



Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2017



Obsah

ZHRNUTIE	3
I. AKTUALIZÁCIA HODNOTENIA PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE	3
I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu	4
I.2. Plnenie výdavkového pravidla	6
I.3. Posúdenie výrazného odchýlenia	8
Príloha 1 - Postup pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte	9
Príloha 2 - Výnimočné okolnosti	11
Príloha 3 - Výpočet štrukturálneho salda	13
Príloha 4 - Plnenie výdavkového pravidla	16



ZHRNUTIE

Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2017 potvrdzuje, že Slovensko v minulom roku smerovalo k vyrovnanému rozpočtu adekvátnym tempom. Ministerstvo financií Slovenskej republiky (MF SR) týmto validuje aj predbežné júnové hodnotenie a nenavrhuje spustenie korekčného mechanizmu.

Štrukturálny deficit dosiahol v roku 2017 úroveň 0,9 % HDP, po medziročnom zlepšení o 1,1 p. b. HDP. Dosiahnutá konsolidácia tak významne prevýšila stanovenú trajektóriu (o 0,6 % HDP). Smerovanie k vyrovnanému rozpočtu bez odchýlenia je viditeľné aj z vyhodnotenia výdavkového pravidla. Upravené výdavky rástli medziročne pomalšie než umožňoval potenciálny rast, aj po zohľadnení požadovanej cesty k vyrovnanému rozpočtu.

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

% HDP		Finálne hodnotenie
		2017
1	Stanovená úroveň strednodobého cieľu (MTO) v oblasti štrukturálneho salda	-0,5
2	Štrukturálne saldo (ŠS)	-0,9
3 (áno ak 2=>1)	Dosiahnuté MTO?	nie
4	Požadovaná referenčná úroveň ŠS v danom roku podľa rovnomernej cesty od roku 2015 do 2019 (referenčná hodnota pre Fiškálny kompakt)	-1,4
Vývoj štrukturálneho salda oproti referenčnej hodnote		
5 = 2 - 4	Odchýlka od referenčnej hodnoty ŠS	0,6
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 odchýlenie, ak 5 je rovné alebo nižšie ako -0,5 výrazné odchýlenie)	V súlade*
* nevyžaduje sa posúdenie dodatočných faktorov		
Výdavkové pravidlo		
6	Odchýlka od Výdavkového pravidla (jednoročný horizont)	0,5
7 = kumul. r. 6	Odchýlka od Výdavkového pravidla (kumulatívne)	0,4
B.	Hodnotenie výdavkového pravidla (ak 6 => 0 je v súlade, ak 6 je v rozmedzí od 0 po -0,5 ide o nevýrazné odchýlenie, ak 6 je rovné alebo nižšie ako -0,5 výrazné odchýlenie)	V súlade*
* nevyžaduje sa posúdenie dodatočných faktorov		
Bez potreby celkového hodnotenia		

* Údaje sú matematicky zaokrúhlené na jedno desatinné číslo

Zdroj: MF SR

I. AKTUALIZÁCIA HODNOTENIA PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE

Finálne hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2017 potvrdzuje predbežné hodnotenie z júna a nepoukazuje na potrebu spustenia korekčného mechanizmu. Predbežné hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2017, zverejnené v júni tohto roka, neidentifikovalo odchýlku v plnení pravidla o vyrovnanom rozpočte. Štrukturálne saldo ako aj výdavkové pravidlo bolo plne v súlade. Aktuálne hodnotenie nadväzuje na zverejnenú októbrovú notifikáciu Eurostatu, ktorá spresňuje dosiahnutú bilanciu príjmov a výdavkov verejnej správy za rok 2017 spolu s revidovanými údajmi za HDP.



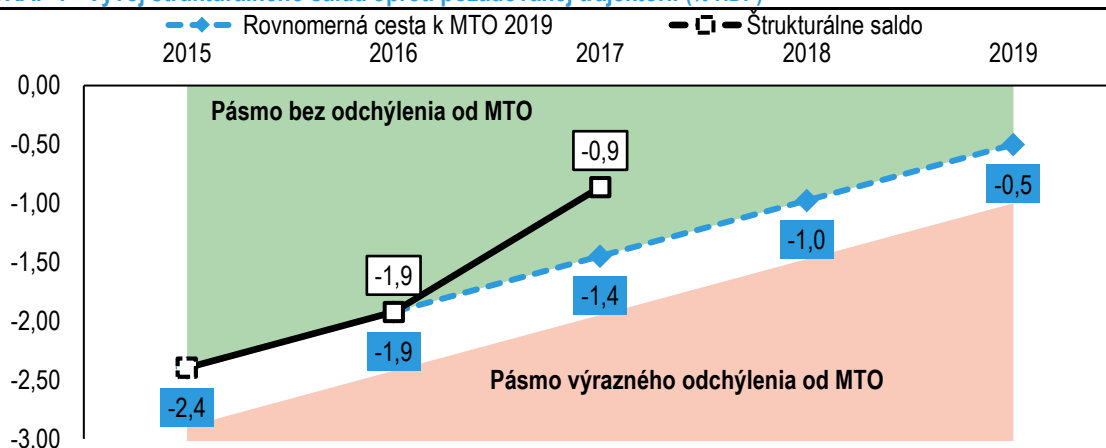
V porovnaní s predbežným hodnotením z júna dochádza k zlepšeniu oboch indikátorov – štrukturálneho salda aj výdavkového pravidla. Pozitívna revízia nominálneho salda, spôsobená revíziou akruálnych daňových príjmov nahor a nižšími výdavkami, znamená zlepšenie štrukturálneho salda o 0,3 % HDP. V prípade výdavkového pravidla došlo voči júnovému hodnoteniu k dodatočnému zlepšeniu o 0,3 % HDP, ktoré vysvetľuje najmä medziročne nižší rast ostatných bežných transferov oproti jarnej notifikácii. Finálne hodnotenie v prípade štrukturálneho salda ako aj výdavkového pravidla poukazuje na **plný súlad s pravidlami**.

I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu

Rozpočet verejnej správy má byť vyrovnaný alebo prebytkový. V súlade s výkladom fiškálneho kompaktu, zákon o rozpočtových pravidlách¹ definuje vyrovnaný rozpočet ako dosiahnutie štrukturálneho deficitu minimálne vo výške 0,5 % HDP (tzv. MTO alebo strednodobý rozpočtový cieľ). Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy v prípade, ak je dosiahnutá výška dlhu verejnej správy výrazne nižšia ako 60 % HDP a v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou existujú minimálne riziká, považuje za vyrovnaný aj rozpočet verejnej správy so štrukturálnym schodkom nižším ako 1 % HDP. V prípade, že k dosiahnutiu MTO nedošlo, vyhodnocuje sa priebežné smerovanie k MTO, teda či štrukturálne saldo smeruje k požadovanému cieľu podľa určenej trajektórie jeho rovnomerného zlepšovania medzi rokmi 2015 až 2019 (viac v prílohe 3).

MF SR konštatuje, že vo vývoji štrukturálneho salda za rok 2017 nenastalo odchylenie od smerovania k vyrovnanému rozpočtu, naopak identifikovalo dodatočnú rezervu. Na základe údajov z októbrovej notifikácie Eurostatu a po zohľadnení vplyvu ekonomického cyklu a jednorazových efektov dosiahol štrukturálny deficit za rok 2017 úroveň 0,9 % HDP. Medziročne dochádza k zníženiu štrukturálneho salda o 1,1 p. b.. Dosiahnuté konsolidačné úsilie prevýšilo na ceste k naplneniu strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019 požadované konsolidačné úsilie o 0,6 % HDP (Graf 1). K pomalšiemu poklesu štrukturálneho schodku v porovnaní s nominálnym schodkom prispel najmä rast ekonomiky mierne nad svojím potenciálom. Efekt jednorazových opatrení priniesol len zanedbateľný vplyv (Tabuľka 2). Pozitívna odchýlka za rok 2017 sa oproti júnovému hodnoteniu zvýšila aj v dôsledku revízie východiskového roka 2015 (0,2 % HDP)².

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



Zdroj: MF SR

TABUĽKA 2 - Hodnotenie štrukturálneho salda podľa národnej metodiky (ESA2010, % HDP)

	2015	2016	2017
1. Saldo verejnej správy	-2,6	-2,2	-0,8
2. Cyklická zložka	-0,2	-0,2	0,1

¹ § 30a zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č.436/2013 Z. z.

² Za rok 2015 bol revidovaný objem EÚ korekcií smerom nahor s pozitívnym vplyvom na príjmy a teda aj na celkové saldo VS. Na základe tejto revízie východiskového roka sa nepatrne zvoľňuje referenčná trajektória zlepšovania štrukturálneho salda, voči ktorej sa hodnotí veľkosť odchýlky.



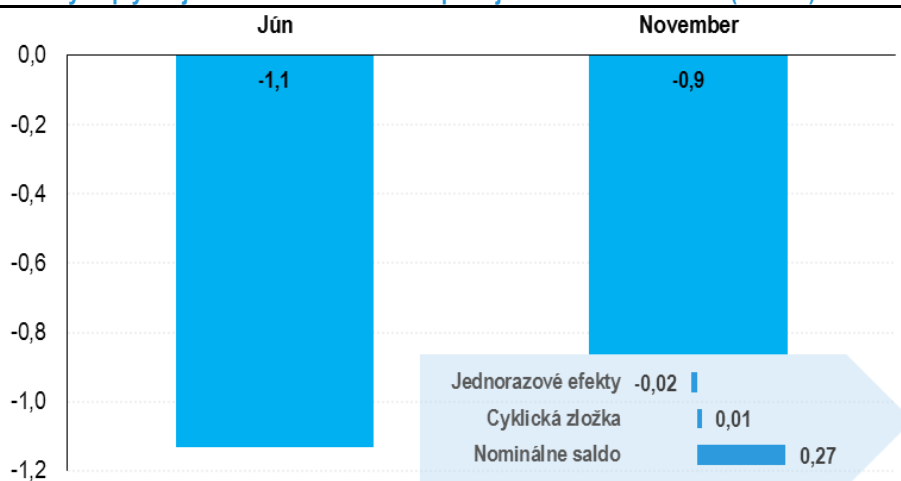
3. Jednorazové efekty	0,0	-0,1	0,0
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-2,4	-1,9	-0,9
5. Konsolidačné úsilie	0,2	0,5	1,1
6. Rovnomerná cesta k MTO 2019		-1,9	-1,4
7. Vyhodnotenie súladu štrukturálneho salda* (4-6)		0,0	0,6

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

Zdroj: MF SR

Oproti predbežnému hodnoteniu z júna došlo v roku 2017 k zlepšeniu štrukturálneho schodku o 0,3 % HDP. Aktualizáciu vysvetľuje najmä revízia nominálneho deficitu o 0,3 % HDP v októbrovej notifikácii. K zmene nominálneho salda prispeli vyššie akruálne daňové príjmy – lepšie vyrovnanie DPH a dane z príjmu právnických osôb, ako aj nižšie ostatné bežné transfery.

GRAF 2: Faktory ovplyvňujúce štrukturálne saldo oproti júnovému hodnoteniu (% HDP)



Zdroj: MF SR

Vyhodnotenie vývoja v roku 2017 podľa scenára nezmenených politík (NPC) indikuje, že za predpokladu nezmenenej legislatívy a bez dodatočných opatrení vlády by bola konsolidácia v roku 2017³ vyššia o 0,1 % HDP. Mieru konsolidácie v roku 2017 oproti scenáru nezmenených politík pozitívne ovplyvnili najmä opatrenia v oblasti daňových a odvodových príjmov (+0,4 % HDP). Príjmovú konsolidáciu kompenzovali vyššie prevádzkové náklady verejnej správy. Výdavky na nákup tovarov a služieb a kompenzácie zamestnancov rástli silnejšie v porovnaní s rastom spotrebiteľských cien, resp. rastom miezd v súkromnom sektore (spolu +0,5 % HDP).

BOX - Vyhodnotenie plnenia rozpočtu v roku 2017 podľa scenára nezmenených politík⁴

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.⁵

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

³ V podobe medziročnej zmeny štrukturálnej salda.

⁴ 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.

⁵ Interpretácia výsledkov si vyžaduje určitú mieru obozretnosti, keďže jednotná metodika pre zostavenie NPC scenára nie je definovaná.



NPC scenára s výslednou hodnotou jednotlivých príjmových a výdavkových položiek v roku 2016 umožňuje analyticky lepšie kvantifikovať vplyvy fiškálnej politiky vlády.

Oproti predpokladu NPC bol výsledný deficit v roku 2017 vyšší o 0,1 % HDP. Táto hodnota zohľadňuje opatrenia vlády uskutočnené v roku 2017 nad rámec prirodzeného vývoja ekonomiky a platnej legislatívy pred rokom 2017. Vývoj na príjmových položkách oproti NPC scenáru priniesol dodatočné príjmy v hodnote 0,4 % HDP zatiaľ čo opatrenia na strane výdavkov mali vplyv na saldo VS vo výške 0,5 % HDP.

TABUĽKA 3 - Zoznam opatrení v roku 2017 (ESA2010, skutočnosť oproti NPC scenáru)

	mil. eur	% HDP
1. Príjmy verejnej správy	374	0,4
Daňové príjmy	165	0,2
z toho: Opatrenia na zvýšenie efektívnosti výberu DPH	189	0,2
z toho: Zdvohnásobenie sadzby OO v regulovaných odvetviach	62	0,1
z toho: Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov	30	0,0
z toho: Zníženie sadzby DPPO na 21%	-121	-0,1
Sociálne a zdravotné odvody	162	0,2
z toho: Zrušenie minimálneho vymeriavacieho základu pre zdravotné poistenie	90	0,1
z toho: Zvýšenie minimálneho vymeriavacieho základu pre sociálne poistenie	70	0,1
Nedaňové príjmy	47	0,1
z toho: vyššie príjmy EOSA	30	0,0
2. Výdavky verejnej správy	437	0,5
Kompenzácie zamestnancov	41	0,0
Medzispotreba	430	0,5
z toho ŠR	132	0,2
z toho NDS	106	0,1
z toho Samosprávy	79	0,1
z toho: ŽSSK	37	0,0
z toho: ŽSR	24	0,0
Sociálne transfery	-178	-0,2
z toho: nižšie transfery zdravotníckym zariadeniam	-158	-0,2
Kapitálové výdavky	143	0,2
z toho: Priemyselný park v Nitre	112	0,1
3. Spolu (1+2)	-62	-0,1

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

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

Mierne rozdiely v súčtových riadkoch môžu vzniknúť kvôli zaokrúhľovaniu

V NPC scenári sa položka Ostatné bežné transfery a granty na príjmovej ako aj výdavkovej strane predpokladá na úrovni skutočností roku 2017 (dôvodom je, že konsolidácia transferov medzi subjektami na tejto položke nie je vypracovaná konzistentne medzi rokmi 2016 a 2017).

1.2. Plnenie výdavkového pravidla

Výdavkovým pravidlom sa vyhodnocuje, či rast výdavkov neprekročil rast ekonomického potenciálu ekonomiky. Tempo rastu výdavkov očistených o výdavkové položky mimo kontroly vlády (viď nižšie), diskrečné príjmové opatrenia⁶, jednorazové vplyvy a metodické úpravy, by malo zodpovedať približne rastu potenciálu ekonomiky. V prípade, že zatiaľ nedošlo k dosiahnutiu strednodobého cieľa, vývoj upravených výdavkov má zohľadňovať svoj príspevok k jeho dosiahnutiu. To znamená, že pri vyčíslení nárastu upravených výdavkov sa potenciálny rast upravuje cez tzv. konvergenčnú doložku tak, aby povolený rast výdavkov zohľadňoval aj potrebu smerovania k MTO.

Posúdenie výdavkového pravidla rovnako potvrdzuje, že v roku 2017 nedošlo k odchýleniu od smerovania k MTO. Výdavky rástli medziročne o 1,4 p. b. pomalšie než umožňovalo toto pravidlo. Tento vývoj značí

⁶ Diskrečné daňové opatrenia sú v rámci výdavkového pravidla priebežne kvantifikované Výborom pre daňové prognózy. Aktualizácia odhadu vplyvov príjmových opatrení je len čiastočne previazaná s notifikačným procesom.



plnenie výdavkového pravidla s pozitívnou odchýlkou na úrovni 0,5 % HDP. Celkové výdavky VS v roku 2017 medziročne vzrástli o 1,3 %, predovšetkým z dôvodu nárastu výdavkov na kompenzácie zamestnancov a nákup tovarov a služieb. Naopak tento rast čiastočne tlmil vývoj na strane kapitálových výdavkov a nové príjmové opatrenia (príloha 3). Primárny výdavkový agregát očistený o diskrečné príjmové opatrenia a jednorazové opatrenia narástol v stálych cenách oproti roku 2016 o 0,4 %. Výdavkové pravidlo zohľadňujúce potenciál ekonomiky a požadovanú mieru konsolidácie umožňovalo v roku 2017 rast výdavkov na úrovni 1,8 %.

Vývoj upravených výdavkov plní výdavkové pravidlo aj na kumulatívnej báze. Primárny výdavkový agregát upravený o príjmové opatrenia sa v rokoch 2016 a 2017 zvýšili v porovnaní s rokom 2015 o 3,2 %, pričom výdavkové pravidlo povoľovalo nárast o 3,6 %. Tento vývoj značí plnenie výdavkového pravidla s pozitívnou odchýlkou na úrovni 0,4 % HDP.

TABUĽKA 4 - Hodnotenie výdavkového pravidla (mil. eur)

	2015	2016	2017
Makroekonomické predpoklady			
Potenciálny rast HDP (v %)	3,1	2,9	3,0
HDP deflátor (v %)	-0,2	-0,4	1,3
HDP v bežných cenách	79 138	81 226	84 851
Výdavkový agregát			
1. Celkové výdavky	35 684	33 669	34 103
2. Úrokové náklady	1 379	1 336	1 179
3. Výdavky kryté EÚ zdrojmi (celkové)	2 789	796	632
z toho: Výdavky kryté EÚ zdrojmi (kapitálové)	2 345	507	440
4. Kapitálové výdavky kryté národnými zdrojmi	2 606	2 093	2 259
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	1 944	2 062	2 252
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti a dôchodky	-15	1	-64
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0	0
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)	30 869	31 505	32 350
9. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu (8 _t -8 _{t-1})	1 922	635	845
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení	200	78	345
11. Jednorazové opatrenia na príjmovej strane (len ak zároveň aj DRM)	0	0	0
12. Jednorazové opatrenia na výdavkovej strane	6	52	6
13. Metodické úpravy		47	15
14. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia $((9_t - (10_t + 11_t) - (12_t) + (13_t)) / 8_{t-1} * 100)$	6,2	1,5	1,7
15. Deflátor HDP	-0,2	-0,4	1,3
16. Reálny rast agregátu výdavkov očistený o príjmové opatrenia (14-15)	6,3	2,0	0,4
17. Miera potencionálneho rastu HDP	3,1	2,9	3,0
18. Konvergenčná doložka - zmena štrukturálneho salda ⁷ $((1_{t-1} - 2_{t-1}) / HDP_{t-1})$		1,2	1,2
19. Výdavkové pravidlo (17-18)		1,7	1,8
20. Hodnotenie súladu s výdavkovým pravidlom v % HDP $((19_t - 16_t) * 8_{t-1} / HDP_t)$		-0,1	0,5
21. Splnenie výdavkového pravidla		nie	áno
22. Kumulatívna odchýlka od výdavkového pravidla (v % HDP)		-0,1	0,4
23. Splnenie výdavkového pravidla na kumulatívnej báze		nie	áno

Poznámka: Mierne rozdiely v súčtových riadkoch môžu vzniknúť kvôli zaokrúhľovaniu

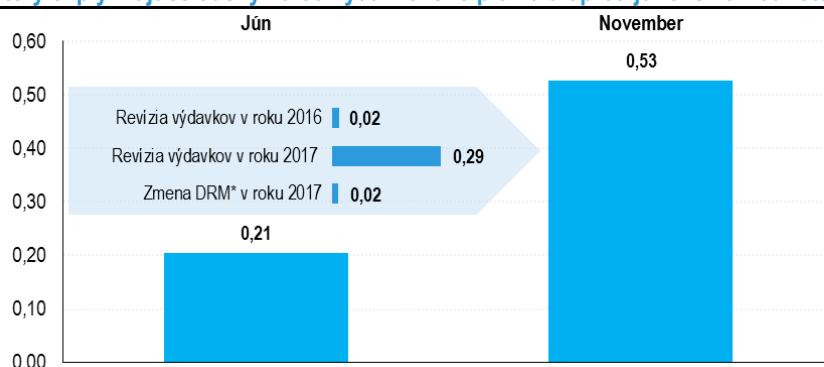
Zdroj: MF SR

⁷ Požadovaná medziročná zmena upraveného výdavkového agregátu pri dodržaní rovnomernej cesty štrukturálneho salda k MTO.



V porovnaní s predbežným júnovým hodnotením došlo k zlepšeniu plnenia výdavkového pravidla o približne 0,3 % HDP. Primárnym dôvodom zmeny hodnotenia výdavkového pravidla je aktualizácia údajov pre rok 2017, z dôvodu zníženia ostatných bežných transferov (-242 mil. eur, 0,3 % HDP). Táto položka bola upravená vplyvom revízie záväzku štátneho rozpočtu voči ZSSK (-254 mil. eur, 0,3 % HDP) a reklasifikácie transferu zo Slovenského pozemkového fondu (12 mil. eur). V diskrečných príjmových opatreniach bol nad rámec júnového hodnotenia zahrnutý vplyv zvýšenia poplatku za uskladnenie ropy a plynu v objeme 30 mil. eur.

GRAF 3: Faktory ovplyvňujúce odchýlku od výdavkového pravidla oproti júnovému hodnoteniu (% HDP)



*DRM – diskrečné opatrenia na príjmovej strane

Zdroj: MF SR

I.3. Posúdenie výrazného odchýlenia

Na základe posúdenia vývoja štrukturálneho salda a plnenia výdavkového pravidla v roku 2017 nedošlo k odchýleniu od stanovenej cesty k strednodobému cieľu a MF SR preto nenavrhuje spustenie korekčného mechanizmu. MF SR v súlade s rozhodovacou maticou nepristupuje k celkovému hodnoteniu (Príloha 1).

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 (štrukturálne saldo a výdavkové pravidlo). Hodnotenie výrazného odchylenia v rámci celkového hodnotenia sa posudzuje na základe dosiahnutej úrovne štrukturálneho salda a vývoja výdavkov VS v porovnaní s výdavkovým pravidlom. Pri oboch indikátoroch sa v prípade negatívneho odchylenia v hodnotenom roku rozlišuje jeho miera:

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

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). 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. K celkovému hodnoteniu (tzv. „overall assessment“ podľa Paktu Stability a rastu) nedochádza len v prípade, že došlo k splneniu oboch indikátorov v základnom hodnotení.

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 faktory⁸.

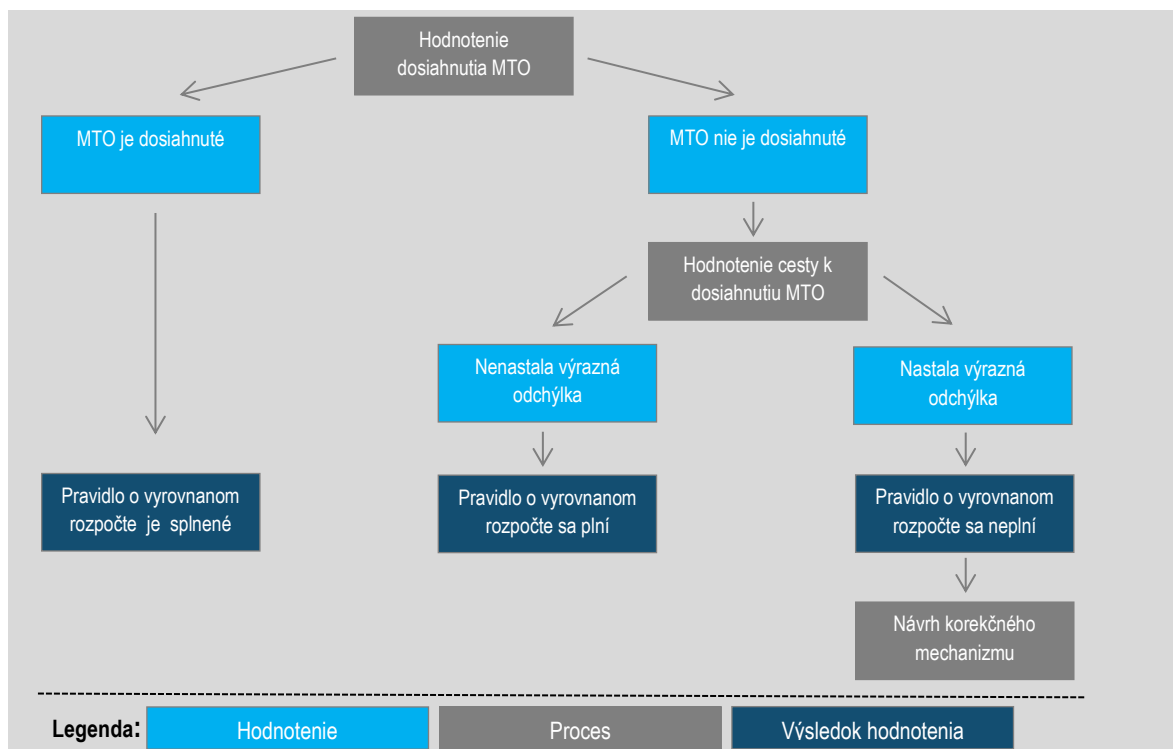
Matica celkového hodnotenia cesty k dosiahnutiu MTO v rámci preventívnej časti Paktu⁹

Štrukturálne 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

⁸ Postup hodnotenia RRZ z publikácie Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015 - december 2016, Príloha č.2.

⁹ Myslí sa tým Pakt stability a rastu

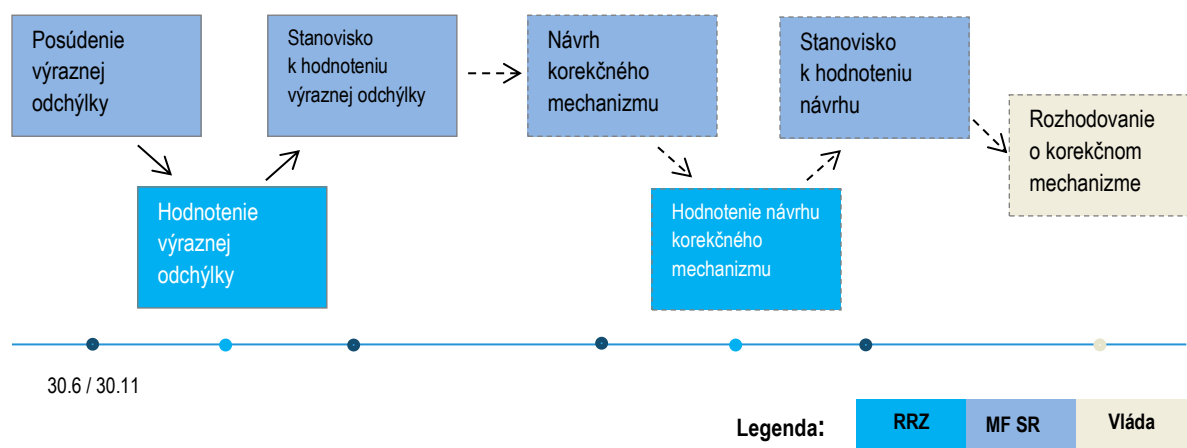
Ak sa v rámci hodnotenia (aj potvrdením celkového hodnotenia) identifikuje výrazná odchýlka, MF SR navrhne spustenie korekčného mechanizmu vrátane opatrení, ktoré umožnia splnenie strednodobého cieľa v stanovenom termíne. Vláda následne rozhodne o korekčnom mechanizme, v rámci ktorého určí limit výdavkov 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.



V ďalšom kroku MF SR reaguje na hodnotenie RRZ zverejním stanoviska. Ak MF SR identifikuje výrazné odchylenie, 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 medziročného rastu HDP, dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom a taktiež prudký ekonomický pokles v eurozóne ako celku. V rámci vytvorenia jednotnej národnej metodiky pri hodnotení pravidla vyrovnaného rozpočtu MF SR posudzuje výnimočné okolnosti v súlade s RRZ.

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



Príloha 3 - Výpočet štrukturálneho salda

Požadovaná trajektória k dosiahnutiu MTO nie je explicitne uvedená v národnej, ani európskej¹⁰ legislatíve. Pre účely hodnotenia fiškálneho kompaktu za rok 2017 a ďalej je trajektória rovnomerného znižovania štrukturálneho salda určená v súlade s predpokladmi vo vládou schválenom Programe stability na roky 2016 až 2019.¹¹ Východiskový bod bol stanovený na rok 2015¹² a konečný bod predstavuje vládou deklarovaný cieľ dosiahnutia MTO v roku 2019. Podľa takto stanovenej trajektórie je potrebné priemerné zlepšovanie štrukturálneho salda o 0,5 p.b. HDP (Tabuľka 2).

TABUĽKA 5 - Výpočet novej rovnomernej cesty pre dosiahnutie MTO v roku 2019 (% HDP)*

	2015 (východiskový bod)	2016	2017	2018	2019 (MTO)
Rovnomerná cesta k MTO 2019	-2,4	-1,9	-1,4	-1,0	-0,5
Požadovaná medziročná zmena		0,5	0,5	0,5	0,5

* Údaje sú matematicky zaokrúhlené na jedno desatinné číslo (požadovaná medziročná zmena zodpovedá presne 0,47 % HDP)

Zdroj: MF SR

Výška dosiahnutého štrukturálneho salda sa porovnáva s rovnomernou trajektóriou požadovanej medziročnej zmeny, od ktorej sa nesmie výrazne odchyľovať. Odchýlka sa posudzuje na kumulatívnej báze ako rozdiel skutočne dosiahnutej úrovne štrukturálneho salda oproti úrovni zodpovedajúcej jeho rovnomernému znižovaniu od roku 2015 až do dosiahnutia MTO v roku 2019.¹³ Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte je týmto naviazané na splnenie MTO v stanovenom termíne.

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:

- **Národná metodika** 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 pravidla o vyrovnanom rozpočte (Fiškálny kompakt).
- **Európska metodika** (s odhadom produkčnej medzery podľa oficiálnych prognóz Výboru pre makroekonomické prognózy) používa MF SR vo svojich európskych strategických dokumentoch (program stability a návrh rozpočtového plánu). V strategických materiáloch akými sú Program stability a Návrh rozpočtového plánu je cieľom čo najviac sa priblížiť k hodnoteniu EK, ktoré má rozhodujúcu úlohu pri posudzovaní súladu fiškálnej politiky s európskymi pravidlami.

Odhad ekonomického cyklu

Národná a európska metodika sa líšia vo výpočte cyklickej zložky a zohľadnení jednotlivých jednorazových vplyvov. Národná metodika reflektuje disagregovaný prístup, v ktorom sa cyklická zložka odhaduje pomocou

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Teda rok, ktorý prechádza roku zostaveniu novej vlády.

¹³ Vyhodnocovanie odchýlky na kumulatívnej báze umožňuje výraznejšiu konsolidáciu v jednom roku na úkor poľavenia v konsolidácii štrukturálneho salda v ďalšom roku.



medzier v relevantných makroekonomických základniach.¹⁴ Na porovnanie, európska metodika používa agregovaný prístup, ktorý analyzuje vzťah medzi fiškálnymi indikátormi a produkčnou medzerou. Disagregovaný odhad cyklickej zložky poskytuje presnejší 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.¹⁵

TABUĽKA 6 - Rozdiely vo výpočte štrukturálneho salda v národnej metodike a EK metodike

	Fiškálny kompakť (1)		Návrh rozpočtového plánu 2019 - 2021 (2)		Rozdiely (3=1-2)	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
1. Saldo verejnej správy	-2,2	-0,8	-2,2	-0,8	0,0	0,0
2. Cyklická zložka	-0,2	0,1	-0,1	0,1	-0,1	0,0
3. Jednorazové opatrenia	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
4. Štrukturálne saldo	-1,9	-0,9	-2,1	-0,8	0,2	0,0
<i>p.m. Konsolidačné úsilie</i>	<i>0,5</i>	<i>1,1</i>	<i>0,2</i>	<i>1,3</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,2</i>

Zdroj: MF SR

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.

Tento materiál hodnotí fiškálnu pozíciu Slovenska za ukončený rok a preto je smerodajné zachytiť jednorazové opatrenia pre účely výpočtu čo najvernejšieho odhadu štrukturálneho salda. Nižšie uvádzame jednorazové vplyvy podľa národnej metodiky v relevantných rokoch pre vyhodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte.

TABUĽKA 7 - Jednorazové vplyvy (ESA2010, mil. eur)

	2015	2016	2017
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu R1 (Granvia)	-6	-6	-6
- rozdielne zaznamenanie príjmov DPH (skutočná aktualizácia)	12	-38	8
- vratky domácnostiam za spotrebu plynu		-46	
- pokuta PMÚ - prevod na Slovenskú konsolidačnú a.s.		-26	
SPOLU - národná metodika	6	-116	2
v % HDP	0,0	-0,1	0,0

Zdroj: MF SR

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.

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. Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie nadmerných odpočtov (NO) môže výrazným spôsobom ovplyvniť aktuálny výnos DPH podľa ESA2010. V roku 2013 sa predlžovala dĺžka trvania kontroly NO, čo zvýšilo objem nevyplatených NO a tým pádom aj aktuálny výnos DPH.

¹⁴ Inštitucionálne je priekopníkom tohto prístupu Európska Centrálna Banka a na Slovensku ho používa RRZ.

¹⁵ **Manuál MF SR** pre výpočet jednorazových opatrení.



Vratky domácnostiam za spotrebu plynu - opatrenie vlády, týkajúce sa domácností využívajúcich plyn na varenie, ohrev vody, či na vykurovanie. Vratky za plyn začalo MH SR vyplácať začiatkom roku 2016 a jednorazový vplyv na saldo VS dosiahol 46 mil. eur.

Pokuta protimonopolného úradu (PMÚ) - PMÚ v roku 2006 rozhodol o tom, že šesť stavebných spoločností uzavrelo kartelovú dohodu a porušili tak zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Koncom roku 2013 potvrdil Najvyšší súd SR oprávnenosť pokuty vo výške 44,8 mil. eur s pozitívnym jednorazovým vplyvom na príjmy v roku 2014. Stavebné spoločnosti sa voči rozhodnutiu odvolali, no Najvyšší súd SR pokutu opätovne potvrdil. Časť spoločností pokutu uhradila, pričom zvyšná časť vo výške 26,1 mil. eur bola prevedená na Slovenskú konsolidačnú, a.s. a negatívne tak ovplyvnila saldo VS v roku 2016.



Príloha 4 - Plnenie výdavkového pravidla

Pri výpočte výdavkového pravidla dochádza k úprave celkových nominálnych výdavkov verejnej správy o výdavkové položky, ktoré nie sú priamo pod kontrolou vlády, resp. majú svoj priamy zdroj financovania. Medzi tieto položky zaraďujeme:

- úrokové náklady súvisiace s financovaním dlhu,
- výdavky reagujúce na ekonomický cyklus,
- výdavky financované z fondov EÚ,

Zároveň, upravený rozsah výdavkov berie do úvahy národné investície vyhladené o silné medziročné výkyvy¹⁶.

Takto upravené výdavky (tzv. primárny výdavkový agregát) sa následne očisťujú o diskrečné príjmové opatrenia, metodické úpravy a jednorazové vplyvy (Príloha 3). K očisteniu dochádza z dôvodu, aby bol umožnený len taký nárast výdavkov, ktorý je krytý dodatočnými príjmami. Výdavkové pravidlo predstavuje plnohodnotný fiškálny ukazovateľ, rovnako dôležitý ako štrukturálne saldo. Jeho pozitíva sa preukazujú najmä v časoch, kedy sa ekonomika nachádza nad svojím potenciálom.¹⁷

Príjmové diskrečné opatrenia

Diskrečné 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.

MF SR v aktuálnom hodnotení v porovnaní s júnom zaraďuje medzi diskrečné opatrenia aj zvýšenie poplatku za uskladnenie ropy a plynu. Ostatné menšie zmeny sú spôsobené aktualizáciou kvantifikácií.

TABUĽKA 8 - Príjmové diskrečné opatrenia (dodatočný vplyv v mil. eur, ESA2010)¹⁸

Popis	2016	2017
Zníženie sadzby bankového odvodu od roku 2015, plánované zrušenie od roku 2017		-50
Otvorenie II. piliera - bežný vplyv	13	
Odvodová odpočítateľná položka	-120	21
Zákon 222/2004 Z.z. o DPH, uvoľnenie podmienok pre vyplácanie NO do 30 dní	7	
DPH - zníženie sadzby na vybrané potraviny	-77	
Zvýšenie počtu cigariet v balení z 19 na 20 od 1.3.2016	4	1
Zdaňovanie cigár a cigariet podľa hmotnosti		6
Zákony 595/2003 a 580/2004 - podpora investovania na kapitálovom trhu	-11	
Opatrenia s vplyvom na medziročné zvýšenie efektívnosti výberu DPH	243	189
Zmena v administratívnych poplatkoch	19	-11
DPPO - zníženie sadzby na 21%		-121
Zvýšenie poplatku za skladovanie (EOSA)		30
Zdvojnásobenie sadzby OO v regulovaných odvetviach, úprava podmienok a výpočtu, pokles v 2019		62
Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov od 1.2.2017 a 1.2.2019		30
Ponechanie sadzby OO finančných inštitúcií na 0.2%		50
Úročenie zadržaných NO, efektívnejšia správa daní		3

¹⁶ 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.

¹⁷ Pozitívne cyklické príjmy v čase konjunktúry (nezahnuté v diskrečných opatreniach) majú tendenciu umožniť aj nárast výdavkov nad potenciálnu úroveň. Výdavkové pravidlo monitoruje práve tento neželaný fiškálny vplyv.

¹⁸ Aktualizované v súlade s prognózou Výboru pre daňové prognózy (jún 2018).



DPPO - oslobodenie od DPPO príjmov Rady pre riešenie krízových situácií	-5
Paušálne výdavky - 60%, max. 20 tis. Eur	-34
Zrušenie MVZ pre zdravotné poistenie	97
Zvýšenie MVZ pre sociálne odvody	70
Zvýšenie sadzieb dani z nehnuteľností	6
Neživotné poistenie (8% odvod)	16
Poplatok za rozvoj	3
Vyššie príjmy z hazardu (zmena výšky odvodov)	10
Rast odvodu do II. piliera (automaticky od 2017 o 0,25 p.b./rok)	-28
Spolu	78 345

Zdroj: MF SR

MF SR medzi metodické vplyvy v aktuálnom hodnotení zaradilo nasledujúce položky:

Ide o vplyvy, ktoré z dôvodu spôsobu zaznamenania v národných účtoch môžu viesť k zmene výšky výdavkov, pričom automaticky generujú zmenu protipoložky na príjmovej strane v metodike ESA2010, celkovo bez vplyvu na saldo. Zohľadnenie takýchto neutrálnych zmien na saldo na výdavkovej strane v plnej miere by viedlo k nadhodnoteniu resp. podhodnoteniu vývoja výdavkov.

TABUĽKA 9 - Metodické vplyvy (v mil. eur, ESA2010)

Popis – metodické vplyvy	2016	2017
Zmeny v štátom platenom poistnom (zdravotné a sociálne poistenie)	49	11
Zmeny v imputovaných sociálnych príspevkoch	10	9
Zmeny v schémach finančného sektora	-12	-4
Spolu – metodické vplyvy	47	15

Zdroj: MF SR