich naplnenia môžu zvýšiť deficit rozpočtu a prispieť tak k výraznej odchýlke od cesty k strednodobému cieľu.

Box 1: Vývoj štrukturálneho salda²¹ v rokoch 2015 až 2018

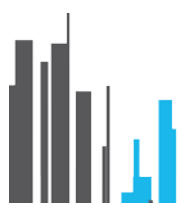
Vláda SR si v schválenom rozpočte verejnej správy na roky 2016-2018 stanovila rozpočtové ciele, na základe ktorých uvažuje so splnením strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2017, pričom väčšina potrebnej konsolidácie sa sústreďuje do roku 2017. Takýto priebeh konsolidácie môže byť rizikový²² z pohľadu plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte.

¹⁹ Porovnanie vývoja štrukturálneho salda a vplyvu vývoja upravených výdavkov v jednotlivých rokoch je uvedený v prílohe č. 6.

²⁰ RRZ, [Hodnotenie rozpočtu verejnej správy na roky 2016 až 2018](#), november 2015

²¹ V boxe sa neuvádza porovnanie upravených výdavkov s výdavkovým pravidlom v rokoch 2015 až 2018. Súvisí to s nerozpočtovaním niektorých príjmov a výdavkov s približne nulovým vplyvom na saldo a chýbajúcimi opatreniami na naplnenie rozpočtových cieľov, čo by mohlo viesť ku skresleným záverom. Pri výpočte štrukturálneho salda sa predpokladá, že chýbajúce opatrenia nebudú jednorazové.

²² Legislatívna úprava spustenia korekčného mechanizmu síce nie je naviazaná na odchýlky na základe prognózovaných údajov (ale len na základe skutočných údajov), ale posúdenie rozpočtových cieľov umožní poukázať na prípadné budúce riziká.



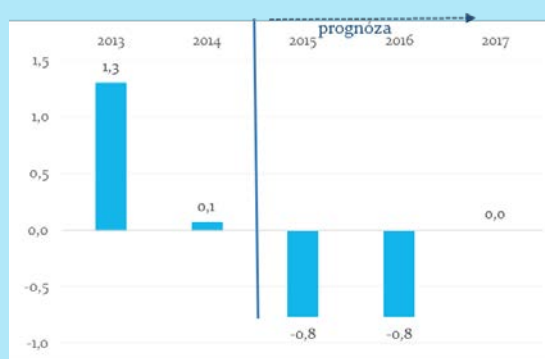
RRZ pri hodnotení návrhu rozpočtu²³ konštatovala, že sa zvýšilo riziko, že sa vláda v roku 2015 výrazne odchýli (na základe odhadu salda zo stany MF SR) od stanovenej trajektórie smerom k strednodobému cieľu (graf 1 a 2) a že strednodobý cieľ nebude v roku 2017 dosiahnutý. Naplnenie niektorých rizík identifikovaných RRZ v nedaňových príjmoch, výdavkoch samospráv a zdravotníctve môže ešte odchýlku zvýšiť.

Graf 1: Vývoj štrukturálneho salda VS v rokoch 2012-2017 (ESA2010, % HDP)



Pozn.: V roku 2015 ide o odhad štrukturálneho salda za predpokladu naplnenia odhadu salda zo strany MF SR a v rokoch 2016 a 2017 sa uvažuje s naplnením rozpočtových cieľov.
Zdroj: RRZ, MF SR

Graf 2: Odchýlka od trajektórie podľa RRZ v rokoch 2013-2017 (ESA2010, % HDP)



Zdroj: RRZ

²³ RRZ, Hodnotenie návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2016-2018, november 2015



2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií

MF SR dňa 30. novembra 2015 zverejnilo vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2014²⁴. Konštatuje v ňom, že Slovensko v roku 2014 nedosiahlo vyrovnaný rozpočet, ale smerovalo k svojmu strednodobému rozpočtovému cieľu a nedošlo k výraznej odchýlke. Napriek miernym odlišnostiam v prístupoch RRZ a MF SR (tabuľka 7), **výsledné hodnotenie oboch inštitúcií sa zhoduje.**

Tab 7: Porovnanie vyhodnotenia odchýlky od MTO MF SR a RRZ v roku 2014 (ESA2010, % HDP)

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

* znamienko (-) znamená neplnenie pravidla

Zdroj: RRZ, MF SR

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

Pri vyhodnocovaní štrukturálneho salda existujú minimálne rozdiely medzi RRZ a MF SR. Prístup oboch inštitúcií je zhodný v tom, že sa posudzujú kumulatívne odchýlky od roku 2012 a vyhodnocujú sa voči predpokladu rovnomerného zlepšovania štrukturálneho salda. Mierne číselné rozdiely sú v odhade výšky štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch a tiež trajektórii jeho zlepšovania²⁵, čo však súvisí najmä so skutočnosťou, že RRZ pri odhade potenciálneho produktu (a produkčnej medzery) berie do úvahy okrem prognózy MF SR aj prognózy iných inštitúcií. Jednorazové vplyvy oboch inštitúcií sú v prípade rokov 2013 a 2014 zhodné (príloha č. 3).

²⁴ MF SR, **Fiškálny kompakt - Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2014**, november 2015.

²⁵ Požadované každoročné zlepšovanie štrukturálneho salda dosahuje podľa RRZ 0,8 % HDP, kým MF SR ho odhaduje na 0,7 % HDP. Súvisí to s odlišným odhadom výšky štrukturálneho deficitu v roku 2012, z ktorého sa potrebné zlepšenie vypočítava. RRZ ho odhaduje vo výške 4,4 % HDP, MF SR vo výške 4,2 % HDP. Rozdiel je tvorený odlišným pohľadom na jednorazové príjmy z dividend a cyklickou zložkou rozpočtu v dôsledku mierne odlišného odhadu produkčnej medzery.



Výraznejšie rozdiely medzi inštitúciami sú pri vyhodnocovaní výdavkového pravidla. Prístupy oboch inštitúcií k hodnoteniu sa líšia v tom, že MF SR primárne hodnotí vývoj výdavkov v roku 2014 a až následne pri celkovom hodnotení berie do úvahy kumulatívny vplyv za roky 2013 a 2014. RRZ, podobne ako pri štrukturálnom salde, posudzuje iba kumulatívny vplyv rastu výdavkov na saldo.

Mierne rozdiely vo výpočte požadovaného tempa rastu výdavkov pretrvávajú z dôvodu vyššie uvedených rozdielných prístupov k odhadu tempa rastu potenciálneho produktu. Odlišnosti sa zvýšili²⁶ pri výpočte skutočného tempa rastu upravených výdavkov, čo súvisí so zapracovaním metodických zmien v prístupe RRZ avizovaných v hodnotení z júla 2015. RRZ z výpočtu upravených výdavkov vylučuje jednorazové vplyvy a tiež cyklické výdavky na dôchodky. MF SR zohľadnilo opatrenia s jednorazovým vplyvom v rámci kvalitatívneho hodnotenia vývoja v roku 2014 (tzv. celkové hodnotenie).

²⁶ Okrem toho rozdiely existujú aj z toho dôvodu, že RRZ pri odhade veľkosti diskrecionárnych príjmových opatrení a vplyvov metodických zmien zahŕňa širší rozsah položiek (napríklad nedaňové príjmy). Tieto rozdiely boli už aj pri hodnotení v júli tohto roku.



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 sa 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 komisiou²⁷. 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 správy²⁸, 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 správy²⁹ 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 zodpovednosti³⁰, štrukturálny deficit môže byť rovný alebo nižší ako 1 % HDP.

Korekčný mechanizmus sa uplatní pri výraznom odchýlení sa od tohto cieľa alebo postupu vedúceho k nemu, pričom pojem výrazné odchýlenie je definovaný v preventívnej časti Paktu stability a rastu³¹. Posudzuje sa na základe celkového hodnotenia vývoja štrukturálneho salda a vývoja upravených výdavkov očistených o diskrečné príjmové opatrenia.

V rámci korekčného mechanizmu sa **stanoví maximálna výška časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy** (limit verejných výdavkov) **a opatrenia na obdobie korekcie tohto odchýlenia**. Korekcia by mala zohľadňovať veľkosť odchýlky, ktorá nastala, rešpektujúc dosiahnutie strednodobého cieľa a každoročné znižovanie podielu schodku rozpočtu verejnej správy na hrubom domácom produkte na základe odporúčaní Rady EÚ. Povinnosť uplatňovať korekčný mechanizmus sa nevzťahuje na obdobie trvania výnimočných okolností, ktoré sú definované v zmluve³².

²⁷ [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20.6.2012.

²⁸ Konkrétne ide o §30a s názvom Osobitné ustanovenia o vyrovnanom rozpočte verejnej správy, zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

²⁹ Štrukturálne saldo VS je definované ako saldo VS upravené o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy.

³⁰ Článok 2, písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

³¹ 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 jej použitia pre vyhodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte je uvedená v časti 2.5 tohto materiálu.

³² Výnimočné okolnosti sú definované v článku 3, odsek 3, písm. b) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii.

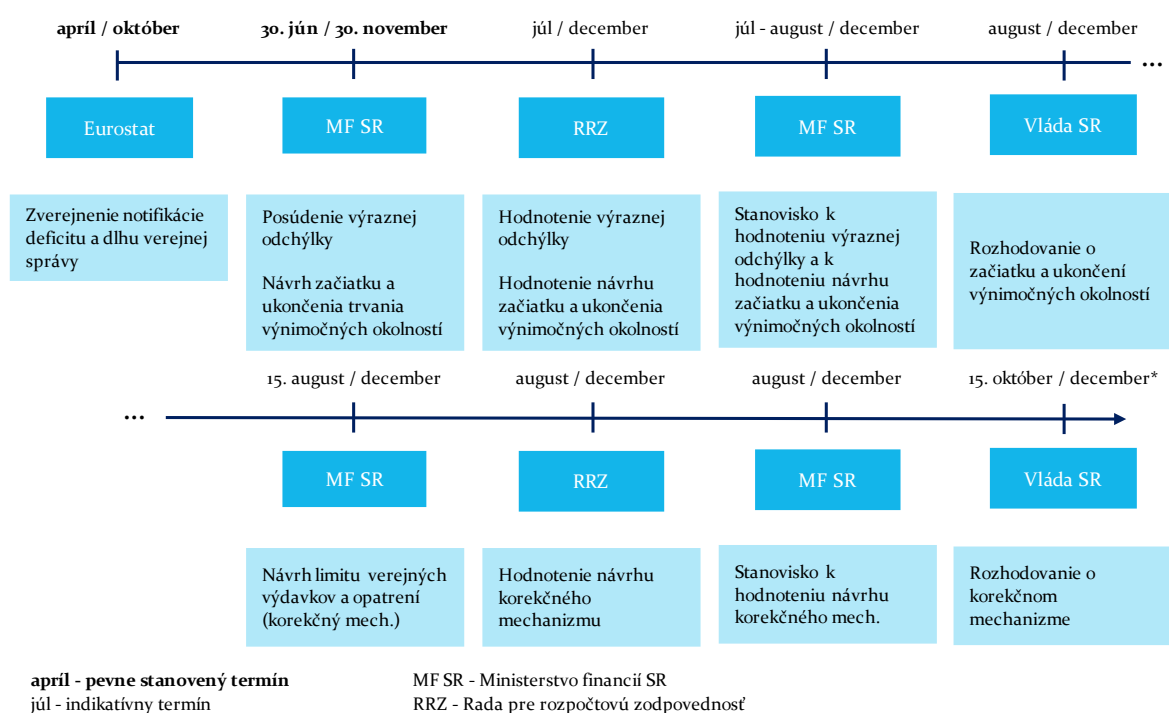


Zákon popisuje aj procedúry a prisudzuje úlohy jednotlivým inštitúciám (graf 1). Ministerstvo financií v súlade s postupmi uvedenými v Pakte stability rastu³³ je povinné dvakrát ročne (do 30. júna a 30. novembra³⁴) zverejniť hodnotenie, či došlo k výraznému odchýleniu. **RRZ ako poverená nezávislá inštitúcia posudzuje a zverejňuje vyhodnotenie uplatňovania alebo neuplatňovania korekčného mechanizmu.**

Ak ministerstvo financií zverejní, že došlo k výraznému odchýleniu, navrhne vláde **limit verejných výdavkov a opatrenia na obdobie korekcie tohto odchýlenia**. O korekčnom mechanizme rozhoduje vláda. **Pred rozhodnutím vlády posúdi návrh RRZ.** Ak vláda rozhodne, že sa korekčný mechanizmus neuplatní, zašle národnej rade písomné zdôvodnenie svojho rozhodnutia.

Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností vyhlasuje vláda na návrh ministerstva financií. Pred vyhlásením vlády návrh posúdi RRZ. Ku všetkým hodnoteniam RRZ zverejňuje ministerstvo financií stanoviská (princíp „dodržuj alebo vysvetľuj“).

Graf 3: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií



*Pozn.: * Vzhľadom na krátkosť času od zverejnenia posúdenia výraznej odchýlky zo strany MF SR do konca novembra môže v prípade potreby prijatia korekčného mechanizmu nastať situácia, že navrhnuté opatrenia sa zapracujú až v ďalšom roku, a to buď zmenou schváleného rozpočtu na daný rok alebo až vo fáze prípravy rozpočtu na nasledujúci rok. Zdroj: RRZ*

³³ 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 diskrečné príjmové opatrenia), ktoré sa posudzujú, vrátane ich spôsobu výpočtu a benchmarku, voči ktorému sa porovnávajú.

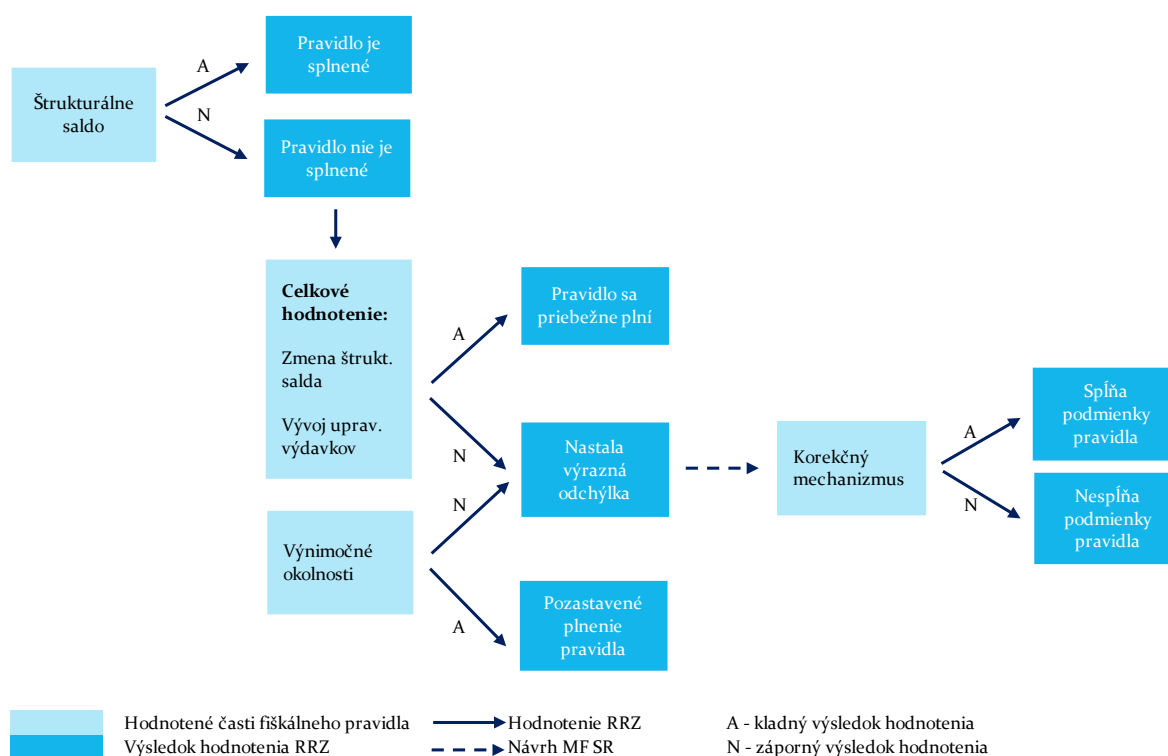
³⁴ Stanovenie týchto termínov a počtu zverejnení súvisí s termínmi notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu. Každoročne sa k 1. aprílu posielajú Eurostatu predbežné údaje o príjmoch, výdavkoch, salde a dlhu verejnej správy za predchádzajúci rok a potvrdzujú sa definitívne údaje za staršie roky. Následne 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.



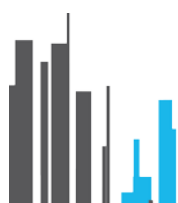
Príloha č. 2 - Postup hodnotenia RRZ

Hodnotenie RRZ o plnení pravidla o vyrovnanom rozpočte pozostáva z viacerých krokov (graf 2), pričom sa posudzujú údaje za skutočnosť. Prvým krokom je **stanovenie minimálnej výšky cieľovej hodnoty štrukturálneho salda** podľa zákona o rozpočtových pravidlách, ktorá sa **porovná s hodnotou štrukturálneho salda v roku 2013. V prípade jej nesplnenia** nasleduje hodnotenie toho, či Slovensko spravilo dostatočný pokrok k tomuto cieľu prostredníctvom dvoch fiškálnych ukazovateľov. Konkrétne ide o **porovnanie zmeny štrukturálneho salda a zmeny upravených výdavkov očistených o diskrečné príjmové opatrenia** v roku 2013 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 - Zmeny vo výsledkoch ukazovateľov

V porovnaní s materiálom RRZ hodnotiacim vývoj v roku 2014, ktorý bol publikovaný v júli 2015, došlo k niekoľkým zmenám posudzovaných ukazovateľov (štrukturálne saldo, tempo rastu výdavkov), pričom súčasne sa zmenili aj hodnoty, voči ktorým sa porovnávajú (potrebná zmena štrukturálneho salda a výdavkové pravidlo). Veľkú časť zmien možno pripísať štandardnému spresňovaniu fiškálnych údajov, časť zmien súvisí s avizovanou metodickou úpravou (časovo správne zaznamenanie korekcií k EÚ fondom, väčšia konzistencia výdavkového pravidla so štrukturálnym saldom).

Štrukturálne saldo

V porovnaní s júlom došlo v zložkách štrukturálneho salda len k miernym úpravám. Októbrová notifikácia Eurostatu spresnila údaje o hospodárení VS v rokoch 2013 a 2014 o 0,1 % HDP, podobne vplyv aktualizácie cyklickej zložky je vyčíslený vo výške 0,1 % HDP v týchto rokoch. V rámci jednorazových vplyvov došlo k viacerým spresneniam, ktoré sú detailnejšie popísané v Prílohe č. 4. Jednorazové vplyvy zhoršili odhad štrukturálneho salda o 0,2 % HDP v rokoch 2012 a 2013. V dôsledku vyššie uvedených zmien, sa štrukturálny deficit v roku 2012 zhoršil o 0,1 % HDP, v roku 2013 o 0,2 % HDP, v roku 2014 sa naopak zlepšil o 0,2 % HDP. V nadväznosti na horšiu východiskovú pozíciu v roku 2012 sa zvýšilo aj tempo zmeny štrukturálneho salda potrebného na dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu v roku 2017 z 0,77 % HDP na 0,79 % HDP.

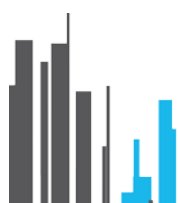
Tab 8: Porovnanie hodnotenia RRZ oproti správe z júla – štrukturálne saldo (ESA2010, % HDP)

	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
	december	december	december	júl	júl	júl	rozdiel	rozdiel	rozdiel
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-4,2	-2,6	-2,8	-4,2	-2,6	-2,9	0,0	-0,1	0,1
2. Cyklická zložka	-0,2	-0,5	-0,1	-0,1	-0,4	0,0	0,0	-0,1	-0,1
3. Jednorazové efekty	0,4	0,2	0,1	0,3	0,0	0,1	0,2	0,2	0,0
Štrukturálne saldo (1-2-3)	-4,4	-2,4	-2,8	-4,3	-2,1	-3,0	-0,1	-0,2	0,2
Zmena štrukturálneho salda		2,1	-0,4		2,2	-0,9		-0,1	0,4
Kumul. zmena štrukt. salda		2,08	1,64		2,18	1,29		-0,09	0,36
Požadovaná kumulatívna zmena štrukturálneho salda		0,79	1,58		0,77	1,53		0,02	0,05
p.m. produkčná medzera	-1,0	-1,5	-0,9	-1,0	-1,6	-1,1	0,1	0,1	0,2

Zdroj: RRZ

Vývoj upravených výdavkov

Vývoj upravených výdavkov verejnej správy bol z časti ovplyvnený revíziou fiškálnych a makroekonomických údajov. Podstatná zmena vo výpočte výdavkového agregátu však bola spôsobená metodickými úpravami, ktoré RRZ avizovala v júlovej správe. Konzistentne s konceptom štrukturálneho salda boli do cyklických výdavkov zahrnuté aj výdavky na starobné a invalidné dôchodky (RRZ ich rovnako zohľadňuje vo výpočte cyklickej zložky štrukturálneho salda). Zároveň sa primárny výdavkový agregát očistil aj o jednorazové výdavky (korekcie k EÚ fondom, doplatok dôchodkov ozbrojeným zložkám zo Sociálnej poisťovne, ako i prepočet odvodu do rozpočtu EÚ) a z diskrecionárnych príjmových opatrení boli vylúčené jednorazové príjmy. Dôsledkom týchto úprav reálny výdavkový agregát oproti júlovej správe RRZ poklesol až



0,1 % HDP v roku 2013, naopak v roku 2014 mierne vzrástol (0,1 % HDP). Aktualizácia výdavkového pravidla povolila oproti júlovému hodnoteniu RRZ nižší rast výdavkov (0,1 % HDP). Kumulatívna odchýlka za roky 2013 a 2014 sa zmenila z 0,3 % HDP na 0 %, čo je dôsledkom výrazného poklesu reálneho výdavkového agregátu v roku 2013.

Tab 9: Porovnanie hodnotenia RRZ oproti správe z júla – výdavkové pravidlo (ESA2010, mil. eur)

	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
	december	december	december	júl	júl	júl	rozdiel	rozdiel	rozdiel
1. Celkové výdavky	29 077	30 284	31 462	29 018	30 193	31 410	59	91	51
2. Úrokové náklady	1 280	1 384	1 441	1 286	1 393	1 447	-6	-9	-7
3. Tvorba hrubého fix. kapitálu	2 193	2 255	2 749	2 182	2 193	2 788	11	62	-40
4. Tvorba hrubého fix. kapitálu (priemer za t-3 až t)	2 381	2 346	2 445	2 378	2 328	2 437	3	18	8
5. Bežné výdavky na EU programy kryté príjmami z fondov EU	171	249	301	171	249	301	0	0	0
6. Cyklické výdavky (nezamestnanosť, dôchodky)	0,0	-31,0	-48,0	0,4	9,9	5,4	-0,3	-40,9	-53,3
7. Jednorazové výdavky	-103,0	1,3	140,3	0	0	0	-103,0	1,3	140,3
8. Primárny výdav. agregát (1-2-3+4-5-6-7)	27 916	28 772	29 324	27 756	28 677	29 305	160	95	19
9. Medzir. zmena prim. výdavk. agregátu ($8_t - 8_{t-1}$)		856	552		921	629		-65	-77
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrecionárnych opatrení		1 286	94		1 059	209		227	-115
11. Upravený nominálny rast agregátu výdavkov ($(9_t - 10_t) / 8_{t-1}$)		-1,5	1,6		-0,5	1,5		-1,0	0,1
12. Medzir. zmena deflátoru HDP		0,5	-0,2		0,5	-0,2		0,0	0,0
13. Upravený reálny rast agregátu výdavkov (11-12)		-2,0	1,8		-1,0	1,7		-1,0	0,1
14. Miera rastu potenc. HDP		1,9	1,9		2,0	1,9		-0,1	0,1
15. Zníženie rastu výdavkov (p. b.) RRZ k.ú./ $(1_{t-1} - 2_{t-1} / HDP_{t-1})$		2,1	2,0		2,0	2,0		0,1	0,1
16. Výdavkové pravidlo (14-15)		-0,1	-0,1		0,0	-0,1		-0,1	0,0
17. Vplyv odchýlky na saldo $(16_t - 13_t) * 8_{t-1} / HDP_t$		0,7	-0,7		0,4	-0,7		0,3	0,0
18. Kumulatívna odchýlka			0,0			-0,3			0,3

Zdroj: RRZ



Príloha č. 4 - Jednorazové vplyvy

V tejto časti sú popísané jednorazové vplyvy, ktoré boli zohľadnené pri hodnotení plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte. Oproti júlovej správe RRZ došlo k ich revízií s celkovým vplyvom 0,2 % HDP v roku 2013 a 0,0 % HDP v roku 2014.

Box 2: Aktualizácia jednorazových vplyvov RRZ

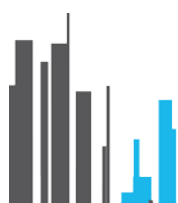
Nasledujúca tabuľka detailnejšie prezentuje rozdiel v jednorazových vplyvoch v rokoch 2013 a 2014. Oproti júlovej správe RRZ došlo k trom zmenám. Rozsiahlejšia úprava sa dotkla korekcií k EÚ fondom, jej hlavným zámerom bolo časovo správne priradiť korekcie k EÚ fondom do obdobia, ktorého sa vecne týkajú. Súčasne sa na základe aktuálnejších údajov spresnila výška odvodu do rozpočtu EÚ v roku 2014, rovnako sa zaktualizoval výnos DPH podľa aktuálne uzavretých kontrol.

Tab 10: Porovnanie jednorazových vplyvov RRZ v rokoch 2013-2014 (ESA2010, mil. eur)

	2013	2014	2013	2014	2013	2014
	december	december	júl	júl	rozdiel	rozdiel
príjem/úhrada DPH z PPP projektu (Granvia)	-5,8	-5,8	-5,8	-5,8	0,0	0,0
príjmy z predaja telekomunikačných licencií	-	163,9	-	163,9	-	0,0
doplatok dôchodkov ozbrojeným zložkám zo Sociálnej poisťovne	-8,1	-58,5	-8,1	-58,5	0,0	0,0
prepočet výšky odvodu do rozpočtu EÚ	-	57,8	-	87,4	-	-29,6
korekcie k EÚ fondom	12,6	-133,8	-124,5	-111,0	137,1	-22,8
časové rozlíšenie príjmov DPH	94,2	-57,8	79,7	-83,5	14,5	25,7
pokuta Protimonopolného úradu	-	44,8	-	44,8	-	0,0
splácanie NFV Cargo a.s.	19,5	19,5	19,5	19,5	0,0	0,0
splátka NFV Vodohospodárska výstavba, š.p.	30,3	48,1	30,3	48,1	0,0	0,0
CELKOVO	142,7	78,2	-8,9	104,9	151,6	-26,7
(% HDP)	0,2	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0
HDP, b.c.	73 835	75 561	73 593	75 215	242	346

Zdroj: RRZ, MF SR

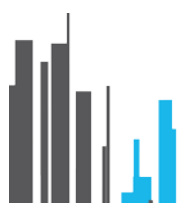
- 1. Úhrada DPH z PPP projektu** – V roku 2011 bol schodok rozpočtu jednorazovo pozitívne ovplyvnený imputáciou pohľadávky voči spoločnosti Granvia v dôsledku zaplatenia DPH spojenou s PPP projektom R1 vo výške 174 mil. eur. Počas nasledujúcich 30 rokov sa bude stav poskytnutého preddavku každoročne znižovať o alikvotnú časť vo výške 5,79 mil. eur. Táto suma negatívne ovplyvní schodok rozpočtu VS počas obdobia 30 rokov.
- 2. Digitálna dividenda** – V roku 2014 boli nedaňové príjmy jednorazovo pozitívne ovplyvnené predajom frekvenčných pásiem realizovaným formou aukcie, tzv. digitálna dividenda. Predaj pozitívne ovplyvnil saldo VS v roku 2014 sumou 163,9 mil. eur.
- 3. Doplatok dôchodkov ozbrojeným zložkám** – V roku 2014 na základe rozhodnutia súdu Sociálna poisťovňa spätne prepočítavala nároky niektorých poistencov tak, aby nedošlo k



neoprávnenému kráteniu nárokov. Ide o rozhodnutie o spätnom doplatení dôchodkov poistencom, ktorí prevažnú časť svojej pracovnej kariéry prispievali do osobitného penzijného systému silových zložiek a po odchode z pracovného pomeru v silových zložkách boli krátku dobu dôchodkovo poistení v univerzálnom dôchodkovom systéme, na základe čoho im nebol priznaný žiaden alebo nízky dôchodok. Rozhodnutím súdov došlo k spätným jednorazovým doplatkom dôchodkov, ktoré negatívne ovplyvnili saldo VS sumou 58,5 mil. eur.

4. **Prepočet výšky odvodu do rozpočtu EÚ** – Výšku odvodu do rozpočtu Európskeho spoločenstva zo zdrojov založených na DPH a HND odhaduje každoročne Európska komisia. Na základe jej spresňujúcich prepočtov v septembri 2014 (revidoval sa časový rad HND za obdobie rokov 1995-2013) došlo k výraznej úprave pôvodnej sumy, pričom termín vysporiadania s členskými krajinami bol stanovený na 1.12.2014, resp. 1.9.2015. V prípade Slovenska prepočet odvodu pozitívne ovplyvnil saldo VS v roku 2014 sumou 58 mil. eur.
5. **Korekcie k EÚ fondom** - Z dôvodu porušenia pravidiel v rámci čerpania prostriedkov z EÚ fondov nie sú niektoré projekty preplatené z fondov EÚ napriek tomu, že už Slovensko dostalo úhradu z EÚ alebo boli predfinancované zo štátneho rozpočtu. V okamihu odsúhlasenia korekcií dochádza k negatívne mu vplyvu na saldo. V roku 2014 korekcie k EÚ fondom dosiahli výšku 134,0 mil. eur³⁵.
6. **Časové rozlíšenie príjmov z DPH** - Akualizácia podľa ESA2010 vychádza z tzv. metódy posunutého hotovostného plnenia, kde hotovostný výnos je priradený do jednotlivých období s fixným posunom. Takýto prístup nezohľadňuje v plnej miere skutočnosť najmä v prípade nadmerných odpočtov. Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie nadmerných odpočtov môže výrazným spôsobom ovplyvniť aktuálny výnos DPH podľa ESA2010. V roku 2014 tak boli negatívne ovplyvnené príjmy z DPH sumou 57,8 mil. eur.
7. **Pokuta Protimonopolného úradu** - Protimonopolný úrad v októbri 2006 rozhodol o tom, že spoločnosti Strabag a.s., Doprastav, a.s., BETAMONT s.r.o, Inžinierske stavby, a.s., Skanska DS a.s., Mota – Engil, Engenharia e Construcao, S.A. uzavreli kartelovú dohodu a porušili tak ustanovenia zákona o ochrane hospodárskej súťaže a Zmluvu o fungovaní Európskej únie. Dohoda sa týkala verejnej súťaže výstavby prvého úseku diaľnice D1 Mengusovce – Jánovce. Najvyšší súd SR dňa 30. 12. 2013 oprávnenosť pokuty vo výške 44,8 mil. eur potvrdil. Pokuta navýšila nedaňové príjmy v roku 2014. Zaznamenanie tohto jednorazového vplyvu sa ešte môže v budúcnosti zmeniť, keďže Ústavný súd SR v júni 2015 zrušil rozhodnutie o udelení pokuty a vrátil rozhodovanie späť na Najvyšší súd SR.
8. **Splátka NFV Vodohospodárska výstavba, š.p.** – V roku 2014 bol uhradený zostatok dvoch posledných splátok z návratných finančných výpomocí poskytnutých spoločnosti VHV, š.p. pred rokom 2002, ktoré zvýšili príjmy štátnych finančných aktív o 48 mil. eur. Nakoľko bola v minulosti táto NFV zaznamenaná v zmysle metodiky ESA2010 ako kapitálový transfer s negatívnym vplyvom na deficit, mala transakcia v roku 2015 pozitívny vplyv na saldo verejných financií v roku 2015.

³⁵ Výška korekcií je prevzatá z pokladov MF SR (Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2016, Box 2). Vplyv korekcií v príslušných rokoch je identifikovaný ako rozdiel v oficiálne zaznamenatej výške korekcií na saldo VS a analyticky upravenej korekcií (korekcia priradená do roku, v ktorom vznikla).



9. **Splátka NFV Cargo, a.s.**³⁶ – Vláda schválila 4. marca 2009 použitie štátnych finančných aktív na poskytnutie návratnej finančnej výpomoci Železničnej spoločnosti Cargo Slovakia, a.s. v objeme 166 mil. eur, čo negatívne ovplyvnilo saldo VS v roku 2009. Cargo podľa zmluvy s MF SR a MDPT použilo návratnú finančnú výpomoc na krytie úhrad záväzkov súvisiacich s financovaním nákladov na mzdy a osobné náklady, poplatku za železničnú dopravnú cestu a na úhradu svojich finančných výdavkov. Splácanie úrokov bolo stanovené od roku 2009, splácanie istiny, teda samotného úveru od roku 2011, pričom úver by mal byť splatený v roku 2016. V roku 2014 úhrada splátky NFV pozitívne ovplyvnila saldo verejných financií vo výške 20 mil. eur, v roku 2015 sa očakáva úhrada splátky vo výške 98 mil. eur, ktorej súčasťou je aj mimoriadna splátka

Pre účely hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte zohľadňuje RRZ a MF SR identické jednorazové vplyvy v rokoch 2013 a 2014³⁷.

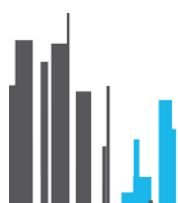
Tab 11: Jednorazové vplyvy v rokoch 2013-2014 (ESA2010, mil. eur)

	2013		2014		2013		2014	
	RRZ	MF SR	rozdiel	RRZ	MF SR	rozdiel	rozdiel	
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu (Granvia)	-5,8	-5,8	0,0	-5,8	-5,8	0,0	0,0	
- príjmy z predaja telekomunikačných licencií	-	163,9	-	-	163,9	-	0,0	
- doplatok dôchodkov ozbroj. zložkám zo Sociálnej poisťovne	-8,1	-58,5	0,0	-8,1	-58,5	0,0	0,0	
- prepočet výšky odvodu do rozpočtu EÚ	-	57,8	-	-	57,8	-	0,0	
- korekcie k EÚ fondom	12,6	-133,8	0,0	12,6	-133,8	0,0	0,0	
- časové rozlíšenie príjmov DPH	94,2	-57,8	0,0	94,2	-57,8	0,0	0,0	
- pokuta Protimonopolného úradu	-	44,8	-	-	44,8	-	0,0	
- splácanie NFV Cargo a.s.	19,5	19,5	0,0	19,5	19,5	0,0	0,0	
- splátka NFV Vodohospodárska výstavba, š.p.	30,3	48,1	0,0	30,3	48,1	0,0	0,0	
CELKOVO	142,7	78,2	0,0	142,7	78,2	0,0	0,0	
(% HDP)	0,2	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	

Zdroj: RRZ, MFSR

³⁶ Napriek tomu, že jednotlivé splátky nedosahujú 0,05 % HDP v každom roku, RRZ sa prikláňa ku konzistentnému zaznamenaniu transakcií. Úhrada splátok je tak zohľadnená počas celej doby splácania úveru a pozitívne ovplyvňuje saldo VS.

³⁷ V roku 2012 RRZ do zoznamu jednorazových príjmov zahrňuje aj príjmy z dividend, ktoré vyplývajú z neštandardných jednorazových operácií, pričom podľa ESA2010 sú zaznamenané ako príjmy verejnej správy. MF SR tieto operácie nepovažuje za jednorazové príjmy.



Príloha č. 5 - Výdavkové pravidlo – metodika a údaje

Upravené výdavky a výdavkové pravidlo zohľadňujú postup výpočtu uvedený v Pakte stability a rastu³⁸ s viacerými odchýlkami. Odchýlky vedú k spresneniu daného ukazovateľa a zníženiu rozdielov medzi štrukturálnym saldom a výdavkovým pravidlom. Ide konkrétne o:

- **Použitie skutočných údajov** namiesto prognózovaných (deflátor HDP) a viacročných priemerov (tempo rastu potenciálneho produktu). Zámerom je, podobne ako pri štrukturálnom salde, zachovanie väzby na skutočný vývoj v danom roku aj v prípade výdavkového pravidla.
- **Odstránenie duplicitného očisťovania investícií financovaných z EU fondov z výdavkov**, keďže podľa postupu definovaného paktom sa z celkových výdavkov očisťovali celkové investície verejnej správy a celkové výdavky financované z fondov EÚ vrátane investícií. V hodnotení RRZ položka výdavkov financovaných z rozpočtu EÚ zahŕňa iba bežné výdavky. Nedostatkom tohto prístupu je to, že upravené výdavky sú čiastočne ovplyvnené investíciami financovanými z fondov EÚ, keďže investície sa pri výpočte ukazovateľa priemerujú. Vzhľadom na to, že ide o výdavky kryté príjmami v rovnakej výške, neprispievajú k tvorbe deficitu a nemali by byť súčasťou výdavkového pravidla. Aktuálny postup RRZ súvisí s dátovými obmedzeniami, keďže z dôvodu prechodu na metodiku ESA₂₀₁₀ (reklasifikácia subjektov, ktoré realizujú investície financované z fondov EÚ), sú v súčasnosti k dispozícii len údaje za rok 2014. Zámerom RRZ je pri najbližšom hodnotení identifikovať sumu investícií financovaných z fondov EÚ aj za predchádzajúce roky.
- **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). Zoznam s vplyvmi v jednotlivých rokoch je uvedený v tabuľke č. 12.
- **Vylúčenie jednorazových vplyvov** (zmena v porovnaní s júlovým hodnotením) – 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** (zmena v porovnaní s júlovým hodnotením) – 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.

Údaje potrebné pre 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 a jednorazové vplyvy) 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. Tieto údaje sú konzistentné s októbrovou notifikáciou Eurostatu. Ostatné (najmä nedaňové) opatrenia

³⁸ Postup výpočtu je uvedený v sprievodnom nelegislatívnom dokumente, ktorý špecifikuje niektoré ustanovenia Paktu stability a rastu ([Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact](#) z 3. septembra 2012).



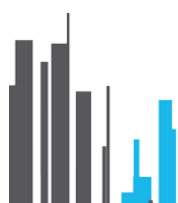
odhaduje RRZ na základe svojho scenára nezmenených politík. Nasledujúca tabuľka obsahuje zoznam príjmových diskrečných opatrení za roky 2012 až 2014, ktorých dodatočná zmena predstavovala vstupný údaj pre výpočet vývoja upravených výdavkov.

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

	celkový vplyv			dodatočný vplyv		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
1. Diskrečné opatrenia (bez jednorazových opatrení)	207	1 542	144	207	1 337	47
Zníženie sadzby do II. piliera dôchodkového systému*	159	507	-	159	338	-
Štátom platené poistné na sociálne poistenie	-	42	-	-	42	-
Rozšírenie osobitného odvodu v bankovom sektore*	23	93	-	23	70	-
Zavedenie dočasného odvodu z podnikania v regul. odv.*	28	64	-	28	48	-64
Zvýšenie spotrebnej dane z tabaku	-	20	-	-	20	-
Zvýšenie poplatku pri registrácii automobilov*	6	27	-	6	21	-
Zmeny v zdaňovaní hazardných hier	0	0	-	0	-1	-
Zvýšenie a zosúladienie maximálnych vymeriavacích základov	-	160	-	-	160	-
Zvýšenie odvodovej povinnosti SZČO a iné zmeny	-	27	-	-	27	-
Zavedenie odvodovej povinnosti na príjmy z dohôd	-	130	-	-	130	-
Prechod DPPO z 19% na 23% u opatrení schválených NRSR	-	-6	-	-	-6	-
Zmeny v sadzbách daní z príjmov - DPPO 23%, DPFO 19% a 25%	-	401	-	-	401	-
Osobitná sadzba dane z príjmov pre ústavných činiteľov	-	0	-	-	0	-
Oslobodenie deputátov	-	0	-	-	0	-
Oslobodenie príjmov z predaja majetku obcí a VÚC	-	-10	-	-	-10	-
Zrušenie koncesionárskych poplatkov	-	-72	-	-	-72	-
Znovuzavedenie koncesionárskych poplatkov	-	71	-	-	71	-
Zmena spôsobu zdaňovania dlhopisov	-	0	-	-	0	-
Zdanenie nerozdelených ziskov spred roku 2004	-	4	-	-	4	-4
Zvyšovanie daní z nehnuteľností	-	12	-	-	12	-
Zvyšovanie dane za komunálny odpad	-	4	-	-	4	-
Odvody ozbrojených zložiek	-	11	-	-	11	-
Zvyšovanie administratívnych poplatkov (bez reg. popl. automobilov)	-	28	-	-	28	-
Dotácia od JAVYS	-	30	10	-	30	-20
Splácanie NFV Cargo	-10	-	-	-10	10	-
Odvodová úľava pre dlhodobo nezamestnaných	-	0	-1	-	0	-1
Predĺženie odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach	-	-	56	-	-	56
Automatické zníženie sadzby osobitného odvodu v bankovom sektore	-	-	42	-	-	42
Zavedenie daňovej licencie DPPO	-	-	82	-	-	82
Zníženie sadzby DPPO z 23% na 22%	-	-	-95	-	-	-95
Zmeny v pravidlách umorovania strát	-	-	37	-	-	37
Zmena zdaňovania nepeňažného príjmu pri používaní motor. vozidla	-	-	-8	-	-	-8
Zvyšovanie administratívnych poplatkov	-	-	23	-	-	23
2. Metodické vplyvy v príjmoch (dodatočné vplyvy)				0	-51	47
Zmeny v imputovaných sociálnych príspevkoch				-	21	12
Zmeny v štátom platenom poistnom (v roku 2013 iba zdrav. poistenie)				-	-72	-45
Zaradenie dopravných podnikov do sektora verejnej správy				-	-	80
Spolu vrátane metodických zmien (1+2)				207	1 286	94

* Opatrenia začali platiť v priebehu roku 2012. Pri výpočte dodatočného vplyvu v roku 2013 sa do úvahy berie iba pomerná časť výnosu. Ak napríklad opatrenie platí počas 3 mesiacov v roku 2012 a celý ďalší rok, dodatočný vplyv v roku 2013 predstavuje 9/12 výnosu daného roku.

Zdroj: RRZ, MF SR



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

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

Pri hodnotení smerovania k vyrovnanému rozpočtu RRZ hodnotí kumulatívny vývoj v rokoch 2013 a 2014, pričom oba ukazovatele dosahujú takmer rovnaké hodnoty (1,64 % HDP resp. 1,56 % HDP). Pri pohľade na jednotlivé roky sa však ukazovatele výrazne odlišujú a rozdiel medzi nimi dosahuje približne 0,5 perc. bodu (tabuľka č. 13).

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

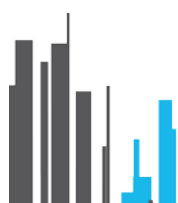
	2012	2013	2014	kumulatívne (2013-2014)
1. Primárny výdavkový agregát	27 916	28 772	29 324	
2. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu ($I_t - I_{t-1}$)		856	552	
3. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných opatrení a metodiky vykazovania národných účtov		1 286	94	
4. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov ($(2_t - 3_t) / I_{t-1}$)		-1,5	1,6	
5. Medziročná zmena deflátoru HDP		0,5	-0,2	
6. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov (4-5)		-2,0	1,8	
7. Miera rastu potenciálneho HDP		1,9	1,9	
8. Vplyv zmeny výdavkov na saldo ($(7_t - 6_t) * I_{t-1} / HDP_t$)		1,51	0,05	1,56
p.m. Zmena štrukturálneho salda		2,08	-0,44	1,64

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR, MF SR

Vzniknuté rozdiely medzi ukazovateľmi možno vysvetliť nasledovnými skupinami faktorov:

- Odchýlka skutočných investícií od štvorročného priemeru – kým štrukturálne saldo berie do úvahy výšku investícií v danom roku, upravené výdavky zohľadňujú priemernú hodnotu investícií za posledné štyri roky. Ak dôjde k výraznej zmene, či už v dôsledku konsolidácie alebo nárastu investičnej aktivity, nie je vždy možné ju identifikovať ako jednorazovú a upraviť o ňu štrukturálne saldo. Z tohto pohľadu je ukazovateľ upravených výdavkov vhodným doplnkom, keďže tu sa zmena premietne len čiastočne. To bol aj prípad roku 2014, kedy investície prudko vzrástli, čo spôsobilo rozdiel medzi dvomi ukazovateľmi vo výške 0,5 p. b.
- Úrokové náklady – výdavkové pravidlo nezohľadňuje vývoj úrokových nákladov, kým v prípade štrukturálneho salda je vývoj úrokov zahrnutý. Vzhľadom na to, že úrokové náklady sú do veľkej miery ovplyvnené minulými rozhodnutiami vlády, očistenie ukazovateľov o ne môže poskytovať presnejší obraz o aktuálnej fiškálnej politike³⁹.
- Tempo rastu príjmov na úrovni potenciálu – jednou z výhod upravených výdavkov je, že na rozdiel od štrukturálneho salda sa neočisťuje strana príjmov o vplyvy hospodárskeho

³⁹ Z toho dôvodu RRZ zohľadňuje vývoj úrokových nákladov pri štrukturálnom salde v rámci tzv. špeciálnych faktorov.



cyklu (kvôli neistote spojenej s odhadmi elasticity príjmov na hospodársky cyklus) a predpokladá sa rast príjmov na úrovni rastu potenciálneho HDP ekonomiky. Rozdiely medzi ukazovateľmi môžu naznačovať problémy s odhadom cyklických vplyvov daní na verejné financie, ale môžu vyplývať napríklad aj zo zmeny efektívnosti výberu daní. Preto je najmä v prípade odlišných záverov hodnotenia vhodné skúmať príčiny rozdielov. V roku 2013 práve tento faktor vysvetľoval rozdiel medzi oboma ukazovateľmi (s príspevkom 0,9 p.b.). RRZ vzhľadom na rovnaké hodnotenie podľa oboch ukazovateľov bližšie neskúmala príčiny rozdielov.

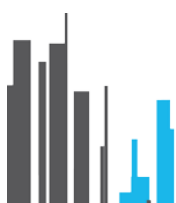
- Nepresnosť pri výpočte vplyvu tempa rastu príjmov na úrovni potenciálu – pri výpočte vplyvu odchýlky na saldo sa vychádza z porovnania tempa rastu upravených výdavkov s tempom rastu príjmov na úrovni potenciálu. Takýto výpočet je presný iba v prípade vyrovnaného rozpočtu (rovnaké upravené príjmy a upravené výdavky). V ostatných prípadoch dochádza k skresleniu výpočtu vplyvu na saldo, keďže výdavky rastú z iného základu ako príjmy. Príkladom sú roky 2013 a 2014, kedy boli verejné financie v deficite. Pozitívny vplyv vývoja upravených výdavkov na saldo bol v oboch rokoch nadhodnotený (približne 0,1 p.b. ročne), keďže uvažoval s vyšším nárastom príjmov ako sa dosiahol v skutočnosti.
- Vplyv rastu nominálneho HDP – výpočet tempa rastu upravených výdavkov vychádza zo súm vyjadrených v eurách a nezahŕňa vplyv medziročnej zmeny nominálneho HDP (tzv. efekt menovateľa⁴⁰). Štrukturálne saldo tento vplyv už obsahuje, keďže sa vypočítava z medziročnej zmeny jednotlivých zložiek vyjadrených v pomere k HDP.

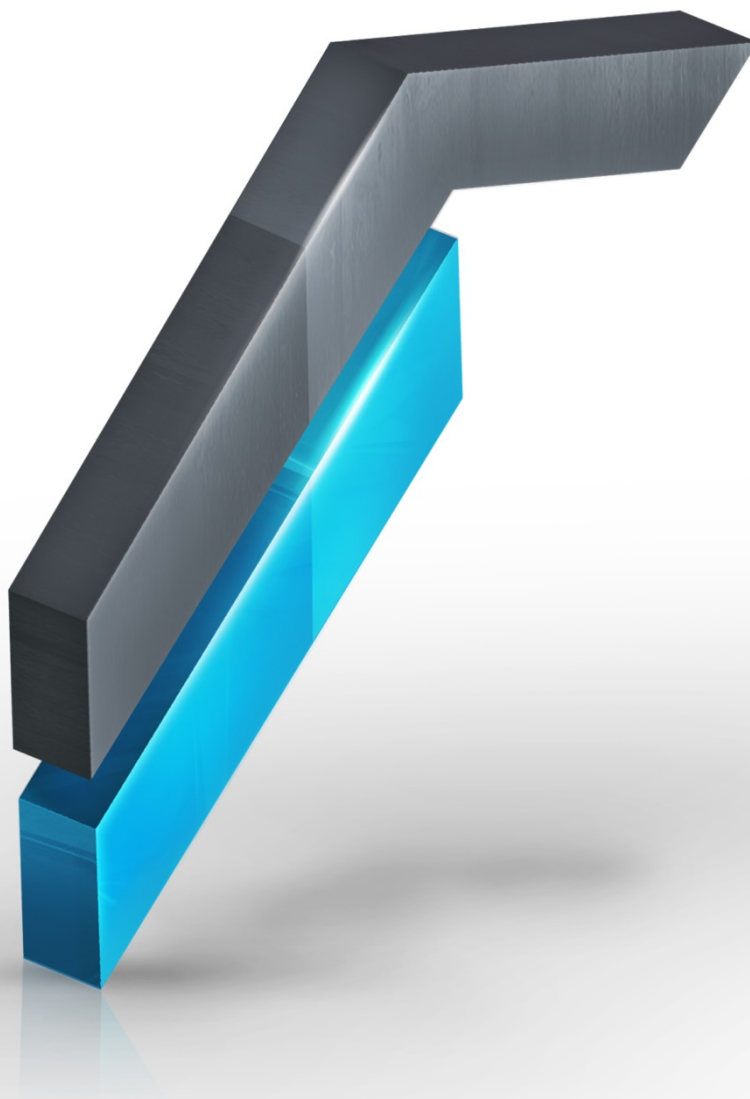
Tab 14: Rozdiely medzi zmenou štrukturálneho salda a vplyvu upravených výdavkov na saldo (ESA2010, % HDP)

	2013	2014
Zmena upravených výdavkov (vplyv na saldo)	1,51	0,05
(+) Odchýlka skutočných investícií od priemeru	-0,13	-0,52
(+) Vývoj úrokových nákladov	-0,14	-0,08
(+) Skutočný vývoj príjmov nad rámec potenciálu	0,88	0,13
(+) Nepresnosť pri výpočte tempa rastu príjmov (iná základňa)	-0,12	-0,08
(+) Vplyv rastu HDP (efekt menovateľa)	0,09	0,05
Zmena štrukturálneho salda	2,08	-0,44

Zdroj: RRZ

⁴⁰ 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