



Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2016

| jún 2017



Obsah

ZHRNUTIE	3
I. VYHODNOTENIE PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE	5
I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu.....	6
I.2. Plnenie výdavkového pravidla	9
I.3. Posúdenie výraznej odchýlky	11
I.4. Dodatočne identifikované faktory pre účely celkového hodnotenia	11
I.5. Celkové hodnotenie.....	12
Príloha 1 - Postup pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte	14
Príloha 2 - Výnimočné okolnosti	16
Príloha 3 - Jednorazové a dočasné opatrenia	17
Príloha 4 - Príjmové diskrečné opatrenia.....	18
Príloha 5 – Rozdiely pri výpočte štrukturálneho salda v národnej a EK metodike	19



ZHRNUTIE

Národná legislatíva¹, na základe transpozície Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii², **požaduje dosiahnutie vyrovnaného alebo prebytkového rozpočtu verejnej správy, pod 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. Hodnotenie je založené na posúdení vývoja štrukturálneho salda a upravených výdavkov verejnej správy (VS). V prípade potvrdenia výraznej odchýlky MF SR v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách navrhuje vláde SR aktiváciu korekčného mechanizmu. Za monitorovanie a následné hodnotenie pravidla je ako nezávislá fiškálna inštitúcia zodpovedná Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ).

Aktuálne hodnotenie pre rok 2016 posudzuje plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu prvýkrát od aktualizácie strednodobého rozpočtového cieľa súčasnou vládou v Programe stability na roky 2016 až 2019. Hodnotenie pravidla vyrovnaného rozpočtu zohľadňuje špecifiká slovenskej ekonomiky v súlade so zaužívanou praxou z minulých rokov. Po hodnotení zo strany MF SR pripraví svoju hodnotiacu správu aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ)³. Stanovisko oboch inštitúcií bude aktualizované po zverejnení jesennej notifikácii Eurostatu.

Štrukturálny deficit za rok 2016 dosiahol úroveň 1,2 % HDP, čím konsolidácia štrukturálneho salda výrazne prevýšila referenčnú hodnotu určenú rovnomernou trajektóriou (o 0,7 % HDP). **Predbežné hodnotenie plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu neidentifikovalo odchýlenie od smerovania k vyrovnanému rozpočtu. Doplnkový indikátor hodnotenia v podobe výdavkového pravidla, poukazuje na nevýraznú odchýlku vo výške 0,2 % HDP** voči referenčnej hodnote. Vzhľadom na identifikovanie nevýraznej odchýlky pri hodnotení výdavkového pravidla pristúpilo MF SR k celkovému hodnoteniu oboch indikátorov (**Príloha 1**).

Celkové hodnotenie, ktoré zohľadňuje dodatočne identifikované faktory, poukazuje na **pretrvávajúci súlad štrukturálneho salda so stanoveným postupom k dosiahnutiu MTO. V prípade výdavkového pravidla nedochádza, ani po zohľadnení dodatočných faktorov, k výraznému odchýleniu.**

Na základe celkového hodnotenia plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu, ktoré zohľadňuje dodatočné faktory, MF SR neidentifikuje výraznú odchýlku a preto nenastala zákonná požiadavka automatickej aktivácie korekčného mechanizmu v súlade s platnými princípmi Paktu stability a rastu transponovaných v národnej legislatíve.

TABUĽKA 1 - Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte v národnej metodike (% HDP)

% HDP		2016
1	Stanovená úroveň strednodobého cieľu (MTO) v oblasti štrukturálneho salda	-0,5
2	Štrukturálne saldo (ŠS - národná metodika)	-1,2
3 (áno ak 2=>1)	Dosiahnuté MTO?	nie
4	Požadovaná úroveň ŠS podľa rovnomernej cesty do 2019 (referenčná hodnota podľa národnej metodiky)	-1,9
Vývoj štrukturálneho salda oproti referenčnej hodnote		
5 = 2 - 4	Odchýlka od referenčnej hodnoty ŠS	0,7

¹ Zákon č. 436/2013 Z. z., ktorým bol novelizovaný **zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy**.

² **Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii** zakotvuje európske fiškálne pravidlá.

³ V prípade rozdielného hodnotenia resp. vyžiadania RRZ, z dôvodu použitých rozdielných predpokladov pri hodnotení pravidla, MF SR dodatočne reaguje k hodnoteniu RRZ stanoviskom v súlade s princípom „dodržuj alebo vysvetľuj“.



A.	Hodnotenie odchýlky vo vývoji ŠS oproti referenčnej hodnote (ak 5 => 0 je v súlade, ak 5 je v rozmedzí od 0 po -0,5 ide o nevýrazné odchylenie, ak 5 je rovné alebo nižšie ako -0,5 výrazné odchylenie)	V súlade*
* nevyžaduje si celkové hodnotenie		
Výdavkové pravidlo		
6	Odchýlka od Výdavkového pravidla (jednoročný horizont)	-0,2
B.	Hodnotenie výdavkového pravidla (ak 5 => 0 je v súlade, ak 5 je v rozmedzí od 0 po -0,5 ide o nevýrazné odchylenie, ak 5 je rovné alebo nižšie ako -0,5 výrazné odchylenie)	Nevýrazné odchylenie *
* vyžaduje si celkové hodnotenie		
Celkové hodnotenie po zohľadnení dodatočných faktorov (ak je identifikované odchylenie pri jednom z hodnotených indikátorov dochádza k celkovému hodnoteniu)		
8	Odchýlka od ŠS (po zohľadnení dodatočných faktorov)	0,4
9	Odchýlka od VV (po zohľadnení dodatočných faktorov)	-0,5
C.	Celkové hodnotenie (po zohľadnení dodatočných faktorov)	Nevýrazná odchýlka

Zdroj: MF SR



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.⁴ Priamo zo zákona vyplýva cieľ štrukturálne vyrovnaného rozpočtu (v podobe potreby dosiahnutia strednodobého rozpočtového cieľa) a automatické spustenie korekčného mechanizmu v prípade výraznej odchýlky od plnenia tohto pravidla. Plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za ukončený rok hodnotí MF SR dvakrát ročne⁵ a následne aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) ako nezávislá fiškálna inštitúcia (**Príloha 1**). Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte vychádza z **oficiálnej notifikácie Eurostatu⁶, pričom júnové (aktuálne) hodnotenie je považované za predbežné.**

Súčasná vláda vo svojom Programovom vyhlásení deklarovala dosiahnuť cieľ v podobe vyrovnaného štrukturálneho salda verejných financií⁷ do roku 2020. Aktualizáciou strednodobého rozpočtového rámca, ktorým je Program stability⁸, vláda posunula pôvodný termín dosiahnutia MTO z roku 2017⁹ na rok 2019. Posun termínu, bol plne v súlade s pravidlami preventívnej časti Paktu stability a rastu. Posun MTO pre účely hodnotenia znamenal zmenu východiskového roku a požadovanej trajektórie pre dosiahnutie vyrovnaného štrukturálneho salda.¹⁰ Uvedená aktualizácia sa po prvýkrát aplikuje v aktuálnom hodnotení pravidla vyrovnaného rozpočtu.

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,¹¹ 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 identifikovania výraznej odchýlky má MF SR povinnosť automaticky navrhnúť 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**).

⁴ Zákon č. 436/2013 Z. z., ktorým bol novelizovaný **zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.**

⁵ Do 30. júna a do 30. novembra.

⁶ Hodnotenie do 30. júna vychádza z tzv. jarnej notifikácie a hodnotenie do 30. novembra z tzv. jesennej notifikácie Eurostatu.

⁷ 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.

⁸ **Program stability SR na roky 2016 až 2019.**

⁹ Pôvodný fixný termín dosiahnutia MTO v roku 2017 bol naposledy potvrdený v **Návrhu rozpočtového plánu 2016.**

¹⁰ Aktualizácia rovnomernej trajektórie na základe vládou deklarovanej dosiahnutia MTO v roku 2019 je realizovaná v súlade s predpokladmi vo vládou schválenom Programe stability na roky 2016 až 2019. Aktualizácia výpočtu rovnomernej cesty potvrdila aj RRZ vo svojom **hodnotení plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015.**

¹¹ Diskrečné príjmové opatrenia sú v rámci výdavkového pravidla priebežne kvantifikované Výborom pre daňové prognózy. Aktualizácia odhadu vplyvov príjmových opatrení je len čiastočne previazaná s notifikačným procesom.



I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu

Pri hodnotení fiškálneho kompaktu predstavuje začiatočnú fázu posúdenie hlavného fiškálneho indikátora, ktorým je štrukturálne saldo 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 k dosiahnutiu MTO nedošlo, vyhodnocuje sa priebežné smerovanie k MTO, teda či štrukturálne saldo smeruje k požadovanému cieľu v súlade so stanovenou trajektóriou.

Trajektória dosiahnutia MTO nie je explicitne uvedená v národnej, ani európskej¹² legislatíve. Pre účely hodnotenia fiškálneho kompaktu za rok 2016 a ďalej je trajektória rovnomerného znižovania štrukturálneho salda určená v súlade s predpokladmi vo vládou schválenom Programe stability na roky 2016 až 2019.¹³ Východiskový bod bol stanovený na rok 2015 a konečný bod predstavuje vládou deklarovaný cieľ dosiahnutia MTO v roku 2019. Podľa takto stanovenej trajektórie bola v roku 2016, pre dosiahnutie MTO v roku 2019, potrebná konsolidácia štrukturálneho salda vo výške 0,48 % HDP ročne (Tabuľka 2).

TABUĽKA 2 - Výpočet novej rovnomernej cesty pre dosiahnutie MTO v roku 2019 (% HDP)

	2015 (východiskový bod)	2016	2017	2018	2019 (MTO)
Rovnomerná cesta k MTO 2019	-2,42	-1,93	-1,46	-0,98	-0,50
Požadovaná medziročná zmena		0,48	0,48	0,48	0,48

Zdroj: MF SR

Výška dosiahnutého štrukturálneho salda sa porovnáva s rovnobežnou trajektóriou, ktorá sleduje rovnomerné zlepšovanie štrukturálneho salda v období medzi rokmi 2015 až 2019. Úroveň dosiahnutého štrukturálneho deficitu nesmie byť výrazne (odchýlka nad 0,5 % HDP) 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 2019.¹⁴ Fiškálny kompakt je týmto objektívne naviazaný na splnenie MTO v stanovenom termíne.

Na základe údajov z aprílovej notifikácie Eurostatu a po zohľadnení vývoja cyklickej zložky a jednorazových efektov dosiahol štrukturálny deficit za rok 2016 úroveň 1,21 % HDP, čo zodpovedá medziročnej konsolidácii na identickej úrovni 1,21 % HDP. Stanovená trajektória smerom k MTO požadovala medziročnú konsolidáciu na úrovni 0,48 % HDP, čo indikuje výrazne pozitívne plnenie potrebného konsolidačného úsilia (0,73 % HDP) na ceste k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019. **MF SR týmto konštatuje, že vo vývoji štrukturálneho salda za rok 2016 neidentifikovalo žiadne odchýlenie od smerovania k vyrovnanému rozpočtu.**

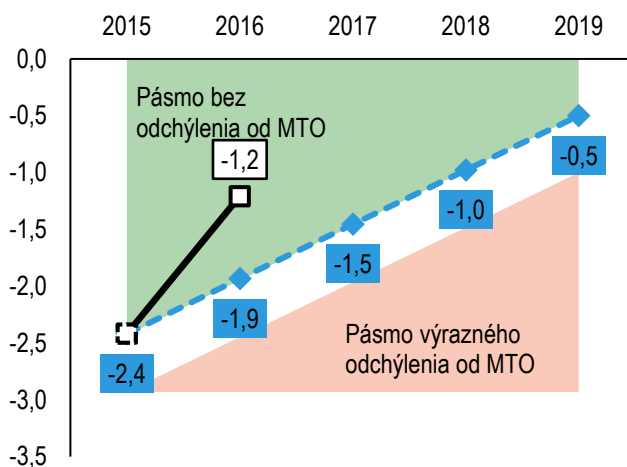
¹² Pakt stability a rastu („Pakt“) určuje požadovanú medziročnú zmenu štrukturálneho salda na základe produkčnej medzery, rizík udržateľnosti a výšky verejného dlhu. V prípade európskej legislatívy je teda horizont dosiahnutia MTO stanovený implicitne na základe požadovaného konsolidačného úsilia v súlade s Paktom.

¹³ Hodnotenie fiškálneho kompaktu kladie dôraz na explicitné určenie termínu dosiahnutia MTO, od ktorého sa odvíja požadovaná rovnomerná cesta v súlade s vládou schválenými zámermi (BOX 5, str. 25 [Programu stability Slovenskej republiky na roky 2016 až 2019](#)), ktoré zároveň deklarujú súlad s pravidlami Paktu.

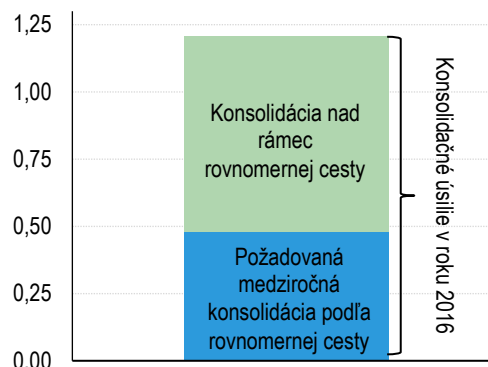
¹⁴ Vyhodnocovanie odchýlky na kumulatívnej báze umožňuje výraznejšiu konsolidáciu v jednom roku na úkor poľavenia v konsolidácii štrukturálneho salda v ďalšom roku.



GRAF 1 - Vývoj štrukturálneho salda oproti požadovanej trajektórii (% HDP)



GRAF 2 - Odchýlka od požadovanej úrovne štrukturálneho salda v národnej metodike (% HDP)



*Priemerné znižovanie štrukturálneho salda o 0,77 % HDP ročne až do dosiahnutia MTO v roku 2017

Zdroj: MF SR

Oproti roku 2015 bol vo vývoji nominálneho deficitu zaznamenaný medziročný pokles o 1,06 % HDP. V porovnaní s nominálnym saldom uzatváranie produkčnej medzery zmierňovalo pokles štrukturálneho salda. Naopak medziročný efekt jednorazových opatrení spôsobil výraznejšiu konsolidáciu jeho výslednej hodnoty (1,21 % HDP).

TABUĽKA 3 - Hodnotenie štrukturálneho salda podľa národnej metodiky (ESA2010, % HDP)

	2015	2016
1. Saldo verejnej správy	-2,74	-1,68
2. Cyklická zložka	-0,20	-0,10
3. Jednorazové efekty	-0,12	-0,38
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-2,42	-1,21
5. Konsolidačné úsilie		1,21
6. Rovnomerná cesta k MTO 2019		-1,93
7. Vyhodnotenie súladu štrukturálneho salda* (4-6)		0,74

* ide o vyhodnotenie odchylenia od rovnomernej cesty, ((7) >=0) súlad s pravidlom, (0 >(7)>-0,5) nevýrazné odchylenie, ((7)<=-0,5) výrazné odchylenie

Zdroj: MF SR

Vyhodnotenie vývoja v roku 2016 podľa scenára nezmenených politík (NPC), indikuje, že za predpokladu nezmenenej legislatívy a bez dodatočných opatrení vlády by konsolidácia v roku 2016 bola ešte o dodatočných 0,4 % HDP vyššia. Nižšiu mieru konsolidácie v roku 2016 oproti scenáru nezmenených politík vysvetľuje medziročný pokles príjmov VS z grantov a transferov. Dôvodom je najmä nižšia miera čerpania EÚ fondov v porovnaní s východiskovým rokom (2015), ktorý sa vyznačoval výrazným čerpaním EU fondov. Výdavky VS v porovnaní s NPC poklesli čím pozitívne ovplyvnili saldo VS (BOX 2).

BOX 2 - Vyhodnotenie plnenia rozpočtu v roku 2016 podľa scenára nezmenených politík¹⁵

Scenár nezmenených politík (no-policy-change alebo NPC) predstavuje hypotetický vývoj salda verejnej správy za predpokladu nezmenenej legislatívy a skutočného makroekonomického vývoja. Tento analytický pohľad naznačuje, ako by sa vyvíjali jednotlivé položky rozpočtu bez konkrétnych rozhodnutí vlády.¹⁶

¹⁵ Vyhodnotenie scenára nezmenených politík z východiskového roka, ktorý bol do značnej miery jednorazovo ovplyvnený akceleráciou čerpania EÚ fondov z konca II. programového obdobia, nemusí metodika NPC efektívne zachytiť a jeho vyhodnotenie môže byť skreslené.

¹⁶ Interpretácia výsledkov si vyžaduje určitú mieru obozretnosti, keďže jednotná metodika pre zostavenie NPC scenára nie je definovaná.



Analytický NPC scenár sa pripravuje v rámci hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za účelom vyčíslenia opatrení vo verejnej správe 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 umožňuje lepšie kvantifikovať skutočné vplyvy fiškálnej politiky vlády.

Oproti predpokladu NPC sa výsledný deficit v roku 2015 prehýbil o 0,4 % HDP. Túto hodnotu je možno považovať za vplyv opatrení vlády uskutočnených v roku 2015 nad rámec prirodzeného vývoja ekonomiky a platnej legislatívy pred rokom 2016. Hlavným faktorom bol vývoj na príjmových položkách, ktoré klesli oproti NPC scenáru o 0,7 % HDP. Tento pokles bol čiastočne korigovaný miernou konsolidáciou na výdavkoch (0,3 % HDP).

TABUĽKA 4 - Zoznam opatrení v roku 2015 (ESA2010, skutočnosť oproti NPC scenáru)

	mil. eur	% HDP
1. Príjmy verejnej správy	-558	-0,7
Daňové príjmy	-72	-0,1
z toho: Zákon 222/2004 Z.z. o DPH, uvoľnenie podmienok pre vyplácanie NO do 30 dní	7	0,0
z toho: DPH - zníženie sadzby na vybrané potraviny	-77	-0,1
z toho: Zvýšenie počtu cigariet v balení z 19 na 20 (aktualizované 2.2017)	5	0,0
z toho: 595/2003 - podpora investovania na kapitálovom trhu	-7	0,0
Sociálne a zdravotné odvody	108	0,1
z toho: Poistné platené štátom	99	0,1
z toho: Otvorenie II. piliera - bežný vplyv	13	0,0
z toho: 580/2004 - podpora investovania na kapitálovom trhu	-4	0,0
Nedaňové príjmy	67	0,1
Granty a Transfery	-660	-0,8
2. Výdavky verejnej správy	207	0,3
Nižšie výdavky na tovary a služby	143	0,2
Vyššie výdavky na kompenzácie zamestnancov	-247	-0,3
Vyššie zdravotné poistenie platené štátom	-94	-0,1
Vyššie transfery zdravotníckym zariadeniam	-190	-0,2
Nižšie ostatné bežné transfery	100	0,1
Nižšie kapitálové výdavky	495	0,6
3. Spolu (1+2)	-351	-0,4

Pozn.: ide o vplyvy na saldo VS, (+) znamená zlepšenie a (-) zhoršenie salda
Mierny rozdiely v súčtových riadkoch môžu vzniknúť kvôli zaokrúhľovaniu

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

Príjmy verejnej správy

- **Daňové príjmy:** Zmeny v daňovej legislatíve v roku 2016 znížili daňové príjmy oproti NPC scenáru celkovo o 72 mil. eur. Najvýraznejším opatrením bola znížená sadzba DPH na vybrané potraviny (čerstvé mäso, ryby, chlieb, mlieko a maslo), ktorá znížila výnos DPH v roku 2016 o 77 mil. eur. Príjem z daní znížilo aj oslobodenie príjmov z prevodu cenných papierov obchodovaných na regulovanom trhu po uplynutí časového testu jedného roka (-7 mil. eur). Naopak príjmom VS pomohlo zmiernenie podmienok pre vyplácanie nadmerných odpočtov DPH (+7 mil. eur) a zjednotenie veľkosti spotrebiteľských balení cigariet (+5 mil. eur).
- **Sociálne a zdravotné odvody:** Zmeny v odvodoch v roku 2016 priniesli oproti NPC scenáru 108 mil. eur. Hlavným faktorom je rast platby poistného za poistencov štátu (99 mil. eur) s protiváhou na výdavkovej položke zdravotného poistenia plateného štátom. Vyššie príjmy VS v roku 2016 prinieslo aj otvorenie II. piliera (13 mil. eur). Naopak zrušenie zdravotných odvodov z dividend z akcií v rámci podpory investovania na regulovanom kapitálovom trhu znížilo príjmy z odvodov o 7 mil. eur.
- **Nedaňové príjmy:** Oproti NPC scenáru vzrástli v roku 2016 nedaňové príjmy o 67 mil. eur. Najvyšší nárast zaznamenali zdravotnícke zariadenia a samospráva, ktoré boli naopak čiastočne kompenzované poklesom nedaňových príjmov v MH Manažmente, JAVYSe, ŠR a ŽSR.



- **Granty a transfery:** Granty a transfery zaznamenali oproti NPC výrazný pokles o 660 mil. eur. Pokles súvisí s nižšími grantami v roku 2016 oproti roku 2015, ktorý sa vyznačoval akceleráciou EU fondov. Druhým faktorom sú iné nedaňové príjmy EKRK 290 (najmä MRÚ), ktoré vstupujú podľa ESA 2010 do transferov.

Výdavky verejnej správy

- **Nižšie výdavky na tovary a služby:** V roku 2016 výdavky na tovary a služby oproti NPC výrazne poklesli (-143 mil. eur). Pomalší rast výdavkov bol zaznamenaný najmä v štátnom rozpočte (ŠR) a obciach. Nižšia úroveň výdavkov bola spôsobená aj nižším čerpaním EÚ fondov oproti roku 2015 (medziročný pokles o 133 mil. eur).
- **Vyššie výdavky na kompenzáciách zamestnancov:** Mzdové náklady zamestnancov vo verejnej správe rástli v roku 2016 rýchlejšie oproti NPC scenáru o 247 mil. eur, z čoho takmer celý vplyv ide na vrub obcí a kapitol ŠR. Rýchlejší rast vysvetľuje najmä valorizácia plátov zamestnancov verejnej správy.
- **Zdravotné poistenie platené štátom:** Rýchlejší rast plátov poistného za poistencov štátu bol spôsobený navýšením sadzby za poistencov štátu na začiatku a v priebehu roka 2016. Vyššia platba poistného pokrýva vyššie výdavky zdravotných poisťovní.
- **Vyššie transfery na nákup zdravotnej starostlivosti:** V oblasti zdravotníctva došlo k zvýšeniu naturálnych sociálnych transferov o 190 mil. eur, čo predstavuje oproti NPC scenáru 4,7 % nárast. Časť vplyvu vo výške 100 mil. eur zodpovedá výdavkovým opatreniam.¹⁷
- **Nižšie ostatné transfery:** Ostatné transfery rástli výrazne pomalšie ako NPC o 100 mil. eur. Pomalší rast bol spôsobený hlavne na úrovni štátneho rozpočtu.
- **Nižšie kapitálové výdavky:** Pomalší rast kapitálových výdavkov oproti NPC scenáru o 495 mil. eur je výsledkom pomalého nábehu EÚ fondov z 3. programového obdobia.¹⁸ Z hľadiska subjektov najväčší pokles oproti NPC zaznamenali obce (-240 mil. eur), ŽSSK (-240 mil. eur) a ŽSR (-180 mil. eur). Pomalší rast kapitálových výdavkov čiastočne kompenzovala NDS rýchlejšim rastom oproti NPC o 154 mil. eur.

I.2. Plnenie výdavkového pravidla

Výdavkové pravidlo predstavuje doplnkový indikátor, ktorý hodnotí, či nedochádza k nadmernému rastu výdavkov v porovnaní s potenciálom ekonomiky. **Tempo rastu výdavkov očistených o výdavkové položky mimo kontroly vlády, diskrečné príjmové opatrenia a jednorazové vplyvy, by malo zodpovedať rastu potenciálu ekonomiky.** V prípade, že nedošlo k dosiahnutiu MTO, tempo rastu upravených výdavkov musí náležite prispievať smerom k jeho dosiahnutiu. Keďže Slovensko zatiaľ nedosiahlo svoj strednodobý cieľ, pri vyčíslení možného nárastu upravených výdavkov sa potenciálny rast upravuje tak, aby rast výdavkov zohľadňoval aj požadovanú konsolidáciu na základe rovnomernej cesty.

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,
- kalkulácia výdavkového pravidla berie do úvahy len tzv. vyhladené¹⁹ národné investície.

¹⁷ Výdavky rástli na zdravotnú starostlivosť z dôvodu pokrytia rastu miezd zdravotníckych pracovníkov, navýšenia cien výkonov v ambulantnej sfére a iných opatrení.

¹⁸ Slabý nábeh 3. PO spôsobil aj výrazný pokles vynútených investícií vlastných zdrojov ŠR naviazaných na európske zdroje.

¹⁹ 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.



Takto upravené výdavky (**primárny výdavkový agregát**) sa následne očisťujú o diskrečné príjmové opatrenia (**Príloha 4**) a jednorazové vplyvy (**Príloha 3**). K očisteniu dochádza z dôvodu, aby bol vláde umožnený len taký nárast výdavkov, ktorý je krytý dodatočnými príjmami. Výdavkové pravidlo získava na dôležitosť, keď sa ekonomika nachádza nad svojím potenciálom.²⁰

Celkové výdavky VS v roku 2016 medziročne výraznejšie poklesli, čo spôsobili predovšetkým vysoké kapitálové výdavky v roku 2015 z dôvodu akcelerácie čerpania EÚ fondov, ktoré si vyžiadali vyššiu než obvyklú mieru spolufinancovania spolu s nárastom vyvolaných investícií pri realizácii projektov financovaných z EÚ zdrojov. Tie sa už v roku 2016 neopakovali. Primárny výdavkový agregát očistený o diskrečné príjmové opatrenia a jednorazové opatrenia narástol v stálych cenách oproti roku 2015 o **2,2 %**. Výdavkové pravidlo zohľadňujúce potenciál ekonomiky a požadovanú mieru konsolidácie umožňovalo v roku 2016 rast výdavkov o 1,7 %. **Pri ex-post vyhodnotení plnenia výdavkového pravidla MF SR konštatuje, že v roku 2016 došlo k nevýraznému odchýleniu od referenčnej úrovne o 0,17 % HDP.**

TABUĽKA 5 - Hodnotenie výdavkového pravidla (mil. eur)

	2015	2016
Makroekonomické predpoklady		
Potenciálny rast HDP (v %)	3,0	2,8
HDP deflátor (v %)	-0,2	-0,4
HDP v bežných cenách	78 686	80 958
Výdavkový agregát		
1. Celkové výdavky	35 850	33 706
2. Úrokové náklady	1 379	1 339
3. Výdavky kryté EÚ zdrojmi (celkové)	2 789	796
z toho: Výdavky kryté EÚ zdrojmi (kapitálové)	2 345	507
4. Kapitálové výdavky kryté národnými zdrojmi	2 606	2 091
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	1 944	2 061
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	7	2
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)	31 014	31 539
9. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu ($8_t - 8_{t-1}$)		525
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení		-154
11. Jednorazové opatrenia na príjmovej strane		0
12. Jednorazové opatrenia na výdavkovej strane		136
13. Metodické úpravy (Národný rezolučný fond)*		12
14. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia ($((9_t - (10_t + 11_t) - (12_t) + (13_t)) / 8_{t-1}) * 100$)		1,8
15. Medziročná zmena deflátoru		-0,4
16. Reálny rast agregátu výdavkov očisť. o príjmové opatrenia (14-15)		2,2
17. Miera potenciaálneho rastu HDP		2,8
18. Zníženie rastu výdavkov - zmena štrukturálneho salda ($((1_{t-1} - 2_{t-1}) / HDP_{t-1})$)		1,1
19. Výdavkové pravidlo (17-18)		1,7
20. Odchýlka od výdavkového pravidla v % HDP ($((19_t - 16_t) * 8_{t-1} / HDP_t)$)		-0,17
21. Splnenie výdavkového pravidla		nie

* Predstavuje očistenie o vplyv Národného rezolučného fondu.

Zdroj: MF SR

Poznámka: Dopravné podniky boli do sektora VS zaradené až od roku 2014. Pre účely vyhodnocovania odchýlky vo výdavkovom pravidle, na základe novej rovnomernej cesty od 2015 do 2019, nie je ich očisťovanie nevyhnutné a má len minimálny zanedbateľný vplyv skrz vyhladzovania kapitálových výdavkov. Aj z dôvodu väčšej zrozumiteľnosti sme k nemu nepristúpili.

²⁰ 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 fiskálny vplyv.



I.3. Posúdenie výraznej odchýlky

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

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

V prípade, že ani jeden z indikátorov nepoukáže na odchylenie od požadovaných referenčných hodnôt MF SR neprístupuje k celkovému hodnoteniu.²¹ Výrazné odchylenie 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.**²² 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.

Na základe hodnotenia za rok 2016 MF SR konštatuje, že pri vývoji štruktúrneho salda nedošlo k odchyleniu od stanovenej cesty. Pri pohľade na doplnkový indikátor výdavkového pravidla však dochádza k nevýraznému odchyleniu. Z dôvodu nevýraznej odchýlky v prípade výdavkového pravidla MF SR pripravilo v súlade s rozhodovacou maticou (**Príloha 1**) aj celkové hodnotenie.

I.4. Dodatočne identifikované faktory pre účely celkového hodnotenia

V celkovom hodnotení štruktúrneho salda sa ako dodatočný faktor zohľadňuje horšie plnenie daňových príjmov, než sa predpokladalo v aprílovej notifikácii. V prípade výdavkového pravidla celkové hodnotenie zohľadňuje aj časovo správne priradenie korekcií k EÚ fondom a zmenu výdavkov na spolufinancovanie z dôvodu čerpania EŠIF.²³

Odhadovaný pokles aktuálnych daňových príjmov za rok 2016 (dodatočný faktor pri štruktúrnom salde)

Odhadovaný pokles aktuálnych daňových príjmov za rok 2016 vyplýva z aktualizácie aktuálnych daní za rok 2016, ktoré potvrdilo júnové zasadnutie Výboru pre daňové prognózy. Dôvodom revízie odhadu je najmä medziročný pokles priznanej daňovej povinnosti zo spracovaných daňových priznaní za rok 2016 na korporátnej dani. Aktuálny odhad vývoja firemnej dane však predstavuje naďalej veľkú mieru neistoty kvôli početnému množstvu subjektov s odkladom daňových priznaní do konca júna a septembra tohto roku.

Zlepšenie efektívnosti výberu DPH (dodatočný faktor pri výdavkovom pravidle)

²¹ Na základe matice (**Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, version 2017**) pre postup pri hodnotení v preventívnej časti (viď table I.2, ktorú obsahovala aj predošlá verzia Vade Mecum)

²² **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.

²³ Európske štruktúrne a investičné fondy.



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.

Zefektívnenie výberu DPH prinieslo odhadom medzi rokmi 2015 a 2016 približne 238 mil. eur (0,29 % HDP). Odhad celkového vplyvu opatrení na zvýšenie úspešnosti výberu DPH je kvantifikovaný ex-post ako rozdiel medzi analyticky očistenou efektívnou daňovou sadzbou²⁴ za rok 2015 a 2016 na príslušnej daňovej základni v roku 2016.

Vplyvy dočasného charakteru (dodatočný faktor výdavkovom pravidle)

Výrazná úspora na výdavkovej strane rozpočtu medzi rokmi 2015 a 2016 vychádza z nižšej potreby spolufinancovania a tzv. vyvolaných investícií pri realizácii projektov z EÚ zdrojov oproti predošlému roku, kedy došlo k akcelerácii čerpania EÚ fondov. Nakoľko uvedená úspora pri rovnomernom postupe na ceste k vyrovnanému rozpočtu predstavuje jednorazový efekt, ku ktorému dochádza na začiatku tejto cesty je potrebné uvedený faktor zohľadniť v celkovom hodnotení výdavkového pravidla. Uvedený prístup je plne symetrický s odpočtom jednorazového nárastu spolufinancovania v hodnotení za rok 2015. V roku 2016 došlo oproti roku 2015 z dôvodu výrazného poklesu čerpania EÚ fondov k významnému medziročnému zníženiu výdavkov na spolufinancovanie zo štátneho rozpočtu o 0,6 % HDP. V aktuálnom roku očakávame, že výdavky na spolufinancovanie sa budú pohybovať na priemernej úrovni rokov 2013 až 2014, čo si v prípade potvrdenia tohto predpokladu vyžiada potrebu symetrickej úpravy v celkovom hodnotení nasledujúceho roka.

TABUĽKA 6 - Spolufinancovanie z dôvodu čerpania EŠIF (mil. eur, % HDP)

	2013	2014	2015	2016
Objem spolufinancovania	380	372	748	269
Medziročný vplyv zmeny spolufinancovania	0	-8	376	-479
Celkom (% HDP)	0,0	0,0	0,5	-0,6

Zdroj: MF SR

I.5. Celkové hodnotenie

Základné hodnotenie štruktúrného salda poukázalo na pozitívne odchylenie o 0,7 % HDP od požadovanej trajektórie. Zohľadnenie predpokladaného poklesu aktuálnych daňových príjmov za rok 2016 v celkovom hodnotení znamená čiastočnú korekciu pozitívneho odchylenia na 0,4 % HDP. **MF SR v rámci celkového hodnotenia konštatuje pretrvávajúci súlad vývoja štruktúrného salda so stanoveným postupom k dosiahnutiu MTO.**

TABUĽKA 7 - Celkové hodnotenie štruktúrného salda podľa národnej metodiky (ESA2010, % HDP)

	2016
Odchylenie od rovnomernej cesty (v % HDP)	0,73
Dodatočné faktory pri aplikácii celkového hodnotenia	
- Zohľadnenie vývoja daňových príjmov	-0,37
Celkové hodnotenie súladu štruktúrného salda*	0,36
Splnenie súladu štruktúrného salda po zohľadnení dodatočných faktorov	áno

* (≥ 0) súlad s pravidlom, ak je < 0 zároveň $> -0,5$ ide o nevýrazné odchylenie, ak $\leq -0,5$ ide o výrazné odchylenie

Zdroj: MF SR

²⁴ Efektívna daňová sadzba je definovaná ako podiel výnosu dane na daňovej základni (DZ). Výnos dane vychádza z daňových priznaní a je očistený o legislatívne a jednorazové vplyvy. DZ pozostáva z konečnej spotreby domácností, medzispotreby a investícií verejnej správy.



V prípade základného hodnotenia výdavkového pravidla identifikovalo MF SR v roku 2016 nevýraznú odchýlku vo výške 0,17 % HDP od požadovanej referenčnej úrovne. V rámci celkového hodnotenia MF SR dodatočne zohľadnilo nasledovné faktory:

- Zlepšenie efektívnosti výberu DPH,
- Spolufinancovanie z dôvodu čerpania EŠIF

TABUĽKA 8 - Celkové hodnotenie výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov (% HDP)

	2016
Odchýlenie od výdavkového pravidla (v % HDP)	-0,17
Dodatočné faktory pri aplikácii celkového hodnotenia	
- Medziročné zvýšenie efektivity výberu DPH (DRM)	0,29
- Medziročná zmena spolufinancovania z dôvodu čerpania EŠIF	-0,59
Celkové hodnotenie odchýlky od výdavkového pravidla v % HDP *	-0,47
Splnenie výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov	nie

* (≥ 0) ide o súlad s pravidlom, ak je < 0 zároveň $> -0,5$ ide o nevýrazné odchýlenie, ak $\leq -0,5$ ide o výrazné odchýlenie

Zdroj: MF SR

Ani v prípade celkového hodnotenia výdavkového pravidla, po zohľadnení dodatočných faktorov, nedochádza k výraznému odchýleniu (odchýlenie definované viac ako 0,5 % HDP).



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 od rovnomerného smerovania k dosiahnutiu stanoveného MTO u jedného z dvoch indikátorov (štruktúrne saldo a výdavkové pravidlo). K celkovému hodnoteniu (tzv. „overall assessment“ podľa Paktu Stability a rastu) nedochádza len v prípade, že došlo k splneniu oboch indikátorov v základnom hodnotení. Akonáhle je identifikovaná odchýlka aspoň na jednom zo sledovaných indikátorov MF SR automaticky pristupuje k celkovému hodnoteniu a teda prihladániu na dodatočné faktory (prístup je plne transponovaný z tzv. sprievodcu k Paktu Stability a rastu, tj. Vade mecum).

Metodika MF SR sa odlišuje od metodiky používanej Radou pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ). Postup RRZ kombinuje hodnotenie splnenia jednotlivého pravidla so samotným celkovým hodnotením a teda už počas hodnotenia indikátorov RRZ zohľadňuje všetky relevantné dodatočné faktory²⁵.

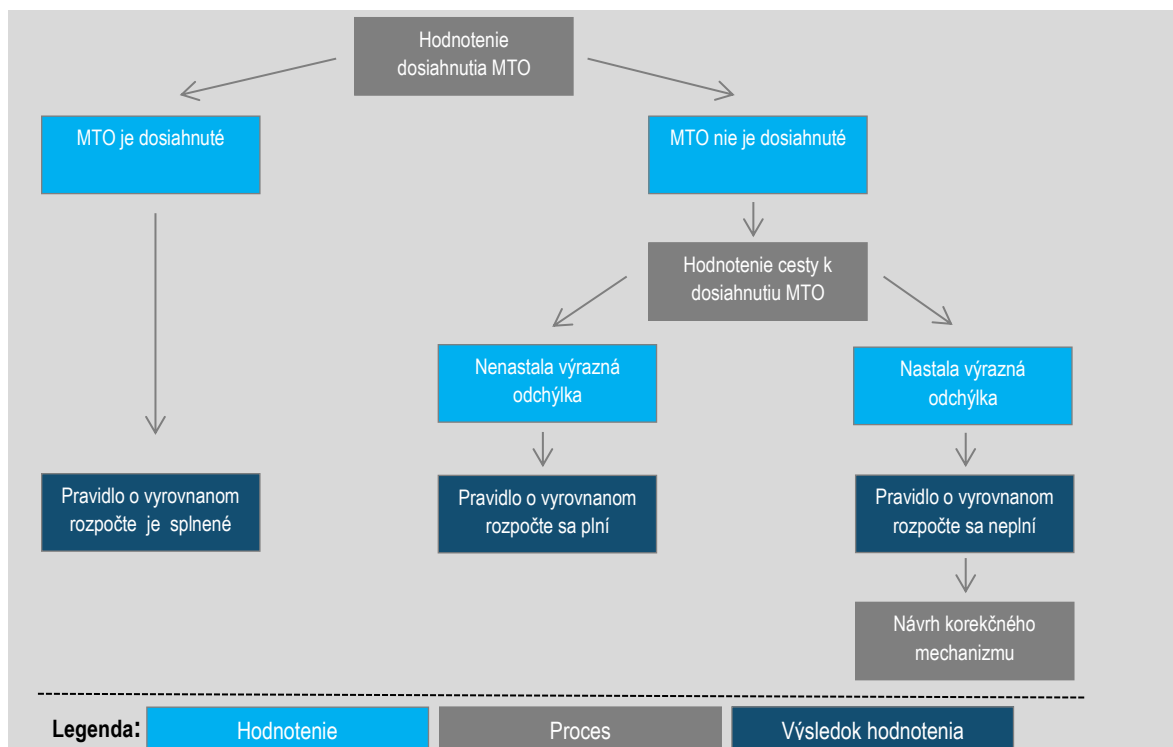
Matica celkového hodnotenia cesty k dosiahnutiu MTO v rámci preventívnej časti Paktu²⁶

Štruktúrne saldo Výdavkové pravidlo	Pravidlo rešpektované	Odchýlka	Výrazná odchýlka
Pravidlo rešpektované	Súlad	Potreba celkového hodnotenia (nemôže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)	Potreba celkového hodnotenia (môže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)
Odchýlka	Potreba celkového hodnotenia (nemôže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)	Potreba celkového hodnotenia (nemôže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)	Potreba celkového hodnotenia (môže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)
Výrazná odchýlka	Potreba celkového hodnotenia (môže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)	Potreba celkového hodnotenia (môže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)	Potreba celkového hodnotenia, silný predpoklad spustenia korekčného mechanizmu

Ak sa v rámci hodnotenia (aj potvrdením celkového hodnotenia) identifikuje výrazná odchýlka, dochádza k automatickému spusteniu korekčného mechanizmu a návrhu opatrení, ktoré umožnia splnenie strednodobého cieľa v stanovenom termíne. 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

²⁵ Postup hodnotenia RRZ z publikácie Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015 - december 2016.

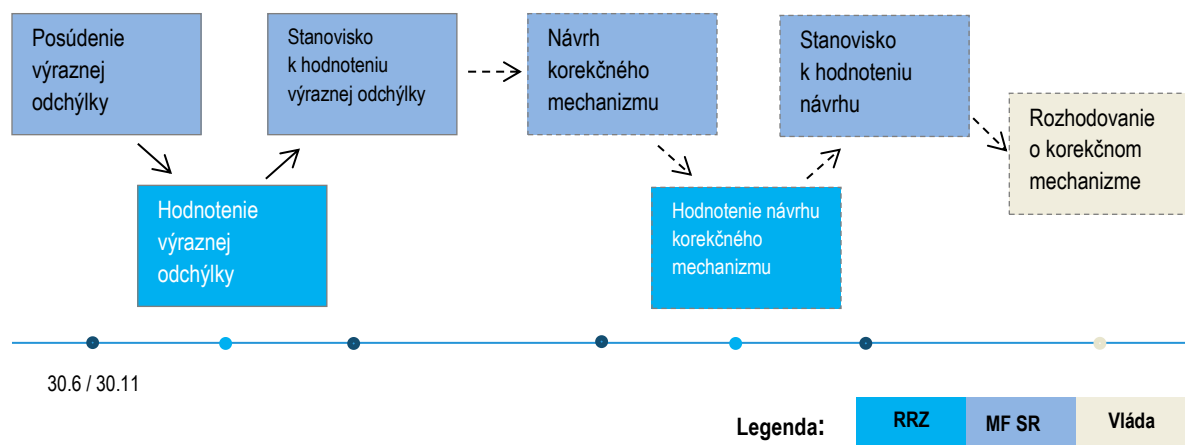
²⁶ Myslí sa tým Pakt stability a rastu



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

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 medzročného 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 vyrovnaného rozpočtu MF SR posudzuje výnimočné okolnosti v súlade s RRZ.²⁷

Na základe toho MF SR posudzuje udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu podľa definície v ústavnom zákone. Obdobie negatívneho medzročného rastu HDP sa rozumie ako reálny medzročný 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.

²⁷ RRZ (2014): Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2013, júl.



Príloha 3 - 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 v minulosti zverejnilo podrobnejší manuál, ktorý sa venuje problematike jednorazových opatrení.²⁸

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

TABUĽKA 9 - Jednorazové vplyvy (ESA2010, mil. eur)

	2015	2016
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu (Granvia)	-6	-6
- rozdielne zaznamenanie príjmov DPH (skutočná aktualizácia)	4	-69
- časovo rozlíšené zaradenie korekcií k EÚ fondom	-95	-148
- zmena/prepočet odvodu do EÚ rozpočtu		-35
- vratky domácnostiam za spotrebu plynu		-48
SPOLU - národná metodika	-97	-306
v % HDP	-0,1	-0,4

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 skutočnosť v plnej miere, 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 v rokoch 2013 až 2016. Podľa údajov zaslaných Eurostatu v aprílovej notifikácii dosiahli korekcie v rokoch 2015 a 2016 výšku 243 mil. eur, resp. 182 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.

²⁸ Kompletný prehľad jednorazových opatrení je možné nájsť v [manuáli MF SR](#), ktorý sa bude aktualizovať.



Príloha 4 - 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.²⁹ Pri jednorazových príjmových opatreniach sa zaznamenáva vplyv v jednom roku a v nasledujúcom výpadok v rovnakej sume.

TABUĽKA 10 - Príjmové diskrečné opatrenia (v mil. eur, ESA2010)

Popis	2015	2016	2015	2016
Zníženie sadzby bankového odvodu od 2015	-42		-42	
Zmeny v zaťaženi 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	
Odpočet výdavkov na vedu a výskum od základu dane	-2		-2	
Audit daňových výdavkov a iné	12		12	
Otvorenie II. piliera - bežný vplyv	16	28	16	13
Odvodová odpočítateľná položka (aktualizované 20.6.2017)	-62	-171	-62	-109
Zákon 222/2004 Z.z. o DPH, uvoľnenie podmienok pre vyplácanie NO do 30 dní	-3	3	-3	7
Príjmy z administratívnych poplatkov		19		19
DPH - zníženie sadzby na vybrané potraviny		-77		-77
Zvýšenie počtu cigariet v balení z 19 na 20 (aktualizované 2.2017)		5		5
595/2003 a 580/2004 - podpora investovania na kapitálovom trhu		-11		-11
SPOLU	139	-203	139	-154

Zdroj: MF SR

²⁹ 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 5 – 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** (s odhadom makroekonomického vývoja podľa oficiálnych prognóz Výboru pre makroekonomické prognózy) 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.³⁰ 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.³¹

Z porovnania oboch prístupov vyplýva, že v rokoch 2015 a 2016 odhaduje EK metodika štrukturálne saldo nižšie o 0,1 % HDP v roku 2015 a naopak vyššie o 0,2 % HDP v roku 2016.

TABUĽKA 11 - Rozdiely vo výpočte štrukturálneho salda v národnej metodike a EK metodike

	Národná metodika (1)		EK Metodika (2) (PS 2017- 2020)		Rozdiely (3=1-2)	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
1. Saldo verejnej správy	-2,7	-1,7	-2,7	-1,7	0,0	0,0
2. Cyklická zložka	-0,2	-0,1	-0,4	-0,3	0,2	0,2
3. Jednorazové opatrenia	-0,1	-0,4	0,0	0,0	-0,1	-0,3
4. Štrukturálne saldo	-2,4	-1,2	-2,3	-1,4	-0,1	0,2
<i>p.m. Konsolidačné úsilie</i>	<i>0,2</i>	<i>1,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,9</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>

Zdroj: MF SR

³⁰ Inštitucionálne je priekopníkom tohto prístupu Európska Centrálna Banka a na Slovensku ho používa RRZ.

³¹ 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](#).